

Ayuda española a Iraq: negocio e instrumentalización

Abril 2003

Resumen ejecutivo

La ayuda a Iraq está siendo instrumentalizada con fines políticos y ligada al beneficio de empresas españolas

El esfuerzo humanitario realizado por el Gobierno español es pobre: de los 52,9 millones de euros anunciados hasta la fecha en concepto de “ayuda humanitaria”, más de dos tercios no responden adecuadamente a las necesidades inmediatas de la población iraquí afectada por la guerra y sólo 6,7 millones se ciñen estrictamente al concepto de ayuda humanitaria, entendida como aquella cuyo fin es garantizar la protección y satisfacción de las necesidades básicas de la población afectada por la guerra.

Ayuda humanitaria escasa e inadecuada

La escasez de agua en Iraq empieza a ser crítica, así como la falta de medicinas y material médico. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas estima que los iraquíes disponen de reservas de alimentos sólo hasta mediados de mayo. Para entonces, el hambre podría afectar a los 16 millones de personas (el 60% de la población) que antes de la guerra dependían de los alimentos distribuidos por las autoridades iraquíes a través del Programa Petróleo por Alimentos de la Naciones Unidas. A pesar de la gravedad de la situación, la falta de seguridad impide la llegada de la asistencia humanitaria a la población civil, incrementando de forma alarmante el riesgo de desplazamientos masivos de civiles hacia las fronteras¹.

España, a pesar de no ser una fuerza beligerante, comparte con EE.UU y el Reino Unido una gran responsabilidad en la crisis humanitaria desencadenada por la guerra y debe responder proporcionalmente a ella. Sin embargo, **el esfuerzo humanitario realizado por el Gobierno español hasta la fecha es pobre: de los 53,37 millones de euros anunciados en concepto de “ayuda humanitaria”, más de dos tercios no responden adecuadamente a las necesidades inmediatas de la población iraquí afectada por la guerra y sólo 6,7 millones se ciñen estrictamente al concepto de ayuda humanitaria**, entendida como aquella cuyo fin es garantizar la protección y satisfacción de las necesidades básicas de los más vulnerables.

Tabla 1: Ayuda total española a la crisis de Iraq

Instituciones	Cuantía (en millones de euros)
Ministerio de Economía, a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)	22,5
Ministerio de Defensa	16,0
Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), del Ministerio de Asuntos Exteriores (financiación a través de ONG y organismos internacionales)	11,5
Comunidades Autónomas y Ayuntamientos*	3,37
Total	53,37

Fuente: AECI

* Nota: Aportaciones anunciadas por las Comunidades de Cantabria, Castilla y León, Ceuta, Madrid, Melilla, Navarra, Comunidad Valenciana, La Rioja, los Ayuntamientos de Cáceres, Madrid, Valencia, Catarroja y Vallada, y la Diputación de Almería.

La “ayuda humanitaria” anunciada por el Gobierno sufre graves distorsiones que cuestionan seriamente su adecuación: casi la mitad de la misma está ligada a la compra de bienes y servicios de empresas españolas, no existe transparencia sobre los costes y componentes de la ayuda en manos de las fuerzas armadas españolas y hay dudas sobre el destino final y el retraso en el desembolso de buena parte de los fondos aprobados con cargo a la AECI:

- 1 El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) es un instrumento que se ha probado sumamente ineficaz para responder a los objetivos de ayuda humanitaria y de reconstrucción en crisis anteriores.** Aún así, el Gobierno ha asignado 22,5 millones de euros de ayuda bilateral con cargo al FAD a los países fronterizos con Iraq.
- 2 El Ministerio de Defensa ha valorado en 16 millones de euros los componentes “humanitarios” de la misión militar española en el Golfo Pérsico.** La falta de transparencia sobre cuáles son dichos componentes introduce serias dudas sobre su adecuación a las necesidades de la población, así como sobre sus costes y eficacia.
- 3 De los 11,5 millones de euros aprobados por la AECI, hasta la fecha sólo han sido asignados la mitad.** Entre la financiación pendiente de asignación, figuran 4 millones de euros en concepto de ayuda bilateral a países de Oriente Medio y 1,67 millones a ONG españolas. También se desconoce el destino final de los 3,37 millones de euros que las Comunidades

¹ Naciones Unidas estima que sólo en el norte de Iraq ya existían unos 800.000 desplazados internos a los que podrían haberse sumado hasta 200.000 refugiados desde el inicio del ataque anglo-americano procedentes del centro y de las ciudades del kurdistán iraquí bombardeadas. En la zona de Suleimaniyah cercana a la frontera iraní, donde se produjeron desplazamientos de 500.000 personas en 19991, se han detectado grandes números de desplazados.

