

# **.iecah.**

## **La acción humanitaria en 2003-2004: Años convulsos, respuesta insuficiente**

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

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

Madrid, diciembre de 2005

# •Índice•

4	<b>Presentación</b>
6	<b>Resumen Ejecutivo</b>
11	<b>Capítulo 1</b> <b>2003-04. Balance provisional de un</b> <b>bienio inquietante</b>
18	<b>Capítulo 2</b> <b>Los años 2003 y 2004</b> <b>en perspectiva humanitaria.</b> <b>Dos años turbulentos para la acción</b> <b>humanitaria internacional</b>
30	<b>Capítulo 3</b> <b>Una mirada al Derecho</b> <b>Internacional 2003-2004</b>
38	<b>Capítulo 4</b> <b>La acción humanitaria en la</b> <b>cooperación española</b> <b>en los años 2003 y 2004</b>
58	<b>Capítulo 5</b> <b>Situación y tendencias de</b> <b>la Acción Humanitaria en las</b> <b>Comunidades Autónomas</b>
68	<b>Anexos</b> Anexo 1 Cronología de acontecimientos internacionales 2003 – 2004 Anexo 2 Acciones de ayuda humanitaria 2003. Gabinete técnico AECl Anexo 3 Acciones de ayuda humanitaria 2004. Gabinete técnico AECl Anexo 4 Código de Conducta de las ONG para la ayuda humanitaria Anexo 5 Los 23 principios de la Good Humanitarian Donorship GHD (Buenas donaciones humanitarias)
108	<b>Notas</b>

# **.Presentación.**

El auge experimentado por la acción humanitaria en los últimos años ha venido, lamentablemente, acompañado de una cierta confusión respecto a lo que es y no es el humanitarismo, y sobre el papel que debe desempeñar en un mundo en el que los desastres son consustanciales y en el que los conflictos violentos son cada vez más complejos. Por ello, el principal objetivo del presente

**Informe “La acción humanitaria en 2003-2004: Años convulsos, respuesta insuficiente”,** primer trabajo del **Observatorio de la Acción**

**Humanitaria**, es contribuir a la necesaria clarificación sobre la acción humanitaria, partiendo del análisis de lo que ésta ha sido en los años 2003 y 2004. Años, sin duda, turbulentos en los que, tanto a nivel internacional como en nuestro país, la acción humanitaria ha desempeñado un importante, aunque a veces contradictorio, papel.

El **Informe** se estructura en varios bloques temáticos. **En el primero se analizan los cambios y principales hitos en la escena internacional de aquellos años y la respuesta dada por la comunidad internacional a las crisis y conflictos.** En este sentido, junto con dos artículos centrados en los acontecimientos de aquellos años y el papel de la acción humanitaria, se dedica un capítulo al seguimiento de lo sucedido en materia jurídica, con especial referencia al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Todo el primer bloque trata de situar y entender las iniciativas humanitarias en el complejo contexto internacional de los años 2003 y 2004 y valorar hasta qué punto han servido para conseguir los fines que debe perseguir la acción humanitaria: proteger y mejorar la situación de las poblaciones en peligro.

**El segundo bloque del Informe se centra en el análisis de la acción humanitaria en España** en un periodo en el que, también en nuestro país, se produjeron grandes cambios políticos que afectaron a nuestro papel exterior y de modo muy relevante a la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria. La presencia de tropas españolas en Iraq, con misiones pretendidamente humanitarias, durante el gobierno Aznar y su inmediata retirada en el primer gesto del gobierno Zapatero, simbolizan con claridad estos cambios. En este bloque se analizan cuantitativa y cualitativamente tanto las iniciativas y proyectos gubernamentales como los de otros actores entre los que se encuentran las Comunidades Autónomas. En el transcurso de la investigación hemos analizado también el trabajo humanitario de las ONG españolas. Las primeras conclusiones sobre las ONG, preliminares en todo caso al haber tenido serias dificultades metodológicas para comparar y dar rigor a los datos, se editarán próximamente como una publicación del Observatorio de la Acción Humanitaria.

Se completa el Informe con algunos **Anexos**, que completan la información ofrecida en estas páginas. Una cronología de los principales eventos y sucesos de interés desde la perspectiva de la acción humanitaria trata de facilitar al lector la comprensión del contexto de estos dos años. Incluimos al inicio un **Resumen Ejecutivo** que recoge las principales conclusiones del Informe.

El Informe es una obra colectiva del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), en el que han participado Jesús A. Núñez Villaverde (Balance del bienio), María José Salvador (Aspectos jurídicos), Fernando García Calero e Inés Fernández Martín (Cronología), Karlos Pérez de Armiño (Comunidades Autónomas), Cristina Mecerreyes (Búsqueda de datos de CCAA), y Francisco Rey (Acción humanitaria internacional y española). La coordinación general del proyecto ha corrido a cargo de Francisco Rey y Teresa López Delgado. Esta última se encargó también del análisis de las ONG que se publicará posteriormente.

Este primer “producto” del **Observatorio de la Acción Humanitaria** ha sido coeditado con Médicos Sin Fronteras-España y ha contado con el apoyo de otras entidades asociadas al Observatorio, como la Universidad Complutense de Madrid y el Ayuntamiento de Córdoba. A todos ellos agradecemos desde aquí su colaboración. Este primer Informe sobre la Acción Humanitaria en España pretende tener una continuidad en el futuro como una de las actividades centrales del **Observatorio de la Acción Humanitaria**. La necesidad de hacer un seguimiento estable de la acción humanitaria en nuestro país era, desde hace tiempo, una necesidad sentida por aquellos que buscan la mejora del trabajo solidario a través de la reflexión, la discusión franca y la crítica-autocrítica.

Queremos agradecer desde estas páginas la colaboración de las entidades que nos han facilitado sus datos para la elaboración del Informe. Muy especialmente al Gabinete del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información.

# •Resumen Ejecutivo•

El auge experimentado por la acción humanitaria en los últimos años ha venido, lamentablemente, acompañado de una cierta confusión respecto a lo que es y no es el humanitarismo, y a la función que éste debe desempeñar en un mundo en el que los desastres parecen cada vez más frecuentes y menos naturales que nunca y en el que los conflictos violentos son cada vez más complejos. Por ello, el principal objetivo del presente **Informe sobre “La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente”** es contribuir a la necesaria clarificación sobre la acción humanitaria, partiendo del análisis de lo que ésta ha sido en dichos años. Años, sin duda, turbulentos en los que, tanto a nivel internacional como en nuestro país, la acción humanitaria ha tenido un cometido importante, aunque no exento de contradicciones.

Si la acción humanitaria siempre se ha desarrollado en circunstancias difíciles, el pasado bienio ha sido especialmente complejo y, como dice el propio Secretario General de Naciones Unidas, “turbulento” para la comunidad humanitaria. Tanto algunos conflictos violentos- como Afganistán, Iraq y Darfur- como el *tsunami* que asoló las costas asiáticas, han puesto de manifiesto las **limitaciones de la llamada comunidad internacional para garantizar una respuesta efectiva y adecuada.**

Pese a que en los años 2003 y, sobre todo, 2004 se han consolidado numerosos procesos de paz y un significativo volumen de refugiados y desplazados ha podido retornar a sus lugares de origen, las poblaciones vulnerables necesitadas de asistencia humanitaria y protección siguen siendo muy numerosas, en tanto que las dificultades para acceder a ellas con imparcialidad e independencia han crecido de manera sostenida. Es más, la nueva situación internacional- surgida tras la respuesta liderada por Estados Unidos a los atentados del 11 de septiembre de 2001 con la denominada “guerra contra el terror”- ha planteado **dificultades añadidas y nuevos retos a la acción humanitaria** que analizaremos en estas páginas. De forma inequívoca, **los cambios en la escena internacional han hecho más difícil la acción humanitaria.**

Según datos de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de la ONU y de los Informes Mundiales de Desastres, que anualmente edita la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja, en torno a 200 millones de personas se han visto afectadas anualmente por desastres y unos 45 millones precisan asistencia humanitaria. **Las amenazas, los riesgos y las necesidades de las poblaciones en peligro han crecido en estos años.**

La guerra de Iraq parece haber ocupado toda la agenda humanitaria en estos dos años. Sin embargo, como señalan todos los informes, África ha continuado siendo el escenario donde se produce la mayor parte de las crisis con consecuencias humanitarias- en concreto un 65% de las registradas en el planeta-, como consecuencia combinada de la persistencia de numerosos conflictos armados, del impacto de los desastres naturales (especialmente sequías), del VIH-SIDA y del olvido internacional al que está sometido el continente. El resto de continentes se ha visto afectado de modo desigual: con un 16% del total en Asia, sobre todo como consecuencia de desastres naturales; un 11% en Europa y Asia Central; un 5% en América y Caribe 5% y el mismo porcentaje en Oriente Medio<sup>1</sup>.

Más allá de las particularidades que presenta cada caso concreto, algunas variables cualitativas se repiten de modo recurrente en estos contextos de crisis que han experimentado un agravamiento en los pasados años. Entre las más relevantes, cabe destacar las siguientes:

- **Coexistencia de desastres naturales y otro tipo de componentes de tipo antrópico (violencia, violaciones de derechos humanos...)** en las llamadas “emergencias políticas complejas”, que en sí mismas plantean nuevos retos a la acción humanitaria.
- **Incremento de la inseguridad e inestabilidad en muchas zonas del mundo**, especialmente en los “Estados frágiles, fracasados o fallidos”. Más de cuarenta países entran dentro de estas categorías.
- Reestimación de los conceptos de seguridad, que provoca una **vuelta a conceptos militares de la misma y un retroceso en el concepto de seguridad humana.**
- **Dificultad creciente para el acceso a las poblaciones más vulnerables** y a las víctimas más necesitadas de ayuda.
- **Problemas para el ejercicio de las tareas de protección de las víctimas**, olvidando en muchos casos que la protección es, junto con la dimensión asistencial, un componente básico de la acción humanitaria. En no pocas ocasiones se percibe un frontal desprecio al Derecho Internacional Humanitario y al resto de instrumentos jurídicos de protección.
- Gran ambigüedad y aplicación de un doble criterio a la hora de usar la Carta de Naciones Unidas para activar operaciones internacionales de paz o las llamadas “intervenciones humanitarias”. Este fenómeno va ligado a la **creciente inseguridad del personal humanitario presente en esos contextos y a la creciente dificultad para ejercer su labor con independencia e imparcialidad.**
- Coincidencia en el terreno con otros actores con funciones pretendidamente humanitarias o con visiones puramente instrumentales de la

ayuda. La **interacción entre los actores humanitarios y los actores militares** (fuerzas de paz con diversos mandatos y con diversas dependencias institucionales) se ha complicado también en este periodo. De ello se deriva una **notable dificultad para los actores humanitarios para diferenciarse y ser percibidos por la población como movidos por principios y por valores claramente humanitarios.**

- **Creciente uso de la acción humanitaria como instrumento de política exterior**, con carácter de mínimo común denominador entre los donantes.

El Informe analiza, en este contexto, **la respuesta internacional** llegando a la conclusión de que ésta, de producirse, **suele ser reactiva y tardía**, lo que muestra además la debilidad del sistema internacional de respuesta a los desastres y los conflictos. **El débil compromiso de los países donantes con las Naciones Unidas, el auge del bilateralismo en este sector y la creciente politización de la ayuda y de su financiación** son algunas de las tendencias que se analizan en estas páginas. Junto a ese estudio, el informe concluye con algunas iniciativas positivas que tratan de elaborar criterios comunes basados en el respeto a los principios humanitarios. Así, a modo de ejemplo representativo, se describe la iniciativa *"Good Humanitarian Donorship"* (Buenas Donaciones Humanitarias), puesta en marcha en 2003 y a la que se adhirió nuestro país en 2004.

Desde la perspectiva jurídica el balance de esta etapa es claramente negativo, debido fundamentalmente a las **graves violaciones del derecho internacional que han tenido lugar en diferentes marcos**. Baste señalar, como ejemplos más sobresalientes, la negativa situación de los presos de guerra en las cárceles de Bagram, Abu Ghraib y Guantánamo, a lo que se suma la marginación que sufren los derechos humanos en la agenda internacional en el actual marco de la equivocada "guerra contra el terror", que prima a la seguridad a costa de cualquier derecho. Junto a esta preocupante constatación es preciso, asimismo, reflejar algunos **datos positivos** como han sido, por una parte, las **resoluciones de la ONU para proteger al personal humanitario y, por otra, la puesta en funcionamiento de la Corte Penal Internacional**, asumiendo la tarea de investigar y enjuiciar a los responsables de las matanzas en Ituri (R. D. del Congo) y en los campos de refugiados de Uganda, así como el inicio de la investigación por los crímenes contra la humanidad cometidos en Darfur.

Los capítulos dedicados a nuestro país analizan como los años 2003 y 2004 han sido cruciales para el desarrollo de **la acción humanitaria en España**, produciéndose **cambios relevantes**,

desde diversos puntos de vista. Tal vez **el hecho que mejor singulariza el año 2003 fue el alineamiento militarista en la guerra de Iraq y el obscuro uso de la retórica humanitaria**, con el propósito de justificar la intervención decidida por el gobierno de entonces, todo ello en un contexto de movilización social sin precedentes en la historia reciente del país. El cambio de gobierno en **2004 abrió, por el contrario, grandes expectativas entre los actores humanitarios, confirmadas en primera instancia con la elaboración y aprobación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que sitúa en un lugar relevante la acción humanitaria.**

Sin embargo, los cambios reales tras las promesas del nuevo gobierno están tardando en producirse y los primeros datos cuantitativos correspondientes a 2004 perfilan un panorama con notables claroscuros. Así:

- **Se mantiene cierta confusión en la consideración de algunas partidas presupuestarias como de acción humanitaria**, lo que hace que, según datos de la propia Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, **el principal Ministerio en el desembolso de gastos humanitarios sea el Ministerio de Defensa (con más de 44 millones de euros), siendo la participación de la AEI de tan sólo 16 millones de euros, lo que supone un escaso 13,9% del total de la ayuda<sup>2</sup>.**
- Se agrava aún más ese desequilibrio al **contabilizar como acción humanitaria lo que son en realidad gastos dedicados a la reconstrucción.**
- **Siguen sin concretarse los esperados cambios en las estructuras organizativas y de gestión de la ayuda**, paso imprescindible para que se pueda acometer con el rigor necesario la gestión de la ayuda en línea con lo dispuesto en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.
- **Se ratifica el escaso compromiso multilateral de nuestra acción humanitaria**, manifestado en una paupérrima participación en la respuesta a los llamamientos consolidados (CAP) de las Naciones Unidas.
- Aunque de modo más limitado que en el pasado, **se ha seguido haciendo uso del FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) y de su componente crédito como respuesta a las emergencias**, lo que resulta inadecuado.
- **A diferencia de 2003, cuando más de la mitad de la ayuda se destinó a Iraq, en 2004 la distribución por países y tipos de crisis se ajustó de modo más equitativo a las necesidades humanitarias**, distribuyéndose entre situaciones conflictivas, como Darfur o Palestina, y desastres naturales, como Marruecos, el *tsunami* y otros de menor envergadura.
- **Se ha avanzado en la puesta en marcha de**

**mecanismos de coordinación y diálogo entre las diversas administraciones y actores implicados promovidos desde la AECl**, mejorando mucho el clima de relación entre las instituciones.

En resumen, algunas de las conclusiones de la acción humanitaria española en el periodo 2003-2004 serían:

- **Escaso peso porcentual de la acción humanitaria dentro de la AOD.** Frente a una media del CAD del 10%, para ese mismo periodo, la española rondó el 4%.
- **Avances conceptuales pero, paradójicamente, confusión entre acción humanitaria y reconstrucción** y entre los diversos componentes de la acción humanitaria.
- **Crecientes compromisos internacionales en la materia, pero escasa implementación real.**
- **Insuficiente nivel de colaboración con los organismos multilaterales** en especial con los llamamientos consolidados (CAP) de Naciones Unidas.
- **Débil papel de la AECl en la gestión de la ayuda**, con un preocupante descenso en 2004.
- **Creciente papel del Ministerio de Defensa** en tareas vinculadas, sobre todo, a reconstrucción de medio largo plazo (que no debería incluirse como humanitaria) y respuesta ante emergencias.
- **Avances relevantes en la relación entre las Administraciones y de éstas con las organizaciones no gubernamentales (ONG) para la coordinación de la respuesta ante las crisis**, pero persistencia de una falta de concreción de protocolos, líneas de financiación específica para programas humanitarios, etc.
- **Creciente participación de la cooperación descentralizada en la acción humanitaria.** Las cifras de 2004 sitúan a las Comunidades Autónomas, en su conjunto, al mismo nivel que el Ministerio Asuntos Exteriores, con más de 18 millones de euros movilizados. En todo caso, y pese a este positivo avance, todavía no se puede hablar de auténticas políticas proactivas (en oposición a simples medidas reactivas) de acción humanitaria en las CCAA. Si bien es cierto que la acción humanitaria descentralizada presenta algunas disfunciones (dispersión, descoordinación, intereses económicos y políticos locales...), no lo es menos que atesora un indudable potencial derivado, entre otros factores, de su mayor cercanía a la sociedad, de su capacidad para movilizar recursos locales y de su relativa independencia de intereses geopolíticos o de política internacional. El camino para minimizar las primeras y aprovechar los segundos está aún necesitado de más voluntad y nuevos esfuerzos.
- **Intensificación del trabajo de las ONG en temas humanitarios.** Este balance no está exento de polémica, nuevamente ligado a la guerra contra Iraq, dado el diferente alineamiento que diversas organizaciones adoptaron a partir de la recomendación de la Coordinadora Estatal de ONG, en el sentido de no aceptar fondos del gobierno por considerar que, de ese modo, comprometerían su imparcialidad e independencia. Algunas ONG, sin experiencia en temas humanitarios ni presencia previa en Iraq, aceptaron fondos de la AECl y de modo aventurero pretendieron trabajar en aquel país, con resultados bastante discutibles. Por el contrario, otras ONG, con tradición en este campo, y la propia Coordinadora se resistieron a entrar en esa dinámica, al tiempo que elaboraron propuestas de mejora de la acción humanitaria española. Como resultado de esta experiencia, y contando asimismo con su importante participación en el proceso de elaboración del actual Plan Director, puede constatarse que **se ha consolidado un grupo de ONG con experiencia y posiciones claras en acción humanitaria**<sup>9</sup>.
- **Respuesta razonable de la sociedad española ante las situaciones de emergencia**, sobre todo cuando se ha tratado de desastres súbitos de componente natural. Aunque es difícil manejar datos fiables en esta materia, todo parece indicar que la respuesta a crisis de larga duración- como las de tipo alimentario en diversos países africanos o ligadas a conflictos armados como el de Darfur- ha sido mucho menor y que, en consecuencia, las agencias humanitarias han tenido serias dificultades para obtener fondos para atender esas situaciones de "crisis olvidadas".
- **Lanzamiento de algunas líneas de actuación**, que deberán concretarse en los próximos años, y que constituyen los desafíos más perentorios para la acción humanitaria oficial y en especial para la Secretaría de Estado de Cooperación (SECI) y para la AECl:
  - **Puesta en marcha de la Oficina de Acción Humanitaria y dotación creciente de los recursos adecuados.**
  - **Elaboración de la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria**, que debe establecer el marco, las prioridades y los criterios de actuación en este ámbito.
  - **Implantación de mecanismos de financiación específica para proyectos humanitarios.**
  - **Consolidación y fortalecimiento del marco de relación con las ONG y el resto de Administraciones**, lo que debe implicar un respeto escrupuloso, en cualquier caso, a los mandatos y misiones de cada institución.
  - **Establecimiento de protocolos de actuación, mecanismos de coordinación y planes de contingencia con distribución clara de responsabilidades.**
  - **Fortalecimiento de capacidades propias que eviten la dependencia de medios militares** para ciertas operaciones y la dependencia logística del Ministerio de Defensa.

- **Clarificación del papel de las fuerzas armadas en esta materia.**
- **Sistematización de la experiencia adquirida y aprendizaje de lecciones mediante sistemas de evaluación.**
- **Estímulo a la capacitación y profesionalización de los recursos humanos.** En este sentido la aprobación del Estatuto del Cooperante no debiera demorarse por más tiempo.

**2003/04**

**Balance  
provisional  
de un bienio  
inquietante\***

\*

Artículo elaborado por  
**Jesús A. Núñez Villaverde**  
Co-Director de IECAH.

Con las dificultades que siempre presenta el intento de establecer el balance de un período histórico muy cercano, con procesos todavía abiertos en la actualidad, lo mínimo que puede decirse de lo ocurrido en 2003 y 2004 es que fue una etapa inquietante. Fue precisamente en ese tiempo cuando se consolidó la orientación preocupante que ya apuntaba, desde su arranque irrefrenable tras el 11 de septiembre de 2001, la estrategia definida y liderada por Washington, en términos de la mal llamada “guerra contra el terror”. Una guerra que el propio presidente estadounidense anunciaba como larga- de hecho no estaríamos más que en sus primeros pasos- y con la que se ponía de manifiesto la voluntad de la única superpotencia mundial de liderar una respuesta militar y unilateral para hacer frente a lo que se catalogaba como la principal, y casi única, amenaza a la seguridad mundial: el terrorismo internacional (traducido equivocada e interesadamente por terrorismo islámico, en un juego que sirve al choque de civilizaciones que algunos intuyen como inevitable).

# 1

## Iraq, un modelo funesto

Por encima de cualquier otro foco de atención, tanto mediático como político o militar, Iraq define perfectamente el perfil de la agenda de seguridad internacional en esta etapa. La obsesión mostrada con el régimen, sin duda, dictatorial de Sadam Husein ha provocado efectos nocivos en terrenos muy diferentes. Por una parte, ha supuesto el quebrantamiento de la legalidad internacional y la marginación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), amenazada ya desde los meses previos al inicio de la campaña militar (19 de marzo de 2003) con verse convertido en un actor irrelevante, si no se sometía a los designios de Washington, y salpicada ya entonces por denuncias ligadas al programa “petróleo por alimentos”. La guerra preventiva lanzada contra Bagdad había sido decidida por quienes se veían a sí mismos en condiciones de hacer frente en solitario a las amenazas y riesgos que afectarían a sus intereses y, al mismo tiempo, capacitados para dictar nuevas reglas de juego, distintas a las que rigieron el sistema internacional durante la Guerra Fría. Se presentaba, además, como el mejor método para frenar de raíz cualquier dinámica desestabilizadora, tanto si era impulsada por actores estatales como no estatales, que pudiera trastocar el orden establecido décadas atrás.

Poco importaba si para ello había que utilizar argumentos que más tarde se demostraran fal-

sos, como sucedió tanto con las supuestas armas de destrucción masiva acumuladas durante años, como con las imaginadas complicidades entre el dictador iraquí y la red Al Qaeda, o la figurada implicación del propio Sadam Husein en los atentados del 11-S. Tampoco cabía pensar, dado el clima bélico que dominaba la primavera de 2003, que el equipo de la Casa Blanca y sus circunstanciales aliados, entre los que figuraba el anterior gobierno español, fueran a detenerse ante el riesgo de debilitamiento extremo de la Organización que teóricamente representa a la comunidad internacional.

En cualquier caso, no han sido éstas las únicas víctimas que han quedado en el camino, como efecto directo de un plan diseñado desde mucho tiempo antes de que fueran disparados los primeros misiles sobre la capital iraquí. Los iraquíes han sufrido, y siguen haciéndolo hoy, un castigo prolongado y de dimensiones colosales, sin que su seguridad personal y la necesidad de cubrir sus necesidades básicas hubieran sido tenidas suficientemente en consideración. Cuando 2004 llegó a su fin, la situación seguía muy lejos de considerarse segura bajo ningún parámetro, en tanto que el país vivía bajo los efectos de una violencia alimentada tanto por los invasores (cabe recordar que nunca se cumplió el pronóstico soñado por los promotores de la campaña, de que los soldados serían recibidos como liberadores), como por los insurgentes (milicias de muy distintos bandos) y por los terroristas (una vez que Al Qaeda ha tomado Iraq como un campo de batalla propio). La operación “Furia Fantasma” contra la ciudad de Faluya, en octubre y noviembre de 2004, sirvió por sí misma para ejemplificar el fracaso de una estrategia equivocada y para confirmar que, a pesar del tono triunfalista de los discursos en Washington y Bagdad, la guerra no había terminado. También la normalización de la vida nacional- tanto en su vertiente social, como política o económica- seguía siendo una asignatura pendiente, por muchos que fueran los esfuerzos por presentar una fachada de aparente tranquilidad, con la cesión formal de la autoridad a gobernantes escasamente legitimados para hablar y actuar en nombre de los iraquíes.

Lo que desde una perspectiva más amplia ha puesto de manifiesto el inconcluso caso de Iraq es, asimismo, el cierre de la ventana de oportunidad que se había abierto tras el final de la Guerra Fría, cuando se tomó conciencia de la complejidad de una agenda de seguridad que, junto a la proliferación de las armas de destrucción masiva y al terrorismo internacional, asumía como riesgos que exigían el mismo nivel de dedicación temas como la pobreza, la exclusión, el deterioro medioambiental, las pandemias, los efectos

desestabilizadores de los flujos de población, los tráfico ilícitos (de drogas o armas, pero también de personas), o el crimen organizado. Riesgos o amenazas que, en su conjunto, evidenciaban la necesidad de cambiar el enfoque vigente en la etapa de confrontación bipolar- basada en la acumulación de armas como método más expeditivo para garantizar la seguridad propia y en el desarrollo de estrategias reactivas de naturaleza militar, para disuadir a cualquier potencial enemigo de que llegara a atentar contra nuestros intereses o para desencadenar un castigo insoportable a quien se atreviera, a pesar de todo, a probar nuestra voluntad de represalia. Ahora, con la equivocada "guerra contra el terror" se han enterado, sin saber cuándo podrá retomarse esa senda, las posibilidades de consolidar lo que sólo quedó apuntado en ciertos documentos y declaraciones a lo largo de los años noventa, en los que, reconociendo que ningún país puede atender por sí sólo a las amenazas globales a las que nos enfrentamos, la seguridad se entendía como una tarea compartida, colectiva o cooperativa.

También, a partir de lo ocurrido en ese bienio, parece perder fuerza la convicción de apostar por el desarrollo de estrategias preventivas, que no se conformen con luchar contra los síntomas más visibles de la conflictividad e inestabilidad reinantes en muchas partes del planeta (en lo que sigue siendo un enfoque reactivo), sino que atiendan a sus causas profundas, activando la inmensidad de recursos políticos, diplomáticos y económicos que acumula la comunidad internacional para frenar, antes de su estallido, los procesos que puedan conducir a la violencia generalizada (sea entre Estados o dentro del territorio de uno de ellos).

Por decirlo de otro modo, el desencadenamiento del ataque contra Iraq, precedido de la campaña contra Afganistán iniciada en octubre de 2001, supone un paso atrás en la concepción, planificación y gestión de la seguridad internacional. Indica un marcado interés por regresar a terrenos bien conocidos, en los que el poder internacional se vuelve a medir en términos de poder militar, y en los que el recurso a las armas se impone a cualquier enfoque alternativo, que pretenda fundamentar la seguridad en la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano y en su integración en su comunidad de referencia en un marco sostenible. Es, si los refranes tienen sentido alguna vez, preferir lo malo conocido (esquemas reactivos) a lo bueno por conocer (esquemas preventivos), tanto por temor a adentrarse seriamente en un terreno ignoto como por la sensación de seguridad que proporciona seguir aferrándose a un sistema en el que se ha basado hasta ahora la supremacía mundial (que actúa, al mismo tiempo, como un poderoso motor de acti-

vidad económica, generador de beneficios financieros muy sustanciales).

Otra de las víctimas principales de este enfoque de la seguridad ha sido, está siendo, la acción humanitaria. La manipulación que ha sufrido en este corto plazo no tiene precedentes, consolidando unos comportamientos que llevan cada vez con mayor frecuencia a actores no humanitarios a "vestir" sus acciones con este traje. Quienes promueven esta invasión de espacios que no les son propios buscan, por un lado, justificar acciones que vienen explicadas por razones políticas o militares, pero que se intentan presentar ante la opinión pública de un modo más atractivo, esperando así evitar las posibles críticas a su actuación (el empleo de las fuerzas armadas españolas en la campaña iraquí fue uno de los ejemplos más claros y más próximos de esta deriva). Por otro, y ante una cierta desorientación sobre las funciones que les son propias en el mundo de hoy, se pretende identificar un nuevo campo de actuación que dé sentido a unas estructuras militares ideadas y diseñadas para atender en realidad asuntos muy distintos. Aspiran así a lograr un mayor reconocimiento social por su labor y, al mismo tiempo, a ser reconocidos como uno más de los actores de la familia humanitaria (olvidando, tal vez, que su propia naturaleza les impide cumplir con los principios básicos de fundamentan la acción humanitaria).

No se puede olvidar, tampoco, que la atención obsesiva sobre Iraq ha implicado el olvido y abandono de otras prioridades. Como nos recuerdan casos precedentes, la comunidad internacional parece regirse por un esquema que lleva- por múltiples razones, entre las que sobresale el selectivo tratamiento mediático prestado a las crisis y el impacto que ello pueda tener en la opinión pública- a concentrar la atención en un par de casos llamativos, a costa de abandonar a su suerte a muchos otros. Si antes fue la antigua Yugoslavia o Afganistán, ahora tocaba concentrarse en Iraq. En todos estos casos, el patrón de comportamiento ha seguido la misma pauta, de tal modo que, tanto en términos de tiempo como de fondos financieros o recursos físicos dedicados a la crisis que se haya decidido atender, se produce no tanto, como sería deseable, un incremento neto de las aportaciones, sino más bien un realineamiento de los esfuerzos que ya se hubieran previsto inicialmente para atender otros problemas. Con harta frecuencia hemos sabido de la reasignación de fondos financieros inicialmente estipulados para tratar otras crisis, que han sido finalmente dedicados para el caso iraquí (2003) o para la atención a las víctimas del *tsunami* en el sudeste asiático (2004). Esta realidad es la que daba sentido a ese humor negro que lleva-

ba a poner en boca de un ciudadano subsahariano, abandonado a su suerte en cualquier conflicto endémico, la petición de que “ojalá tuviéramos también nosotros un *tsunami*, para que alguien nos ayudara”.

Las estadísticas son conocidas; cada año hay unos cuarenta focos de conflicto de distinta intensidad abiertos en el planeta, muchos de ellos de larga duración, que producen innumerables sufrimientos a las poblaciones afectadas y, sin embargo, no consiguen movilizar a la comunidad internacional para resolverlos. Lo mismo puede decirse de problemas denunciados en cada informe anual por las distintas agencias y organismos internacionales, y que podríamos resumir en torno a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. En todos estos casos, se detecta una evidente dejación de responsabilidades por parte de la comunidad internacional para activar sus capacidades al servicio de estrategias de resolución de los problemas detectados. Esta pasividad no está justificada por una supuesta falta de información o de recursos, sino que deja al descubierto que, lejos de las proclamas declarativas, la política internacional sigue rigiéndose por la defensa de los intereses propios de sus principales representantes, medidos normalmente a corto plazo, y no por la promoción de valores o principios de supuesta validez universal. Lo que falta, en esencia, no son recursos sino voluntad política para actuar de otro modo, cumpliendo los compromisos adquiridos y ajustándose a los mandatos que deben inspirar la actuación de los Estados y de los organismos internacionales, aunque no estén en juego intereses concretos de ninguno de ellos.

## 2

### Una imagen de conjunto de tono gris... oscuro

En poco mejora el balance si nos salimos de Iraq. Ni siquiera noticias inicialmente positivas, como la ampliación de la Unión Europea a 25 miembros (en mayo de 2004), está libre de sombras. En primera instancia, sólo cabe alegrarse de que el paraguas de seguridad y desarrollo que ampara al exclusivo club comunitario cubra a nuevos países. Pero la UE no llegó a esa decisión convertida ya en un actor relevante a nivel mundial, e incluso algunos consideran que la propia ampliación puede hacer naufragar el experimento comunitario. Aunque la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en el Consejo Europeo de 13 de diciembre de 2003, pudiera hacer pensar que Bruselas ya es un centro coordinado y operativo de acción exterior común, al servicio de la paz y la prevención y gestión de conflictos, la realidad en esos días era muy dis-

tinta. La división era un rasgo común entre países europeistas, atlantistas y neutrales y, una vez más, la campaña contra Iraq volvió a poner de manifiesto la dificultad para superar los enfoques nacionales, subordinándolos a una estrategia común.

A pesar de ello, es cierto que la UE logró dar algunos pasos en la dirección correcta, como el envío de la primera misión militar de su historia (en marzo de 2003) a Macedonia, en una operación de mantenimiento de la paz, seguida en junio de ese mismo año por otra a la R. D. del Congo. Pero esto no basta para dar por consolidada la política exterior y de seguridad común (PESC), ni mucho menos la política europea de seguridad y defensa (PESD), que deben ser mecanismos prioritarios de una UE que pretende estar en condiciones de defender con sus propias manos sus intereses compartidos y, con igual empeño, contribuir decisivamente a construir un mundo mejor, sabiendo que en ello se juega gran parte de su propia seguridad.

Si alcanzar este objetivo es, a todas luces, necesario para completar el propio proyecto de unión ideado por los padres fundadores ya desde los rescoldos de la II Guerra Mundial, lo es todavía mucho más ante la necesidad de encontrar referencias que eviten los peligros de un mundo unipolar como el que se ha ido dibujando con nitidez a lo largo del período analizado en estas páginas. No puede caber duda de que la Unión Europea es necesaria para los europeos, pero tampoco, si asume en algún momento su pretendida vocación de promotor de la paz y el desarrollo a escala planetaria, de que es igualmente importante para el resto de los habitantes de este mundo.

Un elemento igualmente positivo de este período, que nos lleva nuevamente a Iraq, es la emergencia de un nuevo actor a escala planetaria: la opinión pública internacional. Las movilizaciones contra la campaña militar en Iraq no tienen parangón en nuestra época y suponen, por sí mismas y a pesar de que no lograran detener el ataque, la aparición de un nuevo referente que ha tomado conciencia de su capacidad para influir en los procesos de toma de decisiones incluso en un terreno tan aparentemente blindado como el de la política internacional. En contra de algunos juicios apresurados, interesados en neutralizar su potencial, la multiplicidad de los asuntos que asumen los muy diversos grupos que confluyen bajo esa denominación común de sociedad civil mundial, es un reflejo de la sensibilidad creciente sobre asuntos que preocupan a la ciudadanía y de un poder todavía por desarrollar para hacer más efectiva otra forma de encarar los asuntos que nos afectan a todos.

