

# **La acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales y... mucho más**

## **Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria**

**Elaborado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)**

**Coeditado con Médicos Sin Fronteras-España, con el apoyo del Ayuntamiento de Córdoba  
y la Universidad Complutense de Madrid**

### **Presentación**

En el origen del proyecto que ha dado lugar a la creación del **Observatorio de la Acción Humanitaria** percibíamos la necesidad de hacer un seguimiento estable de la acción humanitaria en nuestro país, compartiendo un sentimiento muy extendido por aquellos que buscan la mejora del trabajo solidario a través de la reflexión, la discusión franca y la crítica (y autocrítica). Con esa intención los Informes anuales, iniciados con el análisis de 2003, pretenden ir cubriendo ese hueco, con clara vocación de permanencia y de apertura a la colaboración con la comunidad humanitaria española. Éste es y ha sido desde su puesta en marcha el espíritu que ha animado a quienes formamos parte del citado Observatorio: contribuir constructivamente a la mejora de la acción humanitaria, de modo que pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen, y que no son otros que los de prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación.

En el mes de diciembre de 2005 veía la luz el primer Informe, titulado “**La acción humanitaria en 2003-2004: Años convulsos, respuesta insuficiente**”, dedicado esencialmente al análisis de la respuesta nacional e internacional a las crisis y emergencias de aquellos dos complejos años. El texto era el resultado de un trabajo de investigación desarrollado en el marco del Observatorio, promovido por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) con el apoyo de Médicos Sin Fronteras-España, el Ayuntamiento de Córdoba y la Universidad Complutense de Madrid.

Al iniciar aquella andadura, como es lógico, deseábamos que el Informe sirviera a la mejora de la acción humanitaria española suministrando nuevos elementos de reflexión y debate y ofreciendo, por vez primera y con vocación de regularidad anual, una radiografía de la realidad del trabajo humanitario en nuestro país. Poco sospechábamos entonces que el impacto real sería el que fue y que influyera, como de hecho ha ocurrido, de modo relevante en las posiciones de muchos actores de nuestra cooperación. Valga algún ejemplo para ilustrar lo que decimos.

Fruto de la labor de investigación del IECAH y de su seguimiento- por ejemplo, en lo que respecta al componente militar de la acción humanitaria española- se ha conseguido que se sea más riguroso en la contabilización de ciertos datos que generaban cierta confusión. En efecto, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (DGPOLDE) fue sensible a nuestras consideraciones, lo que ha hecho que haya aumentado su rigor en la contabilización de los fondos de AOD desembolsados por el Ministerio de Defensa (MINISDEF) y en especial los que imputa como acción humanitaria. Y sobre todo, que lo que se considere como aportaciones humanitarias siga

los criterios internacionales al respecto. En efecto, en el Avance de Seguimiento del PACI publicado en septiembre de 2005, cuyos datos usamos provisionalmente en nuestra investigación, se contabilizaba como “acción humanitaria” proveniente del MINISDEF la cantidad de 44.083.994 de euros, lo que suponía casi un 50% de la acción humanitaria española durante 2004. El IECAH mantuvo varios contactos con DGPOLDE, a diferentes niveles, incluyendo una reunión de trabajo con técnicos de la misma sobre el tema de la contabilización de la acción humanitaria y sobre el modo de imputar costes de las misiones en las que participan tropas españolas. Nuestro planteamiento era que se estaban imputando costes de modo incorrecto y que éstos no correspondían a gastos destinados a la acción humanitaria, tal como recogen los organismos internacionales. Debemos hacer constar que, finalmente, el Seguimiento del PACI 2004 rebajaba la aportación humanitaria del citado ministerio a 937.741 euros, al tiempo que el conjunto de AOD del MINISDEF se reducía de más de 45 millones de Euros a menos de 33 millones.

Al ser la participación de contingentes militares en misiones de carácter humanitario un tema de especial sensibilidad y generador de polémicas en nuestro país, a nadie se le escapa que el manejo y la presentación de los datos correspondientes a esas operaciones cobra una indudable importancia.

Si éste es ya en sí mismo un efecto que justifica la puesta en marcha del Informe, estimulando el esfuerzo para lograr que cada año podamos contar con un elemento de análisis de tal naturaleza, no menor es el que se deriva de los cambios registrados en la actitud de una amplia mayoría de actores humanitarios en el uso de criterios similares de cómputo o en el interés para conocer mejor iniciativas internacionales como la de la Buena Donación Humanitaria / *Good Humanitarian Donorship* (GHD), incentivando su incorporación activa.

En esa misma línea, la publicación del primer Informe dio lugar a preguntas parlamentarias, que sin duda contribuyen a la mejora de la rendición de cuentas y a la transparencia de nuestro sistema de cooperación. De esta forma se ha contribuido, asimismo, a incrementar el interés y la sensibilidad de las diferentes fuerzas políticas parlamentarias sobre la acción humanitaria, en un proceso que debe llevar a que este tema deje de ser una asignatura pendiente de la agenda nacional.

Queremos citar por último que el Informe fue también muy bien acogido en el sector humanitario y de cooperación y que las ONG, y especialmente sus Coordinadoras y otros actores de cooperación como aquellos de la cooperación descentralizada, nos han ido haciendo sugerencias y aportaciones de mejora que, a buen seguro, contribuirán a ir mejorando cada año el resultado final impulsado desde el Observatorio.

En definitiva, todas estas cuestiones nos han animado a continuar la investigación sobre la realidad de la acción humanitaria en el año 2005. La idea básica sigue siendo, como en su origen, hacer un seguimiento cotidiano de la ayuda española enmarcándola en la ayuda internacional, así como contribuir a mejorar algunas cuestiones sobre la metodología, el seguimiento de los datos y su análisis. Todo ello tratando, simultáneamente, de recoger los aspectos más notables del debate internacional sobre materias propias del ámbito humanitario, así como la evolución de la agenda de seguridad internacional, tanto en lo que afecta a los desastres naturales como a los conflictos violentos que, por desgracia, siguen caracterizando al mundo de hoy.

El Informe que presentamos en esta ocasión abarca, por tanto, el año 2005; un periodo que, como se ha dicho reiteradamente, se vio caracterizado por el elevado número de desastres naturales de

gran intensidad, así como por la persistencia de algunas de las crisis y conflictos violentos que ya habían estallado en años anteriores. Una combinación generadora de mayores niveles de subdesarrollo, vulnerabilidad e inseguridad para la que, cabe adelantarle ya desde el principio, la comunidad internacional sigue sin articular mecanismos de respuesta suficientemente eficaces, tanto por falta de activación de los recursos necesarios para ello como, sobre todo, por una manifiesta falta de voluntad para ponerlos a disposición de los que más sufren estas tragedias.

En lo que respecta a su estructura, el primer bloque del Informe se centra en el repaso a los grandes acontecimientos internacionales que han marcado la acción humanitaria. Tras hacer un breve recorrido panorámico por los principales eventos de 2005, se profundiza en las respuestas que se han dado desde la comunidad internacional analizando su alcance, sus limitaciones y tratando de identificar las tendencias que pueden afectar al futuro. Incidimos especialmente en algunas de las iniciativas de reforma que se están dando en el seno de las Naciones Unidas. Como en el Informe anterior, se dedica un capítulo a los aspectos jurídicos y en especial a la realidad del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

El análisis de casos concretos, en los que se puede observar de cerca la actuación de muy diversos actores ante la ocurrencia de un desastre o un conflicto, suministra muchísima información y plantea numerosas cuestiones que interesan muy directamente en un Informe de estas características. Por ello, hemos incorporado tres capítulos que analizan situaciones muy diversas pero que permiten extraer algunas conclusiones más generales. El primero estudia en profundidad la respuesta internacional, y española, a la crisis creada por el *tsunami* que asoló las costas asiáticas a finales de 2004, en la que se considera la mayor operación humanitaria durante 2005. El segundo se centra en una de las llamadas crisis olvidadas, derivada de la hambruna que afectó a Níger y otros países del Sahel, y que provocó cierta confusión al plantearse la vinculación con el desarrollo y los problemas estructurales de modo inadecuado, lo que acabo generando aún más pérdidas de vidas humanas. Por último en este apartado, tratamos el tema de las llamadas “misiones integradas”, con las que la comunidad internacional se ha planteado un nuevo tipo de operaciones de paz con mandatos muy amplios, que crean confusión sobre el papel que en ellas juegan las cuestiones humanitarias. La mezcla de objetivos de seguridad, acciones militares, construcción del Estado..., por un lado, y las labores humanitarias y de protección de los derechos humanos, por otro, se ha mostrado como problemática y algunos estudios recientes así lo evidencian.

El segundo bloque del Informe se dedica al análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2005. Tras haber analizado en el Informe anterior el papel de la cooperación descentralizada, y en especial el de las Comunidades Autónomas, nos centramos en esta ocasión en la Administración Central, y más en concreto en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), sin desatender, aunque con menor detalle, a otros Ministerios. En el año estudiado se experimentaron algunos avances, especialmente relevantes en materia presupuestaria y en el aumento del compromiso multilateral, que no se vieron acompañados de las reformas orgánicas previstas desde hace tiempo y que por motivos administrativos se siguen demorando. Así, la reforma de la AECI, pendiente de la aplicación de la Ley de Agencias, ha dejado congelado el compromiso de creación en su seno de una Oficina Humanitaria o similar, que dé mayor peso al componente humanitario de nuestra cooperación. Este bloque suministra numerosos datos cuantitativos y cualitativos y se detiene, asimismo, en analizar la coherencia de la acción humanitaria pública española con los acuerdos internacionales asumidos por nuestro país, como la ya citada iniciativa GHD. Aunque no se profundiza en ello, dado que será objeto de reflexión en el Informe de 2006, se citan y dan algunas pinceladas sobre el proceso de elaboración de los

Documentos de Estrategia Sectorial de la Cooperación Española en el que se están discutiendo, entre otros, los relativos a Construcción de la Paz y, por otra parte, a Acción Humanitaria.

Se completa el presente Informe con algunos Anexos en los que incluimos tanto una cronología de los principales acontecimientos del año en clave humanitaria, como algunos listados de proyectos que pensamos que son de gran interés. La AECI ha avanzado durante el año 2005 de modo muy importante su sistema de cómputo de gastos y de notificación a los organismos internacionales, mediante el llamado formulario de los 14 puntos, que incorporamos a los anexos.

De modo sintetizado, presentamos al inicio del Informe un resumen ejecutivo, que recoge sus principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas en páginas posteriores. Este es y ha sido siempre el espíritu del Observatorio de la Acción Humanitaria, aportar constructivamente a la mejora de la acción humanitaria de modo que pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen que nos son otros que los de prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación.

El Informe es una obra colectiva del IECAH en el que han participado además, la Presidenta de Médicos sin Fronteras-España Paula Farias y los investigadores de la consultora DARA, Lucía Fernández, Agustín Moya y Soledad Posada en capítulos específicos. Nuestro agradecimiento a ellos por su colaboración. Por parte de IECAH han participado en el Informe, Jesús Núñez Villaverde (Balance del año y cuestiones generales), Laurence Thieux (Misiones integradas y cuestiones generales), María José Salvador (Aspectos jurídicos), Pepe Mirabal (Ayuda española), Inés Fernández Martín (Cronología), Fernando García Calero (Edición, cronología y cuestiones generales) y Camille Nussbaun (Cuestiones generales). La coordinación del Informe y la elaboración de algunas partes del mismo corrió a cargo de Francisco Rey Marcos.

Desde el IECAH sólo nos resta agradecer su colaboración a quienes nos acompañan en la aventura que implica el **Observatorio de la Acción Humanitaria**- con especial referencia en este caso a Médicos Sin Fronteras-España, coeditor del Informe- y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos agradecer la colaboración de las entidades públicas que nos han facilitado sus datos para la elaboración del Informe. En este sentido, es obligado citar muy especialmente al Gabinete del Secretario General de la AECI- cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información- y también a la DGPOLDE, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

**Francisco Rey Marcos y Jesús A. Núñez Villaverde** – Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2006

# Capítulo 1. Una visión global de 2005: entre desastres naturales superlativos y conflictos violentos incesantes, una respuesta ineficaz\*

## 1. Introducción

Seguramente 2005 pasará a la historia como el año en que se produjo mayor número de desastres naturales de gran envergadura, y en el que el volumen de población vulnerable afectada alcanzó niveles sin parangón desde que se hace seguimiento de este tipo de tragedias. Muchos han hablado de *annus horribilis*, aunque solo sea porque el brutal choque que supuso en las costas asiáticas la tragedia del *tsunami*, con la que se despidió 2004, hizo notar sus efectos durante todo 2005. Pero por si esto no fuera suficiente, ha sido un año en el que la temporada de huracanes fue especialmente dura (*Stan, Beta, Gamma...*) en la región centroamericana y el Caribe, con la dramática *originalidad* de un huracán que asola una gran ciudad en el país más desarrollado del globo. *Katrina* y sus secuelas pusieron sobradamente de manifiesto que la autocomplacencia y la falta de previsión agravan los efectos de estos fenómenos naturales y que la vulnerabilidad es algo más que un concepto teórico.

El terremoto de Cachemira, en una zona de gran complejidad geoestratégica que implica a diversos países (Pakistán, India) y que presenta grandes dificultades de tipo logístico, sirvió nuevamente para constatar algunas de las limitaciones del sistema internacional de respuesta a los desastres y para recordar la imperiosa necesidad de su fortalecimiento. Por su parte, la hambruna en ciertas zonas del Sahel, mucho más olvidada que otras pero de consecuencias aún más graves, puso asimismo de manifiesto esta misma realidad. En su conjunto, estas situaciones de crisis crónica, que a la larga causan más víctimas que sucesos como el tsunami asiático han hecho que durante el año se acuñara la expresión de *tsunamis silenciosos*. Y de esos desastres silenciosos y olvidados hubo muchos a lo largo de 2005, sin que la comunidad internacional, que tan generosamente respondió al tsunami asiático, actuara del mismo modo en estos casos.

Por lo que respecta a los conflictos armados —y sobre un trasfondo inalterable marcado por Iraq, Afganistán y el conflicto árabe-israelí— el año tuvo como eje de especial interés la guerra en Darfur (Sudán), con consecuencias tan notorias como el éxodo de decenas de miles de personas hacia Chad o a otras zonas del país. Se trata de una situación a la que la comunidad internacional hace mucho tiempo que no ha sabido o no ha querido dar adecuada respuesta y que se ha ido agravando con el tiempo. En ninguno de los escenarios citados hasta aquí cabe hablar de mejora de la situación en la que vive el conjunto de la población afectada. Tampoco se han cumplido las expectativas globales de mayor seguridad y desarrollo de unos territorios afectados por una violencia estructural que desmiente a diario los discursos y las actuaciones de quienes promueven la mal llamada «guerra contra el terror». Con todas las dudas que siempre plantea un cálculo preciso del número de víctimas de estos conflictos violentos y del grado de deterioro de su situación humanitaria, todo indica que ambas variables no han hecho más que empeorar a lo largo del periodo analizado.

Mientras tanto, el escenario global de las relaciones internacionales sigue mostrando, a pesar de que cada vez se hacen más visibles los errores de la estrategia liderada por Estados Unidos en el marco de la «guerra contra el terror», la falta de voluntad para articular un concepto operativo de comunidad internacional que actúe eficazmente para gestionar las crisis actuales y, sobre todo,

---

\* Artículo elaborado por Francisco Rey Marcos y Jesús A. Núñez Villaverde, codirectores del IECAH.

para prevenir la emergencia de otras nuevas. Por un lado, Washington sigue empeñado en consolidar su liderazgo mundial, en el intento de hacer del siglo XXI el siglo de Estados Unidos. En su carrera por alcanzar tal estatus no tiene inconveniente en despreciar tanto los mecanismos multilaterales que no se subordinen a sus dictados, como incluso los marcos que definen al Estado de derecho, prefiriendo establecer alianzas no siempre deseables con otros regímenes escasamente preocupados del bienestar y la seguridad de sus propias poblaciones.

Por otro, la Unión Europea —que podría imaginarse como un actor más proclive a los enfoques multilateralistas, preventivos y no militaristas— se encuentra sumida en un profundo bache que bloquea, hoy por hoy, cualquier avance en su afán de lograr «una Europa segura en un mundo mejor». Tras el rechazo de franceses y holandeses al Tratado constitucional, la Unión ha quedado a la espera de que un nuevo ciclo electoral propicie en algún momento la emergencia de nuevos líderes que apuesten por la causa europea, sin que nada garantice que tal posibilidad llegue a concretarse en el inmediato futuro. En esa situación, a lo largo de 2005 los intentos por conformar una plataforma multilateral de acción exterior y de política de seguridad chocaron en demasiadas ocasiones con los intereses particulares de algunos de los Estados miembros, en perjuicio tanto del propio proceso de construcción europea como, principalmente, de las víctimas, que no siempre recibieron la atención debida.

Por su parte, la ONU continúa en una posición de marginación como resultado de su intento por cumplir con su propia Carta fundacional. Ya desde que se inició en 2003 la actual guerra contra Iraq, la organización viene sufriendo una clara exclusión, que ha vuelto a situarla en los márgenes del sistema internacional, sin que haya esfuerzos suficientes para evitar ese ostracismo al que Washington parece haberla condenado nuevamente. En esas condiciones, se reducen drásticamente las posibilidades de reforma del propio organismo, como se ha visto con nitidez en la primera Conferencia de Revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de septiembre de 2005. La consecuencia inmediata de ello es que los asuntos mundiales —sea en el ámbito de la seguridad, en el de la cooperación al desarrollo o en el de la acción humanitaria (AH)— queda en manos de los más poderosos que, obviamente, tienden a actuar en función de sus propios intereses nacionales. Esto desemboca, como hemos tenido ocasión de comprobar en tantas ocasiones, en que en unos casos se movilicen determinadas capacidades, en tanto que en otros se opte por la más absoluta pasividad.

En ese contexto volvemos a percibir con preocupación el riesgo que supone la instrumentalización de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, más orientadas en función de los criterios de política exterior y de seguridad que alineadas según los principios que deben activar la respuesta ante los desastres y los conflictos violentos. Aunque resulte obvio insistir en la obsolescencia de los esquemas imperantes durante la guerra fría —basados en la seguridad de los Estados, en la acumulación armamentística y en el modelo de disuasión—, no llega a producirse el necesario cambio de paradigma hacia la seguridad humana, lo que implica igualmente optar por mecanismos preventivos, multilaterales y no militaristas. En esas condiciones, el escenario mundial parece retrotraernos a periodos que parecían ya superados, en los que se reabre la puerta a modelos que apuestan más por la confrontación («o conmigo o contra mí»; «choque de civilizaciones») que por la búsqueda de soluciones a problemas comunes que castigan a un alto porcentaje de la población mundial al más puro ostracismo.

A pesar de estas inquietantes tendencias, no todo ha sido oscuridad, sin embargo, en el dibujo que cabe perfilar del año. Aunque sea colándose entre los resquicios que ofrece el modelo dominante, algunos conceptos como la prevención, la preparación y la gestión de riesgos parecen irse abriendo paso. A lo largo del año se celebraron varias reuniones y conferencias

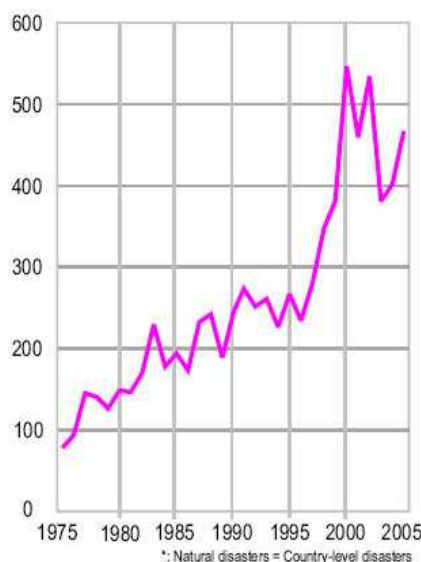
internacionales que, de un modo u otro, avanzaron propuestas en este sentido. Así, por citar algún ejemplo significativo, en el marco de la convocatoria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para analizar la marcha de los Objetivos de Desarrollo del Milenio —que conmemoraba simultáneamente el sexagésimo aniversario de la ONU—, se incluyó el principio de «responsabilidad de proteger» en la resolución final, y se decidió la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz, que comenzó sus trabajos en el mes de diciembre, y de un Consejo de Derechos Humanos, que sustituía a la desprestigiada Comisión de Derechos Humanos. Por otra parte, la Conferencia Internacional para la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe (Japón) a primeros de año, aprobó la llamada Declaración de Hyogo, que insta a los Gobiernos y a otros actores a aumentar los esfuerzos de prevención.

A partir de estas consideraciones generales, y tras haber analizado el desarrollo de algunas tendencias globales en el *Informe* del año anterior, nos detenemos en las páginas que siguen en el análisis de algunas de las transformaciones que se han dado en 2005 en la ONU y que afectan a la AH.

## 2. Crecimiento de los desastres *naturales*

En el sector humanitario, desde ya hace varias décadas y como fruto de la experiencia en numerosas crisis y situaciones de emergencia, tiende a relativizarse el supuesto carácter *natural* de muchos desastres. Tal como indica la Figura 1, su número tiende a incrementarse con el paso de los años, y aun asumiendo la dificultad para determinar las causas últimas es inevitable considerar que no todos responden a motivos naturales.

**Figura 1. Evolución del número de desastres conocidos**



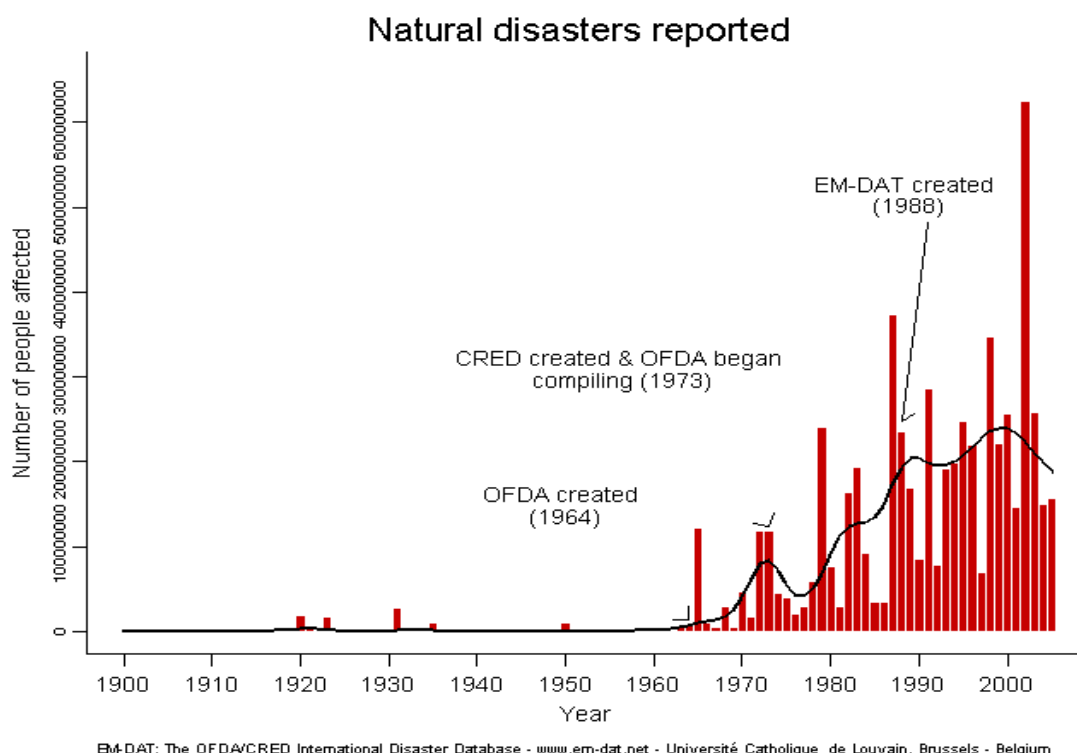
Fuente: CRED. 2005.

La constatación de que un mismo fenómeno, de origen inicialmente natural, causa efectos muy diferentes en diversos países estuvo precisamente en el origen de la idea y el concepto de vulnerabilidad, y llevó a que la comunidad humanitaria tienda a ser escéptica sobre la fácil adjetivación de *natural* de ciertos desastres. En los últimos años, además, esta percepción se ha convertido en certeza al ver en numerosas ocasiones el efecto pernicioso que muchas actividades humanas están teniendo en el agravamiento de desastres de componente natural. El calentamiento climático, el acelerado proceso de urbanización (especialmente en las zonas

costeras), la deforestación, el empleo de prácticas agrícolas y ganaderas extensivas, la mala gestión de las cuencas hidrográficas y de los recursos hídricos en general..., entre otras muchas variables de origen humano, están incidiendo de modo directo en la magnitud de los desastres. Y 2005 ha sido una buena prueba de ello.

Si atendemos a un criterio de mayor interés para la acción humanitaria como es el de la cantidad de personas afectadas, tendríamos, tal como refleja la Figura 2:

**Figura 2. Personas afectadas por desastres naturales**



Fuente: CRED 2005.

Tal como ahora sabemos, es cierto que el número de fallecidos por el tsunami de 2004 fue enorme, pero el número de víctimas mortales no fue en ningún caso el más grande que se había alcanzado hasta esa fecha en desastres naturales, como apresuradamente se dijo en aquellos momentos.<sup>1</sup> La campaña de solidaridad internacional promovida para socorrer a la población afectada por el citado tsunami alcanzó los 10.000 millones de euros, según el informe de la Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC, en sus siglas en inglés) presentado en julio de 2006. Mientras, para responder a las inundaciones de Bangladesh, solo se logró recoger 52 millones de euros, y para atender a la sequía de Somalia apenas se recaudaron 91 millones de euros. Todo esto lleva a plantearse alternativas para reorientar el suministro de ayuda (unos países reciben mucho y otros nada o poco) y para mejorar las capacidades de respuesta.

<sup>1</sup> Aunque los cubrieron los medios de comunicación, hubo desastres como la hambruna de Etiopía, en 1984, que mató a 900.000 personas; en tanto que las inundaciones de Bangladesh, en 1970, mataron a 400.000 personas, y la hambruna que padeció la República Popular Democrática de Corea en el periodo 1995-99 causó 250.000 muertes, como mínimo.



Por otro lado, hay que recordar que, según todos los datos, en los años anteriores el número de víctimas mortales por desastres naturales estaba decreciendo, en gran medida gracias a la mejora de los sistemas de previsión y a una mayor preparación de algunos países. Sin embargo, como muestra la Figura 3, con el tsunami se rompió esa tendencia y las cifras muestran a partir de entonces una clara subida que sitúa a 2005 como el año que registra las cifras más altas de población afectada.<sup>2</sup> Así lo refleja el informe publicado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD/ONU), también conocida por sus siglas en inglés UN/ISDR, y por el Centro de Investigación de Epidemiología de los Desastres (CRED, en sus siglas inglesas), de la Universidad Católica de Lovaina.

**Figura 3. Comparación del impacto de desastres naturales 2004-2005**

Impacto humano por tipos de desastres. Comparación 2004-2005

Total afectados	2004	2005	Total muertos	2004	2005
Huracán	16.382.903	56.062.367	Huracán	6.513	4.672
Maremotos	2.431.807		Maremotos	226.435	
Inundaciones	116.990.371	74.285.072	Inundaciones	6.957	6.135
Terremotos	715.592	3.928.292	Terremotos	882	76.241
Sequía	11.541.000	22.782.083	Sequía	1	149
TOTAL	148.061.673	157.057.814	TOTAL	240.788	87.197

Fuente: CRED 2005.

## 2.1. Datos fiables para el análisis de la respuesta

En el sentido de lo que se ha expuesto, la necesidad de contar con fuentes fiables y rigurosas para el seguimiento del impacto y las consecuencias de los desastres se ha visto reforzada en los últimos años, y algunas de las iniciativas puestas en marcha se han consolidado. Así por ejemplo, el Informe Mundial de Desastres, que desde 1993 edita la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, suministra una valiosa información y análisis sobre desastres de todo tipo. Pero lo hace a año pasado. Es decir, no es un mecanismo de información en tiempo real o que sirva para la respuesta inmediata.<sup>3</sup>

Por su parte, el Centro de Investigación de Epidemiología de los Desastres (CRED) de la Universidad de Lovaina (Bélgica), en colaboración con la OFDA (Oficina para la Asistencia a Desastres en el Extranjero del Gobierno de Estados Unidos), puso en marcha la Base de Datos Internacional sobre Desastres (EM-DAT International Disaster Database), que es hoy una de las fuentes más fiables para obtener cifras contrastadas sobre estas tragedias.<sup>4</sup>

Por supuesto, para obtener una información más rápida sobre desastres las páginas de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) y, en especial, de Reliefweb siguen

<sup>2</sup> Ver Oxfam Internacional: 2005: Año de desastres en [http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2946/0\\_2946\\_011005\\_2005\\_Ano\\_desastres.pdf](http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2946/0_2946_011005_2005_Ano_desastres.pdf).

<sup>3</sup> Ver <http://www.ifrc.org>.

<sup>4</sup> Ver <http://www.em-dat.net>.

siendo las fundamentales<sup>5</sup> y las más utilizadas en el sector humanitario cuando se trata de disponer de datos sobre la marcha.

Por último, hay que recordar que, para estudiar el impacto económico de los desastres, la página de referencia es la de la reaseguradora suiza MunichRe.<sup>6</sup>

### **3. Conflictos armados incesantes**

Al contrario de lo que ocurre en el ámbito de los desastres más o menos naturales, desde la perspectiva de los conflictos armados y la violencia organizada, nada indica que 2005 pueda ser considerado un año histórico. En ese periodo no se ha producido ningún cambio sustancial en lo que ya venía definiendo el panorama de la seguridad internacional en años anteriores, ni en lo que respecta a la finalización de alguno de los conflictos más representativos de la década actual ni al arranque de otros nuevos, ni, lo que es peor, a la puesta en marcha de nuevos mecanismos o esquemas de tratamiento de la violencia por parte de la comunidad internacional.

Tal como recogen las estadísticas al uso,<sup>7</sup> en el año se contabilizaron un total de 21 conflictos armados, lo que refleja un ligera mejora con respecto a los 25 del año precedente. De ellos, África (con nueve) y Asia (con siete) marcan la pauta que siguen Oriente Medio (con dos), América (con dos) y Europa (con tan solo el que afecta a Chechenia). A estos focos de preocupación hay que añadir, necesariamente, otros 56 escenarios de tensión, que en cualquier caso se pueden subdividir entre los 23 calificados como de alta tensión —y que son susceptibles de convertirse en conflictos armados abiertos a corto o medio plazo— y los 33 restantes, en los que dicha probabilidad es menor, aunque notable. Es altamente negativo que el 45 % de dichos focos de tensión se localicen en África, continente caracterizado por numerosos rasgos negativos también en otros terrenos, y no menor el hecho de que el 20 % lo hagan en Europa y Asia Central, mientras que Asia supone el 16 % del total, América el 12 % y Oriente Medio el 7 %.