Autónomas y Ayuntamientos canalizarán a través de la AECI. La ayuda humanitaria, por su naturaleza, debe ser inmediata y eficaz. **Cualquier ayuda cuyo desembolso se demore durante meses no podrá responder a las necesidades urgentes de los civiles afectados por la guerra.**

Tabla 2: Ayuda a cargo de la AECI

Institución	Cuantía (en millones de euros)
Agencias de Naciones Unidas (desglose en tabla 4)	2,5
ONG españolas	5,0 (pendientes de asignación: 1,67)
Ayuda bilateral a países de Oriente Medio (pendiente de asignación en su totalidad)	4,0
Total	11,5

Fuente: www.aeci.es; elaboración propia

En definitiva, **del total de la ayuda anunciada por el Gobierno español, sólo 6,7 millones de euros pueden ser estrictamente considerados ayuda humanitaria.** Esta suma corresponde a los 5 millones de euros destinados a agencias de Naciones Unidas (2,5 millones con cargo al FAD y 2,5 millones con cargo al presupuesto de la AECI) y los 1,7 millones asignados al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y a la Cruz Roja Española (CRE). Además, el análisis de las cifras y las fuentes de financiación de la ayuda nos conduce a la conclusión de que **la respuesta del gobierno a la crisis de Iraq no ha supuesto ni un solo euro adicional de financiación.** Esto implica el riesgo de que se desvíen recursos de antemano asignados a otras regiones o países para atender a esta crisis.

Tabla 3: ¿Qué se puede considerar estrictamente ayuda humanitaria?

Organismos receptores	Cuantía (millones de euros)	
	AECI	FAD
Agencias de Naciones Unidas	2,5	2,5
Comité Internacional de la Cruz Roja	0,7	
Cruz Roja Española	1,0	
Subtotal	4,2	2,5
Total		6,7

Fuente: elaboración propia

1. ¿A quién beneficia el FAD?

Ayuda ligada a la contratación de empresas españolas

El Consejo de Ministros de 28 de marzo aprobó 22,5 millones de euros de ayuda bilateral en donaciones ligadas con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) a cuatro países afectados por el conflicto: Turquía, Siria, Jordania e Irán. El FAD es un instrumento de internacionalización de la empresa española creado por Real Decreto en agosto de 1976, con el objetivo de fomentar las exportaciones españolas a través de créditos blandos, en condiciones más favorables que las de mercado, concedidos a otros países y ligados a la compra de bienes y servicios españoles². Se trata de un instrumento que se ha probado inadecuado para responder al objetivo de lucha contra la pobreza y aún menos para la ayuda humanitaria y de reconstrucción. Cuando el FAD es concedido en forma de crédito genera nueva deuda, además de incrementar los costes y desviar la ayuda hacia los intereses sectoriales de las empresas exportadoras españolas, por encima de las necesidades de la población.

En 1998, más del 60% de la ayuda española para reconstrucción después de la crisis provocada por el huracán Mitch en Centroamérica fue de carácter reembolsable y partió del FAD. A pesar de la decisión inicial del Ministerio de Economía de utilizar parte de los créditos en condiciones excepcionales, los FAD generaron más deuda y su vinculación a la contratación de empresas españolas encareció el coste de la ayuda y desvió la ayuda de las prioridades de la población³.

En el caso de Iraq, la ayuda asignada a los países limítrofes con cargo al FAD no es reembolsable, sino donación, pero aún así está ligada a la contratación de bienes y servicios de empresas españolas. Esto significa que se articulará a través del Ministerio de Economía, el cual, a pesar de carecer de experiencia alguna en ayuda humanitaria será quien determine -a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO)- las correspondientes líneas de ayudas con los gobiernos receptores.