En todo caso, junto a esos mínimos apuntes, a los que podemos añadir la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil, (enero de 2003), la puesta en marcha de la Corte Penal Internacional (marzo de 2003), el sorprendente giro del régimen libio abandonando sus programas de armas destrucción masiva (diciembre de 2003), o el fin del conflicto Norte-Sur en Sudán (al margen del que seguía castigando a Darfur) y la activación de la recién creada Unión Africana (2002) en tareas de paz y seguridad- los rasgos esenciales de la fotografía del bienio no invitan al optimismo. De hecho, si esbozamos un telegráfico repaso a otros rincones del mundo nos encontramos que- entre la unilateralidad y el perfil militarista que alimenta la acción exterior estadounidense (lo que le lleva a bendecir a aliados tan problemáticos como Rusia, Colombia, Argelia o Paquistán), la falta de convicción comunitaria para acelerar el proceso que le permita emplear sus enormes recursos al servicio de la paz y el desarrollo y, por último, el empeño de diversos regímenes por evitar la reforma de sus modelos discriminatorios y autoritarios (que entienden, con razón, que supondría su propia desaparición de la escena política)- son muchos los asuntos que quedaron por resolver al final del bienio.

Más allá de las particularidades que cada uno pueda presentar, la imagen general se presenta dominada por un tono gris oscuro difícil de ocultar:

- El gasto militar mundial experimentó una aceleración muy acusada (acercándose a los 900.000 millones de dólares), especialmente como derivación del esfuerzo de Estados Unidos que, por sí solo, representa prácticamente la mitad de lo que todos los Estados del planeta dedican a esta partida. Tras su estela, otros países, entre los que también se encuentran los principales de la UE, siguen el ejemplo. Los países desarrollados, con Estados Unidos y la Unión Europea a la cabeza, siguen resistiendo las presiones para dismantelar sus sistemas de subvención a sus productos agrícolas (contabilizados en torno a los 300.000 millones de dólares al año). Esta actitud se traduce en pérdidas netas, cuantificables en términos de subdesarrollo, para aquellos países pobres cuya economía depende fundamentalmente de su acceso a los mercados mundiales de materias primas agrícolas.
- El conjunto de países donantes de ayuda oficial al desarrollo (AOD), agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, sigue incumpliendo su compromiso de dedicar el 0,7% de su producto interior bruto a los menos favorecidos. Con escasas excepciones, no sólo tienden a olvidar que la cooperación al desarrollo es mucho más que la AOD, sino que se muestran reacios a superar los menos de 60.000 millones de dólares

que han movilizado en cada uno de los dos años aquí analizados.

- La insostenibilidad estructural de esta catalogación de prioridades mundiales se demuestra claramente en el hecho de que cada uno de los informes anuales especializados- tanto si hablan de enfermedades, como de escolarización, catástrofes naturales, pobreza o hambre- insisten en la insuficiencia de los medios físicos y financieros movilizados y en el retraso acumulado para cumplir con los ya mencionados Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Aunque han ido emergiendo otras instancias a considerar en la agenda mundial, los actores principales siguen siendo los Estados-nación y sólo ellos, acompañados cada vez más por los agentes económicos multinacionales, son los que pueden modificar a corto plazo las tendencias actuales. Vivimos un momento de extrema debilidad de los instrumentos multilaterales, ante el empuje que países como Estados Unidos muestran en su afán por convertir el siglo XXI en el siglo del predominio estadounidense.
- Más allá de los deseos, la realidad demuestra que hay amplias zonas del planeta que, simplemente, no existen a los ojos de la comunidad internacional. África subsahariana es, con diferencia, la primera de ellas. A lo largo de la etapa que aquí analizamos, se han repetido las señales de desinterés, con las únicas excepciones de aquellos países dotados de riquezas petrolíferas, gasísticas o relacionadas con algún mineral estratégico. Pero incluso en estos últimos no hay que suponer automáticamente que su riqueza vaya a ser sinónimo de desarrollo, dado el perfil discriminador de unos sistemas de organización política y socio-económica netamente desiguales, ni que el interés desde el exterior suponga una mayor presión hacia las reformas de esos mismos modelos (en demasiadas ocasiones se ha demostrado que el mantenimiento del *statu quo* se impone como único principio de actuación, dejando a la sociedad afectada expuesta a los dictados de unos dirigentes cuya ineficacia, corrupción y desinterés por los problemas de sus conciudadanos es sobradamente conocida, pero igualmente consentida en la medida que no cuestionen el orden establecido y acepten su papel subordinado en el sistema internacional).
- Esta visión- con las excepciones de rigor, que afectan a un muy reducido número de países- resalta la profundidad del subdesarrollo continental en todos los ámbitos, de tal forma que, por plantearlo con una sola imagen baste decir que a finales de 2004 África subsahariana estaba en una situación que no llegaba a superar a la que presentaba hace veinte años.
- Ningún dato positivo puede extraerse tampoco del análisis del conflicto árabe-israelí, tal vez el más importante de los que están abiertos, sobre todo

si consideramos que su resolución podría desbloquear agendas no sólo locales, sino también regionales (Oriente Próximo y Oriente Medio) y mundiales (en el marco de las tensiones entre Islam y Occidente). Sumido en la segunda *Intifada*, desde septiembre de 2001, y lejos de cualquier proceso de paz o de negociación, la desaparición en noviembre de 2004 del presidente de la Autoridad Palestina, Yaser Arafat, generó simultáneamente una honda inquietud- por el temor a los efectos desestabilizadores de la disputa por ocupar su puesto, al que aspiraban tanto sus viejos compañeros de Al Fatah, como los nuevos dirigentes de la *Intifada* y grupos como Hamas o la Yihad Islámica- y una injustificada esperanza de paz- basada en la insostenible suposición de que el primer ministro israelí, Ariel Sharon, iba a abandonar su estrategia de fuerza cuando creía estar a punto de doblegar definitivamente la resistencia palestina. El bienio se despedía en medio de más muertes y más población palestina empobrecida, mientras Washington (con un presidente reelegido en noviembre de ese mismo año) seguía sin mostrar un gran entusiasmo para ejercer sus funciones de mediador equilibrado, en tanto que la UE se debatía entre su impotencia política y su deseo de ser algo más que el primer apoyo financiero del pueblo palestino.

Una señal, entre muchas otras, que evidencia la libertad con la que se mueven los gobernantes israelíes para seguir adelante con su política de imposición por la fuerza, contando con el apoyo directo de Washington, es el desprecio con el que fue recibida la decisión del Tribunal Internacional de la Haya, en julio de 2004, declarando ilegal la construcción del muro de separación entre Israel y Cisjordania.

- En el sudeste asiático bastaría con mencionar el *tsunami*, con el que trágicamente se despidió 2004, para resumir la situación. No sólo por lo que muestra de tragedia humana de dimensiones colosales, sino por dejar al descubierto, una vez más, la madera de la que está hecha la comunidad internacional. En esta ocasión se volvió a poner de manifiesto la falta de enfoques preventivos, apostándolo todo a la reacción tras el desastre. Se vio nuevamente que los desastres son cada vez menos naturales y que sus efectos guardan una relación muy directa con el nivel de desarrollo del país afectado. Se produjo una respuesta compulsiva, no suficientemente coordinada, en la que concluyeron esfuerzos gubernamentales con otros llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales, en una movilización puntual, bienvenida siempre, pero que demuestra la falta de compromiso estructural con el desarrollo de esos países. Sirvió también, por si Iraq no hubiera sido suficiente, para

volver a comprobar la enorme presión que algunos actores no humanitarios, fuerzas armadas principalmente, siguen ejerciendo para disfrazar su actuación como una misión humanitaria, aunque en realidad venga explicada por otros intereses y se plantee sobre otras bases.

Otro de los focos asiáticos de preocupación, aunque en un tono muy distinto, fue Corea del Norte. En enero de 2003 decidió retirarse del Tratado de No Proliferación nuclear, que había suscrito en 1984, oficializando así su opción de dotarse con armas nucleares. Su aparente rebeldía, propia de un régimen dictatorial tan anacrónico como insensible a las demandas de su hambrienta población, más parecía en realidad la huida hacia delante de quien trata de utilizar sus últimos recursos para llamar la atención internacional y buscar garantías de supervivencia ante la presión de sus vecinos.

China, en el marco de su estrategia de ascenso pacífico a la primera línea de potencias mundiales, atravesó el bienio al mismo ritmo imparable que lleva registrando desde hace más de una década, en vías de convertirse en un nuevo actor global, aunque sean evidentes las deficiencias internas de un régimen que difícilmente trata de acomodar su orientación económica abierta al mundo, con su férreo control social y político.

- En términos comparativos tal vez sea Latinoamérica la región que presenta en el bienio un balance más atractivo, tanto por lo que respecta a su ritmo de crecimiento económico como por los avances políticos hacia la democratización. Además del cambio en Brasil, Argentina también inició una nueva etapa con Nestor Kichner, elegido presidente en mayo de 2003. La coincidencia de estos nuevos líderes al frente de las dos potencias obvias del subcontinente llevó no sólo al desbloqueo de las relaciones bilaterales, sino también al relanzamiento de MERCOSUR y al inicio de una estrategia hemisférica que pretende dar voz a los países de la zona, con aspiración de escapar del control ejercido por su poderoso vecino del Norte.

Por otro lado, fue éste también el tiempo que permitió a Hugo Chávez consolidar su posición como presidente venezolano- superando el referéndum revocatorio desarrollado en agosto de 2004- y a Fidel Castro mantener su poder en Cuba- en un clima de críticas internacionales cada vez más directas, como consecuencia de las penas de muerte a las que fueron condenados algunos disidentes políticos en 2003. Por último, fue altamente preocupante el estallido, en febrero de 2004, de la crisis en Haití, un Estado fracasado donde los haya, que movilizó a la comunidad internacional en una nueva operación de paz, todavía hoy en marcha (aunque los

datos que se van conociendo hablan de la profundidad de un deterioro que no es posible aliviar con los medios desplegados).

En resumen, cabe decir que el conjunto de algunas buenas noticias puntuales no ha modificado las tendencias subterráneas de una región que, tanto antes como después de este bienio, se distingue por ser la más desigual del mundo. En consecuencia, se mantiene la sensación de que siguen siendo todavía muchas más las tareas pendientes que las ya ejecutadas.

- Por lo que respecta a los que estamos en esta parte de la foto, lo que emerge con fuerza del período analizado es que seguimos anclados en visiones que promueven la seguridad de los Estados, en no pocos casos a costa de la seguridad humana, tratando de erigir fortalezas y barreras cada vez más poderosas, en la insostenible pretensión de hacernos invulnerables, dentro de nuestra isla de bienestar, a los avatares de un mundo mayoritariamente inseguro y subdesarrollado. La agenda dominante, que no excluye la existencia de otras alternativas pero marca, al menos de momento, el paso y la dirección de los asuntos internacionales, sigue empeñada en la defensa de los intereses propios y en el uso de la fuerza militar como instrumento preferente de nuestras estrategias.

Como, además, todavía no se ha producido un estallido generalizado del modelo, en la medida en que los excluidos no han logrado afectar aún los intereses vitales del mundo desarrollado, algunos prefieren creer que estamos bien dotados para hacer frente a los actuales desafíos sin modificar la esencia de un modelo tan injusto e insostenible como el que llevamos liderando desde hace mucho tiempo.

Ni Casablanca (mayo de 2003), ni Estambul o Riyadh (noviembre de 2003), ni Madrid (marzo de 2004), ni Beslán (septiembre de 2004), ni tantos otros a lo largo de estos dos años, parecen ser, para quienes así piensan, más que episodios violentos a los que se debe responder únicamente con la fuerza, al tiempo que, en aras de la seguridad, se debe sacrificar parte de nuestra libertad y de los derechos que tanto esfuerzo ha costado integrar en nuestros marcos legales. Desde esa óptica, tampoco la presión migratoria sobre nuestras fronteras parece más que un asunto coyuntural que debe tratarse, del mismo modo, con un mayor despliegue de fuerzas policiales y con mejores medidas represivas. Vistas así las cosas, parece imponerse una tendencia que haría que la conversión de la OTAN en un policía mundial sería bienvenida, mientras que la retirada militar de una guerra ilegal, como el gobierno español decidió hacer en abril de 2004, sería percibida como una traición a los aliados y una derrota frente a los terroristas.

Quizá no se entiende bien que no es necesario un nuevo cataclismo, ni natural no provocado por el hombre, para demostrar que el modelo actual es insostenible. Las amenazas y riesgos actuales no pueden ser ya manejados con los viejos instrumentos y esquemas que nos han permitido asentar nuestro control y predominio sobre Estados, pueblos y seres humanos. Aunque es utópico hoy pensar que podemos seguir a salvo de los “bárbaros” dentro de nuestras fortalezas, ni en 2003 ni en 2004 hubo señales suficientes de que este mensaje haya calado suficientemente en el ánimo de la mayoría de los responsables políticos y económicos. ¿Somos capaces de adelantarnos a lo inevitable o sólo estamos capacitados para actuar tras el derrumbe?

# Los años 2003 y 2004 en perspectiva humanitaria

## Dos años turbulentos para la acción humanitaria internacional\*

\*

Artículo elaborado  
por **Francisco Rey Marcos**  
Co-Director de IECAH.

# 1

## Introducción. Crecen las cifras, pero...

Si la acción humanitaria siempre se ha desarrollado en circunstancias difíciles, los pasados años 2003 y 2004 han sido especialmente complejos y, como dice el propio Secretario General de Naciones Unidas "turbulentos" para la comunidad humanitaria ya que conflictos violentos como Afganistán, Iraq y Darfur o el *tsunami* que asoló las costas asiáticas, han puesto de manifiesto las limitaciones de la llamada comunidad internacional para garantizar una respuesta efectiva y adecuada<sup>4</sup>.

Pese a que los años 2003 y sobre todo 2004 han visto numerosos procesos de consolidación de la paz y numerosos refugiados han podido volver a sus países<sup>5</sup>, las poblaciones vulnerables necesitan de asistencia humanitaria y protección siguen siendo muy numerosas y las dificultades para acceder a ellas con imparcialidad e independencia han crecido en numerosos contextos. Es más, la nueva situación internacional surgida tras la respuesta estadounidense a los atentados del 11 de Septiembre en la denominada "guerra contra el terror" han planteado nuevas dificultades y nuevos retos a la acción humanitaria que analizaremos en estas páginas. En cualquier caso, los cambios en la escena internacional han hecho más difícil la acción humanitaria.

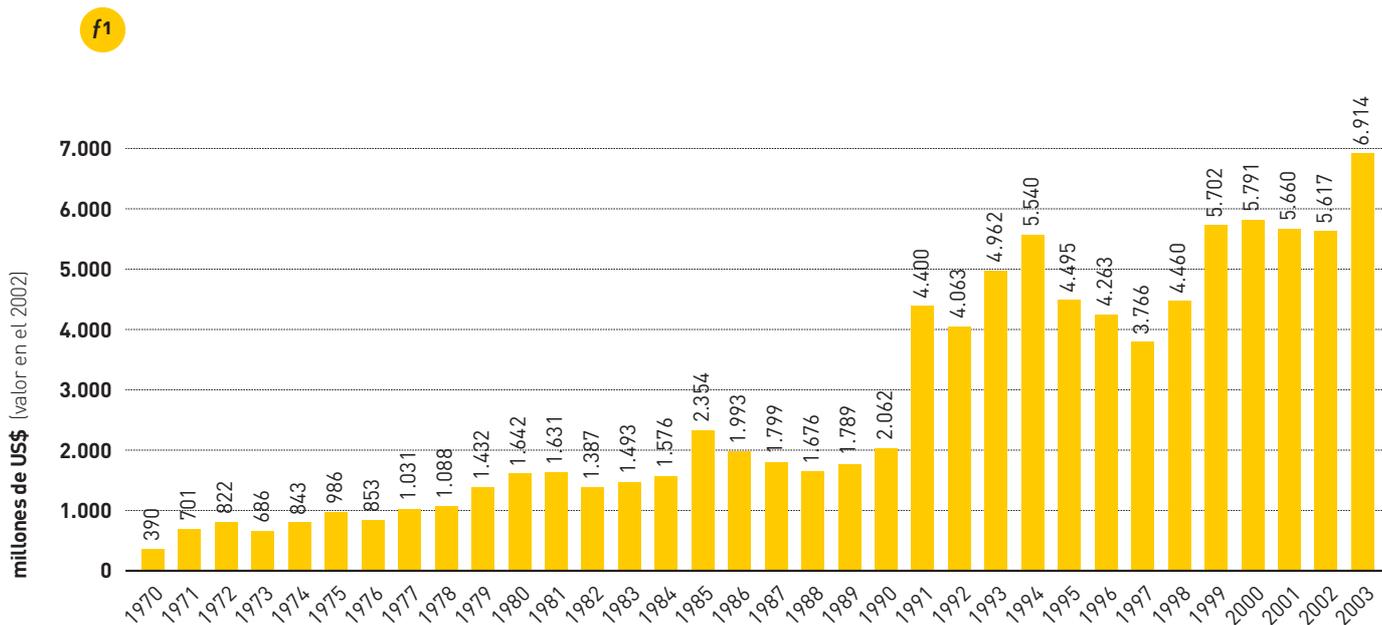
Desde una perspectiva puramente cuantitativa, según todos los datos, el año 2003 se alcanzó un record en las cifras de ayuda humanitaria, llegando en términos reales (tomado en cuenta la inflación) a 6.914 millones de dólares y superando en más de un 20% los 5.700 millones dólares que habían permanecido más o menos estables desde 1999<sup>6</sup>.

f1

### Ayuda humanitaria de miembros del CAD. 1970-2003 en términos reales.

Fuente. Estadísticas del CAD - OCDE.

Para los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) la ayuda humanitaria ha llegado al 11% del total de AOD. Es obvio que en estas cifras macro ha tenido mucha importancia la imputación como gastos de AH de muchas acciones derivadas de la guerra de Iraq, como lo fueron en años anteriores en el caso de Afganistán. Pero aún sin tener en cuenta los 839 millones dólares destinados a Iraq, la ayuda humanitaria ha crecido en 2003 hasta 6.075 millones de dólares. El año 2003 estuvo para muchos donantes, entre ellos lamentablemente España, marcado por la guerra de Iraq y los mayores porcentajes de ayuda internacional se dedicaron, paradójicamente, a paliar los efectos provocados por esa guerra.



El crecimiento global de la ayuda durante 2003 hizo que también la ayuda a África creciera durante el periodo y 8 países africanos figuraran en el "top ten" de los fondos.

f2

### Países receptores de ayuda humanitaria internacional en 2003.

Fuente. OCDE/CAD. Estadísticas.

País	AH en 2003 en millones de dólares
Iraq	834.92
Etiopía	602.06
Afganistán	336.53
Sudán	253.63
Angola	203.68
RDC	158.55
Eritrea	111.77
Burundi	91.07
Uganda	84.05
Somalia	83.67

Este crecimiento "al rebufo" de los fondos para otras crisis distintas de Iraq como las africanas, no oculta las tendencias de bilateralización, parcialidad y politización de la ayuda bien visibles desde los años noventa. Sigue habiendo "crisis olvidadas" que no reciben atención de los medios y a las que los fondos llegan en menor proporción que a otras y siempre por debajo de las necesidades. Somalia es el ejemplo paradigmático de esta situación.

El debate sobre la funcionalidad política de la ayuda o la orientación de ésta en torno a principios y valores, motivó algunas iniciativas de interés como el Good Humanitarian Donorship que pretende definir criterios comunes a toda la comunidad de donantes. Sobre todo de los donantes occidentales. Junto a esto, es destacable el fortalecimiento de las ONG islámicas y la incorporación al "club" de los donantes de países hasta ahora ajenos a la acción humanitaria como los Emiratos Árabes Unidos o Arabia Saudí, entre otros.

En cualquier caso, muchas cosas han sucedido en el ámbito humanitario dentro y fuera de nuestras fronteras en estos dos años, por lo que vale la pena detenerse a analizar su posible impacto en el futuro.

## 2

### Los contextos de crisis en 2003 y 2004.

Es ya tópico decir que tras el fin de la guerra fría se han producido numerosos cambios que afectan a la acción humanitaria. Ha crecido el número

de emergencias provocadas por desastres de componente natural y, aunque el número de conflictos violentos no ha crecido, si se han complejizado sus efectos sobre todo en términos de desplazamientos de población y de impacto sobre la población civil de las consecuencias de la violencia.

Según datos de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y de los Informes Mundiales de Desastres que anualmente edita la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja, en torno a 200 millones de personas se han visto afectadas anualmente por desastres y unas 45 millones precisan de asistencia humanitaria<sup>7</sup>.

La guerra de Iraq parece haber ocupado toda la agenda humanitaria en estos dos años. Sin embargo, como señalan todos los informes, África ha continuado siendo el escenario donde tiene lugar la mayor parte de las crisis con consecuencias humanitarias, en concreto un 65% de éstas, como consecuencia de la persistencia de numerosos conflictos armados, el impacto de los desastres naturales (especialmente sequías), el VIH-SIDA y del olvido internacional al que está sometido el continente<sup>8</sup>. El resto de continentes se vería afectado de modo desigual: Asia en torno al 16% consecuencia sobre todo de desastres naturales; Europa y Asia Central el 11%; América y Caribe 5% y Oriente Medio 5%.<sup>9</sup>

Al margen de los cambios en la distribución geográfica de las crisis, que por otra parte ha permanecido bastante estable en los años aquí analizados, algunas variables cualitativas se repiten de modo recurrente en estos contextos de crisis y han experimentado un agravamiento en los pasados años<sup>10</sup>.

- Coexistencia de desastres naturales y otro tipo de componentes de tipo antrópico (violencia, violaciones de derechos humanos,...) en las llamadas "emergencias políticas complejas" que plantean nuevos retos a la acción humanitaria.
- Incremento de la inseguridad e inestabilidad en muchas zonas del mundo especialmente en los "estados frágiles", fracasados o fallidos. Más de cuarenta países entran dentro de estas categorías.
- Una reestimación de los conceptos de seguridad y una vuelta a conceptos militares de la misma y un retroceso en el concepto de seguridad humana
- Dificultad creciente para el acceso a las poblaciones más vulnerables y a las víctimas más necesitadas de ayuda.
- Problemas para el ejercicio de las tareas de protección de las víctimas. No olvidemos que la protección es junto con la dimensión asistencial un componente básico de la acción humanitaria.

Desprecio creciente al Derecho Internacional Humanitario y el resto de instrumentos jurídicos de protección.

- Una gran ambigüedad y dobles criterios a la hora de usar la Carta de Naciones Unidas para movilizar Operaciones de Paz o las llamadas “intervenciones humanitarias”. Inseguridad del personal humanitario y creciente dificultad para ejercer su labor con independencia e imparcialidad.
- Coincidencia en el terreno con otros actores con funciones pretendidamente humanitarias o con visiones puramente instrumentales de la ayuda. La interacción entre los actores humanitarios y los actores militares, fuerzas de paz con diversos mandatos, con diversas dependencias institucionales, se ha complicado también en este periodo. Dificultad para los actores humanitarios para diferenciarse y ser percibidos por la población como movidos por principios y por valores claramente humanitarios.
- Creciente uso de la acción humanitaria como instrumento de política exterior con carácter de mínimo común denominador entre los donantes

## 3

### Tendencias en la respuesta internacional.

#### 3.1

##### Respuesta reactiva y tardía.

La principal conclusión de algunos estudios empíricos hechos en estos años es que la ayuda humanitaria sigue siendo básicamente reactiva<sup>11</sup> y en la mayor parte de ocasiones demasiado lenta para las necesidades de la población. El análisis de muchas de las crisis de estos dos años indica que, sobre todo cuando se trata de desastres de gestación lenta como las hambrunas o los efectos del desplazamiento forzado sobre las poblaciones, la movilización de la ayuda internacional se demora innecesariamente provocando sufrimientos y pérdida de vidas humanas que se hubieran podido evitar. El famoso “too little too late” que entonces Secretario General de la ONU Boutros Gali tras el genocidio de Ruanda en 1994, se convierte en un mantra para la respuesta internacional.

En los desastres súbitos y en aquellos que logran un gran impacto mediático, la respuesta internacional es razonablemente rápida aunque pueda plantear problemas de adecuación, pertinencia, etc. y por supuesto de eficacia. Aquí el mantra es “hagan cualquier cosa, pero que sea rápido”. Los resultados de las evaluaciones analizadas por

ALNAP<sup>12</sup> muestran que las dificultades para incorporar componentes preventivos en la acción humanitaria siguen subsistiendo y que los proyectos y programas estudiados no abordan en general esta dimensión.

Otra cuestión altamente problemática, sobre todo en el caso de la guerra de Iraq, y que ha dado lugar a fuertes debates entre las agencias humanitarias ha sido el del papel que debían jugar en los días previos a una guerra anunciada. Muchas organizaciones prepararon planes de contingencia e incluso se distribuyeron espacios para la construcción de campos de refugiados ante el “enorme flujo de población” que se esperaba. La guerra comenzó y el flujo de refugiados no se produjo, pero al margen de lo inadecuado de las previsiones, ¿era eso todo lo que se debía y podía hacer?. Otras organizaciones complementaron esas acciones con actuaciones de denuncia y de intento de que la guerra no se produjera, argumentando, incluso, que esa era la mejor prevención. En cualquier caso, el debate entre dos concepciones sobre el papel que debe jugar la prevención, en este caso la prevención de conflictos que van a tener consecuencias humanitarias, dentro de la acción humanitaria, y sobre el rol de los propios actores humanitarios, continuó en estos años de modo intenso.

El análisis detallado de la capacidad de respuesta humanitaria internacional ha sido en este periodo objeto de escrutinio y el Vicesecretario General del ONU para Asuntos Humanitarios encargó en el año 2004 un estudio independiente cuyas conclusiones se publicaron en el mes de Agosto de 2005<sup>13</sup>. A algunas de ellas haremos referencia en los apartados adecuados.

#### 3.2

##### Un “sistema internacional de ayuda” con capacidad reducida.

Tras cada gran crisis se repiten situaciones y reflexiones muy similares: el “sistema” internacional movilizado es menor que la suma de las partes. Muchos de los esfuerzos resultan baldíos por ausencia de un marco claro que permita incorporar, desde la base del respeto y la independencia de cada actor, los diversos esfuerzos humanitarios. Muchos ciudadanos miran a Naciones Unidas y a las grandes redes de ONG buscando explicaciones, desconociendo, en muchos casos, la situación de partida y las serias limitaciones institucionales de estos organismos.

Las Naciones Unidas han ido a lo largo de su historia incorporando la respuesta a los desastres dentro de sus preocupaciones y competencias, pero de un modo tardío y aún poco eficaz cuando se trata

de desastres de gran magnitud. No fue hasta 1971 con la creación de la UNDRD (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres), que la ONU intenta dotarse de un organismo especializado en la materia. En 1991 con la creación del Departamento para los Asuntos Humanitarios (DHA) se quiere dar impulso y actualizar el mandato de UNDRD, y en 1997, para enfatizar más aún el papel de la coordinación en las emergencias y crisis, se le cambia el nombre pasando a llamarse Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) y dependiendo directamente de un Vicesecretario General de la ONU. La coordinación, por lo menos, de las agencias del sistema onusiano, carentes de fondos y ávidas de visibilidad y protagonismo, pasa a ser el mandato fundamental de OCHA.

En estos dos años, mediante la mejora del llamado Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP en las siglas inglesas) y de los Planes Comunes de Acción Humanitaria (CHAP), OCHA ha ido ganado cierto peso, y el papel de coordinación de la ayuda ganado, pese a la oposición de los Estados Unidos, en la respuesta al *tsunami* puede ser un hito fundamental en ese protagonismo. O su tumba como auguran algunos.

En cualquier caso, la ausencia de un Fondo Rotatorio Central de Emergencias (CERF en las siglas inglesas) dentro de la ONU, bien dotado, que permitiera responder rápidamente a las crisis, sin necesidad, en un primer momento, de solicitar fondos a los países donantes, es una limitante clara que mina la eficacia y la propia credibilidad de las Naciones Unidas en la respuesta a los desastres.

Respecto a las ONG, desde el CICR o Médicos sin Fronteras, hasta las innumerables ONG que están presentes en los escenarios de crisis, estos han sido años de un cierto retroceso en su vinculación con el "sistema". La instrumentalización de la ayuda en situaciones como Afganistán e Iraq o la lentitud de la respuesta en otras como Darfur, han hecho que, en este aspecto, las ONG hayan enfatizado su necesaria independencia para poder trabajar con imparcialidad con las víctimas. Los mecanismos de diálogo y coordinación como el IASC (Comité Permanente Inter Agencias) continúan, pero su papel durante estos años ha sido limitado. La enorme respuesta pública tras el *tsunami* y la abundancia de fondos por parte de muchas ONG para esta crisis, y por tanto, su mayor autonomía de la financiación convencional de los donantes, no está afectando positivamente los esfuerzos de respuesta conjunta y coordinación.

Por otra parte, aunque desde una perspectiva teórica y en al voluntad de la mayor parte de los

actores humanitarios se afirma el compromiso de contar más con las capacidades locales, la tendencia de estos dos años no muestra grandes avances en esta materia. En un estudio coordinado por ALNAP en 5 países afectados por crisis, se concluye que, pese a los avances, es ésta un área que necesita abordarse con más energía en el futuro<sup>14</sup>.

En cualquier caso, la experiencia de estos dos años muestra claramente que no existe un "sistema" concebido como tal de respuesta a las crisis y la falta, no ya de coordinación sino de simple comunicación, entre las diferentes redes sigue siendo grande. La ONU, el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, las redes de ONG, las autoridades locales, trabajan bastante por su cuenta y los avances en este terreno han sido escasos. Ni tan siquiera existe algo parecido a un mapa de recursos y capacidades que permitiera, sobre todo en el caso de grandes desastres, optimizar el uso de estos recursos. Y una cuestión cada vez más preocupante en el sector humanitario es la dificultad de contar con recursos humanos formados y especializados en los diversos sectores y áreas del trabajo humanitario.

### 3.3

#### Un compromiso con Naciones Unidas limitado.

En línea con lo anterior, la participación de los donantes en los mecanismos multilaterales de ayuda ha fluctuado. El análisis de la respuesta de los donantes a los CAP es un buen indicador del mayor o menor compromiso multilateral de los diversos donantes y su visión de las crisis que vive el planeta. El hecho de que Iraq fuera incluido en el CAP de 2003 pero no en el de 2004 hizo que las cifras globales de los llamamientos consolidados se redujeran en un 45% pasando de 4.000 millones de dólares en 2003 a 2.200 millones en 2004.

En ambos años los fondos solicitados por Naciones Unidas se cubrieron en conjunto en un 64%, pero con grandes desigualdades. Así el 90% de los fondos para Iraq en 2003 fue cubierto pero tan sólo se cubrió el 26% de lo demandado para Mozambique.

Sobre tan sólo nueve donantes recaen más del 80% de los fondos incluidos en el CAP: ECHO (Comisión Europea), Alemania, Japón, Holanda, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos y donantes privados.

Según fuentes de OCHA, España ocupa el penúltimo lugar en 2004 entre todos los donantes, sólo por delante de Angola y detrás de Kenia, República de Corea,... en su aportación a los CAP.

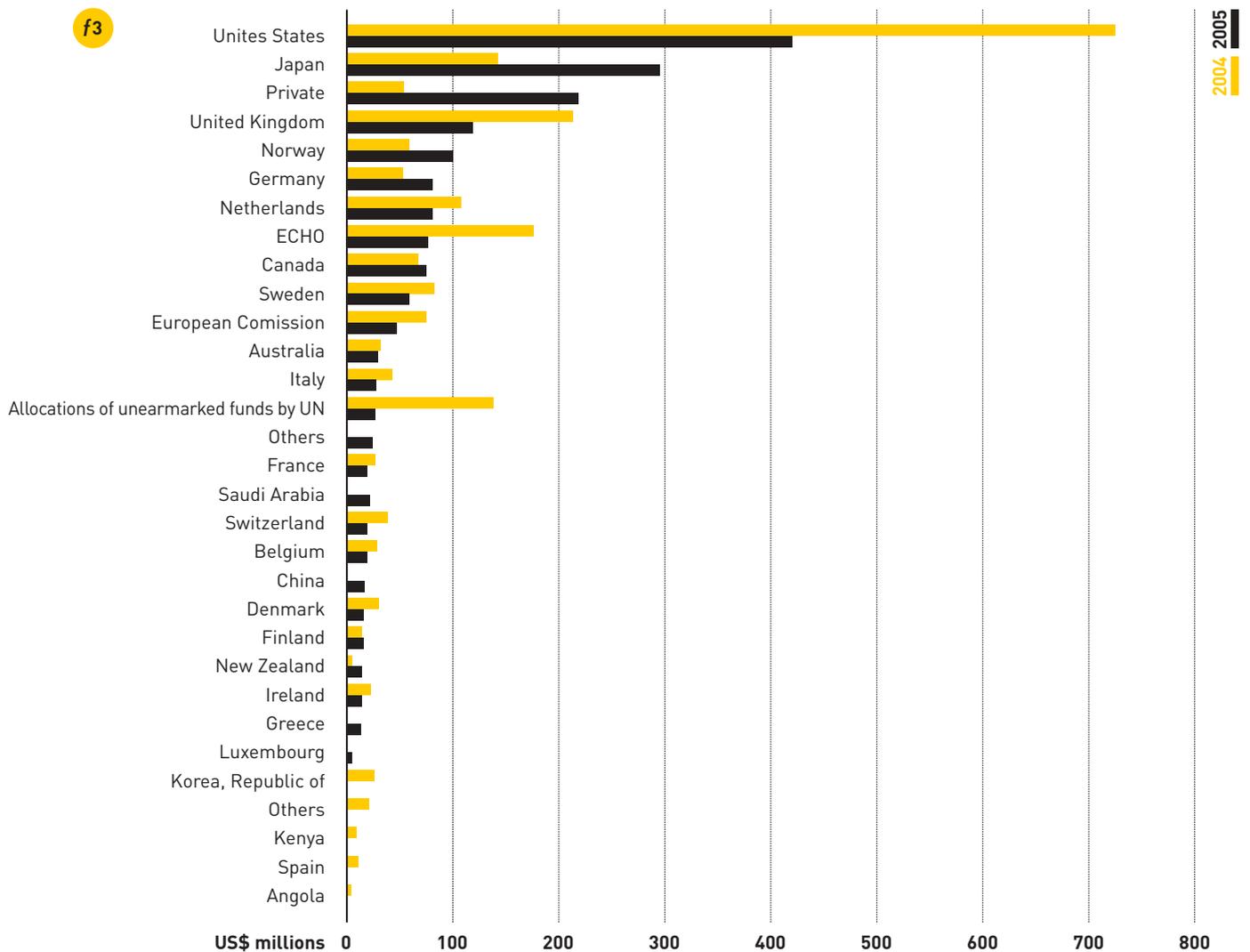
Creemos que parte de este “record” se debe a un inadecuado sistema de reporte de datos que trataremos en profundidad en el capítulo dedicado a la ayuda española en esos años.