Aunque la tendencia registra un ligero movimiento a la baja, hay que tomar en consideración, por un lado, que no siempre se manejan los mismos conceptos para calificar a un estallido de violencia como conflicto armado o como escenario de tensión, lo que lleva a diferencias apreciables entre las distintas fuentes preocupadas por estas cuestiones. Por otro, aunque el grado de violencia pueda ser distinto en unos casos con respecto a otros más agudos, tenemos que seguir concluyendo necesariamente que el nivel de violencia organizada apenas se ha modificado con respecto al que se daba en las largas décadas de la guerra fría. Esto supone que, junto con los desastres y catástrofes que se producen en diferentes regiones del planeta, se mantiene un alto nivel de inseguridad e inestabilidad que repercute muy negativamente en amplias capas de la población mundial, sin que 2005 señale ningún punto de inflexión significativo con respecto a lo ya visto hasta entonces.

Los principales focos de atención mediática han estado, como en años anteriores, en Iraq, Afganistán y en el conflicto árabe-israelí, con la emergencia de Darfur como hito especial que hay que considerar. Esto, en sí mismo, supone ya un tratamiento desigual con relación al resto de los escenarios de violencia, no solo en términos de atención de los medios y de la opinión pública mundial, sino, más alarmante aún, en relación con los esfuerzos de la comunidad

---

<sup>5</sup> <http://www.reliefweb.int>.

<sup>6</sup> <http://www.munichre.com>.

<sup>7</sup> En lo que sigue se hace referencia a los datos aportados por la Escola de Cultura de Pau en su informe anual *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2006.

internacional para intentar ponerles fin. La sensación general, tan evidente en 2005 como en los años anteriores, es que no hay una voluntad manifiesta por solucionar este tipo de problemas, sino que la comunidad internacional parece conformarse con gestionarlos de tal manera que no afecten a los intereses vitales de los Estados más poderosos. De este modo se explica que en determinados casos pueda producirse una intervención, incluso militar —en un contexto en el que se va reduciendo paulatinamente la apuesta por poner en marcha grandes operaciones de paz, al estilo de las aprobadas en la década pasada—, mientras que en otros se prefiere mantenerse al margen de cualquier implicación directa.<sup>8</sup>

### **3.1. Iraq**

En el caso de Iraq, la situación no ha hecho más que empeorar, tanto en lo que afecta a la inseguridad que se ha adueñado del país desde el arranque de la actual guerra, en marzo de 2003, como al subdesarrollo que condena a la mayoría de la población iraquí a niveles de bienestar más bajos de los que tenían bajo la dictadura de Sadam Husein. En 2005 las señales de alarma ya eran tan evidentes que se comenzó a hablar sin subterfugios de que se había iniciado una guerra civil, con un escenario atomizado en el que nadie, lo que incluye a las tropas extranjeras lideradas por Estados Unidos, ha logrado imponerse a los demás contendientes. En esas circunstancias, ni las elecciones presidenciales —que situaron a un kurdo, Jalal Talabani, a la cabeza del Estado— ni las legislativas —que confirmaron las previsiones de un liderazgo chií, aunque sin llegar a controlar todos los resortes del poder— han permitido modificar las tendencias desestabilizadoras que se venían anunciando desde el arranque de la desventura propiciada por un presidente estadounidense que terminaba el año con niveles de aceptación pública muy bajos.

Más aún, la actitud belicista adoptada en general por Estados Unidos, especialmente visible en Iraq, es percibida, tal como muestran las encuestas realizadas durante el año, como altamente desestabilizadora en sí misma, lo que llevaba a algunos a identificar a la superpotencia como una amenaza para la seguridad mundial, no solo desde la óptica de muchos países árabo-musulmanes sino también desde la que se manifiesta en otros de la órbita occidental. Mala noticia, en definitiva, no solo para Washington sino también para quienes entienden que, dadas sus capacidades e influencia, la orientación de su esfuerzo repercute muy directamente, para bien o para mal, en el nivel de seguridad y de desarrollo del planeta.

### **3.2. Afganistán**

Afganistán, de la mano de un debilitado presidente Hamiz Karzai, se ha convertido en el único narcoestado del planeta apoyado por la comunidad internacional, tanto financiera como militarmente. Al contrario de lo que apuntaban las previsiones más optimistas, el país no sólo no ha logrado convertirse en una democracia, fracaso que comparte con su vecino iraquí, sino que ni siquiera ha logrado estabilizarse. Por el contrario, ya en 2005 era evidente que los talibanes y otros grupos que escapan al débil control que Karzai trata de ejercer estaban en condiciones de controlar determinadas partes del territorio, sin que sus líderes hubieran sido detenidos ni eliminados y sin que bastara la implicación militar exterior para mejorar la situación.

Entretanto, la población afgana sigue viviendo en condiciones que nada tienen que envidiar a la etapa en que los talibanes ejercían el poder en Kabul. Con una economía basada fundamentalmente en el cultivo de la amapola opiácea, Afganistán sigue sin ofrecer síntomas de

---

<sup>8</sup> Sirva como indicación de lo dicho que, como señala el citado Informe *Alerta 2006!*, durante el periodo 2002-05 el Consejo de Seguridad de la ONU únicamente emitió una resolución específica sobre 11 de los 32 conflictos armados identificados en esa etapa.

acercarse al final de un túnel en el que lleva inmerso desde hace décadas. La actuación de potencias extranjeras, con Estados Unidos y la OTAN implicados muy directamente, no parece apuntar a un futuro más esperanzador en una zona marcada por la inestabilidad y la marginación de un importante volumen de población desasistida de un país que cumple por desgracia todas las características que definen a un Estado frágil.

### **3.3. Oriente Próximo**

Muy similar es el balance general de Oriente Próximo, especialmente en lo que hace referencia al núcleo del conflicto que enfrenta a los israelíes con sus vecinos palestinos. La emergencia de Mahmud Abbas como nuevo líder palestino se vio contrarrestada, ya desde el inicio del año, por la victoria en las elecciones municipales de sus rivales del Movimiento de Resistencia Islámica Hamás, prefigurando el escenario que se concretaría ya en 2006 con la victoria de este mismo grupo en las elecciones legislativas. Con un proceso de paz inexistente, a pesar de apariencias engañosas como la supuesta retirada israelí de la franja de Gaza ejecutada durante el mes de agosto, la estrategia de ahogo creciente por parte israelí ha provocado que durante el año se vuelva a hablar en los territorios palestinos de crisis humanitaria y de necesidad de ayuda de emergencia y alimentaria. Esta es la consecuencia de una sistemática negación de toda posibilidad de diálogo, y mucho más aún de negociación, que ha desembocado en altísimos niveles de deterioro de las condiciones de vida de los palestinos de los territorios (con niveles de pobreza que afectan a un 60 % de la población, con tasas de paro que superan también ese porcentaje y con una caída en la renta per cápita de al menos un 40 % con respecto a la que se registraba hace tan solo diez años).

Mientras tanto, la violencia se multiplica como resultado combinado de la falta de voluntad israelí por ceder en nada sustancial para lograr una paz que nunca podrá ser alcanzada por las armas, y la opción tomada por diferentes grupos palestinos, enfrentados tanto a los israelíes como entre ellos mismos, al insistir en una vía que no les reportará ninguna ventaja en términos políticos ni de bienestar socioeconómico. Al igual que ocurre en los otros casos mencionados más arriba, el año terminó prácticamente como había comenzado, con una nítida percepción de que todo lo que estaba mal en su inicio empeoró todavía más cuando se cerró el año, y sin atisbo alguno de mejora o de solución a corto plazo.

### **3.4. Darfur**

Darfur no es solamente una tragedia en sí misma, sino que sirve de contrapunto inquietante a una de las pocas buenas noticias registradas en 2005, con la firma en el mes de junio del acuerdo de paz entre el Gobierno central y los principales grupos rebeldes del sur, en el marco del conflicto armado que llevaba abierto desde hacía más de veinte años. La muerte en julio de 2005 del vicepresidente sudanés y antiguo líder del principal grupo de oposición al Gobierno, John Garang, supuso un duro golpe para los intentos de normalización que trataban de poner fin a un conflicto que había provocado al menos dos millones de muertos y cuatro millones de refugiados y desplazados. Aunque cabe decir que el proceso no ha descarrilado en su totalidad, el agravamiento de la situación en Darfur, con decenas de miles de muertos y una violencia alimentada incluso desde el Gobierno de Jartum, reduce enormemente las esperanzas de ver a Sudán fuera de la lista de conflictos armados en el inmediato futuro.

La tragedia diaria para la población de esta región sudanesa se ve acentuada aún más por la inoperancia de una Unión Africana que apenas ha logrado desplegar unos 7.000 efectivos militares, en un territorio de mayor extensión que Francia, y la intransigente negativa del

Gobierno central a permitir el despliegue de *cascos azules* de la ONU. Darfur terminó el año como una herida abierta que muestra, por una parte, los enormes obstáculos que aún quedan para superar las resistencias de algunos Gobiernos a permitir la injerencia en sus asuntos internos y, por otra, la inoperatividad de la ONU, enfrascada durante gran parte del año en un debate estéril para determinar si lo que ocurría sobre el terreno podía ser calificado como genocidio.

### **3.5. Respuestas inadecuadas al calor de la «guerra contra el terror»**

Aunque evidentemente no deban ser estos los únicos conflictos merecedores de la atención de los analistas, ofrecen suficientes elementos de reflexión para trazar un perfil ajustado de lo que cabía esperar de la comunidad internacional y de los Gobiernos nacionales más sobresalientes a lo largo de 2005. Lo que pone de manifiesto la manera de enfocar el tema de la violencia organizada en el año analizado en estas páginas es, por encima de cualquier otra consideración, que las respuestas siguen resultando inadecuadas.

En primer lugar, se constata que la agenda internacional de seguridad sigue dominada por el discurso liderado por la actual administración estadounidense en torno a la «guerra contra el terror», de tal modo que cualquier otro enfoque alternativo aparece, en el mejor de los casos, como marginal y en una posición notoriamente menor en cuanto a sus posibilidades a corto plazo de reemplazar a la primera. Guiados por ese modelo, en 2005 se hizo más aguda la percepción de que sus promotores comienzan a percibir en parte los resultados adversos de sus postulados ideológicos, pero están atrapados en un discurso y una práctica política que no les deja espacio para la rectificación, en la medida en que interpretan que todo cambio equivaldría a una derrota sin paliativos. Su visión esencialmente unilateralista y militarista les lleva a concentrar su atención apenas en el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva —amenazas reales pero no las únicas que es necesario contemplar— relegando al olvido (o incluso negando su existencia) a otras no menos preocupantes como las representadas por el incremento de las desigualdades, de la exclusión, del deterioro medioambiental o las pandemias que cercenan incesantemente vidas humanas en muchos lugares del planeta.

En segundo lugar, a ese olvido se añade el que la estrategia dominante tampoco solucione los problemas en los que está concentrada, sea en 2005 la proliferación de armas nucleares en Corea del Norte o, mañana, en Irán y otros aspirantes que ya comienzan a hacer notar sus intenciones, o el peligro que representa una Al Qaeda que sigue mostrando una alta capacidad operativa en diversos escenarios, empezando por Iraq y continuando por ciudades como Londres (7 de julio). En resumen, 2005 no ha servido para que los líderes de este enfoque reactivo y condenado al fracaso reconsideren sus planteamientos a favor de una seguridad humana y una estabilidad estructural que deberían ser los pilares básicos de un paradigma que sustituya al heredado de la guerra fría.

En tercer lugar, la concentración del esfuerzo en esa dirección está provocando efectos negativos tan determinantes como la instrumentalización de la política de cooperación al desarrollo, e igualmente de la acción humanitaria, retrocediendo a las primeras etapas de la guerra fría, cuando apenas eran consideradas como meros apéndices secundarios de una política exterior y de seguridad empeñada en asegurarse aliados y socios en la confrontación contra los adversarios (antes la Unión Soviética y ahora quienes cuestionan hoy el modo de actuar de la única superpotencia mundial existente en su insostenible «guerra contra el terror»). En esa línea, y sin que nunca hayan llegado a materializarse los «dividendos de la paz», de los que se hablaba a principios de la década pasada, 2005 nos sitúa ante un panorama en el que el gasto militar mundial vuelve a alcanzar los niveles de la guerra fría (con una previsión de 1,03 billones de

dólares, de los que Estados Unidos absorbe prácticamente la mitad). Por el contrario, como ya se constató con total crudeza en la ya citada Conferencia de Revisión de los Objetivos del Milenio, la comunidad de donantes sigue muy lejos de atender a los compromisos adquiridos, y así se entiende que los volúmenes de ayuda al desarrollo apenas remontan más allá de un magro 0,25 % del PIB de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

No puede extrañar que este sea el panorama de un año en el que se sigue a la búsqueda de un modelo alternativo al que dominó la guerra fría. Estados Unidos empezó a comprobar que el camino emprendido tras el 11-S ya está mostrando sus limitaciones y sus consecuencias contraproducentes, entre las que no son menores las violaciones y recortes del marco de derechos que definen a los Estados democráticos, sin que, por otro lado, su seguridad sea hoy mayor que antes de dicha fecha. La Unión Europea, por su parte, atravesaba uno de sus peores años, en medio de la parálisis general de su proceso de construcción institucional, sin una política exterior y de seguridad propiamente comunitaria y, por tanto, incapacitada para liderar una estrategia distinta a la que emana de Washington. Aunque sus propuestas en este terreno vayan en la línea de potenciar el multilateralismo y sus capacidades para contribuir decisivamente a la mejora de los niveles de seguridad y bienestar de quienes la rodean (en su afán por convertir en realidad su lema de llegar a ser «una potencia civil con capacidades militares al servicio de la prevención de los conflictos y la gestión de crisis»), pocos elementos reales pudieron añadirse en 2005 a esta sentida aspiración.

Por lo demás, China continuaba quemando etapas en su ascenso a la categoría de potencia emergente y, siguiendo en cierta forma el modelo que antes ya ensayó Japón, comenzaba a utilizar su potencial económico, en el terreno de la ayuda al desarrollo, para ganarse aliados y para garantizar, a día de hoy, el suministro de todas aquellas materias primas que le permitan alcanzar esa posición. Rusia, por su parte, no dejaba de insistir en su propia interpretación de lo que significa el modelo democrático y de economía de mercado, lo que supone una creciente preocupación para los territorios más inmediatos de su órbita, sin que en el terreno internacional parezca estar dispuesta a liderar ningún intento de enfocar la construcción de la paz o la resolución de los conflictos violentos por vías distintas a las que ha aprendido en su historia más reciente.

En definitiva, mientras en 2005 la ONU seguía maniatada para llevar a cabo su propia reforma y aumentaba su marginación, no se percibía en el horizonte ninguna señal de los actores más relevantes, con Estados Unidos a la cabeza, para modificar sustancialmente las bases del modelo vigente de gestión de los asuntos mundiales. Cuando el año tocaba a su fin, podía afirmarse que el paradigma de la seguridad humana no había desaparecido, como tampoco lo había hecho el que apuesta por un enfoque preventivo que trate de adelantarse al estallido de la violencia, o el que entiende que la seguridad propia depende siempre en última instancia de la seguridad de los demás. En todo caso, 2005 no sirvió para que estos planteamientos arrinconaran a los que apuestan por la respuesta reactiva, unilateral y militarista.

#### **4. Desastre natural más violencia: identificación de las principales crisis humanitarias<sup>9</sup> en 2005**

---

<sup>9</sup> Como ya hemos señalado en ocasiones anteriores, usamos este término pese a las críticas consideraciones lingüísticas de algunos autores, pues entendemos que es lo suficientemente explicativo del problema que se trata de analizar y, en cualquier caso, más claro que las alternativas que se proponen.

Desde una perspectiva humanitaria, África siguió siendo el continente en el que se dieron la mayor parte de las crisis humanitarias del año, con Níger, Darfur (Sudán) y la República Democrática del Congo como las más graves.

Una visión panorámica de las crisis más importantes que afectaron al mundo en 2005 podría resumirse en el cuadro siguiente:

**Figura 4. Crisis con consecuencias humanitarias más importantes en 2005**

### África

Países	Causas de la crisis
<b>África austral</b>	
Angola	Proceso de retorno y reasentamiento tras la guerra
Lesotho	Sequía, VIH/SIDA
Madagascar	Sequía, VIH/SIDA
Malawi	Sequía, VIH/SIDA
Suazilandia	Sequía, VIH/SIDA, crisis política
Zimbabwwe	Sequía, VIH/SIDA, crisis política y económica, aislamiento internacional
<b>África occidental</b>	
Costa de Marfil	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Guinea	Impacto conflictos regionales, volumen de desplazamientos forzados
Liberia	Impacto conflictos regionales, volumen de desplazamientos forzados
Sahel (Mauritania, Malí y Níger)	Sequía, impacto plaga de langostas del desierto
Sierra Leona	Impacto conflictos regionales, volumen de desplazamientos forzados
<b>Cuerno de África</b>	
Eritrea	Conflicto fronterizo, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Etiopía	Conflicto fronterizo, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Somalia	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Sudán	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía
<b>Grandes Lagos y África central</b>	
Burundi	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Congo	Volumen de desplazamientos forzados
Kenia	Volumen de desplazados internos, sequía
R. Centrafricana	Disputas armadas internas, volumen de desplazados internos
R. D. Congo	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados
Ruanda	Impacto de conflictos regionales, volumen de desplazamientos internos
Tanzania	Volumen de personas refugiadas, sequía
Uganda	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía

### América

Países	Causas de la crisis
Colombia	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Haití	Desastres naturales, crisis política y económica

### Asia y Pacífico

Países	Causas de la crisis
Afganistán	Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía
Bangladesh	Inundaciones
Indonesia	Tsunami, conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados
Maldivas	Tsunami
Myanmar	Volumen de desplazados internos
Nepal	Conflicto armado
Pakistán	Terremoto
R. P. D. Corea	Crisis económica, alimentaria y sanitaria
Sri Lanka	Desastres naturales, conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados

### Europa y Asia Central

Países	Causas de la crisis
Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia)	Volumen de desplazados internos, crisis política y económica
Rusia (Chechenia)	Conflicto armado, volumen de desplazados internos
Serbia y Montenegro (Kosovo)	Disputas civiles internas, volumen de desplazados internos

### Oriente Medio

Países	Causas de la crisis
Iraq	Conflicto armado, sequía
Palestina	Conflicto armado, aislamiento humanitario de la población

Fuente: Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2006!: Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*. 2006.

## 5. Algo se mueve en la ONU

Tras los numerosos debates desarrollados en el seno de la ONU en los años precedentes y al calor de un nuevo protagonismo del organismo multilateral en materia humanitaria visible, por ejemplo, en la respuesta al tsunami, se emprendieron en 2005 diversas iniciativas de interés. Sin que hayan logrado modificar el insatisfactorio balance general reflejado ya en páginas precedentes, deben ser destacadas como apuntes sobresalientes de una tendencia que habrá que seguir en años posteriores. Las iniciativas se resumen en los puntos siguientes de este apartado.

### 5.1. El informe *Humanitarian Response Review (HRR)*

Al inicio de 2005 el vicesecretario general para Asuntos Humanitarios y coordinador de la Respuesta de Socorro de la ONU, Jean Egeland, encargó un informe a una comisión independiente sobre la respuesta humanitaria en su conjunto. En el origen de la petición estaba la constatación, tantas veces repetida, de que en las actuales circunstancias el llamado sistema humanitario internacional no es capaz de responder y satisfacer las necesidades de las poblaciones afectadas por desastres de un modo predecible y a tiempo, unas carencias que se manifiestan de modo aún más dramático en las grandes emergencias.

Durante los meses de febrero a junio de 2005 esta comisión realizó una investigación entre lo que se dio en llamar las «cuatro familias» de actores humanitarios: las agencias humanitarias de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y, por último, otros actores como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se mantuvieron también contactos con el conjunto de países donantes y con la iniciativa GHD (Good Humanitarian Donorship) así como con el IASC (Comité Permanente Interagencias). Este enfoque dejaba fuera a los organismos públicos de países afectados por desastres, así como a otro tipo de organizaciones que en ellos trabajan en la prevención y en la respuesta. En consecuencia, fue criticado, pero ello no obsta para que muchas de las conclusiones del informe sean de gran interés.

El Informe final, titulado *Humanitarian Response Review*,<sup>10</sup> fue publicado en agosto de 2005 y recoge algunos hallazgos, conclusiones y recomendaciones que han estado en la base del Programa de Reforma Humanitaria, emprendido por el vicesecretario general de Asuntos Humanitarios a finales del 2005 y actualmente en curso.

<sup>10</sup> Puede obtenerse el informe en <http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf>.



Algunas de las conclusiones más relevantes del informe, que abarca un número muy grande de temas, serían:

- Existe un elevado consenso entre la mayor parte de los actores implicados sobre que son necesarias reformas para mejorar el conjunto del sistema humanitario.
- Es preciso incrementar la responsabilidad de las agencias humanitarias y la rendición de cuentas del conjunto del sistema, sobre todo respecto de las víctimas. Se dice textualmente que «la agenda de rendición de cuentas debe estar dirigida por los principios humanitarios y las necesidades de las víctimas».
- Debe avanzarse en la medición de resultados y en la elaboración de instrumentos consensuados para esta medición entre donantes y receptores.
- Aunque las relaciones dentro de cada «familia» son estrechas, el trabajo en común entre miembros de diversas «familias» es muy escaso y debe incrementarse.
- Se plantean como sectores débiles en el conjunto de las agencias humanitarias el de recursos humanos, el de protección y algunos muy específicos como agua y saneamiento, nutrición, etc. Esta conclusión estuvo en la base del llamado *cluster approach*, del que hablaremos más adelante.
- Respecto al tema de la coordinación, el informe aboga por el concepto de *agencia líder* en los diversos campos de trabajo y por el reconocimiento de aquellas agencias que tiene una experiencia y un «saber hacer», cuando no un mandato diferenciado del resto.
- Considera conveniente disponer de un mapa de recursos a escala internacional para responder a emergencias. Este inventario de recursos debería involucrar a todos los actores, incluyendo a las ONG.

Aunque no cabe negar la utilidad de un ejercicio de revisión del conjunto de la respuesta humanitaria internacional, es inevitable que algunas de las conclusiones y recomendaciones suenen en cierta forma a «profecía autocumplida», en el sentido de que la mayor parte de ellas van en el sentido de fortalecer la capacidad y competencias de la ONU, su papel de liderazgo y el rol coordinador de toda la respuesta. Y eso, como es obvio, no es compartido por todos los actores. Es más, el propio informe reconoce que algunas cuestiones dentro del propio sistema de las Naciones Unidas limitan ese papel. Por ejemplo, se cita expresamente que «el actual modelo de misión integrada de la ONU no tiene suficientemente en cuenta las cuestiones humanitarias y supone un desafío para un sistema humanitario más inclusivo. En este sentido y como un mínimo requisito que debe cumplirse cuando se establezca una misión integrada, debe dotarse al representante del secretario general para Asuntos Humanitarios y Desarrollo de una autoridad suficiente para asegurar que se preserva el espacio humanitario y que los principios humanitarios de independencia, imparcialidad y neutralidad son respetados».<sup>11</sup>

En cualquier caso, este informe supuso en 2005 un considerable avance en los esfuerzos de las Naciones Unidas y otros actores por dar un enfoque sistémico a la respuesta humanitaria global.

## **5.2. Programa de Reforma Humanitaria**

Desde una perspectiva práctica, el informe mencionado en el apartado anterior se ha ido concretando en el Programa de Reforma Humanitaria, que engloba tres componentes complementarios: fortalecimiento de la capacidad de respuesta humanitaria, reforzamiento del sistema de coordinación humanitaria y seguridad de una financiación predecible.

---

<sup>11</sup> Véase la página 17 del informe, punto 26 del apartado II del resumen ejecutivo. Ver también el capítulo dedicado a las misiones integradas en este mismo informe.

### **5.2.1. Fortalecimiento de la capacidad de respuesta. El enfoque de *clusters***

Diversas evaluaciones de operaciones humanitarias realizadas por la ONU, el informe *HRR* e incluso el informe del secretario general de la ONU sobre «Fortalecimiento de la coordinación de la ayuda humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas», presentado en la sexagésima Asamblea General, identificaban serios problemas en algunas áreas como protección, cobijo, agua y saneamiento, gestión de campos de refugiados y otros. Por ese motivo, el IASC (Comité Permanente Interagencias), del que forman parte tanto organizaciones de la ONU como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y algunas redes de ONG, adoptó durante 2005 el enfoque de *clusters* y eligió nueve sectores en los que iniciar este trabajo.<sup>12</sup> Cada uno de los sectores o *clusters* está liderado por una agencia y en él participan otras que tengan experiencia de trabajo en ese sector. Hasta la fecha se han constituido *clusters* en: gestión y coordinación de campos, alojamiento de emergencia, recuperación temprana, telecomunicaciones de emergencia, agua y saneamiento, salud, nutrición, logística y protección. No nos detenemos aquí en la descripción detallada de este enfoque que ya en 2005 ha comenzado a ponerse en práctica en algunas operaciones en el terreno.<sup>13</sup>

### **5.2.2. Reforzamiento del sistema de coordinación humanitaria**

Si la creación de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) supuso en su día un avance en los esfuerzos de coordinación en la ONU, durante mucho tiempo esto se plasmó solo en lo que podríamos llamar la coordinación en sede, a través del *proceso de llamamientos consolidados* (CAP, en sus siglas inglesas) o el propio trabajo del IASC. La coordinación en el terreno y la puesta en marcha de los Planes Coordinados de Acción Humanitaria (CHAP) o los Centros de Información Humanitaria ha ido mucho más lenta de lo previsto. De ahí que una de las bases de la reforma del sistema humanitario de la ONU sea el reforzamiento de la figura de los *coordinadores humanitarios* (a veces *coordinadores residentes*) y, a tal efecto, se han iniciado algunas actividades formativas y de apoyo durante 2005.

### **5.2.3. Financiación predecible. El Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)**

La Resolución 46/182 de 1991, que creaba el Departamento de Asuntos Humanitarios precursor de OCHA, ponía en marcha asimismo el Fondo Rotatorio Central de Emergencias, para hacer frente a estas situaciones y evitar que en cada caso las Naciones Unidas tuvieran que acudir a los donantes. Este antiguo fondo nunca estuvo muy dotado, por lo que una de las prioridades del vicesecretario general para Asuntos Humanitarios fue su reforma y fortalecimiento. Pues bien, el 15 de diciembre de 2005 la Asamblea General aprobó el nuevo CERF, con el objetivo de poder financiar en el plazo de menos de 72 horas la respuesta de emergencia que permita un despliegue rápido en el terreno.

El objetivo del nuevo CERF es llegar a unos 500 millones de dólares y cabe adelantar que, ya en 2006, numerosos países, incluida España con 12 millones de dólares, han hecho efectivas sus contribuciones. Este es un tema, en todo caso, que analizaremos en más detalle en el próximo *Informe*.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Ver con más detalle en <http://www.reliefweb.int/library/documents/2006/ocha-gen-31mar.pdf>.

<sup>13</sup> Para más información en español, ver el *Boletín IECAH*, n.º 1, disponible en <http://www.iecah.org>.

<sup>14</sup> Para más información sobre el CERF en español véase [http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2945/0\\_2945\\_201005\\_Financiación\\_emergencias.pdf](http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2945/0_2945_201005_Financiación_emergencias.pdf) español

Por último, habría que citar la utilización durante el año 2005 de los llamados *flash appeal* o llamamientos de emergencia, que tratan de movilizar de modo veloz la respuesta de los donantes.

## 6. El Marco de Acción de Hyogo. ¿Algo nuevo bajo el sol?

Desde hace años y desde diversos organismos internacionales se ha venido tratando de abordar de un modo más adecuado todo el ciclo de los desastres, sobre todo de aquellos de componente natural; es decir, no solo las fases de respuesta sino también la preparación, la mitigación y la prevención. Así, la década de los noventa fue declarada Década Internacional para la Reducción de Desastres y a su finalización, en el año 2000, se aprobó la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR, en sus siglas en inglés) como enfoque global para situar la reducción de riesgos en el centro de las agendas de trabajo de los actores públicos y privados implicados en estas materias, construyendo una «cultura de prevención» en todas las sociedades afectadas por los desastres.

Institucionalmente la ISDR está liderada por el vicesecretario general para Asuntos Humanitarios de la ONU y se constituye como un sistema bastante flexible de plataformas nacionales, regionales, programas y mecanismos que tratan de llevar adelante los objetivos de la estrategia.

Como hito fundamental de ese proceso, en enero de 2005 se celebró en Kobe (Japón) la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres, que adoptó el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: fortalecer la resiliencia<sup>15</sup> de naciones y comunidades ante los desastres.<sup>16</sup> La pretensión es convertirlo en el núcleo de la ISDR, estableciendo prioridades y objetivos concretos para que los lleven adelante organismos e instituciones implicadas.

### **Objetivos de la Conferencia:**

1. La integración más efectiva de la reducción de riesgos en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel.
2. La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todos los niveles para aumentar la resiliencia ante las amenazas.
3. En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

### **Resultados:**

Marco de Acción de Hyogo 2005-2015

**Aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres**

Aunque siempre se puede ser escéptico sobre los resultados reales de este tipo de conferencias internacionales, hay que destacar que el Marco de Acción de Hyogo fue adoptado por 168 países, tal vez influidos por los efectos del tsunami que había asolado las costas del sur de Asia unas semanas antes. El impacto de aquella tragedia y la convicción de que si hubieran existido en el

<sup>15</sup> Utilizamos *resiliencia* con el sentido de 'resistencia y capacidad de recuperación', que combina los significados con que se utiliza en la física de materiales, la ecología y la psicología.

<sup>16</sup> Puede obtenerse toda la información sobre el ISDR, y sobre Hyogo en particular, en <http://www.unisdr.org/wcdr>.

Océano Índico mecanismos de predicción y prevención ante tsunamis similares a los de otros océanos los efectos se hubieran mitigado, impulsaron a una adopción unánime del Marco de Acción.

**Figura 5. Las prioridades del Marco de Acción de Hyogo**

Velar porque la reducción de riesgos (RRD) sea una prioridad nacional y local	Fortalecimiento de los organismos de la sociedad civil que promueven la reducción de riesgos
Utilizar los conocimientos las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia	Gestión e intercambio de información Educación y sensibilización
Identificar, evaluar y vigilar los riesgos y potenciar la alerta temprana	Identificación, evaluación y seguimiento de riesgos  Promoción de la alerta temprana
Reducir los factores de riesgo	Prevención y mitigación
Mejorar la preparación ante desastres	Preparación de una respuesta eficaz ante desastres

Junto a estas prioridades, el marco establece cuatro áreas transversales de atención preferente: enfoque multirriesgo, perspectiva de género y diversidad cultural, participación de comunidades y voluntarios y, por último, desarrollo de capacidades y transferencia tecnológica. Además identifica unos mecanismos de implementación y seguimiento para todos los actores tanto estatales y multilaterales como no estatales, siendo de destacar que en la Conferencia de Kobe hubo una nutrida representación de ONG y redes de ONG.