La ayuda ligada, incluso cuando es donación, provoca las siguientes distorsiones⁴:

- a) **Sobreprecio en productos y servicios** – según la OCDE, la ayuda ligada representa un encarecimiento de hasta el 20% y una pérdida de eficacia de entre el 10 y el 15%⁵.
- b) **Desvío de la ayuda hacia aquellos sectores comercialmente interesantes para el donante.**
- c) **Freno al desarrollo de los mercados y capacidades locales.**

Instrumento inadecuado para ayuda humanitaria y reconstrucción

En noviembre de 2002, el Gobierno español aprobó 12 millones de euros con carácter no reembolsable para proyectos de rehabilitación posconflicto en Afganistán. Esta ayuda no generará deuda como la de Centroamérica, sin embargo, al estar ligada a la contratación de empresas españolas, adolecerá de los problemas mencionados anteriormente.

Además, el desembolso de la tan necesitada ayuda se verá gravemente afectada por la lentitud del proceso de concesión de proyectos FAD. Cuando el Gobierno afgano haya presentado la lista de bienes susceptible de ser financiados, será el Gobierno español –y el Ministerio de Economía principalmente- quien haga la preselección de bienes, en función de la capacidad exportadora de las empresas españolas. Una vez el Gobierno afgano acepte la propuesta del español, éste pedirá presupuesto a un grupo restringido de empresas. Con este mecanismo, se pretende evitar un largo proceso de licitación y agilizar el desembolso de la ayuda, lo cual es positivo. Pero es necesario introducir medidas de transparencia para garantizar que la asignación de contratos se realiza en base a criterios de mejor coste, calidad y eficiencia, y no en base a criterios políticos. Después de la firma de los protocolos entre gobiernos, se iniciarán los trámites del envío.

La realidad es que **el proceso desde la aprobación del FAD hasta su desembolso es extremadamente largo, lo que convierte este tipo de ayuda en completamente inadecuada como ayuda humanitaria de emergencia**. Las entregas difícilmente se materializan antes de los 6

² “La comercialización de la ayuda”, páginas 26-37, La Realidad de la Ayuda 1996, Intermón Oxfam.

³ Para más detalles “Centroamérica, un año después”, páginas 71-103, La Realidad de la Ayuda 1999/2000, Intermón Oxfam.

⁴ Para más detalles “El debate sobre la ayuda ligada”, páginas 38 a 44, La Realidad de la Ayuda 1999/2000, Intermón Oxfam.

⁵ Según un informe de la OCDE de 1991 y un informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de 1993.

meses desde la aprobación de la ayuda. En el caso del Mitch, por ejemplo, un año después de la concesión de los FAD, sólo se había desembolsado el 4%.

Por su propia naturaleza, el FAD no es adecuado ni para la ayuda humanitaria ni para la rehabilitación posconflicto. En Afganistán, como muy probablemente ocurrirá en el caso de la ayuda destinada a los países limítrofes a Iraq, asistiremos a una simple transferencia de bienes de empresas españolas, sin garantías de que éstos se integren en programas de desarrollo ni mucho menos en proyectos de ayuda humanitaria que atiendan a las necesidades inmediatas de la población afectada por la guerra.

La ayuda humanitaria y de reconstrucción no puede convertirse de ningún modo en un instrumento para la promoción de las exportaciones españolas ni para el beneficio empresarial. Debe estar orientada por los criterios de eficacia, coste y adecuación a las necesidades de los beneficiarios. Y siempre que sea posible, debe estar ligada a la contratación de bienes, servicios y profesionales locales.

2. Instrumentalización de la ayuda: los militares como agentes humanitarios

Imparcialidad bajo sospecha

La distribución de ayuda por fuerzas militares ha sido rechazada por ONG humanitarias internacionales, así como por la UE y por NNUU, ya que carece de la necesaria imparcialidad que debe caracterizar este tipo de ayuda⁶. Como ha señalado el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la decisión de involucrar a los militares es siempre una decisión política, que no siempre responde a criterios estrictamente humanitarios, y es legítimo preguntarse por las motivaciones reales de esa decisión, que además se produce en un contexto de creciente politización de la ayuda humanitaria y de emergencia⁷.