Las contribuciones al CAP de 2004 y primeros meses de 2005 se incluyen en la siguiente tabla

f3

**Contribuciones a los Llamamientos Consolidados 2004-2005 (cinco primeros meses) por donante.**

Fuente: OCHA. Financial Tracking System (FTS)



### 3.4

#### Una creciente bilateralización

La tendencia al uso de la ayuda como instrumento de acción exterior se ha agudizado y el componente bilateral ha crecido en 2003 hasta el 77% de la ayuda, cifra sólo alcanzada en 1999 debido a la guerra de Kosovo. Eso conlleva problemas de coordinación y, obviamente, responde a una clara politización de la ayuda. Por supuesto, contribuye también a minusvalorar el papel de las Naciones Unidas y a obstaculizar los esfuerzos en aras de la mejora del sistema de ayuda.

Según todos los estudios, otro factor que ha contribuido enormemente a esta bilateralización es la gran visibilidad de las cuestiones humanitarias y su utilización como instrumento de mejora de imagen.

### 3.5

#### La politización de la ayuda llega a su climax

La guerra de Iraq, como se analiza en otras partes del Informe, supuso llevar hasta el estrambote la tendencia a la politización de la ayuda. Aunque en otras guerras y particularmente en Kosovo y Afganistán se había manipulado la retórica humanitaria, llegando a hablar de “guerras humanitarias”, algunos países dieron un paso más vinculando, incluso, el papel de los actores humanitarios a los esfuerzos de guerra. La tristemente celebre frase del Secretario de Estado estadounidense Colin Powell de considerar a las agencias humanitarias como “agentes multiplicadores” del esfuerzo bélico es una buena muestra de los límites a los que llegó la manipulación.

Este planteamiento del gobierno de los Estados Unidos y sus aliados de considerar la acción humanitaria un instrumento en la llamada “guerra contra el terror”. situaban, *de facto*, a las organizaciones humanitarias en el disparadero de otros actores armados, al ser presentadas como parte, una parte más, de la pretendida cruzada emprendida por Occidente contra el terrorismo islámico. Eso ha hecho que para muchos grupos, en muchas regiones del mundo, el humanitarismo sea percibido como algo que responde solamente a valores occidentales que nada tienen que ver con ellos. Buscar explicaciones racionales a actos de terror puede parecer inútil, pero los atentados contra Naciones Unidas, el CICR, CARE o MSF en Iraq y Afganistán, tiene algo de esta perversa lógica.

Por otra parte, se ha tratado de limitar el trabajo independiente e imparcial de las organizaciones humanitarias hasta límites insospechados: limitaciones al acceso libre a las poblaciones, condicio-

namiento a trabajar sólo en ciertas zonas y con ciertas víctimas, presentación de la ayuda como un premio a aquellas poblaciones que colaboren...; en fin, quiebra de los valores esenciales de la acción humanitaria. Si a esto añadimos que los patrones de financiación a las organizaciones se han hecho más sobre criterios de docilidad y casi de subcontratación y no de respeto a la evaluación independiente de las necesidades y la provisión eficaz de asistencia y protección, convendremos que el espacio humanitario se ha ido cerrando drásticamente. Desde la guerra de Kosovo se ha ido profundizando en esta tendencia que en cada nueva guerra ha ido dando una vuelta de tuerca más.

Todo esto se hace, además, en un contexto de desprecio absoluto al Derecho Internacional y, por supuesto, al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Si hasta ahora los esfuerzos de difusión del DIH y del respeto de las normas humanitarias de muchas organizaciones humanitarias iban dirigidos hacia los grupos beligerantes irregulares, guerrillas, etc.- dando por sentado que un cierto grado de conocimiento, respeto y control, existiría en las fuerzas armadas profesionales de países desarrollados-, vemos ahora que las principales violaciones del DIH las cometen precisamente estas mismas fuerzas. Si, además, estas atrocidades se televisan y difunden por todo el mundo, sus implicaciones para el conjunto de la acción humanitaria son enormes. ¿Cómo puede un delegado del CICR en Uganda, Costa de Marfil o Colombia hacer creíbles sus llamamientos hacia el respeto al DIH en personas que han visto por televisión como un soldado norteamericano, perfectamente uniformado e identificado, asesinaba a un herido iraquí que no podía defenderse?. Aunque ese soldado sea juzgado por crímenes de guerra y condenado, la sensación de impunidad, de que todo vale en la guerra, de que todos los combatientes cometen crímenes, que esos hechos transmiten, minan los esfuerzos de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos y condicionan su trabajo en todos los contextos en los que actúan. Estas organizaciones no son las firmantes ni pueden ratificar los instrumentos de derecho internacional. Eso corresponde a los Estados y lo que resulta lamentable es que éstos, que durante décadas intentaron construir un sistema internacional basado en normas y en el respeto del derecho, sean hoy los principales dinamitadores del precario orden conseguido.

### 3.6

#### Una distribución muy desigual entre los donantes.

En términos globales, Estados Unidos ha sido el país que más AH ha suministrado en 2003 con

2796 millones de dólares, seguido por el Reino Unido y Francia. En términos relativos a la población, el esfuerzo *per capita* de cada país es muy diferente. Noruega encabeza la lista con 79 dólares por persona seguida de Suecia con 45. España ocupa el lugar 24 de 41 con 3 dólares por persona durante 2003.

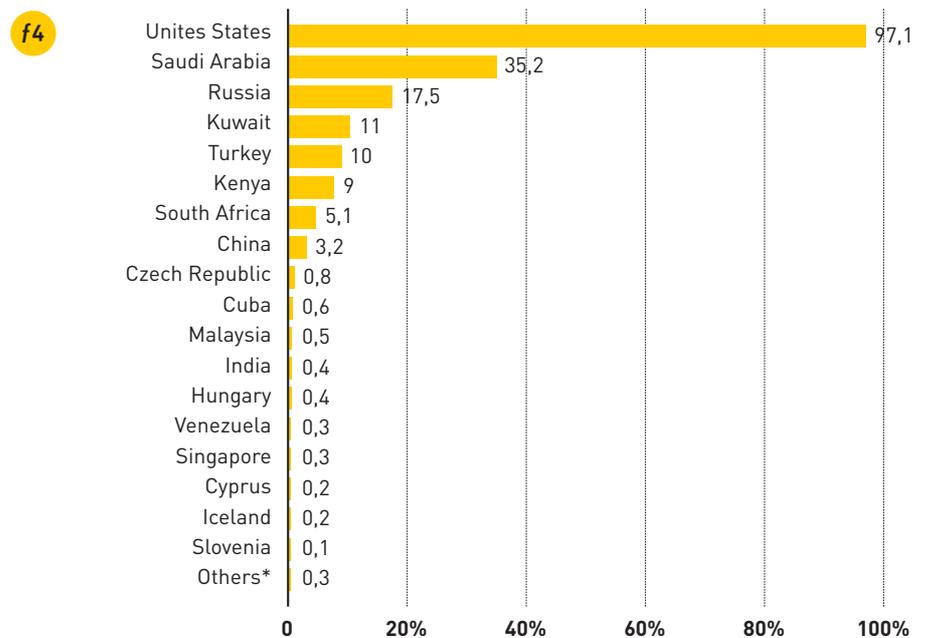
Del mismo modo si analizamos la AH en tanto que componente de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo), Suecia y Noruega están por encima del 20%, mientras que otros donantes como Japón o Alemania están en el 6 o el 3% respectivamente. España, según las estadísticas del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) estaría en el 8%, aunque nuestros datos la sitúan en poco más del 4% como veremos luego.

Un fenómeno muy reciente ha sido el del gran crecimiento de la AH proveniente de donantes que no son miembros del CAD. Países como los Emiratos Árabes, Arabia Saudí o la propia Rusia se están incorporando a este "club de donantes" aunque no siempre sigan las recomendaciones de los organismos internacionales como el CAD.

f<sub>4</sub>

#### Ayuda humanitaria total proveniente de donantes no miembros del CAD. 2004

Fuente: OCHA. Financial Tracking System (FTS)



\* Lituania, Estonia, Polland, Slovakia, Latvia, Lybian Arab, Islamic Republic of Qatar.

Estos nuevos donantes han sido muy “selectivos” en la asignación de sus fondos y se han concentrado en estos años en Iraq (2003) y Palestina y República Democrática de Corea (2004), mientras que en 2002 fue Afganistán el segundo receptor.

### 3.7 Falta de proporcionalidad en la respuesta a las crisis

La distribución *per capita* entre las víctimas de los fondos asignados a una determinada crisis, suele usarse como indicador del mayor o menor grado de proporcionalidad y, por tanto, de imparcialidad en la respuesta internacional<sup>15</sup>. No somos partidarios de la utilización mecánica de este indicador, pero si de su uso matizado y contextualizado, ya que las necesidades de cada crisis son diferentes y por tanto el coste también. En cualquier caso, los intentos por usar este tipo de indicadores en estos años, han topado con la falta de claridad en la asignación de fondos por parte de los donantes de ayuda humanitaria. Tema recurrente en todos los estudios. Así, en un estudio realizado en Afganistán se mostraba que el 84% de los recursos internacionales se habían dedicado a la lucha contra al Qaeda y los talibán y tan solo 9% a acción humanitaria.<sup>16</sup>

Ya hemos comentado que los CAP de ambos años fueron cubiertos tan sólo al 65% aproximadamente con grandes desigualdades. Los cambios de estos dos años fueron.

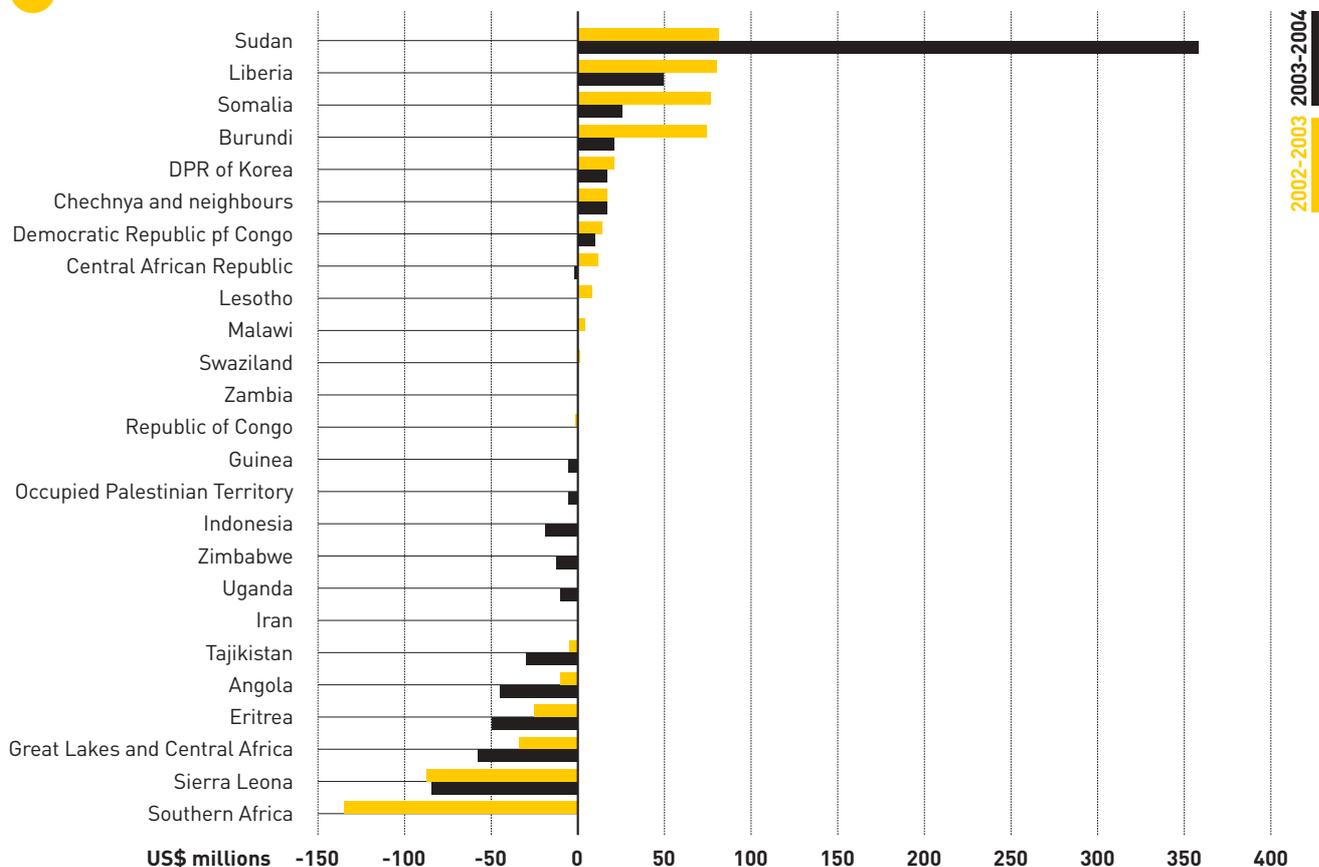
f<sub>5</sub>

### Cambios en la distribución de fondos por país receptor en los CAP 2002-2003 y 2003-2004

Fuente: OCHA. Financial Tracking System (FTS)

Obviamente, el papel de los medios en la creación o no de conciencia pública y en la respuesta a las crisis sigue siendo fundamental, aunque parece que menor de lo que se planteaba en la década de los años 90 con el llamado efecto CNN.

f<sub>5</sub>



### 3.8

#### Patrones de financiación preocupantes<sup>17</sup>

Hemos analizado más arriba algunas tendencias “macro” en la financiación de la ayuda. En un nivel más “micro”, pero no menos importante, en estos años han continuado, incluso se han agravado dos de las tendencias ya perceptibles en años anteriores: la financiación “finalista” y poco flexible y la utilización de algunas agencias humanitarias como meros subcontratistas para la ejecución de proyectos o su financiación en función de criterios clientelares o de cercanía política.

La primera, impide la flexibilidad necesaria en el manejo de los fondos que toda situación cambiante como una crisis exige. Incluso dentro de una misma crisis, los donantes condicionan sus fondos a ciertas regiones, colectivos, tipos de programas,... lo que *de facto* pone en cuestión la asignación de ayuda en función de criterios de necesidad. El destino condicionado de los fondos “humanitarios” hacia zonas en las que están desplegadas fuerzas militares del país donante, ya sea en misiones de paz con mandato internacional (caso de los Balcanes) o sin él (casos de Afganistán o Iraq) se ha convertido ya en una rutina por parte de los donantes.

La segunda, ha hecho que muchas ONG hayan sido “penalizadas” en su financiación por tomar posiciones discrepantes de algunos donantes, mientras que otras han sido “favorecidas” por su cercanía o vinculación política. En el caso de la guerra de Iraq, sobre todo en los países de la llamada coalición, esta condicionalidad de la financiación con la pérdida de independencia que ello supone, ha sido la norma. Ello generó fuertes debates entre las ONG de Estados Unidos y, por supuesto, en España.

### 3.9

#### La vinculación entre el corto y el largo plazo permanece compleja.

El debate sobre la vinculación, o no, entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo, que es ya viejo en el sector, ha continuado estos años con algunas nuevas variables. El énfasis puesto por muchos donantes, sobre todo, en las tareas de reconstrucción en Afganistán o Iraq y su confusión con la acción humanitaria ha llevado a diversas posiciones. En primer lugar sobre la propia naturaleza de las crisis y por tanto de la respuesta precisa. A la tríada ayuda, rehabilitación, desarrollo ha venido a sumarse la cuestión de la seguridad.<sup>18</sup>

A las pocas semanas de la ocupación de Iraq, muchas agencias humanitarias se preguntaron por

el sentido de su presencia allí: no había evidencias de crisis alimentaria generalizada, los desplazamientos de población no eran masivos, las necesidades básicas mínimas comenzaban a cubrirse y aunque existían bolsas de población vulnerable, la posibilidad de acceso a ellas debido a las limitaciones impuestas por las fuerzas de ocupación eran mínimas. ¿Debían permanecer?. Como pusieron de manifiesto las reuniones organizadas por el Feinstein International Famine Center<sup>19</sup>, las agencias debían optar entre la cooptación y la irrelevancia. Por miedo a perder imagen y también contratos y fondos de sus donantes, muchas agencias, sobre todo estadounidenses, encontraron “razones” para permanecer en Iraq, al margen muchas veces de sus mandatos institucionales. Optaron por ser cooptadas por las fuerzas ocupantes. Algunas, al menos, no trataron de justificar su presencia por motivos humanitarios sino que apostaron claramente por involucrarse en la reconstrucción. Otras, trataron de definir la crisis como humanitaria para justificar su presencia, aunque ello supusiera una ficción. Otras, por último, optaron por retirarse.

Desde otra perspectiva, los resultados de algunas evaluaciones publicados en estos años muestran que el tema de la rehabilitación posbélica sigue siendo muy problemático para las agencias humanitarias. El análisis de 14 evaluaciones de diversas agencias en Afganistán pone de manifiesto que el alto grado de politización que adquiere la reconstrucción, provoca frecuentes enfrentamientos entre las autoridades locales y las agencias internacionales. También, en casos como Angola, entre las ONG centradas en la acción humanitaria y las necesidades de las víctimas y las agencias internacionales más volcadas a la construcción de la paz y a la puesta en marcha de enfoques “coherentes” que integren la ayuda. La supeditación de lo humanitario a agendas políticas en estos contextos es uno de los riesgos más visibles en estos años.

En un reciente informe auspiciado por la ONU se dice claramente que “el modelo de Misión Integrada de la ONU no toma suficientemente en consideración las preocupaciones humanitarias lo que representa un reto para un sistema humanitario más inclusivo”<sup>20</sup>. La búsqueda de una pretendida coherencia en todas las actuaciones de la ONU y los donantes en un país plantea, como se ha dicho, incoherencias desde la perspectiva humanitaria. Otro estudio, curiosamente también patrocinado por OCHA y más específico sobre el tema de la integración de las misiones de paz de la ONU, llega a conclusiones muy similares<sup>21</sup>.

### 3.10

#### Dificultades para hacer operativa la protección

El énfasis puesto en la dimensión asistencial se ha unido a la dificultad de operativizar la protección en el trabajo cotidiano en el terreno. Problemas y discusiones sobre los “mandatos” de cada organización y sobre las diferentes visiones de lo que significa la protección de las víctimas y del espacio humanitario, hacen que este siga siendo un área problemática que requiere de un experiencia muy específica y de posiciones claras. Cuestiones tan evidentes como la violencia de género en crisis como Darfur con miles de mujeres afectadas plantean retos a las organizaciones humanitarias .

## 4

### ¿Hemos aprendido algo?

En un antiguo artículo, Larry Minear<sup>22</sup> se preguntaba cuáles eran los problemas de aprendizaje de las agencias humanitarias, perplejo de que crisis tras crisis, guerra tras guerra, desastre tras desastre, se repitieran los mismos errores, como si en cada ocasión fuera la primera vez que los abordábamos. Afortunadamente se han puesto en marcha algunas iniciativas para paliar, al menos en parte esas dificultades de aprendizaje.

Según el Informe anual de ALNAP de 2003 hay algunas áreas de acuerdo en todas las evaluaciones que deberían, por tanto, ser mejoradas. Donde no hay acuerdo es en cómo:

- Asignación más proporcional de fondos en función de la necesidad
  - Mayor énfasis en el fomento de las capacidades locales
  - Clarificación de la vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo
  - Mayor comprensión de la cultura y el contexto local
  - Importancia del personal local
- Coordinación

Otras áreas, según ALNAP, siguen siendo altamente problemáticas y objeto de muy diversas lecturas:

- Politización de la ayuda. Para algunos justificada en ciertos caso. Para otros, no
- Responsabilidad del evaluador
- ¿Cuándo podemos hablar de que la acción humanitaria tiene éxito?

En nuestra opinión algunos temas como la vinculación ayuda-desarrollo o la coordinación siguen

siendo muy problemáticos y no hay tanto acuerdo, pero los esfuerzos de ALNAP por sistematizar los resultados de las evaluaciones en estos años difíciles nos parecen destacables.

### 4.1

#### Aprendizajes entre los donantes

El ámbito de la acción humanitaria ha vivido prácticamente desde su creación una aparente paradoja: es, tal vez, uno de los sectores donde más iniciativas comunes de elaboración de normas, principios, legislación, ... existen y, sin embargo, cada crisis, cada conflicto, ponen en cuestión esos acuerdos y ponen de manifiesto, a veces con crudeza, las diferentes visiones y prácticas humanitarias de los diversos actores. Y curiosamente, tras cada “fracaso”, que evidencia las dificultades para llegar a definiciones y acuerdos, nuevos proyectos vuelven a intentar definir con más rigor los principios, valores, criterios,... que deben imperar en la acción humanitaria. Parece obligado preguntarse por qué esto es así y por qué pese a tantos enfrentamientos y discrepancias el sector humanitario sigue tratando de buscar consensos y recuperar una cierta idea de universalidad de la acción.

En el sector no gubernamental el hito indudable en estos intentos de búsqueda de consensos fue la aprobación en 1994 del *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*, en adelante: el Código, que ha sido firmado hoy por cientos de ONG<sup>23</sup>. Hito positivo, en la medida en que define ciertos principios y valores básicos comunes de la acción humanitaria de las ONG: humanidad, orientación en función de las necesidades de las víctimas, imparcialidad, independencia respecto de los gobiernos, rendición de cuentas,... El Código, de hecho, surge como una respuesta “a la defensiva” por parte de la Cruz Roja y ciertas ONG humanitarias en momentos de gran confusión respecto de lo humanitario.

Los proyectos posteriores como *Esfera, Qualité, Rendición de cuentas humanitaria*,... pese a contar en algún caso, con el apoyo de los donantes, no suponían en la práctica compromisos de éstos con el respeto a principios y valores en la financiación o ejecución de acciones humanitarias. Por ello, la aprobación en Estocolmo en 2003 de los “Principios y buenas prácticas de donación humanitaria”<sup>24</sup> y lo que es más importante, un “Plan de implementación” de estos principios con algunos compromisos o propuestas de actuación en los organismos que agrupan a los donantes, como las Naciones Unidas o el CAD es un hito positivo.

No es la primera vez que se firman este tipo de acuerdos y en 1995 en la llamada Cumbre Humanitaria de Madrid se aprobó la Declaración de Madrid que fue ratificada por muchos de los donantes principales, las Naciones Unidas y las diversas redes y “familias” de ONG y de la que posteriormente se descolgaron algunos países como Estados Unidos, lo que provocó una fuerte discusión con la antigua Comisaria Europea Emma Bonino<sup>25</sup>. El hecho de que ahora las propuestas pongan el acento en los temas de financiación es una novedad que merece la pena ser analizada.

En los primeros puntos, el Documento reafirma la idea del humanitarismo en torno a los valores de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, aclarando que ésta “significa la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de la política, la economía o los objetivos militares o de otro tipo”. Enfatiza también el componente de protección de los civiles que no forman parte de las hostilidades como esencial a la acción humanitaria. Reafirma también el compromiso con el respeto del DIH y del resto de instrumentos jurídicos. En definitiva, se refuerza, al menos en teoría, el consenso existente sobre lo que debiera ser la acción humanitaria.

En lo que afecta a la financiación se dice que “se dedicarán recursos y financiación en proporción a las necesidades y sobre la base de evaluaciones de las mismas” (punto 6). Tras la experiencia negativa de crisis como Kosovo o Afganistán que detrajeron fondos previstos para otras regiones se refuerza la idea de que “la financiación de acciones para nuevas crisis no afectará negativamente la respuesta a las necesidades de las crisis ya existentes” (punto 11). Al mismo tiempo, los donantes firmantes, se comprometen a “apoyar y promover el papel central y único de las Naciones Unidas en la coordinación y el liderazgo de la acción humanitaria, así como el papel especial del CICR, el papel vital de la ONU, del Movimiento de Cruz Roja y Media Luna Roja y de las ONG en la implementación de la acción humanitaria” (punto 10).

Otros puntos relevantes del Documento serían:

- Reconociendo la necesidad de flexibilidad y las necesidades cambiantes en las crisis, asegurar un marco de predecibilidad y flexibilidad en la financiación tanto a la ONU como a otros actores. (punto 12)
- Reducir la “asignación previas y finalista” de financiación e introducir acuerdos de financiación a largo plazo. (punto 13)
- Solicitar a las agencias humanitarias su adhesión a buenas prácticas y a la mejora de la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia así como el

respeto a los Códigos y Principios rectores existentes (puntos 15 y 16)

- Afirmar la posición protagonista de las organizaciones civiles en la acción humanitaria en áreas de conflicto. En el caso de que se usen medios militares en el apoyo a esta labor, asegurar que se hace en conformidad con el derecho internacional y que el liderazgo recae sobre las organizaciones humanitarias. Apoyar la puesta en práctica de la *Líneas directrices sobre el uso de medios militares y civiles para el apoyo a las Naciones Unidas en emergencias complejas de 1994 y 2003*. (puntos 19 y 20)
- Apoyar las iniciativas de aprendizaje, rendición de cuentas, evaluación y transparencia así como la mejora en el seguimiento y el “reporte” de los gastos de ayuda humanitaria oficial, desarrollando formatos estandarizados para ello.

En el Plan de implementación del Documento se incluyen cosas concretas como:

- Impulsar un proceso de revisiones y “exámenes” de la acción humanitaria de los donantes como se hace con los exámenes del CAD (peer review) dedicando par ello los recursos oportunos.
- Avanzar en común con las Naciones Unidas y el CAD en una definición de lo que puede o no imputarse como ayuda humanitaria en las estadísticas incluyendo mayor claridad en las definiciones de asistencia humanitaria bilateral y multilateral.

Algunos de estos puntos pese a parecer muy técnicos tiene gran importancia práctica vista la experiencia de muchos donantes que, de modo poco riguroso, e incumpliendo los criterios del CAD o de OCHA, imputan como gastos de asistencia humanitaria, gastos de despliegue de fuerzas armadas, gastos rutinarios de gestión, etc. La “contabilidad creativa” está muy desarrollada en este sector<sup>26</sup>.

El proceso de buenas prácticas de donación es aún incipiente pero refleja el que algunos donantes están interesados en la mejora del conjunto del sistema humanitario y en el establecimiento de criterios de responsabilidad y calidad y, en esa medida, nos parece de gran interés. Hasta el momento, tan sólo seis países han publicado estrategias nacionales de implementación de los acuerdos de Estocolmo.

## •Capítulo 3•

# Una mirada al Derecho Internacional 2003-2004\*

\*

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

# 1

## Avances y retrocesos jurídicos: ¿el resurgir del derecho internacional?

Esta etapa ha quedado marcada por las consecuencias de la llamada *guerra contra el terror* iniciada tras el 11-S, que han supuesto, entre otras cuestiones, un grave desprecio al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y a las normas de derechos humanos. Las torturas a presos en las cárceles de Bagram (Afganistán), Abu Ghraib (Iraq), y Guantánamo (Isla de Cuba), han disparado la señal de alarma, tanto de los Gobiernos como de la opinión pública en general, en un contexto marcado por algunos datos positivos como la presentación de la primera causa por parte del Consejo de Seguridad ante la Corte Penal Internacional (CPI), contra los responsables de los crímenes contra la humanidad cometidos en Darfur (Sudán).

El análisis de lo acontecido en este periodo desde una perspectiva jurídica, viene marcado obviamente por la guerra de Iraq, y el debate que ésta suscitó por la ilegalidad con la que se llevó a cabo, pero también, por el incumplimiento flagrante y abusivo del DIH, sobre todo tras el *supuesto* fin de la guerra de Iraq. También se relatarán algunos puntos de inflexión, marcados por los avances en materia de responsabilidad jurídica internacional ante la CPI, toda una nota esperanzadora en la lucha por la justicia universal.

El primer dato a considerar en este análisis es el **aumento preocupante del número de víctimas civiles** en los conflictos armados recientes, lo cual refleja la necesidad de articular mecanismos más eficaces de protección. La población civil no es sólo víctima de las hostilidades, sino que ha llegado a convertirse en objeto de las mismas, o incluso en parte de la estrategia de guerra. Cabe citar como ejemplo, el caso de Darfur donde mujeres de entre 8 a 80 años han sido utilizadas como esclavas sexuales, o el conflicto de Iraq, que por su impacto mediático, ha servido para mostrar el número de víctimas civiles que puede llegar a haber en un conflicto armado. Sin embargo, ha habido otros puntos negros especialmente alarmantes como: Afganistán, Congo, Gaza, Darfur, Liberia, Chechenia o los campos de refugiados en Uganda, aunque estos han quedado eclipsados por la guerra de Iraq.

Una primera parte de este balance de dos años de derecho internacional, se dedicará a observar los ataques contra la legalidad internacional que sistemáticamente se han llevado a cabo durante este periodo. Seguidamente, se analizarán los avances que se han producido en materia de res-

ponsabilidad jurídica ante la CPI, lo cual es signo de fortalecimiento de la voluntad política de los Gobiernos, geográficamente este apartado nos conducirá a lugares como Srebrenica, RD Congo, Iraq, Ruanda, Israel o Darfur.

Es cierto que ha habido pocos avances, pero se observan algunas iniciativas positivas que han tenido lugar en este ámbito. Quizás por la sensibilización de la opinión pública ante la guerra de Iraq, tanto por el número de víctimas civiles como por los ataques al personal humanitario, organismos como la ONU y la OEA han adoptado resoluciones para proteger especialmente a la población civil y al personal humanitario.

Finalmente cerrarán este apartado, algunos datos del Estado Español, y las iniciativas que en materia de regulación de la ayuda humanitaria se han producido en el marco del Tratado sobre la Constitución Europea.

# 2

## Entre el crimen de guerra y la responsabilidad ante la Justicia internacional

La protección de la población civil es un principio fundamental del DIH. Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977 contienen normas específicas para garantizar dicha protección. El Cuarto Convenio está dedicado específicamente a ello. Además, se prevé que cuando se produzcan situaciones que no se dispongan en los tratados, la población civil queda protegida por los principios de DIH y derechos humanos. En este sentido, no hay limbos jurídicos como apuntan algunos países.

La guerra de Iraq, al margen de su carácter ilegal, inmoral e injusto, abrió un debate sin precedentes sobre las limitaciones del derecho internacional, los retos que sobre este marco jurídico se abrían y sirvió para que el DIH recuperase cierto protagonismo tras décadas de olvido. Desafortunadamente, la aparición del derecho internacional en el escenario internacional ha tenido lugar por su vulneración tanto en el trato a los prisioneros de guerra en Abu Ghraib y otros centros de detención similares, como por la matanza sistemática de civiles en los contextos citados anteriormente.

### 2.1

#### Torturas

Son conocidas y denunciadas por distintas organizaciones, las torturas y el trato que reciben los prisioneros de guerra en Guantánamo, a los que

EEUU considera combatientes ilegales, para mantenerlos en una especie de limbo jurídico. No obstante, fue el trato recibido por los prisioneros de guerra iraquíes a manos de los soldados estadounidenses y británicos el que ha hecho saltar la alarma sobre la violación de DIH. A este trato se suma el intercambio de imágenes, por uno y otro bando, de prisioneros de guerra como parte de una estrategia de presión psicológica con la que se pretende amedrentar al enemigo vulnerando los Convenios de Ginebra sobre el trato debido a los prisioneros de guerra. En 2003 los Estados Unidos iniciaron los juicios en tribunales militares en esta base naval para juzgar a los 650 prisioneros afganos, sospechosos de terrorismo, con la consecuente falta de garantía judicial para estos en este tipo de tribunales.

## 2.2

### Muertes de civiles y responsabilidad jurídica

A los civiles que mueren durante estos ataques armados y son llamados 'daños colaterales', y los prisioneros de guerra que han sido objeto de trato vejatorio, se suma el ataque que sufrió el Hotel Palestina de Bagdad en el que murieron dos periodistas, entre ellos el español José Couso. La investigación de sus muertes es reivindicada por la Federación Internacional de Periodistas ya que el ataque se produjo por un proyectil estadounidense. Lo que piden las familias y la Federación es que se considere su muerte como un crimen de guerra y los responsables sean juzgados por ello.

Tras los hechos y la falta de prevención, la responsabilidad jurídica de los autores de los crímenes cometidos pasó a ocupar el espacio mediático. Por una parte, se planteó (tras la entrada en vigor en 2002 de la CPI para juzgar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad, genocidio, agresión y crímenes de guerra), que este tribunal podría juzgar a quienes decidieron autorizar la guerra de agresión a Iraq, o a los responsables de las torturas y tratos vejatorios a los prisioneros de guerra.

En el primer caso, ha sido la justicia belga la que ha denunciado a Bush, Rumsfeld y Rice por lo que consideran una violación del derecho internacional por la invasión de Iraq al margen de la legalidad internacional. De hecho la justicia belga cuenta con una ley de justicia universal que otorga competencia universal para sus tribunales cuando se trate de crímenes de lesa humanidad, o guerra. Las autoridades belgas, debido a las presiones de los EEUU, se han visto obligadas en 2003, a limitar la jurisdicción de esta ley que fue aprobada en 1993. Finalmente no actuará cuando los países garanticen un juicio justo y el delito en cuestión esté tipificado como tal. Sin embargo,

con esta ley de justicia universal, se juzgó a un grupo de ruandeses, entre ellos a varias monjas, por su implicación en el genocidio de Ruanda, y también se abrió un contencioso contra Ariel Sharon, por las matanzas en los campos de refugiados palestinos en Líbano en 1982.