Una de las cuestiones que, asimismo, se abordó en Kobe y que ¡una vez más! no quedó clara fue la relación de los desastres con los procesos de desarrollo y, más en concreto, la cuestión de cómo deben abordarse estos temas de gestión de riesgos dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## **7. Algunas consideraciones sobre la financiación de la acción humanitaria en 2005**

Debido sobre todo a la respuesta al tsunami, en 2005 se ha alcanzado un récord en la financiación de las operaciones humanitarias que, según datos de la OCHA, alcanzó en conjunto la cifra de más de 13.000 millones de dólares, frente a los 4.623 del año anterior.<sup>17</sup> Sin embargo, junto a este considerable crecimiento, un análisis un poco más preciso nos hace ver algunas cuestiones interesantes, y algunas de ellas, por qué no decirlo, preocupantes:

- Las donaciones privadas, tanto de ciudadanos individuales como de instituciones privadas, se sitúan en el primer lugar, con más de 4.600 millones de dólares. La mayor parte de ellas van dirigidas a desastres naturales y, en especial, a la respuesta al tsunami. Aunque muchas veces se ha llamado la atención sobre contribuciones que se suelen subrepresentar en las estadísticas (las de donantes individuales o pequeñas instituciones),

<sup>17</sup> Las cifras deben ser consideradas como provisionales, pues hasta el día de hoy no hay datos oficiales definitivos.

frente a aquellas que se sobrerrepresentan (las de grandes Gobiernos e instituciones más interesados en computar sus aportaciones), la masiva respuesta al tsunami y el aumento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de las entidades humanitarias ha hecho que, por vez primera, las aportaciones privadas se coloquen a la cabeza y supongan un 35 % del total.

- El efecto del tsunami sobre la financiación de otras crisis ha sido muy debatido y no existe un acuerdo entre todos los actores. Desde la perspectiva del CAP (proceso de llamamientos consolidados) de la ONU, sí parece que el tsunami ha hecho que disminuya la financiación de otras crisis que, al acabar el año, solo habían obtenido un exiguo porcentaje de lo demandado.
- Respecto a los donantes estatales, la clasificación de 2005 es bastante similar a la de 2004, incluyendo la tendencia a la incorporación de algunos «nuevos donantes», como algunos países árabes, que ya analizábamos en el *Informe de 2003-2004*.

## **8. Un balance general**

En las páginas anteriores hemos visto la magnitud de las necesidades que han planteado los desastres naturales y los conflictos armados durante el año y, en contraposición a ello, lo limitado de las respuestas que se plantean desde la comunidad internacional. Esta era una de las conclusiones del informe anterior, al que subtitulábamos, precisamente, *años convulsos, respuesta insuficiente*, y esa sigue siendo una de las constataciones del *Informe de 2005*. Es cierto que los ciudadanos y ciudadanas siguen teniendo una gran capacidad para responder solidariamente en las grandes emergencia mediáticas, pero eso disminuye mucho en otras situaciones. Y es cierto también, como se demuestra tras el tsunami, que las organizaciones humanitarias civiles y muy especialmente las ONG más vinculadas con estas tareas cuentan con un fuerte apoyo ciudadano.

Los esfuerzos internacionales para mejorar el conjunto de la labor humanitaria siguen siendo muy limitados y aunque el año 2005 ha sido bastante positivo en esta materia y se ha recuperado un cierto protagonismo de la ONU, aún subsisten incoherencias en un sistema que tiene que hacer tareas que, en ocasiones, no es posible conciliar: imponer sanciones, enviar tropas, mantener la paz, promover el desarrollo... y hacer acción humanitaria. Demasiadas cuestiones y demasiado diferentes para una única cabeza.

# Capítulo . El año 2005 en clave jurídica internacional. El viento de Núremberg\*

## 1. Introducción

En el año 2005, la conmemoración del 60 aniversario del fin nazismo, abre una etapa que sigue marcada por las consecuencias de la guerra de Iraq. Éste y hechos como la denuncia de existencia de cárceles secretas, las torturas y violaciones de derechos humanos sufridas por presos en estas cárceles, o el inicio del juicio a Sadam Husein, han contribuido aunque sea de manera desafortunada, a que la opinión pública mundial se conciencie de la existencia de un derecho internacional humanitario y de los derechos humanos que han de respetarse más allá de las fronteras de los Estados y de la condición de los individuos que perpetran este tipo de hechos.

En las páginas siguientes analizamos cómo se han plasmado estas cuestiones durante el año 2005. Año que se ha visto marcado en esta materia por la continuación de la guerra en Iraq y por una cierta recuperación del papel de las Naciones Unidas.

## 2. En el banquillo de la historia

No debemos olvidar que el listón con el que juzgamos hoy a estos acusados es el listón con el cual la historia nos juzgará mañana. Pasar a estos acusados un cáliz envenenado es poner este cáliz en nuestros propios labios. Debemos observar en nuestra conducta tal imparcialidad e integridad que la posteridad pueda elogiar este juicio por haber colmado las aspiraciones de la humanidad de que se imparta justicia.

Robert Jackson<sup>18</sup>

Los juicios de Núremberg, cuya impronta marcó el fin de la segunda guerra mundial, fueron un precedente en materia de justicia internacional. Estos juicios abrieron el paso a términos como crimen contra la humanidad y contra la paz, y permitieron poner ante la justicia al Kaiser Guillermo II, Göering, Keitel y Ribbentrop, y más tarde a Sadam Husein, Pinochet o Milosevic, entre otros. Debido al precedente marcado en Núremberg se les abrieron procesos judiciales para depurar sus responsabilidades por su participación en genocidios, crímenes de lesa humanidad, en definitiva, por atentar contra la dignidad humana.

Durante el año que nos ocupa, se han producido algunos avances en casos que se estaban tratando en los tribunales internacionales, que se han de citar porque suponen un paso adelante en la lucha contra la impunidad. Poco a poco va calando la sensación de que nadie puede escapar de la justicia.

En 2005 se detuvo al ex dictador del Chad, Hissène Habré (tras haber estado 15 años evitando a la justicia) después de que Bélgica cursase una solicitud de extradición.

---

\* Artículo elaborado por María José Salvador Rubert, especialista en derecho internacional y análisis de intervenciones humanitarias. Investigadora del IECAH.

<sup>18</sup> Fiscal jefe de la acusación particular en el Tribunal de Núremberg.

Por otra parte, la Corte Penal Internacional (CPI) ordena el 7 de octubre la busca y captura de cinco jefes del Ejército de Liberación del Señor (LRA) en Uganda. Estos caudillos han sido acusados de asesinatos, torturas, y secuestro de niños/as para convertirlos en guerrilleros o esclavas sexuales. Esta decisión sienta un precedente, ya que por primera vez es la Corte la que acusa. La CPI tiene como casos pendientes Congo, Colombia y Darfur.

**Sudán.** Concretamente en el caso de Darfur, se producen algunos avances. El fiscal de la CPI, el argentino Luis Moreno Ocampo, presenta ante el Consejo de Seguridad de la ONU su segundo informe sobre el estado de las investigaciones sobre matanzas, violaciones masivas y demás atrocidades cometidas en la región de Darfur (Sudán). Este conflicto estalló en 2003, y en él murieron 300.000 personas y 2,5 millones fueron desplazadas. Como primera conclusión de este informe se apunta las dificultades por la falta de colaboración del gobierno de Sudán, y el clima de violencia que todavía reina en la región. Esto conduce a que la mayoría de los testimonios se hayan prestado fuera de la región, para proteger a víctimas y testigos. Acabar con la impunidad es el objetivo fundamental para poder llevar ante la justicia a los responsables.

**Los Balcanes.** También en 2005, el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia (TPIY), con sede en La Haya, absolvió de los delitos de asesinato y crímenes de guerra al antiguo comandante del ejército bosnio musulmán en Bosnia Herzegovina, por no demostrar que Halilovic estuviera al mando de la denominada Operación Neretva, en la que perecieron 62 civiles bosniocroatas. Se ordenó, por tanto, su puesta en libertad inmediata.

En diciembre de 2005, el general Gotovina fue detenido en España y trasladado ante el TPIY para ser juzgado por crímenes de guerra supuestamente cometidos en 2001 en el conflicto de los Balcanes. A Gotovina se le considera responsable de la matanza de más de 150 civiles serbios y de la deportación forzosa de otros 200.000 en la región de Krajina, que fue tomada por los serbios durante la guerra. Gotovina era, junto al ex líder serbobosnio Radovan Karadzic y al general Ratko Mladic —que permanecen prófugos de la justicia—, el presunto criminal de guerra más buscado por el TPIY.

**Srebrenica.** Se conmemoró en 2005 el décimo aniversario de la caída de Srebrenica, que fue precedida por la mayor matanza cometida en suelo europeo tras la segunda guerra mundial. El TPIY investiga desde hace 10 años lo ocurrido; 20 acusados de dicho genocidio se sientan en el banquillo mientras Mladic, considerado el principal responsable sigue en libertad. Tras de 10 años de investigaciones, 20 acusados de crímenes de guerra y genocidio, se han empezado a esclarecer los hechos, mientras la ONG Madres de Srebrenica sigue buscando a los contabilizados de momento: 8.106 desaparecidos. Mientras los Tribunales Internacionales están en La Haya, como símbolo de un país exportador de valores, el décimo aniversario de Srebrenica se tiene un efecto especial en Holanda; el fracaso de sus *casos azules* en la defensa de este enclave de la ONU, y el hecho de que en Holanda se produjeran los asesinatos de Pym Fortune y Theo Van Gogh, ponen en cuestión la imagen de este país. El gobierno holandés hizo autocrítica por estos hechos, por no poder proteger a la población, sin embargo, ni las Naciones Unidas ni tropas de otros países también presentes asumieron nunca ninguna responsabilidad por estos hechos.

**Iraq.** Comienza el juicio contra Sadam Husein y siete altos cargos de su régimen por la matanza de Dujail, que en principio constituye la primera causa por la que se debe juzgar a Sadam. El antiguo líder iraquí, lejos de manifestar signos de arrepentimiento, se ha mostrado incluso

desafiante y su juicio debe continuar con otras causas como la represión de los chiíes en 1991, el gaseamiento de 5.000 kurdos en 1988, el desplazamiento forzado de 182.000 kurdos entre 1987-88, la guerra con Irán o la ocupación de Kuwait. No obstante, debido a que la legislación iraquí prevé la pena de muerte, la continuidad del proceso depende de la pena que se le aplique en su primera causa. A finales de 2005, la agencia Associated Press elevaba la cifra de soldados muertos a 2.149 por el conflicto todavía existente en Iraq.

### **3. El secreto mejor guardado de la CIA**

En 2005 saltó a la opinión pública, tras la denuncia por parte del sector no gubernamental, la existencia de centros de detención secreta de la CIA en ocho países. Según fuentes de organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch o Amnistía Internacional, se afirma que por parte de EE. UU. se ha detenido de manera ilegal y fuera de su territorio a 70.000 personas, que han sido interrogadas y sometidas a torturas. Concretamente, aparecieron los testimonios de dos presos yemeníes que permanecieron detenidos sin cargos, en paradero secreto, sin explicación ninguna. Estos presos aseguraron haber permanecido 18 meses en una instalación penitenciaria gestionada por generales estadounidenses. Aseguran que fueron torturados y sus derechos fundamentales vulnerados, sin tener derecho a acceder a asistencia jurídica ni comunicación ninguna.

Fuentes no gubernamentales indican que son numerosas las detenciones ilegales y se solicita una inspección internacional de estos casos que vulneran abruptamente los derechos fundamentales y la legalidad internacional.

La existencia de centros de detención que se pretenden enmarcar en una especie de *limbo jurídico*, para evitar la aplicación del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, no es más que una prueba más del posicionamiento al margen de la legalidad internacional en el que se ha situado la Casa Blanca en su particular lucha contra el terrorismo internacional. En concreto, vulnera lo dispuesto sobre la protección de prisioneros en la Convención Europea de Derechos Humanos y en la Convención Internacional contra la Tortura,

En Europa la reacción ante esta situación fue tardía pero llegó. Concretamente en diciembre de 2005, siete jueces de la Cámara de los Lores decidieron por unanimidad no admitir pruebas que se hayan podido obtener mediante torturas en otros países. Entre los casos que se podían ver afectados por esta decisión hay detenidos de campos de detención como Guantánamo, y están aquellos que proceden de países donde se haya podido torturar. Como telón de fondo se encuentran el escándalo de los hechos acaecidos en Abu Ghraib y Guantánamo, que ocuparon las primeras planas de la prensa internacional.

Algunas ONG como Liberty o Amnistía Internacional han calificado la decisión de «trascendental». «Los jueces-lores han mandado la señal a todo el mundo democrático de que no hay compromiso posible con la tortura», declaró Shami Chakrabarti, director de Liberty. Esta decisión la toma la Cámara de los Lores después de que no solo se haya denunciado la existencia de centros de detención secretos, sino que también se haya descubierto la existencia de vuelos secretos de la CIA para trasladar a los sospechosos de terrorismo detenidos ilegalmente. Estos vuelos tendrían escala en países europeos y se han llegado a computar 800 que han pasado por el espacio aéreo europeo.

Por esta razón, el Consejo de Europa ha abierto una investigación, la séptima desde que se creó la organización, para investigar los hechos y salvaguardar en su territorio el respeto y aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Las explicaciones de la secretaria de Estado norteamericana Condoleezza Rice al respecto satisficieron a los representantes de los Estados



miembros de la OTAN, pero no a los miembros del Parlamento Europeo, que han pedido la apertura de una comisión de investigación sobre este respecto, que se ha comenzado a debatir en 2006.

### **3.1. La enmienda McCain**

La lucha de EE. UU. contra el terrorismo internacional ha sufrido, por tanto, dos reveses: tanto por parte de la Cámara de los Lores como del Parlamento Europeo. Sin embargo, ha habido una decisión más contundente en tanto en cuanto tiene su origen en el propio Senado de los EE. UU. En octubre de 2005, decidió por mayoría abrumadora limitar las técnicas de interrogatorio a presos que las tropas de EE. UU. mantienen bajo custodia en diferentes partes del mundo. Esta enmienda, conocida como la *enmienda McCain*, prohíbe a todo funcionario estadounidense el «trato o castigo cruel, inhumano o degradante», como prevé la Constitución norteamericana. Se dispone que cualquier interrogatorio se realice conforme al *Manual de Campo del Ejército*, que se ha redactado conforme a los Convenios de Ginebra, especialmente al Tercero, que se ocupa de los prisioneros de guerra.

## **4. Desde la perspectiva española**

Una de las cuestiones en materia de derechos humanos más significativas para el Estado español es el tema de la inmigración. El Gobierno español inició en 2005 un proceso de regularización de población inmigrante que ha sido elogiado por la alta comisionada de la Naciones Unidas Louise Arbour. En su posición, se ha destacado la complejidad que supone para los Gobiernos el enfrentarse a la disyuntiva entre luchar con la inmigración ilegal o regularizar a los ilegales. España inició la regularización de 700.000 ilegales.

Desde parte del sector no gubernamental se considera insuficiente lo previsto por el nuevo Reglamento de extranjería aprobado en Consejo de Ministros el 30 de diciembre de 2004. Se apunta que mejora la legislación vigente con anterioridad, aunque no se avanza en una cuestión fundamental como es la protección de la mujer víctima de trata y explotación sexual. No se debe únicamente abordar esta cuestión desde la perspectiva de la persecución de quien trafica con mujeres, sino también establecer mecanismos de protección y rehabilitación de mujeres que han sido explotadas.

### **4.1. Tras el 11-M**

España tras el 11-M se ha visto involucrada en el contexto de la lucha de EE. UU. contra el terrorismo internacional. De hecho, el informe elaborado por la UE sobre derechos humanos en España en 2005 alerta de la posible masificación de las cárceles españolas tras el 11-M, ya que se ha observado una tendencia al aumento en las cárceles españolas de presos pendientes de juicio que son supuestos terroristas islámicos. El informe revela la existencia de cárceles masificadas como la de Salto del Negro, en Canarias, donde hay 18 presos por 35 m<sup>2</sup>. Finalmente el informe destaca un aumento de la xenofobia y el racismo en España.

Los hechos del 11-M arrastran sus consecuencias a 2005, y destaca la decisión de un tribunal británico que decide aplazar la extradición de Moutaz Almallah Dabas, considerado cabecilla del 11-M. La decisión se toma porque su abogado alegó riesgo de tortura. Para ello se apoyó en un informe de Human Rights Watch en el que se planteaban supuestos maltratos en España durante el periodo de incomunicación.

Otra de las cuestiones que han marcado la actualidad en 2005 ha sido, como se ha citado anteriormente, los vuelos secretos de la CIA, de los que España no ha quedado al margen. De hecho, los aeropuertos baleares y canarios han acogido estas aeronaves en varias ocasiones. El

Gobierno español ha negado que estos vuelos trasladasen detenidos ilegales, así como la Casa Blanca ha negado su existencia. En cualquier caso, el Parlamento Europeo ha creado en 2006 una comisión de investigación a este respecto.

Ha habido un paso atrás en la cooperación europea para luchar contra el terrorismo internacional: la anulación por parte del Tribunal Constitucional alemán de la decisión del Bundestag, en 2004, de aplicar la orden europea de detención. Esta sentencia se emitió después de que el juez Garzón pidiese la extradición a España de Darkazami, comerciante sirio nacionalizado alemán, por ser sospechoso de haber prestado apoyo logístico a Al Qaeda.

## **5. Noticias del muro de Israel**

El Tribunal Supremo israelí ha instado al Gobierno de Ariel Sharon a modificar parte del muro construido por Israel entre Israel y Cisjordania. La decisión del alto tribunal se sustenta en una cuestión de derechos humanos, ya que, tal como indica el tribunal, esta parte del trazado pasa por una parte del asentamiento judío de Alfei Menashé dejando aisladas dentro de territorio israelí algunas aldeas palestinas, y vulnera por lo tanto sus derechos. A pesar de que existe una sentencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya que indica lo contrario, el supremo israelí considera que Israel tiene derecho a construir el muro.

## **6. Resoluciones de las Naciones Unidas: protección a sectores vulnerables**

Durante este periodo, al igual que en el bienio anterior, destaca un progresivo deterioro en lo concerniente al respeto del derecho internacional y los derechos humanos, así como a la protección de los sectores más vulnerables, civiles, en situaciones de conflicto.

Las Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General se han pronunciado a este respecto con algunas resoluciones que se citarán por su trascendencia en este contexto.

Anteriormente se citaban los juicios de Núremberg, porque, entre otras cuestiones, marcaban un punto de inflexión en materia de inmunidad y responsabilidad por los crímenes cometidos por parte de un jefe de Estado sobre la población. De hecho, a lo largo de la historia ha habido un constante debate entre soberanía y responsabilidad, entendiéndose en la mayoría de ocasiones que la soberanía era la ausencia de responsabilidad. Esta máxima ha servido para justificar el escudo protector que ha amparado a jefes de Estado o de Gobierno genocidas, torturadores, en definitiva, violadores de derechos humanos en tantas ocasiones.

En 2001 la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal, creada bajo los auspicios del Gobierno canadiense, presentó un informe, en la 56 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas llamado *The Responsibility to Protect* (La responsabilidad de proteger). El informe instaba a los Estados y a la comunidad internacional a que asumiesen la responsabilidad de proteger y prevenir en caso de catástrofe, genocidio, limpieza étnica o hambruna. Planteaba también una serie de obligaciones inherentes al concepto de soberanía, es decir, las autoridades tienen la obligación de preservar la dignidad y los derechos básicos de la población dentro del Estado.

La primera responsabilidad es del Estado soberano, que tiene la obligación jurídica y moral de proteger a los ciudadanos en caso de catástrofe y genocidio, limpieza étnica o hambruna. Si el Estado resulta incapaz o no está dispuesto a proteger, la responsabilidad recae en la comunidad internacional. Este informe, que se presentó en la 56 Asamblea de las Naciones Unidas en 2001,

quedó abandonado en el cajón, debido a los ataques del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, en 2005 se recuperó ante las Naciones Unidas, concretamente en la 60 Asamblea, con la convicción de que los propósitos y principios de la Carta y el derecho internacional son el fundamento de un mundo próspero, pacífico y justo.

La 60 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de septiembre de 2005, aprobó la resolución relativa a la responsabilidad de proteger a la población del genocidio, el crimen de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Esta responsabilidad implica también la prevención y la utilización a través de la ONU de los medios diplomáticos o humanitarios y medios pacíficos adecuados de acuerdo con los Capítulos VI-VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

Se dilucida la opción de recurrir a la acción colectiva, a través del Consejo de Seguridad de acuerdo con el Capítulo VII, estudiando caso por caso y en coordinación con los organismos regionales, siempre que los medios pacíficos y el Estado fallen en la protección de la población. Así mismo se acentúa la necesidad de que la Asamblea General siga considerando la responsabilidad de proteger teniendo en cuenta los principios de la carta de la ONU y el derecho internacional.

El informe también plantea el compromiso por parte de la ONU de contribuir a que los Estados tengan capacidad para proteger a su población del genocidio, el crimen de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad, y de asistir a aquellos que potencialmente puedan sufrir una crisis o conflicto. Esta decisión supone un paso firme por parte de las Naciones Unidas para reconocer la obligación que tienen los Estados de utilizar la fuerza, cumpliendo ciertas condiciones, para proteger o rescatar a ciudadanos de otros Estados del genocidio o crímenes similares. La adopción de esta resolución supone un avance fundamental en la lucha por la protección de los derechos humanos, frente a la clásica concepción de la soberanía estatal.

### **6.1. Otras resoluciones que se han de citar en el marco de la protección**

Consejo de Seguridad. Resolución 1612 de 2005. Debido al nexo documentado existente entre la utilización de niños soldado y la contravención de las normas de derecho internacional, el Consejo de Seguridad condena el reclutamiento de niños en conflictos armados y otros abusos. Se pide la puesta en marcha de mecanismos de supervisión y presentación de informes en relación con los niños y los conflictos armados.

El presidente del Consejo de Seguridad presentó una Declaración de 21 de junio de 2005 sobre la protección de civiles en conflictos armados. Reitera su voluntad de hacer frente a las consecuencias generalizadas que tienen los conflictos armados sobre la población civil. Condena los ataques dirigidos deliberadamente contra civiles u otras personas protegidas en situaciones de conflicto armado y hace un llamamiento para poner fin a estas prácticas. Destaca los pocos avances que se han producido en este sentido y reclama la necesidad de mejorar la protección física de las mujeres y niños, como sectores más vulnerables.

**7. A modo de conclusión** y porque supone un compromiso de las Naciones Unidas en la lucha por la defensa de los derechos humanos y la necesidad de intensificar su rol como garante de la legalidad internacional, tan cuestionado recientemente, hay que citar la resolución dictada por la Asamblea General en 2006, A/RES/60/147: «Principios y directrices básicos sobre derecho de las víctimas de violación manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de

violaciones graves de derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones».

En dicha resolución se insta a la obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. En caso de violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que constituyan crímenes en virtud del derecho internacional, los Estados tienen obligación de investigar y, si hay pruebas, enjuiciar a las personas responsables, además de castigarlas si se declaran culpables. La resolución recupera el espíritu y compromiso de las Naciones Unidas; las partes concernidas deberán anotar el contenido de estas disposiciones y aplicarlas, para evitar casos como el de Líbano, que ya nos ocupará en 2006.

## **Capítulo 3. La ayuda humanitaria española en 2005: un año de transición\***

### **1. Introducción**

Tras los convulsos años 2003 y 2004 que analizamos en el *Informe* anterior y que se vieron marcados por la confusión en materia humanitaria que creó la participación de contingentes militares españoles en Iraq y el uso de la retórica humanitaria para legitimar aquella invasión, el año 2005 se ha caracterizado dentro de la acción humanitaria española por un mayor rigor en el uso de los fondos de respuesta a conflictos y desastres naturales y por lentos avances en materia de gestión de la ayuda. El fuerte peso que durante el año 2005 tuvo la respuesta ante desastres naturales, obviamente menos sensible políticamente, ha hecho que en conjunto la ayuda pudiera dirigirse más a la satisfacción de las necesidades de los afectados y estuviera menos influida por criterios de otro tipo.

En efecto, la aprobación a finales de 2004 del Plan Director 2005-2008 y la posterior puesta en marcha del Plan Anual de Cooperación Internacional 2005 (PACI) han abierto un nuevo marco para el trabajo humanitario del conjunto de actores de la cooperación española más en consonancia con los principios y valores internacionales y con los acuerdos internacionales al respecto.

Desde una perspectiva presupuestaria, según fuentes oficiales, se ha sobrepasado la cifra de 108 millones de euros de acción humanitaria oficial, lo que supondría duplicar los fondos respecto a los consignados en la versión definitiva del seguimiento del PACI del año 2004. Sin embargo, como veremos en el análisis posterior, vuelve a haber un crecimiento espectacular de las cifras de ayuda humanitaria imputadas al Ministerio de Defensa que en algunos casos nos parecen discutibles. La distribución de los fondos humanitarios en el periodo se ha adaptado más a las necesidades derivadas de las diferentes crisis que se han vivido durante el año, y el compromiso multilateral de nuestra ayuda también se ha incrementado. También ha sido notorio el crecimiento de fondos hacia África. Las Comunidades Autónomas han aumentado su participación en este rubro y suponen casi una cuarta parte del total de ayuda humanitaria pública. Asimismo las entidades locales han aumentado casi un 50 % su aportación.

Sin embargo en materia de gestión, y especialmente en lo que afecta a la reforma y fortalecimiento de la acción humanitaria pública, los pasos dados en 2005 han sido muy escasos. El borrador de la Estrategia de Acción Humanitaria apenas se inició en 2005 y solo estará deseablemente aprobado a finales de 2006. Del mismo modo, la puesta en marcha de los compromisos asumidos en la Buena Donación Humanitaria (GHD) no se han plasmado en un Plan de Acción tal como la propia GHD propone. Los cambios en la estructura de la AECI en materia humanitaria han sido muy superficiales, y la aprobación de la ley de Agencias y la necesaria adaptación de la AECI a lo que en ella se dispone ha ralentizado estas reformas. En materia de coordinación con otros actores también los avances son escasos y únicamente se han concretado algunos convenios para este tema con algunas ONG.

Año de transición, por tanto, marcado por la respuesta a los desastres naturales.

### **2. Una visión general de la acción humanitaria española en 2005**

---

\* Artículo elaborado por Francisco Rey, codirector del IECAH, con la colaboración de Pepe Mirabal.

## 2.1. La acción humanitaria en el Plan Director

En enero de 2005 comenzaba su andadura el Plan Director 2005-2008, que incluye por vez primera referencias precisas sobre acción humanitaria. Recogemos por tanto algunas de estas referencias para tener una idea más cabal de hasta qué punto se ha avanzado en lo previsto en el Plan Director o no.

El capítulo de acción humanitaria comienza con algunas novedades destacables:

- Reconocimiento del papel creciente que la acción humanitaria tiene dentro de la cooperación en el nuevo contexto internacional y respeto a su especificidad.
- Reconocimiento de la limitada definición de la AH que da la LCID (ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998).
- Énfasis en el respeto del marco internacional y en los principios y valores de la AH. Así, el Plan Director proclama:

El **criterio vector** de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará **orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección**. Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un **principio de imparcialidad, neutralidad y no discriminación** son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y **de acuerdo al derecho internacional**.

Se establecen como ejes estratégicos:

- Adecuación institucional de los órganos de la cooperación española existentes a las particularidades requeridas en la AH, de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución.
- Concepto amplio de acción humanitaria que abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) y dentro de un *continuum operacional*. En cualquier caso, la articulación con actuaciones de medio y largo plazo no será un prerrequisito para aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente y de ella dependan las vidas y la dignidad de las víctimas.
- Las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán incorporarse a todos los niveles de planificación del desarrollo (estrategias-país, programas, proyectos), sobre todo en aquellos países proclives a este tipo de crisis. Las actuaciones humanitarias de la cooperación española procurarán la participación de los agentes locales en las diversas fases del proceso de ayuda e incorporarán el enfoque de género en sus acciones. Deberá prestarse especial atención a los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda pero eliminando los instrumentos de ayuda ligada inadecuados a las necesidades de estos contextos.
- La acción humanitaria española dedicará esfuerzos a las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española.

En el apartado de prioridades se establece que «para mejorar la eficacia e impacto de la acción humanitaria será preciso definir el papel de los diversos actores, sus competencias y mecanismos de coordinación. La alta dirección de toda la acción humanitaria oficial española debe recaer en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y sus funciones básicas deben ser la coordinación, la financiación y la ejecución».

El Plan Director hace también referencia a los aspectos procedimentales o de organización concreta proponiendo algunas cuestiones:

- Se creará una Oficina de Ayuda Humanitaria. La Oficina contará con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz.
- Se establecerán sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.
- Se fortalecerá el papel de las OTC y de las Embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.

En el apartado económico se propone:

- El objetivo será acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7 % de la AOD bilateral en el 2008.
- Se creará un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria que canalice a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados y que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y postemergencia. En este fondo podrán participar otros actores de la cooperación autonómica y local y empresas privadas.
- Los fondos dedicados a la acción humanitaria serán no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.
- Se concretarán procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG. Se estudiarán entre otras posibilidades: acuerdos marco, contratos programa, mayor inclusión de componentes humanitarios en los convenios y programas firmados por la AECI con ONG u otros actores que puedan actuar en cada caso
- Respecto a la contabilización de gastos de operaciones militares como ayuda humanitaria y AOD, se realizará siguiendo las orientaciones establecidas por el CAD.
- Cualquier aumento de la cantidad de la ayuda irá en paralelo a una mejora de los sistemas de control y garantía de calidad y al establecimiento de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en línea con las propuestas internacionales en la materia.

En definitiva, la lógica de base del Plan Director en materia humanitaria es la de incorporar a nuestra cooperación a las tendencias internacionales, la GHD en primer lugar, entre los donantes más comprometidos, desde el respeto al marco jurídico y ético que debe regir las actuaciones humanitarias. Este enfoque ha contado, en las grandes líneas, con el apoyo de todos los actores de la cooperación. Por último, en esta referencia al Plan Director, el capítulo dedicado a la prevención de conflictos y la construcción de la paz plantea la relación entre seguridad y desarrollo desde la lógica de la seguridad humana y propone convertir a nuestro país en un activo «constructor de la paz», que debe convertirse en una señal de identidad de nuestra cooperación.

Para ello, se proponen numerosas líneas estratégicas que pasan por la utilización de diversos instrumentos, desde la alerta temprana hasta el apoyo a organismos internacionales especializados, pero no centradas en el uso condicionado de la asistencia humanitaria.

