

El Fondo Central para Emergencias de Naciones Unidas: un año después

El Fondo Central para Emergencias (CERF en sus siglas en inglés) tiene el potencial para ayudar a millones de personas cuyas vidas se ven devastadas por las emergencias que cada año se producen en el mundo. Sin embargo, ese potencial todavía no se ha desarrollado por completo.

Oxfam Internacional se alegra del progreso que el CERF ha conseguido en su primer año de funcionamiento y de los buenos resultados obtenidos. Quedan sin embargo varios retos importantes que afrontar. Deben realizarse mejoras urgentes para que el CERF proporcione una respuesta realmente rápida a nuevos desastres, para remediar la escasez de fondos en emergencias olvidadas, y para que se convierta en un mecanismo de financiación transparente y responsable.

Resumen

Cada año, las vidas de millones de personas se ven afectadas por conflictos y desastres naturales. Se calcula que, sólo en el año 2006, 46 millones de personas necesitaron ayuda humanitaria. Pero a pesar de la reforma continuada del sistema humanitario internacional y del aumento de los recursos humanitarios, para mucha gente la ayuda recibida fue muy poca y llegó muy tarde, lo que se tradujo en un aumento de la pobreza, el sufrimiento y las muertes.

En marzo de 2006, las Naciones Unidas lanzaron el Fondo Central para Emergencias (CERF) ampliado y mejorado. La finalidad del CERF era la de complementar la financiación humanitaria existente ofreciendo una respuesta rápida y más equitativa a las crisis. En 2006, el CERF asignó 259,3 millones de dólares (de un total de 299 millones de dólares) a más de 331 proyectos en 35 países. Dicha cifra incluye 182,4 millones de dólares para la respuesta rápida y 76,9 millones de dólares para emergencias infradotadas. Durante la Conferencia de Alto Nivel celebrada en diciembre de 2006 en Nueva York, los donantes expresaron su satisfacción con el CERF y confirmaron su compromiso con el mismo, comprometiendo 342 millones de dólares para 2007 (entre ellos había 16 nuevos donantes y un número creciente de países que no pertenecen al Comité de Ayuda al Desarrollo – CAD)¹.

En Oxfam Internacional damos la bienvenida al CERF como una de las principales contribuciones a la reforma del sistema humanitario internacional. No obstante, somos conscientes de que el Fondo, a pesar de los progresos logrados durante su primer año en funcionamiento, todavía está lejos de alcanzar su pleno potencial. Este informe evalúa el rendimiento y el impacto del Fondo hasta la fecha, y propone recomendaciones para mejorarlo. Los asuntos más urgentes son si el CERF tiene capacidad para ofrecer una respuesta realmente rápida a las emergencias, y si realmente proporciona fondos adicionales para la respuesta humanitaria. Una evaluación de los limitados datos disponibles muestra verdaderos éxitos en la agilización de la respuesta humanitaria, pero también algunas demoras muy perjudiciales.

La evaluación de Oxfam Internacional está respaldada por encuestas realizadas en todos los países que han recibido contribuciones del CERF, y en otros países con experiencia en respuestas humanitarias dirigidas por la ONU; por entrevistas con los donantes y otras organizaciones no gubernamentales (ONG), y por un análisis de las evaluaciones oficiales de proyectos del CERF.² Dado que la información disponible es limitada, este estudio no constituye una evaluación concluyente de la eficacia del CERF, sino que más bien identifica las tendencias iniciales y las cuestiones problemáticas que han aparecido durante el primer año de experiencia de este Fondo.

La información obtenida sobre el terreno revela que, en muchos lugares, la financiación del CERF ha posibilitado la implementación de programas de socorro. Los análisis también muestran que varias emergencias han recibido más ayuda en términos absolutos que en años anteriores. En concreto, las emergencias infradotadas u “olvidadas” se han beneficiado de la disponibilidad de financiación adicional. Sin embargo, en casos extremadamente infradotados, las asignaciones del CERF han resultado demasiado bajas para contribuir de forma significativa a una respuesta global más equitativa.

A pesar de las pruebas que evidencian resultados positivos en algunas áreas, y de los indicios que revelan un aprendizaje y progreso continuos en la administración del Fondo, la investigación de Oxfam Internacional muestra también que el CERF experimentó en 2006 graves retrasos relacionados con la administración y el

desembolso de fondos tanto a nivel de sede en Nueva York, como sobre el terreno. Con frecuencia son las ONG las que responden antes y mejor ante la emergencia repentina de desastres, proporcionando alrededor del 80% de los servicios. Sin embargo, las ONG están excluidas del acceso directo a la financiación del CERF. En cambio, las agencias de las Naciones Unidas envían un gran porcentaje de las asignaciones del CERF a las agencias humanitarias operativas sobre el terreno – lo que produce a menudo retrasos significativos, y tras haber deducido una significativa tarifa administrativa (oficialmente limitada al 7 por ciento). Estas deficiencias reducen de forma importante la capacidad del CERF para dar una respuesta rápida y bien podrían conllevar consecuencias negativas a medio plazo para el sistema de respuesta humanitaria en su conjunto. Las futuras respuestas humanitarias de las ONG dependen de la mejora del acceso a los recursos del CERF y de la disponibilidad permanente de otras fuentes (bilaterales) de financiación.

El estudio revela asimismo una escasez en cuanto a la evaluación y registro de datos, lo que conlleva que en muchas ocasiones sea difícil juzgar el impacto del CERF. Por último, se ha comprobado que es extremadamente difícil confirmar si las contribuciones de los donantes al CERF han consistido en financiación “nueva” o adicional. Se continúa temiendo que las contribuciones del CERF podrían ser fondos desviados de otras contribuciones humanitarias bilaterales, con lo que se estarían minando dos de los objetivos fundacionales del CERF: el de incrementar la disponibilidad de ayuda a nivel global, y el de mejorar los resultados para las personas que se encuentran en peligro mediante una respuesta humanitaria más rápida.

Oxfam Internacional realiza las siguientes recomendaciones:

1. La Secretaría del CERF y las agencias de las Naciones Unidas deben aumentar la rapidez con la que se realiza el desembolso de los fondos. Es crucial que esto incluya el desembolso posterior a las ONG y a otros socios mediante la puesta en marcha de proyectos financiados por el CERF que permita que los proyectos se implementen de forma realmente rápida. Los Estados Miembros también deben considerar el objetivo a largo plazo de ampliar el mandato del CERF para ofrecer a las ONG acceso directo a los fondos del mismo.
2. La Secretaría del CERF y las agencias de la ONU deben aumentar la transparencia y eficacia normalizando la inclusión de las ONG en los mecanismos para la toma de decisiones y la priorización del CERF dentro del país, y formulando orientaciones claras para los Coordinadores Humanitarios y los Coordinadores Residentes. Las Naciones Unidas y las ONG deberán negociar acuerdos más efectivos para simplificar las relaciones de financiación. Las agencias de las Naciones Unidas deberán mejorar sus estructuras de gestión financiera en lo que atañe al desembolso de fondos y asignaciones a ONG. Los costes indirectos que se deducen de las asignaciones del CERF deberán corresponderse con una mejora en la calidad de la respuesta y en su impacto positivo para las personas necesitadas.
3. Las agencias de la ONU y los socios operativos deberán garantizar una evaluación más extensa y profunda del impacto de los programas financiados por el CERF mediante la mejora de los procesos de recogida y análisis de datos. Este aspecto es vital para posibilitar un análisis de la eficacia del CERF.
4. Los donantes deberán dotar a la financiación de un carácter más sostenible y previsible. A medida que el impacto positivo del CERF se

haga más evidente, y se traten los aspectos reflejados en este informe, deberían incrementar el CERF hasta una cantidad de mil millones de dólares. Los Donantes deberán garantizar que las contribuciones al CERF constituyen en su totalidad dinero “nuevo” que se añade a los actuales presupuestos humanitarios.

En Oxfam Internacional acogemos positivamente el hecho de que la Secretaría del CERF ya esté considerando muchos de los temas planteados en este informe, y somos prudentemente optimistas en cuanto a la capacidad del CERF para mejorar la respuesta internacional en emergencias humanitarias, siempre y cuando se lleven a cabo las apremiantes mejoras mencionadas.

No obstante, el CERF por sí sólo no puede resolver todos los retos actuales del sistema humanitario. Además, tampoco puede ser un sustituto para la gran cantidad de fondos a largo plazo que necesitan los países más pobres. El CERF no es más que una parte de un proceso de reforma humanitaria mucho más amplio que todavía se encuentra en sus primeras fases —un proceso que necesita del apoyo urgente, consolidado y sostenible de los donantes, y de la comunidad humanitaria en su sentido más amplio.

1. Introducción

Se calcula que en 2005, 46 millones de personas en todo el mundo se vieron afectadas por desastres naturales o por conflictos y necesitaron de asistencia humanitaria urgente.³ Durante ese año, los donantes se comprometieron a aportar un total aproximado de 18 mil millones de dólares⁴ para ayuda humanitaria, lo que significó un aumento por cuarto año consecutivo del gasto humanitario total. El año 2005 también conoció un aumento repentino de nuevos donantes, aparte de los ya tradicionales, tanto para la financiación bilateral como multilateral de emergencias.

No obstante, la asistencia humanitaria internacional (GHA en sus siglas en inglés) en 2005 fue excepcional: de los 18 mil millones de dólares aportados, se calcula que hasta 6 mil de ellos se destinaron a sufragar el esfuerzo realizado tras el tsunami del Océano Índico en diciembre de 2004. A pesar de los incrementos graduales de la GHA a lo largo de la década de los 90, se prevé que ésta descienda en 2006 y 2007. Además, no existen datos fiables disponibles sobre qué cantidad de esta ayuda alcanzó en realidad a los beneficiarios a quienes iba dirigida, o si llegó cuando las necesidades eran más acuciantes.