En cuanto a los responsables de las torturas en Abu Ghraib, en EEUU los mandos militares comenzaron a testificar en Consejo de Guerra. Por otra parte, en Iraq se creó un Tribunal Especial Iraquí encargado de juzgar a los responsables de crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra durante el régimen de Sadam. Tras la detención de Sadam se abrió el debate sobre qué tribunal debería juzgarle. Según la Comisión Internacional de Juristas, este tribunal podría juzgarle, siempre y cuando garantice la imparcialidad e independencia que le corresponden y actúe conforme a las disposiciones de derecho internacional y derechos humanos. No obstante, algunas organizaciones como Human Rights Watch, advierten de la necesidad de que participen en este Tribunal juristas internacionales, para garantizar un juicio equitativo.

Estos hechos han ocupado el espacio mediático; sin embargo ha habido otros avances en este ámbito que hay que citar, ya que contribuyen al fortalecimiento del derecho internacional:

La exigencia de responsabilidad jurídica por estos crímenes, que nos resultan tan lejanos, supone un fortalecimiento del derecho internacional y un gran avance en la consecución de la justicia universal, citar en este contexto los avances en:

- El Tribunal *ad hoc* para Ruanda: Que entre otros condenó en 2004 a un ex ministro ruandés por su papel en el genocidio de Ruanda.
- El Tribunal *ad hoc* para la ex - Yugoslavia: Que ya apunta que Milosevic pasará su vida en prisión pero no se le juzgará por genocidio, lo que puede afectar en el futuro a la justicia internacional para perseguir este delito.

Por otra parte, este tribunal tomó una decisión importante desde el punto de vista jurídico, ya que amplió en mayo de 2004, el concepto **Genocidio**: que se define como la eliminación sistemática de un grupo social por motivos de raza, religión, o política, y se ha ampliado para incluir a comunidades pequeñas sin importar el número de víctimas. Esta decisión supone un avance y sienta un precedente para evitar apelaciones como las del General serbobosnio Radislav Krstic, que apeló una sentencia anterior condenatoria de 46 años de cárcel por la matanza de Srebrenica. Según sus abogados, los cerca de 8.000 varones musulmanes asesinados en 1995 por las tropas coman-

dadas, entre otros por este oficial, eran “demasiado pocos” para condenarle por genocidio.

Este tribunal también comenzó el juicio para juzgar a los responsables de la mayor matanza de civiles en Europa tras la Segunda Guerra Mundial a los comandantes serbo-bosnios que mandaban las tropas que tomaron Srebrenica (el enclave donde fueron asesinados en 1995, 7500 musulmanes).

## 2.3

### La Corte Penal Internacional (CPI)

Los procesos judiciales iniciados en estos tribunales ad hoc, son fundamentales para exigir responsabilidades por los crímenes cometidos tanto en Ruanda, como en la ex – Yugoslavia. Sin embargo el avance fundamental que se produjo hacia la justicia universal fue la creación de la CPI. La Corte nació en 1998 en Roma, bajo el auspicio de Naciones Unidas. El Estatuto instituyó una CPI como institución permanente facultada para ejercer jurisdicción sobre personas que hubiesen cometido crímenes de grave trascendencia para la comunidad internacional: genocidio, lesa humanidad, guerra y agresión. De gran importancia es que el Estatuto de Roma prevé que no habrá inmunidad para los agentes estatales sea cual sea su cargo, si cometen alguno de los delitos tipificados.

### 2.3.1

#### Ataques a la CPI

Su entrada en vigor se produjo en 2002, e inmediatamente, a pesar de ser uno de los instrumentos más importantes creados para defender los Derechos Humanos y preservar a la humanidad del genocidio, fue sometido a un ataque sistemático de EEUU.

En principio, el Estatuto de la CPI únicamente tiene jurisdicción cuando cometa delitos un ciudadano de un Estado que lo haya firmado y ratificado, o el delito se cometa en territorio de un Estado parte. Sin embargo, bajo iniciativa del Consejo de Seguridad, la CPI tendrá la competencia exclusiva de obligar a cumplir la Ley a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, independientemente de que hayan ratificado el Estatuto o no. Esta facultad que se otorga al Consejo confiere a la Corte el carácter de institución con jurisdicción universal. Esta posibilidad es la que lleva a los EEUU a reivindicar constantemente inmunidad para sus soldados, (la consiguieron en 2002 y en 2003).

Sin embargo en 2004, los EEUU tuvieron que retirar su propuesta ante el Consejo de Seguridad de la ONU para prorrogar un año más su inmunidad,

por falta de los 9 votos necesarios para llevar a término su propuesta. Pudo influir en esta negativa el trato dispensado por las tropas estadounidenses a los prisioneros de guerra en Abu Ghraib y el escándalo que esto suscitó ante la opinión pública mundial.

Por otra parte, hay que citar que los EEUU iniciaron durante esta etapa su singular andadura para firmar acuerdos bilaterales con terceros países para exonerar a sus ciudadanos de la jurisdicción de la Corte, sin obviar que conseguir inmunidad bajo estas circunstancias iría en contra de los propósitos y principios del tratado constitutivo de la CPI. Este proceso abrió un duro debate en el ámbito de la UE, ya que había posturas discrepantes entre sus miembros (discrepancia intencionada por los EEUU para debilitar la unidad europea), finalmente se decidió que Europa se negara en bloque a firmar este tipo de convenios con EEUU.

### 2.3.2

#### Casos ante la CPI

La importancia de la CPI y su consolidación como instrumento, incluso de disuasión ante futuros crímenes de lesa humanidad, depende también de las causas que se vayan presentando ante la misma. Geográficamente el estudio de las causas abiertas en la CPI durante 2003-2004 nos conduce al Congo, Uganda y a Darfur (Sudán).

- A instancia de tres Estados parte se presentó ante el Fiscal de la Corte causas contra: La República Democrática del Congo y la República de Uganda, por matanzas de civiles en Ituri y en campos de refugiados respectivamente.
- Por otra parte, y este es el caso ya en 2005, citar por su relevancia el que el Fiscal de la CPI haya iniciado una investigación después de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas presentase causa por crímenes de guerra en Darfur. Conviene recordar que únicamente el Consejo de Seguridad podía someter esta cuestión ante la CPI en su facultad de ejercer justicia universal, lo que sienta un precedente en esta materia.

Además, habría que citar que el caso de Darfur donde en 2004 habían muerto ya 700.000 personas y existían alrededor de un millón de desplazados. Estos hechos han sido considerados por la ONU como crimen contra la humanidad y no genocidio. Baste recordar aquí la Sentencia del tribunal para la ex - Yugoslavia que en mayo de 2004 ampliaba el concepto de genocidio a ataques contra comunidades pequeñas sin importar el número de víctimas.

# 3

## Algunos avances en la protección de las víctimas civiles.

Puede afirmarse que la tipología de los conflictos ha variado en el periodo de post- guerra fría. Más que calificarlo de más violento Wallenstein y Sollenberg afirman que ha habido un incremento significativo de conflictos menores e intermedios en los noventa. En los conflictos más recientes en los que el 90% de las víctimas son civiles y requieren una respuesta más contundente en materia de protección, y sobretodo aplicar con diligencia los tratados internacionales sobre esta materia.

Entre 2003 y 2004 se han aplicado algunas iniciativas y resoluciones que apuntan hacia la necesidad de proteger a los sectores que han emergido como más vulnerables en el marco de los conflictos armados. Teniendo en cuenta que tras el 11-S los derechos humanos ha pasado a ocupar el último lugar en la agenda internacional:

- **El 26 de agosto de 2003: El Consejo de Seguridad de la ONU** aprobó por unanimidad la Resolución 1502/2003 que declara crímenes de guerra los ataques a trabajadores humanitarios de la ONU y ONG. Decisión que se toma tras el ataque a la sede de la ONU en Bagdad en el que murieron 23 personas.
- **El 10 de junio de 2003: La OEA,** aprueba la Resolución 1944/2003 sobre “promoción y respeto del derecho internacional humanitario”. Con la que se insta a los Estados Miembros y a todas las partes en conflicto armado a respetar sus obligaciones bajo DIH, en especial a las que se refieren a protección de población civil. Insta a los Estados miembros y partes en conflicto armado a respetar la imparcialidad, neutralidad, independencia de la acción humanitaria y asegurar la integridad del personal en misiones humanitarias.
- **4 Noviembre 2003: Israel presenta su primera resolución ante la Asamblea General de la ONU:** Israel reclama protección para los niños israelíes víctimas del terrorismo.
- **El 20 de mayo de 2004: El Consejo de Seguridad,** Dicta una resolución de condena a Israel por las matanzas de civiles registradas en los últimos años en Gaza.
- **A finales de 2004,** 15 Estados americanos crearon Comisiones Nacionales encargadas de emitir recomendaciones acerca de medidas necesarias para aplicar los Tratados sobre DIH y asesorar a los Gobiernos para su ratificación y adhesión.
- **En septiembre de 2004 en el marco de la conmemoración del 10 aniversario de Código de Conducta para la Ayuda Humanitaria** celebrada en La Haya, sirve para recordar que el DIH es

parte fundamental del Código y que hay que garantizar el derecho de asistencia a los que no participen en las hostilidades. Hay que diferenciar entre unidades militares y organizaciones humanitarias imparciales.

Estos datos reflejan que en los últimos tiempos se ha empezado a asumir por parte de las Naciones Unidas, que la asistencia material que se prevé en situaciones de crisis humanitarias constituye tan sólo una cara de la moneda del apoyo que necesita la población. La otra cara la constituye la necesidad de proteger, ya que un gran número de crisis, como la de Darfur, se han caracterizado por ser crisis de protección.

En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas, El ECOSOC, y el Consejo de Seguridad han ido adoptando, como se ha detallado anteriormente, una serie de resoluciones instando a los Estados Miembros y a las partes en conflicto para que cumplan sus compromisos internacionales en materia de derecho internacional humanitario y derechos humanos. Las Naciones Unidas, ante las crisis más recientes, donde la vulnerabilidad de la población civil ha sido tan manifiesta, han comenzado a actuar bajo parámetros de coordinación entre los organismos regionales e internacionales siempre que se trate de protección.

La violación del derecho internacional humanitario y de la legalidad internacional durante esta etapa no sólo se ha producido en situaciones de violencia directa, sino también en otros contextos donde se combina la violencia directa y la indirecta como es el conflicto palestino-israelí, cuya impronta quedó marcada en 2003 por la construcción del conocido como *Muro de la vergüenza* por parte de las autoridades israelíes. En primer lugar citar que mientras Israel presentaba un borrador de resolución ante la Asamblea General de la ONU, para aprobar que la incitación a perpetrar ataques suicidas fuese un crimen internacional, comenzaba a construir un muro separatista en Cisjordania. Para las autoridades israelíes se trata de una simple valla de seguridad para frenar ataques suicidas, mientras que para los palestinos es un muro de la vergüenza o del apartheid:

- **En Octubre de 2003, la Asamblea General de la ONU,** condenó la construcción del muro por ser contrario a derecho internacional. Incluso se presentó causa ante la Corte Internacional de Justicia en la Haya que declaró ilegal el muro. Esta decisión sin embargo es consultiva y no vinculante para las autoridades israelíes, aunque sí insta al Consejo de Seguridad y a la Asamblea general de la ONU que apliquen medidas para

poner fin a la construcción ilegal resultante de la construcción del muro.

## 4

### Algunas notas relativas al Estado Español

En España durante esta etapa se abrió fundamentalmente el debate sobre el apoyo del gobierno Español a la guerra de agresión a Iraq liderada por Estados Unidos. Esta cuestión eclipsó y paralizó cualquier otra iniciativa o actividad durante este periodo. La legalidad o ilegalidad de la guerra, la existencia o no de armas de destrucción masiva que legitimasen la intervención en Iraq, centraron la actividad política del país y movilizaron a la opinión pública que se manifestó masivamente en contra de dicha decisión.

Más allá de la guerra de Iraq, y las consecuencias que de ésta se derivaron, se tratarán en este caso otras situaciones de desprotección en territorio español:

#### 4.1

##### Refugio y asilo

Los efectos de cualquier conflicto o inestabilidad política conllevan desplazamiento de personas y solicitud de asilo o refugio en casos de persecución política. En ocasiones estas personas se convierten en objeto de violencia indirecta al no ser respetados en los países de acogida sus derechos humanos.

España que ha sido un país que ha conocido el exilio ha ido poco a poco convirtiéndose en país receptor de personas que huyen de sus países porque ven sus derechos humanos cuestionados. En este sentido, resulta significativo citar, en el marco de las actividades españolas en materia de protección, el balance que efectúa el CEAR (Comité Español de ayuda al Refugiado) con motivo de la conmemoración en 2004 de los 25 años de la Constitución española.

La entrada en vigor de la Constitución española coincidió con la adhesión de España a las dos normas jurídicas fundamentales para los refugiados: La Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York. Esta fecha coincidió con el hacinamiento de 300 personas solicitantes del estatuto del refugiado en Ceuta. Esta situación llevó al ACNUR a demandar al Gobierno español que dispensase trato digno a estas personas y agilizase los trámites del procedimiento de asilo. Esta situación hay que contextualizarla en el ámbito Europeo, y España como Estado miembro

de la UE, ya que en pleno proceso de armonización de las políticas comunitarias de asilo exigido por el Tratado de Ámsterdam, los Gobiernos aplican medidas para restringir la protección de los refugiados y cerrar fronteras, vulnerando la Convención de Ginebra.

La situación de los refugiados en este periodo se agravó por la reforma de la ley de extranjería, que llegó a modificarse en tres ocasiones a lo largo de una misma legislatura. La solicitud de estatuto de refugiado en España acabó por convertirse en misión imposible. A las dificultades geográficas para alcanzar suelo español, se sumaron las trabas y obstáculos que aumentaron con cada reforma de la ley de extranjería, lo que les convirtió en especialmente vulnerables.

En el Informe de 2003, el CEAR identificó como puntos 'calientes' Ceuta, Melilla, Fuerteventura y Tarifa, computando un total de 5.793 solicitudes de asilo en todo el territorio español, la cifra más baja desde 1997. El ejecutivo español negó en dicho periodo, el reconocimiento de la condición de refugiado al 94'51% de los solicitantes; es decir, sólo 175 personas, de las 5.793 demandantes, obtuvieron el estatuto de refugiado. La Oficina de Asilo y Refugio (OAR), completó esta cifra con 203 concesiones más, motivadas por razones humanitarias.

Por detallar estas cifras globales, indicar que, de las 5.793 solicitudes de asilo, 612 peticiones procedieron de Colombia, de las cuales tan solo 403 fueron aceptadas. Sin embargo, el país que mayor demanda de asilo presentó durante 2003, fue Nigeria, ya que se plantearon 1767 solicitudes de las que 1723 fueron inadmitidas.

Estos datos ayudan a entender que 2003 se convirtiese en el año en el que la demanda de asilo, en España, fue la más baja desde 1997. Por último, las provincias españolas en las que se presentaron las solicitudes de asilo, fueron porcentualmente:

- Madrid: se presentó el 52'63% de solicitudes de asilo.
- Ceuta: el 26'15% de las solicitudes.
- Melilla: 5'39%.
- Barcelona: 3'16%.
- Valencia: 2'65%.
- Las Palmas: 2'42%.
- Otras: 7'5%.

En definitiva 2003, fue una etapa de restricciones y trabas para quienes solicitaron asilo en España, agravando burocráticamente la ya compleja situación de aquellas personas que arriesgan sus vidas, por razones políticas o económicas en busca de un 'mundo mejor'.

## 4.2 “La Sala 4”

El informe 2003 del CEAR, relata como contexto de desprotección, la situación de los refugiados y asilados en el centro de internamiento de extranjeros que se abrió en Barajas. En 2004 se abrió la Sala 4 que acogía a personas rechazadas por el control policial de entrada a solicitantes de asilo. Los derechos de asistencia médica, asesoramiento de abogados en cualquier momento, comunicación con familiares, contacto con el consulado de su país, fueron inexistentes en la Sala 4. Se denunció la ilegalidad del centro y el Defensor del Pueblo abrió una investigación por la conculcación de derechos fundamentales de las personas retenidas en estos centros y también por contravención de la Ley de Extranjería.

## 4.3 Anteproyecto Código militar

Otra cuestión que abrió cierto debate, aunque en este caso en círculos castrenses, fue el borrador del código militar que se presentó en 2003. Probablemente, esta propuesta de reforma, se vio influenciada por el apoyo del Gobierno español a la guerra de Iraq y las manifestaciones públicas en contra de esta decisión. Este borrador indica que:

- “El que, en situación de conflicto armado de carácter internacional en el que tome parte España, con el fin de desacreditar la intervención de España en él, realizare públicamente actos contra la misma (...) será castigado con la pena de uno a seis años de prisión. Con la misma pena será castigado el que (...) divulgare noticias o informaciones falsas con el fin de debilitar la moral de la población o de provocar la deslealtad o falta de espíritu entre los militares españoles”.

Este delito de ‘derrotismo’ está previsto en la Ley vigente hasta la fecha que data de 1985, aunque hasta ahora el delito de derrotismo sólo podía cometerse cuando estuviese “declarada o generalizada la guerra”, mientras que el borrador de la nueva ley sustituye esta expresión por la de “conflicto armado de carácter internacional”.

Este anteproyecto deja en manos del Juez o del Tribunal el decidir si la situación en la que se comete el delito es un conflicto armado. Deja cierta inseguridad jurídica ya que puede llevar a plantear si estaban en conflicto armado los F-18 españoles cuando bombardearon Kosovo. O si están los militares españoles cuando acuden en misión ‘humanitaria’ a Bosnia, Afganistán o Iraq.

## 4.4 Condenas a España

Durante este periodo, hay que citar que el Estado español al margen de la vulneración de ciertos derechos fundamentales de colectivos citados con anterioridad, recibió algunas condenas de las Naciones Unidas. Concretamente el Comité de Derechos Humanos condenó a España por vulnerar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vinculadas a doble instancia penal y lentitud en la justicia.

## 4.5 Justicia Universal

Uno de los principios más controvertidos en materia jurídica es el de justicia universal, en virtud del cual una persona podría ser juzgada en cualquier parte del mundo, por un delito cometido. En 2004 se abrió el debate sobre el concepto de justicia universal, y la competencia de la justicia española para juzgar algunas causas presentadas como las que siguen:

El artículo 24.3 atribuye a la jurisdicción española el conocimiento del delito de genocidio, y se limita a exigir que el delincuente no haya sido absuelto, indultado o penado en el extranjero, o no haya cumplido la condena. El principio de justicia universal tuvo una de cal y una de arena, ya que no admitió a trámite la causa presentada por Rigoberta Menchú para investigar la matanza de los indios maya en Guatemala, y dilucidar la responsabilidad de los militares autores del genocidio contra la población maya. Sin embargo, sí aceptó la Audiencia Nacional el juicio al exmilitar argentino Adolfo Scilingo, por delitos de genocidio, terrorismo y torturas, por su presunta implicación en los *vuelos de la muerte*. Resulta fundamental y un paso en adelante hacia la justicia universal y la exigencia de responsabilidades por genocidio ya que se trata de bienes cuya protección resulta de interés para la Comunidad internacional.

# 5

## Notas sobre la Unión Europea

En materia legislativa sobre Acción Humanitaria, citar que esta etapa quedó marcada por los trabajos de la Convención que en materia de ayuda humanitaria plantea una serie de cambios respecto de la regulación anterior.

La ayuda humanitaria pasaría a formar parte del marco Constitucional, superando el actual Reglamento de ayuda humanitaria (1275/96) de 1996. Desde el sector humanitario, se alerta de la regresión que esto supondría ya que la nueva regulación dejaría la puerta abierta a canalizar la ayuda humanitaria a través de los Estados con el consecuente uso partidario de la misma como parte de la acción exterior del Estado. Quizás la cuestión que mayor controversia ha generado en el sector humanitario, es la propuesta de crear un Cuerpo Europeo de Voluntarios de Ayuda Humanitaria, ya que el sector humanitario reivindica la necesidad de especialización para el desempeño de este trabajo.

Por último, y en el marco de la necesidad de coordinar las distintas políticas en el marco de la UE, se insta a los Estados a respetar y actuar en materia de política de seguridad y defensa conforme a los principios humanitarios.

# 6

## Conclusiones

El balance de esta etapa en materia de legalidad internacional puede resultar negativo, debido a las graves violaciones que del derecho internacional han tenido lugar. A la negativa situación de los presos de guerra en las cárceles de Bagram, Abu Ghraib y Guantánamo se suma el último lugar que en la agenda internacional parece ocupar el respeto a los derechos humanos en el actual marco de la 'guerra contra el terror', donde se prima la seguridad a costa de cualquier derecho.

Esta situación se hace extremadamente compleja si se considera el aumento de los casos en los que los cuerpos de las mujeres se utilizan como arma de guerra, al igual que las torturas a los presos, y la población civil se convierte en definitiva en parte de la estrategia de guerra.

El periodo que comprende 2003 y 2004, queda marcado por una guerra calificada de agresión a Iraq, que por ilegal se intentó legitimar con causa humanitaria, y una no intervención en Darfur (Sudán) donde alrededor de 300.000 personas habían muerto al finalizar 2004.

El balance aunque negativo puede concluir con un dato en positivo como han sido, por una parte la resoluciones de la ONU para proteger al personal humanitario, y la puesta en funcionamiento de la Corte Penal Internacional, con las causas por las matanzas en Ituri (RDC) y en los campos de refugiados de Uganda, así como el inicio de la investigación por los crímenes contra la humanidad cometidos en Darfur.

La flagrante violación de la legalidad internacional, que ha tenido lugar en esta etapa como se ha relatado, ha propiciado el interés de los medios de comunicación y por ende de la sociedad civil por el respeto al derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Esta situación contribuye a la difusión de las normas internacionales y en definitiva a evitar que se incumplan o no apliquen por desconocimiento en el futuro.

# La acción humanitaria en la cooperación española en los años 2003 y 2004\*

\*

Artículo elaborado por **Francisco Rey** con  
la colaboración de **Teresa López Delgado**. IECAH.

# 1

## Introducción

Los años 2003 y 2004 han sido cruciales para el desarrollo de la acción humanitaria en España y se han producido cambios relevantes, desde diversos puntos de vista. Si el año 2003 se vio marcado por la guerra de Iraq y por el obscuro uso de la retórica humanitaria para justificar aquella intervención por parte del gobierno Aznar, con la consiguiente confusión en la opinión pública, el cambio de gobierno en 2004 abrió grandes expectativas entre los actores humanitarios que se vieron confirmadas en primera instancia con la elaboración y aprobación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que situaba en un lugar relevante la acción humanitaria.

Sin embargo, los cambios reales en la puesta en marcha de lo dispuesto en el Plan Director están tardando en producirse y los primeros datos cuantitativos que tenemos del año 2004 son preocupantes. Vuelve a producirse cierta confusión en la consideración de ciertas partidas presupuestarias como de acción humanitaria lo que hace que, según datos provisionales de la propia Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, el principal Ministerio en el desembolso de gastos humanitarios sea el Ministerio de Defensa con más de 44 millones de Euros, siendo la participación de la AECI de tan sólo 16 millones de Euros, lo que supone un escaso 13,9% del total de ayuda<sup>27</sup>. Se agravan estos datos al producirse una contabilización como de acción humanitaria de gastos dedicados a la reconstrucción. También están tardando en producirse los esperados cambios en las estructuras organizativas y de gestión de la ayuda que pudieran acometer con rigor las nuevas ideas recogidas en el Plan Director. Es preocupante también el escaso compromiso multilateral de nuestra acción humanitaria manifestado en una paupérrima participación en la respuesta a los llamamientos consolidados (CAP) de las Naciones Unidas.

Como aspectos positivos, se ha avanzado en la puesta en marcha de mecanismos de coordinación y diálogo entre las diversas administraciones y actores implicados promovidos desde la AECI.

Es de destacar en estos dos años la creciente participación de la cooperación descentralizada en la acción humanitaria. Las cifras de 2004 sitúan a las Comunidades Autónomas en conjunto al mismo nivel que el Ministerio de Asuntos Exteriores con más de 18 millones de Euros. A esto habría que añadir el que otros financiadores han especializado sus convocatorias de apoyo a proyectos de ONG con el apartado acción humani-

taria. Este es el caso de algunos Ayuntamientos como Córdoba o Valladolid o Fundaciones como la Fundación "la Caixa".

Las organizaciones no gubernamentales también han vivido con intensidad estos dos años y durante la guerra de Iraq esto se manifestó de modo claro. Pese a las posiciones y recomendaciones de la Coordinadora Estatal de ONG en el sentido de no aceptar fondos del gobierno por considerar que comprometían la imparcialidad e independencia de las ONG, algunas ONG sin experiencia en temas humanitarios ni presencia previa en Iraq, aceptaron fondos de la AECI y de modo aventurero pretendieron trabajar en aquel país, con resultados bastante discutibles. Por el contrario, algunas ONG con tradición humanitaria y la propia Coordinadora elaboraron propuestas de mejora de la acción humanitaria española y han sido muy activas en el proceso de elaboración del Plan Director, siendo visible un avance conceptual importante y una mayor claridad sobre las especificidades de este ámbito de trabajo. Aunque con retraso respecto a las ONG de desarrollo, se comienza a consolidar un grupo de ONG humanitarias con misiones claras y trabajo sólido.

La opinión pública española ha respondido razonablemente ante las situaciones de emergencia ocurridas en estos dos años, sobre todo cuando se ha tratado de desastres súbitos de componente natural. Aunque es difícil manejar datos fiables en esta materia, todo parece indicar que la respuesta a crisis de larga duración, como las crisis alimentarias de África o a conflictos armados como el de Darfur, ha sido mucho menor y las agencias humanitarias han tenido serias dificultades para obtener fondos en aquellas situaciones.

# 2

## Una visión general de la acción humanitaria española en el periodo.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 (Ley 23/98 LCID) incorpora la ayuda humanitaria como uno de los instrumentos de la cooperación española (artículo 9) y en su artículo 12 profundiza en su definición y mecanismos y criterios de ejecución. Como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones y en los propios documentos del Plan Director 2005-2008, la definición es bastante pobre y, en cualquier caso, bastante anticuada en relación a lo que hoy se entiende por acción humanitaria entre la comunidad de donantes.

Precisamente en el periodo 2003-2004 y como consecuencia de la incorporación de nuestro país

al llamado *Good Humanitarian Donorship* y al proceso iniciado en el CAD de revisión de las definiciones de acción humanitaria y, por tanto, de la adscripción de partidas presupuestarias a los diferentes sectores del CAD, se ha producido un cambio en la manera de contabilizar las contribuciones españolas que dificulta la comparación de datos entre los diversos años<sup>28</sup>. Teniendo en cuenta estas consideraciones y estableciendo las oportunas cautelas, la "foto" cuantitativa de la ayuda humanitaria oficial de estos últimos años sería:

f<sub>6</sub>

### **Ayuda Humanitaria Española. 1998-2004**

Fuente: PACI seguimiento 2002. PACI seguimiento 2003, Avance seguimiento PACI 2004 y notificaciones Gabinete AECl.

En millones de Euros constantes de 2001. Fuente PACI seguimiento 2002. PACI seguimiento 2003, Avance seguimiento PACI 2004 y notificaciones Gabinete AECl.

Esos datos nos hablarían de un aumento considerable de las cifras en 2004, pero nos mostrarían una distribución entre Ministerios y conceptos preocupante. Durante el Informe iremos profundizando estos datos y cuestionando el valor de algunos de ellos.

Según los datos del Avance de Seguimiento del PACI 2004, en los que se considera un epígrafe Acción Humanitaria dentro exclusivamente de la AOD bilateral los datos son los siguientes:

f<sub>7</sub>

### **Distribución de la AOD total por agentes y modalidades de ayuda**

Fuente. Avance de Seguimiento del PACI 2004.

f6

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ayuda Humanitaria Total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79	64,32	91,89
% de AH sobre total de AOD	2%	5%	3%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%
Gestión Gabinete Técnico AECl				7,47	4,98	16,30	13,9 <sup>29</sup>
% AECl				29,2%	25%	25,34%	15,1%
AOD M <sup>a</sup> de Defensa*		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34 <sup>30</sup>

\*no se conoce el % de ayuda humanitaria

En millones de Euros constantes de 2001.

Agente	AOD Multilateral		AOD Bilateral			Acción Humanitaria	Sensibilización y educación para el desarrollo	Total AOD
	Aportaciones a la UE	Contribuciones a OIF	Contribuciones a OINF	Cooperación Bilateral				
				Reembolsable (FAD y FCM)	No Reembolsable (deuda) (Programas /Proyectos)			
Ministerio de Administraciones Públicas	0	0	46.440	0	510.156	0	30.609	587.205
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0	0	0	907.194	0	0	907.194
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	0	0	51.576.859	33.228.249	277.016.168	18.234.292	2.196.483	382.252.062
Ministerio de Cultura	0	0	0	0	623.068	0	0	623.068
Ministerio de Defensa	0	0	0	0	1.259.710	44.083.994	0	45.343.654
Ministerio de Economía y Hacienda	505.110.000	307.560.911	0	0	161.164.144	328.968	0	974.164.024
Ministerio de Educación y Ciencia	0	0	1.720.469	0	7.467.774	0	0	9.188.243
Ministerio de Fomento	0	0	106.371	0	1.085.153	0	0	1.191.524
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	0	0	0	154.129.294	30.812.544	5.431.077	0	190.372.915
Ministerio del Interior	0	0	0	0	1.501.304	1.807.751	0	3.309.055
Ministerio de Medio Ambiente	0	0	129.950	0	593.657	0	0	717.607
Ministerio de Sanidad y Consumo	0	0	750.889	0	3.553.321	0	0	4.304.210
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	0	0	818.573	0	19.873.622	4.248.000	0	24.940.195
Ministerio de Vivienda	0	0	0	0	414.089	0	0	414.089
Otras entidades públicas	0	0	0	0	17.368.271	0	0	17.529.546
<b>Total Administración General del Estado</b>	<b>505.110.000</b>	<b>307.560.911</b>	<b>55.143.562</b>	<b>187.357.534</b>	<b>363.314.998</b>	<b>73.805.064</b>	<b>181.275</b>	<b>1.655.844.590</b>
<b>Total Comunidades Autónomas</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>194.536.887</b>	<b>18.088.059</b>	<b>2.388.619</b>	<b>223.513.564</b>
<b>Total Entidades Locales</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>86.677.654</b>	<b>0</b>	<b>10.886.618</b>	<b>91.116.455</b>
<b>Total AOD neta española (euros)</b>	<b>505.110.000</b>	<b>307.560.911</b>	<b>55.143.562</b>	<b>187.357.543</b>	<b>644.529.540</b>	<b>91.893.123</b>	<b>17.715.786</b>	<b>1.970.474.609</b>

Con respecto a la distribución geográfica de la ayuda basándonos en datos del Informe “La salud y la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria 2005” tenemos

f<sub>8</sub>

### Evolución de la distribución regional de la AOD Bilateral en Ayuda Humanitaria

Fuente: Informe *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2005*, a partir de datos facilitados por la Subdirección Gral. de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) del MAEC.

f8

Regiones	2003( _ )	2003%	2004( _ )	2004% Total	2004% (Total menos no especificados)
África del Norte	4.056.336	5	10.452.296,30	10,7	12,8
África Subsahariana	4.444.614	6	18.905.089,70	19,4	23,3
Extremo Oriente	248.683	0,3	1.672.888,80	1,7	2,1
Oriente Medio	20.870.068	26	15.246.973,20	15,7	18,8
Centro y Sur Asia	x	x	8.283.190,20	8,5	10,2
Asia, No Especificados	x	x	87.029,70	0,1	0,1
América Central y Caribe	588.704	1	13.650.163,70	14	16,8
América del Sur	28.963.169	37	4.838.554,80	5	5,9
Europa	150.000	0,2	7.993.352,50	8,2	9,8
PVD Sin Especificar	19.606.017	25	16.281.736,60	16,7	x
<b>Total</b>	<b>78.927.591</b>	<b>100</b>	<b>97.411.276</b>	<b>100</b>	<b>100,00</b>

Hemos respetado las cifras totales que da la SGPEPD, aunque muchos conceptos –como lo dedicado a Europa que serían gastos de reconstrucción llevados a cabo por las FF.AA– serían discutibles tal y como explicaremos más adelante.

Estos datos brutos, que iremos analizando en el Informe, confirman algunas de las cuestiones que ya se han puesto de manifiesto en anteriores trabajos<sup>31</sup>:

- Escaso peso porcentual de la acción humanitaria dentro de la AOD. No olvidemos que la media del CAD es del 10% en este mismo periodo y la española ronda el 4%.
- Avances conceptuales pero, paradójicamente, confusión entre acción humanitaria y reconstrucción y entre los diversos componentes de la acción humanitaria.
- Crecientes compromisos internacionales en la materia, pero escasa implantación real.
- Escasa colaboración con los organismos multilaterales en especial con los llamamientos consolidados (CAP) de Naciones Unidas
- Débil papel de la AEI en la gestión de la ayuda y preocupante descenso en 2004.
- Creciente papel del Ministerio de Defensa en tareas vinculadas, sobre todo, a reconstrucción de medio largo plazo (que no debería incluirse como humanitaria) y respuesta de emergencia.
- Avances relevantes en la relación entre las Administraciones y de éstas con las ONG para la coordinación de la respuesta ante las crisis, pero falta de concreción de protocolos, líneas de financiación específica para programas humanitarios, etc..

### 3

#### **Los cambios legislativos. De la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) al Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008.**

La aprobación de la LCID en 1998 supuso, sin duda, un hito en la consolidación de la política de cooperación como política pública y en la articulación de sus principios, prioridades, instrumentos y actores. Por vez primera en nuestro Estado se cuenta con una base jurídica sólida para el impulso de una cooperación comprometida con la realidad de la pobreza en muchas zonas del planeta. En materia de ayuda humanitaria, la LCID es claramente insuficiente y se presta a ciertas confusiones que, aún no siendo un freno para una ayuda coherente, si debieran modificarse en el futuro.

En primer lugar la definición de lo que es la ayuda humanitaria del artículo 12 de la LCID es anticuada y con una visión alicorta de la misma “la ayuda humanitaria consiste en el **envío urgente**, con carácter no discriminado, **del material** de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia...<sup>32</sup>”. Esta concepción de **envío de material** ha marcado toda la ayuda española desconociendo que hay otros muchos modos de ayuda que no consisten en esa simplificación del concepto. El apoyo a estructuras locales, la preparación para desastres, la presencia de recursos humanos cualificados, y otras muchas cosas parecen quedar fuera de esta pobre definición. La redacción es poco acertada también en lo de **no discriminado**. La idea de no discriminación negativa de las víctimas, que equivaldría a imparcialidad, por supuesto es correcta, pero la redacción es ambigua.