En Iraq, estamos asistiendo a la instrumentalización de la asistencia humanitaria a través de la participación de las fuerzas militares en la distribución de ayuda con el fin de limpiar su imagen ante una opinión pública mundial mayoritariamente en contra de la guerra y ante una población iraquí desengañada. A finales de marzo, fuimos testigos, a través de las cámaras, de la primera distribución de ayuda humanitaria en el sur del país, cuyo objetivo fue puramente político: demostrar que Kuwait está con la población iraquí. El resultado final fue una distribución caótica de la ayuda en Safwan, zona en la que algunos campesinos afirmaron que no se necesitaba comida sino electricidad y agua para regar los campos. Según la gente de la zona, hay razones fundadas para temer que dicha ayuda terminó en manos de las mafias locales para ser vendida en otras zonas donde sí era más necesaria⁸. En circunstancias similares, el reparto de raciones de comida y agua realizado el 10 de abril en Um Qasr, en el sur de Iraq, por los militares españoles tuvo que suspenderse a la mitad.

Ayuda humanitaria militar: cara e ineficaz

La experiencia en conflictos recientes nos demuestra que **al buscar el impacto inmediato, la intervención de los militares en la distribución de ayuda es más costosa, ineficaz y no tiene en cuenta las necesidades de la población afectada**. Así lo demuestran los casos de Afganistán y Kosovo.

En 2001, EE.UU gastó en Afganistán 40 millones de dólares en el suministro por paracaídas de 6.000 toneladas de alimentos –lo que equivale a 7,50 dólares por kilo. Los paquetes eran del mismo color que las bombas de dispersión y su contenido no estaba adaptado a la dieta de los afganos. Contenían galletas de mantequilla, mantequilla de cacahuete, mermelada, ensalada y salsa vinagreta. En comparación, el coste medio por kilo de alimentos suministrado por el PMA fue de 0,20 dólares. Además, su provisión de trigo, aceite y azúcar estaba pensada para cubrir, a largo plazo, la necesidad de la población local de cocinar diariamente⁹.

En 1999, el campo para refugiados kosovares preparado por el ejército de EE.UU y la agencia de ayuda gubernamental USAID en Albania costó 50 millones de dólares, a pesar de que sólo estuvo activo un mes. Esta cifra está cerca de la solicitada por Naciones Unidas ese mismo año para toda Angola. El Ejército español tampoco escapa a esa dinámica. La construcción por parte de las tropas españolas del campo de refugiados kosovares de Hammallaj (Albania) en 1999 pasará a la historia de la cooperación española como una de sus acciones más costosas e ineficaces. El coste total del campo se elevó a 45,2 millones de euros para atender a un total de 2.250 refugiados durante apenas dos meses, lo que supuso un gasto por refugiado superior a 18.000 euros. Esta cifra es más del doble de lo presupuestado en 1999 como cooperación no reembolsable para toda África Subsahariana y 20 veces la contribución española del año 1999 al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹⁰.

⁶ Para más detalles "Relación entre fuerzas militares y ayuda humanitaria", documento de Intermón Oxfam, marzo 2003.

⁷ José Antonio Sanahuja: "Guerras, desastres y ayuda de emergencia". Intermón Oxfam. 2002.

⁸ "Las mafias acaparan la ayuda humanitaria", La Vanguardia, 29-03-03; "El reparto de ayuda humanitaria se convierte en un caos en el sur de Iraq", El País, 29-03-03.

⁹ Barry, Jane y Jeffreys, Anne: "A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response". Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute. 2002. Páginas 13-14.

¹⁰ José Antonio Sanahuja: "Guerras, desastres y ayuda de emergencia". Intermón Oxfam. 2002.