A pesar del clima de buena voluntad y de los niveles sin precedentes que han alcanzado tanto la ayuda para emergencias como la ayuda al desarrollo, para demasiada gente esta ayuda todavía es insuficiente y llega demasiado tarde. Por ejemplo, en 2006, tan sólo se alcanzó a cubrir el 63% del total de las fondos solicitados por el Proceso de Llamamientos Consolidados de Naciones Unidas (CAP en sus siglas en inglés), dejando un déficit sin cubrir de casi 1.700 millones de dólares.⁵ Las llamadas emergencias “olvidadas” o infradotadas que no se beneficiaron de la cobertura mediática internacional ni de la atención de los donantes, recibieron muy poca financiación: el CAP para el Cuerno de África, por ejemplo, recibió menos del 40 por ciento de la ayuda solicitada, y el Plan de Acción para Sudán sólo el 33%; en 2005, el Llamamiento Humanitario para la Crisis de Refugiados en Benin recibió menos de un 10% de la ayuda solicitada. Antes de la implantación del CERF, la mayoría de Llamamientos Humanitarios no recibían una financiación adecuada para cubrir la fase inicial de las acciones de emergencia. El análisis estadístico de los Llamamientos Humanitarios de 2002 a 2005 demuestra que la respuesta media (promedio) cubrió sólo el 16% de las necesidades identificadas durante el primer mes. El déficit que arroja la financiación humanitaria y el desequilibrio global de las ayudas resultan, de hecho, en el aumento de la pobreza, el sufrimiento y muertes. La ONU sostiene que desde que el CERF se puso en funcionamiento, ha aumentado en un 3% la cobertura de los CAP de las Naciones Unidas, y el incremento es aún mayor en el caso de los Llamamientos Humanitarios (del 16% al 37% del total de los fondos solicitados).

El CAP dista mucho de ser un indicador ideal de las necesidades humanitarias, pero hasta la fecha ha sido el mejor que ha tenido la comunidad humanitaria.

En 2006, la comunidad humanitaria internacional identificó y puso a prueba una serie de iniciativas de reforma con el objetivo de mejorar su actuación, maximizar el impacto e incrementar el flujo oportuno y fiable de una financiación para emergencias más eficaz y equitativa.⁶ En el núcleo de esta agenda de reforma se encuentra el CERF. Era muy necesaria la reforma urgente de los mecanismos de financiación para la acción humanitaria. En Oxfam Internacional hemos acogido positivamente ésta y otras iniciativas de reforma, y estamos motivados para comprometernos de forma directa con las mismas, tanto en su apoyo a nivel internacional como en las operaciones humanitarias sobre el terreno.

Desde sus inicios, el CERF ha progresado en el establecimiento y/o la racionalización de los procedimientos administrativos, y en la asignación de recursos para respuesta rápida a emergencias y para emergencias infradotadas. En su informe de septiembre de 2006 a la Asamblea General, el antiguo Secretario de las Naciones Unidas, Kofi Annan, afirmó que el CERF había “avanzado mucho hacia sus objetivos de promover unas medidas y respuestas rápidas a fin de reducir la pérdida de vidas; mejorar la respuesta a necesidades en las que el tiempo sea un factor crítico, sobre la base de necesidades demostrables; y fortalecer los elementos básicos de la respuesta humanitaria en situaciones de crisis con financiación insuficientes”.⁷

En la Conferencia de Alto Nivel celebrada en Nueva York en diciembre de 2006, los donantes reconocieron estos avances con la renovación de sus compromisos y comprometiéndose a contribuir al Fondo con importantes recursos adicionales. Sin embargo, aún faltan por responder cuestiones tales como si el CERF está a la altura que requieren sus objetivos, y si está desarrollando su pleno potencial.

Cuadro 1: Cómo funciona el CERF

El CERF se creó conforme a la Resolución 60/124 de la Asamblea General del 15 de diciembre de 2005, con el objetivo de promover una acción y repuesta temprana para “reducir la pérdida de vidas; mejorar la respuesta a necesidades en las que el tiempo es un factor crítico; y fortalecer los elementos básicos de la respuesta humanitaria en situaciones de crisis con financiación insuficiente”.

El CERF es administrado por el Coordinador de Ayuda de Emergencia (ERC, en sus siglas en inglés), con el respaldo de una Secretaría con sede en Nueva York, y un Grupo Consultivo formado por 12 miembros seleccionados de entre la comunidad humanitaria (incluyendo donantes y representantes de las ONG). El Grupo Consultivo no tiene poder de decisión pero ofrece orientación política y asesoramiento especializado al Secretario General, a través del ERC, sobre la utilización y el impacto del Fondo.

El CERF tiene un mecanismo de préstamo de hasta 50 millones de dólares, y un mecanismo de subvenciones con un límite de 450 millones de dólares (las cantidades comprometidas por los donantes en 2005/2006 alcanzaban los 299 millones de dólares; y en 2006/2007, los 342 millones de dólares). El ERC ha asignado aproximadamente dos tercios del Fondo para respuestas rápidas, y un tercio para las actuales emergencias “infradotadas”, a la vez que ha mantenido una reserva mínima de 30 millones de dólares (la máxima asignación que puede obtener una sola emergencia para la respuesta rápida). Las agencias de la ONU pueden solicitar financiación bajo el mecanismo de respuesta rápida con el fin de financiar programas “centrados en salvar vidas” en situaciones de emergencia.

Por lo general, las necesidades son identificadas por el Comité Permanente Inter Agencias (IASC en sus siglas en inglés)⁸, en consulta con los coordinadores de los “clusters” y las ONG (en adelante “equipos humanitarios en el país”). El Coordinador Humanitario (CH) de las Naciones Unidas pertinente solicita la financiación. Bajo la opción de emergencias infradotadas, el ERC identifica los países que cumplen con los requisitos para recibir ayudas, mediante un análisis estadístico de los CAP infradotados y de consultas con el IASC y los Coordinadores Residentes (CR), y proporciona a cada uno, una asignación de fondos. Posteriormente, se les pide a los CH/CR de estos países que decidan, en consulta con los equipos humanitarios en el país, que prioricen las actividades que contribuyan a salvar vidas y tengan menor dotación de fondos, para enviar una solicitud al CERF. También se pueden asignar recursos a emergencias sin que exista un llamamiento previo, o a sectores seriamente infradotados dentro de llamamientos que en otros aspectos cuentan con una buena financiación. Además, el ERC tiene el mandato de identificar otras emergencias infradotadas o “olvidadas”, y poner de relieve necesidades específicas. La financiación del CERF para emergencias infradotadas se adjudica dos veces al año: en 2007, la asignación se hará en febrero-marzo y en julio-agosto. Bajo circunstancias excepcionales, el ERC también puede aprobar ayudas *ad hoc*.

Debido a la ausencia de una evaluación exhaustiva de impacto o de evaluaciones de proyecto, es muy difícil verificar de forma concluyente las afirmaciones hechas sobre el CERF.⁹ Cualquier evaluación se ve además complicada por el hecho de que las asignaciones del CERF constituyen a

menudo sólo la financiación parcial de proyectos que son más amplios o de más largo plazo.

Coincidiendo con la celebración del aniversario del primer año del CERF el 9 de marzo de 2007, este informe evalúa el funcionamiento del Fondo y su impacto hasta la fecha, y recomienda la mejora de ciertos aspectos de forma urgente. Oxfam Internacional ha llevado a cabo encuestas en todos los países que han recibido contribuciones del CERF, y en otros que han tenido experiencia con respuestas humanitarias de las Naciones Unidas. También se han llevado a cabo entrevistas con donantes y con otras ONG humanitarias y se han examinado un gran número de evaluaciones de proyectos del CERF.¹⁰

El siguiente análisis aborda las respuestas recibidas, destacando los aspectos preocupantes, así como aquellos aspectos que se considera que están funcionando especialmente bien. Dada la ausencia de datos exhaustivos y la falta de indicadores comunes, el estudio de Oxfam Internacional no pretende realizar una evaluación concluyente o exhaustiva, sino más bien identificar algunas de las tendencias iniciales y algunos de los aspectos que más preocupación han suscitado en este primer año de vida del Fondo. Nuestras conclusiones deben considerarse como preliminares y como un punto de partida para un análisis posterior más profundo.

Además, el CERF representa sólo una parte de un entramado mayor, a saber, el proceso general de la reforma humanitaria y la eficacia de la respuesta humanitaria internacional. Ninguna conclusión que se extraiga de los resultados del CERF se puede contemplar de forma aislada a la de la actuación del sistema en su conjunto.

2. Puesta en práctica del CERF

Respuesta rápida: aunque se ha avanzado, quedan retos que afrontar

Uno de los objetivos prioritarios del CERF es el de “mejorar la respuesta a las necesidades humanitarias en las que el tiempo es un factor crítico”. Según los datos sobre el terreno facilitados por las agencias de la ONU y una encuesta realizada por Oxfam Internacional, en muchos lugares la financiación del CERF ha permitido la puesta en marcha de forma rápida de programas para salvar vidas.

- En las regiones del noreste de Kenia afectadas por la sequía, por ejemplo, los proyectos que comenzaron a implementarse entre marzo y mayo de 2006 en los sectores de salud, alimentación, agricultura, y agua y saneamiento (conocido en inglés por su

acrónimo watsan), demostraron jugar un papel decisivo para fortalecer una respuesta de emergencia que ayudó a alrededor de 3 millones y medio de personas. En este caso, se considera que el mecanismo ha funcionado de manera muy eficaz, a pesar de haber incurrido en serios retrasos en el desembolso de fondos.¹¹

- En Timor Oriental, las agencias de la ONU recibieron a los pocos días los fondos solicitados a principios de junio de 2006, lo que permitió una respuesta rápida al creciente número de personas desplazadas internamente (IDP en sus siglas en inglés). La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y UNICEF, en colaboración con el gobierno local, fueron capaces de mejorar rápidamente las condiciones de vida en los campos de IDP situados alrededor de Dili, y distribuir raciones de arroz en los distritos de Baucau, Liquisa, Ermera y Bobonaro.
- En Darfur, se identificó la seguridad alimentaria como una prioridad en mayo de 2006 y se restablecieron las raciones de cereal a los IDP en junio, antes de la temporada de lluvias. Todo ello a pesar de los retrasos en el desembolso de las ayudas.

Sin embargo ésta rapidez no siempre se debió al desembolso rápido de fondos, y dependió a menudo de la capacidad de las agencias de Naciones Unidas o de sus socios operativos de pre-financiar o solicitar créditos en base a asignaciones prometidas por el CERF.

Los datos obtenidos sobre el terreno indican un aprendizaje y una mejora en la rapidez del desembolso de fondos, a medida que la Secretaría del CERF se ha ido consolidando, los procesos se han estandarizado y las agencias en la zona se han familiarizado con el mecanismo.