En segundo lugar se incorporan elementos confusos al decir en el artículo 9.c que “ayuda humanitaria tanto alimentaria como de emergencia, incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz instrumentada por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales” y en el 12 que “la cooperación española promoverá el respeto del derecho humanitario y asimismo apoyará en ese ámbito medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las misiones de mantenimiento y consolidación de la paz, instrumentadas por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales”. Promover el respeto al derecho humanitario, estupendo; apoyar la vinculación con la prevención y la resolución de conflictos puede parecer deseable pero la experiencia muestra que los valores y las prioridades son distintos y que no es tarea fácil; incluir las misiones de paz, cuando la mayor parte de ellas no tienen un mandato que las acerque a la acción humanitaria, por mucho que se matice que por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales es, como veremos, también complejo.

En cualquier caso, durante los años 2003 y 2004 se han iniciado interesantes procesos de clarificación sobre lo que es y debe considerarse acción humanitaria a los que se ha sumado la cooperación española y que en el futuro deberían hacer que se reformara la LCID en un sentido más avanzado y en línea con las posiciones del conjunto de la comunidad humanitaria internacional.

#### 3.1

##### **El Plan Director 2001-2004 y los Planes Anuales de Cooperación (PACI).**

Durante el año 2003 y 2004 seguía en vigor lo dispuesto en el Plan Director 2001 – 2004 y los subsiguientes PACI.

El Plan Director 2001-2004 incluía ciertos avances y desarrollos en esta materia y una cierta modernización de los conceptos que, sin embargo, se ha ido quedando vacía de contenidos. Así, en el epígrafe **Estrategias de intervención: prioridades sectoriales**, se incorporaba un original apartado de *Prevención de Conflictos* en el que se enfatiza la “puesta en marcha de una acción diferenciada, adecuándola a los diferentes supuestos de conflicto e integrando sistemáticamente las acciones de ayuda humanitaria de emergencia y rehabilitación” o “la promoción de la autonomía de las poblaciones afectadas, fortaleciendo los recursos locales,...”. Aún reconociendo el alto grado de aleatoriedad en esta materia, se establecía como marco presupuestario el dedicar 24 millones de Euros anuales a este tema con el objetivo de que fuera el 3% de la AOD.

En el apartado dedicado a los instrumentos, el Plan Director 2001-2004 incorporaba en materia humanitaria algunas cuestiones muy positivas: utilización del término acción humanitaria en algunos casos, con el reconocimiento de las dos componentes clásicas asistencia y protección como complementarias; ampliación del concepto de ayuda incorporando elementos de medio plazo; incorporación de las contrapartes locales, las ONGD y los organismos especializados como destinatarios y canales de la ayuda; compromiso con las crisis prolongadas y olvidadas, estableciendo además el compromiso en la reforma del sistema español de actuación humanitaria, mejorando la planificación y la mejora de las estructuras de gestión a través de dos cuestiones concretas: la elaboración de un Plan de Intervención con otros actores y las mejoras institucionales y financieras para fortalecer la Unidad de Ayuda Humanitaria de la AECl.

El marco presupuestario que se establecía para la ayuda humanitaria fijaba el objetivo de llegar a los 34,17 millones de Euros en 2004, que se ha visto claramente superado. Por otra parte, el Plan Director fijaba una asignación anual de 71,9 millones de Euros al Ministerio de Defensa, de los cuales no queda claro cuánto se imputa como AOD y dentro de ella cuánto como ayuda humanitaria.

Pese a estos avances teóricos, los PACI, de hecho, volvían a una concepción puramente emergencista de la ayuda humanitaria y ni la prevención de conflictos ni la acción humanitaria o la rehabilitación han sido objeto de desarrollo posterior a través de documentos de estrategia, como lo han ido siendo otros sectores como la salud, el medioambiente, y otros. Por tanto, en lo que afecta al desarrollo del Plan Director 2001 – 2004 en estas materias, el periodo cubierto por el Plan Director no arrojó novedades.

Los PACI insistían en la necesidad “urgente” de elaborar protocolos de actuación en emergencia con la implicación de varios Ministerios y con la puesta en marcha de los acuerdos con Protección Civil para actuar en tres fases diferenciadas: rescate y socorro, “envío” de asistencia y por último rehabilitación. Los PACI de esos años planteaban la necesidad de elaborar protocolos de actuación para las situaciones de emergencia y estrategias para la vinculación de la ayuda con la rehabilitación y el desarrollo que no se han concretado. Pese a los intentos de concreción de estos protocolos y a haber circulado diversos borradores, el año 2004 finalizó sin que ninguno de estos compromisos se hubiera cumplido.

### 3.2

#### **El proceso de elaboración del Plan Director 2005-2008.**

Con la llegada del nuevo gobierno en abril de 2004, la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 se convirtió en una de las prioridades en materia de política exterior. Para ello, se inició con cierta urgencia un proceso que incorporó la participación de numerosos actores de la cooperación (ONG, CC.AA., expertos, representantes de otros ministerios, ...) que concluyó, como es preceptivo, con la aprobación del Plan en los diversos órganos consultivos de la cooperación (Consejo de Cooperación y Comisión Interterritorial de Cooperación) y en el Congreso de los Diputados y que comenzó su andadura en enero de 2005.

En el apartado de acción humanitaria la participación de las ONG especializadas y de la CONGDE fue muy activa y los diversos documentos y borradores de trabajo fueron discutidos con muchos actores en talleres de trabajo.

Dos de los apartados del Plan afectan más claramente a la acción humanitaria. El dedicado a la Prevención de conflictos y construcción de la paz, en el apartado de Estrategias y prioridades sectoriales y el dedicado específicamente a la acción humanitaria en el capítulo de instrumentos de la Cooperación española.

En el capítulo de Acción Humanitaria algunas de las novedades más destacables serían:

- 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.
- Énfasis en el respeto del marco internacional y en

los principios y valores de la AH. Así el Plan Director proclama que:

“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 dependen 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”.

Aún quedando fuera del Plan Director los aspectos procedimentales o de organización concreta, se proponen 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 post-emergencia. 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 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. Esta reafirmación del respeto al marco jurídico internacional y a los valores humanitarios cobra especial importancia, aunque a veces pueda resultar retórica, dado el uso y abuso de la jerga humanitaria que el gobierno del Partido Popular hizo durante la guerra de Iraq.

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 seña 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.

### 3.3

#### La incorporación a iniciativas internacionales.

Como se ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones, la cooperación española –especialmente la oficial en el ámbito humanitario - ha estado bastante ausente de los debates y las iniciativas emprendidas desde mediados de los años noventa para mejorar la respuesta humanitaria. Ni el proyecto Esfera y otras iniciativas de calidad, ni el Proyecto de Rendición de Cuentas Humanitaria (Humanitarian Accountability Project) o las iniciativas comunes de evaluación de ALNAP (Active Learning Network on Accountability and Performance<sup>33</sup>) han contado con activa participación española. Por ello, es de destacar la incorporación de la AECl al *Good Humanitarian Donorship* (Buenas donaciones humanitarias) GHD en su reunión de Ottawa en el año 2004.

La iniciativa del GHD surge en 2003 auspiciada por la cooperación sueca, ente otras, para establecer criterios comunes que comprometan a los donantes en momentos en los que la confusión sobre lo que es o no es humanitario y la manipulación del concepto alcanzaban cotas increíbles. La primera Conferencia del GHD en Estocolmo aprobó 23 principios que los donantes se comprometen a cumplir en sus actuaciones y un plan de trabajo y calendario para llevarlo a cabo<sup>34</sup>.

Las reflexiones del GHD han sido recogidas por el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) que ha ido adoptando algunas cuestiones y ha planteado otras a discusión buscando posiciones comunes de todos los donantes también en este foro. Pese al escepticismo con el que numerosas organizaciones, sobre todo ONG, ven la GHD, en el ámbito español, la incorporación de nuestra cooperación a ella ha sido positivamente valorada por el resto de actores humanitarios en la medida que supone una voluntad por vincularse a las corrientes más avanzadas y a hacer hincapié en los principios y valores humanitarios y en su marco jurídico. No obstante, la AECl no ha elaborado en este periodo su plan de acción para el cumplimiento de los puntos de la GHD y es esta una asignatura pendiente para el futuro.

### 3.4

#### Avances contradictorios. Confusión en la contabilización de la acción humanitaria.

El proceso de vinculación y articulación entre el GHD –centrado en la acción humanitaria– y el CAD –hasta la fecha preocupado básicamente por los temas de desarrollo y que sólo colateralmente había recogido cuestiones de conflictos o emergencias– es muy positiva, pero está planteando algunas confusiones que en el caso español están siendo importantes<sup>35</sup>. La más relevante en estos momentos está siendo la relacionada con la contabilización de los fondos y con el cómputo de ciertas partidas como de “acción humanitaria”. Hacemos aquí referencia detallada a ellas pues no es sólo un problema metodológico que dificulta el manejo de datos y la comparación, sino que refleja una cierta confusión y falta de solidez de algunos de los avances a los que hemos hecho referencia.

En el Seguimiento del PACI 2003 se contabilizaron como AOD (no se especificaba si como acción humanitaria pues en aquella época no se utilizaba por la Administración ese término sino el de ayuda de emergencia) las contribuciones financieras multilaterales a las misiones de la ONU. En el Avance de Seguimiento del PACI de 2004 se excluyen estas aportaciones al haber sido excluidas por el CAD hasta que no se decida definitivamente el tema, ya que se considera que no se computan con el detalle necesario. Sin embargo, de modo contradictorio, se mantienen en el Avance de Seguimiento del PACI 2004 las aportaciones bilaterales a ese mismo tipo de misiones, contabilizándose, además todas ellas como de acción humanitaria. Nos parece un error que dificulta extraordinariamente la comparación de datos y que no responde a ningún criterio sólido. Mucho menos a un criterio humanitario. Esperamos que en la versión definitiva del

Seguimiento del PACI se subsane este tema y se asuman otros criterios.

- El Seguimiento del PACI 2004 incluye el epígrafe acción humanitaria dentro exclusivamente de la AOD bilateral, con lo que no se incluyen las aportaciones a organismos humanitarios multilaterales (OCHA, OMS, PAM, ). Por supuesto que durante esos años ha habido aportaciones, escasas, a esos organismos de carácter humanitario que deberían haberse reflejado.
- Consideración como partidas de acción humanitaria a créditos. La tendencia hasta la fecha, seguida por el Financial Tracking System (FTS) de Naciones Unidas (OCHA) o por el llamado formulario de los 14 puntos de la Oficina Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), así como por lo que podríamos llamar criterio consuetudinario en el acervo del sector humanitario, ha sido contabilizar sólo aquellas partidas que son donación pura. Nunca las que comportan un componente de crédito o de cooperación reembolsable. Pues bien, en el manejo de datos del Avance de Seguimiento del 2004 se incorporan como acción humanitaria partidas algunas que son reembolsables. El Plan Director 2005-2008, como hemos visto, deja claro el carácter no reembolsable que deben tener las contribuciones humanitarias.
- Confusión entre componentes de la acción humanitaria y la reconstrucción. El moderno concepto de acción humanitaria es más amplio que la ayuda y conlleva otros componentes como la preparación ante desastres, la protección y la rehabilitación “inmediata” post- desastre. Es decir, en un marco temporal breve tras el impacto del desastre que algunos donantes fijan en tres o como mucho seis meses. Nunca las tareas de reconstrucción de medio o largo plazo. Este criterio se modifica en las crisis largas que producen refugiados y desplazados internos. Pues bien. El Avance de Seguimiento del PACI incorpora de un modo poco claro partidas, básicamente del Ministerio de Defensa, para tareas de reconstrucción en Bosnia, Kosovo y Afganistán<sup>36</sup>.
- Computación como gastos de acción humanitaria de los derivados de la asistencia a los refugiados en el país donante. El CAD, desde hace algunos años permite esta imputación, que en el caso español correspondería a partidas gestionadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS). A efectos presupuestarios estas cifras de AOD gestionada por el MTAS han representado en torno a los 18 millones de euros (18.781.224,6 en 2003 y 16.028.786 euros en 2004). Esas cifras contrastan con el fuerte descenso de la ayuda a los refugiados en los países beneficiarios que se redujo de 11.230.239 en 2003 a 4. 238.556 en 2004. Este tema debería estudiarse en profundidad pues dadas las escasas solicitudes de asilo aceptadas parecen unas cifras muy altas y debe-

rían computarse como acción humanitaria, en el mejor de los casos, sólo las del primer año.

Todo ello nos ha planteado dificultades para elaborar el Informe pero lo que es más importante nos ha puesto de manifiesto la urgencia de avanzar en la resolución de estas contradicciones.

En definitiva, podemos decir que pese a haberse ha producido una cierta clarificación conceptual sobre lo que es la acción humanitaria y el papel que ésta debe jugar dentro de nuestra cooperación, unido a un creciente compromiso con las iniciativas internacionales en la materia, subsisten ciertos elementos de confusión en torno a la acción humanitaria en la cooperación española. Estos elementos confusos son bien visibles en el manejo de los datos sobre nuestras aportaciones financieras a cuestiones humanitarias. La incorporación a la práctica de estas cuestiones está tardando en producirse, así como el fortalecimiento de las estructuras administrativas para llevarlas a cabo.

## 4

### La gestión de la ayuda humanitaria pública española

A tenor de lo dispuesto en la LCID la ayuda humanitaria, como el resto de instrumentos de la cooperación pública española, depende del Ministerio de Asuntos Exteriores (actualmente de Asuntos Exteriores y Cooperación) que “coordina la política de cooperación y administra los recursos”. Corresponde a la Secretaría de Estado para la Cooperación internacional y para Iberoamérica (antigua SECIPI actual SECI) la “formulación y ejecución de la política de cooperación... así como la programación, dirección, seguimiento y control de las actividades consiguientes”. A la AECI, por fin, se la considera como el órgano de gestión, por tanto órgano ejecutivo, de la política de cooperación.

Así como en otros ámbitos y sectores de cooperación tanto la SECIPI como la AECI han ido contando con recursos personales y mecanismos de gestión y fondos en evolución, no ha sido así en el ámbito humanitario. En los dos años aquí analizados los cambios reales en las estructuras de gestión de la ayuda han sido prácticamente nulos y los cambios previstos en el Plan Director 2005 - 2008 no verán la luz hasta 2005.

Aparte de la LCID otras disposiciones legales de interés en este ámbito son:

- Orden de 2 de abril de 1983 (BOE de 6 de mayo) por la que se creó el Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero.
- Real Decreto 810/1999 de 14 de mayo (BOE de 17 de mayo) por el que se crea la Comisión Interministerial para coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior, que queda adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Real Decreto 1123/2000 de 16 de junio (BOE de 30 de junio) por el que se regula la creación e implantación de Unidades de Apoyo ante Desastres.

Durante estos dos años se ha producido un cierto uso de la Comisión Interministerial en el caso de la guerra de Iraq, siendo de poca utilidad las otras dos normas.

La ayuda humanitaria oficial española se canaliza a través de varias vías:

- **AH multilateral.** Como parte de las contribuciones a Organismos internacionales no financieros. Básicamente ACNUR, OCHA, PAM, UNICEF. Estas contribuciones pueden ser obligatorias (cuotas) o voluntarias. Estas contribuciones han sido hasta hace unos años provenientes del Ministerio de Asuntos Exteriores pero en los últimos años algunas Comunidades Autónomas han suscrito acuerdos con algunos organismos como ACNUR a los que aportan fondos directamente.
- **AH bilateral.** Consistiría en las contribuciones del Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la AECl así como de otros Ministerios, particularmente el de Defensa, así como de actores de la cooperación descentralizada, que pueden canalizarse como:
  - Aportaciones directas de la AECl. Provenientes de diversas partidas presupuestarias y ejecutados directamente por la AECl o con otros organismos
  - Aportaciones de la AECl provenientes de la Cuenta de Ayuda de Emergencia mediante la que AECl recoge contribuciones particulares o de otras instituciones
  - Subvenciones a ONG para proyectos de ayuda humanitaria a través de la Convocatoria Abierta y Permanente. (CAP). Con la CAP se pueden financiar una gran diversidad de acciones, pero no es una convocatoria específica para ayuda humanitaria como se ha venido demandando históricamente en el sector humanitario.
  - Subvenciones a ONG para acciones de carácter humanitario, básicamente de emergencia, dentro de las Estrategias que fueron aprobadas a diversas ONG y que estuvieron vigentes durante los años 2003 y 2004.
  - Aportaciones de Comunidades Autónomas o Ayuntamientos. Suelen canalizarse a través de ONG pero en ocasiones lo han hecho a través de la AECl (caso de Iraq) o incluso directamente

mediante sus dispositivos de protección civil, bomberos, etc. (situación frecuente tras desastres naturales)

- **AH multilateral.** Aportaciones finalistas a proyectos específicos de organismos internacionales. Suelen ser decididas también por el Gabinete de AECl

#### 4.1

##### La ayuda humanitaria multilateral.

Como dijimos más arriba, los cambios en la manera de cuantificar y computar los gastos de ayuda por parte de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo de la SECI (SGPEPD, antigua Oficina de Planificación OPE) nos han dificultado tener una información correcta de este apartado. Uno de los problemas que tiene la Administración española en esta materia y que provoca situaciones como la que se refleja en la Figura 3 es que el sistema de notificación (reporting) a los organismos internacionales que se encargan del seguimiento y contabilización de las contribuciones es doble y, como hemos podido comprobar sin la suficiente coordinación e intercambio de información.

La SGPEPD se encarga de la notificación al CAD a través del *Creditor Reporting System* (CRS), sistema muy complejo, con ciertos elementos de ambigüedad en materia humanitaria y que notifica varios meses después de tomada la decisión financiera de ayuda. Por otra parte, el Gabinete de la AECl es quien notifica a ECHO y supuestamente también a OCHA, las decisiones de ayuda en tiempo real siguiendo el llamado formato de los 14 puntos. Ambos procedimientos no han estado hasta la fecha suficientemente coordinados, las notificaciones han debido ser tardías y eso provoca que en algunas estadísticas de organismos internacionales o centros de investigación como las que mostramos en el capítulo 2 nuestro país salga subrepresentado. La innovación del avance de seguimiento del PACI 2004 de considerar toda la acción humanitaria como parte de la AOD bilateral no ha contribuido a aclarar las cosas.

Analizando todas las contribuciones multilaterales de aquellos años y entresacando aquellas para organismos humanitarios con un criterio "amplio" (por ejemplo cuestiones de derechos humanos en Colombia, o programas alimentarios en situaciones de crisis) el listado de contribuciones multilaterales humanitarias españolas sería:

## Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2003

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gabinete técnico de la AECL y del Seguimiento PACI 2003

f9

### Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2003

Programa Mundial de Alimentos, PMA	961.000,00
PMA, Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia, RAIE	1.497.781,00
Programa Mundial de Alimentos, PMA, Iraq	1.500.000,00
Programa Mundial de Alimentos, PMA, Etiopía	1.000.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF	1.903.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Iraq	1.000.000,00
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR	2.043.000,00
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, en Angola	100.000,00
Programa ACNUR para refugiados saharahuis	240.000,00
Programa regional vinculado a la situación colombiana de ACNUR (oficina de ACNUR en Bogotá)	210.000,00
Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios de las NNUU, UNOCHA	120.000,00
Oficina del Representante oficial de niños y conflictos armados	40.000,00
Oficina del Alto Comisario de Naciones Unidas de Derechos Humanos en Colombia	144.000,00
Oficina del Enviado especial del Secretario general de las NNUU para la asistencia internacional a Colombia	60.000,00
<b>TOTAL multilateral humanitarios 2003</b>	<b>10.818.781,00</b>

En el año 2004 las contribuciones a Organismos Internacionales No Financieros (OINF) contabilizadas como AOD general se redujeron un 29,4% con respecto a las de 2003, precisamente por los cambios ya citados de no computar las aportaciones a misiones de paz de la ONU, según datos del avance de seguimiento. Sin embargo, en un análisis más cuidadoso de estas aportaciones a organismos de carácter humanitario los datos son algo más optimistas, con un avance respecto a 2003 de casi un 50%.

f<sub>10</sub>

### **Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gabinete técnico de la AECl y del Avance de Seguimiento PACI 2004

f<sub>10</sub>

#### **Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2004**

Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, subvención FAO, PMA	1.211.000,00
PMA, Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia	141.348,15
PMA, Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia	1.497.781,00
Programa Mundial de Alimentos, PMA, Sudán	1.600.000,00
Programa Mundial de Alimentos, PMA, Bolivia	600.000,00
Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR) PMA, Mauritania	300.000,00
FAO, Lucha contra la plaga de langosta en el Sahel Africano.	700.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Varios países	2.153.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, R. D. Congo	600.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Territorios palestinos	532.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Kenia	600.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Darfur, Sudán.	500.000,00
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR	2.043.000,00
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR	200.000,00
Llamamiento de actuaciones de emergencia en Darfur, Sudán, ACNUR	1.000.000,00
Programa ACNUR para refugiados saharahuis	320.000,00
Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios de las NNUU, UNOCHA	170.000,00
Oficina del Representante oficial de niños y conflictos armados	40.000,00
Oficina del Alto Comisario de NNUU de Derechos Humanos en Colombia	210.000,00
Oficina del Alto Comisario de NNUU de Derechos Humanos en Colombia	160.000,00
Oficina del Alto Comisario de NNUU de Derechos Humanos en Colombia	60.000,00
<b>TOTAL multilateral humanitarios 2004</b>	<b>14.638.129,00</b>

En cualquier caso, no consta en la documentación que hemos analizado cuales han sido las contribuciones específicas a los CAP de la ONU. Durante estos dos años, nuestro país ha sido un serio cumplidor de sus obligaciones financieras y buen pagador, por tanto, de las contribuciones obligatorias a OINF, pero un parco contribuyente a aquellas aportaciones voluntarias que demanda el sistema multilateral. Solo en algunos casos como Bam (Irán) o Darfur (Sudán) y siempre un poco tarde respecto a los acontecimientos, se ha planteado una contribución financiera más comprometida.

Podría añadirse, en tanto que contribución a organismos internacionales como el CICR o la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el apoyo de unos 600.000 euros anuales para la financiación de Delegados internacionales en ambos organismos. Al menos una parte de esta financiación podría imputarse.

No consideramos aquí las aportaciones a la Unión Europea y el porcentaje que de ellas pueda llegar a ser gestionado por ECHO como organismo gestor de la ayuda humanitaria comunitaria. Durante el año 2003, coincidiendo con la guerra de Iraq, el gobierno se empeñó en considerar un porcentaje de esas aportaciones – cuotas obligatorias en cualquier caso – como contribuciones de ayuda humanitaria al conflicto, lo que nos parece que es confundir las cosas ya que sería contabilizarlas doblemente.

## 4.2

### La ayuda humanitaria bilateral.

Bajo la responsabilidad y coordinación del **Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)**, son varios los Ministerios que participan en la gestión de la ayuda humanitaria pública española. Dentro del MAEC la mayor parte de la ayuda humanitaria se gestiona a través del Gabinete de la AECEI, quedando otras direcciones Generales, tanto dentro como fuera de AECEI, encargadas de contribuciones a OINF o algunos proyectos bilaterales. De los 18.232.292 euros que el avance de seguimiento del PACI 2004 imputa como acción humanitaria del MAEC, 13.970.510 euros han sido gestionados por el Gabinete Técnico de AECEI.

### 4.2.1

#### El Gabinete Técnico de la AECEI.

El Gabinete Técnico del Secretario General de la AECEI ha sido hasta la fecha la unidad de la Agencia responsable de la gestión de la ayuda alimentaria (parte de la cual es de emergencia y por

tanto contabiliza como humanitaria), la ayuda de emergencia y la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP, pero no confundir las siglas con el CAP de la ONU) mediante la cual se financian en buena medida proyectos de acción humanitaria de ONG y, en ocasiones, otros actores. Dentro del Gabinete hay un Área de ayuda alimentaria y de emergencia que, aunque ha cambiado de nombre en este periodo y ha incorporado algunos técnicos más, no ha cambiado en lo esencial sus funciones. De modo positivo, el equipo de esta área de la AECEI se ha ido consolidando y fortalecido paulatinamente. El Plan Director 2005–2008, prevé la creación de una Oficina de Acción Humanitaria en el seno de la AECEI cuyos primeros pasos para su puesta en marcha se han ido dando, pero que en lo que afecta a los años aquí analizados son todavía poco relevantes.

El Gabinete se ha encargado de la coordinación de la participación española en la respuesta a las emergencias y crisis que han ocurrido en 2003 y 2004. Desde el Gabinete se gestiona un porcentaje de la ayuda humanitaria bilateral que ha pasado del 25% en 2003 al 15% en 2004, con las matizaciones que hemos hecho más arriba. También se gestionan desde Gabinete algunas aportaciones multilaterales (o multilaterales en la jerga del sector) a organismos humanitarios.

Durante 2003, más de la mitad de la ayuda se destinó a Iraq, mientras que en 2004 la distribución por países y tipos de crisis se ajustó más a las necesidades humanitarias de aquel año, distribuyéndose entre situaciones conflictivas como Darfur o Palestina y desastres naturales como Bam (Irán), Marruecos, Tsunami y otros de menor envergadura.

### 4.2.1.1

#### La guerra de Iraq.

La participación militar de nuestro país como aliado de las fuerzas norteamericanas en la guerra de Iraq motivó que, también en el ámbito humanitario y de cooperación al desarrollo, se emprendieran desde la Administración española diversas iniciativas. Nunca antes se había puesto tanto énfasis en justificar la invasión por “motivos humanitarios” y eso tuvo su correlato en materia de ayuda.

Dejando aparte la presencia de tropas españolas en las primeras fases del conflicto, por más que esta se tratara de justificar por razones humanitarias, los datos más significativos de la participación española fueron:

- Revitalización de la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en

el Exterior. Esta Comisión, creada en 1999 (RD 810/1999) y que apenas se había reunido, experimentó una verdadera resurrección en los meses de marzo y abril de 2003 en los que bajo la presidencia del Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía se reunió en cinco ocasiones creándose un grupo de trabajo para la crisis iraquí dirigido por el Secretario General de la AECl y el Secretario General de Comercio.

- Creación de un Comisionado del Gobierno para la participación de España en la reconstrucción de Iraq. Se le dotó de un presupuesto de 3.058 millones de euros bajo la dependencia funcional de la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis y orgánica del Ministerio de Defensa. Como adjunto se nombró al Secretario General de la AECl.
- Enorme confusión entre los diferentes componentes de lo que España comprometía como ayuda y falta de transparencia en su gestión, sobre todo en el apartado del Ministerio de Defensa.
- Escasa dedicación de fondos a proyectos humanitarios. De los 97 millones 307 mil euros anunciados como ayuda humanitaria sólo un 15% aproximadamente reunirían los requisitos de la acción humanitaria: satisfacción de necesidades básicas y protección de las víctimas del conflicto<sup>37</sup>.

En nuestro criterio y tras el análisis de algunos de los proyectos financiados a ONG o empresas, el porcentaje verdaderamente imputable como acción humanitaria según los criterios habituales, sería aún menor.

- Se incluían fondos reembolsables y no solo donaciones.
- Más del 40% son donaciones ligadas a la compra de servicios españoles.
- Más el 20% corresponde a los gastos del contingente militar desplegado y a partidas de reconstrucción. Aparte de otras consideraciones que hemos ido haciendo en el Informe, la participación de nuestro país como aliado en la guerra comprometía seriamente la imparcialidad y neutralidad de esta forma de "ayuda".
- Confusión entre fondos para reconstrucción y fondos humanitarios.
- Inclusión de aportaciones a la UE contabilizadas doblemente.

f<sub>11</sub>

### Ayuda "humanitaria" a Iraq según la AECl

Fuente. AECl 15 de diciembre de 2003.

f11

Instituciones	Cuantía en millones de euros
Ministerio de Economía FAD	39.007
Ministerio de Defensa	20.958
Presidencia del Gobierno	4.000
AECl - Mº de Asuntos Exteriores	16.238
Ministerio de Hacienda a través de la UE	7.280
CC.AA. y Ayuntamientos	9.283
<b>TOTAL</b>	<b>97.307</b>

Los proyectos y actuaciones financiados por el Gabinete de la AECl fueron:

f<sub>12</sub>

### Financiación del Gabinete Técnico de la AECl a proyectos en Iraq 2003

Fuente. Gabinete Técnico AECl.

f12

Entidad beneficiaria	Importe	Proyecto
Mensajeros de la Paz	300.000,00	Suministro Ayuda Hum. A la población civil iraquí
Cruz Roja Española	1.000.000,00	Ayuda Hum. A la población afectada por crisis
ADRA	480.000,00	Ayuda de Emergencia a desplazados por conflicto
Fund. Promoción Social de la Cultura	250.000,00	Ayuda de Emergencia a poblaciones vulnerables.Jordania
Fund. Iberoamérica Europa. CIPIE	601.000,00	Ayuda al Pueblo de Iraq
Fundación Humanismo y Democracia	130.096,67	Fortalecimiento Institucional en la población civil iraquí
Fundación Humanismo y Democracia	120.000,00	Abastecimiento y manejo adecuado del agua para uso y consumo humano en la población de Ad Diwaniyah
Fundación Humanismo y Democracia	200.000,00	Fortalecimiento de la capacitación y formación técnica del personal de la Municipalidad de Ad Diwaniyah
Fund. Iberoamérica Europa. CIPIE	1.500.000,00	Rehabilitación del Hospital Materno Infantil de Al Diwaniyah
Fund. Iberoamérica Europa. CIPIE	724.999,68	Rehabilitación y equipamiento del Colegio de Enseñanza Secundaria An Najaf
Fund. Promoción Social de la Cultura	500.000,00	Mejora de la atención sanitaria a la población infantil en Diwaniya
TRAGSA - Empresa Transformac. Agraria	3.300.000,00	Desarrollo Rural Integral en Diwaniyah
Mensajeros de la Paz	250.000,00	Acciones de ayuda humanitaria y de sensibilización en el contexto de la situación post-bélica en Iraq
<b>TOTAL 2003</b>	<b>9.356.096,35</b>	

A ello habría que sumar las aportaciones al PAM por valor de 1.500.000 euros y al Comité Internacional de Cruz Roja por 700.000. Se apoyó al PNUD por 400.000 euros para la creación de Centro de Prensa en Bagdad.

Una gran parte de los fondos se concentraron en la zona donde operaba el contingente militar español, Diwaniyah, y fueron solicitados por organizaciones que no contaban con experiencia previa en la zona ni con experiencia en proyectos de acción humanitaria. Del mismo modo, la financiación a la empresa TRAGSA de un proyecto de esa magnitud y en un escenario de conflicto como el iraquí, parece fuera de toda lógica, o al menos, de la lógica humanitaria. El propio contenido del proyecto, desarrollo rural integral, lo dejaría fuera de su consideración como humanitario.

Otras de las actuaciones emprendidas por ONG tampoco reunirían los elementales criterios de imparcialidad y atención en función de la necesidad que deben presidir la acción humanitaria. Así, el que Mensajeros de la Paz contara con apoyo del Gobierno para que 123 escolares y profesores iraquíes se desplazaran a Armilla (Granada) para disfrutar de unas vacaciones, nos parece dudoso desde una perspectiva humanitaria. Decenas de miles de niños iraquíes fueron víctimas del conflicto y acciones tan puntuales y minoritarias no cumplen los criterios humanitarios elementales. Tareas estas que, sin embargo, han seguido contando con apoyo gubernamental en otras situaciones como Bam (Irán).

En agosto de 2003 se aprobó la creación de una Oficina Técnica de Cooperación de la AECl (OTC) en Bagdad a la que se desplazó personal que centró su trabajo en la zona de Diwaniyah.

Tras el cambio de gobierno y la retirada de las tropas españolas de Iraq, la actuación de nuestra cooperación en el país ha cambiado de modo importante. En el año 2004 el Gabinete de la AECl tan solo financió dos proyectos de reconstrucción de viviendas en la zona del Kurdistán a la asociación KAWA por valor de 1.537.450 euros. Al resto de actuaciones de la Administración Central nos referiremos al hablar de los créditos FAD. Algunas Comunidades Autónomas siguieron financiando en 2004 pequeños proyectos en el país pero el conjunto de la cooperación española se fue reduciendo. Incluso las ONG, por motivos de imposibilidad de realizar su trabajo con independencia se han ido retirando.

#### 4.2.1.2

##### Otras actuaciones de la AECl.

Incluimos en Anexos listados más detallados de los proyectos financiados por el Gabinete en los años 2003 y 2004, que muestran bastante claramente la mayor adecuación a las necesidades humanitarias del momento de los proyectos de 2004.

Habría que destacar en 2003 la respuesta a los terremotos de Argelia, Bam (Irán) y en menor medida México; a otros desastres naturales como inundaciones en Bolivia o Perú o la sequía en Etiopía y a situaciones provocadas por conflictos como Palestina o los refugiados saharauis de Tinduf. Pero recordemos que sólo Iraq se “llevó” más del 50% del total.

En el año 2004 se comenzaron a poner en marcha los mecanismos de información y coordinación con ONG, Comunidades Autónomas y otros Ministerios y eso fue muy positivo para la respuesta a situaciones como el terremoto de Alhucemas (Marruecos) o el propio tsunami que asoló las costas asiáticas a final de año. Las inundaciones provocadas por huracanes en el Caribe y Centroamérica y la sequía en varios países africanos centraron la respuesta a desastres naturales. La situación en Darfur (Sudán) y en menor medida la República Democrática del Congo, unido a Palestina y el Sahara Occidental absorbieron gran parte de los recursos dedicados a conflictos.