Fuerzas militares españolas y ayuda humanitaria en Iraq

Casi un tercio de los 50 millones de la ayuda anunciada por el Gobierno español corresponde a los componentes "estrictamente humanitarios" de la Unidad Conjunta de Apoyo Humanitario destacada en el Golfo Pérsico y han sido valorados en 16 millones de euros. El Ministerio de Defensa no ha revelado todavía cuál es el coste total de la Unidad ni cuáles son los conceptos que configuran el gasto humanitario.

No está claro si se contabilizan en esos 16 millones los costes del cargamento enviado al Golfo el pasado 1 de abril, a bordo de tres aviones civiles contratados por el Ministerio de Defensa, y que contenía, entre otras cosas, 8 toneladas de agua embotellada, lo que evidencia la inadecuación de buena parte de dicha ayuda. El cargamento estaba compuesto, además, por 14 millones de raciones alimenticias, 1 tonelada de mantas, una potabilizadora y desalinizadora de agua, 30 tiendas de campaña y otros artículos. En el momento de su aprobación, se desconocía el destino final de esta ayuda, lo que demuestra la falta de planificación, pero lo más preocupante es el hecho de que su distribución sea realizada por el contingente militar español desplazado en la región y bajo las órdenes del mando militar anglo-americano.

A pesar de la falta de transparencia del Ministerio de Defensa y de la AECl sobre los costes de esta operación, resulta fácil imaginar que la relación entre el coste y los beneficiarios difícilmente será favorable, ya que el valor de las horas de vuelo y del desplazamiento del contingente probablemente sea muy superior al de la carga transportada, como se ha podido constatar en actuaciones humanitarias anteriores del Ejército español.

Otra muestra de la falta de objetivos claros y planificación de la ayuda española fue el anuncio por parte del Vicepresidente Primero del Gobierno, Mariano Rajoy, el día 10 de abril, que las tropas españolas se encargarían de restablecer el orden público, un notable cambio respecto a los planes originales. Sólo una pequeña parte del contingente inicial unos 120 infantes de Marina- estaban capacitados para esta nueva misión, pero eran necesarios ya para proteger al resto del contingente, involucrado en operaciones "humanitarias"¹¹.

¹¹ "Rajoy anuncia que España se implicará en la seguridad de Irak para evitar saqueos", El País, 12-04-03.

3. Ayuda multilateral insuficiente

En contextos bélicos, sólo las agencias de Naciones Unidas –y otros organismos internacionales neutrales como el CICR y la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja- tienen la legitimidad, capacidad e imparcialidad necesarias para coordinar la respuesta humanitaria. Corresponde también a Naciones Unidas desempeñar un papel de liderazgo en el periodo inmediatamente posterior a la guerra, tanto en la transición política como en la fase de reconstrucción¹². Sin embargo, a pesar del papel central que la ONU desarrolla en la coordinación de la respuesta internacional a las crisis humanitarias, **la ayuda española asignada a las agencias de Naciones Unidas es sólo de 5 millones de euros**. La aportación total española realizada a Naciones Unidas y al ACNUR **representa sólo un 0,2% y un 1,5%, respectivamente**, de la petición lanzada por ambos organismos a la comunidad internacional en relación a la crisis de Iraq¹³.

Tabla 4: Ayuda multilateral del Gobierno español. Conflicto iraquí

Agencias de las Naciones Unidas	Cuantía (millones de euros)	
	AECI	Ministerio Economía (FAD - donación no ligada)
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	1,5	
UNICEF	1	
Organización Mundial de la Salud (OMS)		1,4
ACNUR		0,9
Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)		0,2
Subtotal	2,5	2,5
Total		5

Fuente: AECI

Esta contribución a organismos multilaterales con cargo al FAD constituye una aportación inédita por parte de la Secretaría de Estado de Comercio. **A falta de instrumentos financieros para responder a las crisis humanitarias, el Gobierno está recurriendo a la única línea de financiación que tiene disponibilidad presupuestaria y que no genera déficit público**. Una vez más, esto pone en evidencia la falta de planificación y de dotación de recursos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para responder a las crisis humanitarias.

¹² “La reconstrucción de Iraq y el papel de Naciones Unidas”, documento de Intermón Oxfam, abril 2003.