- Sudán es un ejemplo de cómo se ha acelerado este desembolso. Las primeras asignaciones a Sudán tardaron una media de 48 días en llegar a las agencias de la ONU que asistían a más de 200.000 IDP en Darfur (incluyendo a 100.000 desplazados en campos alrededor de Gereida al sur de Darfur) y alrededor de 14.000 refugiados del Chad en las ciudades fronterizas de Azaza y Galu. Una segunda asignación fue desembolsada en tan sólo una semana.
- Kenia constituye un ejemplo similar, al haber recibido una respuesta rápida de financiación tras las inundaciones de noviembre y diciembre de 2006, que se aprobó y desembolsó con total prontitud. En contraste con la ayuda del CERF a la sequía en Kenia, UNICEF informó de que al cabo de 24 horas se dio aprobación para financiar con un millón de dólares programas relacionados con la inundación, y que la Secretaría del CERF desembolsó los fondos en el plazo de una semana.

A pesar de esta positiva reacción, los datos obtenidos sobre el terreno también revelan deficiencias importantes en la rapidez del desembolso de fondos y en el inicio de los proyectos. Esto sucede tanto en el caso del desembolso inicial a las agencias de la ONU, como en el del desembolso posterior de estos fondos a los socios operativos. En muchos casos, las agencias de la ONU desembolsan además fondos a ONG nacionales o internacionales, o a una institución gubernamental nacional. Resultó imposible obtener información concluyente sobre la cifra total de estos desembolsos posteriores. No obstante, los datos del CERF obtenidos sobre el terreno en la República Democrática del Congo y Liberia muestran que las posteriores asignaciones a ONG pueden, o bien representar hasta un 70% de las asignaciones del CERF a áreas locales específicas, o no alcanzar el 1%. En la RDC, de los 38 millones de dólares asignados por el CERF hasta febrero de 2007, el 64,3% se desembolsó a ONG o a agencias gubernamentales. En Liberia, 19 de los 23 proyectos (un 83%) aprobados para ser financiados con el CERF, eran proyectos de ONG. La mayoría de los proyectos fueron elegidos a partir de la Revisión Semestral del CAP de 2006.

Las ONG tienen a menudo una mayor capacidad operativa sobre el terreno y poseen un inestimable conocimiento local, lo que las sitúa en mejor posición que las agencias de NNUU para responder de manera rápida a una emergencia. Sin embargo, los datos obtenidos sobre el terreno demuestran que el desembolso posterior de los fondos del CERF es, con demasiada frecuencia, extremadamente lento e ineficaz. Por ejemplo, la encuesta realizada por Oxfam Internacional mostró los prolongados retrasos en el desembolso posterior de fondos del CERF en la RDC. Los datos recibidos de la Secretaría del CERF en Liberia muestran también retrasos en este desembolso posterior, en igual medida que muestra los esfuerzos de algunas agencias de NNUU por acelerar este proceso.

En muchos casos, los retrasos no fueron causados por la ineficacia del CERF *per se*, sino por otros elementos del sistema humanitario internacional. A menudo los retrasos se debieron a la gran cantidad de tiempo que supone y al desafío que comporta el realizar una evaluación adecuada de las necesidades y decidir el orden de prioridades. En otros casos, los retrasos se debieron a insuficientes acuerdos de colaboración entre las agencias de la ONU y las ONG; en otras, a onerosos procesos de trabajo dentro de las agencias de la ONU.

En algunos casos se perdió mucho tiempo entre el primer informe sobre la crisis, la presentación de solicitudes al CERF y el inicio de programas sobre el terreno. Sudán (que ha recibido varias subvenciones al amparo de las dos opciones de financiación del CERF) es uno de los ejemplos más sorprendentes. A principios de 2006, el deterioro de la situación de seguridad en Darfur requería una respuesta inmediata para dar arranque a algunos de los proyectos incluidos en el Plan de Acción para Sudán y para

complementar otros. A pesar de que en mayo se presentó una solicitud de financiación al CERF y de que ésta se aprobó poco después, la Secretaría del CERF no desembolsó los fondos a las agencias de la ONU sobre el terreno hasta julio. Como promedio, el intervalo de tiempo entre la fecha de solicitud de financiación del CERF y el desembolso de fondos a las agencias de la ONU fue de 43 días en Sudán, 45 días en RDC y 58 días en Liberia.

En otros casos, la asignación de financiación se realizó poco después de que se recibieran las solicitudes, pero aun así pasó demasiado tiempo antes de que se completara la Carta de Entendimiento (LoU en sus siglas en inglés) necesaria y se desembolsaran los fondos. En Somalia, por ejemplo, los retrasos en el desembolso a agencias de la ONU oscilaron entre los 14 y los 96 días (contados desde la solicitud hasta el desembolso). Esto tuvo implicaciones potencialmente muy dañinas para los 2,1 millones de personas necesitadas, especialmente en las zonas afectadas por la sequía del centro y el sur de Somalia. En otros casos, tales como el Chad, las agencias de la ONU informaron de largos retrasos entre la asignación y el desembolso de fondos, aunque una vez firmada la Carta de Entendimiento, la financiación se recibía a los pocos días. En los casos en los que existe información disponible sobre el desembolso posterior de fondos a agentes operativos, ésta muestra a menudo retrasos aún mayores.

A veces, la financiación sólo se recibió después de que la situación local hubiese cambiado de forma significativa o cuando el punto álgido de la crisis ya había pasado. En Kenia, por ejemplo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA en sus siglas en inglés) recibió el segundo desembolso de financiación de respuesta rápida en junio de 2006, cuatro meses después de que pasara la peor parte de la sequía en el noreste del país. No obstante, a excepción de este retraso, la mayoría de los desembolsos se produjeron entre marzo y mayo, y como resultado, gran parte de las agencias de la ONU y de los socios operativos, incluido Oxfam Internacional, informaron favorablemente sobre la utilización de los fondos del CERF para responder de manera rápida en las zonas afectadas por la sequía en Kenia.

Se espera que, con la reciente estandarización de los procesos administrativos del CERF, el ajuste de los sistemas de contabilidad de las agencias de la ONU con sede en el terreno, y la formación sustancial del personal de la ONU y las ONG sobre el terreno, el proceso de desembolso se acelere en un futuro inmediato.¹² Sin embargo, incluso en el caso de que los fondos se desembolsen de forma rápida desde la Secretaría del CERF a las agencias de la ONU, siguen existiendo todavía retrasos significativos sobre el terreno cuando las agencias de la ONU remiten fondos a los socios operativos. Estos retrasos administrativos disminuyen la capacidad de reacción rápida y la consiguiente implementación de proyectos, y disminuyen asimismo la eficacia del CERF como un mecanismo de financiación de respuesta rápida.

En base a los datos existentes, no es posible evaluar de forma exhaustiva o concluyente el grado en el que la disponibilidad de los recursos del CERF

ha acelerado la programación, o cuántas personas se han beneficiado de la misma. Sin embargo, es evidente que si el CERF ha de mejorar la rapidez de la respuesta humanitaria, y no sólo ofrecer a las agencias de la ONU un fondo común de dinero adicional, se debe mejorar en gran medida su capacidad de respuesta rápida. Dado que un gran número de proyectos financiados por el CERF son implementados por agencias que no pertenecen a la ONU, es de vital importancia acelerar y simplificar en gran medida el desembolso inicial y el desembolso posterior de asignaciones a los socios operativos.

Oxfam Internacional pone a disposición de aquellos investigadores interesados una tabla completa que incluye detalles sobre casos prácticos de proyectos de asignación, desembolso e implementación.

¿Está llegando ayuda en cantidad suficiente a aquéllos que más la necesitan?

En 2006, varias emergencias recibieron más ayuda en términos absolutos de la que habían recibido en años anteriores; en parte, esto fue debido al nuevo CERF. En 2006, el CERF asignó 259,3 millones de dólares (de un total de 299 millones de dólares) a más de 331 proyectos en 35 países. Esto incluía 182,4 millones de dólares para respuesta rápida y 76,9 millones para emergencias infradotadas u “olvidadas”. La evidencia demuestra que las emergencias infradotadas se beneficiaron de la disponibilidad de financiación adicional. Por ejemplo, en Somalia, las asignaciones del CERF posibilitaron proyectos destinados a salvar vidas, implementados en los sectores relacionados con los medios de vida, salud, y agua y saneamiento.

En algunos casos, la provisión de financiación del CERF, y el reconocimiento que iba unido al mismo, actuaron como catalizador para aumentar la disponibilidad general de financiación de otras fuentes (aunque existen pocas pruebas que respalden esta afirmación). La financiación del CERF también cubrió serios vacíos de fondos y aseguró la continuación de programas en lugares como la RDC, Costa de Marfil, Sudán y el Chad.

Sin embargo, en casos de emergencias extremadamente infradotadas, las asignaciones del CERF fueron demasiado pequeñas para cubrir las necesidades existentes. Éste fue el caso del Chad y de la RDC; éste último ha sufrido un déficit de fondos de más de 342 millones de dólares (el 51% entre los fondos solicitados por el CAP y los recibidos en 2006 (a pesar de que la RDC recibió la asignación más alta del CERF a un país, con 38 millones de dólares en 2006).

Sigue existiendo la preocupación legítima de que las agencias de la ONU retienen cantidades significativas de fondos (oficialmente el 7%) como costes indirectos, que por lo tanto no se traducen en programas nuevos y mejorados que beneficien a la gente necesitada. Esto se agrava en la medida en que las agencias de la ONU “subcontratan” la implementación de los

programas financiados por el CERF a otras agencias, incluyendo a ONG, que a su vez también aplican un cargo por costes indirectos (de nuevo, oficialmente no puede superar el 7%). Esto puede resultar de hecho en la duplicación y triplicación de los costes indirectos, que se extraen de las asignaciones del CERF.

Aún más importante es el hecho de que las emergencias recurrentes de largo plazo, como las de la RDC o Níger, no se pueden tratar de manera eficaz con programas de ayuda a corto plazo. Estas crisis requieren de liderazgo y de un apoyo financiero y político amplio y consistente, que aborde y ayude a mejorar la totalidad del sistema, desde la atención sanitaria y el bienestar social a la seguridad alimentaria. La financiación del CERF puede, sin embargo, poner de relieve las dificultades por las que atraviesan estos países y salvar las crisis a corto plazo mediante la provisión de una mínima financiación para realizar algunos proyectos, con la esperanza de identificar soluciones financieras y políticas más profundas y a más largo plazo.