Como vemos, el año 2003 y los primeros meses de 2004 tuvieron un perfil muy diferente al segundo semestre de 2004. El proceso de reforma y fortalecimiento de la acción humanitaria española iniciado con la discusión y posterior aprobación del Plan Director 2005 – 2008 está comenzando a ponerse en marcha, pero tal vez, de modo más lento de lo que muchos deseáramos. En el periodo aquí analizado que, obviamente, queda fuera de lo dispuesto en el Plan Director, se iniciaron algunas cuestiones que deberán concretarse en los próximos años y que constituyen los **desafíos para la acción humanitaria oficial** y en especial para la AECl:

- Puesta en marcha de la Oficina de Acción Humanitaria y dotación creciente de los recursos adecuados.
- Elaboración de la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria que establezca el marco y las prioridades y criterios de actuación. Las ventajas y desventajas de lo multilateral y lo bilateral debe abordarse definiendo algunos compromisos claros
- Implantación de mecanismos de financiación específica para proyectos humanitarios

- Consolidación y fortalecimiento del marco de relación con las ONG y el resto de Administraciones. Respeto escrupuloso, en cualquier caso, a los mandatos y misiones de cada institución
- Establecimiento de protocolos de actuación y planes de contingencia con distribución clara de responsabilidades
- Fortalecimiento de capacidades propias que eviten la dependencia de medios militares para ciertas operaciones y la dependencia logística del M<sup>o</sup> de Defensa
- Clarificación del papel de las fuerzas armadas en este ámbito
- Sistematización de la experiencia adquirida y aprendizaje de lecciones mediante sistemas de evaluación.
- Estímulo a la capacitación y profesionalización de los recursos humanos. En este sentido la aprobación del Estatuto del Cooperante no debiera demorarse.

### 4.3

#### El Ministerio de Defensa.

La participación de las fuerzas armadas españolas en Operaciones de Paz de diversos tipos desde los años ochenta, ha sido, sin duda, un elemento positivo en la transformación de nuestro ejército y en la adecuación de sus funciones al nuevo escenario nacional e internacional. Desde la perspectiva interna, el fin del Servicio militar obligatorio y la puesta en marcha del ejército profesional ha hecho que se potencien este tipo de actuaciones que contribuyen a la modernización de nuestras fuerzas armadas y a su mayor atractivo ante los jóvenes. Desde la perspectiva internacional, es claro que han servido para mejorar la inserción de nuestro país y nuestro ejército en los foros internacionales. No existen hasta la fecha evaluaciones generales de la participación española en este tipo de misiones, pero hay un gran consenso sobre su carácter positivo y su contribución a la mejora de la imagen y el prestigio de nuestras fuerzas armadas. La mayor parte de estas operaciones, con mandatos claros de los capítulos VI o VII de la Carta de la Naciones Unidas, han tenido que ver con la pacificación y la seguridad y en muy escasas ocasiones su mandato las ha vinculado con la ayuda humanitaria. Sólo alguna de ellas, como la reciente, polémica y aún en marcha operación en Haití, ha incluido en la Resolución del Consejo de Seguridad que la habilita, referencias humanitarias.

Sin embargo, la tendencia por parte del Ministerio de Defensa ha sido el presentarlas como "básicamente" humanitarias, creando cierta confusión y contribuyendo a un uso incorrecto de los términos. Además, en los casos de Kosovo o Iraq en los

que la participación de nuestras tropas no se inscribía en el marco de misiones de paz de la ONU, esta pretensión humanitaria ha creado aún más confusión en la opinión pública y rechazo entre los actores de la cooperación y la ayuda, sobre todo entre las ONG.

Junto a esto, las fuerzas armadas españolas han participado en misiones de carácter humanitario tras desastres de componente natural que no han generado este tipo de debates al consistir, básicamente, en la utilización de las capacidades militares al servicio de las operaciones de ayuda.

Desde una perspectiva económica, como hemos ido viendo, la participación del Ministerio de Defensa en la AOD española y en especial en la acción humanitaria es muy relevante en términos presupuestarios, suponiendo según fuentes oficiales en 2004 casi el 50% de los fondos imputados en este concepto.

En el año 2003 la mayor participación del Ministerio de Defensa fue en Iraq. Según fuentes de la AECL y del propio Ministerio, "se dedicaron 16 millones de euros para satisfacer las necesidades humanitarias de la población iraquí a través de la Unidad Conjunta de Apoyo Humanitario". Esta Unidad se instaló en Um Qasr y operó a través del Buque Galicia y del Hospital Civil de Um Qasr. La Unidad regresó a España y en Julio de 2003 el Gobierno autorizó la participación de tropas en tareas de seguridad y estabilidad en la zona centro-sur de Iraq.

En el año 2004 se incluyeron como acción humanitaria la mayor parte de las aportaciones de AOD de este Ministerio, 44.083.944 con un criterio que no sigue a nuestro juicio criterios sólidos. Al haberse excluido por recomendación del CAD las aportaciones a misiones de la ONU en Kosovo y Bosnia Herzegovina, la mayor parte del gasto del Ministerio ha correspondido a Afganistán y en mucha menor medida a Haití, Granada, Irán, Marruecos o Etiopía y otros. La mayor parte de estos fondos han correspondido a tareas de reconstrucción, consolidación de la paz, labores de policía,... por lo que aparte de otras consideraciones conceptuales sobre el papel de las Fuerzas Armadas en cuestiones humanitarias, la participación del Ministerio de Defensa sería mucho menor.

Aunque no existe hasta la fecha un marco normativo claro y vinculante para estas cuestiones a nivel internacional, si existen propuestas y posiciones de las Naciones Unidas y de algunos países donantes con tradición en esta materia.

- 1 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 FF.AA. nunca deberían participar en asistencia directa a las víctimas, colaborando 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 Inter. Agencias que agrupa a ONG y Organismos internacionales) publicó un Documento de referencia que renueva los criterios de Oslo<sup>38</sup>.

- 2 Los propios organismos internacionales y organismos donantes han sido conscientes desde hace años de los problemas que plantea la creciente militarización de la ayuda. El CAD elaboró un estudio en 1998 en el que se concluye que la asistencia prestada por medios militares es más cara y en la mayor parte de los casos no se justifica.
- 3 Algunas cooperaciones bilaterales han elaborado posiciones sobre esta materia y cuentan con experiencia en la utilización de medios militares en los aspectos logísticos, de seguridad o de información vinculados a la ayuda humanitaria.
- 4 Las FF.AA. de diversos países u organismos multilaterales como la OTAN, por su parte, han creado desde hace años los llamados equipos CIMIC (Cooperación Cívico Militar) que han participado en ciertas actividades humanitarias dentro de operaciones de paz o de otro tipo. En cualquier caso el objetivo de los equipos CIMIC es complementar el despliegue militar y por eso, aunque en ocasiones puedan tener una mayor vinculación con lo humanitario, no es ésta su misión fundamental.
- 5 En este contexto, algunos de los elementos de esta cuestión que generan debates serían:
  - a) La militarización de la ayuda humanitaria puede conllevar un rechazo de la población civil a la que se pretende ayudar
  - b) La militarización de la ayuda supone un riesgo para los trabajadores humanitarios y para el acceso a las víctimas
  - c) La "ayuda humanitaria" prestada por los ejércitos puede ser parcial
  - d) La "ayuda humanitaria" prestada por los ejércitos es cara y poco eficiente
  - e) La militarización de la ayuda humanitaria como instrumento propagandístico de los Estados.

Rebasa los objetivos de este Informe profundizar más en este tema. En cualquier caso, la delimitación clara del papel de las Fuerzas Armadas en la respuesta a desastres y conflictos es una tarea

insoslayable para nuestra cooperación y uno de los retos para los años venideros..

#### 4.4

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

Su participación en la AOD bilateral española es bastante relevante con cifras en torno a los 25 millones de Euros anuales lo que le sitúa como el cuarto Ministerio en contribuciones de AOD. La cantidad que se imputa como acción humanitaria en 2004, fue de 4.248.000 que fueron dedicados a ayuda a refugiados. Otros 16.028.786 euros que se consideran AOD como ayuda a refugiados en el país donante y otros no se incluyen como acción humanitaria.

La contabilización de gastos de ayuda a refugiados en el país donante, que aumenta enormemente las cifras de AOD en algunos países, es otro de los temas de controversia y necesitado de clarificación en el seno del CAD.

#### 4.5

##### **El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Los créditos FAD.**

El uso del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) como herramienta al servicio de la acción humanitaria ha sido criticado desde hace muchos años y desde diversos frentes, por su clara inadecuación a los objetivos y a los plazos de una ayuda humanitaria eficaz. Los propios técnicos del actual Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, responsable de los créditos FAD, son contrarios a su utilización en situaciones crisis o de post-emergencia. Pese a ello, durante los años 2003 y 2004 se continuó haciendo uso del FAD para situaciones de emergencia, incorporando algunas novedades como la de un mayor uso de los FAD donación, es decir no reembolsables. Como algún funcionario nos dijo "el FAD es un instrumento lucido en términos de importe". Al no ser propiamente sus objetivos humanitarios, hacemos aquí, simplemente una reseña de aquellos créditos FAD que se han concedido en situaciones de crisis o que han sido justificados por ese motivo.

En 2003, Iraq, como no podía ser menos, fue el principal receptor de este tipo de ayudas. El Consejo de Ministros aprobó la concesión de una línea de ayuda no reembolsable por importe de 20 millones de euros a los países afectados por el conflicto sin precisar su distribución ni cantidades concretas por país. En una primera fase, argumentando que no había autoridad iraquí con la que formalizar la ayuda, se firmó un memorando y un convenio de colaboración con el gobierno de Jordania por valor de 8 millones de euros

mediante los cuales se suministraron equipos de emergencia, suministros sanitarios, vacunas y medicinas. Los otros 12 millones se destinaban a financiar la reconstrucción de tres centros escolares en Bagdad y la dotación de medios hospitalarios que fue al final concedido a la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA).

Asimismo el FAD se usó para financiar a diversos organismos de la ONU en Iraq (OMS, ACNUR, OCHA) por valor de 2 millones y medio de dólares.

Tanto en 2003 como en 2004 se utilizaron en Iraq donaciones FAD para la emisión de moneda iraquí por valor de más de 30 millones de euros. En conjunto las operaciones FAD realizadas en Iraq desde el inicio de la guerra hasta mediados de 2005 ha sido de unos 98 millones de dólares.

Las originales denominaciones de los proyectos y el uso ambiguo de los términos llevan a veces a cuestiones curiosas cuando se trata de hacer un seguimiento de este tipo de instrumentos de cooperación. Así, en el Seguimiento del PACI 2003 aparece en el epígrafe de ayuda de emergencia la concesión de un crédito a Argentina por valor de más de 27 millones de euros. Al ser un crédito reembolsable nos sorprendía su contabilización en el epígrafe de ayuda de emergencia tal y como lo considera el CAD. Al final, se trataba de un error ya que era un crédito concedido con motivo de la "emergencia" de sanidad y educación en Argentina del año 2002 y así figuraba en la concesión.

En 2004 se continuaron usando los FAD para Iraq pero como donación sólo fueron los de contribución a la emisión de moneda. FAD convencionales se concedieron al Fondo Multilateral para la Reconstrucción de Iraq gestionado por el Banco Mundial por valor de 20 millones de dólares. (En 2005 se concedió otro similar para el Fondo gestionado por PNUD).

Tras el terremoto ocurrido en Bam (Irán) a finales de 2003 se concedió ya en 2004 un FAD donación por valor de 20 millones de euros. Supuestamente la donación debía financiar la reconstrucción en los sectores de salud, educación, agua potable y otras infraestructuras. En junio de 2005 no había empezado la ejecución y tan siquiera se había concretado la formulación de los proyectos ya que ahora la prioridad parecía ser los equipos y el software para la reconstrucción virtual de la ciudadela de Bam.

De un modo similar, tras el terremoto de Alhucemas de febrero de 2004 se concedió a Marruecos una donación FAD de 10 millones de euros para reconstrucción de infraestructuras

básicas. Esta donación, sin embargo, es de carácter ligado a la compra de bienes y servicios españoles en proyectos de asistencia y reconstrucción. También fueron concedidos otros 9,2 millones de euros en operaciones de conversión de deuda con el compromiso de liberar recursos en las zonas afectadas por el terremoto, con un carácter ligado del 50%. Afortunadamente, esta operación de conversión de deuda no ha sido contabilizada como acción humanitaria.

Por último el desastre del sureste asiático de finales de 2004 justificó ya en 2004 una primera donación FAD de 2 millones de euros que se ampliaría con otras en 2005.

La lentitud en los procedimientos de este tipo de instrumentos de gran complejidad en su gestión económica y procedimental hace que no sean adecuados tampoco para situaciones de rehabilitación post – desastre. En el seguimiento de desembolsos de fondos en 2003 y 2004 hemos encontrado algunos concedidos en el año 2000 a Mozambique tras las inundaciones que afectaron al país o a Guatemala en años anteriores.

En cualquier caso, el reflejo a seguir usando el llamado modelo Hércules más FAD como patrón de respuesta ante emergencias aunque se ha reducido, ha continuado. O se ha complementado como en el caso del Tsunami con el modelo "Galicia más FAD" ya que el envío de tropas en el buque Galicia de la Armada parece convertirse en habitual.

# Situación y tendencias de la Acción Humanitaria en las Comunidades Autónomas\*

\*

Artículo elaborado por **Karlos Pérez de Armiño**. Profesor de la Universidad del País Vasco e Investigador de HEGOA. Con la colaboración de **Teresa López Delgado** y **Cristina Mecerreyes** de IECAH. Agradecemos a los redactores del Informe *La salud y la Cooperación al desarrollo y la acción humanitaria Informe 2005*, el compartir sus datos.

La atención dedicada a la acción humanitaria en las diferentes Comunidades Autónomas (CC.AA.) presenta grandes diferencias entre unas y otras, tanto en lo cuantitativo (fondos destinados y porcentaje respecto a su AOD) como en lo cualitativo (desarrollo normativo e institucional, y formulación teórica). No obstante, en los últimos cinco años aproximadamente se ha experimentado un auge y desarrollo de la acción humanitaria descentralizada, perceptible en buena parte de las CC.AA. así como también en algunas diputaciones y municipios<sup>39</sup>.

Esta evolución parece haberse dado sobre todo en los primeros años de la década, gracias, por ejemplo, a la aprobación de diversos marcos reguladores y la creación de órganos de gestión de la acción humanitaria. Por su parte, los años 2003 y 2004 han sido sobre todo de consolidación de esos avances, en algunos casos con la materialización de iniciativas institucionales anteriormente previstas pero que no habían llegado a ser operativas.

Resulta complicado analizar exhaustivamente la acción humanitaria descentralizada, pues la diversidad de instituciones concernidas dificulta disponer de información de todas ellas y los datos que ofrecen con frecuencia no coinciden con los proporcionados por la Administración central. A pesar de todo, con la debida prudencia y basándonos en el estudio sobre todo de las CC.AA. más significativas, resulta posible extraer varias conclusiones sobre la situación actual y sobre las tendencias de evolución de la acción humanitaria descentralizada, sobre sus deficiencias y potencialidades. Es lo que pretendemos hacer en las páginas siguientes.<sup>40</sup>

# 1

## Amplia disparidad entre CC.AA. en los fondos asignados

Una primera constatación es la enorme disparidad que existe entre unas comunidades y otras en cuanto a los recursos dedicados a la acción humanitaria. Dadas las diferencias de tamaño y peso económico entre ellas, tal disparidad se percibe mejor comparando no las cantidades absolutas dedicadas, sino el porcentaje que representan respecto a su AOD total. Así, los datos de 2004 nos ofrecen una horquilla que va desde el 1'3% de Cantabria hasta el 27'3% de Extremadura.

En segundo lugar, es llamativo que las comunidades que dedican un porcentaje más elevado para la acción humanitaria sean, por lo general, aquellas con una AOD menos voluminosa: Extremadura (27'3%), Canarias (17'3%), La Rioja (13'2%) y Murcia (11'3%). Por el contrario, las comunidades con una cooperación más consolidada y voluminosa suelen presentar unos porcentajes para acción humanitaria más moderados, casos de: Andalucía (6'3%), Comunidad Autónoma Vasca (4'6%) y Madrid (4'0%). Como excepciones cabría mencionar algunas comunidades con una cuantiosa AOD pero al mismo tiempo un porcentaje apreciable e incluso alto para la acción humanitaria: Cataluña (8'8%), Valencia (10'2%) y, muy singularmente, Castilla la Mancha (16'9%). Esta paradoja que acabamos de constatar, en particular el peso de la acción humanitaria en comunidades que todavía no se han dotado de una cooperación sólida y bien dotada, requeriría un análisis detallado caso a caso, pero podría tener que ver con el interés político y mediático que una ayuda de emergencia reactiva y puntual representa también para sus instituciones.

Por último, es interesante constatar que numerosas comunidades y entidades parecen haber adoptado el criterio de dedicar el 10% de sus fondos de ayuda a la acción humanitaria (Castilla-La Mancha, Aragón, Fondo Mallorquín, Ayuntamiento de Madrid, etc.). Así, el Plan Director de Cataluña (2003-2006) establece que cada año se dedicará a la "ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia" el 7-10% del presupuesto. El Gobierno Vasco, en el decreto regulador de la convocatoria de proyectos de cooperación fija, a partir del año 2003, un 5-10% del presupuesto.

### AOD en Acción Humanitaria por CC.AA. 2004 (miles de euros)

Fuente: Informe *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2005*, a partir de datos facilitados por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) del MAEC.

f13

CCAA	AOD	Total A.H	% A.H/ Total AOD
Comunidad Foral de Navarra	16.729	704	4,2%
Junta CC Castilla La Mancha	27.206	4.592	16,9%
Comunidad Autónoma Vasca	26.450	1.219	4,6%
Gobierno de las Islas Baleares	8.130	547	6,7%
Comunidad A. de la Rioja	1.992	263	13,2%
Principado de Asturias	6.800	730	10,7%
Comunidad A. de Cantabria	3.405	44	1,3%
Generalitat de Valencia	21.492	2.201	10,2%
Diputación General de Aragón	5.835	332	5,7%
Generalitat de Cataluña	31.358	2.751	8,8%
Junta de Extremadura	4.860	1.326	27,3%
Junta de Andalucía	32.615	2.057	6,3%
Comunidad de Madrid	17.392	690	4,0%
Junta de Castilla y León	6.353	407	6,4%
Gobierno de Canarias	4.476	775	17,3%
Xunta de Galicia	5.787	534	9,2%
Región de Murcia	2.630	298	11,3%
<b>TOTAL</b>	<b>223.513</b>	<b>19.469</b>	<b>8,7%</b>

## 2

### Alta fluctuación temporal en los fondos asignados

Los datos de los años 2003 y 2004, relativos a las seis comunidades autónomas más relevantes en el sector, revelan que los fondos destinados a la acción humanitaria han presentado una fuerte oscilación, en unos casos al alza y en otros a la baja. En uno de los casos, el de Valencia, la subida en un 2.187% se explica debido al salto dado desde los modestos niveles de 2003. En el caso contrario, Andalucía, las partidas se han reducido a menos de un tercio.

f<sub>14</sub>

#### Acción Humanitaria por CC.AA. 2003 y 2004 (en euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por los responsables de acción humanitaria y cooperación al desarrollo de cada uno de los gobiernos autónomos. Junio 2005.

Es necesario señalar que, en relación a los fondos asignados a la acción humanitaria, existe una cierta discrepancia entre los datos ofrecidos por los responsables del sector en las seis comunidades elegidas y los facilitados por la SGPEPD del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. La diferencia es particularmente abultada en el caso de Castilla-La Mancha, Cataluña y Andalucía. La siguiente tabla muestra tales diferencias para el año 2004<sup>43</sup>.

f<sub>15</sub>

#### Acción Humanitaria por CC.AA. 2004 (euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por los responsables de acción humanitaria y cooperación al desarrollo de cada uno de los gobiernos autónomos. Junio 2005.

f<sub>14</sub>

CCAA	Total A.H. 2003	Total A.H. 2004	% Incremento A.H.
Junta de Andalucía	9.686.321,18	2.836.943,04	- 71 %
Generalitat de Cataluña	869.000,00	1.840.000,00	112 %
Comunidad Autónoma Vasca	1.913.272,67	1.114.463,38	- 42 %
Comunidad de Madrid	1.013.000,00	650.490,00	- 36 %
Generalitat de Valencia	111.590,00	2.552.223,14	2.187 %
Junta CC Castilla La Mancha	2.844.097,00	3.247.829,00	14 %
<b>TOTAL</b>	<b>16.439.283,85</b>	<b>12.243.952,56</b>	

f<sub>15</sub>

CCAA	Datos CCAA	Datos SGPEPD
Junta de Andalucía	2.836.943,04	2.057.000
Generalitat de Cataluña	1.840.000,00	2.751.000
Comunidad Autónoma Vasca	1.114.463,38	1.219.000
Comunidad de Madrid*	650.490,00	690.000
Generalitat de Valencia	2.552.223,14	2.201.000
Junta CC Castilla La Mancha	3.247.829,00	4.592.000
<b>TOTAL</b>	<b>12.243.952,56</b>	<b>13.510.000</b>

Volviendo a la mencionada oscilación interanual de los fondos de la ayuda humanitaria, es comprensible una cierta fluctuación debido a que el desencadenamiento de grandes crisis humanitarias con fuerte impacto mediático puede estimular que los donantes incrementen sus partidas en un año determinado. Aún así, la existencia permanente de graves crisis estructurales y el hecho de que la ayuda humanitaria abarque no sólo ayuda de emergencia puntual, sino también actividades más duraderas como la prevención y la reconstrucción, deberían amortiguar las oscilaciones interanuales y dar cierta estabilidad a los presupuestos.

Sin embargo, con lo que aquí nos encontramos es, primero, con oscilaciones muy abultadas en cada comunidad; y, segundo, con oscilaciones contrapuestas entre sí, unas al alza y otras a la baja, con lo que su explicación no puede estar sólo en el estallido de grandes crisis. Más bien, estas grandes oscilaciones parecen indicar dos cosas:

- a) Que gran parte de la ayuda humanitaria de las CC.AA. tiene un carácter reactivo (ayuda de emergencia puntual, no programable), siendo todavía escasa la atención a actividades más programables (prevención, reconstrucción) que podrían dotar de estabilidad al presupuesto.
- b) Que, en relación a lo anterior, la ayuda humanitaria sigue siendo un componente un tanto volátil, débil y secundario en el marco de la AOD de las CC.AA. Su inestabilidad presupuestaria sería reflejo en parte de la falta de unas políticas autonómicas de acción humanitaria sólidas y bien elaboradas.

### 3

#### Predominio de las actividades paliativas de emergencia

Como hemos señalado, en el conjunto de la acción humanitaria de las CC.AA. predominan claramente las actividades de ayuda de emergencia, que con carácter reactivo tratan de responder al estallido de crisis puntuales. Como se ve en el gráfico, a ellas se destinaron dos tercios de los fondos en 2004, aunque el porcentaje real seguramente será mayor, debido a que también parte de lo computable como "ayuda alimentaria" y como "ayuda a los refugiados" habrá tenido un carácter de emergencia. Por otro lado, llama la atención la modestia de la partida "ayuda a la reconstrucción", para lo cual hay dos explicaciones: por un lado, que muchas instituciones y ONG pueden considerar tal ámbito como más cercano a la cooperación al desarrollo que a la acción

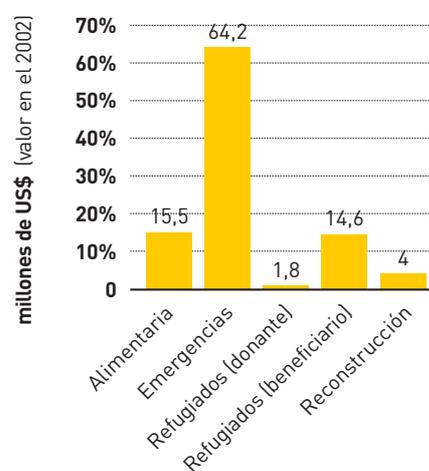
humanitaria; por otro lado, que en la práctica predomina una visión de la ayuda humanitaria muy circunscrita a la respuesta de emergencia, paliativa y puntual, a pesar de que muchos gobiernos autónomos tienen una visión conceptual más amplia<sup>44</sup>.

f<sup>16</sup>

#### Composición de la Ayuda Humanitaria de las CC.AA. 2004.

Fuente: Informe *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2005*, a partir de datos facilitados por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) del MAEC.

f16



En efecto, casi todas las instituciones analizadas, según se desprende de la documentación, contemplan tanto acciones de emergencia paliativas, como acciones con una visión más amplia, no tan marcadas por la premura de tiempo, que incluyen las "áreas grises" o intermedias entre la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo (rehabilitación, prevención, preparación, mitigación), así como, en algunos casos, la protección de los derechos humanos. De hecho, algunas de ellas lo especifican claramente al atribuirles denominaciones diferentes (ayuda de emergencia en el primer caso, y ayuda o acción humanitaria en el segundo) y contar incluso con convocatorias y formularios diferentes.

Quizá sea la ley catalana la que mejor precise ambas dimensiones, al definir y distinguir entre ayuda humanitaria de emergencia (acciones para salvar vidas por catástrofes y conflictos, y ayuda

inmediata a refugiados y desplazados) y ayuda humanitaria general (rehabilitación y reconstrucción, establecimiento de capacidades para reducir la vulnerabilidad y establecer bases para el desarrollo; y prevención de desastres). Además, se da la circunstancia de que desde 2004 la Generalitat de Cataluña ha adoptado varias iniciativas que contribuyen a superar la tradicional gestión reactiva de la ayuda humanitaria y avanzar hacia una política proactiva en este terreno. Así, ha formulado una estrategia en materia de acción humanitaria (desarrollada luego en el Plan Anual 2005), que incluye la asistencia tanto en situaciones de emergencia como en contextos de crisis crónica, así como la prevención y gestión de riesgos, labores de testimonio, etc. Igualmente, en esa nueva estrategia se enmarca la creación del área de Construcción de la Paz y Acción Humanitaria dentro de la Agencia Catalana de Cooperación, así como la firma de convenios con ONG y organismos multilaterales para actuaciones a medio plazo y programas.

Por su parte, también la ley de Madrid contempla, entre los instrumentos de la ayuda humanitaria, la rehabilitación y reconstrucción tras catástrofes naturales y conflictos armados. A falta todavía de su propia ley, en la Comunidad Autónoma Vasca es el decreto de ayudas a proyectos el que, tras su modificación en 2003, ofrece un detallado desglose de objetivos y actividades enmarcables en la ayuda humanitaria, incluyendo tanto las de tipo urgente como otras con un enfoque más amplio.

## 4

### Predominio del Norte de África y África Subsahariana como destinos

Dado el peso que en la acción humanitaria descentralizada tiene la ayuda de emergencia reactiva, esto es, la concedida como respuesta inmediata a las catástrofes, cabe suponer que la orientación geográfica de los fondos puede fluctuar sensiblemente de un año a otro en función de dónde se hayan producido aquellas. En cualquier caso, la orientación de los flujos se explica no sólo por la necesidad, sino también por factores como la cobertura mediática de unas y otras, la proximidad geográfica y los vínculos histórico-culturales. De este modo, la ayuda humanitaria descentralizada también incurre en la pauta de concentrarse en unas crisis y olvidar otras.

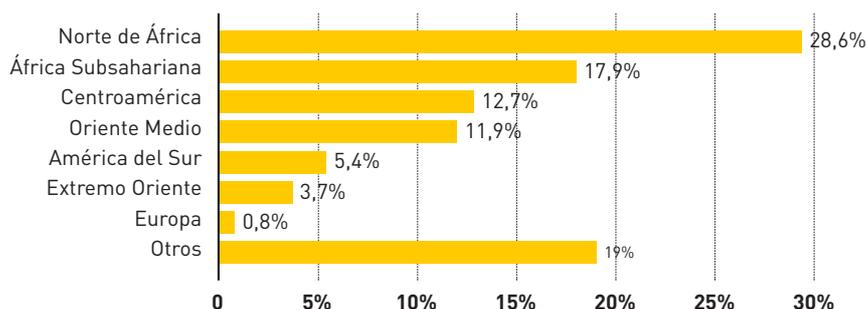
En cualquier caso, cabe destacar que la principal zona receptora en 2004 fue el Norte de África, lo que se explica en parte por el terremoto de Alhucemas (Marruecos) y las inundaciones de Argelia. El segundo lugar lo ocupó el África Subsahariana, puesto que en realidad correspondería al conjunto de América Latina si sumáramos los porcentajes correspondientes a Centroamérica y América del Sur.

## f<sub>17</sub>

### Distribución geográfica de la ayuda de las CC.AA.

Fuente: Informe "La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2005", a partir de datos facilitados por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) del MAEC.

f<sub>17</sub>



# 5

## Avance en el desarrollo institucional de la acción humanitaria

En 2003 y 2004 ha continuado el proceso de consolidación y desarrollo institucional de la acción humanitaria en diferentes CC.AA., comenzado hace unos cinco años. Es interesante constatar que este proceso en marcha se ha iniciado una década o década y media después de la aparición en el Estado español de la cooperación para el desarrollo descentralizada. Durante ese tiempo, casi todos los esfuerzos se centraron en la articulación de la cooperación al desarrollo, y muy pocos en la de la acción humanitaria, vista como un campo menor y marginal a la cooperación. Algunas explicaciones de esta circunstancia pueden estar en que las dos raíces históricas de nuestra cooperación (trabajo de religiosos y solidaridad política internacionalista) se han orientado siempre a metas a largo plazo; en la priorización geográfica de América Latina, donde las emergencias son menos frecuentes que en África; e incluso en la reticencia a la acción humanitaria por ciertos sectores de la solidaridad al verla bajo un estereotipo de ayuda meramente asistencialista.

Sin embargo, desde principios de esta década diferentes circunstancias han puesto de manifiesto la necesidad de consolidar y mejorar la calidad de la acción humanitaria, como las siguientes: a) La consolidación y maduración de la cooperación al desarrollo descentralizada, palpable en la aprobación de leyes y creación de algunas Agencias de Cooperación, con el consiguiente aumento de experiencia y profesionalidad en los actores públicos y privados; b) La difusión, aunque lenta y tardía, de nuevos enfoques teóricos internacionales sobre los desastres (como crisis estructurales insoslayables), que han revalorizado la acción humanitaria como un instrumento no sólo paliativo; c) La creciente capacitación y profesionalización de las ONG, incluso de algunas tradicionalmente "desarrollistas", en el campo humanitario; d) La fuerte movilización social y mediática en torno a varias crisis humanitarias recientes (Mitch, inundaciones en Mozambique, Kosovo, Afganistán) que han generado abundantes fondos y han impulsado la actuación de instituciones y ONG; e) Por último, el creciente interés político y mediático de actuar en dichas crisis por parte de las diferentes instituciones, incluidos los gobiernos autonómicos.

Así pues, la acción humanitaria se va consolidando como uno de los instrumentos de la política de cooperación para el desarrollo y, en general, de la acción exterior de los actores subestatales.

Aunque para éstos la acción humanitaria sigue resultando secundaria en comparación a la cooperación para el desarrollo (en cuanto a formulación, instrumentos y fondos), sin embargo se sienten obligados a tomar parte en ella.<sup>45</sup>

Tal consolidación y desarrollo institucional de la acción humanitaria se plasma en la adopción por las instituciones autonómicas (y, a veces, provinciales y municipales) de diferentes normas legales, criterios, y mecanismos de gestión más precisos y elaborados. Aunque estos avances presentan grandes diferencias en cuanto a su nivel y a su implementación geográfica, resultan un paso positivo para mejorar la calidad de la acción humanitaria descentralizada, por cuanto muchas veces ésta se ha visto caracterizada por la falta de profesionalidad, criterios, coherencia, controles y transparencia en la gestión, así como por un excesivo peso de los intereses políticos y mediáticos.<sup>46</sup> A continuación señalaremos algunas de tales iniciativas.

# 6

## Avance en la elaboración de normas reguladoras

En el marco de dicho avance en la institucionalización de la acción humanitaria, durante 2003 y 2004 varias CC.AA. han elaborado diferentes bases jurídicas que les dotan de una mayor regulación, así como de criterios más precisos para su ejecución, una especificación de los ámbitos prioritarios de actuación, e incluso a veces una definición de los diferentes conceptos empleados (ayuda humanitaria o de emergencia, acción humanitaria).

Entre tales normas legales las más importantes son las leyes de cooperación para el desarrollo de las CCAA, en las que suele figurar la ayuda humanitaria como uno de los diferentes instrumentos de la cooperación, generalmente con un carácter secundario. Si algunas comunidades disponen de leyes desde hace ya algunos años, como Madrid (1999) y Cataluña (2001), en el año 2003 lograron aprobarlas varias más. Así, la de Galicia define bastante bien lo que es la "ayuda humanitaria" (acciones de asistencia, socorro, protección y reconstrucción) y la "ayuda de emergencia" (respuesta inmediata). Por su parte, la ley de Castilla-La Mancha resulta bastante más parca, pues simplemente menciona la "acción humanitaria en situaciones de emergencia" como una de las áreas de actuación, sin precisar nada respecto a sus contenidos, instrumentos, vinculación con la cooperación al desarrollo, etc. Por último, la ley de Extremadura,

también de 2003, expresa un objetivo bastante limitado para la “ayuda humanitaria, tanto alimentaria como de emergencia”, que circunscribe a salvar vidas y a prestar ayuda inmediata a refugiados y desplazados, en tanto que la rehabilitación y la reconstrucción se presentan como una modalidad diferente.

Una segunda base reguladora son los Planes Generales o Estratégicos de Cooperación para el Desarrollo, que marcan las líneas de actuación (incluyendo instrumentos como la ayuda humanitaria y otros, objetivos, criterios, áreas prioritarias, etc.) para un cuatrienio. En este campo, probablemente es Madrid la Comunidad que más ha avanzado, al haber elaborado un primer Plan General 2001-2004 (seguido por otro para 2005-2008), así como Planes Anuales a partir de 2001 y Planes Estratégicos de Actuación para varios países. Igualmente, otras comunidades, como Cataluña y Asturias, disponían de un Plan Director en los dos años contemplados por este estudio (2003 y 2004).

Otras bases normativas son las propias convocatorias anuales para ayudas a proyectos de ONG. Aunque de menor rango legal, son las que ofrecen un mayor grado de concreción en cuanto a definición del concepto de ayuda humanitaria, objetivos e instrumentos. Así, por ejemplo, cabe mencionar que en 2003 el decreto de convocatoria de proyectos de cooperación para el desarrollo del Gobierno Vasco introdujo una sensible modificación de su Capítulo V, dedicado a la acción humanitaria, lo cual supuso un considerable avance en cuanto a la conceptualización de ésta, el tipo de actividades y los instrumentos de actuación. Por otro lado, aunque es frecuente que las instituciones utilicen convocatorias y formularios comunes para proyectos tanto de cooperación al desarrollo como de ayuda humanitaria, muchas instituciones han ido realizando convocatorias y formularios específicos para cada uno de los dos ámbitos.