## 2.2. El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2005

El PACI 2005 recoge en su capítulo 6, «Una acción humanitaria imparcial, neutral y activa en la construcción de la paz», los cuatro aspectos básicos que pretenden avanzar lo dispuesto en el Plan Director durante el año 2005:

- Fortalecimiento estructural: reforma del área de ayuda humanitaria de la AECI.
- Mejoras en la planificación, gestión y evaluación con énfasis en la coordinación: se incluyen aquí la elaboración de manuales, la puesta en marcha de procedimientos específicos de financiación de ONG humanitarias y la realización de seminarios de sensibilización.
- Aumento presupuestario hasta alcanzar el 7 % de la AOD bilateral lo que supone un crecimiento del 76 % respecto a 2004.
- Al mismo tiempo se incorpora un apartado especial relativo al apoyo a las víctimas del tsunami tanto en el aspecto humanitario como en las tareas de reconstrucción posterior.

Los objetivos para 2005, excepción hecha de las reformas estructurales, no eran muy ambiciosos, pese a lo cual, según el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación el logro de este apartado, sería:

### Figura 6. Cumplimiento PACI 2005

Capítulo VI. Una acción humanitaria imparcial, neutral y activa en la construcción de la paz

Objetivos	Actividades / indicadores	Progreso en 2005	%	Observaciones
Emprender una reforma estructural de la política española de Acción Humanitaria	▶ Reformar y fortalecer el área de Ayuda Humanitaria de la AECI dotándola de adecuados medios técnicos y materiales.	› INICIADO	-	Reforzada el área de acción humanitaria de la AECI con la contratación de dos asistencias técnicas y con la incorporación de una funcionaria más, de nivel 26. Esa tendencia se ha mantenido en 2006, contratándose dos asistencias más, renovándose las anteriores e incorporando otra funcionaria de nivel 26, a la espera de que se materialice la reforma interna de la Agencia, previsiblemente en 2007.
	▶ Elaborar un manual de actuaciones que permita la integración de los agentes locales en todo el proceso de la acción humanitaria.	× APLAZADO	0%	La aprobación de la Estrategia de Acción Humanitaria podría estimular la participación de agentes locales en la Acción Humanitaria de la AECI y ello dar lugar a la elaboración de un documento que aporte líneas directrices.
	▶ Empezar a formular los procedimientos específicos de financiación de ONGD humanitarias.	» AVANZADO	-	Apertura de 3 Convenios de Ayuda Humanitaria de la SECI con Cruz Roja Española, Acción contra el Hambre y MPDL, Solidaridad Internacional y Paz y Tercer Mundo, los dos primeros sin acotamiento geográfico, y el último orientado a proyectos de seguridad alimentaria en los campamentos de refugiados saharauis en Tindouf, Argelia.
Acercar la acción humanitaria española al 7% de la AOD bilateral	▶ Desembolsar 89,3 millones de euros en concepto de acción humanitaria.	↯ SUPERADO	121,1%	La AOD española destinada a la acción humanitaria totalizó 108,1 millones de euros.

Fuente. Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.

Nuestra visión es necesariamente algo menos optimista y salvo en el apartado económico —con las consideraciones y matizaciones que haremos a continuación— creemos que en el resto de aspectos los avances son escasos. El cumplimiento de los ambiciosos objetivos del Plan Director hubiera aconsejado también mayor altura de miras en el PACI 2005. Es notorio, por ejemplo, que pese al sugerente nombre del capítulo «[...] en la construcción de la paz», el documento no dice nada que permita avanzar en este tema y en el papel que la AH pueda jugar en las zonas de conflicto armado o en situaciones posbélicas, por ejemplo.



### 2.3. Un fuerte crecimiento económico... con algunas dudas

Los datos de fondos destinados a la acción humanitaria en 2005 muestran un elevado crecimiento respecto a los datos del seguimiento definitivo del PACI 2004. Hacemos esta matización pues ya hemos dicho que el sistema de cómputo de los gastos humanitarios se ha prestado a algunas interpretaciones que han hecho que la consideración de algunas partidas sea discutible. Con los datos oficiales al día de hoy, tendríamos:

**Figura 7. Distribución de la AOD por agentes y modalidades de ayuda (2005)**

Agentes	AOD multilateral			AOD bilateral neta / otras modalidades de ayuda					Total AOD
	Aportaciones a la UE	Contribuciones a OIF	Contribuciones a OINF	Créditos (FAD y FCM)	Donaciones (operaciones de deuda)	Donaciones (programas / proyectos)	Acción humanitaria	Educación para el desarrollo y sensibilización social	
Mº de Administraciones Públicas	0	0	45.024	0	0	303.467	0	0	348.491
Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0	703.151	0	0	1.169.086	0	0	1.872.237
Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	0	0	46.279.977	52.503.450	0	362.926.692	34.011.751	2.810.237	498.532.107
Del cual: AECl	0	0	0	0	0	347.211.517	34.011.751	2.794.727	384.017.995
Mº de Cultura	0	0	150.000	0	0	1.192.194	0	0	1.342.194
Mº de Defensa	0	0	0	0	0	13.298.189	24.238.366	0	37.536.555
Mº de Economía y Hacienda	630.630.000	246.070.567	2.190	0	502.073.353	569.061	0	0	1.379.345.172
Mº de Educación y Ciencia	0	0	180.000	0	0	8.697.443	0	0	8.877.443
Mº de Fomento	0	0	153.816	0	0	1.048.292	0	0	1.202.109
Mº de Industria, Turismo y Comercio	0	0	369.171	46.733.508	0	13.128.635	0	0	60.231.315
Mº del Interior	0	0	0	0	0	1.512.292	0	0	1.512.292
Mº de Medio Ambiente	0	0	1.181.158	0	0	5.055.812	65.500	0	6.302.470
Mº de Sanidad y Consumo	0	0	3.066.152	0	0	3.060.260	9.491	0	6.135.903
Mº de Trabajo y Asuntos Sociales	0	0	807.923	0	0	10.315.892	15.475.740	0	26.599.555
Mº de Vivienda	0	0	0	0	0	456.330	0	0	456.330
Otros organismos públicos	0	0	0	0	0	12.943.425	0	0	12.943.425
<b>Total Admón. General del Estado</b>	<b>630.630.000</b>	<b>246.070.567</b>	<b>52.938.562</b>	<b>99.236.958</b>	<b>502.073.353</b>	<b>435.677.069</b>	<b>73.800.849</b>	<b>2.810.237</b>	<b>2.043.237.596</b>
<b>Total Comunidades Autónomas</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>223.723.242</b>	<b>24.142.692</b>	<b>18.398.516</b>	<b>266.264.450</b>
<b>Total Entidades Locales</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100.367.203</b>	<b>10.132.810</b>	<b>8.362.510</b>	<b>118.862.523</b>
<b>Total AOD neta española (euros)</b>	<b>630.630.000</b>	<b>246.070.567</b>	<b>52.938.562</b>	<b>99.236.958</b>	<b>502.073.353</b>	<b>759.767.514</b>	<b>108.076.351</b>	<b>29.571.264</b>	<b>2.428.364.569</b>

Fuente. Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.

Como vemos, son básicamente tres los ministerios que computan partidas de acción humanitaria: Exteriores y Cooperación, Defensa, y Trabajo y Asuntos Sociales.

La evolución que han tenido las partidas de acción humanitaria en esos ministerios y en la cooperación descentralizada en los últimos años sería:

**Figura 8. Ayuda Humanitaria Española. 1998-2005**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 avance	2004 defini.	2005
Ayuda Humanitaria Total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79	64,32	91,89	54,22	108,07
% de AH sobre total de AOD	2%	5%	3%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%	2,73%	4,45%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98	16,30	13,9 <sup>19</sup>	13,9	34,01
% AECI				29,2%	25%	25,34%	15,1%	25,6%	31,2%
AOD Mº de Defensa (De 1999 a 2003 no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34 <sup>20</sup>	0,93	24,23
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales							4,25 <sup>21</sup>	4,25	15,47
Comunidades Autónomas							18,08	18,45	24,14
Entidades locales							0	6,21	10,13

Elaboración propia. En millones de Euros constantes de 2001. Fuente: PACI seguimiento 2002; PACI seguimiento 2003, 2004, 2005; Avance seguimiento PACI 2004; Seguimiento y notificaciones Gabinete AECI. Hasta el año 2003 el cómputo de los gastos era diferente y no tenemos cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años.

En un primer análisis saltan a la vista algunas cuestiones:

- Duplicación de fondos respecto a 2004.
- Crecimiento de los fondos ejecutados por la AECI.
- Enorme crecimiento de las partidas de acción humanitaria computadas en el Ministerio de Defensa.
- Crecimiento de las partidas del MTAS.
- Crecimiento de la aportación humanitaria de las Comunidades Autónomas.
- Crecimiento de la aportación de las entidades locales. La suma de CC. AA. y entidades locales supone casi un tercio del total de la ayuda.

De este modo, el crecimiento en los fondos está bastante repartido, lo que es reflejo de una tendencia del conjunto de la cooperación española<sup>22</sup>.

## 2.4. Distribución geográfica

<sup>19</sup> En el Avance seguimiento PACI 2004 se imputan 18.234.292 euros al Ministerio de Exteriores y Cooperación. Desconocemos cómo se han gestionado los no administrados por AECI.

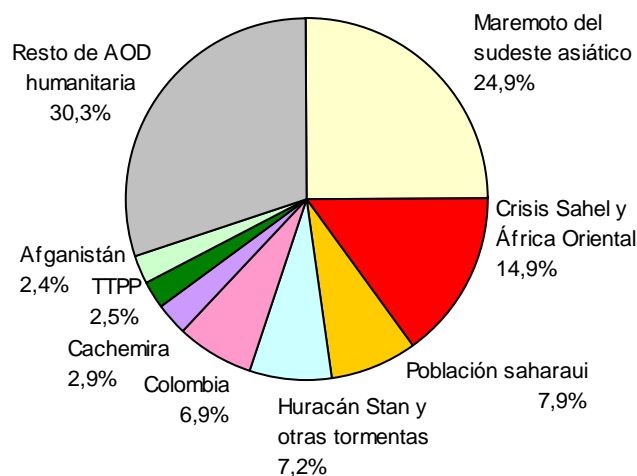
<sup>20</sup> En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputaban 44.083.944 euros del Ministerio de Defensa a Acción Humanitaria, lo que suponía el 97% de los gastos de AOD de este Ministerio. Estos datos fueron luego modificados.

<sup>21</sup> Respecto al cómputo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, también hay diferencias en los PACI 2004 y 2005.

<sup>22</sup> Hay que hacer constar que aunque obtuvimos datos provisionales del “volcado” de datos de DGPOLDE en el mes de julio, los datos definitivos no se han hecho públicos hasta finales de octubre de 2006. El PACI 2006 preveía la publicación del Avance de Seguimiento 2005 el 31 de marzo de 2006, cosa que no se produjo. Esta demora ha supuesto una complicación en la elaboración del Informe.

Como se ha puesto de manifiesto, el maremoto del sudeste asiático marcó la respuesta humanitaria en 2005 y una cuarta parte de los recursos fueron destinados a esa crisis. Como en otro capítulo de este informe analizamos en detalle ese tema, no nos detenemos ahora en él. Las crisis del Sahel y de África Oriental, así como la ayuda a los refugiados saharauis y los huracanes en Centroamérica y el Caribe, fueron las otras crisis más financiadas.

**Figura 9. Distribución de los desembolsos de AOD española por crisis humanitarias (2005)**



Fuente. Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.

La respuesta al terremoto de Cachemira fue menor de lo que podría esperarse, y se mantuvo el compromiso con algunas crisis de larga duración como las que afectan a Colombia o los territorios palestinos.

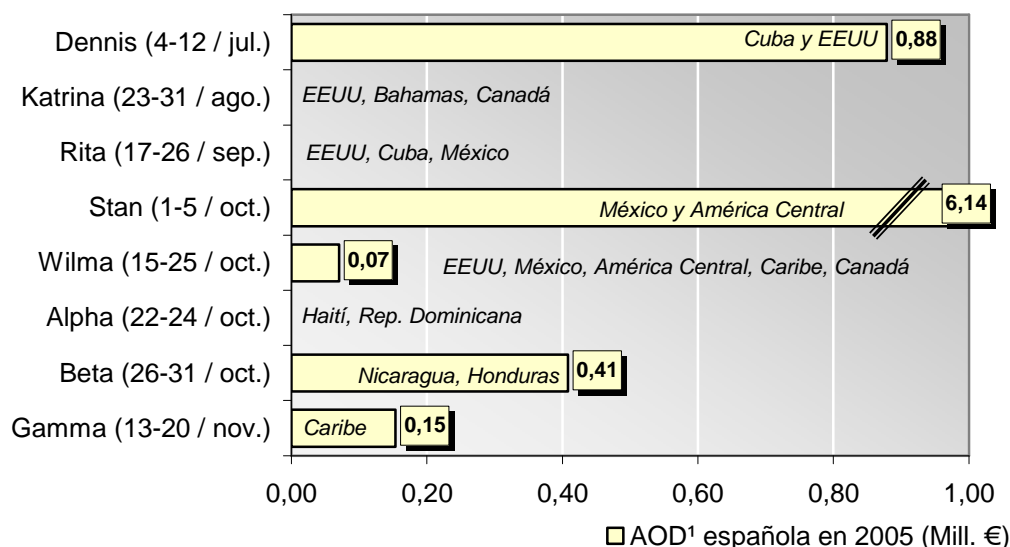
También se han computado cantidades de AH en Iraq y Kosovo que pensamos que no reúnen las condiciones para incorporarse en este apartado.

Iraq: 2.372.681 euros.

Kosovo: 526.144 euros.

Debido al extremo rigor de la temporada de huracanes en 2005, una buena parte de la ayuda se dirigió a paliar sus consecuencias.

**Figura 10. La AOD española dirigida a paliar los efectos de la temporada de huracanes y tormentas tropicales en el Atlántico (2005)**



<sup>1</sup> En cursiva, principales países afectados. El gráfico sólo recoge la AOD, es decir, las ayudas dirigidas a PVD.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Organización Meteorológica Mundial.

## 2.5. Contribuciones multilaterales.

Aunque como vimos en la Figura 7 el actual sistema de cómputo sitúa la acción humanitaria dentro de las contribuciones bilaterales, existe un componente multilateral que se plasma tanto en contribuciones de la AECI que analizaremos más tarde como en otras contribuciones a organismos multilaterales de carácter humanitario o para acciones humanitarias.

### Figura 7. Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2005

Plan de Ayuda para la Seguridad Alimentaria	20.135
Comisión Internacional Humanitaria de Establecimiento de los Hechos (CIHEH)	8.268
Oficina Del Coordinador De Asuntos Humanitarios (UNOCHA)	100.000
Oficina del Alto Comisario de Naciones Unidas de Derechos Humanos en Colombia	200.000
ACNUR. Programa Desplazados Internos en Colombia	200.000
ACNUR. Programa para Refugiados Saharahuis	270.000
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	3.140.000
Programa Mundial De Alimentos (PMA)	960.000
Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	1.800.000
Oficina Representante Oficial de Niños y Conflictos Armados	24.000
Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS)	3.007.005
Federación de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja	110.000
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	900.000
<b>TOTAL</b>	<b>10.739.408</b>

## 3. Distribución por organismos implicados

### 3.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Durante el año 2005 toda la acción humanitaria del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se ha canalizado a través de la AECI y la práctica totalidad de esta por medio del Gabinete Técnico de la Agencia. Tan solo quedan fuera del Gabinete 3.146.195 euros de la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal y algo más de 700.000 euros de las Direcciones geográficas.

Tras el comienzo de la aplicación del Plan Director y de los sucesivos PACI 2005 y 2006 que van concretando aspectos humanitarios, lo más relevante durante 2005 ha sido el inicio de elaboración de Documentos de Estrategia Sectoriales (DES) y Documentos de Estrategia País (DEP). Dentro de los DES, uno está dedicado a la Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz y otro a la Estrategia de Acción Humanitaria. Durante 2005 simplemente se inició el proceso y se comenzaron a elaborar los primeros borradores.

En el siguiente capítulo veremos con más detalle el trabajo humanitario de la AECI.

### **3.2. Ministerio de Defensa**

El año 2005 ha vivido un nuevo repunte de los desembolsos del Ministerio de Defensa en materia humanitaria, que llega a alcanzar según las cifras oficiales los 24.238.366 euros de un total de AOD del MINISDEF de 37.536.555 euros. Tras el baile de cifras de 2004 que ya hemos comentado, esta cantidad supone un crecimiento del 2.484 % respecto al año anterior. Los motivos de tan espectacular crecimiento tienen que ver, obviamente, con la participación de las FAS en la respuesta al tsunami en la llamada operación Respuesta Solidaria y en menor medida con el despliegue en Pakistán, Afganistán o Haití. En los dos primeros casos se ha tratado de desastres naturales —eso sí, en zonas conflictivas— mientras que en Haití o Afganistán el desembolso humanitario ha sido dentro de operaciones de paz. Si en el caso de desastres naturales el despliegue de medios militares, y su conveniencia o no, tiene que ver con cuestiones de eficacia, adecuación y con el componente logístico, pero no plantean problemas de otro tipo, en el caso de la coincidencia dentro de operaciones militares con mandatos muy amplios, como es el caso de ISAF, que cada vez participa más directamente en acciones de combate, los problemas son más graves y cuestionan el carácter humanitario de este despliegue.

#### **3.2.1. La operación Respuesta Solidaria**

Tras la decisión del Gobierno, se puso en marcha esta operación, que comenzó con el envío de un destacamento aéreo de tres aviones CAS-235 y dos Hércules C-130 de apoyo al despliegue, y un destacamento naval mediante el envío del buque *Galicia* con una unidad de ingenieros. Una vez en el área, la actividad de las tropas consistió básicamente en la reconstrucción de infraestructuras en la zona de Banda Aceh (desescombro, acondicionamiento, drenaje, potabilización), la atención sanitaria y el transporte de bienes y suministros humanitarios, así como el de personal.

En el capítulo dedicado a la respuesta al tsunami se analiza más en profundidad este tema, pero entresacamos de él que: «El Ministerio de Defensa envió cinco aviones y 85 miembros del personal militar antes de la llegada del buque *Galicia* a Indonesia. Este zarpó de España el 15 de enero, llegó a Indonesia el 8 de febrero (44 días después del tsunami) y permaneció allí durante 46 días».

El coste de la operación fue de algo más de ocho millones de euros, lo que supone el 36,25 % del total de AOD del MINISDEF en el año.

### **3.2.2. Pakistán**

Dentro de la operación de la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN, el trabajo de las tropas españolas, unidades de ingenieros sobre todo, tuvo también que ver con la reconstrucción, la asistencia sanitaria y la cooperación y asesoramiento a autoridades civiles. El monto total de la operación en Pakistán fue de 2.178.742 euros.

También en este caso el despliegue de los medios militares fue bastante lento y no comenzaron sus tareas en la zona hasta más de 15 días de ocurrido el terremoto.

### **3.2.3. Afganistán**

La misión de las tropas españolas en Afganistán dentro de la ISAF liderada por la OTAN es, tal vez, una de las más complejas y confusas en las que han participado contingentes españoles en misiones en el exterior a lo largo de la historia. El deslizamiento de una operación de imposición de la paz, de las previstas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, a misiones de combate hasta ahora realizadas por las tropas norteamericanas de la llamada operación Libertad Duradera —que no cuenta con soporte de la ONU y es, por tanto, jurídicamente ilegal—, es una de las cuestiones más sorprendentes de las tomas de posición de los Gobiernos de la OTAN en los últimos tiempos siguiendo al dictado los intereses estadounidenses.

Desde la perspectiva española, nuestras tropas participan en el PRT (Equipo Provincial de Reconstrucción) de Qal e Naw en la región de Badghis y en el de Herat. En el PRT hay también un componente civil representado por la AEI, pero cuyos proyectos han sido computados en su mayor parte como de reconstrucción y no como AH (solo 246.589 euros se han contabilizado en este concepto). De hecho, solo se han computado en Afganistán gastos humanitarios por valor de 589.178 Euros.

### **3.2.4. Haití**

El destacamento español que actuó durante 2005 en Haití en el marco de MINUSTAH colaboró en algunas tareas de índole humanitaria complementarias de su misión de paz y mantenimiento de la seguridad. Como en otros caso, las tareas han sido básicamente en los sectores de la reconstrucción, la asistencia sanitaria, el transporte y los proyectos de asesoramiento y coordinación con autoridades civiles. El monto total de la AOD en Haití gestionada por el MINISDEF fue de 2.105.109 euros, pero solo se contabilizan como de AH 769.369 euros.

## **3.3. La ley orgánica de Defensa Nacional**

El 18 de noviembre de 2005 se publicaba en el BOE la ley orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional que, por vez primera en una ley de este tipo, contiene alusiones a la ayuda humanitaria. Así, el artículo 15.2, dentro del apartado de misiones de las FAS, dice: «Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria». En el artículo 16.c se dice además: «[...] así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos

establecidos». Por último, el artículo 19.b sobre condiciones de las misiones en el exterior dice «que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización, o de mantenimiento y preservación de la paz previstos en y ordenados por las mencionadas organizaciones».

Esta norma, que en aras del principio de unidad de acción exterior debe ser compatible con lo previsto en la ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, deberá ser desarrollada en todos sus aspectos y, en cualquier caso, ser coherente con los compromisos internacionales establecidos por nuestro país en la GHD u otros donde se concrete el uso de medios militares para la acción humanitaria. Conviene recordar que la OCHA, en colaboración con diversos donantes, elaboró en 1994 las llamadas Directrices de Oslo (*Oslo Guidelines*) sobre uso de medios militares y de defensa civil en ayuda humanitaria, que son hasta la fecha el documento de referencia para este tema. En las directrices se establece que las FAS nunca deberían participar en asistencia directa a las víctimas, sino colaborar indirectamente o con apoyo infraestructural. Se insiste en que esta participación debería ser el último recurso, no debería suponer coste adicional alguno y estar siempre bajo control civil. En junio de 2004, el IASC (Comité Permanente Interagencias que agrupa a ONG y organismos internacionales) publicó un documento de referencia que renueva los criterios de Oslo.<sup>23</sup>

También la GHD explicita lo siguiente:

19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.
20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

Por ello, parece un reto fundamental para la acción humanitaria en nuestro país el delimitar claramente el papel de las FAS y establecer entre los organismos implicados propuestas de articulación práctica que minimicen la confusión.

Aunque de consecuencias aún imprevisibles para la acción humanitaria española, y para no avanzar en la clarificación a la que hacíamos referencia sino todo lo contrario, el Consejo de Ministros del 7 de octubre de 2005 creaba la Unidad Militar de Emergencias (UME) para «dar una respuesta rápida en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas». Fue ya en enero de 2006 cuando se publicó este acuerdo del Consejo de Ministros y se aprobó la financiación necesaria para el periodo 2006-2008 por un importe de 903 millones de euros. Hasta la fecha las tareas que se asignarían a la UME se circunscriben al territorio nacional, pero sus propios mandos no se han recatado en reconocer públicamente que podrían ser utilizadas en caso de desastre fuera de nuestras fronteras.

### **3.3. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**

El CAD permite, desde hace algunos años, que los donantes computen como gastos de AOD y de ayuda de emergencia algunos desembolsos realizados en sus propios países para la atención a

---

<sup>23</sup> Ver <http://www.reliefweb.int/library/documents/2004/ocha-civmil-28jun.pdf>.

los refugiados. Ha sido un tema polémico en el mundo de la cooperación, pues algunos países han aumentado mucho estas partidas que, obviamente, no suponen desembolsos netos en los países en desarrollo. Por ello, el CAD ha ido estableciendo ciertos límites a este cómputo, fijando el plazo de un año para poder ser considerado como ayuda de emergencia, por ejemplo.

En el caso español se han computado como acción humanitaria las actividades relacionadas con la acogida y la atención psicosocial y de otro tipo a los solicitantes de asilo en España. Según los datos oficiales, en 2005 el MTAS dedicó 15.475.740 euros a estas actividades.

En el informe de 2006 tenemos la intención de analizar más en detalle esta cuestión, ya que dadas las cifras tan escasas de solicitudes de asilo que son admitidas, nos parece una cantidad muy elevada.

### **3.4. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo**

Lo más destacable y positivo durante el año 2005 ha sido la no utilización del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) como instrumento para respuesta humanitaria. No entramos en este informe en el papel del FAD como instrumento de la cooperación española con otros objetivos, pero siempre hemos sido críticos con su utilización en situaciones de crisis o postcrisis y por ello nos congratulamos de su falta de utilización durante este periodo en estos contextos.

Tras el tsunami se aprobaron créditos FAD por valor de 50 millones de euros computados en 2004. Además, la mayor parte de ellos eran reembolsables. no donación, como se hizo en otras crisis como Afganistán o Iraq, lo que plantea un uso del FAD en estos contextos similar al que se hizo tras el huracán *Mitch* en 1998. Esta decisión fue muy criticada en el sector humanitario y al día de hoy desconocemos el grado de ejecución o de puesta en marcha de estos créditos.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ver Intermón Oxfam: *Los FAD para el tsunami se quedan en casa. Un análisis de la respuesta española al tsunami asiático*, diciembre 2005.



## Capítulo 4. La acción humanitaria de la AECI en 2005\*

### 1. Introducción.

Si el anterior periodo 2003-2004 fue crucial para el desarrollo de la AH española, este último que estudiamos (2005) ha sido determinante. Es como presenciar el antes y el después de un anuncio de un producto *milagroso* que promete quitar la grasa que sobra. No hay duda de que la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y el seguimiento de las pautas del formulario de los 14 puntos han sido algunos de los ingredientes mágicos para conseguir este cambio. Solo basta recordar la perversa manera con que el anterior Gobierno usó la retórica humanitaria para intervenir en Iraq y cómo contaminó lingüísticamente la AH al hablar de «guerra humanitaria» y el uso de los FAD como una herramienta al servicio de intereses políticos y económicos. No es de extrañar que nos encontremos más a gusto con la nueva manera con la que el actual Gobierno trata la acción humanitaria; aunque hay algunos *peros*, debemos destacar el enorme esfuerzo realizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Hay avances pero deben consolidarse y concretarse. Se ha mejorado en coordinación, aspecto en el que coinciden todas las entidades estatales y las no gubernamentales, aunque siga habiendo ciertos *reinos de taifas*, donde cada actor prefiere *autonomía* antes que ser tan coordinado. No hay duda de la necesidad de un coordinador aceptado por todos/as, pero el debate sigue sobre quién coordina a quién, y si la AECI será aceptada como el coordinador, parece que sigue vigente.

Algunos de los argumentos para cuestionar ese liderazgo son razones de visibilidad mediática frente a eficiencia (la opinión pública es fuerte y hay que evitar la apariencia de que no se hace nada; a veces da la impresión de que solo se está en un lugar para hacer ver que se cumple con las responsabilidades internacionales); o las inevitables demoras, ya sea por el trayecto a cubrir o por la geografía del terreno o la falta de coordinación que supone la multiplicidad de actores en la zona (muchos surgidos al calor de la fama mediática o al olor del dinero). Pero nos consta una fuerte disposición a superar estos escollos.

### 2. El creciente papel de la AECI

La AECI ha adquirido un papel relevante como actor humanitario en la respuesta a desastres, sobre todo en catástrofes naturales. Y su presupuesto ha ido creciendo año tras año, como se puede ver en la tabla siguiente, que muestra del 2002 hasta el 2005.

**Figura 8. Evolución de los presupuestos de acción humanitaria de AECI desde 2002 hasta 2005 (en euros)**

	2002	2003	2004	2005
<b>Total AH</b>	11.193.567,99	17.138.722,62	19.600.315,51	<b>32.723.067,19</b>

Fuente: AECI.

Dado que en el actual organigrama de AECI la ayuda alimentaria y de emergencia se gestionan dentro de la misma unidad, es útil ver el desglose de ambas.

---

\* Artículo elaborado por Pepe Mirabal, investigador del IECAH, con la colaboración de Francisco Rey.

**Figura 9. Desglose de los presupuestos de AECI desde 2003 hasta 2005. En euros.**

	<b>AYUDA ALIMENTARIA</b>	<b>AYUDA HUMANITARIA</b>			<b>Aumento respecto</b>
	Gastos corrientes	Gastos corrientes	Infraestructura	<b>TOTAL</b>	
2003	5.679.950,00	7.625.890,99	91.870,00	<b>13.397.710,99</b>	19,69
2004	5.339.730,77	10.017.869,23	413.000,00	<b>15.770.600,00</b>	17,71
2005	4.390.000,00	24.456.403,37	370.467,81	<b>29.216.871,18</b>	85,26

Fuente: Elaboración propia con datos AECI.

Como vemos, desde 2002 el presupuesto se ha multiplicado casi por tres, tanto porque en 2005 hubo numerosas situaciones de emergencia, como por la importancia que se le otorga a la AH, que en muchas ocasiones puede ser un importante escaparate de cómo un país se involucra en el escenario internacional.

Durante el año 2005 la AECI ha cumplimentado con rigor el llamado sistema de los 14 puntos, que sirve para notificar los desembolsos de ayuda humanitaria a la ECHO y a la OCHA. Eso nos ha permitido un mejor acceso a datos fiables. No obstante subsisten pequeñas diferencias en el cómputo que realiza la DGPOLDE y el que realiza la AECI, y por eso puede haber pequeñas diferencias en algunas tablas.

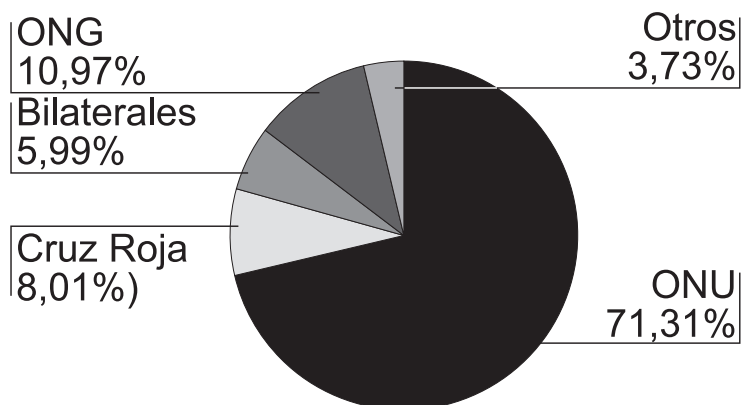
Tomamos la cifra oficial (32.723.067,19 €) como la real y definitiva, pero uno de los problemas que nos hemos encontrado ha sido la dificultad de encontrar una homogeneidad en las cifras finales sobre el gasto total de la Agencia. Los datos varían desde la oficial hasta los 33.647.118 € que aporta DGPOLDE,<sup>25</sup> por ello es posible en este informe encontrarse con cifras diferentes, pero todas resultan de datos oficiales. No es una diferencia enorme, pero lo deseable sería la coincidencia en una sola cifra a la hora de realizar cálculos. El cálculo final se debe a que en el sistema de 14 puntos se puede considerar la ayuda realizada tanto en el año 2004 como en el 2005, contabilizar (o no) según como se hagan las aportaciones, ya sea a través de subvención o por Convocatoria Abierta y Permanente (CAP). También algunas aportaciones multilaterales, correspondientes a operaciones de apoyo logístico y transporte, que son subvenciones de carácter humanitario desde el área de Multilaterales y aun así fueron dadas de alta en los 14 puntos. La mayoría de las veces la diferencia puede deberse a si es una Ayuda de Emergencia Directa. En un primer momento se realiza una estimación de los gastos y sobre esta base se realiza la retención, lo que implica que las cifras finales fluctúen. Es evidente que se están haciendo esfuerzos para que todo se contabilice correctamente, pero aún debe avanzarse en ese terreno.