Un CERF de 500 millones de dólares plenamente financiado sólo comprendería entre el 1,7 y el 3,7% de la financiación humanitaria a nivel mundial.¹³ Evidentemente, el CERF por sí sólo no puede cubrir el déficit global de la financiación humanitaria. La ONU informa de que como media, los fondos del CERF aumentaron los Llamamientos Consolidados de la ONU cerca de un 3%, cifra que fue incluso mayor en el caso de los Llamamientos Humanitarios (del 16 al 37%).¹⁴ No obstante, el promedio del déficit de los CAP es muchas veces mayor a esa cantidad.

Para abordar de forma adecuada este importante déficit de financiación –y evitar la pérdida continuada de vidas–, los donantes deben aumentar sus contribuciones de forma significativa y cubrir el vacío de fondos que se da con frecuencia, por ejemplo, entre las respuestas de ayuda y de desarrollo. Los donantes deberían proponerse el objetivo de incrementar la dotación del CERF a los 500 millones de dólares solicitados por las Naciones Unidas. Esta financiación debe ser claramente adicional a los compromisos de financiación humanitaria existentes, y de ninguna manera representar la sustitución de los mismos. A medida que el impacto positivo del CERF se haga evidente a través de una evaluación de impacto más eficaz, y se aborden los retos fundamentales recogidos en este informe, los donantes deben incrementar la dotación del CERF hasta los mil millones de dólares.

Cuadro 2: Los donantes del CAD deben incrementar su ayuda

Aumentar el CERF para que este alcance los mil millones de dólares es un objetivo realista. Hacerlo requiere una contribución de aproximadamente 1,14 dólares por persona en los “países ricos” (países del CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE). Para conseguirlo, los donantes que todavía no contribuyen al fondo o que contribuyen con aportaciones relativamente pequeñas, como los Estados Unidos, Japón, Italia, Austria, pero también Alemania, Francia y los estados exportadores de petróleo, deben incrementar su aportación.

En comparación, el gasto militar en los países del DAC, de aproximadamente 752,8 mil millones de dólares en 2005, representa alrededor de 857 dólares per cápita (en base a una población del DAC de 878,5 millones).

Al mismo tiempo, desde Oxfam Internacional hacemos un llamamiento al nuevo ERC para que continúe interpretando su mandato de asignaciones de manera amplia, con vistas a gastar cada año la máxima cantidad posible del CERF. Una vez que el Fondo sobrepase los 500 millones de dólares exigidos, se debería revisar el modelo de asignación que ofrece dos terceras partes para respuesta rápida, pero sólo una tercera parte para emergencias infradotadas.

Además, es urgente que OCHA, las agencias de las Naciones Unidas y las ONG colaboren para mejorar las evaluaciones de necesidades conjuntas, de manera que éstas proporcionen indicadores precisos de las necesidades humanitarias en diferentes entornos, y para mejorar las evaluaciones de impacto, de forma que sea posible establecer en qué medida se han cubierto las necesidades. Este aspecto es crucial para garantizar que las respuestas humanitarias responden a las necesidades (incluyendo las asignaciones de financiación del CERF) y para determinar la eficacia y el impacto positivo del CERF.

¿Dinero “nuevo”?

Es difícil determinar a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de los presupuestos humanitarios, si las contribuciones de los donantes del CERF representan dinero “antiguo” o “nuevo”. Oxfam Internacional define como dinero “nuevo” los fondos adicionales a otras contribuciones humanitarias. Para que el CERF sea un mecanismo de financiación efectivo, las contribuciones de los donantes deben estar compuestas de dinero “nuevo”. Suecia, el Reino Unido (en 2006) y Noruega – tres de los principales donantes del CERF – han hecho constar que todo el dinero comprometido al CERF es dinero “nuevo”.¹⁵ Los fondos de Irlanda, otro de los principales donantes, también son adicionales a otras contribuciones humanitarias, mientras que los Países Bajos, otro de los donantes más

importantes, ha apuntado que del 50 % al 75% de su financiación es adicional a los niveles actuales de ayuda humanitaria holandesa.¹⁶ La contribución de los Estados Unidos en 2006 no se considera sin embargo procedente de dinero enteramente nuevo. Dado que el CERF se ha diseñado para complementar, y no para reemplazar, otras fuentes de financiación humanitaria, no será tan efectivo a la hora de abordar las necesidades humanitarias si las contribuciones se hacen en detrimento de otras contribuciones humanitarias bilaterales. El posible reciclaje de dinero “antiguo” al CERF es un hecho que hace que aumente la preocupación legítima de algunas ONG de que el CERF añade una capa de burocracia injustificada y de gastos indirectos. Esto iría en detrimento de uno de los objetivos clave del CERF: el de proporcionar recursos adicionales a las crisis y los programas infradotados.

Inclusividad

La toma de decisiones del CERF es fundamentalmente un proceso vertical que otorga una importante influencia al Coordinador de Ayuda de Emergencia y a los Coordinadores Humanitarios. Mientras que los datos obtenidos sobre el terreno revelan algunos indicios de que el CERF ha mejorado la coordinación entre las agencias de la ONU (por ejemplo, en el Cuerno de África) y la coordinación entre las agencias de la ONU y los socios operativos (por ejemplo, en Liberia y Mozambique), los comentarios al respecto también ofrecen amplios indicios de frustración ante su naturaleza jerárquica y la falta de acceso directo de las agencias operativas a la financiación. No existe una relación de financiación directa entre el CERF, y las ONG o el gobierno local, lo que excluye por tanto una cantidad significativa de la capacidad de respuesta humanitaria (rápida) del acceso directo a los fondos. En cambio, las ONG participan de forma indirecta, con distintos grados de intensidad, a través de su implicación en la coordinación sobre el terreno, o en los mecanismos para el establecimiento de prioridades.

Además, las agencias de la ONU desembolsan una cantidad importante de la financiación del CERF a los socios operativos, aunque actualmente es imposible identificar la cantidad exacta de financiación proporcionada a proyectos dirigidos por las ONG. Esto desemboca en la acumulación de gastos indirectos. También comporta el riesgo de ir en contra del objetivo de una respuesta rápida, ya que las asignaciones del CERF tienen que superar varios obstáculos administrativos antes de que pueda empezar la implementación de un proyecto.

La tabla que aparece a continuación muestra el número de ONG que como socios operativos han recibido fondos del CERF a través de agencias de la ONU a fecha de julio de 2006 (actualmente no existen datos disponibles del número de socios operativos para la Organización para la Alimentación y la Agricultura, FAO). Los datos se han extraído de las matrices

informativas de las agencias de la ONU, tal como aparecían incluidos entre marzo y julio de 2006 en el sitio web de libre acceso del CERF.¹⁷

Tabla 1: Número de ONG que reciben fondos del CERF a través de agencias de la ONU (hasta julio de 2006)

| Agencia | PMA | UNICEF | ACNUR | OMS | OIM |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|
| ONG nacionales | 17 | 26 | 4 | 3 | 3 |
| ONG internacionales | 28 | 30 | 8 | 3 | — |
| Total | 45 | 56 | 12 | 6 | 3 |

Fuente: <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?alias=ochaonline2.un.org/cerf> (consultada por los autores entre octubre de 2006 y febrero de 2007)

Varios representantes de ONG internacionales que respondieron a nuestra encuesta expresaron su insatisfacción en lo que respecta al papel principal de las agencias de la ONU, cuya capacidad para responder rápidamente ante una situación en deterioro les pareció lenta o menos efectiva. Además, muchos se mostraron descontentos con el hecho de haber sido relegados a la categoría de socio operativo “junior”. Probablemente, lo que causa mayor preocupación es la falta de acceso directo del gobierno y las ONG locales a los fondos del CERF y a la toma de decisiones. En concreto, en crisis prolongadas, los mecanismos públicos locales juegan un papel primordial; su intervención es en ocasiones más eficaz, y a menudo más sostenible, que la de las agencias internacionales, ya se trate de agencias de la ONU o de ONG.

Varios donantes y ONG han planteado su preocupación por la falta de acceso directo de las ONG a los fondos del CERF. Algunos piden un cambio en el mandato del CERF para permitir el acceso directo a las ONG, o, en su defecto, para la aprobación anticipada de las ONG seleccionadas que permita la rápida identificación de sus solicitudes de financiación del CERF, y para que se preasigne a las ONG un porcentaje fijo de los fondos del CERF. A pesar de lo beneficiosas que resultarían estas reformas, la dinámica de la política actual de la Asamblea General hace que la aprobación de tales cambios sea improbable a corto plazo. Oxfam Internacional considera por tanto que, al tiempo que se persigue ese objetivo, las partes interesadas deberían centrarse en los cambios administrativos y de funcionamiento necesarios para proporcionar el máximo beneficio a los beneficiarios bajo el sistema actual.

La Secretaría del CERF, plenamente consciente de las deficiencias que se desprenden de la exclusión de las ONG, y de la todavía limitada rapidez del desembolso posterior, está probando en la actualidad varios mecanismos de financiación innovadores orientados a aumentar la participación de las ONG. Los ejemplos incluyen la asignación de financiación directamente a través de los líderes de los “cluster” (que son

también agencias de las Naciones Unidas), como en Liberia, o la preasignación de fondos mediante el uso de Mecanismos de Respuesta Rápida, como en la RDC. Oxfam Internacional apoya enérgicamente los esfuerzos dirigidos a lograr que el CERF adquiriera un carácter más flexible e inclusivo. Los mecanismos de esta naturaleza deberán seguir desarrollándose y reforzándose hasta que llegue el momento en el que se pueda negociar el acceso directo de las ONG a los fondos del CERF. También es necesario que se fortalezcan y simplifiquen los acuerdos de colaboración entre las ONG y las agencias de la ONU. El Grupo Consultivo del CERF debe tratar de forma urgente la cuestión de establecer unos gastos indirectos razonables tanto para las agencias “expendedoras” como para los socios operativos.

Fondos predecibles

Los datos obtenidos sobre el terreno sugieren que la disponibilidad de los recursos del CERF ha conseguido que la financiación sea más predecible en algunos contextos, y por tanto, ha facilitado programas humanitarios y una respuesta rápida. Se recogió una reacción especialmente positiva en Timor Oriental, Kenia y Sudán. En algunos casos, la financiación anticipada permitió a las agencias responder con rapidez y poner en marcha o mantener programas incluso antes de que el dinero fuera desembolsado.