¹³ El 28 de marzo Naciones Unidas hizo una llamada a la comunidad internacional para obtener los 2.200 millones de dólares que estima necesarios para cubrir las necesidades humanitarias de urgencia durante los próximos seis meses y hasta que el Programa Petróleo Por Alimentos pueda ser puesto nuevamente en marcha. El ACNUR estima que necesitará unos 60 millones de dólares para atender a unos 600.000 refugiados, de los que sólo ha recibido 21 millones de dólares hasta la fecha de publicación de este documento.

4. Ni un solo euro adicional

Como se ha indicado anteriormente, la respuesta a la crisis de Iraq no supone, por parte del Gobierno español, ni un euro adicional. Esto confirma la política de “déficit cero” que se ha consolidado en los últimos años: en lugar de crear nuevos instrumentos de financiación para la asistencia humanitaria de emergencia y la reconstrucción posconflicto, o dotar de mayores recursos los ya existentes para desarrollo, el gobierno recurre cada vez más al FAD para apoyar procesos de reconstrucción posteriores a crisis humanitarias (casos de Centroamérica y Afganistán) o financiar agencias multilaterales como Naciones Unidas (caso reciente de Iraq).

La falta crónica de recursos para la ayuda humanitaria y de reconstrucción amenaza con la desviación de recursos previstos para otros países y otros tipos de actuación. En el caso de la crisis del Mitch, por ejemplo, de los 5.631 millones de PTA aprobados para ayuda humanitaria y de emergencia, sólo 300 eran recursos adicionales. Y de los 6.140 millones destinados a reactivación agrícola y rehabilitación en general, sólo 550 millones eran adicionales. El resto procedía de recursos asignados anteriormente a Centroamérica y de la redistribución de fondos previstos para otras áreas geográficas.

En el caso de Iraq, los 5 millones de euros aprobados para ONG españolas corresponden al presupuesto ordinario de la AECl. Según fuentes del Ministerio de Exteriores, **al no haberse aprobado financiación extraordinaria, los recursos para Iraq tendrán que ser desviados necesariamente de programas previstos para otros países**. Según las mismas fuentes, probablemente la zona más afectada será África Subsahariana que, en la actualidad, ocupa ya un lugar muy secundario en las prioridades de la política exterior española, a pesar de que la mayoría de los países de la región padece una crisis alimentaria que amenaza desde hace meses a millones de personas. La AECl ha admitido que para poder destinar recursos a Iraq, un país con el que no había cooperación y que ahora se ha convertido en una prioridad de política exterior, habrá que “restar” a otras zonas o “retrasar algunos de sus proyectos”¹⁴.

5. Ayuda a ONG

La Coordinadora de ONGD española ha recomendado a sus miembros no aceptar fondos del Gobierno español para no poner en riesgo su imparcialidad. La mayoría de grandes organizaciones españolas con experiencia humanitaria –excepto Cruz Roja- han anunciado públicamente que no solicitarán ni aceptarán fondos del Gobierno para acciones humanitarias relacionadas con la crisis de Iraq. Entre dichas organizaciones se encuentran Cáritas, Intermón Oxfam, Médicos del Mundo, Médicos Sin Fronteras, y el Movimiento para la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL).

Para garantizar la eficacia de la ayuda humanitaria canalizada a través de ONG españolas es fundamental que ésta sea asignada a organizaciones con capacidad y experiencia demostradas en trabajo humanitario y en la región.

¹⁴ “Exteriores teme que la ayuda a Iraq vacíe otros proyectos”, El Mundo, 5-04-03.

Recomendaciones

I. Respuesta inmediata a la crisis humanitaria en Iraq

El Gobierno debe aprobar recursos extraordinarios para responder adecuadamente a la crisis humanitaria desencadenada por la guerra en Iraq. Dichas ayudas deben ser de carácter no reembolsable y desligadas, canalizadas principalmente a través de las agencias de Naciones Unidas y del Comité Internacional de la Cruz Roja, y sin la participación de las fuerzas militares:

- 1. Recursos adicionales.** El Gobierno debe hacer un esfuerzo financiero extraordinario para responder a las necesidades más urgentes de los civiles iraquíes: acceso a agua potable y alimentos, atención sanitaria y refugio. En ningún caso este esfuerzo debe desviar recursos de partidas ordinarias de ayuda para el desarrollo o de asistencia humanitaria prevista para otras crisis.
- 2. Ayuda no reembolsable y desligada.** La ayuda bilateral tanto a Iraq como a los países fronterizos debe ser no reembolsable y no debe de ningún modo estar ligada a la contratación de bienes y servicios de empresas españolas. España ha concedido ya créditos FAD desligados a Argentina, rompiendo una práctica que ha caracterizado la gestión del FAD desde su creación¹⁵.
- 3. Aumento de los recursos a agencias humanitarias civiles.** Las donaciones del Gobierno deberían canalizarse a través de las agencias de Naciones Unidas, especialmente el ACNUR, y del Comité Internacional de la Cruz Roja, que son las agencias que tienen la experiencia y neutralidad necesaria para determinar las prioridades y coordinar la respuesta humanitaria tanto dentro de Iraq como en los países fronterizos.

II. Respuesta ahora para resolver a medio plazo las deficiencias de la ayuda humanitaria española

La respuesta por parte del gobierno a las respuestas humanitarias en los últimos años se ha caracterizado por una primera reacción rápida y visible, la crónica escasez de recursos extraordinarios con carácter no reembolsable –que se ha pretendido cubrir con la captación por parte del Gobierno de fondos privados- y el empleo para la fase de reconstrucción de recursos del FAD que, por su vinculación a la participación de empresas españolas y por su carácter a menudo reembolsable, no son los más adecuados para las labores de reconstrucción y aún menos de ayuda humanitaria.

Es urgente reorientar la ayuda humanitaria española, con una política de prevención y de reconstrucción centrada en las poblaciones afectadas, y crear una partida específica, con una mayor dotación de recursos –estables y predecibles-, que permita atender tanto las crisis humanitarias crónicas como habilitar fondos con rapidez en casos de desastres¹⁶. Concretamente, esta reorientación de la ayuda humanitaria española debería conducir a:

- 1. Una ayuda humanitaria y de emergencia basada en el criterio de la necesidad de las víctimas, libre de interferencias políticas y de otra índole.**
- 2. Incremento sustancial de los recursos, en el marco de un aumento global de la AOD, de forma que ésta represente una proporción de la ayuda cercana al 7% de promedio de los miembros del CAD (actualmente es del 2%). La contribución de España al esfuerzo humanitario global sólo representa el 0,57% de la ayuda humanitaria bilateral del total de los miembros del CAD. Por ello, es especialmente importante **incrementar los recursos a organismos multilaterales y en particular al ACNUR.** Es necesario contar con **instrumentos****

¹⁵ Sergio Martín, "Línea de créditos FAD desligados para Argentina", http://www.iberglobal.com/por_iber/2F4260_argentina-fad-desligado.pdf

¹⁶ Para más detalles, "Guerras, desastres y ayuda de emergencia", José Antonio Sanahuja, Intermón Oxfam, 2002.

presupuestarios y administrativos más flexibles y ágiles, y en concreto, un **fondo de reserva plurianual** para enfrentar emergencias.

3. **Mejora de la capacidad de respuesta** a través del aumento de los medios humanos y técnicos de la Unidad de Emergencias y Ayuda Alimentaria de la AECI; la elaboración de planes de contingencia o de protocolos de actuación que definan de antemano criterios, procedimientos y funciones de los actores implicados.
4. **Un enfoque integrado de la ayuda de emergencia y la cooperación para el desarrollo.** Además de los socorros inmediatos, debería contemplar acciones de prevención, mitigación y preparación ante desastres; de rehabilitación y reconstrucción; y modalidades de ayuda de emergencia con orientación de desarrollo, basadas en la consolidación de las capacidades locales.
5. **Clara delimitación del papel de las Fuerzas Armadas en la ayuda humanitaria**, asegurando que su actuación se limite a actividades de mantenimiento de la paz, creación de condiciones de seguridad y apoyo logístico cuando no haya otras alternativas disponibles. Los gastos de operaciones militares que no sean estrictamente humanitarias, tal como establece el CAD, no deberían imputarse a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

(Fin)