En un análisis más fino utilizando el sistema de 14 puntos, se observa que la mayor parte de los recursos económicos son destinados para emergencias (25.212.799,69 euros) frente a la prevención (2.306.000 euros) y la rehabilitación postdesastre (3.906.589 euros).

<sup>25</sup> Seguimiento del PACI 2005.

Como analizamos en el anterior *Informe*, no existiendo aún una convocatoria específica para acción humanitaria, la mayor parte del presupuesto de las aportaciones se destina a organismos multilaterales humanitarios o se canaliza a través de ONG mediante la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP):

**Figura 10. Desglose presupuesto AH de la AECl por entidades financiadas.**



Fuente: AECl.

Las aportaciones a organismos internacionales se distribuyen:

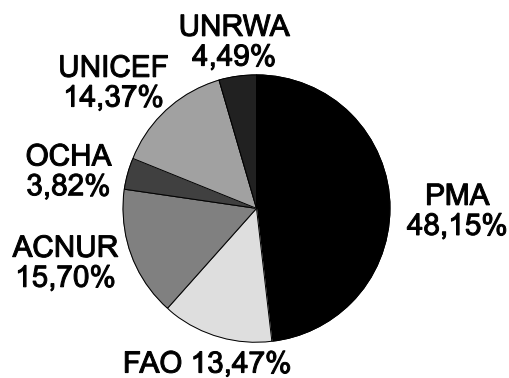
**Figura 11. Financiación AECl AH a la ONU y Cruz Roja**

ONU	22.267.304,73 €
CRUZ ROJA	2.556.000,00 €
<b>Total</b>	<b>24.823.304,73 €</b>

Fuente: AECl.

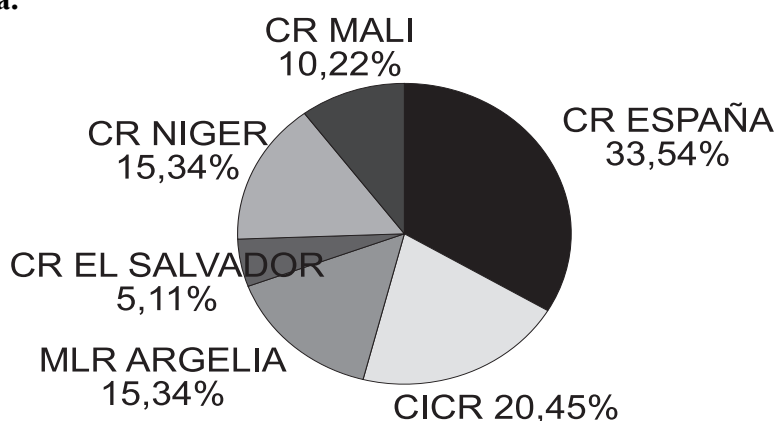
**Figura 12. Distribución entre organismos de la ONU**

### APORTACIONES A LA ONU



Fuente: AECl.

**Figura 13. Distribución de fondos dentro del Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja.**

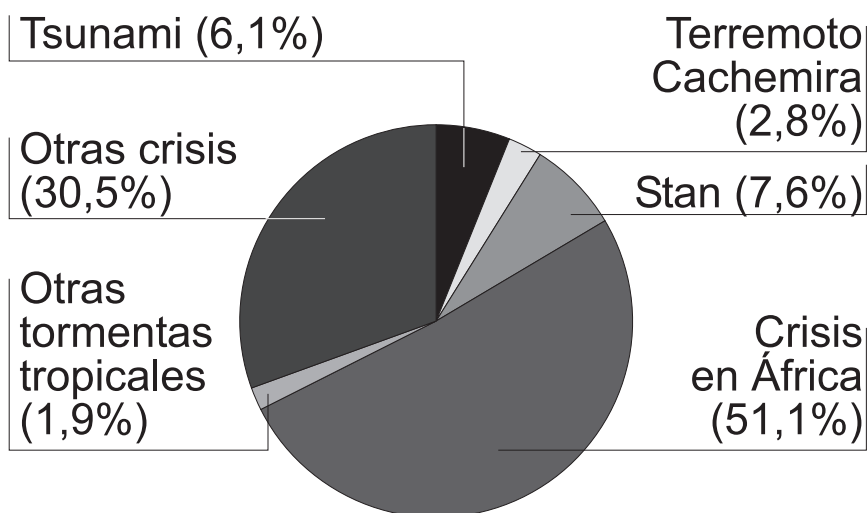


Fuente: AECI.

### 3. Distribución geográfica de la ayuda

Así como vimos en el capítulo anterior que, sumando todos los fondos de la cooperación española, la respuesta al tsunami había sido la que mayores fondos había recibido, no es así en el caso de la AECI, donde África aparece en un lugar más destacado.

**Figura 14. Distribución del gasto por crisis**



Fuente: AECI.

Uno de los objetivos era el compromiso con el África Subsahariana, y se ha conseguido que más del 50 % de los fondos se hayan destinado a este continente:

**Figura 15. Evolución geográfica de los presupuestos de AH de AECI desde 2002 hasta 2005 (en euros)**

	2002	2003	2004	2005

<b>ÁFRICA SUBSAHARIANA</b>	2.923.166,00	2.371.501,10	8.536.227,38	14.540.237,00 <sup>(1)</sup>
<b>ASIA</b>	383.710,66	9.526.054,48	1.397.063,59	7.036.589,00
<b>CENTROAMÉRICA<sup>(2)</sup></b>	1.419.855,69	1.780.117,82	1.804.038,85	4.355.574,81
<b>AMÉRICA DEL SUR</b>	2.306.213,22	713.268,22	756.819,41	3.301.000,00
<b>NORTEAMÉRICA<sup>(3)</sup></b>	0,00	0,00	0,00	550.000,00

Fuente: Elaboración propia con datos AECI.

(1) Incluyendo Argelia, la cantidad es de 16.741.237 euros. (2) Incluye Caribe. (3) Se debe a la ayuda por el huracán *Katrina*; la AECI no lo consideró computable como humanitaria, siguiendo los criterios del CAD.

En una distribución por continentes y países tenemos:

**Figura1 16. Aportaciones de la AECI por continentes y países en AH 2005 (en euros)**

### **ÁFRICA**

Argelia	2.201.000,00	Angola	981.782,00
Burundi	200.000,00	Chad	600.000,00
Rep. Dem. Congo	400.000,00	Costa Marfil	134.668,00
Eritrea	200.000,00	Etiopía	1.000.000,00
Guinea-Bissau	50.000,00	Liberia	444.117,00
Madagascar	250.000,00	Malawi	800.000,00
Mali	1.406.000,00	Mozambique	500.000,00
Niger	1.550.000,00	Sto. Tomé y Príncipe	35.176,00
Sudan	4.298.494,00	Darfur (Sudan)*	1.000.000,00
Uganda	200.000,00	Zimbabue	490.000,00

\* En las tablas de la AECI aparecen separados.

### **ASIA (incluida Asia central)**

Afganistán	246.589,00	Indonesia	1.500.000,00
Pakistán	900.000,00	Territorios Palestinos	3.790.000,00
Sri Lanka	500.000,00	Vietnam	100.000,00

### **AMÉRICA CENTRAL (incluye Caribe)**

Bahamas	50.000,00	Costa Rica	43.000,00
El Salvador	525.000,00	Guatemala	1.947.199,00
Haití	645.190,00	Honduras	223.988,81
Nicaragua	921.197,00		

### **AMÉRICA DEL SUR**

Bolivia	500.000,00	Colombia	1.801.000,00
PMA (Aportación)	1.000.000,00		

Fuente: Elaboración propia con datos de AECI, sistema de 14 puntos de 2005 presentado a ECHO.

Todas las aportaciones se han incrementado respecto a años pasados, pero es en África donde se experimenta un gran salto. De los nueve países (Sudán, Territorios Palestinos, Argelia, Guatemala, Colombia, Níger, Indonesia, Malí y Etiopía) que igualan o superan el millón de euros de ayuda, se encuentran cinco países africanos. Ha sido el continente más castigado en

2005 y el que más crisis olvidadas padece. Se siguen aportando fondos para las crisis permanentes de los territorios palestinos o la situación de los refugiados saharauis y destaca la participación en crisis de países donde la AH española no había hecho acto de presencia, como Vietnam o Haití.

Un tema que generó cierta polémica en 2005 fue el de la actuación de las organizaciones humanitarias internacionales en las inundaciones de Nueva Orleans (EE. UU) tras el paso del huracán *Katrina*. La AECI destinó 550.000 euros, que no han sido incluidos en el fichero de los 14 puntos de OCHA-ECHO por ser un país desarrollado, según los criterios de CAD y por tanto no computable a efectos de AOD. Pero ha sido la Agencia española quien ha corrido con los gastos, y nos parece bastante chocante que se done tanto dinero para este caso y apenas 200.000 euros para la crisis humanitaria de Uganda o los 28.107 euros para la fiebre de Marburg en Angola. Aparte de esto, los datos son esperanzadores en lo que respecta a la asignación de fondos en función de la gravedad de las crisis, como podemos ver en el anexo sobre los recursos según crisis.

## **4. La respuesta por crisis**

### **4.1. Tsunami asiático**

Fue el primer reto de la ayuda humanitaria española en 2005. No hay duda de que la llamada de solidaridad a la población española por el desastre del tsunami asiático produjo que muchas ONG no necesitaran pedir recursos económicos públicos, lo que no significa que no se coordinaran con la AECI, la cual fletó seis aviones con destino a Sri Lanka e Indonesia<sup>26</sup> que transportaron (entre otras cosas) 64 toneladas de ayuda humanitaria aportadas por varias instituciones españolas. (Para mayor información ver el capítulo 5 de este informe, dedicado a la respuesta española al tsunami.)

### **4.2. Huracán *Stan***

En octubre de 2005 se pudieron comprobar algunos de los retos del trabajo humanitario de la AECI. Su principal labor es la de coordinar más que la de contribuir con actuaciones directas<sup>27</sup> y, en Guatemala y El Salvador, parece que demostró alejarse del tópico «¿dónde quiere que lo dejemos?» y se acercó más a determinar las necesidades de las víctimas e intentar que llegara todo al mayor número posible de ellas. Esto es lo que se observa al mirar las notas informativas sobre la crisis del huracán *Stan*: hubo un afán de coordinarse con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED),<sup>28</sup> así como con la embajada de España y la OTC en Guatemala. Estas oficinas técnicas empiezan a tener más relevancia en la respuesta a emergencias, y demuestran su efectividad al estar más relacionadas con instituciones nacionales, regionales y locales, evitando que la aportación de la ayuda humanitaria española pudiese crear vías paralelas de ayuda, aunque sería conveniente que aumentaran su capacidad elaborando planes de contingencia, mapas de recursos, etc., y así poder actuar con más independencia ante los desastres. Algunos cooperantes entrevistados nos han comentado que una cosa es coordinarse con la embajada española y otra esperar a ver si conviene operar en una zona o en otra según intereses. Ponerse a disposición de las instituciones locales es lo más recomendable, pero sin

---

<sup>26</sup> En total fueron un Airbus 310, un Boeing 707, un Hércules C-130 y tres Boeing 757.

<sup>27</sup> Según el art. 14 RD 3424/2000, el Estatuto de la Agencia establece que su función es la coordinación y la gestión de acciones de ayuda de emergencia y alimentaria.

<sup>28</sup> Institución guatemalteca responsable a nivel nacional, regional, departamental y local de toda la gestión de la ayuda.

olvidarse de las ONG del país afectado, con las cuales se conseguirá una ayuda más neutral, imparcial y efectiva.

El coste total de la ayuda fue de 2.372.199 euros (incluyendo la aportación al Programa Mundial de Alimentos o PMA por valor de 1.097.199 euros). La mayor parte tuvo carácter bilateral, aunque 400.000 euros fueron concedidos como Ayuda Directa de Emergencia<sup>29</sup> a la OTC en Guatemala y a la Cruz Roja Salvadoreña, organizaciones que la gestionaron directamente.

Y hablando de colaboración, todavía no se ha realizado ningún avance sobre el «mecanismo de coordinación» prometido en la 15.ª Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca. Sería importante que España tomase la iniciativa en ese asunto y favoreciera la creación de una oficina integrada por profesionales humanitarios dispuestos a resolver a la hora de actuar durante las crisis algunos de los problemas derivados, para que los buenos deseos no se quedaran en papel mojado. Destacable fue el esfuerzo de enviar dos especialistas del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI, uno a cada zona afectada, entre cuyas funciones estaban el refuerzo del trabajo, la coordinación y la distribución de la ayuda.

## **Relación del envío de material y personal a cargo de la AECI por el huracán Stan**

### **Flete de dos aviones con ayuda humanitaria.**

Hércules 310 (contratado con el Ministerio de Defensa). Fecha: 10 de octubre de 2005.

Carga: planta potabilizadora de agua, material de agua y saneamiento de la ONG Acción contra el Hambre (ACH), y transporte de un técnico de agua de la misma ONG.

Peso total: 7 toneladas.

Importe: 121.690,49 €.

DC-8 (contratado con el operador Kühne & Nagel, S.A., con destino a Guatemala y El Salvador). Fecha: 11 de octubre de 2005.

Carga para Guatemala: tres generadores eléctricos, palas, botas de agua, tiendas de campaña, alimentos infantiles, biberones, camillas, impermeables, mantas, tarpaulines (lonas de plástico), cubetas de plástico, medicamentos para ASECSA (contraparte de Farmamundi), y material de agua y saneamiento de la ONG Acción contra el Hambre. Desplazamiento al terreno de una persona del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI (11–21 de octubre de 2005). Funciones: refuerzo del trabajo llevado a cabo en la OTC con motivo de la emergencia, y coordinación (con la propia OTC, CONRED y las autoridades locales) de la recepción, almacenaje, transporte y distribución de la ayuda enviada desde España, así como de la visita a las zonas afectadas de S. M. la Reina Sofía.

Carga para El Salvador: comida enlatada (judías blancas), juguetes, sábanas, mantas, camillas, botas de agua, palas y lonas de plástico. Desplazamiento al terreno de una persona del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI (11– 21 de octubre de 2005). Funciones: refuerzo del trabajo llevado a cabo en la OTC con motivo de la emergencia, y coordinación de la recepción, almacenaje, transporte y distribución de la ayuda enviada desde España, así como de la visita a las zonas afectadas de S. M. la Reina Sofía.

Peso total de la carga para Guatemala: 12 toneladas.

Peso total de la carga para El Salvador: 10 toneladas.

Importe: 237.600 €.

Fuente: AECI.

### **4.3. Terremoto en Cachemira**

Debido a esta emergencia se pudieron comprobar dos aspectos. El primero fue la necesidad de recurrir a vuelos comerciales para abaratar costes, como se comprobará en la relación de la actuación al final del texto. Tanto la AECI como el Ministerio de Defensa usaron estos vuelos para el envío y el retorno de personal y material. Tiene el inconveniente de la inflexibilidad de las leyes internacionales de seguridad aérea; es lo que pasó cuando la compañía aérea quiso

---

<sup>29</sup> Unos 300.000 € a la OTC de Guatemala y 100.000 € a la Cruz Roja Salvadoreña.

embarcar a los perros de rescate en la bodega del avión y los acompañantes se negaron a ello. En este caso se solucionó con insistencia y diplomacia, pero se debería tener en cuenta para una posible modificación de las leyes para futuras operaciones humanitarias, tanto en lo que respecta a animales de rescate como a ciertos materiales prohibidos actualmente en estos vuelos.

El segundo aspecto es el inevitable debate sobre las fuerzas armadas como actores humanitarios: tardaron más de quince días en llegar a la zona de Arjan, una de las más afectadas por el terremoto, debido a los recelos del Gobierno paquistaní para aceptar tropas extranjeras en su territorio, y bajo mandato de la OTAN. No se duda de su profesionalidad ni su voluntad en ayudar, pero una persona con uniforme militar siempre será vista, por poblaciones y autoridades locales, como algo hostil.

En cambio, a los equipos coordinados por la AECI les bastaron 48 horas para llegar. Obtuvieron cooperación de las fuerzas armadas paquistaníes, de las autoridades locales y de la población. Tan buena fue esa relación, que cuando llegaron las fuerzas armadas españolas fueron recibidas con los brazos abiertos. El personal de la Agencia española y de otras organizaciones humanitarias españolas ya lo habían organizado todo y habían hecho una labor magnífica. A la AECI, toda la operación le supuso una cantidad de 900.000 euros. Nuestras tropas llegaron a gastar 2.178.742 euros. El debate seguirá, sin duda alguna.

## **Relación del envío de material y personal a cargo de la AECI por el terremoto de Cachemira**

### **Flete de varios aviones con ayuda humanitaria:**

- \* Boeing 757 (Viajes El Corte Inglés-Empty Leg). Fecha: 10 de octubre de 2005.  
Carga: tres perros rastreadores y material para desplegar dos hospitales de campaña (medicamentos, generadores, kits higiénico-sanitarios y material de comunicación).  
Peso: 10 toneladas.  
Personal desplazado: 26 médicos y personal sanitario (9 del SUMMA 112, 6 de Detente Y Ayuda DYA y 11 del SAMUR), y 9 bomberos de Intervención, Ayuda y Emergencia de Valencia.  
Importe: 180.000 €.
- \* Ilyushin (Agente Kühne & Nagel, S.A.). Fecha: 12 de octubre de 2005.  
Carga: dos ambulancias (aportadas por el SAMUR y el SUMMA 112), medicamentos (aportados por el SUMMA 112 y la Generalitat Valenciana, Farmacéuticos Mundi y el Ayuntamiento de Barcelona), palas, generadores eléctricos, tiendas de campaña, lonas de plástico, camillas y botas de agua, impermeables, ropa de bebé, mantas y camas de campaña.  
Peso: 20 toneladas.  
Importe: 138.500 €.
- \* Pasajes en varios vuelos comerciales para relevar a los equipos que se encuentran trabajando en el terreno (38 personas van a Pakistán, y 35 regresan). Fecha: 19-23 de octubre de 2005.  
Personal: Asociación Intervención, Ayuda y Emergencias (6 voluntarios), Detente y Ayuda (8 voluntarios), 1 farmacéutico de la ONG Farmamundi, SAMMUR (14 técnicos), SUMMA 112 (9 voluntarios).  
Importe: 157.310 €.
- \* EC- Cargo (Viajes El Corte Inglés). Fecha: 30 de octubre de 2005.  
Carga: raciones de comida, agua y plásticos aislantes donados por el SUMMA 112 y el SAMUR.  
Peso: 2.100 kgs.  
Importe: 7.476 €.
- \* Boeing 757 (Viajes El Corte Inglés-Empty Leg). Fecha 2 de noviembre de 2005.  
Carga: 6 toneladas de medicamentos (proporcionados por Farmamundi, con financiación de la Xunta de Galicia y la Junta de Andalucía), 990 mantas (adquiridas por la Embajada de Pakistán), y 1.500 sacos de dormir (adquiridos por la Embajada de Pakistán).  
Peso: 10 toneladas.  
Personal: 40 personas transportadas de regreso del operativo.  
Importe: 175.000 €.



\* Desplazamiento al terreno de dos personas del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI, y una de la Dirección General de Cooperación con Países de África, Asia y Europa Oriental, en las siguientes fechas: 12-26 de octubre de 2005; 10 de octubre-3 de noviembre de 2005; 26 de octubre-3 de noviembre de 2005.

Coste (aproximado de desplazamientos, estancia y tareas de coordinación de la ayuda de emergencia en el terreno): 15.000 €.

## 5. Algunas conclusiones

No hay duda de que la puesta en marcha del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y el seguimiento de las pautas del formulario de los 14 puntos han sido los ingredientes mágicos para conseguir ese cambio que hablábamos al comienzo del capítulo. También hay que tener en cuenta que llevamos poco tiempo dentro de los preceptos de la GHD, pero es necesario un mayor esfuerzo clarificador a la hora de contabilizar lo que es AH y lo que, claramente, no lo es. No porque alguien diga que esta cantidad corresponde a actos humanitarios se contabiliza, y *pasamos a otra cosa...*

Debiera promoverse la realización de evaluaciones e incorporar a ellas los criterios que se han ido estableciendo como estándares en el sector. Sobre todo ahora, con la incorporación de otros actores que han comenzado a trabajar en ayuda humanitaria, esta cuestión se vuelve fundamental. El panorama humanitario español ha permanecido relativamente aislado de las iniciativas de mejora que desde hace más de una década se iniciaron en el sector humanitario. El conocimiento y uso del Código de Conducta de 1994, de Esfera, de ALNAP (Red de evaluación de la AH), de HAPI (Humanitarian Accountability Partnership), o de los procesos en OCHA (*clusters*, reforma del sistema humanitario) son escasos. Apenas se han evaluado proyectos humanitarios, y menos aún existe tradición de rendición de cuentas (no exclusivamente financiera o descriptiva, sino de resultados) sobre lo realizado, ni mecanismos de aprendizaje o explicación de buenas prácticas. Desde la DGPOLDE debe impulsarse esta tarea.

La AECI tiene que definir su *modelo* de actuación: cuándo hay que hacer actuación directa, cuándo a través de otros, qué capacidad logística es propia, capacidades de otro tipo, recursos humanos, profundizar en los sistemas de coordinación entre actores, sus diversas funciones, y avanzar hacia un modelo que incorpore a todos ellos de un modo coherente. De esta manera, se podrían establecer protocolos de actuación ante emergencias con participación de la AECI, otros organismos de la Administración central, Administración descentralizada y ONG. Y una consecuencia directa sería la definición y creación de una Unidad de Acción Humanitaria: infraestructuras, logística, etc. Solo así podremos pasar de un debate ideológico a una discusión sobre criterios de eficacia, idoneidad, valor añadido, etc.

Es imprescindible el reconocimiento del liderazgo del MAEC-AECI, lo que contribuirá a la mejora de la coordinación entre los diversos órganos de la Administración central. Debe haber una sola cabeza que coordine los movimientos de las demás partes; alguien que disponga de un *teléfono rojo* de emergencias que dé la voz de alarma y entonces los demás sepan perfectamente cual es su función y lo que deben hacer. Es fundamental aclarar los papeles en esta materia del Ministerio de Defensa, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otros en menor medida. De igual modo con Protección Civil (Ministerio del Interior), Protección Civil ¿va a ver limitada sus funciones? ¿Quién coordinará a esas unidades cuando salgan al exterior? Hay interés por saber qué va a ocurrir con la Unidad Militar de Emergencias (UME). Es esencial un mayor fortalecimiento de la capacidad de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), para que puedan trabajar con una mayor independencia, imparcialidad y neutralidad. En definitiva, se les pide a los dirigentes de la Administración que, si quieren trabajar en el mundo humanitario,

piensen más en *salvar vidas* y en cómo mejorar los dispositivos públicos de prevención y respuesta.

Las reformas institucionales que se emprendan deben dar la posibilidad de aportar sus medios y capacidades a todos los actores interesados, siempre y cuando sean respetuosos con los marcos ético, jurídico, institucional y de procedimientos que son propios de la AH. No se trata de ser corporativo sino de mantener lo que tiene de distintivo la AH.

Con las ONG hay que concretar sistemas de colaboración no solo para la financiación, sino para otras cuestiones como información, sistemas de alerta, formación... Ahora bien, respecto a la financiación quedan sin resolver algunas cuestiones como definir unos mecanismos de financiación específicos y previsibles para las ONG. La única vía de acceso a fondos de la AECI es la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) que se abre varias veces al año. Sus plazos y procedimientos hacen que no sea la forma más adecuada para responder a situaciones de crisis. En el Plan Director se apuesta por nuevos instrumentos como acuerdos marco con ONG humanitarias con cierta experiencia y algunos se han iniciado en 2005, así como crear una lista de trabajadores humanitarios vinculados en convenios con ONG u otros actores que puedan actuar de inmediato según las necesidades y la emergencia. De esta manera, se conseguirían unos protocolos concretos de actuación, facilitando criterios que favorecerían una mayor coordinación, imparcialidad y neutralidad. Aunque la Agencia tiene previsto continuar con convenios marco con organizaciones humanitarias, no está muy avanzado el asunto de cómo determinar los mecanismos de acreditación (por sectores, veteranía...), y cómo (y quién) realizará el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Un modelo a seguir podría ser la creación de un fondo español de ayuda de emergencia con participación de numerosas entidades, o iniciativas similares al DEC (el Disaster Emergency Committee del Reino Unido) de llamamientos y financiación conjunta con otros actores, cooperación descentralizada, fondos.

Estas conclusiones, junto a las de otros actores, son para una mejora de la calidad que debería ir unida a una creciente especialización de nuestra AH sectorialmente (agua y saneamiento, salud, protección, infancia...) estimulando la profundización del *saber hacer* y el valor añadido que cada actor pueda dar al conjunto. Los recursos humanos son fundamentales en AH y tienen algunas especificidades respecto a los de cooperación al desarrollo (perfiles profesionales, duración de misión, seguridad, etc.), y ahora, una vez que está aprobado el Estatuto del Cooperante deberían abordarse cuestiones como formación, reciclaje, disposiciones específicas... Pero en el asunto de la calidad deben implicarse todos los actores (organizaciones —estatales, internacionales y no gubernamentales—, afectados, etc.) y debe entenderse que no solo con más recursos se conseguirá más calidad. Los recursos son necesarios junto a la profesionalización y el cumplimiento de los principios básicos de la AH: humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, sin olvidar el respeto a la dignidad de las personas afectadas.

No hay duda de que todavía queda mucho por debatir y, sobre todo, concretar. Pero, debemos darnos prisa... Como diría el castizo, ¡es lo que tiene trabajar en AH!

## Capítulo 5. La crisis del tsunami: donaciones millonarias, retos en la respuesta<sup>30</sup>

### 1. Introducción

El tsunami de diciembre de 2004 será recordado durante mucho tiempo como la catástrofe humanitaria que produjo la mayor movilización internacional de recursos públicos y privados. La magnitud del desastre, con más de 200.000 víctimas mortales en el transcurso de pocas horas y más de 1,5 millones de desplazados en una extensa área que abarcó 14 países, y la cobertura mediática facilitada por la alta presencia de turistas provistos de videocámaras que recogieron sobrecogedoras imágenes, desencadenaron una respuesta mundial sin precedentes.

El sistema internacional de ayuda desplegó medios y recursos para atender las necesidades humanitarias y de rehabilitación y reconstrucción. La gran cantidad de agencias involucradas en intervenciones en las zonas afectadas por el tsunami y una respuesta del público millonaria en donaciones a ONG caracterizó la respuesta sobre el terreno. En total se movilizaron más 13.500 millones de dólares en ayuda internacional.

Todo ello propició que dos meses después del tsunami un gran número de organizaciones, dedicadas en su mayoría a la acción humanitaria, se reunieran en Ginebra con el fin de valorar la respuesta internacional a la catástrofe. De esta manera, el 23 de febrero de 2005 se constituyó la Coalición para la Evaluación del Tsunami<sup>31</sup> (TEC, en sus siglas en inglés), formada por más de 40 agencias, entre ellas las del sistema de las Naciones Unidas con mandatos relacionados con la acción humanitaria, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, diversos Gobiernos donantes y ONG internacionales. Tras intensos meses de trabajo, el informe de síntesis global de las evaluaciones de la TEC se presentó en julio de 2006.

La iniciativa de la TEC representa el estudio de respuesta humanitaria más amplio desde la evaluación de Ruanda de 1996, que analizó la respuesta internacional tras la guerra civil y el genocidio de 1994, en el que se calcula que murieron entre 500.000 y 800.000 personas. También es la primera vez desde entonces que el sector de la acción humanitaria y el desarrollo ha querido analizarse a sí mismo desde una perspectiva global. El proceso de la TEC se difundió a través de la plataforma de ALNAP,<sup>32</sup> que congrega a actores y donantes interesados en mejorar la calidad de la acción humanitaria a través de la evaluación.

La idea de la TEC consistió en crear un proceso común que incluyera las distintas colaboraciones de las agencias mediante evaluaciones de la respuesta al tsunami. De esta manera, se trató de optimizar el aprendizaje en el sector y al mismo tiempo evitar la duplicación de esfuerzos y solapamientos entre las evaluaciones de agencias individuales. Otro fundamento de la TEC radicó en aunar esfuerzos para identificar de manera sistemática los problemas recurrentes de la acción humanitaria, con un análisis de las políticas más que de la ejecución.

De forma más concreta, la evaluación de la TEC se centró en un enfoque transversal y comprensivo para abarcar los diferentes aspectos de la respuesta tras el tsunami desde el punto de vista humanitario, de socorro, de reconstrucción y de desarrollo. En definitiva, el propósito de la TEC era el de poner en marcha mecanismos y procedimientos para establecer que en el futuro

---

<sup>30</sup> Capítulo elaborado por Lucía Fernández, Agustín Moya y Soledad Posada, de DARA.

<sup>31</sup> <http://www.tsunami-evaluation.org>.

<sup>32</sup> Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, <http://www.alnap.org>.

las evaluaciones tengan un enfoque coordinado que facilite el compartir las lecciones aprendidas de los diferentes actores dentro de los sectores de la ayuda humanitaria y el desarrollo.

Como punto de partida, el estudio sobre la respuesta al tsunami se dividió en **cinco evaluaciones temáticas**:

- la coordinación entre agencias, dirigida por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA);
- la valoración de las necesidades, dirigida por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Centro Internacional para la Migración y la Salud (ICMH) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE);
- el impacto en las capacidades nacionales y locales, dirigida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el All India Disaster Mitigation Institute (AIDMI);
- la vinculación de los esfuerzos de rescate y socorro inicial a la rehabilitación y al desarrollo, dirigida por la Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional (ASDI);
- la respuesta financiera de la comunidad internacional, dirigida por la Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA).

Cada evaluación temática contó con una gestión y estructura diferentes. Las tres primeras —coordinación, valoración de necesidades y capacidades locales— pudieron beneficiarse de la gestión por parte de un comité constituido por varias agencias, mientras que las dos evaluaciones restantes fueron dirigidas por representantes de los departamentos de evaluación de las agencias a su frente, ASDI y DANIDA, respectivamente.