Sin embargo, las agencias que operan sobre el terreno sugirieron también que la naturaleza de las asignaciones del CERF, intrínsecamente pequeñas y de corto plazo, limitaban la capacidad de previsión y con ello su utilidad. Las asignaciones del CERF sólo podían ser adicionales a las de programas en curso, o con carácter de un “puente” hasta que pudiera garantizarse una financiación mayor y a más largo plazo. La financiación del CERF demostró no ser suficiente, o no ser suficientemente a largo plazo para apoyar importantes proyectos que abordaban las causas de crisis prolongadas; sino que más bien conducía a proyectos “parche” de soluciones rápidas. Algunas agencias criticaron también el plazo relativamente rígido de implementación, ya que ello impedía respuestas en entornos que estaban cambiando rápidamente. Dicha programación es particularmente difícil en crisis prolongadas o en áreas complejas y volátiles de operación. Esto respalda la necesidad de que el CERF complemente, y no sea un sustituto, de otra financiación humanitaria.

Establecer prioridades

Muchas de las respuestas a la encuesta sobre el terreno realizada por Oxfam Internacional sugirieron que los actuales mecanismos para establecer prioridades, tales como el enfoque “cluster” de la ONU o la financiación conjunta (pooled funding)¹⁸, pese a que requerían una mayor dedicación de tiempo, eran beneficiosas para el establecimiento de una agenda común y para la evaluación de necesidades. En consecuencia, estos mecanismos facilitaron una relativa aceleración de los procesos de

desembolso e implementación de las asignaciones del CERF. Es probable que también hayan contribuido a lograr una ayuda mejor dirigida y más flexible, basada en la evaluación local de las necesidades.

En septiembre de 2006, el informe del Secretario General de la ONU llegaba a la misma conclusión, y subrayaba la complementariedad de los diversos mecanismos de la reforma.¹⁹ Datos obtenidos sobre el terreno destacan también que los procesos de establecimiento de prioridades han facilitado en algunos casos la participación de las ONG y han fortalecido la transparencia, el entendimiento institucional, y las lecciones aprendidas. Pese a que las ONG están excluidas de los procesos de toma de decisiones del CERF, los Coordinadores Humanitarios y el Comité Permanente Inter-Agencias basan a menudo sus solicitudes y asignaciones en un proceso de establecimiento de prioridades relativamente inclusivo que incluye a las ONG.

Sin embargo, la inclusividad de estos mecanismos depende en gran medida de la personalidad y la experiencia personal de cada Coordinador Humanitario y de la naturaleza de la emergencia. No todas las ONG son capaces de implicarse de forma significativa con estos mecanismos debido a limitaciones de su capacidad; ni todas las ONG u organismos donantes deciden participar. Esto puede deberse a razones de independencia, eficacia, maximización del control, o incluso de la rapidez de la respuesta. El sistema, por lo tanto, beneficia a las organizaciones más grandes, normalmente internacionales, y tiende a excluir a las organizaciones pequeñas y, en especial, a las organizaciones locales.

Los mecanismos de definición de prioridades están intrínsecamente debilitados por falta de estandarización, información exhaustiva, indicadores comunes y criterios para la asignación de los fondos, y por la transparencia de los flujos de información. Además, no existen en todos los países que han recibido asignaciones del CERF.

Con el fin de mejorar la capacidad de respuesta del CERF, estos mecanismos de priorización y evaluación de necesidades deben fortalecerse todavía más, ser implementados de forma más amplia, abarcando otras áreas de operación, y ser estandarizados. Para fortalecer su carácter de complementariedad, los requisitos administrativos de estos mecanismos deben ser simplificados y armonizados. Ello ayudaría a aligerar la carga administrativa de los equipos de país y de los socios operativos.

Transparencia, administración y evaluación

Pese a que en un principio la administración del CERF fue considerada lenta y complicada, ha dado señales de una mejora significativa a lo largo de los últimos doce meses. La Secretaría del CERF ha racionalizado, y en muchos casos estandarizado, los procesos. Por ejemplo, el acordar una Carta de Entendimiento (LoU, en sus siglas en inglés) que permitiera el desembolso de fondos fue en un principio motivo de largos retrasos en el

desembolso para algunas agencias de la ONU en la RDC y la Costa de Marfil, entre otros países. Con las plantillas actualmente disponibles en la web, el proceso ahora se ha simplificado y estandarizado. Además, el personal sobre el terreno está siendo formado para mejorar su conocimiento del CERF. Asimismo, existe información actualizada relativa a los desembolsos a nivel de proyecto efectuados en todos los países, disponible al público en general en la página web del CERF. Todo ello debería comportar la simplificación de los procedimientos de solicitud, la toma de decisiones y el desembolso de fondos.

A pesar de que los datos obtenidos sobre el terreno indican que existe cierta ignorancia e información errónea en relación al CERF, también se apuntan claras señales de aprendizaje, a medida que las personas y las organizaciones se acostumbran al nuevo mecanismo.

La falta de valoraciones y evaluaciones de impacto de proyecto obligatorias y exhaustivas son motivo de gran preocupación. La carga de trabajo que supone la presentación de informes y la evaluación ha recaído sobre las agencias de la ONU y, en función de sus contratos con socios operativos, en alguna medida sobre las ONG. No existe ningún sistema estandarizado para la presentación de informes, ni han sido identificados indicadores comunes. Se espera que la evaluación provisional interna del CERF fijada para 2007 defina el establecimiento de un marco para la gestión de la actuación del fondo. Sin embargo, que una evaluación de impacto sea satisfactoria depende de la voluntad de las agencias a la hora de proporcionar información estandarizada a nivel de proyecto. Se ha argumentado que cualquier carga adicional de realización de informes podría reducir la rapidez de implementación del proyecto. Exceptuando algunos casos significativos, los donantes han demostrado oficialmente hasta la fecha poco interés en hacer un seguimiento de cómo se gasta su dinero, o si éste logra su objetivo a la hora de abordar las necesidades humanitarias. Por el momento, la mayoría de los donantes parecen satisfechos con la presentación de informes del CERF y están a la espera de la próxima evaluación externa.

La Secretaría del CERF y las agencias de la ONU que reciben sus fondos deberán llevar a cabo un esfuerzo exhaustivo para mejorar el registro de datos y la evaluación de impacto con el fin de determinar si los objetivos están siendo alcanzados.

Imparcialidad y equidad de la asignación de recursos

Según la ONG Development Initiatives: *“Pese al apoyo manifiesto de toda la comunidad internacional al principio de una ayuda humanitaria adecuada y equitativa, todavía existe una enorme disparidad entre los fondos disponibles para diferentes situaciones. Según los indicadores del CAP, en las cinco emergencias más infradotadas se cubrieron sólo un tercio de las necesidades humanitarias; en*

comparación, en las cinco emergencias mejor dotadas se cubrieron tres cuartas partes de las necesidades".²⁰

Pese a que en absoluto se puede esperar que el CERF solucione este problema, el Fondo tiene la función de ayudar a tratar estos desequilibrios de financiación, y lo ha hecho ya en algunos casos, como en la RDC, Zimbabwe y Sudán. Sin embargo, no ha conseguido todavía que la balanza se incline hacia una respuesta más equitativa.

Al apoyar al CERF, los donantes ceden su control sobre las contribuciones a los ERC y a los Coordinadores Humanitarios. En teoría, ello debería aumentar la imparcialidad en base a criterios de financiación. Sin embargo, muchos donantes y agencias operativas han cuestionado la claridad y utilidad de los criterios de financiación del CERF. Además, el sistema otorga una influencia importante al ERC y al Coordinador Humanitario a la hora de asignar recursos, con un escaso sistema formalizado de controles y contrapesos. Esto es importante dado que con frecuencia la naturaleza del cargo de Coordinador Humanitario implica diferentes tareas y múltiples responsabilidades (entre ellas, la coordinación estratégica de los mecanismos tales como la financiación común (pooled funding), los clusters, el CERF, el CAP, etc.) y son personas que cuentan con niveles bastante diferentes de experiencia y pericia en cuestiones humanitarias. Este hecho plantea todavía más interrogantes cuando se trata de una "Misión Integrada" en la que probablemente los Coordinadores Humanitarios tendrán también responsabilidades políticas y militares.

Ello subraya aún más la necesidad de mayor inclusividad, más amplia y oficial, de todas las partes interesadas y, por ejemplo, de normalizar la participación de clusters y otros sectores a la hora de establecer prioridades y tomar decisiones. La ONU y la Secretaría del CERF deben desarrollar unas orientaciones claras y detalladas para la asignación de recursos para emergencias infradotadas. Los Coordinadores Humanitarios de la ONU deben rendir cuentas por un liderazgo eficaz que consiga una respuesta humanitaria priorizada, que esté basada en necesidades claramente evaluadas. Y por último, es necesario acelerar y apoyar enérgicamente los esfuerzos de la ONU para fortalecer y reformar la bolsa de Coordinadores Humanitarios con experiencia.

3. Los donantes y el CERF

Los fondos comprometidos para el CERF en 2007, ascienden ya a un total de 343 millones de dólares, y se espera que la cifra alcance los 400 millones de dólares. Ello confirma que la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) está más cerca de su meta de conseguir que el fondo alcance los 500 millones de dólares. Oxfam Internacional reconoce que ello representa una gran mejora con respecto a las contribuciones de 2006 (299 millones de dólares), pero debemos

reconocer que está todavía muy lejos de cubrir el déficit de la respuesta internacionales a las necesidades humanitarias.

Durante la última Conferencia de Alto Nivel celebrada en Nueva York en diciembre de 2006 para evaluar los logros del CERF, dieciséis nuevos donantes y un número creciente de países que no pertenecen al CAD se comprometieron a contribuir al fondo en 2007. Incluso beneficiarios del CERF (como Líbano, Timor Oriental, Indonesia, Filipinas y Djibouti) se comprometieron a aportar fondos para 2007 en reconocimiento al éxito del mecanismo. Los donantes tradicionales celebraron estas nuevas aportaciones y subrayaron la cualidad del CERF de fortalecer la coordinación entre los donantes. Sin embargo, fue visible la ausencia de algunos de los donantes más ricos e influyentes. Austria, Italia, los EEUU, Canadá, Japón y algunos países exportadores de petróleo todavía no han contribuido al CERF este año. Además, la Secretaría del CERF no consiguió atraer donaciones importantes de donantes privados. Asimismo, algunos miembros criticaron la ausencia de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO, en sus siglas en inglés). Muchos donantes juzgaron que el apoyo político y financiero de más donantes, y el compromiso de mantener una estrecha coordinación son esenciales para garantizar el futuro éxito del Fondo.