## 7

### Creación de órganos y cauces institucionales

Otro rasgo de la consolidación de la ayuda humanitaria descentralizada radica en la constitución de diferentes estructuras institucionales específicas para su gestión, a fin de dotarle a ésta de mayor coordinación, rapidez y flexibilidad administrativa. Así por ejemplo, en el año 2004 se puso por fin en funcionamiento el Comité de Coordinación de la Ayuda Humanitaria y de

Emergencia de la Comunidad de Madrid, que integra a entidades públicas y privadas. Aunque su creación estaba prevista ya en el Plan Anual de 2002, el *impasse* derivado de las elecciones autonómicas de 2003 lo sumió en la parálisis hasta el 2004. La creación de dicho Comité se deriva de una de las líneas estratégica establecidas en el Plan General 2001-2004, por la cual la Comunidad asume la función y el objetivo de “desarrollar mecanismos ágiles de coordinación” de diferentes departamentos de la administración autonómica, municipios y ONG. Igualmente, pretende valorar e inventariar los recursos técnicos, humanos y económicos disponibles en la Comunidad, así como facilitar la comunicación con la AECL.

En la Comunidad Valenciana este proceso de institucionalización empezó comparativamente pronto, pero ha presentado dificultades. En 2000, la Generalitat Valenciana creó el Comité Permanente de Acción Humanitaria y de Emergencia (CAHE), integrado por la Generalitat, las tres diputaciones, ayuntamientos y entidades de ahorro. Las ONG, por su parte, se integraron en el Comité Consultivo del CAHE, al cual han criticado por su falta de reglamento, criterios y transparencia. A pesar de ello, el CAHE ha entrado en operación, por ejemplo para el envío de Bomberos Sin Fronteras a Argelia tras el terremoto de mayo de 2003, y para la selección de proyectos. Como se ve se ha perfilado un sistema institucional doble, uno de los financiadores y otro consultivo de las ONG.

En Cataluña, el Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006 prevé la constitución de un órgano de coordinación de la Ayuda de Emergencia, que comenzó a ser operativo en 2004, aunque carezca aún de un decreto legal que lo regule. Se trata del Comité Catalán de Ayuda Humanitaria de Emergencia, donde está representada la Administración de la Generalitat, las administraciones locales y la sociedad local.

Como se puede apreciar, en diferentes comunidades se ha institucionalizado la coordinación con las ONG que actúan en el sector. Hay que subrayar que son precisamente éstas el principal cauce de la ayuda humanitaria de las CC.AA. No obstante, las comunidades suelen contemplar en sus normativas también la realización de acciones directas, así como, en casos como Madrid, Cataluña o Extremadura, la firma de convenios de colaboración con agencias de Naciones Unidas. En este sentido, cabe destacar por ejemplo el acuerdo firmado en Ginebra en diciembre de 2002 por la Generalitat de Cataluña con el ACNUR, con un compromiso de aportación a ésta de 500.000 euros anuales.

Otro aspecto de la institucionalización de la acción humanitaria tiene que ver con la creación o activación de mecanismos de coordinación entre las CC.AA. y la AECL. En la respuesta a las emergencias de estos dos años se ha avanzado en la coordinación interinstitucional entre Administraciones y en algunos casos también con las ONG, que deben articularse y depurarse más en el futuro.

## 8

### Cierta imprecisión conceptual, con predominio de una orientación pro desarrollo

El uso que hacen los gobiernos autónomos de conceptos y enfoques teóricos se caracteriza con frecuencia por imprecisiones y cierta falta de coherencia. Esto hace pensar que, al menos entre algunos de los departamentos competentes, no existe aún mucha claridad teórica sobre la materia y que tienen un conocimiento deficiente de los debates teóricos internacionales en la materia, así como de sus implicaciones operativas.

Por ejemplo, a veces se utilizan, incluso en un mismo documento y para las mismas actividades, diferentes denominaciones: “ayuda humanitaria”, “acción humanitaria”, “ayuda de emergencia”, “cooperación humanitaria y de emergencia” (concepto usado por la Comunidad de Madrid). El concepto “acción humanitaria”, que es ya ampliamente utilizado en el mundo de las ONG, se utiliza menos entre los gobiernos autónomos. En cualquier caso, sí es habitual distinguir entre, por un lado, ayuda de emergencia, como intervención inmediata y puntual, y, por otro lado, la ayuda o acción humanitaria, entre las que no se suelen apreciar distinciones.

Por otro lado, la mayoría de las CC.AA. parecen asumir la idea de una necesaria vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y la cooperación para el desarrollo, si bien parece haber diferentes formas de entenderla, incluso en una misma institución. Así, por ejemplo, la ley de la Comunidad de Madrid de 1999 parece asumir el enfoque del *continuum*, entendido como la sucesión de fases sucesivas (“la ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación...”); por el contrario, su Plan General 2001-2004 parece estar inspirado en un enfoque más actual, el del *contiguum*, por el que las actividades de emergencia, rehabilitación y desarrollo se integran en un marco integrado de actuación, definido por los Programas Estratégicos de Actuación que esa comunidad ha elaborado para varios países.

El enfoque de la vinculación aparece también, desde 2003, en el decreto de convocatoria de ayudas a los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comunidad Autónoma Vasca, en su capítulo referido a acciones humanitarias. Sobre éstas se dice que, “en la medida de lo posible, tenderán también al establecimiento de bases para el desarrollo futuro, mediante la reducción de la vulnerabilidad y el refuerzo de las capacidades...”. Igualmente, el Plan Director de Cooperación 2001-4 de Cataluña alude a la necesidad tanto de “continuidad” como de “complementariedad” de las diferentes acciones (lo que evoca al *continuum* y al *contiguum* respectivamente).

## 9

### Conclusiones

En los últimos años es perceptible en las CC.AA., así como en algunas diputaciones y municipios, una creciente inquietud por mejorar la calidad y eficiencia de sus actividades humanitarias, para lo cual han reformado o creado nuevos mecanismos institucionales, normas legales, líneas estratégicas y criterios de gestión. Igualmente, aunque tales entidades siguen considerándola como un terreno secundario en relación a la cooperación al desarrollo, para la que se sienten más capacitadas, han acabado asumiendo dos ideas: una, que como entidades públicas no pueden quedar impasibles ante determinadas situaciones de emergencia, con lo que tienen que desarrollar mecanismos de actuación en la ayuda humanitaria; y, dos, que en muchos contextos la acción humanitaria es un complemento necesario para hacer viable la cooperación para el desarrollo (ya que ésta se ve perturbada por emergencias, y necesita unas bases previas sobre las que edificarse). De este modo, algunos enfoques actuales, como la idea de la vinculación emergencia-desarrollo, han ido asumiéndose por la cooperación descentralizada, cuando menos en su discurso y documentación.

Los avances institucionales, normativos y conceptuales registrados han presentado diferentes niveles de intensidad entre unas y otras comunidades. Desde el punto de vista cronológico, las principales innovaciones parecen haberse dado entre 2000 y 2002, en tanto que el período que aquí nos interesa, 2003 y 2004, ha sido más bien de consolidación de algunas iniciativas y de puesta en práctica de algunas otras ya previstas.

En cualquier caso, observamos que perdura cierta confusión conceptual en cuanto a los objetivos, los contenidos y los criterios de la ayuda de

emergencia y, sobre todo, de la ayuda/acción humanitaria. Es cierto que casi todas las entidades analizadas incorporan a sus objetivos o instrumentos algunos componentes que van más allá de una ayuda meramente reactiva y asistencial, tales como son la preparación ante desastres, la prevención de los mismos, o la protección de los derechos humanos. Pero se trata siempre de visiones fragmentarias. Es decir, prácticamente ninguna comunidad contempla un abanico integral de actuaciones potenciales, esto es, el conjunto de las diferentes actuaciones que hoy en día podemos entender como componentes de la acción humanitaria.

En resumen, a pesar de los avances positivos, creemos que todavía no se puede hablar de auténticas políticas proactivas (en oposición a simples medidas reactivas) de acción humanitaria en las CC.AA., quizá con la incipiente excepción de Cataluña. La acción humanitaria descentralizada tiene sin duda algunos riesgos (dispersión, descoordinación, intereses económicos y políticos locales, etc.), pero también numerosos potenciales (cercanía a la sociedad, movilización de recursos locales, cierta independencia de intereses geopolíticos o de la política internacional, etc.). El camino para minimizar los primeros y aprovechar los segundos está aún necesitado de más voluntad y nuevos esfuerzos.

## **.Anexos.**

## **Cronología de acontecimientos internacionales 2003–2004\***

Para facilitar la ubicación de muchos de los acontecimientos a los que hace referencia el Informe y, por tanto, la comprensión del mismo, incluimos esta Cronología de eventos y sucesos relevantes de los años 2003 y 2004. Ponemos en ella especial énfasis en aquellos acontecimientos con repercusión directa sobre la acción humanitaria, pero citamos también otros que, de modo colateral, guardan relación con ella.

Dentro de cada mes, los acontecimientos están ordenados con el siguiente criterio:

- 1 Conflictos armados
- 2 Atentados
- 3 Refugiados, desplazados e inmigrantes
- 4 Violaciones de DD.HH.
- 5 Desastres naturales y accidentes
- 6 Acontecimientos políticos generales
- 7 Protestas, manifestaciones...
- 8 Otros (datos, estadísticas, ...)

\*

Elaborada por **Fernando García Calero**  
e **Inés Fernández Martín**.

## Cronología 2003. Introducción

El año 2003 viene sin duda marcado por el inicio de la Guerra en Iraq, una guerra que a pesar del clamor que pudo escucharse en todo el mundo en contra de ella, los Estados Unidos y sus aliados (entre ellos, no hay que olvidarse, también se encontraba España) se empeñaron en llevar a cabo. Ocho meses después del inicio de las hostilidades, las tropas norteamericanas lograron arrestar a Sadam, pero lejos de acabar con la violencia gracias a esta captura, los combates se endurecieron aún más y los atentados y secuestros empezaron a hacerse tristemente frecuentes.

Aparte de Iraq, muchos otros frentes de importancia requirieron de la atención internacional y de nuestro país:

- No muy lejos del lugar en el que los soldados enviados por Bush y sus socios trataban de “imponer la democracia”, una terrible tragedia se desencadenó en forma de terremoto. Bam, histórica ciudad iraní, quedó totalmente destrozada ante un temblor de suelo de fuerza descomunal; el seísmo, de 6,7º en la escala de Richter, dejó tras de sí un rastro de más de 40.000 muertos y 50.000 personas heridas. Por si fuera poco, más del 60% de las viviendas de la ciudad quedaron destruidas. Argelia, por su parte, también sufrió los efectos de otro escalofriante terremoto.
- Una ola de calor se cobró numerosas víctimas durante los meses de verano en Europa. Países como el Reino Unido, Francia, España y Portugal registraron altísimas temperaturas en sus termómetros, y los hospitales, en algunos casos, se vieron desbordados. Las sociedades desarrolladas también son sociedades de riesgo y la vulnerabilidad de algunos colectivos fue evidente.
- Debido al coqueteo de sus gobernantes con los programas nucleares que les permitirían desarrollar armas atómicas en un futuro, Corea del Norte e Irán pasaron a ser los países que más recelos provocan en la Comunidad Internacional. Durante todo el año hubo tensiones, condenas, declaraciones cruzadas y acuerdos en los que la ONU y EE.UU. por un lado y Corea del Norte e Irán (cada uno de manera separada) por el otro, mostraron sus claras diferencias.
- El fuego arrasó Portugal y, en menor medida, España. California también fue presa de las llamas en los peores incendios de su historia.
- El Prestige siguió vertiendo fuel al mar de manera continuada, mientras que las costas y playas de Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco y suroeste de Francia, recibían prácticamente a diario el chapapote del barco.
- En Liberia y República Democrática del Congo, debido a los graves conflictos internos de ambos países, se vivieron grandes crisis políticas y

humanitarias. Los dos países tienen en común una historia muy parecida a lo largo de 2003, una lamentable historia en la que encontramos genocidios, refugiados, luchas entre grupos rebeldes y fuerzas presidenciales, intervenciones de la ONU y cambios de gobierno que no acaban con la violencia. En otros contextos como Somalia, apenas presentes en los medios de comunicación, el sufrimiento de numerosos sectores de la población continúa.

- El Conflicto palestino-israelí siguió cobrándose víctimas. Israel siguió con el levantamiento de su polémico muro y aprobó la construcción de una segunda fase. Los atentados palestinos y las incursiones militares israelíes en Gaza y Cisjordania, fueron una constante durante todo el año.
- La neumonía asiática causó estragos en Hong Kong, Taiwán, varias regiones de China y Toronto. Hubo casos de contagio en muchos países del mundo, aunque finalmente, la epidemia pudo ser controlada.
- Casi 1.000 pateras llegaron a las costas españolas. El balance fue de más de 19.000 detenidos, alrededor de 100 muertos y otros tantas personas desaparecidas.
- En la confrontación permanente que viven rusos y chechenos, las víctimas fueron de nuevo numerosas. Decenas de atentados, fraude electoral y el reconocimiento por parte de las autoridades de que alrededor de 100 civiles chechenos mueren cada mes de forma violenta, dan una muestra de lo complicado del problema.
- Castro radicaliza su política. Al encarcelamiento de más de 70 disidentes, siguió la ejecución de los secuestradores de un barco, que pretendían huir de la isla. Cuba quedó prácticamente aislada, al romper relaciones el líder cubano con los países de la UE. Los principales afectados, una vez más, fueron los civiles.

Desde la perspectiva humanitaria hay que citar que en 2003 se puso en marcha la iniciativa de Buenas Donaciones Humanitarias (Good Humanitarian Donorship) y que en plena guerra de Iraq, tanto ECHO como OCHA, reafirmaron su compromiso con las llamadas Directrices de Oslo sobre el uso de Medios Militares y de Defensa Civil en Acción Humanitaria, dejando clara la necesidad de diferenciar lo humanitario de lo militar.

## Enero 03

2

**Atentados en Argelia.** 56 personas mueren y otras 20 resultan heridas como consecuencia de dos atentados cometidos por grupos terroristas islámicos en las provincias de Biskra y Bida. La Guerra se ha cobrado más de 100.000 vidas en los últimos diez años, y el terrorismo causó la muerte a 1.420 personas durante el año 2002.

5

**Terremoto en México.** Un terremoto de 7,6º en el estado de Colima, México, causa 26 víctimas y 400 heridos.

**Ciclón en Fiji.** Un ciclón tropical en Fiji deja 130.000 afectados.

6

**El Gobernador de Illinois vacía el corredor de la muerte en las cárceles del Estado.** Los 161 condenados ven conmutada su pena. Aún así, 3.600 reclusos siguen esperando su ejecución en las prisiones del país.

**Lula jura la presidencia en Brasil.**

Aclamado por una multitud, el nuevo Presidente promete acabar con la corrupción y erradicar el hambre en su país.

**Giro radical en la postura de Turquía con respecto a Chipre.** Por primera vez renuncia a la anexión del norte de la isla y hace una apuesta por la reunificación.

**Sharon gana las elecciones en Israel mientras que los pacifistas y la izquierda fracasan estrepitosamente.** Son los comicios con mayor índice de abstención en la historia del país hebreo.

## Febrero 03

1

**La misión de paz de la ONU en Angola completa su trabajo.**

2

**Atentados en Colombia.** Un coche bomba cargado con 200 Kg. de dinamita, estalla en un selecto club de Bogotá con un balance de más de 30 muertos. Días más tarde otra bomba estalla en Neiva quitando la vida a 18 personas. Las autoridades responsabilizan a las FARC de la autoría de ambos atentados.

**Tragedia en Corea del Sur.** Más de 125 personas mueren abrasadas en el metro de Daegu en un ataque con líquido inflamable. Un hombre que quería suicidarse y "no morir solo" es el autor de la masacre que deja además entre 75 y 100 desaparecidos.

3

**6 inmigrantes sobreviven 15 días en una patera a la deriva sin agua ni comida.** En la embarcación viajaban 14 personas más que fallecieron durante el transcurso de los días.

5

**Terremoto de 6,8º en Xintiang, al noroeste de China.** Más de 250 muertos y 4.000 heridos.

6

**Los diputados brasileños se suben el sueldo.**

El aumento eleva sus salarios a los 70.462 reales brutos al mes (unos 23.000 €), viajes y otros gastos aparte. Para hacerse una idea de lo desproporcionado de esta cifra, baste con decir que el salario base en Brasil es de 200 reales (unos 65 euros).

**Yugoslavia deja de existir y pasa a denominarse Unión de Serbia y Montenegro.** En tres años un referéndum decidirá si este estado sigue adelante, o si las repúblicas se separan.

**Declaraciones de Aznar respecto a Iraq en el Parlamento** (sesión del día 5): "Todos sabemos que Saddam Husein tiene armas químicas y de destrucción masiva".

7

**Enfrentamientos entre policía y ejército en Bolivia.** El balance es de 28 muertos y 130 heridos. El motivo de la trifulca es el apoyo de la policía a las revueltas populares.

**Manifestaciones contra la guerra en Iraq en todo el mundo.** Las marchas del día 15 reúnen a más de 3 millones de personas en varias ciudades de España; en Barcelona se cuentan 1.300.000 asistentes y en Madrid un millón.

**Manifestaciones en Costa de Marfil contra el acuerdo de paz auspiciado por Francia.** Más de 100.000 personas protestan por el pacto que impone al presidente marfileño un gobierno de reconciliación nacional (en el que formarían parte los rebeldes del Movimiento Patriótico de Costa de Marfil).

**Protestas en Madrid por la catástrofe del Prestige.** Unas 240.000 personas se manifiestan en Madrid pidiendo responsabilidades.

## Marzo 03

1

**El general rebelde François Bozizé toma el poder en la República Centroafricana.** Los militares aprovechan la ausencia del Presidente, que se encontraba en la capital de Níger asistiendo a la V Cumbre de la CENSAD, para dar el Golpe de Estado.

**EE.UU. ataca Iraq el 19 de marzo.**

Bush anuncia que la Guerra será larga y difícil.

**La UE anuncia su primera misión militar en casi 50 años de historia.**

Será una operación de mantenimiento de paz en Macedonia, con una duración de seis meses y un contingente de 350 soldados.

**Acuerdo de Paz en República del Congo.** El gobierno firma la paz con los rebeldes ninja. Finaliza así la guerra en la región Pool

2

**Asesinado a tiros en Belgrado Zoran Djindjic, Primer Ministro de Serbia.** Se declara el Estado de Excepción tras la muerte del político que llevó a Milosevic a La Haya. Unos 15 días más tarde, la policía encuentra los restos del ex Presidente de Serbia Ivan Stambolic, desaparecido en agosto de 2000. Hay sospechas de que pudo ser un crimen político y se interrogará a Milosevic y a su esposa.

6

**Se pone en marcha la Corte Penal Internacional.** Creada para perseguir los genocidios y los crímenes de guerra y contra la humanidad, la CPI echa a andar en La Haya sin la presencia de EE.UU. 89 países ratifican su Estatuto.

**Fidel Castro detiene a más de 70 disidentes** (periodistas y activistas pro-derechos humanos).

7

**Siguen produciéndose manifestaciones en todo el mundo para intentar parar la Guerra de Iraq.** El 91% de los españoles, según el CIS, está en contra del conflicto armado.

8

**La OMS confirma que el "síndrome severo agudo respiratorio" es una amenaza para la salud mundial.** Se tiene noticia de casos en China, Hong Kong, Taiwán, Canadá, Singapur, Vietnam, Malasia y Filipinas.

## Abril 03

1

**Matanza interétnica en Iturí, República Democrática del Congo.** Los enfrentamientos entre dos etnias rivales (Hema y Lendu), se saldaron con una cifra cercana a los 1.000 muertos, todos ellos del grupo étnico Hema. Los cadáveres han sido hallados en varias fosas comunes. Riesgo de crisis humanitaria por la huida de cientos de personas de la violencia.

**Avances en el proceso de paz de Sudan.** El Presidente Bashir y el líder del Ejército para la Liberación del Pueblo de Sudan (SPLA), John Garang, se encuentran por segunda vez en 20 años de conflicto para llevar a cabo decisivas conversaciones de Paz.

4

**Cerca de 40 de los disidentes detenidos por Castro son condenados a penas de entre 10 y 27 años.** Los más de 70 presos están en celdas de aislamiento y sólo tienen derecho a una visita cada tres meses.

**Ejecución de tres cubanos que secuestraron un barco para huir de la isla.** El régimen sigue mos-

trando de esta forma su radicalización. Otros 4 integrantes de aquel asalto son condenados a cadena perpetua.

**Sudáfrica pagará 3.000 euros a cada una de las 19.000 víctimas del Apartheid.**

**El Gobierno prorruso de Chechenia reconoce que cada mes son asesinados 100 civiles.** Un informe confirma la existencia de fosas comunes en 50 localidades. Gran parte de los abusos y crímenes que se producen en la región rusa, son cometidos por las fuerzas federales.

5

**Un alud sepulta a cientos de personas en Chima, Bolivia.** La mitad del pequeño poblado minero, situado 250 Km. al noroeste de La Paz, ha quedado bajo el lodo y las piedras. Se teme que haya un mínimo de 700 víctimas.

6

**Los chipriotas cruzan por primera vez la línea verde tras 30 años de separación.**

**El General Obasanji gana las elecciones en Nigeria entre denuncias de fraude.**

8

**Cien niños mueren al día de hambre en Argentina a pesar de las medidas del Gobierno de Duhalde.**

**La neumonía asiática causa estragos.** Según los informes de la OMS, a principios de mes eran ya 22 los países afectados, habiéndose declarado 64 muertes y 1.804 casos en todo el mundo. El organismo de la ONU recomienda, por primera vez en su historia, no viajar a una región del mundo por peligro sanitario; en un principio la lista se limita a Hong Kong y a la provincia china de Guangdong, pero días más tarde se incluyen Toronto y Pekín. Esta última ciudad acaba siendo la más afectada por la epidemia, registrándose a final de mes 1.500 casos y 75 fallecidos solamente en ella. La crisis le

cuesta el cargo al Ministro de Sanidad chino y al Alcalde de Pekín, donde se cierran los colegios y se pone en cuarentena a 4.000 personas. Los hospitales están desbordados.

**La OMS alerta de que el cáncer crecerá un 50% en 2020 si no se cambian los hábitos de vida.**

**El Vaticano condena el aborto, el condón y la homosexualidad en un diccionario ético.**



### Guerra en Iraq

Una gran cantidad de restos humanos son hallados por las tropas británicas en una base militar al sur de Iraq. Los más de 200 cadáveres parecen ser de iraníes ejecutados durante la guerra Irán-Iraq. Hallazgo de 2.000 cadáveres kurdos cerca de Kirkuk. Se trata de víctimas de la limpieza étnica llevada a cabo por Sadam en los años 80.

Tropas estadounidenses ocupan parte de Bagdad el día 7. Durante la misma jornada, un misil iraquí mata a Julio Anguita Parrado, enviado especial de El Mundo. Un día después, el cámara de Tele5, José Couso, muere a causa de los disparos de un tanque del ejército norteamericano.

EEUU toma definitivamente Bagdad el día 9. Tras la caída de la ciudad se producen saqueos de hospitales, museos y edificios públicos. Cinco días después, se produce también la toma de Tikrit, feudo de Sadam.

## Mayo 03

1

**Ataque de la guerrilla en Filipinas.**

22 muertos. Días más tarde, otro ataque de los rebeldes causa 17 víctimas más.

**Establecimiento de conversaciones de paz entre India y Pakistán.** Los

dos países se muestran dispuestos a encontrar una solución al conflicto de Cachemira.

**Continúan las matanzas interétnicas en Congo.** La ONU aprueba el envío de una fuerza multinacional. El hallazgo de una nueva fosa común en Ituri y la crueldad de los combates de las últimas fechas, provocan que el número de víctimas alcance los 400 en apenas dos semanas. La mayor parte de los 350.000 residentes de la región han huido desde el inicio de los combates entre las milicias hema y lendu.

**La Guerra contra los rebeldes provoca una ola de refugiados en Indonesia.** Más de 300.000 civiles abandonan sus casas en la región de Aceh. El Gobierno obliga a las ONG a retirarse y pasa a hacerse cargo de la ayuda humanitaria.

2

**Atentados en Rusia.** Dos ataques perpetrados por insurgentes chechenos a mediados de mes, causan más de 70 víctimas mortales. El primero de ellos fue llevado a cabo mediante la colocación de un camión bomba, mientras que el segundo fue cometido por dos suicidas que pretendían acabar con la vida del líder prorruso Kadirov.

**Atentados en Casablanca.** Doce suicidas en cuatro coches bomba, dejan un balance de 43 víctimas mortales, entre ellos 4 españoles. Uno de los objetivos alcanzados es la Casa de España.

4

**Ruanda libera sin juzgar a 22.000 presos acusados del genocidio de 1994.** La mayoría de ellos son de etnia hutu. Amnistía Internacional denuncia que de los 80.000 presos detenidos por esta causa, hay un alto porcentaje que podría ser inocente.

**Muere el principal Señor de la Guerra de Sierra Leona.** Sam Bockarie, alias General Mosquito y jefe militar del Frente Revolucionario Unido, está consi-

derado como el responsable de miles de asesinatos.

5

**Terremoto en Bignol, Turquía.** El seísmo, de 6,4º, acaba con la vida de 167 personas (incluidos 87 niños de un internado) y causa heridas a otras 500.

**Lluvias torrenciales en Argentina.** Las aguas alcanzan los 8 metros en la ciudad de Santa Fe, dejando el 40% de la ciudad completamente anegado. El balance es de unos 700 desaparecidos en todo el país y 24 muertos.

**Terremoto en Argelia.** 4.000 muertos, 10.000 heridos y 200.000 personas sin hogar es el trágico balance del seísmo de 6'6º que afectó al norte de Argelia. Decenas de miles de familias han perdido su casa.

**Inundaciones en Namibia.** 12.000 personas se han visto afectadas por las inundaciones que asolan veinte pueblos de Caprivi, una de las regiones más pobres de Namibia.

**Violentas tormentas en Sri Lanka.** Lluvias torrenciales y vientos huracanados provocan corrimientos de tierra e inundaciones generalizadas en el sur de Sri Lanka, con 200 muertos y más de 85.000 familias sin hogar.

6

**Kirchner nuevo presidente de Argentina.** Ménem renuncia a presentarse a la segunda vuelta de los comicios, por lo que Kirchner es proclamado automáticamente presidente.

8

**8'7 millones de argentinos no disponen de alimentos básicos.** Según dos informes aceptados por la ONU, el 25% de la población en Argentina se hallaría en esta situación. Además, el 27,5% vive en la indigencia y un 57,5% no supera el umbral de la pobreza. La mitad de los afectados son niños.

**La neumonía asiática sigue en expansión.** La OMS amplía la recomendación de no viajar a Taiwán, donde a día 22 de mayo, ya se han declarado 483 casos y 60 víctimas mortales. En China las cifras siguen creciendo de forma alarmante: ya son 5.271 los afectados y 300 el número de muertos.



### Conflicto palestino-israelí

Israel mata a 14 palestinos en pleno relanzamiento del Proceso de Paz.



### Guerra en Iraq

Encontrada una nueva fosa común. En su interior se hallan los cadáveres de 15.000 chiíes, todos ellos víctimas de la represión llevada a cabo por Sadam en 1991.

## Junio 03

1

**Guerra Civil en Liberia.** La capital, Monrovia, está siendo devastada y se ha quedado sin hospitales. Hay numerosos muertos en las calles y un grave riesgo de epidemias. Decenas de miles de personas han huido, 250.000 deambulan por la ciudad y 20.000 más se han refugiado en un estadio. El Presidente Charles Taylor (acusado de Crímenes contra la Humanidad y Crímenes de Guerra por la participación de sus tropas en la Guerra Civil de Sierra Leona) se niega a renunciar a su cargo, a pesar de que los rebeldes controlan dos tercios del país. Según ACNUR, casi la mitad de la población está desplazada o corre riesgo de estarlo. En Costa de Marfil, Guinea Conakry y Sierra Leona, hay más de 300.000 refugiados liberianos.

**Tropas de la UE llegan a Congo.** Las víctimas en el último mes ascienden a 700.

**Continúa la ofensiva del Gobierno contra los rebeldes en Aceh, Indonesia.** El conflicto se ha cobrado 10.000 muertes desde sus inicios; 230 desde que comenzó el ataque de las tropas gubernamentales el mes anterior.

4

**Ricardo Cavalho será extraditado a España para ser juzgado.** Está acusado de varios cargos por asesinatos y torturas, de más de 200 desapariciones y de alrededor de 100 secuestros; todos ellos, crímenes llevados a cabo durante la dictadura militar Argentina.

**Detenido en Belgrado el ex coronel Veselín Sljivancanin.** Está acusado de la muerte de más de 200 civiles en la guerra de Serbia contra Croacia.

5

**Más de dos años de sequía devastan Mozambique y Zimbabwe.** 10 millones de personas en seis países del África austral (los dos mencionados y Malawi, Zambia, Lesotho, y Swazilandia) sufren hambrunas.

6

**Intento fallido de Golpe de Estado en Mauritania.** El jefe de los sublevados muere en los combates ante la negativa a entregarse.

**China e India cierran su conflicto histórico sobre el Tíbet.** Nueva Delhi reconoce el territorio autónomo como parte de China y se abren intercambios comerciales.

8

**La OMS, aunque no descarta nuevos brotes, dice el día 12 que la neumonía está tocando a su fin..** Las cifras oficiales son de 790 muertos y casi 8.500 casos declarados. El día 23, se declara que ha pasado el peligro de contagio a escala internacional y un día más tarde se

saca a China y Hong Kong de la lista de países de riesgo.



### Conflicto palestino-israelí

Israel comienza a derribar colonias ilegales en Cisjordania el día 9, pero sólo dos días más tarde trata de matar a un dirigente político de Hamás.

Atentado suicida en Jerusalén. Tras el ataque, que deja 16 muertos, Israel toma represalias matando a 9 palestinos en Gaza. Al día siguiente, mata a otro líder de Hamás, a su mujer y a su hija. Israel propone una tregua a Hamás el día 13, pero durante las jornadas que pasan hasta la respuesta afirmativa de los grupos armados palestinos el día 26, el ejército hebreo continúa eliminando a dirigentes de la organización.



### Guerra en Iraq

Tropas USA matan a 100 iraquíes en los combates contra la resistencia del día 13.

## Julio 03

1

**Continúan los ataques rebeldes en Liberia.** Especialmente sangriento es el del día 22, que deja 600 muertos más.

**Los paramilitares de Colombia pactan con el Presidente Uribe un desarme gradual.**

**Ataque rebelde en Burundi.** Las Fuerzas de Liberación Nacional, el segundo grupo rebelde más grande de Burundi, lanzan un ataque en la capital, Bujumbura. Miles de personas huyen de esta ciudad.

2

**Atentado en un teatro de Moscú.** Dos suicidas chechenos matan a 14 personas.

4

**La Corte Penal Internacional se estrena con los crímenes de Congo.** Al no tener carácter retroactivo, tan sólo podrá investigar 5.000 de los más de 3 millones de muertes que se han producido desde 1998.

5

**Lluvias torrenciales en China.** 600 personas han perdido la vida a consecuencia de los temporales, en un año especialmente lluvioso en el país asiático (la mitad de ellos durante el mes de junio y la primera mitad de julio). 4'5 millones de ciudadanos se han quedado sin hogar.

6

**Golpe de Estado fallido en Santo Tomé y Príncipe.** Los golpistas aprovecharon la ausencia del Presidente, que a su vuelta una semana después, logra hacerse de nuevo con el poder.

**Nuevo Gobierno de unidad nacional en Congo.** Dos de los nuevos 4 vicepresidentes son guerrilleros acusados ante la Corte Penal Internacional.

**Fidel Castro renuncia a la ayuda de la UE y al diálogo político con los Quince.** Las tensiones generadas por las últimas actuaciones del Gobierno cubano y la postura que ha tomado la UE al respecto, son los motivos que provocan esta situación.

7

**Miles de niños marchan por la Paz en Uganda.** 20.000 niños tomaron las calles de Kitgun, en el norte de Uganda, para pedir el fin de la violencia y el miedo en el país.

8

**El Banco Mundial prevé un colapso económico en África a causa del SIDA.** Países como Sudáfrica podrían ver reducido su PIB en un 50% de aquí a final de siglo.

\*

**Guerra en Iraq**

Tropas USA matan a los dos hijos de Sadam. Annan exige en la ONU el fin de la ocupación militar de Iraq. Llegan a Iraq los primeros soldados españoles.

## Agosto 03

1

**Fuerzas de paz africanas llegan a Liberia.** El Gobierno, los Liberianos Unidos por la Reconciliación y la Democracia (LURD) y el Movimiento para la Democracia en Liberia (MODEL) firman un Acuerdo de Paz. El envío de las tropas se hace con el respaldo de la ONU. El Presidente se exilia en Nigeria, según él, por las presiones de EE.UU. Las matanzas continúan y el día 25 se tiene noticia de una nueva masacre a manos de los rebeldes: 1000 víctimas mortales.

**Primera misión de la OTAN fuera de Europa.** Las fuerzas de la Alianza

toman el mando en Afganistán.

**Fracasa el alto el fuego en Nepal.**

Las hostilidades se reanudan en Nepal cuando los maoístas anuncian el fin del alto el fuego acordado con el Gobierno durante los últimos siete años. Los ataques insurgentes han tenido como resultado la muerte de más de 8.000 personas.

2

**Atentado en el Rusia.** Un ataque suicida checheno causa más de 40 víctimas mortales en un hospital del Caucaso.

**Atentado en Indonesia.** El ataque, que ha quitado la vida a 14 personas y herido a otras 150, se atribuye a un grupo cercano a Al Qaeda.

**Dos atentados en Bombay.** 45 muertos y 130 heridos.

4

**Indemnizaciones para las víctimas de la dictadura chilena.** El gobierno anuncia que 100.000 torturados recibirán una compensación económica.

5

**Incendios en Portugal.** Todo el país es declarado como zona catastrófica por el Gobierno, que solicita ayuda aérea a la OTAN. Las casi 500.000 hectáreas quemadas (de las cuales el 75% era bosque) suponen un 5% del territorio nacional. Miles de evacuados.

**El vertido del Prestige es ya el 8º mayor de la historia.** Los últimos datos confirman que 64.000 toneladas de fuel han sido ya expulsadas al mar y se calcula que en el interior del barco aún quedan 13.000 más. Un grupo de 40 científicos declara que los efectos se dejarán notar durante 10 años.

**Inundaciones en el sur de Pakistán.** En Sindh, la provincia más dañada, 3.500 pueblos y 860.000 personas se han visto afectadas. Mueren casi 200 personas.