**Los informes sobre la respuesta española a la operación de emergencia y ayuda tras el tsunami realizados por DARA,**<sup>33</sup> se enmarcan en el bloque temático dedicado a la financiación, el más complejo de los cinco. Abarca estudios independientes para cada donante oficial de importancia (Alemania, Australia, Canadá, la Comisión Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Irlanda, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia) y los cuatro países más afectados (Indonesia, Sri Lanka, la India y Tailandia). Sobre cada uno de los países se llevaron a cabo evaluaciones de la financiación oficial, la del público, las donaciones de las empresas y la financiación de las ONG para intervenir en las zonas afectadas por el maremoto. Adicionalmente se analizaron los flujos financieros dentro del sistema de las Naciones Unidas y en el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. En total, el estudio sobre la financiación de la respuesta a la crisis produjo 32 informes.

## **2. La financiación española**

Desde el punto de vista de los recursos puestos a disposición de la intervención humanitaria tras el tsunami, las evaluaciones sobre el caso español siguieron las directrices acordadas en el seno de la TEC. Se realizaron cuatro evaluaciones independientes que cubrieron las siguientes cuestiones:

- En la evaluación de la respuesta oficial se prestó particular atención a la conformidad de la financiación y la toma de decisiones con los principios de la Buena Donación

---

<sup>33</sup> Informe de la financiación oficial española: <http://www.daraint.org/nueva/docs/SpainTECESP.pdf>,  
Informe de la financiación de las ONG españolas: <http://www.daraint.org/nueva/docs/ONGTECESP.pdf>,  
Informe de la financiación del público español: <http://www.daraint.org/nueva/docs/PublicTECESP.pdf>,  
Informe de la financiación de las empresas españolas: <http://www.daraint.org/nueva/docs/CorporateTECESP.pdf>.

Humanitaria (Good Humanitarian Donorship, GHD) impulsados desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El informe pretendió también documentar y analizar el volumen de las donaciones oficiales españolas, comprobar si las promesas iniciales de ayuda se llegaron a materializar en los diez primeros meses tras el tsunami, así como analizar el envío de productos en especie, particularmente artículos militares y farmacéuticos.

- La evaluación de la financiación a las ONG tuvo por objeto describir y analizar la respuesta de las ONG españolas. Sin pretender ofrecer una recopilación exhaustiva de cifras finales sobre los fondos recaudados, refleja cómo se financió y articuló dicha respuesta en términos de procesos de toma de decisiones y de elaboración y presentación de informes.
- Para la evaluación de la financiación del público se fijó como objetivo tratar de comprender la motivación y la naturaleza de la gigantesca demostración de generosidad y sus implicaciones. También recoge datos sobre la cobertura mediática de la catástrofe y ofrece instrumentos analíticos valiosos para entender por qué se produjo una reacción tan rápida por parte del público.
- El propósito de la evaluación de la financiación de las empresas era cuantificar y analizar los donativos realizados por las grandes empresas públicas y privadas para las intervenciones de ayuda tras el tsunami, explorando la naturaleza de sus donativos.

A continuación se recogen brevemente las conclusiones más relevantes de las cuatro evaluaciones sobre la respuesta española. Al igual que el resto de los informes sobre financiación, cubren hasta el fin de septiembre de 2005 y no valoran la implementación de las intervenciones sobre el terreno.

## **2.1. La respuesta oficial**

La respuesta financiera oficial española al tsunami involucró oficialmente a cinco ministerios, 14 comunidades autónomas y un buen número de Gobiernos provinciales y municipales. Esto es fiel reflejo de la fragmentación del sistema español de ayudas. Cada nivel de la Administración (local, provincial, autonómica y nacional) cuenta con sus propios presupuestos para cooperación internacional y acción humanitaria de emergencia.

La fragmentación del sistema presenta ventajas e inconvenientes para la financiación de la acción humanitaria. Por un lado se pierde eficacia y eficiencia al incrementar la carga administrativa de la gestión de los fondos. Además, las administraciones locales suelen requerir que las ONG beneficiarias de subvenciones tengan sedes locales. De esta manera se dirige una parte de la financiación hacia organizaciones locales que no necesariamente cuentan con las capacidades más adecuadas para realizar ayuda de emergencia.

Por otro lado, los procedimientos administrativos de las instancias locales y regionales suelen ser más flexibles que las nacionales, lo que permite una respuesta más rápida y ajustada a las situaciones de emergencia. En concreto, la AECI no cuenta con políticas, procedimientos ni mecanismos compatibles con las necesidades específicas (de flexibilidad y rapidez) para la financiación de ayuda humanitaria. Al mismo tiempo, los intereses políticos internacionales de la administración descentralizada son menores que los de la administración central, permitiendo una mayor imparcialidad e independencia de las actividades de las ONG.

Tradicionalmente, la ayuda humanitaria ha representado menos del 4 % de la AOD española. A pesar de la voluntad manifestada de incrementar la cantidad y la calidad de la AOD (a un 0,5 %

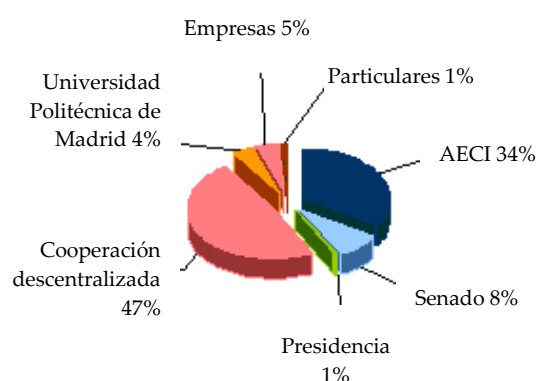
del PIB antes de 2008 y, de esto, un 7 % destinado a ayuda humanitaria), las previsiones presupuestarias para 2005 no contemplaban más que el 3 % para acción humanitaria.

En la reacción inmediata de España ante la catástrofe del tsunami hubo cuatro centros de toma de decisiones:

- o La AECI, con el respaldo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), decidió financiar con cargo a su presupuesto humanitario el transporte aéreo de ONG y equipos de emergencia; y gestionó casi 1,4 millones de euros para este fin a partir del 28 de diciembre de 2004. Asimismo, la AECI asumió las tareas de coordinación en España.

**Figura 17. Origen de los fondos administrados por la AECI**

<b>Origen de los fondos administrados por la AECI para sus operaciones directas tras el Tsunami</b>	
AECI	463.548,07
Senado	110.000,00
Presidencia (Departamento de Seguridad)	9.655,00 €
Comunidad Autónoma de Cantabria	10.500,00
Ciudad Autónoma de Ceuta	50.000,00
Comunidad Autónoma de Galicia	120.000,00
Ciudad Autónoma de Melilla	50.000,00
Universidad Politécnica de Madrid	50.000,00
Ayuntamientos y corporaciones locales	430.702,63
Empresas	62.500,17
Particulares	14.351,45
Ayuda humanitaria en especie (valor aproximado de 64 t) enviadas por ONG, etc.	600.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.971.257,32</b>

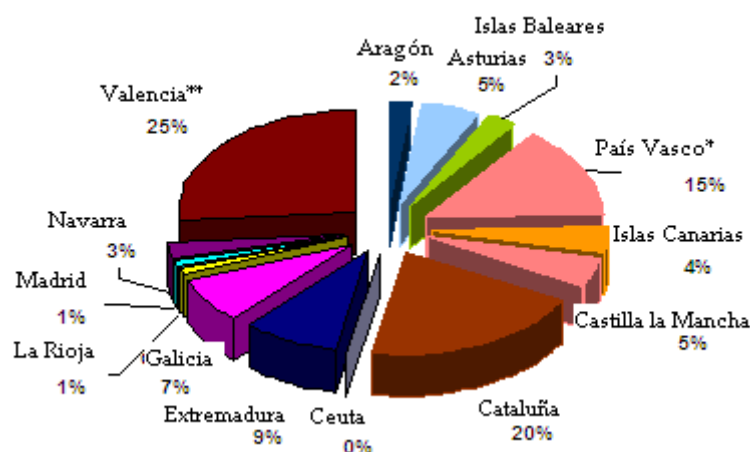


TOTAL en efectivo	1.371.257,32
-------------------	--------------

Fuente: DARA.. Informe de la Financiación Oficial Española (p.21)

- El Consejo de Ministros, que asignó 50 millones de euros en créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) para los países afectados por el tsunami.<sup>34</sup> De este modo se dio continuidad al modelo conocido como *Hércules+FAD*, empleado en otras ocasiones por la ayuda humanitaria española.
- La cooperación descentralizada, que decidió asignar parte de sus presupuestos de cooperación internacional a la respuesta humanitaria tras el tsunami. Dichas entidades o bien canalizaron su ayuda a través de la AECI (661.202 euros en este caso), o financiaron directamente (con 5,5 millones de euros) a ONG españolas, a los costes de sus equipos de emergencia locales con los suministros necesarios y a agencias de la ONU.

**Figura 18. Origen de la financiación descentralizada, por Comunidad Autónoma**



Fuente: DARA. Informe de la Financiación Oficial Española (p.20)

- La Presidencia del Gobierno, que el 7 de enero —11 días después del Tsunami—,<sup>35</sup> decidió que se desplegaran tropas españolas en la región para que el Ejército español fuera parte activa de la respuesta al desastre. Se calculó que el coste de la operación sería de 7,8 millones de euros y acabó ascendiendo a 8 millones.

Frente a este complejo sistema de ayuda, se debe destacar que en España no se utiliza la evaluación de manera sistemática como herramienta de aprendizaje, rendición de cuentas y transparencia. Los estudios internacionales, como el *Humanitarian Response Review*, no suelen incluir a España en sus análisis, debido a la carencia de documentación disponible.

España no acude con la frecuencia deseable, ni participa de un modo suficientemente activo, a los foros internacionales dedicados a fomentar la eficacia de la ayuda, la armonización, la

<sup>34</sup> De estos 50 millones de euros en créditos FAD, hasta 2 millones son en forma de subvenciones, pero condicionadas al uso de bienes y servicios españoles, y 48 millones consisten en créditos blandos.

<sup>35</sup> Un retraso similar es el que se produjo con ocasión de la respuesta a las inundaciones de Mozambique en el 2000. El Gobierno español anunció su participación en la operación India-Mike el 1 de marzo, dos semanas después de la solicitud de ayuda del Gobierno mozambiqueño.

ordenación y otras prácticas apropiadas. Además, en general, no se da la suficiente importancia al aprendizaje dentro del sistema de ayuda.

Igualmente, la Administración pública no parece asumir la responsabilidad y el deber de responder con prontitud a las solicitudes de entrevistas o información ante ejercicios de revisión y/o evaluación como el realizado al amparo de la iniciativa internacional de la TEC.<sup>36</sup>

La fragmentación y complejidad del sistema de ayuda lleva inevitablemente a un cierto grado de doble contabilidad. Por otro lado, se debe destacar que, en un primer momento, los 50 millones de euros en créditos FAD se incluyeron en el sistema de 14 puntos del Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) como ayuda humanitaria. También se citaron en la decisión sobre financiación de ECHO en enero de 2005, alzando a España en ese momento al primer puesto de donantes ante el tsunami, pese a que el desembolso efectivo de los fondos está sujeto a las condiciones de los FAD y en ningún caso pudieron ser utilizados para financiar ayuda de emergencia.

España forma parte de la iniciativa de la GHD desde 2004, pero aún no cuenta con un plan de puesta en práctica de los principios de la GHD. El Plan Director 2005-2008 contempla el fortalecimiento de la acción humanitaria española, pero las actuales políticas, estructura institucional y mecanismos de financiación hacen que la puesta en práctica de estos principios resulte muy complicada. No obstante, se aprecia una voluntad política de avanzar en este sentido y es posible que la proyectada reforma de la AECI, al amparo de la recientemente aprobada ley de Agencias, permita conciliar la teoría y la práctica en un futuro no demasiado lejano.

En la respuesta al tsunami hubo algunos aspectos relevantes, en cuanto a los principios de la GHD, que se señalan a continuación:

- Principios y objetivos humanitarios:
  - La mencionada fragmentación del sistema de acción humanitaria favoreció la multiplicidad de actores y equipos de emergencia, con las consecuentes dificultades de coordinación y reducción de eficiencia.
  - Los organismos financiadores de la acción humanitaria no exigen a las ONG el conocimiento y cumplimiento de la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera, ni las ONG las aplican en la práctica de manera voluntaria en la mayoría de los casos.
  - La AECI no ha desarrollado acuerdos de colaboración con las ONG especializadas en acción humanitaria, ni un conjunto de prácticas similar al que sí existe con la ayuda al desarrollo.
- Flexibilidad y marco temporal:
  - La reacción de la AECI fue considerada rápida, ya que el primer vuelo fletado aterrizó en Sri Lanka tres días después del tsunami. El Ministerio de Defensa envió cinco aviones y 85 miembros del personal militar antes de la llegada del buque *Galicia* a Indonesia. Este zarpó de España el 15 de enero, llegó a Indonesia el 8 de febrero (44 días después del tsunami) y permaneció allí durante 46 días.

---

<sup>36</sup> Este parece ser un problema habitual en la Administración española, como refleja el estudio publicado en 2005 *Transparencia y Silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España*, realizado por Sustentia y Open Society Justice Initiative.



- Solo en junio de 2005 pudo la AECI poner fondos a disposición de las ONG para ayuda humanitaria, a través de su Convocatoria Abierta Permanente. Otros Gobiernos autónomos, como Castilla-La Mancha, Cataluña y Navarra, sí han desarrollado procedimientos más rápidos y flexibles, compatibles con la ayuda humanitaria.
- Financiación basada en necesidades:
  - En general la respuesta ofrecida se basó más en la disponibilidad de oferta que en la necesidad demandada. Los medios desplegados se centraron en el sector salud, en el que hubo una reconocida saturación de equipos mientras que en otros sectores hubo necesidades no cubiertas.
  - Existe una limitada capacidad de valoración e identificación de necesidades y la acción humanitaria se basó en la información suministrada por la embajada en Yakarta y los informes de la ECHO.
- Participación de los beneficiarios y capacidad local:
  - La ayuda española no contaba con tradición de trabajo en las áreas afectadas por el tsunami (con la excepción de algunas regiones de la India), ni se apoyó en los organismos de las Naciones Unidas para canalizar ayuda, por lo que la capacidad para garantizar la participación de los beneficiarios estuvo muy limitada.
- Preparación y mitigación ante desastres:
  - Pese a que el Plan Director 2005-2008 considera la prevención un elemento fundamental de la acción humanitaria, dentro del sistema español de ayudas no existe una línea presupuestaria concreta disponible para este fin.
- Vínculos con la recuperación y el desarrollo:
  - La ayuda oficial prestada no previó ninguna vinculación entre las fases de socorro y de reconstrucción.
- Coordinación con la ONU:
  - España no ha proporcionado ninguna financiación a la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), ni a otros organismos de coordinación.
- Repercusiones en otras crisis:
  - La catástrofe del tsunami no tuvo que competir con otras actividades para conseguir financiación, ni la respuesta restó recursos a otras actividades de acción humanitaria. La proporción de las asignaciones de ayuda humanitaria en respuesta al tsunami del Océano Índico representa el 12 % del presupuesto de la AECI para ayuda humanitaria en 2005.
- Previsibilidad y flexibilidad:
  - La financiación estatal española, en términos generales, no es flexible. Las ONG no pueden esperar que el Estado español libere fondos en un momento concreto, ya que los desembolsos están sujetos a un calendario fijo y a un procedimiento de licitación pública. Las excepciones son los fondos que pudieron proporcionar algunas agencias de ayuda descentralizadas.
- Llamamientos y Plan de Acción:

- Con la excepción del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que contribuyó a un proyecto ONU/Habitat de reconstrucción de viviendas en Sri Lanka, España no ha respondido al llamamiento oficial de las Naciones Unidas. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja no recibió fondos a través de la financiación estatal española, y las aportaciones a los organismos de la ONU suponen algo menos de cuatro millones de euros, distribuidos entre un contrato de la AECI con la FAO firmado a finales de octubre de 2005 para ayuda alimentaria, por valor de dos millones de euros, y la entrega de 1,5 millones de euros del Ministerio de Medio Ambiente al PNUMA.
  - Capacidad de respuesta y acción humanitaria civil:
    - La respuesta de emergencia se identificó con el modelo Hércules+FAD, limitándose a suministrar transporte aéreo, una línea de crédito y efectivos militares, porque estos son los capítulos de la ayuda que estaban dotados de medios y presupuesto.
    - La AECI posee escaso personal que trabaje en la AH y no dispone de una base de datos de expertos independientes a los que pueda movilizar con rapidez. Por ahora no existe un plan general para emergencias, y ni las ONG ni el personal de la agencia han recibido formación especializada en AH.
    - La rigidez de los procedimientos juega en contra del fomento de la intervención civil y a favor de la intervención con medios militares, lo que en la mayoría de las situaciones se debe considerar como el último recurso para una situación de emergencia civil.
    - Pese a que la AECI es la agencia coordinadora de todos los esfuerzos de ayuda humanitaria, sus sistemas y mecanismos de supervisión no cuentan con capacidades suficientes para ejercer estas tareas con la máxima eficacia.
  - Evaluación:
    - España no participó en la iniciativa internacional de la TEC, ni forma parte de ALNAP, que agrupa a los principales donantes y agencias humanitarias.
    - La actuación directa de las agencias en la provisión de ayuda humanitaria, que ha sido la opción preferida, necesita ser objeto de evaluación. Esta forma de trabajo es una respuesta habitual del sistema de ayuda en todas sus instancias, tanto en la AECI como en el caso de la cooperación descentralizada. La AECI no ha llevado nunca a cabo una evaluación en el ámbito de la acción humanitaria, ni tiene previsto (hasta la fecha) examinar su actuación en el contexto del tsunami. De igual modo, la intervención militar debería ser evaluada a la luz de criterios de eficiencia y ventaja comparativa.
  - Transparencia financiera y rendición de cuentas:
    - En ocasiones, tanto la AECI como otros ministerios y la administración descentralizada contabilizan como recursos propios los canalizados que proceden de fuentes tanto públicas como privadas (como por ejemplo las donaciones de particulares en cuentas corrientes). Igualmente, en muchas ocasiones, al sufragar el coste del transporte de materiales y suministros se añade a este coste el valor de la mercancía transportada, con independencia de su origen. Estas dos costumbres se oponen claramente a las buenas prácticas informativas y, pese a no constituir evidencia, pueden despertar dudas sobre transparencia.

La toma de decisiones estuvo en gran parte influida por la enorme cobertura mediática que tuvo el suceso y la respuesta de la sociedad española en su conjunto. Tal y como sucedió en muchos otros países, el Gobierno marchó a remolque de la respuesta ofrecida por la sociedad. A medida que crecían las donaciones privadas de la gente, los Gobiernos se vieron obligados a incrementar sus respuestas iniciales. La respuesta inicial fue la conocida fórmula de Hércules+ FAD, a la que se añadió después el operativo militar, pese a que en la fecha en que se tomó la decisión el Gobierno indonesio ya había establecido un límite a la estancia de tropas extranjeras en Banda Aceh.

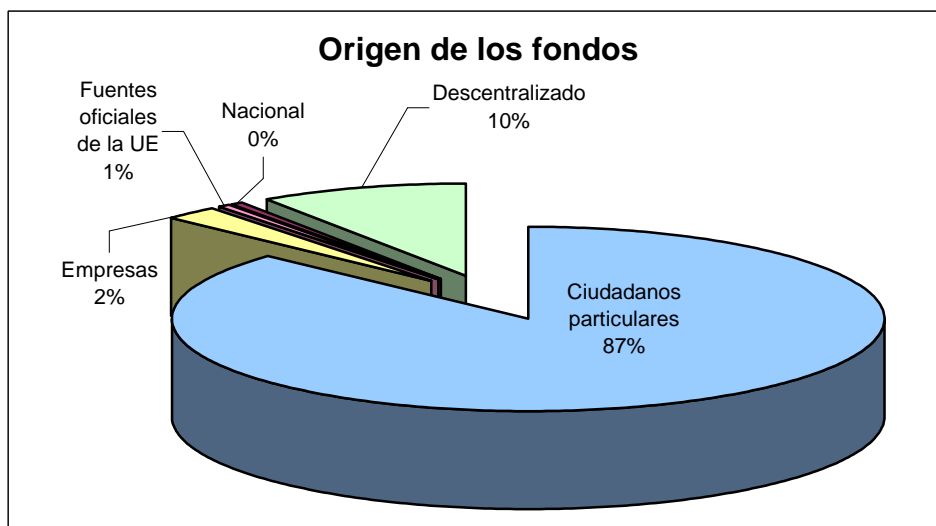
El Gobierno español tiene la capacidad de transmitir, tanto dentro de España como ante los medios de comunicación internacionales, que es un importante donante de ayuda humanitaria. Sin embargo, esta imagen es ficticia ya que los créditos FAD no son reconocidos como ayuda humanitaria por el sistema de 14 puntos del Comité de Acción Humanitaria (a fecha de 16 de septiembre de 2005 los FAD no computaban en él). Esto es algo que la mayor parte del público desconoce y que el Gobierno utiliza para mejorar su imagen, sabiendo que el desembolso efectivo de los fondos está sujeto a condiciones muy específicas para un uso de reconstrucción y no de ayuda humanitaria. Debido a estas condiciones, es difícil pensar que Indonesia vaya a poder hacer uso de una parte sustantiva de esos 50 millones de euros. Para el resto de los agentes de la ayuda oficial, la visibilidad es reconocida como un factor clave de sus actividades.

## **2.2. La financiación de las ONG**

La evaluación de la financiación de las ONG en la crisis después del tsunami se basó en datos de 22 organizaciones. Nueve de ellas colaboraron directamente con el estudio, mientras que la información relativa a las 13 restantes se recabó a través de los datos publicados por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (CONGDE) y sus respectivas páginas web.

De acuerdo con la información recabada, estas ONG reunieron la extraordinaria cantidad de 89,2 millones de euros para hacer frente a su respuesta al tsunami. La mayor parte de los fondos, concretamente el 87 %, fueron donados por ciudadanos particulares. Las ONG también recibieron donaciones de empresas (el 2 % del total), poniendo de relieve el carácter predominantemente privado de la respuesta. Ante la gran respuesta del público, las organizaciones no vieron la necesidad de solicitar fondos oficiales para financiar sus actividades en las zonas afectadas por el tsunami. Así, apenas el 10 % del dinero canalizado para el tsunami se originó en diversas entidades de la cooperación descentralizada (CC. AA., Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), un 1 % en la ECHO y el 0,36 % restante fue aportado por la AECI.

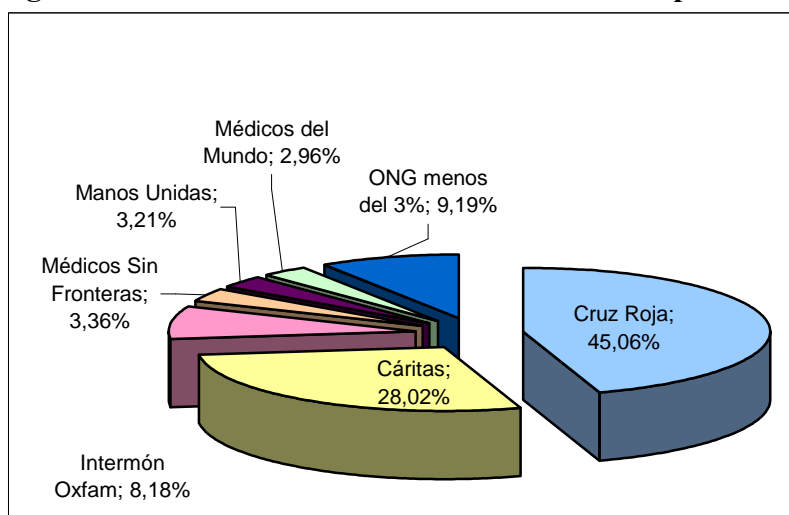
### **Figura 19. Origen de los fondos en la respuesta al tsunami**



Fuente: DARA. Informe de la Financiación de las ONG Españolas (p.15)

La distribución de los fondos entre las ONG fue muy desigual. Seis organizaciones acumularon el 91 % de los recursos. La televisión demostró una capacidad de movilización extraordinaria, que se demostró clave en la canalización de donaciones hacia la Cruz Roja Española. El canal de televisión privado Antena 3 dedicó espacio publicitario del 4 al 11 de enero en favor de la Cruz Roja Española, mostrando en todos sus programas la información necesaria para hacer donaciones a través de mensajes SMS, además de producir una gala especial para el mismo fin. El resultado fue que dicha organización acumuló el 45 % de los fondos movilizados para la crisis provocada por el tsunami.

**Figura 20. Distribución de los fondos recaudados por las ONG españolas**



Fuente: DARA. Informe de la Financiación de las ONG Españolas (p.13)

En total, las donaciones realizadas a través de SMS superaron los ocho millones de euros, cantidad inaudita especialmente teniendo en cuenta que la legislación española limita a un euro el importe que se puede donar por este medio. De cualquier forma, incluso en el caso de la ONG que más recaudó a través de mensajes de móvil, la Cruz Roja, el 65 % de los fondos recabados se recibió mediante transferencia bancaria, seguidos de SMS (23 %), llamadas telefónicas (8 %) e internet (2 %).

En la fecha en la que se produjo el tsunami, el 26 de diciembre, muchas organizaciones tenían en marcha las campañas de recaudación de fondos que ya son tradicionales en Navidad, por lo que la mayoría no vio la necesidad de poner en marcha nuevas estrategias destinadas a la consecución de recursos adicionales para las zonas afectadas por el tsunami, al margen de la colocación de *banners* (pancartas) en sus páginas web.

La afluencia de fondos particulares destinados específicamente a la zona del tsunami pudo causar dificultades en algunas organizaciones, que cuentan con la campaña de Navidad para financiar buena parte de sus costes estructurales a través de donaciones no vinculadas a programas concretos. No obstante, casi todas las opiniones recogidas entre las ONG coinciden en señalar que el tsunami tuvo una influencia positiva en su base de donantes, generando como consecuencia un aumento en su número de socios.

Aunque el 75 % de los fondos destinados a la zona del tsunami se recibió antes del final del mes de febrero de 2005, las ONG españolas dedicaron una pequeña parte de su respuesta a la fase de emergencia (el 14 %), reservando el grueso de los recursos para labores de reconstrucción a medio o largo plazo. Los sectores en los que se pretendía concentrar las actividades de las ONG españolas en el momento de realizar el estudio, eran la reconstrucción de escuelas, hospitales y medios de vida que, según afirmación de las propias ONG, constituían las prioridades de acuerdo al análisis realizado de las necesidades en las áreas afectadas.

No obstante, la falta de un consenso acerca de la definición de los sectores de intervención hace imposible valorar cuantitativamente las prioridades establecidas por las organizaciones. Esta falta de acuerdo no es una dificultad específica de las ONG españolas, sino que es característico de la cooperación internacional a nivel global.

La tabla siguiente resume los ámbitos de actividad de las organizaciones analizadas según quedan recogidos en la definición de su misión o su planificación estratégica. Sirve como elemento indicativo de las áreas en las que era previsible que las ONG españolas trabajaran en las zonas afectadas por el tsunami.

**Figura 21. Distribución de ONG por ámbito de actividad.**

Total ONG	Cooperación para el desarrollo (planificación a largo plazo)						Emergencias y acción humanitaria (intervenciones de 6 meses)
	Salud	Educación	Infraestructura (agua, saneamiento, vivienda)	Fomento de capacidades y desarrollo social	Comercio justo	Seguridad alimentaria	
13	8	7	6	7	1	3	9

Fuente: DARA. Informe de la Financiación de las ONG Españolas (p.9)

Las organizaciones planificaron su respuesta de acuerdo con su tamaño y estructura. Así, las ONG que forman parte de redes internacionales especializadas en acción humanitaria trabajaron en coordinación con las estructuras internacionales de su red aportando personal y recursos en general al esfuerzo común. Otra categoría de ONG está conformada por organizaciones que

también están integradas en asociaciones internacionales, pero cuyo mandato no es específicamente humanitario. Las organizaciones de este grupo han apoyado desde sus sedes las labores de los miembros locales de la red y el desplazamiento de personal desde España se ha limitado a abordar cuestiones determinadas de asistencia técnica o control presupuestario. Por último, las ONG de estructura más simple y, en general, con una capacidad de movilización menor, enfocaron su trabajo en las zonas afectadas por el tsunami identificando contrapartes locales o sumándose al esfuerzo de otras organizaciones con presencia local.

Es importante señalar que, hasta el momento de la crisis del tsunami, las ONG contaban con una presencia muy limitada en Asia. Así, de las organizaciones analizadas, la que más actividad concentraba en el continente solamente aglutinaba allí el 36,70 % de su gasto. La media del gasto en Asia apenas llegaba al 13,02 %, frente al 27,95 % destinado a África y el 49,72 % de América Latina. Es razonable pensar que el esquema de intervenciones planificado tras el tsunami puede dar lugar a un cambio en el centro de actuación de las ONG españolas, desplazando parte del peso de América Latina como foco de actividad.

La distribución por países de las actividades planificadas por las ONG tras el tsunami concede una mayor importancia a Indonesia (aglutina el 32 % de los recursos), Sri Lanka (el 23 %), e India (16 %), donde hasta entonces se concentraba el grueso de la presencia previa de ONG españolas en Asia.

Por último, cabe recordar que el planteamiento de la evaluación, centrado en aspectos relativos a la financiación de las ONG y al destino de sus recursos, no permite valorar, entre otros criterios, la relevancia y la eficacia de sus intervenciones en el terreno.

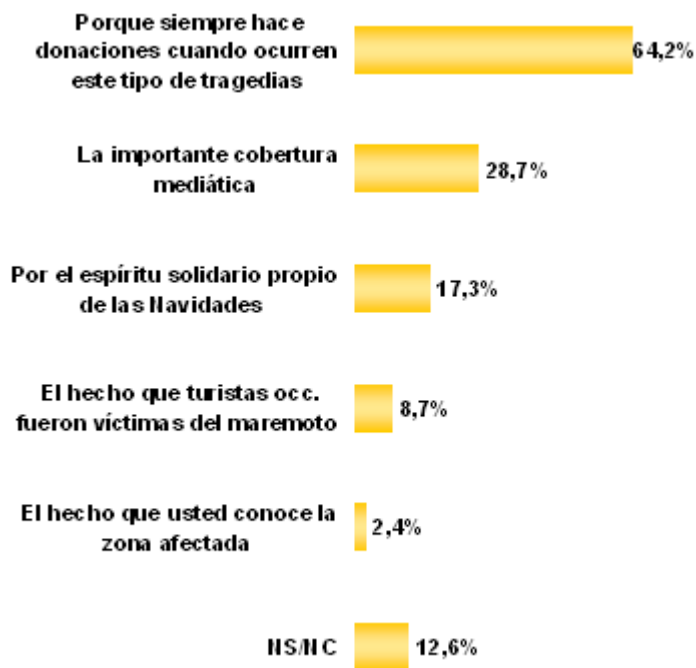
### **2.3. La respuesta del público**

Al margen de la evaluación de la financiación de las ONG, se realizó también un detallado estudio sobre la respuesta de la población española al tsunami. Este estudio se basó, por un lado, en una encuesta sobre una muestra de 2.000 encuestas realizadas telefónicamente y, por otro, en un análisis de la cobertura mediática ofrecida por los medios de comunicación, fundamentalmente radio y televisión.