ECHO sostiene que su especial capacidad operativa le permite responder a emergencias tan o incluso más rápido que el CERF. ECHO financia directamente proyectos y programas que no están dirigidos por las Naciones Unidas (entre el 50 y el 60 por ciento de su presupuesto operativo está directamente asignado a ONG), y ello aumenta la rapidez e inclusividad de la respuesta en contextos de rápido deterioro. Asimismo, ECHO tiene un enfoque claro en cuanto a la evaluación de necesidades, y cuenta con principios sólidos para la evaluación de impacto de los proyectos. Su presupuesto proviene de las contribuciones de los estados miembros y es poco probable que aumente de forma significativa durante los próximos tres años. Por ello, invertir en el CERF –sostiene ECHO– significaría simplemente añadir una capa más de burocracia. Las contribuciones de ECHO al CERF podrían además no ser juzgadas como dinero “nuevo”, ya que provendrían de su actual presupuesto para ayuda humanitaria.

Con el fin de aprovechar al máximo la especial experiencia y forma de trabajar de ECHO, Oxfam Internacional considera que ECHO debería mantener su modelo de financiación independiente para emergencias, y no debería ser presionado para contribuir al CERF en las presentes circunstancias. Sin embargo, la coordinación entre el CERF y ECHO dentro del país es necesaria y debería ser mejorada para prevenir la duplicación y financiación de múltiples micro proyectos de corto plazo. La UE debería además usar su considerable influencia internacional para urgir a los

donantes no tradicionales a que se comprometan plenamente con el actual proceso de reforma humanitaria, incluyendo el CERF. Asimismo, la UE debería ayudar a las Naciones Unidas a implicarse, por ejemplo, con estados de Oriente Medio, que no sólo poseen suficientes recursos financieros para apoyar el CERF, sino que además están situados en una región que ya se ha beneficiado de la financiación del CERF y que probablemente lo hará en el futuro.

Contribuciones predecibles

Una financiación más predecible es vital para el éxito del CERF, y sólo la existencia de compromisos financieros multianuales puede garantizar una financiación predecible y a largo plazo. Tan sólo el Reino Unido, Suecia, Noruega, Bélgica, los Países Bajos e Irlanda se han comprometido hasta el momento por un periodo de varios años con el CERF. Canadá ha declarado que lo hará en cuanto esté satisfecha con la organización, estructura y gestión del Fondo. Otros donantes importantes, como Alemania, están o dicen estar limitados por restricciones legislativas nacionales que les impiden asumir compromisos financieros multianuales. Pese a que la ONU espera que los actuales donantes renueven sus compromisos en los próximos años, esto es algo que no puede darse por sentado, y es necesario que se lleven a cabo más esfuerzos para garantizar compromisos multianuales, o una solución alternativa a una financiación sostenible en el futuro.

Los países ricos ¿están contribuyendo equitativamente al CERF?

La disparidad que existe entre las contribuciones de los donantes es impactante. Esto se pone especialmente de manifiesto cuando comparamos las contribuciones de los donantes en relación a su producto nacional bruto (PNB). En la siguiente tabla, Oxfam Internacional ha calculado cuál debería ser la contribución de cada uno de los países ricos en base a su cuota de PIB -comparándolo con lo que de hecho se han comprometido a aportar-, si se pretende que la ONU alcance la meta de un CERF que ascienda a 500 millones de dólares. Para este estudio, Oxfam Internacional ha escogido donantes del CAD, excluyendo a ECHO.

Tabla 2: Distribución equitativa del CERF entre los países ricos (listada según los fondos actualmente comprometidos)

| País del CAD | Fondos actualmente comprometidos (en millones de dólares) | “Cuota equitativa” del total de fondos necesarios (en millones de \$) (de \$500m) | Cuota actual de fondos como % de la cuota equitativa (\$500m) |
|-----------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Reino Unido | 83.23 | 34 | 245% |
| Noruega | 57.00 | 4 | 1.377% |
| Países Bajos | 53.30 | 9 | 593% |
| Suecia | 52.00 | 6 | 934% |
| Irlanda | 26.00 | 3 | 1.036% |
| España | 19.95 | 17 | 121% |
| Dinamarca | 8.80 | 4 | 228% |
| Suiza | 8.38 | 6 | 136% |
| Australia | 7.91 | 10 | 80% |
| Finlandia | 6.67 | 3 | 226% |
| Alemania | 6.65 | 43 | 16% |
| Luxemburgo | 5.32 | 0.5 | 1.182% |
| Bélgica | 2.93 | 6 | 52% |
| Francia | 1.26 | 33 | 4% |
| Nueva Zelanda | 1.00 | 2 | 63% |
| Portugal | 0.26 | 3 | 10% |
| Austria** | 0 | 5 | 0% |
| Canadá* | 0 | 16 | 0% |
| Grecia | 0 | 3 | 0% |
| Italia** | 0 | 26 | 0% |
| Japón* | 0 | 75 | 0% |
| Estados Unidos* | 0 | 195 | 0% |

* O bien se comprometió a contribuir o contribuyó en 2006; o bien han expresado la intención de contribuir en 2007.

** No se han comprometido a contribuir, ni ha contribuido en el pasado.

Fuente: Oxfam GB, 2007.

Las grandes diferencias que existen en la financiación entre los donantes tradicionales son claramente evidentes. En 2007, el Reino Unido fue por segundo año consecutivo el mayor apoyo financiero del CERF, mientras que Noruega encabezaba la lista de países con la “cuota equitativa” más alta. Luxemburgo e Irlanda también aportaban contribuciones diez veces superiores a las de su cuota equitativa. Lo que ilustra este estudio es el apoyo generalizado del que goza el CERF, y la sistemática generosidad de los donantes de los países escandinavos. Sin embargo, el estudio demuestra también el excepcionalmente bajo apoyo que el CERF recibió por parte de algunos de los principales donantes, como por ejemplo, Estados Unidos, Japón, los Estados exportadores de petróleo y algunas naciones de la UE, con Italia y Austria como ejemplos obvios, pero también con Alemania y Francia. A nivel global, Europa ha sido el donante regional más importante.

Cuando escribíamos este informe, un importante número de donantes todavía no había anunciado sus contribuciones para 2007. Su ausencia en el conjunto (pool) de donantes es políticamente significativa y no ha pasado desapercibida por parte de los demás donantes. Estados Unidos, Japón y Canadá han señalado que podrían comprometer fondos en un futuro.

La valoración de los donantes en relación al CERF hasta la fecha

La mayoría de donantes reconoce que el CERF es parte esencial de la agenda de reforma humanitaria de las Naciones Unidas, y que es coherente con los objetivos de la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria de lograr una ayuda humanitaria eficaz, basada en principios sólidos, y que cuente con una adecuada rendición de cuentas. Hasta la fecha, la respuesta general en relación al funcionamiento del Fondo ha sido positiva. Pese a que el CERF posiblemente no ha alcanzado su nivel óptimo de funcionamiento en su primer año de vida, la mayoría de los donantes se muestran satisfechos con los avances que se han logrado y son optimistas en relación a su futura capacidad operativa. En consecuencia, a estas alturas muchos son reacios a criticar el mecanismo y permanecen, por el contrario, a la espera de una evaluación oficial de su eficacia.

Como parte de este estudio, Oxfam Internacional mantuvo conversaciones informales con algunos donantes, entre ellos, representantes de Irlanda, Suecia, Noruega, Japón, los Países Bajos, Alemania, Reino Unido y EE.UU. De estas entrevistas y de la información recogida durante la Conferencia de Alto Nivel celebrada en diciembre de 2006, se han identificado los siguientes temas como aquellos que más preocupan a los donantes en 2006/07. La mayoría de ellos han sido planteados tanto por los donantes como por las ONG.

Una financiación oportuna

Como ya se ha mencionado antes, los retrasos administrativos y en el desembolso de los fondos han constituido una fuente de preocupación para muchos actores, incluyendo los donantes. Sin embargo, ya han sido eliminados o reducidos algunos de los obstáculos administrativos y se espera que esto evite algunos de los prolongados retrasos en el desembolso de fondos y en la puesta en marcha de proyectos sufridos en 2006.

No obstante, la rapidez de la respuesta seguirá implicando un equilibrio entre intereses encontrados. Algunos donantes encuestados creían que la rapidez de la respuesta no debía nunca comprometer la transparencia o la inclusividad, ni durante el proceso de priorización, ni durante el de la respuesta a emergencias; otros donantes no estaban tan convencidos de este punto y se mostraban a favor de garantizar una respuesta rápida a las necesidades humanitarias, uno de los principales objetivos del CERF. Es necesario que se negocie y se lleve a cabo un seguimiento para equilibrar ambas posturas durante 2007. Es de esperar que las mejoras en el área de la

priorización y coordinación, así como los nuevos mecanismos del CERF que fortalezcan la inclusividad de las ONG, permitan en un futuro que la balanza se incline hacia la rapidez.

La inclusividad

Varios donantes han expresado también su preocupación por el papel limitado o “secundario” que juegan las ONG en el CERF, lo que cuestiona la eficacia del Fondo sobre el terreno. Mientras que la mayoría de las partes está de acuerdo con que las ONG deben estar implicadas en el proceso de priorización, existe desacuerdo sobre el papel que deben jugar más allá de este nivel.

Acción preventiva

A pesar de que se considera que el CERF ha funcionado bien a la hora de responder tanto a crisis olvidadas como a nuevas emergencias, su funcionamiento ha sido más débil en cuanto a la acción preventiva. Es cierto que la acción preventiva no es un objetivo directo del CERF. Sin embargo, algunos donantes sienten que, especialmente en regiones proclives a sufrir crisis y en las emergencias actuales, es tan importante una mejor prevención de los problemas como la respuesta a la crisis inmediata. Otros donantes han declarado que el CERF debería ceñirse a su mandato original, ya que existen otros mecanismos que fueron diseñados para llevar a cabo la acción preventiva y que están en mejor posición para hacerlo.

La imparcialidad de la asignación de fondos

Hasta la fecha, aproximadamente el 59 por ciento de los fondos para una respuesta rápida del CERF, y todos los casos excepto uno en relación a los fondos para emergencias infradotadas, han sido asignadas a países del África subsahariana. Algunos donantes han cuestionado la imparcialidad y la equidad de esta asignación, a pesar de los evidentes indicios que arrojan las estadísticas de los Llamamientos Consolidados (CAP). También ha sido puesto en duda el destacado papel del Coordinador de Ayuda de Emergencia (ERC) y los criterios utilizados para la asignación de fondos. Este es un tema que es necesario seguir negociando y que precisa una definición más ajustada de los criterios de asignación.

4. Se han logrado avances, pero existen serios retos

El CERF tiene el potencial de mejorar de manera significativa la forma en la que el mundo responde a nuevos conflictos y a desastres naturales, pero la experiencia hasta la fecha muestra que todavía está muy lejos de lograr su pleno potencial. El primer año de funcionamiento del Fondo ha puesto de manifiesto tanto su potencial como los retos a los que se enfrenta.

Todavía es pronto para llevar a cabo una valoración exhaustiva del impacto del CERF en las vidas de las personas afectadas por crisis. Esto requerirá un análisis profundo del impacto, lo que requiere que mejore el registro de datos sobre el terreno y a nivel de las oficinas centrales a medida que se desarrolla el Fondo, algo fuera del alcance de este informe.²¹ Sin embargo, Oxfam Internacional considera que se ha logrado avanzar mucho en un periodo relativamente corto de tiempo para establecer y mejorar el Fondo. El CERF ha logrado resultados positivos en varios casos y Oxfam Internacional es prudentemente optimista de que incrementará y mejorará la respuesta humanitaria, siempre y cuando se aborden las deficiencias de las que todavía adolece.

Con el fin de garantizar que el CERF satisface su objetivo de mejorar las respuestas rápidas y predecibles a los desastres, es necesario que se adopten las medidas siguientes de manera inmediata:

Tanto la Secretaría del CERF como las agencias de la ONU deben lograr que el desembolso de fondos sea más rápido y predecible. Igualmente importante es la rapidez en el desembolso posterior de esos fondos de las agencias de la ONU a las ONG y otras agencias operativas. Para lograr este objetivo, la ONU debería:

- Identificar y negociar acuerdos más eficaces con agencias operativas; incrementar y normalizar la inclusión de las ONG en los mecanismos de priorización dentro del país, y en la toma de decisiones del CERF, proporcionando orientaciones claras para los Coordinadores Humanitarios y Coordinadores Residentes en relación a este asunto, y exigiéndoles que rindan cuentas de ella; y simplificar el acceso de las ONG a los fondos del CERF. Los estados deben considerar el objetivo a largo plazo de ampliar el mandato del CERF para ofrecer a las ONG un acceso directo a este Fondo. Mientras se llega a un acuerdo en relación a este tema, es necesario desarrollar otras relaciones más directas de financiación con el fin de mejorar la rapidez del desembolso de los fondos a las ONG y a otros socios operativos. Los objetivos deben ser tanto el de mejorar la rapidez de la respuesta a emergencias, como el de reducir los costes administrativos. Por ejemplo, los recursos del CERF podrían ser asignados y desembolsados por el Coordinador Humanitario (con el apoyo administrativo de la OCHA o el PNUD) tal y como se hace en los países que tienen mecanismos comunes de financiación ("pooled funding mechanisms"). Otra posibilidad sería que la Secretaría del CERF ampliase el actual programa piloto de asignar pre-financiación a agencias seleccionadas, para permitir un mecanismo de respuesta que sea realmente rápido (tal y como se está haciendo actualmente en la RDC, o mediante el Fondo de Respuesta Humanitaria en las inundaciones de Somalia).
- Seguir con el proceso de normalización y simplificación de la administración del CERF. Ello incluye agilizar la asignación, y en

especial, el desembolso de fondos; reducir los gastos administrativos y de transacción sobre el terreno y en la sede, haciendo que los costes indirectos se correspondan con una mejora en la calidad y cualidad de la respuesta para las personas que lo necesitan; lograr una mayor transparencia en la asignación de fondos y los procedimientos de solicitud; e impartir una formación sólida para el personal que llegue e incluya el nivel de Coordinador Humanitario.

- Establecer criterios más detallados para la identificación de emergencias infradotadas y la asignación de recursos del CERF con el objetivo de lograr que ésta sea más predecible e imparcial.

Es necesario que el nuevo ERC continúe interpretando su mandato de asignaciones de manera amplia, con vistas a gastar cada año la máxima cantidad posible del CERF. Una vez que el Fondo sobrepase los 500 millones de dólares exigidos, se debería revisar el modelo de asignación que ofrece dos terceras partes para respuesta rápida pero sólo una tercera parte para emergencias infradotadas.

2. Los donantes deben lograr una financiación más sostenible y predecible.

- Es preciso que los donantes se comprometan con el CERF de manera significativa, sostenible y a largo plazo, sin utilizar para ello a fondos humanitarios ya existentes.
- Los donantes deben comprometerse a aumentar sus contribuciones al CERF para que este alcance los 500 millones de dólares solicitados por las Naciones Unidas. En su debido momento, y a medida que el impacto positivo del CERF sea más evidente, los donantes deben aumentar el tamaño del CERF hasta que este alcance los mil millones de dólares.

3. El CERF debe complementar otras iniciativas de reforma.

- La Secretaría de las Naciones Unidas debe normalizar la inclusión de las ONG dentro de los mecanismos de priorización que subyacen al enfoque de financiación común (pooled funding), al enfoque cluster y al CERF mediante la designación de criterios claros y objetivos que guíen a los Coordinadores Humanitarios y a los Coordinadores Residentes en relación a este tema, y exigiéndoles la rendición de cuentas al respecto
- Con el fin de lograr una cooperación mayor con dichos mecanismos de priorización y de evaluación de necesidades, es preciso que las agencias (incluidas las ONG) fortalezcan la capacidad de la

organización y apoyen una mayor transparencia y un intercambio de información más eficaz.

4. Las Naciones Unidas deben garantizar evaluaciones de impacto mucho más amplias y profundas de los proyectos financiados a través del CERF.

- La Secretaría del CERF, las agencias de la ONU y las agencias operativas deben mejorar el proceso de recogida de datos y la evaluación de proyecto en base a indicadores comunes. Las agencias de la ONU deben garantizar también la recopilación y provisión de datos estandarizados que registre la fecha y la cantidad de fondos del CERF entregados a las ONG o a otras agencias operativas. El que esto se lleve a cabo es fundamental a la hora de valorar el impacto del CERF y de garantizar que el mismo está trabajando a favor de aquéllos que necesitan ayuda humanitaria.
- En estrecha colaboración con la sociedad civil, el Grupo Consultor del CERF debe establecer metas para mejorar la rapidez del desembolso de fondos y la respuesta a emergencias. Los avances conseguidos en relación a estas metas podrían proporcionar importantes cotas de referencia para que los donantes incrementaran los fondos más allá de la actual meta de los 500 millones de dólares.

Ninguna de estas recomendaciones sobrepasa la capacidad actual de los donantes humanitarios o del sistema humanitario en su conjunto. Sin embargo, precisan de un compromiso firme e inmediato. Un CERF que esté financiado de manera adecuada y sostenible de manera que permita realmente una respuesta rápida a crisis humanitarias, ayudaría mucho a mejorar el sistema humanitario internacional y a responder a las necesidades humanitarias.

Es evidente que el CERF por sí solo no resolverá todas las deficiencias del actual sistema humanitario. No puede reemplazar la financiación a largo plazo y a gran escala que se necesita en los países más pobres. Simplemente es una parte de un proceso mucho más amplio de reforma humanitaria que todavía se encuentra en sus primeras etapas, y que requiere el apoyo urgente y sostenible de la comunidad humanitaria en un nivel más amplio.

Notas

¹ El Comité de Ayuda al Desarrollo es el organismo principal a través del cual la OCDE negocia sobre aspectos relacionados con la cooperación con países en desarrollo.

² Desde Oxfam Internacional expresamos nuestro agradecimiento a la Secretaría del CERF por la disponibilidad de la información obtenida sobre el terreno.

³ Development Initiatives (2006) *Global Humanitarian Assistance 2006*, pág.28. Londres: Development Initiatives.

⁴ Development Initiatives define la ayuda humanitaria internacional (GHA) como la suma del total de la ayuda bilateral de emergencia y socorro de los donantes DAC + el total de la ayuda de emergencia y socorro de la UE + el total de las contribuciones multilaterales al ACNUR y al UNWRA + un parte de las contribuciones multilaterales al PMA. Véase *Global Humanitarian Assistance 2006*.

⁵ Las cifras del Servicio de Seguimiento Financiero (FTS) de la ONU incluyen todos los Llamamientos Consolidados y Humanitarios para 2006. Véase la *Relief Web: Financial Tracking Service* de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU. <http://ocha.unog.ch/fts2>

⁶ Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) (2006) "Guidelines: Central Emergency Response Fund (CERF): Grant Component". <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

⁷ Secretario General de la ONU (2006) *El Fondo Central para Respuestas en Emergencias: Informe del Secretario General*, pág.1. Ginebra: Asamblea General Consejo Económico y Social

⁸ **El Comité Permanente Inter-Agencias (IASC)** es un foro entre agencias para la coordinación, el desarrollo de políticas y para la toma de decisiones. Abarca a los principales socios de la ONU y de fuera de la ONU. Bajo el liderazgo del ERC, el IASC desarrolla políticas humanitarias, acuerda sobre una división clara de responsabilidades para los diversos aspectos de la respuesta humanitaria, identifica y aborda los vacíos en las respuestas, y trabaja para defener la aplicación eficaz de los principios humanitarios. El IASC fue fundado en 1992, conforme a la Resolución 46/182.