Existe un acuerdo unánime en que la respuesta de la población ante el tsunami fue de enorme solidaridad. Sin embargo, un análisis conciso de la respuesta, realizado casi un año después de la catástrofe, revela una serie de aspectos que caracterizan con un mayor grado de detalle esta respuesta.

Una de las conclusiones fundamentales de este estudio es que, evidentemente, hubo una reacción de enormes proporciones ante el desastre, pero el núcleo de los ciudadanos particulares que hicieron donativos parece estar constituido por donantes habituales a causas humanitarias, movilizados en este caso por la dimensión de la tragedia y la cobertura de los medios de comunicación. Del 65 % de ciudadanos que afirmaron haber colaborado en la campaña del tsunami, casi la misma proporción adujo que realiza donaciones siempre que se producen catástrofes.

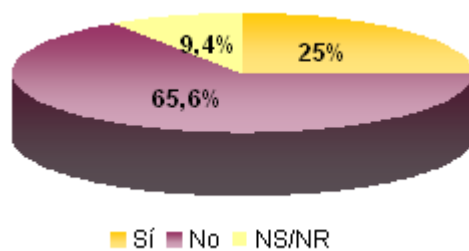
### **Figura 22. Factores que influyeron en la decisión de los españoles de hacer una donación**



Fuente: DARA. Informe sobre la Financiación del Público Español (p.11)

Por otro lado, de los resultados de la encuesta se desprende algo que en el sector se intuye de manera implícita desde hace tiempo: la sociedad española no demanda una mayor información sobre el uso de los fondos, ni muestra una especial preocupación por la idoneidad o rendición de cuentas de la ayuda prestada con su apoyo. La donación, y el convencimiento de que las agencias humanitarias realizan su labor, resulta suficiente justificación en sí misma, sin provocar mayor interés sobre eficiencia, eficacia o impacto a largo plazo.

**Figura 23. ¿Le interesaría recibir información sobre cómo se ha utilizado su donación?**



Fuente: DARA. Informe sobre la Financiación del Público Español (p.18)

Las ONG no estaban coordinadas en una única plataforma y tampoco fueron capaces de transmitir sus propios mensajes a la opinión pública de manera coordinada. Sin embargo, la magnitud de los donativos y la importancia y rapidez de la movilización han sentado un precedente para las complejas relaciones entre los ciudadanos, las organizaciones humanitarias y los medios de comunicación. En este sentido, el tsunami probablemente abrirá nuevas perspectivas para los actores solidarios en el futuro.

El estudio subraya la importancia del papel desempeñado por los medios de comunicación en la respuesta popular, al liderar la puesta en marcha de campañas de recaudación de fondos y dirigir los flujos de fondos a algunas ONG. El tratamiento que los medios dieron a la crisis tuvo un impacto evidente en la respuesta urgente y solidaria de los ciudadanos.

Del análisis de la cobertura de los medios parece deducirse que el carácter participativo de la televisión y la radio proporcionaron un factor añadido para impulsar los donativos. El público se implicaba en debates, y la competencia por las donaciones y las actualizaciones sobre las cantidades donadas se convirtieron en parte de la noticia (un acontecimiento dentro del acontecimiento). La televisión fue determinante en las campañas.

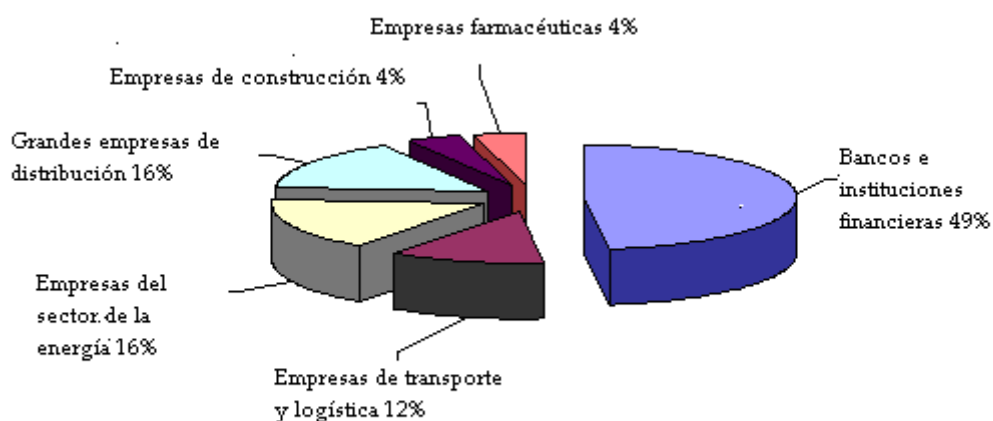
Los medios no tuvieron dificultades para cubrir la crisis del tsunami: no había implicaciones políticas ni situación de conflicto armado, y la catástrofe afectó casi exclusivamente a poblaciones muy empobrecidas en países en desarrollo. Además, la enorme presencia de turistas europeos en la zona facilitó la aparición de gran cantidad de imágenes impactantes tomadas por videoaficionados.

Aunque es difícil medir el impacto que la respuesta al tsunami pudo haber tenido sobre otras emergencias humanitarias, la importancia de la cobertura mediática suele imponer dónde se gasta el dinero. Sin embargo, el estudio de DARA no ofrece datos que confirmen que la respuesta al tsunami haya reducido la asistencia a otros beneficiarios con necesidades a largo plazo, lo que algunos funcionarios de la ONU denominan *tsunamis silenciosos*, como la crisis de Darfur.

#### 2.4. La respuesta de las empresas

El estudio sobre la financiación de las empresas trató de comprender la motivación de las compañías para realizar donaciones y la naturaleza de la financiación facilitada. Las conclusiones se basan en la información facilitada por las 63 empresas contactadas por ser miembros del índice Ibx 35 o estar incluidas en el informe 2005 del Observatorio de la Acción Social elaborado por el Instituto Empresa y Sociedad. De ellas, un total de 24 (38 %) realizaron donaciones destinadas a paliar la catástrofe provocada por el tsunami.

**Figura 24. Donativos de empresas españolas, por sector.**



Fuente: DARA. Informe sobre la Financiación de las Empresas Españolas (p. 8)

A pesar de que en muy pocos casos las empresas accedieron a proporcionar respuesta a todas las preguntas recogidas en el cuestionario enviado, la evaluación ha podido extraer conclusiones sobre la caracterización de las donaciones humanitarias de las grandes empresas españolas.



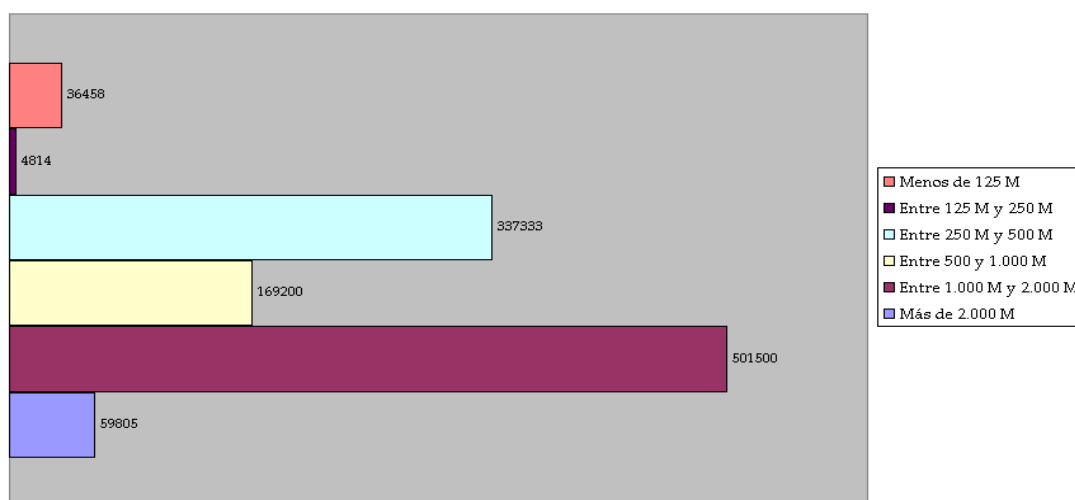
Una de las conclusiones más destacables es la falta de transparencia e incluso claridad interna acerca de las donaciones. En los casos en los que las empresas se prestaron a proporcionar información para el estudio, en ocasiones fue difícil para ellas reunir datos cohesionados sobre las donaciones realizadas en la crisis del tsunami. La mayoría de las empresas consultadas carece de una política de comunicación clara respecto a sus actividades filantrópicas y, por otro lado, no parecen guardar registros contables que reflejen inequívocamente las partidas donadas. De hecho, ninguna de las compañías explicó de qué partida presupuestaria se tomaron los fondos.

El 75 % de las donaciones fueron monetarias frente al 25 % de ofrecimientos de experiencia técnica, productos o herramientas como teléfonos por satélite o espacios gratuitos en medios de comunicación. En total, según los datos facilitados por las empresas, se donaron más de cuatro millones de euros a organizaciones humanitarias y de cooperación al desarrollo. Sin embargo, la evaluación de la financiación de las ONG españolas realizada en el marco de la TEC concluye que las ONG recibieron 1,8 millones de euros de las empresas. La discrepancia de las cifras facilitadas por unos y otros puede explicarse por varios factores. Por un lado, algunas empresas donaron directamente a agencias multilaterales como UNICEF, OCHA y el PMA, o a la cooperación descentralizada. Por otro, no todas las ONG facilitaron datos sobre las contribuciones de empresas, por lo que seguramente la cifra resultante de sumar los fondos corporativos declarados por las empresas infravalore las donaciones.

Intermón-Oxfam fue el primer destinatario de fondos empresariales, con 918.000 euros (el 23 % de las donaciones), seguida de la Cruz Roja Española (651.120 euros, un 16 %), la Agencia Valenciana de Ayuda Humanitaria (600.000 euros, 15 %), el Fondo Vasco de Cooperación (400.000 euros, 10 %) y Medicus Mundi Andalucía (320.000 euros, 8 %). Organizaciones con mandato humanitario y de reconocida trayectoria como Médicos del Mundo, Acción Contra el Hambre o Save the Children recibieron cantidades significativamente inferiores, seguramente debido a que las donaciones espontáneas de particulares cubrieron sus necesidades de financiación y por tanto las ONG no se dirigieron al sector empresarial en busca de fondos adicionales.

La mayor parte de las empresas (el 40 %) realizó donativos de entre 10.000 y 100.000 euros; el 23 % donó entre 100.000 y 250.000 euros; el 20 % menos de 10.000 euros; y el 17 % entre 500.000 euros y un millón de euros. La cuantía de las donaciones empresariales no parece estar en relación directa con los beneficios obtenidos. Según los datos proporcionados para el estudio, las empresas más generosas, con una donación media de 501.500 euros, fueron las que obtuvieron beneficios entre 1.000 y 2.000 millones de euros. Las empresas más «ricas», con beneficios por encima de los 2.000 millones de euros, donaron tan solo 59.805 euros de media.

**Figura 25. Donativo medio de las empresas españolas en relación con sus beneficios en el 2004**



Fuente: DARA. Informe sobre la Financiación de las Empresas Españolas (p. 8)

Las entrevistas realizadas en varias empresas pusieron de relieve que el principal motivo para la escasa cuantía de las donaciones corporativas es que España no tiene grandes intereses económicos en la zona. Aunque las empresas que aportaron fondos para paliar la crisis del tsunami negaron que la ayuda respondiera a estrategias comerciales, aquellas que no hicieron donaciones sí alegaron que la región azotada por el tsunami no se encontraba entre sus prioridades.

Si descartamos la motivación comercial, tampoco es fácil encontrar razones evidentes para los donativos de las empresas. La mayoría de las que donaron no cuentan con políticas definidas de contribuciones a crisis humanitarias, por lo que la crisis del tsunami constituyó una excepción. Significativamente, tampoco se observó que trataran de sacar provecho de las realizadas después del tsunami a través de campañas de marketing publicitando sus donaciones ante la opinión pública. Por otro lado, los incentivos del sistema fiscal para fomentar las donaciones filantrópicas tampoco son significativos: un 35 % de deducción fiscal, frente al 60 % de Francia, el 100 % de Estados Unidos, o el 130 % de Portugal.

La motivación principal de las donaciones corporativas españolas parece deberse más bien a cuestiones de política interna. En el caso del tsunami, en muchas empresas fueron los propios trabajadores los que promovieron colectas de dinero para enviarlas a los damnificados de la catástrofe, lo que supuso un incentivo para que los directivos decidieran destinar oficialmente una cantidad similar o superior. El 30 % de las empresas entrevistadas informó de esta circunstancia en su organización.

### 3. Conclusiones

El tsunami de diciembre de 2004 es un caso muy particular de emergencia humanitaria por la magnitud del desastre, la cobertura mediática que suscitó y la movilización de recursos privados donados a ONG. Estos últimos permitieron a algunas organizaciones actuar de forma independiente respecto a las agencias donantes, tanto la AECI como la cooperación descentralizada. La magnitud de las donaciones parece reforzar el papel de las ONG como actores de la cooperación frente a las entidades oficiales y reduce en buena parte su carga de trabajo al no tener que cumplimentar informes de seguimiento para los donantes gubernamentales.

Al margen de esta circunstancia, la respuesta española al tsunami puso de manifiesto una vez más las debilidades del sistema humanitario español. En resumen, una gran parte de los actores con competencias directas o indirectas en cooperación continúa ignorando las especificidades de la acción humanitaria según los estándares internacionales establecidos. En consecuencia:

- la mayoría de los mecanismos de financiación existentes no son lo suficientemente flexibles para las intervenciones de acción humanitaria;
- la coordinación de esfuerzos sigue siendo insuficiente para evitar la multiplicación de actores en el terreno y la duplicación de los trabajos;
- la toma oficial de decisiones clave para la respuesta a una crisis se dispersa entre varios ministerios, dejando sin resolver, entre otras cuestiones, criterios claros para ofrecer la intervención de las fuerzas armadas;
- algunas ONG sin experiencia específica en el sudeste asiático recibieron fondos privados que les comprometen a realizar intervenciones en las zonas afectadas por el tsunami y en sectores para los que no tienen capacidad demostrada;
- los medios de comunicación, especialmente la televisión, cumplieron un papel crucial en la movilización de recursos privados. pero sin embargo el gran público no demuestra interés en conocer detalles sobre el uso de sus contribuciones, liberando a las ONG de la deseable rendición de cuentas ante los financiadores de sus intervenciones;
- finalmente, las donaciones corporativas no integran las donaciones destinadas a paliar crisis humanitarias dentro de sus políticas de responsabilidad social.

La evaluación de aspectos operacionales de las acciones de ayuda puestas en marcha tras el tsunami ayudaría a los actores a identificar buenas prácticas para superar algunos de los retos a los que se enfrenta la acción humanitaria española. Entre tanto, es razonable proponer una reflexión para, ante una crisis humanitaria, responder a la pregunta ¿de quién es la emergencia?

## **Capítulo 6. Níger: hambre a la espera de desarrollo\***

### **1. Introducción**

Para muchos observadores la grave crisis nutricional que asoló Níger en 2005 tenía una explicación sencilla: se podía achacar a las condiciones naturales adversas (la sequía y una plaga de langostas) que habían mermado las cosechas del año anterior. Es una explicación cómoda para restar toda responsabilidad a las distintas autoridades, tanto nigerinas como internacionales. Mirándolo bien, sin embargo, más allá de una supuesta fatalidad de origen natural, la crisis fue ante todo el fruto de una mala gestión humana. Una gestión que antepuso el desarrollo a largo plazo a las necesidades urgentes a corto plazo. Una forma de sacrificar las vidas de hoy con el hipotético objetivo de mejorar las del mañana.

### **2. Faltaba el dinero, no los alimentos**

Es cierto que durante el verano de 2004 las lluvias fueron escasas. A esta mala temporada siguió además una importante plaga de langostas que afectó a toda la región del Sahel. Las cosechas, sin embargo, no fueron tan malas como muchas veces se dio a entender. Según el propio Gobierno de Níger, las cosechas del 2004 fueron inferiores en un 10 % a la media de los cinco años anteriores. Pero seguían siendo unas de las mejores cosechas de la historia del país y estaban compensadas por el excedente de 2003, un año récord, muy lejos del supuesto desastre agrícola que, según la versión oficial, era la causa de que millones de nigerinos se vieran amenazados por el hambre.

Lo que realmente faltaba en Níger —y sigue faltando— no eran los alimentos, sino el dinero. Muchas familias, sencillamente, no disponían de los medios para comprar unos alimentos que en realidad nunca llegaron a agotarse. Incluso en agosto de 2005, el mes más duro de la crisis, mientras miles de niños en estado de desnutrición severa entraban cada semana en los centros nutricionales de MSF, todavía podían verse en los principales mercados grandes cantidades de cereales. El problema era su precio, prohibitivo para la mayor parte de la población.

### **3. Las zonas fértiles, las más afectadas**

Otro aspecto revelador de esta crisis es que las zonas más afectadas por la desnutrición fueron las de Maradi y Zinder, regiones fértiles del sur, conocidas como el granero del país. Al contrario de la zona agro-pastoral, más al norte, donde la mayor parte de la producción agrícola es de autoconsumo y la crisis fue menor, el sur se rige cada vez más por una economía de mercado. Los pequeños productores venden la mayor parte de su producción de mijo —la dieta básica de los nigerianos— a grandes comerciantes en el momento de la cosecha, cuando los precios están bajos. Pero se quedan con poco dinero, insuficiente para afrontar gastos imprevistos o comprar mijo durante los meses antes de llegar a la siguiente cosecha, cuando los precios están en máximos.

Según un estudio del Instituto Nacional de Estadísticas de Níger, el 80 % de la población de la provincia de Maradi vive por debajo del umbral de la pobreza. Las cifras son similares en Zinder (71 %). Al ser muy dependientes del mercado para el suministro de alimentos, esta mayoría de

---

\* Artículo elaborado por Paula Farias, presidenta de MSF-España.

pobres que viven en las regiones teóricamente más ricas del país son los primeros que sufren por la subida de precios. Este es otro elemento que hace pensar que el problema de Níger no es tanto el volumen de la cosecha como su reparto. Dicho de otra forma: el país no sufre tanto de la escasez de producción agrícola como de la falta de acceso de la población a alimentos suficientes en cantidad y calidad.

#### **4. Una crisis anunciada**

A este error de diagnóstico de la crisis se sumó otro error en el tratamiento. En la primavera de 2005 ya se podían observar signos anunciadores de una grave crisis nutricional. Durante los primeros meses del año se trató en los centros nutricionales de MSF al triple de pacientes que en el mismo periodo de años anteriores. Muchas familias ya agotaron sus reservas de cereales en aquella época —seis meses antes de la siguiente cosecha— y tuvieron que empezar a vender ganado para comprar alimentos.

Según una investigación nutricional realizada por MSF en abril de 2005 en comunidades del norte de las provincias de Maradi y Tahoua, uno de cada cinco niños padecía desnutrición. Para los menores de cinco años, las tasas de desnutrición grave eran del 2,4 % (norte de Maradi) y del 2,9 % (norte de Tahoua). En ciertas comunidades la tasa de desnutrición grave llegaba al 6 %. El umbral de emergencia de mortalidad para los menores de cinco años (2 muertes por 10.000 niños al día) ya quedaba superado en algunas comunidades.

Pero, además, se podía esperar en aquel momento que la tasa de desnutrición iba a aumentar en los meses siguientes. El periodo crítico en Níger va de junio a octubre. En estos meses coinciden los dos principales factores causantes de la desnutrición: el agotamiento de las reservas de alimentos —las nuevas cosechas no llegan hasta octubre— y el pico de enfermedades como la diarrea y el paludismo, coincidiendo con la estación de las lluvias.

En junio de 2005, al inicio de este periodo llamado de *soldadura*, se admitían ya a más de 1.000 niños por semana en los programas de MSF en todo el país. Aunque gracias a la presencia de médicos y de servicios de cuidados intensivos se conseguía reducir la mortalidad, entre 10 y 15 niños morían cada semana en los centros nutricionales de MSF.

#### **5. Una respuesta inapropiada**

A pesar de esta situación alarmante, la respuesta a la emergencia fue mínima e inapropiada. Hasta julio de 2005 los responsables de la ayuda internacional (los países donantes y las agencias de la ONU) apoyaron la decisión del Gobierno nigerino de hacer pagar a los afectados un precio reducido por los alimentos, alegando que la ayuda gratuita desequilibra el mercado, crea dependencia y va en contra de los esfuerzos de desarrollo. En cuanto a los créditos en especies a los campesinos —otra respuesta aplicada por el Gobierno— no dejaban de ser una ayuda por la que había que pagar, ya que los 300 kilos de mijo que, como máximo, se ponían a disposición de las familias durante los meses más difíciles debían devolverse tras la cosecha.

Desde el final de los años ochenta, se acusa a la ayuda nutricional de emergencia de frenar el desarrollo económico, considerado como la única solución frente a la persistencia de las hambrunas en el África subsahariana. Los esfuerzos nacionales e internacionales se concentran, pues, sobre la estimulación del crecimiento económico para llevar a la desaparición, o incluso la erradicación, de las formas extremas de pobreza vinculadas con la desnutrición. Pero, a pesar de

los esfuerzos realizados, no se ven resultados: según las Naciones Unidas, entre 1990 y 2002 el número de personas subalimentadas en el África subsahariana ha aumentado en 34 millones. En realidad, el importante aumento de la productividad y de la producción agrícola no conlleva, para muchas familias pobres, un mejor acceso a una alimentación adecuada. La economía crece, la vida política se democratiza, pero los ingresos de los más pobres siguen siendo insuficientes para evitar la desnutrición aguda, especialmente entre los niños menores de tres años.

La crisis de Níger del 2005 es el perfecto ejemplo de estas políticas. Parecía más importante respetar los imperativos del desarrollo a largo plazo que salvar vidas de forma urgente. Aunque el Gobierno y los donantes reconocían la existencia de una crisis nutricional, a la hora de tomar medidas la negaban. Dejaban que fueran las ONG las que se encargaran de la distribución gratuita de alimentos, mientras ellos se preocupaban de proteger el mercado. Como resultado de la política de venta subvencionada de alimentos aplicada por el Gobierno nigerino, la gente más necesitada no se benefició de la ayuda. Simplemente no tenía el dinero para pagar siquiera el precio reducido.

Durante una investigación sobre seguridad nutricional llevada a cabo en cuatro localidades del departamento de Keita a finales de mayo de 2005, MSF constató que la ayuda no llegaba a las personas más necesitadas. En teoría, este departamento de la provincia de Tahoua debía recibir 300 toneladas de cereales al mes a partir de noviembre de 2004. Pero, a principios de mayo de 2005, apenas habían llegado 700 toneladas en total, tres veces menos de lo previsto. En estas cuatro comunidades, entre un 60 y un 100 % de las familias no habían podido comprar mijo a precio moderado, esencialmente por dos razones: la falta de medios (para un 45 %) o la lejanía del punto de venta. En cuanto a quienes pudieron comprarlo, consiguieron entre 20 y 70 kilos de mijo por familia, una cantidad solo suficiente para entre 4 y 14 días de consumo.

A las pocas cantidades de comida se añadía el problema de la calidad nutritiva de los alimentos, muy baja. Durante la misma investigación en el departamento de Keita, cerca de la mitad de las familias entrevistadas aseguraron no ingerir más que una comida al día, compuesta únicamente de agua y mijo. El consumo de leche, *niebe* (alubias) y aceite vegetal se había reducido mucho, mientras que el de alimentos de recolección silvestre, como el *anza* (una planta silvestre de fruto muy amargo), había aumentado. Esta dieta, pobre en nutrientes, supone una ración insuficiente de calorías para los niños en pleno crecimiento, así como para los adultos que trabajan en el campo.

## **6. Atención médica de pago**

Otro factor agravante de la crisis fue que la atención médica en Níger es de pago. En 2005 la tarjeta sanitaria costaba 500 francos CFA (0,75 euros) y el precio de la consulta para los niños variaba entre los 300 y los 600 francos CFA (entre 0,45 y 0,9 euros). Además, aunque las medicinas son oficialmente gratuitas, debido a la falta de disponibilidad de genéricos a menudo se prescriben tratamientos de marca a un precio prohibitivo. La mayoría de las familias con niños desnutridos, las familias más pobres, no disponían de los miles de francos necesarios para curar a sus hijos. En el hospital de Tahoua, en abril de 2005, MSF calculó que los gastos para atender a un niño desnutrido alcanzaban los 15.000 francos CFA de media (unos 23 euros), una suma fuera del alcance de la mayoría en un país como Níger, que ocupa el último puesto en el índice de desarrollo de la ONU.

Para hacer frente a una crisis como la que se vivió en 2005, la atención médica gratuita para los menores de cinco años era esencial. Enfermedades como la diarrea y el paludismo aumentan en

la estación de las lluvias, y los niños que no sean atendidos pueden caer en la desnutrición. Y a la vez, los niños desnutridos son más vulnerables a estas enfermedades que pueden agravar su estado. Pero además de representar una barrera económica infranqueable para las familias más pobres, los centros de salud de Níger no disponían de material para detectar la desnutrición ni de alimentos terapéuticos adaptados ni de una reserva de medicamentos suficiente.

## **7. Reacción tardía**

Fue solo a finales de julio, después de que los medios occidentales empezaran a difundir imágenes de niños famélicos, cuando las autoridades nigerinas y las agencias internacionales empezaron a distribuir alimentos gratuitos. Pero insistieron en su error inicial, pensando que se trataba de un problema de producción y no de reparto de alimentos. La ayuda se dirigió a las zonas donde las cosechas de 2004 habían sido peores, en la zona agro-pastoral, olvidándose del sur fértil donde los casos de desnutrición aguda eran más numerosos.

Tras un viaje a Níger a finales de agosto de 2005, el secretario general de la Naciones Unidas, Kofi Annan, admitió en un artículo que la respuesta había sido errónea: «La comunidad internacional no supo hacer la diferencia entre una situación clásica —un país pobre que lucha por cubrir las necesidades de su población— y una verdadera situación de emergencia».

A lo largo de 2005, MSF trató en sus centros nutricionales a más de 62.000 niños desnutridos graves. Entre finales de agosto y principios de septiembre, en el pico de la crisis, llegaron a ingresar más de 3.000 niños por semana en los distintos centros de la organización en el país. Según una investigación retrospectiva realizada por MSF en la región de Zinder en septiembre, la tasa de mortalidad infantil desde el principio del año era dos veces superior al umbral de la emergencia (4,1 muertos por 10.000 personas por día).

## **8. Lo positivo de la crisis**

Si algo positivo se puede sacar de la crisis de 2005 es que la estrategia de tratamiento de la desnutrición aplicada por MSF y otras organizaciones dio resultados muy alentadores. Se demostró *in situ* que ya era posible evitar la muerte de un gran número de niños desnutridos graves. Entre los más de 62.000 niños tratados por MSF —una de las mayores operaciones nutricionales jamás realizada— hubo una tasa de curación del 90 %, un 5 % de abandono del tratamiento y una tasa de mortalidad del 3,3 %.

El objetivo de los programas nutricionales de MSF en Níger era reducir la mortalidad asociada a la desnutrición aguda ofreciendo apoyo nutricional y atención médica gratuita en las zonas más afectadas por la crisis. Los niños admitidos en los programas recibieron alimentos terapéuticos, alimentos especiales (harina enriquecida) y, al recibir el alta, raciones familiares (mijo, alubias y aceite).

En el éxito de la estrategia la clave fue el tratamiento ambulatorio de la mayoría de los niños. Puesto en marcha en 2003, este sistema permite reducir las hospitalizaciones que no sean estrictamente necesarias. Se hospitaliza a los niños que llegan con una desnutrición compleja (con complicaciones médicas severas y/o anorexia). Los otros quedan con sus familias y toman el tratamiento en casa, con un seguimiento médico semanal en un centro cerca de casa. Este sistema, que permite tratar a un número mucho mayor de niños, se ha hecho posible gracias a un avance médico: los alimentos terapéuticos listos para el uso, que se pueden conservar durante

varios meses. El niño toma este alimento directamente en raciones individuales sin que se requiera añadir agua ni usar otro recipiente.

## **9. La crisis continúa**

Cada año Níger vive una situación de emergencia pediátrica con un pico en el medio del verano, durante los meses anteriores a la nueva cosecha. Antes del verano de 2005, la oferta de tratamiento para los niños con desnutrición grave era muy reducida, técnicamente obsoleta y económicamente fuera del alcance de la mayoría de las familias afectadas. La crisis de 2005 habrá servido, por lo menos, para revisar el protocolo nacional de tratamiento de los casos severos de desnutrición con la integración de los avances recientes en esta materia.

Desde un punto de vista político y científico, la crisis ha significado un cambio de enfoque del tratamiento de las crisis nutricionales. MSF y otros han demostrado que era posible tratar a un gran número de niños con desnutrición grave. El Gobierno nigerino y las agencias internacionales han revisado su estrategia y se han podido observar algunos cambios positivos en el terreno. En 2006, además, MSF ha empezado a tratar de forma sistemática en todos sus programas a los niños desnutridos moderados. La idea es tratar a los niños antes de que estén graves y en peligro de muerte.



## Capítulo 7 . El complejo reto humanitario de las *misiones integradas*\*

### 1. Introducción

Las *misiones integradas* constituyen actualmente un nuevo paradigma dominante a la hora de concebir las operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas. Este nuevo modelo surgió en la década de los noventa en respuesta a una mayor complejidad de las crisis en las cuales la ONU y otras organizaciones internacionales han intervenido.

En efecto, durante la década de los noventa se ha podido observar un mayor protagonismo de las Naciones Unidas en la gestión de los conflictos que han estallado o se han agravado en ese período, acompañado por un proceso paralelo de reforma interna por parte de una institución que, a pesar de sus debilidades y contradicciones internas, ha ido consolidando y diversificando sus instrumentos de gestión de crisis hasta convertirse en determinadas situaciones en un actor ineludible de la gestión global de los conflictos.

Sin embargo, la evolución general de los conflictos en el mundo está resaltando la fragilidad de este tipo de respuestas. El 50 % de los países en situación de post conflicto violento recaerían en los 5 años, siendo una de las principales causas de la recaída la falta de fondos para el periodo de reconstrucción.<sup>37</sup> La configuración de una respuesta global a la complejidad de las situaciones de conflicto armado integrando una amplia gama de instrumentos de variada índole (económico, político, militar e incluso humanitario) se ha ido imponiendo como el modelo a seguir por la comunidad internacional.