El objetivo del **enfoque "de clusters"** es el de fortalecer a través de todo el sistema la preparación y capacidad técnica para responder a emergencias humanitarias, garantizando que existe un liderazgo y una rendición de cuentas predecibles en todos los principales sectores o áreas de la respuesta humanitaria. Su objetivo es el de entregar respuestas más estratégicas y mejorar la priorización de los recursos disponibles, clarificando la división del trabajo entre los organismos, definiendo más claramente el papel y las responsabilidades de las organizaciones humanitarias dentro de los sectores, y proporcionando al Coordinador Humanitario tanto con un primer punto de llamada, como con un proveedor de última instancia en todos los principales sectores o áreas de actividad. **Coordinadores estratégicos (cluster leads) globales o de sector:** Nutrición - UNICEF, Salud - OMS, Agua/Saneamiento - UNICEF, Refugios de Emergencia: IDP (por causa de conflictos) - ACNUR / Situaciones de desastre - FICR, Coordinación/Gestión de los campos: IDP (por causa de conflictos) - ACNUR/ Situaciones de desastre – la OIM, Protección: IDP (por causa de conflictos) – ACNUR Desastres/población civil afectada por conflictos (no considerados IDP) - ACNUR/OACDH/UNICEF, Recuperación Temprana - PNUD,

⁹ El Cimité Consultivo de la Secretaría del CERF ha redefinido recientemente los requisitos para la evaluación y la rendición de cuentas del CERF. Todas las agencias receptoras deben proporcionar un informe anual al ERC, en el que se esbozen cuáles han sido los beneficiarios, los objetivos y los resultados, y que incluya información financiera sobre los gastos. Además, las agencias son responsables de la evaluación de programa; todavía no se ha completado ninguna evaluación oficial de proyecto del CERF. Está previsto que se realice una evaluación independiente del CERF en 2007, que vendrá seguida de una evaluación externa en 2008.

¹⁰ Oxfam agradece enormemente los datos sobre el terreno proporcionados por la Secretaría del CERF. Estaremos encantados de poner a la disposición de los investigadores que puedan estar interesados, más detalles sobre nuestras fuentes y sobre el alcance de nuestro estudio.

¹¹ Esta asignación fue realizada durante el primer mes de funcionamiento del CERF, cuando los retrasos eran muy frecuentes debido a la falta de consenso sobre los procedimientos administrativos.

¹² Hasta el momento, la Secretaría del CERF ha completado talleres humanitarios enfocados a la reforma, que incluían medio día de formación sobre el CERF, en la que participaron la agencia de la ONU, del OCHA y el personal de ONG en Panamá, Nairobi, Bangkok, Dakar y Johannesburgo. También ha completado una capacitación de formadores de dos días de duración en Nueva York, para 20 personas, cuyo objetivo era el de desarrollar turnos de personal capacitado como "capacidad de reacción" para preparar las propuestas del CERF. Capacitaciones similares, que incluyan a las ONG, están previstas para Ginebra (marzo 2007) y África (antes de junio de 2007).

¹³ Estas cifras están basadas en las estimaciones de Oxfam Internacional relativas al total de la financiación humanitaria internacional para 2006, tomando en cuenta la financiación humanitaria internacional para 2005 y cifras para 2004, que concuerdan más con las anteriores tendencias de la ayuda humanitaria. Es imposible calcular con precisión la ayuda humanitaria internacional para 2006, ya que el incremento espectacular que experimentó la ayuda en 2005 a raíz de la respuesta al tsunami presenta de manera sesgada el promedio para los últimos cinco años.

¹⁴ Secretario General de la ONU (2006) *El Fondo Central para Respuestas en Emergencias: Informe del Secretario General*, pág.4. Ginebra: Asamblea General Consejo Económico y Social.

¹⁵ Representantes sueco, británico y noruego: entrevista informal con el autor, 2006/7.

¹⁶ Representante holandés: entrevista personal con el autor, 2006.

¹⁷ Los datos fueron recogidos durante marzo y julio de 2006. Existen muy pocos datos nuevos disponibles sobre proyectos del CERF implementados por ONG, más allá de la tabla completa sobre el estudio de casos en la implementación a nivel de país que Oxfam Internacional pondría con mucho gusto a disposición de los investigadores interesados.

¹⁸ Los mecanismos de financiación común (pool funding), que están siendo probados en la RDC y en Sudán, permite a los donantes poner sus contribuciones en un fondo central administrado por el Coordinador Humanitario de la ONU. Este fondo central tiene el cometido de mejorar la rapidez y flexibilidad de la

financiación, y garantizar que los fondos están dirigidos a cubrir las prioridades más urgentes.

¹⁹ Secretario General de la ONU (2006) *El Fondo Central para Respuestas en Emergencias: Informe del Secretario General*, pág.10. Ginebra: Asamblea General Consejo Económico y Social.

²⁰ Development Initiatives (2006) *Global Humanitarian Assistance 2006*, pág.3. Londres: Development Initiatives.

²¹ La próxima evaluación oficial externa del CERF, prevista para el 2008, puede arrojar alguna luz sobre el funcionamiento global del Fondo. Sin embargo, existe la preocupación de que esta evaluación no acometerá ninguna evaluación significativa de impacto de proyecto, sino más bien se concentrará en el funcionamiento del mecanismo a nivel de las sedes. Esto podría significar, por ejemplo, un enfoque centrado en la rapidez del desembolso de los fondos a las agencias de la ONU, que no considere las complejidades del desembolso posterior o del impacto en los beneficiarios.

Referencias

Matrices Informativas de los Proyectos de las Agencias del CERF

FAO (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Sudán y RDC",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OIM (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Costa de Marfil: Grupo para la Protección", <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OIM (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Costa de Marfil: Grupo para el Agua y los Servicios de Saneamiento",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OIM (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Haití",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OIM (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Timor Oriental",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OIM (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Zimbabwe",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

PNUD (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Guinea-Bissau, Yibuti y la República Democrática del Congo",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

ACNUR (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Burundi, República Centroafricana, Chad, Costa de Marfil, RDC, Etiopía, Guinea, Kenia, República del Congo, Sudán, Timor-Oriental y Zambia",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Chad",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Eritrea",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Etiopía",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Guinea-Bissau",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Kenia",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en el norte de Sudán",
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en la República del Congo", <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Somalia", <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en la República Centroafricana", <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en la República de Yibuti" <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>.

UNICEF (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Timor Oriental", <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

PMA (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Chad Oriental, Yibuti, Etiopia, Kenia, Cuerno de África, Guinea-Bissau, Níger, Somalia, Sudán, República del Congo y República Democrática del Congo", <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OMS (2006) "Matriz Informativa de la Agencia en Costa de Marfil, Yibuti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sudán, Haití, y Zimbabwe", <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

Otros Informes y Artículos

Development Initiatives (2005b) *Human Development Office Occasional Paper: Aid Data Report*. Somerset: Development Initiatives.

Development Initiatives (2006) *Global Humanitarian Assistance 2006*. Londres: Development Initiatives.

Comité Permanente Inter-Agencias (IASC) (2006) "IASC Self-Assessment of Cluster Approach", www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents (consultado por última vez por el autor en enero de 2007).

Irish Aid (2006) "Conor Lenihan T.D. holds talks with UN Under Secretary-General Jan Egeland", comunicado de prensa, 6 de noviembre de 2006. http://www.irishaid.gov.ie/latest_news.asp?article=858 (consultado por última vez por el autor en diciembre de 2006).

Oxfam (2006) "Global military spending set to top Cold War high as conflict causes record hunger", comunicado de prensa, 22 de septiembre de 2006. <http://www.oxfam.org/en/news/pressreleases2006> (consultado por última vez por el autor en diciembre de 2006).

Secretario General de las NNUU (2006) "Establishment and Operation of the Upgraded Central Emergency Response Fund", *Boletín del Secretario General*. UN Doc. ST/SGB/2006/XXX de abril de 2006.

Secretario General de NNUU (2006) *The Central Emergency Response Fund: Report of the Secretary-General*. Ginebra: Asamblea General Consejo Económico y Social.

Recursos en la Web

OCDE (2006) "Final official Development Aid Assistance (ODA) Data for 2005", <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA)
Home del Rondo Central para Respuestas en Emergencias,
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA)
Relief Web: Financial Tracking Service, <http://ocha.unog.ch/fts2>

Banco Mundial "Total GNI, 2005, Atlas Method",
<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNI.pdf>

Además, este documento ha recogido información de un gran número de entrevistas con representantes de los principales donantes, de encuestas de estudios de casos de Oxfam Internacional, y de informes internos de país de NNUU.

© Oxfam Internacional, marzo de 2007

Este informe ha sido elaborado por Dr. Tanja Schuemer-Cross y Alexis Arthur. Queremos agradecer la colaboración de Greg Puley, junto a la de muchos otros, por sus útiles comentarios y su apoyo. Forma parte de una serie de documentos escritos para promover el debate público sobre cuestiones de política humanitaria y desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación, siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que todo uso de su obra le sea comunicado con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para su uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. E-mail publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre las cuestiones abordadas en el presente documento, no dude en enviar un correo electrónico a la siguiente dirección: advocacy@oxfaminternational.org.

Oxfam Internacional es una confederación de doce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América, Oxfam-Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Australia, Oxfam Alemania, Oxfam Francia – Agir Ici, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Novib, Oxfam Nueva Zelanda y Oxfam Quebec. Si desea más información llame o escriba a cualquiera de las organizaciones o visite www.oxfam.org

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Oxfam America 226 Causeway Street, Floor 5, Boston, MA 02114-2206, USA Tel: +1.617.482.1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p> | <p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p> |
| <p>Oxfam Australia 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p> | <p>Intermón Oxfam (España) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p> |
| <p>Oxfam-in-Belgium Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p> | <p>Oxfam Ireland Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p> |
| <p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p> | <p>Oxfam New Zealand PO Box 68357, Auckland 1145, New Zealand Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p> |
| <p>Oxfam France - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p> | <p>Oxfam Novib (Netherlands) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p> |
| <p>Oxfam Germany Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p> | <p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p> |
| <p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44 (0)1865.473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p> | |

Secretariado de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK.
Tel: +44.(0)1865.339100. Email: information@oxfaminternational.org. Web site: www.oxfam.org

Oficinas de advocacy de OI: E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, USA Tel: +1.202.496.1170.

Bruselas: 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgium Tel: +322.502.0391.

Ginebra: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland Tel: +41.22.321.2371.

Nueva York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA Tel: +1.212.687.2091.

Organizaciones vinculadas. Las siguientes organizaciones están vinculadas a Oxfam Internacional:

Oxfam Japan Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan
Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp

Oxfam India B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India
Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Miembro observador de Oxfam. La siguiente organización tiene estatus de ‘observadora’ en Oxfam Internacional, con vistas a una posible integración:
Fundación Rostros y Voces (México) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.
Tel/Fax: + 52 55 687 3002. E-mail: comunicacion@rostrosyvoces.org
Web site: www.rostrosyvoces.org