La aparición de las llamadas *nuevas guerras* y la globalización de las amenazas a la seguridad han acelerado un cambio en la forma de concebir las estrategias de seguridad. En este contexto la acción humanitaria ha ido adquiriendo un nuevo protagonismo al ser percibida por los distintos actores como un instrumento útil para servir distintos objetivos estratégicos. Una de las frases que sin duda caracteriza mejor este cambio de percepción es la tristemente famosa definición de Colin Powell de las organizaciones humanitarias como «fuerzas multiplicadoras y parte esencial del equipo de combate de EE. UU».

Más allá de los beneficios que la AH puede acarrear en las estrategias desarrolladas para ganar el corazón y las mentes (*hearts and minds* en la jerga habitual en los ejércitos) de las poblaciones, los objetivos de seguridad están reorientando o redefiniendo el papel de la ayuda en general de acuerdo con un proceso que Mark Duffield llamó la radicalización del desarrollo. La seguridad se ha convertido en un nuevo polo de gravedad de todas las políticas, canalizando los recursos y condicionando las otras políticas y estrategias de desarrollo.

En este contexto, el protagonismo de las Naciones Unidas en la gestión global de los conflictos ha conocido fuertes altibajos. Se han dado rotundos retrocesos, como se ha podido observar con la mal llamada «guerra global contra el terrorismo», nuevo lema para justificar experiencias bélicas y estratégicas en Iraq o Afganistán. Sin embargo, cabe constatar que estas operaciones unilaterales y sin legitimidad y legalidad internacional han fracasado por varios motivos y están,

---

\* Artículo elaborado por Laurence Thieux, investigadora del IECAH, y Francisco Rey, codirector del IECAH.

<sup>37</sup> Burke, Megan: «La recuperación del conflicto armado: lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional», FRIDE, Documentos de trabajo, n.º 22, abril 2006.

de alguna manera, reforzando la idea de que solo la vía multilateral parece acertada para tratar los graves problemas de seguridad que asolan el mundo.

Es en este contexto en el que debemos situar y analizar la emergencia de nuevas aproximaciones a la gestión de crisis y más particularmente a las operaciones de paz. Frente a un mundo cada vez más complejo y para hacer frente a situaciones de conflictos armados donde intervienen una gran variedad de actores, nacionales o internacionales, políticos, militares o humanitarios surge la necesidad imperiosa de coordinación y de coherencia para mejorar o articular una respuesta más integrada. Se trata de escenarios de conflictos complejos que requieren respuestas multidimensionales y donde los civiles desempeñan un papel clave.

Los escenarios de conflicto canalizan gran parte de ayuda humanitaria si comparamos con los escenarios de desastres naturales. A modo de ejemplo en 2001 el volumen de ayuda humanitaria (en sentido muy amplio) destinado a situaciones de conflicto representó 1,85 miles de millones de dólares en 21 conflictos violentos, mientras 311 millones de dólares estaban destinados a los desastres naturales en 49 países.<sup>38</sup>

Para entender los retos y desafíos que presenta el nuevo modelo de misiones integradas para los actores humanitarios es necesario destacar los principales rasgos que caracterizan la evolución reciente de las operaciones de paz de las Naciones Unidas:

- Una posición más activa frente a los conflictos y una mayor implicación en las fases posbélicas.
- Un protagonismo mayor del componente militar al ser dotado de un mandato más robusto (capítulo VII o el llamado «VI y medio»).
- El carácter multifuncional de estas operaciones, que pueden tener según el contexto distintos mandatos (desde la protección de los civiles, asistencia humanitaria o reforma del sector de seguridad o misiones más tradicionales como DDR- desarme, desmovilización, reinserción...).
- La diversidad de los actores implicados en estas misiones. La vinculación de las Naciones Unidas con otras organizaciones como la UE, las ONG, la OTAN. Cada vez más se trata de operaciones de carácter híbrido con una delegación de parte de la misión en otras organizaciones internacionales o regionales.

Esta mayor implicación tiene sin embargo un balance limitado: muchos informes han puesto de manifiesto las carencias de las respuestas concebidas para garantizar el paso de la fase de estabilización hacia una paz duradera. De esta constatación surge una reflexión destinada a buscar las causas de esta deficiencia en la respuesta internacional a los conflictos. Una de las primeras causas identificadas ha sido la ausencia de coherencia. La concepción de este nuevo modelo para las operaciones de paz parte de la constatación también de la existencia de agendas a veces divergentes o contradictorias en el mismo seno de las Naciones Unidas entre las diferentes agencias que operan en un mismo escenario con diferentes mandatos y misiones.

---

<sup>38</sup> Macrae, Joanna: *International Humanitarian Action: a Review of Policy Trends*, ODI Briefing Paper, abril 2002. Los datos son de 2001; en 2005 con el impacto del *tsunami* serían distintos.

## **2. Las misiones integradas: emergencia de un paradigma dominante para las operaciones de paz.**

Frente a la complejidad de los escenarios de crisis, y la inadecuación de las respuestas multilaterales plasmadas en el fracaso de muchas misiones de paz y la vulnerabilidad de los procesos llevados a cabo, se empezó a plantear en el seno de las Naciones Unidas —a partir del final de los años noventa— la necesidad de adaptar su capacidad de respuesta y particularmente mejorar o articular una estrategia coherente que permitiera aunar los esfuerzos de los múltiples actores internacionales implicados en la construcción de la paz. La necesidad de mejorar la coordinación entre los diferentes actores implicados en las misiones de paz ha desembocado en el desarrollo de las llamadas misiones integradas de acuerdo con el modelo de la coherencia o *integrative approach*.

Surge también tras el examen de conciencia global realizado después de Ruanda, donde quedó patente la ineficacia de la comunidad internacional en su conjunto para parar o limitar el genocidio de 800.000 personas. En la evaluación global que se realizó después del genocidio ruandés se apuntó la necesidad de dar mayor coherencia a las intervenciones de las Naciones Unidas, con la recomendación específica de crear para cada crisis un grupo de reflexión de expertos capaz de formular un «marco esencial para una línea de mando integrada entre el terreno y las sedes, y en el terreno, entre la acción política, la asistencia humanitaria y las actividades vinculadas a la construcción de la paz».<sup>39</sup>

Las siguientes crisis pusieron también de relieve las contradicciones de una institución creada tras la segunda guerra mundial como garante de la seguridad colectiva. Las Naciones Unidas pusieron en marcha un proceso de reforma interna destinado a mejorar su capacidad de respuesta frente a las crisis internacionales.

La concepción de este nuevo modelo de misiones integradas para las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas es el resultado de un proceso de evolución en el marco de la ONU señalado por varios hitos:

La resolución 46/182 de la Asamblea General adoptada en 1991 sobre «Fortalecimiento de la coordinación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia de Naciones Unidas» establece o confiere a las Naciones Unidas el papel de coordinador de la AH y destaca al mismo tiempo la necesidad de respetar los principios humanitarios. Esta resolución también reafirma el papel que las Naciones Unidas tenían que desempeñar en la construcción de la paz.

- 1) Se empezó a acuñar el concepto de misión integrada en el informe de las Naciones Unidas de 1997 *Renewing the United Nations*,<sup>40</sup> que hace un llamamiento a más integración y unidad dentro de las estructuras de Naciones Unidas, recomendaciones plasmadas en una reforma institucional destinada a incrementar la autoridad de la figura del Representante Especial. El objetivo declarado era que: “las estrategias humanitarias así como los objetivos de desarrollo a largo plazo fueran plenamente integrados en el esfuerzo global de construcción de la paz”.

---

<sup>39</sup> Eriksson, John et al.: *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience: Synthesis Report*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhagen, marzo 1996.

<sup>40</sup> ONU: *Renewing the United Nations: a Programme for Reform*, A/51/950, New York: United Nations Publications, 1997.

- 2) El informe Brahimi<sup>41</sup> (Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas) formuló las primeras recomendaciones en este sentido, abogando por la necesidad de poner los instrumentos políticos, militares y humanitarios bajo un liderazgo unificado. El informe ponía de manifiesto la necesidad de que las diferentes agencias de las Naciones Unidas trabajaran juntas para maximizar el impacto de sus acciones y la utilización de recursos. En el informe se proponía la creación de equipos de trabajo integrados para la planificación de misiones y la prestación de apoyo (*integrated mission task forces*), un instrumento de planificación estándar. En este mismo informe se abogaba a favor del refuerzo de los vínculos estructurales entre las operaciones humanitarias y las operaciones de paz, plasmado en reformas institucionales como el nombramiento del coordinador residente o coordinador de AH como segundo del Representante Especial del Secretario General (SRSG). Este informe fue en su día criticado por las ONG porque no consideraba la especificidad de la AH y la necesidad de distanciarse de los mecanismos políticos para seguir teniendo acceso a las víctimas.

Aunque el modelo de misiones integradas surge directamente de la voluntad de dar una mayor coherencia a las distintas vertientes de la acción de las Naciones Unidas, constituye un paso evolutivo, ya que introduce reformas institucionales y mecanismos susceptibles de establecer niveles de subordinación que plantean problemáticas que, en un principio, la necesidad de “coherencia” no planteaba. Para ilustrar esta idea son esclarecedoras las definiciones de estos dos conceptos del Center for Humanitarian Dialogue,<sup>42</sup> que define la coherencia como:

El intento de vincular, dar coherencia a la acción política en el marco de una operación de paz con otras acciones en los ámbitos humanitarios y de derechos humanos. Intento de dar coherencia, juntar los distintos elementos de una operación de paz con carácter multidimensional de acuerdo con el objetivo central que es construir la paz y mantener la seguridad colectiva. Ideal que une y vincula los diferentes actores.

Se trataría más de una idea, de la asunción de un objetivo común que permita articular las diferentes acciones sin imponer un marco determinado de coordinación, mientras que la integración se refiere a un arreglo estructural, marco de aplicación de los objetivos políticos de la coherencia. Una misión integrada se caracteriza por una estructura de gestión para garantizar que las diferentes acciones estén coordinadas mediante una cadena de mando claro con el fin de servir a una única política coherente de paz y seguridad.

### **3. Qué son las misiones integradas: contenido y objetivos**

De acuerdo con la definición recogida y utilizada en el informe del grupo de expertos sobre misiones integradas se trata de: «un instrumento con que las Naciones Unidas procuran ayudar a países en transición desde un estado de guerra hacia una paz duradera, o buscan responder a una

---

<sup>41</sup> ONU: *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* [Informe Brahimi, [A/55/305 - S/2000/809](#), Nueva York: Naciones Unidas, 2000.

<sup>42</sup> Centre for Humanitarian Dialogue: *HD Report / Politics and Humanitarianism: Coherence in Crisis?*, Geneva: Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, febrero 2003.

situación similar por su complejidad que requiere una amplia respuesta de las Naciones Unidas vinculando actores y aunando enfoques en el mismo marco estratégico de gestión de crisis».<sup>43</sup>

El DPKO (Departamento de Operaciones de Paz de la ONU) define las misiones integradas como «una misión donde hay una visión compartida entre todos los actores de las Naciones Unidas respecto al objetivo estratégico de la presencia de las Naciones Unidas en un determinado país. Este objetivo estratégico es el resultado de un esfuerzo deliberado por parte de todos los elementos del sistema de las Naciones Unidas de lograr un entendimiento común del mandato y de las funciones de los distintos pilares de la presencia de las Naciones Unidas en el país y utilizar este entendimiento común para maximizar la eficiencia, eficacia y el impacto en todos los aspectos del trabajo y la presencia de las Naciones Unidas en este país».<sup>44</sup>

Las Naciones Unidas asignan a estas misiones tres tipos de objetivos fundamentales:

- la restauración de la estabilidad, la ley y el orden
- la protección de los civiles
- La fundación de una recuperación a largo plazo, el desarrollo y la gobernanza democrática.

Las misiones *integradas* pueden adoptar distintas formas y tienen un carácter multifuncional. Comprenden diferentes mandatos desde la estabilización, la protección de los civiles, los derechos humanos y las diferentes estrategias necesarias para sentar las bases de una paz duradera.

La posición de las Naciones Unidas respecto a la integración de la AH en este tipo de misiones ha sido recogida en su manual sobre las operaciones de mantenimiento de paz de carácter multidimensional.<sup>45</sup> Considera clave maximizar la eficacia de la AH para los beneficiarios y garantiza que la AH complemente los esfuerzos de las Naciones Unidas en la resolución del conflicto.

Otros documentos posteriores de las Naciones Unidas, como las orientaciones específicas del Secretario General de 2006 sobre misiones integradas,<sup>46</sup> han ido aclarando el mismo concepto de misiones integradas. En el punto 4 se puntualiza que «La integración es un principio general de orientación para el diseño y la aplicación de operaciones complejas de las Naciones Unidas en situaciones de posconflicto que vincula distintas dimensiones de la construcción de la paz (política, humanitaria, de desarrollo, derechos humanos, Estado de derecho y aspectos sociales y de seguridad) integrándolas en una estrategia coherente».

### **3.1. Un nuevo concepto de coordinación institucional**

---

<sup>43</sup> Reindorp, N. y P. Wiles, *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience: a Study Commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, Londres: ODI 2001. Disponible en <<http://www.odi.org.uk/hpg/papers/ochacoordination.pdf>>.

<sup>44</sup> ONU: *Guidelines on the Integrated Missions Planning Process (IMPP)*, Working group circulation draft, 25 de abril, 2006.

<sup>45</sup> ONU-DPKO: *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York: UN DPKO, 2003.

<sup>46</sup> ONU: SG's [Secretary General] Note of Guidance on Integrated Missions, 9 de febrero, 2006.

Las misiones integradas han supuesto cambios institucionales en el seno de las Naciones Unidas para poder llegar a una verdadera coordinación entre las distintas dimensiones de la misma misión, como las de desarrollo o las de derechos humanos.

Entre los problemas identificados, el informe del grupo de expertos sobre misiones integradas hacía especial hincapié en las tensiones que han originado estos cambios institucionales especialmente en el terreno, donde son más manifiestas las divergencias respecto a los objetivos de la misión.

Uno de los primeros puntos de tensión identificado aparecía entre el equipo de las Naciones Unidas ya en el terreno (*UN country team*) y la misión liderada por el DPKO: los primeros se quejaban de no haber sido consultados en el proceso de planificación de la misión a pesar de su conocimiento del terreno. Asimismo, el DPKO consideraba la visión del equipo de la ONU presente en el terreno como «superada», al no percibir el cambio de estrategia asumido por la ONU acerca de un determinado conflicto, con el paso hacia una posición parcial en apoyo a un determinado proceso de transición.

Se producen también tensiones por la jerarquía de mandatos entre las diferentes misiones. Algunas de las agencias de la ONU defienden la superioridad de su mandato, que trasciende el mandato del Consejo de Seguridad.

Desde una perspectiva teórica la formulación de una estrategia requiere diseñar un plan de prioridades y de medidas que adoptar para lograr un objetivo. Tiene que establecer con claridad cuál es el centro de gravedad o el esfuerzo principal. Se trata del parámetro decisivo que debe tenerse en cuenta para que los demás esfuerzos sean posibles y sin el cual la operación fracasará.

En algunos casos como Liberia o Sierra Leona se ha podido producir una confusión al asumir el Representante Especial del Secretario General una doble función de Coordinador Humanitario y de Coordinador Residente, lo que ha generado una contradicción interna al fusionar dos mandatos en cierto modo incompatibles, teniendo en cuenta el carácter político del puesto de Coordinador Residente.<sup>47</sup>

Las orientaciones específicas del Secretario General de 2006 sobre misiones integradas<sup>48</sup> aclaran también el papel y la responsabilidad asumida por el representante especial del Secretario General y refuerzan su autoridad. Este último establece el marco estratégico general de la intervención, que va a orientar y dar coherencia a las distintas acciones puestas en marcha en el marco de la misma misión. En este documento se hace especial hincapié (punto 12) en la necesidad de considerar y prevenir en determinadas misiones el impacto adverso que pueda tener sobre las operaciones humanitarias y de desarrollo (misiones con componentes *hearts and minds* y *quick impact projects*, QIP, y DDR desarme, desmovilización, reinserción).

Tras el informe Brahimi, el concepto de integración fue inicialmente aplicado a Kosovo en 1999 para garantizar la división de tareas y mandatos entre las distintas organizaciones implicadas. Posteriormente el mismo modelo se ha aplicado en distintas operaciones: Timor-Leste, Sierra Leona, Afganistán, Liberia, República Democrática del Congo, Burundi, Haití, Costa de Marfil y Sudán.

---

<sup>47</sup> Ver al respecto Weir (2006).

<sup>48</sup> ONU: SG's [Secretary General] Note of Guidance on Integrated Missions, 9 de febrero, 2006.

Globalmente las diferentes operaciones de paz de las Naciones Unidas llevadas a cabo de acuerdo con este modelo han puesto de manifiesto la falta de mecanismos de protección del espacio humanitario en su concepción y planificación. Asimismo, se constató en algunas operaciones como Unama en Afganistán una subordinación de la AH al objetivo de reforzar las capacidades locales para construir y consolidar el proceso de paz. Unama (la Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Afganistán), creada en abril de 2002, fue una de las primeras operaciones de paz que introdujo el modelo de misión integrada, de acuerdo con las recomendaciones del informe Brahimi. Con un representante especial del Secretario General (SRSG) y dos vicerrepresentantes (DSRSG) con dos pilares respectivos: el político y el humanitario. De forma consensuada, no se destacaron las cuestiones de derechos humanos si se consideraba que podían entorpecer el proceso político.

#### **4. Dilemas que plantean las misiones integradas para los actores humanitarios**

La integración del componente humanitario en estas misiones está planteando nuevos desafíos. Esta intrusión en el espacio antes reservado a las organizaciones humanitarias en aras de la eficacia está suscitando numerosos recelos.

De acuerdo con el informe del grupo de expertos independientes para las Naciones Unidas, las misiones integradas plantean tres dilemas principales:<sup>49</sup>

1) El dilema humanitario: surge una tensión entre la parcialidad del mandato relativo al apoyo de los procesos de transición política y el carácter o la necesidad de imparcialidad de la AH para proteger su espacio humanitario. Para algunos actores humanitarios la imparcialidad es la condición básica para garantizar el espacio humanitario. Otros actores consideran, sin embargo, que este espacio humanitario está mejor protegido en el marco de misiones integradas.

2) El dilema relativo a los derechos humanos: en el proceso de refuerzo de la paz, la ONU se puede ver en situación de colaborar o de ser llamada a apoyar gobiernos que por otro lado incumplen las normas básicas de protección de los derechos humanos. Esta cuestión da lugar a cierta *esquizofrenia* o contradicción en el mismo seno de las estructuras de las Naciones Unidas. Su implicación en los procesos de transición puede llevar a que coopere o apoye procesos de reconciliación que pasan por alto la responsabilidad de los que violan los derechos humanos. Mientras, otras instancias en el seno de la ONU van a mantener una distancia crítica frente a este tipo de «estado de impunidad» aceptado para llevar a cabo los objetivos fijados en términos de reforma política y gobernanza.

3) El dilema relativo al empoderamiento o la participación local: la necesidad de enraizar el proceso de paz en la sociedad y las estructuras políticas, sin reforzar las estructuras que han llevado al conflicto. El tema de la construcción de capacidades locales es una variable clave. Surgen también tensiones entre, por un lado, la tentación de imponer un modelo universal y, por otro, la necesidad de tomar en cuenta las particularidades locales.

---

<sup>49</sup> Eide, Espen Barthe, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent y Karen von Hippel: *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, mayo 2005.

Una de las preocupaciones centrales de las organizaciones humanitarias es cómo mantener cierto grado de independencia de las ONG en este tipo de misión. De acuerdo con Larry Minear,<sup>50</sup> garantizar la independencia de la AH requiere algunos elementos esenciales como los siguientes:

- protección estructural frente a cualquier tipo de condicionalidad política,
- mayor sensibilidad a las percepciones locales relativas a la AH y los actores,
- mayor disciplina dentro del sector humanitario,
- mayor atención en el origen de los fondos,
- mayor participación y empoderamiento por parte de las instituciones locales,
- un marco político configurado en función de las prioridades de seguridad humana.

### **5. Un reto específico: la colaboración entre los actores humanitarios y las fuerzas armadas en el marco de las misiones integradas**

El modelo de misiones integradas plantea nuevos retos respecto a la relación entre las fuerzas armadas y las organizaciones humanitarias.

A partir de los años noventa las operaciones de paz de las Naciones Unidas han ido evolucionando y son cada vez más peligrosas y cada vez más complejas. Se trata de operaciones con diferentes mandatos (capítulo VI, VII o el inexistente VI y medio), donde existen numerosas zonas grises y donde el papel de los actores humanitarios tampoco está claramente definido, como en los contextos de transición política y donde no hay una emergencia inmediata.<sup>51</sup>

Como subraya Weir,<sup>52</sup> aun cuando las principales operaciones de paz conducidas en los noventa carecieran de capacidad coercitiva, su naturaleza era esencialmente militar. La naturaleza de la misión será en gran parte el factor determinante para considerar o no la posibilidad de integrar una dimensión humanitaria en un tipo de operación de paz.

Sin embargo, si para los actores humanitarios es imprescindible diferenciar claramente el tipo de misión y los medios que se asignan a cada uno de ellos, en la práctica el compartimentar o separar las misiones de imposición de la paz de las de mantenimiento de la paz con mandatos más *blandos* no se ajusta a la realidad, al no tomar en cuenta las dinámicas posibles de evolución. La planificación de las intervenciones no coercitivas debería plantear todos los escenarios posibles y contemplar la posibilidad de que cambie la naturaleza del mandato.<sup>53</sup>

Asimismo, y sobre la base de las lecciones aprendidas del fracaso o éxito de las distintas operaciones de paz que las Naciones Unidas llevaron a cabo durante la última década, se ha ido afianzando la idea de que las operaciones de paz en general requieren, aparte de un mandato más robusto, una reinterpretación del principio de neutralidad. Es esta una tendencia que augura aún mayores dificultades para la *integración* de una agenda humanitaria en este tipo de misiones. En

---

<sup>50</sup> Minear, Larry: «Informing the Integration Debate in Recent Experience», *Ethics & international Affairs*, 18, n.º 2, 2004.

<sup>51</sup> Stoddard, Abby y Adele Harmer; *Room to Manoeuvre: Challenges of Linking Humanitarian Action and Post Conflict Recovery in the New Global Environment*, Human Development Report, 2005.

<sup>52</sup> Weir (2006)

<sup>53</sup> Smith, Joshua G.: «The Responsibility to Reflect: Learning Lessons from Past Humanitarian Military Interventions», *The Journal of Humanitarian Assistance*, marzo 2006. Consultado en <<http://www.jha.ac/articles/a186.pdf>>.



efecto, el informe Brahimi reconocía que la neutralidad no era lo mismo que la imparcialidad, y que las misiones debían estar preparadas para actuar contra una de las partes en el caso de que hiciera falta para cumplir con su mandato.

En este contexto parece difícil que las ONG se posicionen ante este tipo de misiones. Las relaciones entre humanitarios y militares son variables en intensidad y abarcan distintas áreas. No parece entonces conveniente concebir un marco normativo único si tenemos en cuenta tanto la complejidad de los escenarios de intervención como la diversidad de los mandatos bajo los cuales las fuerzas armadas intervienen en estos conflictos. La naturaleza de la cooperación cívico militar en este contexto es dinámica y difícilmente reducible a un modelo universal único. Es necesario entonces considerar esta diversidad a la hora de establecer criterios de coordinación y colaboración con las fuerzas armadas.

Para Manuel Bessler,<sup>54</sup> de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el grado de implicación de los militares en tareas humanitarias o de interacción con los actores humanitarios debe ser valorado caso por caso. Es necesario evaluar la incidencia de la presencia de los militares sobre:

- el acceso a las poblaciones vulnerables,
- la distribución neutral e imparcial de la ayuda,
- la independencia de la AH.
- la seguridad del personal

**Figura 26. Posibles implicación de fuerzas armadas en tareas de asistencia.**

Descenso en la imparcialidad de las fuerzas						
		→				
Disminución de las tareas	visibilidad	Misiones de los militares	Paz	Misión de mantenimiento de la paz	Misión de imposición de la paz	Combates
	Asistencia					
	Directa		Posible	Posible	No	no
	Indirecta		Sí	Posible	posible	No
	Apoyo en infraestructuras		Sí	Sí	posible	Posible

Fuente: Bessler, (OCHA) 2005.

En la práctica y en el contexto de Afganistán, la instrumentalización política y militar de la acción humanitaria ha llegado a su punto más alto con los equipos de reconstrucción provinciales o PRT. Esta confusión de roles ha generado una situación crítica para los actores humanitarios, con consecuencias directas sobre su seguridad, el acceso a las poblaciones vulnerables y la calidad de la ayuda, de forma que en algunos casos o determinadas ONG se han visto obligados a cerrar sus programas de ayuda.

<sup>54</sup> Bessler, Manuel: Ponencia presentada en el seminario La Relación entre las Fuerzas Armadas y las Organizaciones Humanitarias en Respuesta a los Desastres, AECI/IECAH, 17 y 18 de noviembre de 2005.

Si bien las ONG reconocen que puede haber cierto grado de colaboración, la idea de integración de la AH en un marco político militar suele suscitar más rechazo, como es el caso de las misiones integradas. La conveniencia de *integrar* o la determinación del grado de integración del componente humanitario en una determinada misión dependerá en gran medida de la misma naturaleza de la misión y de su *centro de gravedad*. El panel de expertos sobre misiones integradas formuló recomendaciones en este sentido al subrayar la necesidad de adaptar los distintos mecanismos de coordinación en función de cada contexto. En efecto, el informe ponía el acento en la necesidad de mantener una gran flexibilidad, y preconizaba que la forma que adopte cada misión se ajuste a la función central que pretende asumir. Uno de los conceptos claves desarrollados por este grupo de expertos gira en torno a la idea de que cada misión tiene un centro de gravedad, definido como los parámetros decisivos que tienen que ser influidos para lograr el objetivo estratégico y que permiten o posibilitan otros esfuerzos sin los cuales la misión no tendrá éxito.

El concepto de misión integrada tal como ha sido interpretado y puesto en práctica en las operaciones de paz de Naciones Unidas ha puesto de manifiesto que los componentes humanitarios de estas misiones estaban claramente subordinados a los objetivos estratégicos de construcción de la paz, y más globalmente al paradigma dominante de reconstrucción de los Estados frágiles o fallidos.

Una de las ideas subyacente a este planteamiento es que la acción humanitaria pueda desempeñar un papel relevante en la construcción de la paz. Algunos autores han cuestionado esta premisa: si bien hay un consenso claro sobre el hecho de que la ayuda humanitaria puede efectivamente alimentar una dinámica de conflicto, se cuestiona más el valor añadido de su contribución en procesos de construcción de paz.<sup>55</sup>

Quizás habría que diferenciar claramente entre el nivel de coordinación necesario para evitar que la acción humanitaria tenga un impacto negativo en la misma dinámica del conflicto o entre en contradicción con las estrategias desarrolladas por las Naciones Unidas, y la integración que supone para los actores humanitarios someterse a una determinada agenda geopolítica.

## **Bibliografía**

Bessler, Manuel: Ponencia presentada en el seminario La Relación entre las Fuerzas Armadas y las Organizaciones Humanitarias en Respuesta a los Desastres, AECI/IECAH, 17 y 18 de noviembre de 2005.

Burke, Megan: «La recuperación del conflicto armado: lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional», FRIDE, Documentos de trabajo, n.º 22, abril 2006.

Centre for Humanitarian Dialogue: *Politics and Humanitarianism: Coherence in Crisis?*, HD Report, Geneva: Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, febrero 2003.

---

<sup>55</sup> Schloms, Michael: «On the (Im-)possible Inclusion of Humanitarian Assistance into Peacebuilding Efforts». *The Journal of Humanitarian Assistance*, octubre 2001. Consultado en <<http://www.jha.ac/articles/a072.htm>>.

Charny, Joel R: «Upholding humanitarian principles in an effective integrated response», *Ethics & International Affairs*, 18, n.º 2, 2004.

Eriksson, John et al.: *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience: Synthesis Report*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhagen, marzo 1996.

Eide, Espen Barthe, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent y Karen, von Hippel: *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, mayo 2005.

Macrae, Joanna: *International Humanitarian Action: a Review of Policy Trends*, ODI Briefing Paper, abril 2002. Disponible en <[http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp\\_april02.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april02.pdf)>.

Macrae, Joanna: «Understanding Integration from Rwanda to Iraq», *Ethics & International Affairs*, 18, n.º 2, 2004.

Macrae, Joanna y Nicholas Leader: *Shifting Sands: the Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Humanitarian Policy Group Report, 8, ODI, agosto 2000. Disponible en <<http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport8.pdf>>.

Minear, Larry: «Informing the Integration Debate in Recent Experience», *Ethics & international Affairs*, 18, n.º 2, 2004.

ONU: *Renewing the United Nations: a Programme for Reform*, A/51/950, New York: United Nations Publications, 1997.

ONU: *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* [Informe Brahimi, [A/55/305 - S/2000/809](#)], Nueva York: Naciones Unidas, 2000.

ONU-DPKO: *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York: UN DPKO, 2003.

ONU: SG's [Secretary General] Note of Guidance on Integrated Missions, 9 de febrero, 2006.

ONU: *Guidelines on the Integrated Missions Planning Process (IMPP)*, Working group circulation draft, 25 de abril, 2006.

Reindorp, N. y P. Wiles, *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience: a Study Commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, Londres: ODI, 2001. Disponible en <<http://www.odi.org.uk/hpg/papers/ochacoordination.pdf>>.

Schloms, Michael: «On the (Im-)possible Inclusion of Humanitarian Assistance into Peacebuilding Efforts». *The Journal of Humanitarian Assistance*, octubre 2001. Consultado en <<http://www.jha.ac/articles/a072.htm>>.

Smith, Joshua G.: «The responsibility to reflect: learning lessons from past humanitarian military interventions», *The Journal of Humanitarian Assistance*, marzo 2006. Consultado en <<http://www.jha.ac/articles/a186.pdf>>.

Stoddard, Abby y Adele Harmer; *Room to Manoeuvre: Challenges of Linking Humanitarian Action and Post Conflict Recovery in the New Global Environment*, Human Development Report, 2005.

Weir, Erin A.: *Conflict and Compromise: UN integrated Missions and the Humanitarian Imperative*, KAIPTC Monograph, n.º 4, junio 2006.. Disponible en <[http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/OCHA-6SSFEA/\\$FILE/KAIPTC-Jun2006.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/OCHA-6SSFEA/$FILE/KAIPTC-Jun2006.pdf?OpenElement)>.

Wilkinson, Philip : *Peace support under fire: lessons from Sierra Leone*, ISIS Briefing on Humanitarian Intervention, n.º 2, junio 2000. Disponible en <<http://www.isisuk.demon.co.uk/0811/isis/uk/hiproject/no2.html>>.