**Ola de calor en toda Europa.** El Gobierno francés admite que las

altas temperaturas han causado más de 13.000 muertos. Portugal reconoce 1.300 bajas y el Reino Unido otras 1.000. En España, aunque el Ministerio de Sanidad reconoce muchas menos, diversos estudios afirman que podrían ser unas 6.000.



### Conflicto palestino-israelí

Israel completa la primera fase del muro de separación.

Israel libera 334 presos palestinos. El país hebreo aún tiene en su poder a cerca de 6000 palestinos más.

Atentado suicida en Jerusalén. Los 20 muertos y 100 heridos ponen fin a la tregua y ponen en peligro la Hoja de Ruta.

Israel mata en Gaza a Abú Shanab, líder de Hamás.



### Guerra en Iraq

Atentado contra la ONU en Bagdad. Entre las 24 víctimas, que incluyen al jefe de la misión en Iraq Sergio Vieira de Melho, hay un español: el capitán de corbeta Manuel Martín-Oar.

Atentado en una mezquita chîi en Nayaf. Sólo diez días después del atentado contra la sede de la ONU, al menos 75 personas pierden la vida.

## Septiembre 03

3

**100.000 sin papeles obligados a abandonar Yibuti.** El Gobierno ha dado la orden para que todos los inmigrantes ilegales sean expulsados. La cifra representa un 10% del total de la población del país.

4

### Amina Lawal indultada en Nigeria.

Las presiones internacionales hacen efecto y un tribunal islámico anula la pena de muerte mediante lapidación a la que estaba condenada. Al mismo tiempo, otro tribunal nigeriano condena a un hombre a morir de la misma manera.

5

**Tifón en Corea del Sur.** Según cifras oficiales, hay 25.000 evacuados, 85 muertos y 25 desaparecidos.

6

**Bin Laden reaparece.** Dos años después del atentado de las Torres Gemelas, y tras permanecer todo este tiempo oculto, utiliza una grabación para amenazar de nuevo.

### Croacia y Serbia se piden perdón por la Guerra.

Primera visita a Serbia de un jefe de estado croata desde la fractura de Yugoslavia.

7

### Golpe de Estado pacífico en Guinea-Bissau.

Los militares toman el poder y Seabra se declara presidente interino hasta la celebración de elecciones. Días más tarde, los golpistas sufren a su vez un intento de Golpe de Estado debido al descontento popular por el gobierno militar impuesto.

8

**El gasto social en España baja alarmantemente.** En una década se ha pasado del 24 al 19% del PIB.

**Bajas cifras de mortalidad por maltrato infantil en España.** UNICEF ha declarado que en España se registra el índice más bajo de todos los países desarrollados.

### Aumenta el número de pobres en EE.UU.

34,6 millones de personas (un 12,1% de la población) viven por debajo del umbral de la pobreza. El número total de pobres ha crecido en 1,7 millones de personas en el último año.



### Conflicto palestino-israelí

Casi 500 niños palestinos han muerto desde el inicio de la Intifada; hace ya tres años.

Abú Mazen dimite y liquida las esperanzas en Palestina. La renuncia se debe a la negativa de Arafat a cederle todo el poder para negociar.

Israel pretende expulsar a Arafat de Palestina. Bush advierte que no permitirá su destierro, pero veta la resolución de la ONU en contra del mismo.

Qureia es presentado por Arafat como Primer Ministro y ofrece otro alto al fuego a Israel.

El número de muertos palestinos en los tres años de Intifada, llega ya a 2.600.

1

**La ONU toma el mando en Liberia y decide el envío de 15.000 soldados para apoyar a los 3.500 ya desplazados en la zona.** Es la mayor operación militar de la ONU en el mundo. Gyude Bryant será el nuevo presidente hasta la celebración de elecciones democráticas.

**Nueva matanza de civiles en Congo.**

La violencia sigue en Ituri y, en esta ocasión, los muertos son 65; la mayoría mujeres y niños.

**Unos 50 guerrilleros maoístas mueren en Nepal en el ataque contra una comisaría.**

**El IRA anuncia un desarme masivo y el rechazo a la violencia.**

**Los separatistas cachemires aceptan negociar con India y Pakistán.**

**La ONU decide suspender sus misiones en 4 regiones de Afganistán.** Los dirigentes de las mismas alegan falta de seguridad para realizar sus trabajos. En Iraq se retira a todo el personal extranjero por miedo a nuevos atentados.

3

**36 inmigrantes muertos y 10 desaparecidos al naufragar una patera cerca de Rota.** Los inmigrantes pidieron ayuda, pero ésta no llegó hasta más de una hora después.

4

**EE.UU. mantiene a 660 prisioneros en la base de Guantánamo.** La mayoría de ellos lleva un año y medio recluido. Cruz Roja denuncia su inaceptable situación, ya que ni siquiera han sido juzgados.

5

**Incendio en California, EE.UU.** El fuego arrasa 2.600 viviendas y afecta a 2.000 Km. de territorio urbano y rural. El balance es de 22 muertos y 100.000 evacuados. Es sin duda el peor incendio de la historia de este estado.

6

**Elecciones irregulares en**

**Chechenia.** Kadirov, el candidato de Putin, gana con un 81% de los votos. Los observadores internacionales consideran que actualmente no hay condiciones para unos comicios transparentes, por lo que decidieron no asistir a la celebración de los comicios.

**Marruecos pone fin a la poligamia y anuncia la creación de leyes en favor de las mujeres.**

El Rey Mohamed VI es el artífice de esta decisión histórica.

**La ultraderecha gana las elecciones en Suiza.** La UCD de Christoph Blocher, logra por vez primera ser la fuerza más votada en el país.

7

**Revueltas populares en Bolivia.**

Miles de ciudadanos exigen la renuncia de presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, que acaba huyendo del país. En apenas unos días, se registran 70 muertos a causa de los enfrentamientos. Carlos Mesa, es investido nuevo presidente de Bolivia y anuncia que convocará un referéndum sobre uno de las principales cuestiones por las que se ha llegado a la crisis: la exportación del gas.

8

**Cerca de 45 millones de personas no tienen cobertura médica en EE.UU.** Según los datos del Censo de Población de Estados Unidos, la cifra aumentó en 2,4 millones de personas durante el año 2002.

**Un 32% de la población urbana mundial vive en poblados chabolistas.** Según la Agencia UNHABITAT, dependiente de la ONU, 1000 millones de personas viven en estas condiciones. En África Subsahariana el porcentaje llega al 71'9% y en Asia Central y Meridional es del 58%. Las previsiones indican que en 2033 la cifra podría doblarse y que en 2050 podría llegar a los 3,5 millones. En

Europa el porcentaje es de tan sólo el 6,2%.

**El 31% de la Ayuda Oficial al**

**Desarrollo española es en créditos FAD.** Las principales ONGD denuncia que estos créditos están destinados a la compra de servicios o equipos de empresas españolas y que por tanto no deberían de contarse como Ayuda al Desarrollo.

**Las armas ligeras se cobran 500.000**

**víctimas al año.** El informe publicado por Amnistía Internacional, Intermón Oxfam y Red Internacional de Acción Contra las Armas, revela que en el mundo hay casi 640 millones de armas ligeras y que el 60% está en manos de civiles. Cada minuto muere una persona en el planeta a causa de un disparo.



**Conflicto Palestina – Israel**

Israel aprueba la construcción de la segunda fase del muro de separación. Pese a las presiones de Estados Unidos, el Gobierno israelí ha decidido seguir con sus planes. El nuevo tramo penetrará hasta 20 Km. en algunos puntos del territorio palestino. La Asamblea de la ONU condena su levantamiento a pesar del voto en contra de EE.UU. Ataque suicida en Israel. Una mujer palestina mata a 19 personas y hiere a otras 50 al suicidarse con una bomba en un restaurante de Haifa. Sharon ordena un bombardeo de Gaza sin precedentes.

Israel bombardea posiciones palestinas en Siria y Líbano por primera vez en los últimos 30 años. Arafat declara el Estado de emergencia y EE.UU. da su apoyo a Israel. Qurei, Primer Ministro impuesto por Arafat, dimite por sus diferencias con él.

Israel ha derribado 4000 hogares palestinos en los tres años de Intifada.



## Guerra en Iraq

Oleada de atentados coordinados en Bagdad. El resultado de estos ataques terroristas del día 27 es de al menos 37 muertos y más de 200 heridos. Una de las bombas golpea a la Cruz Roja, cuyos cuarteles se ven seriamente dañados.

## Noviembre 03

1

**Se declara el Estado de Emergencia en Sri Lanka.** La Presidenta cierra el Parlamento y despliega tropas por todo el país.

2

**Atentado en Arabia Saudita.** El complejo presidencial de Riad ha sido arrasado. 17 muertos y 122 heridos, es el trágico balance de víctimas.

### Dos dobles atentados en Turquía.

Los ataques suicidas a dos sinagogas en Estambul, causan 25 muertos y más de 300 heridos. Cinco días más tarde, dos nuevos actos terroristas contra intereses británicos, dejan 30 muertos y 450 heridos más.

5

### Inundaciones en la República

**Dominicana.** Daños generalizados y destrucción de más de 200.000 hectáreas de cosechas. Unas 65.000 personas se han visto afectadas.

6

### Posible fraude electoral en

**Mauritania.** El Presidente Uld Taya, gana los comicios entre acusaciones de estafa. El candidato más votado de la oposición, es detenido por "temor a que prepare un Golpe de Estado".

### Se anulan las elecciones en Serbia

**por tercera vez.** La alta abstención ha impedido, una vez más, dar validez a los comicios.

### El presidente de Georgia huye tras el asalto popular al Parlamento.

Las revueltas se produjeron tras las acusaciones vertidas por la oposición, en las que se acusaba al Presidente Shevardnaze de haber cometido un fraude electoral.

8

### El 59% de los europeos opina que Israel es la principal amenaza para la paz mundial.

Los datos del Eurobarómetro, también muestran que los ciudadanos de Europa consideran a EE.UU., Corea del Norte, Irán e Iraq, como serios peligros para la estabilidad del planeta.

**Secuestros en Argentina.** Durante el primer semestre del año, se registraron 207 secuestros en Buenos Aires; el 95% del total del país.

**842 millones de personas sufren hambrunas en el mundo.** La cifra ha aumentado en 18 millones en los últimos 8 años.

### Conflicto palestino-israelí

Reapertura del diálogo en Israel y Palestina. Tras cuatro meses de silencio, Abú Alá acepta la oferta de negociaciones por parte de Sharon. La ONU vuelve a denunciar la legalidad del muro y e insiste en que deja a 680.000 palestinos lejos de sus hogares.



### Guerra en Iraq

El Comité Internacional de la Cruz Roja suspende sus actividades en Bagdad y Basora. Debido a la alta peligrosidad del país, y la imposibilidad de desarrollar su misión, su personal sólo seguirá en el norte de Iraq o trabajará a través de la Media Luna Roja Iraquí.

18 italianos mueren víctimas de un ataque suicida contra sus tropas.

El atentado deja también 8 víctimas iraquíes.

7 agentes del servicio secreto español mueren en una emboscada al sur de Bagdad.

## Diciembre 03

2

**Atentado suicida en Chechenia.** El ataque a un tren se salda con 40 muertos, la mayoría de ellos estudiantes de entre 16 y 19 años.

5

### Lluvias en el centro y sur de

**Francia.** Las inundaciones provocan 5 muertes y la evacuación de más de 10.000 personas. Marsella, Montpellier y Avignon, quedan parcialmente bajo las aguas.

**Las fuertes lluvias dejan más de 100 muertos en Filipinas.**

### Accidente en el suroeste de China.

Una explosión de gas natural afecta a 28 núcleos urbanos de la región de Changqing y provoca 200 muertos.

**Terremoto en Irán.** En la ciudad de Bam, al sureste de Irán, un terrible terremoto de 6,7º provoca 40.000 muertos y más de 50.000 heridos (un 70% de la población de la ciudad se ha visto afectada). Las miles de víctimas tienen que ser enterradas en fosas comunes para evitar las epidemias y el 60% de las casas quedan destruidas. El Gobierno iraní promete reconstruir la ciudad.

6

### Berger, presidente de Guatemala.

El líder derechista es elegido en las elecciones presidenciales con un 54% de los votos.

8

### Nuevos datos del Ministerio de Sanidad sobre el SIDA en España.

La terrible enfermedad se ha cobrado la vida de 55.000 españoles desde 1981, lo que supone un 80% de los 66.352 afectados entre 1981 y 2002.

**La OMS lanza un plan contra el SIDA**

### en los países del tercer mundo.

Sólo 350.000 de los 38 millones de afectados de SIDA en los países menos desarrollados, tiene acceso a los medicamentos para combatir la enfermedad. Por ello, la OMS se ha propuesto que al menos 3 millones de estas personas, tengan la cobertura médica necesaria para luchar contra la epidemia. El SIDA es la primera causa de muerte de los menores de 60 años en el mundo.

### Datos sobre inmigración en España.

Son ya 2'5 millones (el 6% de la población) el número de inmigrantes que residen en nuestro país; medio millón más que en 2002

### Dinamarca y España, los países de la UE que más incumplen los objetivos del Protocolo de Kioto.



### Guerra en Iraq

Human Rights Watch denuncia el uso de bombas de racimo por parte de EEUU y Reino Unido en Iraq.

Las tropas de EEUU encuentran a Sadam en un zulo cercano a Tikrit. La captura se produce 8 meses después del inicio de la invasión.

Mientras en medio mundo acabábamos de celebrar la Navidad, en el sudeste asiático el año 2004 se empeñó en terminar de la peor manera posible. La que es probablemente la mayor catástrofe natural de toda la historia, tuvo lugar el día 26 de diciembre en forma de *tsunami*. Todo empezó cuando en el Océano Índico se desencadenó un seísmo de una magnitud excepcional: 9 en la escala de Richter. Su epicentro estaba situado a la altura de la isla de Sumatra, a 10 Km. de profundidad y a 250 km al sur/sudeste de la ciudad de Banda Aceh, la más afectada por la tragedia. La energía liberada por el seísmo supera prácticamente todo lo que se había visto hasta entonces y equivale a la explosión de 30.000 bombas atómicas similares a la de Hiroshima. La zona del seísmo se elevó bruscamente unos veinte metros, desplazando a su vez la columna de agua situada en su vertical. Entonces, se formaron una serie de olas en la superficie: olas muy rápidas (de 500 a 800 km/h), de una gran longitud de onda pero poco elevadas. El fenómeno pasó inadvertido para muchos barcos que navegaban en alta mar y fue sólo al acercarse a las costas cuando se formó el maremoto o tsunami ("ola portuaria" en japonés): debido a la reducida profundidad de los fondos costeros, la altura de las olas aumentó súbitamente, alcanzando hasta 15 m. en algunas regiones. El balance fue desolador: alrededor de 300.000 víctimas mortales (más de 230.000 solamente en Banda Aceh) y miles de poblaciones destruidas.

En Madrid la tragedia también golpeó como nunca. En una ciudad acostumbrada a sufrir atentados terroristas en las últimas décadas, el horror sobrepasó el día 11 de marzo todo lo conocido hasta aquellos momentos: varios ataques sincronizados con mochilas-bomba en el interior de 4 trenes de cercanías, causaron el pánico en la ciudad y dejaron un total de 192 personas muertas y alrededor de 1400 heridas. A los atentados, les siguió el increíble vuelco electoral que echó al Partido Popular del poder, y que supuso la vuelta, 8 años después, del PSOE al Gobierno.

El conflicto de Chechenia dio una vuelta de tuerca más, y tras los atentados del 11-S en Estados Unidos, tuvimos otra muestra de lo que es el terror en directo y televisado a todo el mundo. El secuestro de una escuela por parte de un grupo formado por algo más de 30 chechenos armados, acabó en una enorme masacre. Cuando el ejército ruso, tras más de dos días de tensa espera, asaltó el colegio con la intención de liberar a los rehenes, las explosiones y disparos sonaron por todas partes provocando la muerte a más de 360 personas; la mayoría de ellos eran niños.

La mayor crisis humanitaria, exceptuando la del tsunami, tuvo lugar en Darfur, Sudán. Se calcula que desde febrero de 2003, el Gobierno sudanés y sus aliados paramilitares han matado a más de 400.000 personas, han desplazado a 2'5 millones de habitantes de sus hogares y han dejado a más de 3'5 millones sin el sustento necesario para sobrevivir.

En Iraq la situación no mejoró con la detención de Sadam a finales de 2003. Grupos de insurgentes se enfrentaron con fuerza a las tropas aliadas y protagonizaron los combates más sangrientos desde el comienzo de la Guerra. Los atentados terroristas y las ejecuciones de prisioneros por parte de extremistas radicales, han estado a la orden del día. Para terminar de arreglar todo el desaguisado, se tuvo noticia de las torturas a presos iraquíes protagonizadas por soldados norteamericanos y británicos. El número de víctimas civiles a finales de 2004, se acercaba peligrosamente a los 20.000.

Palestina e Israel estuvieron lejos de solucionar sus problemas y la situación se radicalizó por momentos. Los israelíes siguieron con la construcción de su muro a pesar de las condenas de la ONU y llevaron a cabo las incursiones militares más sangrientas desde hace 30 años en Gaza y Cisjordania. Por vez primera bombardearon posiciones palestinas en Siria y Líbano y consumaron el asesinato selectivo (con muchísimas víctimas colaterales) de numerosos

Desde la perspectiva humanitaria cabe destacar el décimo aniversario del Código de Conducta para la acción humanitaria de las ONG de 1994, que supuso una ocasión para reafirmar el compromiso con los valores humanitarios. En Naciones Unidas se aceleraron los debates sobre la coordinación con la publicación de un nuevo documento del Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios sobre el tema y se puso sobre el tapete la cuestión de la necesidad de dotar de más recursos al Fondo Rotatorio de Emergencias que permita una respuesta más eficaz a las crisis.

## 2004

### Enero 04

2

**Bomba trampa en Afganistán.** Dos días después de la aprobación de la nueva constitución afgana, la explosión de una bomba causa 15 muertos, más de la mitad de ellos escolares.

4

**El Gobierno argentino revela que hasta 1994 existía un campo militar donde se enseñaba a torturar a los prisioneros.**

5

**Se estrella un avión egipcio.** Un Boeing 737 de la compañía egipcia de vuelos chárter Flash Airlines, se estrella en el mar y causa la muerte a 148 pasajeros.

**Inundaciones en Afganistán.** Las importantes inundaciones provocadas por la lluvia en la provincia de Herat, al oeste del país, dejan a más de un millar de familias sin hogar. La devastación provocada se suma a la carga que soporta el país tras 23 años de conflicto y 5 de intensa sequía.

6

**Erdogan acepta el plan de la ONU para la unificación de Chipre.**  
**Finaliza la Cumbre de las Américas.** Concluye con la firma de la "Declaración de Nuevo León", que incluye un compromiso para combatir la pobreza.

8

**Debate en la UNESCO sobre la fractura mundial entre Oriente y Occidente.**

**Nuevos datos sobre inmigración en España.** En nuestro país se regularizó a 1.000 inmigrantes al día durante 2003. Sólo en Madrid hay 71.200 inmigrantes más en 2003, ascendiendo el total de ellos (documentados o no) a 432.470, lo que supone un 13'6% de la población.

**El movimiento antiglobalización clama en Bombay contra la pobreza.**



### Conflicto palestino-israelí

El ejército israelí mata a 15 palestinos, entre ellos 4 menores, en un ataque a los campos de refugiados de Al Bureij y Nuseirat.



### Guerra en Iraq

Washington pide ayuda a la ONU para acelerar el traspaso de poder en Iraq.

Al menos 800 personas al mes mueren en Bagdad como consecuencia de actos violentos.

Un coche bomba causa veinte muertos y decenas de heridos en la sede de la Autoridad Provisional de la Coalición (APC) en Bagdad.

Decenas de miles de chiíes se manifiestan en Bagdad para exigir la celebración de elecciones directas.

La Casa Blanca rechaza abrir una investigación independiente para aclarar las informaciones erróneas sobre las armas de destrucción masiva en Iraq.

Un atentado perpetrado con un coche bomba contra una comisaría de Al-Iskandariya, causa 35 muertos y 75 heridos.

## Febrero 04

1

**Levantamientos en Haití.** Los rebeldes emprenden una lucha contra el Gobierno de Aristide durante las celebraciones del bicentenario de la independencia del país.

**Matanza en Uganda.** Miembros del Ejército de Liberación del Señor queman vivos a unos 200 civiles en un campo de refugiados del norte de Uganda. Se estima que debido a los continuos conflictos entre el LRA y las fuerzas del gobierno, 1'4 millones de personas se han visto desplazadas.

2

### Atentado en el metro de Moscú.

Una bomba estalla en el metro de la capital rusa causando la muerte de 39 viajeros. Putin culpa del ataque al terrorismo checheno.

**Atentado en un tren iraní.** Un ataque con productos químicos causa 300 muertos.

4

### Las autoridades rusas fuerzan a miles de refugiados chechenos a regresar a sus casas en ruinas.

5

**Avalancha en La Meca.** Más de 200 peregrinos pierden la vida y decenas de ellos resultan heridos en la Mezquita de Mena.

**Lluvias en Brasil.** Miles de desplazados -unos 63.000- y 84 muertos por las fuertes lluvias registradas desde diciembre de 2003.

**Terremoto en Marruecos.** Un sismo causa 572 muertos y 427 heridos en Alhucemas. La población se echa a la calle para reclamar ayuda humanitaria ante la tragedia. La respuesta no llega hasta cuatro días después del desastre.

**Un edificio de once plantas se desploma en la ciudad turca de Konya.** El derrumbamiento causa más de 70 muertos.

**Incendios en dos ciudades de China.** Un total de 92 muertos y 75 heridos en dos incendios ocurridos en unos grandes almacenes de Jilin (53 muertos y 71 heridos) y en un templo de Haining (39 muertos y cuatro heridos).

**Declarado el Estado de Emergencia en Lesotho.** El Primer Ministro de este país africano, declara el Estado de emergencia y pide ayuda alimentaria. Los responsables de la ayuda humanitaria señalan que cientos de miles de personas se enfrentan a escasez de comida tras tres años de severa sequía.

6

**Acercamiento entre los Gobiernos de India y Pakistán, tras dos años y medio de silencio.** Las conversaciones derivan en el establecimiento de una "hoja de ruta" para la paz en Cachemira.

7

**Nuevos datos sobre malos tratos en España.** En nuestro país se registraron más de 50.000 denuncias por maltrato a mujeres en 2003, lo cual significa un aumento del 16% con respecto al año anterior.

**Crisis alimentaria en Corea del Norte.** El Programa Mundial de Alimentos de la ONU denuncia que la interrupción del suministro de raciones a Corea del Norte, ocasiona una grave crisis humanitaria.



### Conflicto palestino-israelí

Israel dismantelará un tramo del "muro de la vergüenza" ante la presión diplomática para la paralización de las obras. Israel rechaza una sentencia de La Haya por no tratar el tema del terrorismo palestino.



### Guerra en Iraq

Estalla un coche bomba en una comisaría de Iskandariya. El ataque mata a medio centenar de aspirantes a policía y deja 50 heridos.

Un segundo coche bomba estalla, dos días más tarde, en un cuartel de Bagdad. El balance vuelve a ser de 50 jóvenes muertos.

Atentados en Erbil, Kurdistán iraquí. Dos bombas causan al menos 57 muertos y 250 heridos al estallar en las sedes de dos partidos kurdos. El Ministro de Exteriores iraquí acusa a Al Qaeda de la matanza.

## Marzo 04

1

**Liberia reconoce poseer 23 toneladas de "gas mostaza".**

**Conflicto armado en Darfur, Sudan.**

Mientras avanzan las negociaciones de paz entre el Norte y el Sur tras decenios de Guerra Civil, los conflictos en Darfur, al oeste del país, han desplazado ya a 600.000 personas. Aumenta el riesgo de catástrofe humanitaria.

**Revuelta kurda en Siria.** El levantamiento de los rebeldes nacionalistas se salda con 310 muertos y centenares de heridos.

**La OTAN envía soldados de refuerzo a Kosovo.** Tras el aumento de la violencia que ha provocado más de 30 muertos y 1600 heridos, la organización decide mandar 1.000 soldados más a la región. Casas e iglesias han sido destruidas, y más de 3.600 serbios se han visto obligados a abandonar sus hogares.

2

**Atentados en Madrid.** 192 personas pierden la vida y otras 1.400 resultan heridas a causa de cuatro atentados sincronizados en trenes de cercanías de la capital española.

5

**Ciclón en Madagascar.** 43 muertos y 160 desaparecidos, además de unas 100.000 personas sin hogar, es el balance final de la tragedia.

6

**Aristide abandona Haití tras perder el apoyo de EEUU.** Los líderes rebeldes entran en la capital del país en un desfile triunfal. El embajador estadounidense James Foley asume el poder. Crece el caos y la violencia en el país.

**Intento de Golpe de Estado en Guinea.** Las autoridades de Zimbabwe acusan a España, EEUU y Reino Unido de promover, a través de sus servicios secretos, un levantamiento contra el Gobierno guineano.

**El PSOE gana las elecciones al Parlamento español.**

Impresionante vuelco electoral tres días después de los atentados en Madrid. Los socialistas han obtenido un 5% de votos más que el Partido Popular.

**Putin es reelegido Presidente de Rusia por aplastante mayoría.**

**Taiwán desafía a China con la celebración de un Referéndum.** El Presidente y la Vicepresidenta resultan heridos en un atentado en la víspera electoral. El Tribunal Supremo del país, acaba precintando las urnas ante las denuncias de fraude. A pesar de todo, el Presidente sale reelegido por un estrecho margen de votos. Unas 500.000 personas se manifiestan contra el resultado y hay sospechas de que el atentado pudo ser un montaje.

7

**Manifestación contra el Presidente en Venezuela.** Más de 400.000 opositores protestan en Caracas contra la política de Chávez.

**Manifestaciones contra el terrorismo en España.** Más de 11 millones de personas salen a la calle para protestar contra el terrorismo. En Madrid, el número de manifestantes asciende a los dos millones de personas.

**Sangrienta manifestación en Costa de Marfil.** La policía dispersa a tiros a los manifestantes, matando a 23 personas.

\*

**Conflicto palestino-israelí**

Nuevas cifras sobre el conflicto árabe-israelí: más de 500 niños palestinos han muerto en la Intifada.

Israel asesina al líder de Hamás, Ahmed Yassin. La UE, la ONU y el Vaticano, condenan la operación. El Ejército israelí mata a quince palestinos (entre ellos cuatro menores) en un ataque a los campos de refugiados de Al Bureij y Nuseirat, en el centro de Gaza.

\*

**Guerra en Iraq**

Oleada de atentados contra chiíes. Ataques sincronizados con bombas y mortero en Kerbala y Bagdad provocan casi 180 muertos y 500 heridos. En Pakistán se produce otro atentado contra objetivos chiíes, que causa la muerte a 50 personas y hiere a otras 150. La ONU ratifica que Iraq no posee armas de destrucción masiva desde 1994.

Según organizaciones como Amnistía Internacional, el número de civiles muertos un año después del comienzo de la Guerra, llega a los 10.000.

## Abril 04

1

**Alto el Fuego en Sudán.** El Gobierno y los rebeldes acuerdan el fin de los enfrentamientos. Menos de un año después del inicio de los combates, se cuentan 10.000 muertes, 100.000 refugiados y 670.000 personas desplazadas.

**Miles de civiles huyen de los combates en Sri-Lanka.**

**Los "sin tierra" brasileños invaden decenas de fincas en el país.**

2

**Atentado suicida en Leganés, Madrid.** Un policía y varios de los sospechosos del atentado del 11 de marzo mueren al inmolarse estos últimos, ante el acoso de las fuerzas de seguridad, en un edificio de Leganés.

4

**Jordania condena a muerte a 8 militantes de Al Qaeda.**

**Dramática situación de los refugiados saharauis.** En los campos de Tinduf, más de 160.000 personas sobreviven desde 1995 con tan sólo la ayuda internacional.

5

**Accidente en Corea del Norte.** Más de 160 personas han muerto y cientos han resultado heridas al chocar un tren que transportaba aceite y productos químicos.

6

**Elecciones en Argelia.** Buteflika gana con casi un 85% de los votos.

8

**Consecuencias del genocidio en Ruanda.** Casi diez años después del genocidio y como consecuencia de las matanzas, un porcentaje cercano al 50% de los hogares ruandeses están a cargo de menores. El Islam gana adeptos en la región a causa del descrédito de la Iglesia Católica en el país.

**Uno de cada cuatro jóvenes surafricanos está infectado por el virus del SIDA.**

**La Amazonia brasileña pierde 23.750 km<sup>2</sup> de bosque en un año.**

**Caza de focas.** Canadá autoriza la caza de 350.000 animales, provocando la mayor matanza de focas de los últimos años.

**Brasil sufre unas 30.000 muertes violentas cada año.**

**Violencia doméstica en Alemania.** 40.000 mujeres viven en casas refugio, víctimas de los malos tratos.

\*

**Conflicto palestino-israelí**

El líder de Hamás, Abdel Asís Rantisi, es asesinado en Gaza por dos cohetes disparados desde helicópteros israelíes.

\*

**Guerra en Iraq**

Una turba de iraquíes mata, quema y mutila a cuatro civiles norteamericanos en Faluya.

Comienzan las denuncias contra soldados estadounidenses y británicos por las torturas a presos iraquíes. Enfrentamientos con las tropas españolas. Al menos 20 iraquíes

pertenecientes a las milicias radicales chiíes, mueren en enfrentamientos contra los soldados españoles.

Las compañías privadas pretenden aumentar el número de paramilitares en Iraq de 20.000 a 30.000.

Los soldados españoles abandonan Iraq. Rodríguez Zapatero ordena, dos días después de ser elegido Presidente, el regreso inmediato de las tropas españolas. Tras esta decisión, Honduras y República Dominicana se retiran también del país.

Tres atentados suicidas provocan 65 muertos, 20 de ellos niños.

**Mayo 04**

2

**Atentado en Pakistán.** Una bomba en una mezquita en Karachi mata a 15 personas y hiere a otras 100.

**Muere el Presidente checheno.** El líder prorruso, Ajmad Kadirov, muere en un atentado en Grozni, junto con el Presidente de Estado checheno y el Comandante militar de la región, todos ellos afines al Gobierno central.

**Matanza en Nigeria.** Tribus cristianas matan a 630 musulmanes en Yelwa. La violencia entre las dos comunidades ha causado más de 10.000 víctimas desde 1999. Días más tarde, 600 cristianos mueren en choques con los musulmanes, que vengaban así la muerte de los suyos. 300.000 cristianos huyen de la región. Se impone el Estado de Emergencia para evitar un genocidio.

**Atentado y secuestro de rehenes en Arabia Saudí.** El ataque es perpetrado por un grupo vinculado a Al Qaeda. Tras la intervención del ejército, el saldo es de 22 muertos.

4

**Libia condena a muerte a seis sanitarios extranjeros.** La razón expuesta es que han sido acusados de "infectar SIDA a niños". La UE y EEUU condenan la sentencia, ya que no hay pruebas que lo demuestren.

**Limpieza étnica en Darfur.** La ONU, ante el empeoramiento del conflicto, anuncia medidas para poner fin a la crisis humanitaria en Sudan. Varias ONG acusan al Gobierno de Jartum de dirigir la limpieza étnica en la región de Darfur. Hay un millón de desplazados, se producen continuas matanzas de civiles, y miles de personas han muerto por hambre o por los disparos de armas de fuego. Miles de personas (la mayoría niños y mujeres) son mantenidos en cautividad, sufriendo continuas violaciones y siendo forzados a pagar a sus raptos por comer. Mientras tanto, el Gobierno sudanés firma la paz con los rebeldes del Sur.

5

**Incendio en una cárcel de Honduras.** Mueren más de 100 presos.

**Lluvias en República Dominicana y Haití.** Las tormentas causan la muerte de 3.000 personas y la desaparición de unas 2.000.

**Inundaciones en China.** 14 millones de personas afectadas y 95.000 hogares destruidos debido a las lluvias torrenciales que asolan el sur del país.

6

**Ampliación de la UE.** Diez nuevos países pasan a formar parte de la Unión Europea. Siete de ellos son países del antiguo bloque soviético (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia), uno más tiene también un pasado comunista (Eslovenia), y los otros dos fueron colonias británicas hasta los sesenta (Chipre y Malta).

**Fraude electoral en Guinea.** Obiang otorga a su partido el 95% de los votos en las elecciones. En la capital, Malabo, el número de votos supera en un 28% el número de electores inscritos, circunstancia que se ha repetido en todo el país.

**Fraude y violencia en las elecciones de Filipinas.** Se producen 114 muertes durante la campaña. Los robos de urnas y la anulación de resultados, fueron las constantes tras la jornada electoral.

**Vuelco electoral en India.** Sonia Ghandi, a pesar de haber ganado las elecciones, renuncia al cargo de Primera Ministra por no haber nacido en el país. Su puesto lo ocupará Manmohan Singh.

**Estado de emergencia en Cuba.** Las medidas decretadas por Castro (imposibilidad de comprar en la red de tiendas de dólares) colocan a la isla en una situación de desabastecimiento y grave crisis.

## 8

**Human Rights Watch denuncia que hay más de un millón de seropositivos en Rusia.**

**Amnistía Internacional declara que Bush ha vuelto el mundo más peligroso.** El motivo alegado por la organización es "su continua violación de los Derechos Humanos".

## \*

**Conflicto palestino-israelí**

Manifestaciones en Israel. Unas 150.000 personas se manifiestan en Tel Aviv para pedir la apertura del diálogo con Palestina y la retirada israelí de Gaza.

El Supremo permite al ejército de Israel destruir centenares de casas en Gaza. El ejército mata a 22 palestinos el día 19, y 10 más al día siguiente, con un total de 40 muertos en tres días. Es la mayor operación militar en Gaza desde hace muchos años. El Ministro de Justicia israelí critica el derribo de las casas palestinas, comparando las acciones con el nazismo. Las cifras indican que unos 400.000

palestinos han perdido su fuente de ingresos por la construcción del muro de separación.

## \*

**Guerra en Iraq**

Continúan las denuncias de vejaciones cometidas por los soldados de EEUU y Reino Unido en Iraq. Los últimos soldados españoles abandonan Iraq.

## Junio 04

### 1

**Tristes consecuencias de la guerra en Sudan.** Cientos de niños mueren de hambre, y hasta 300.000 personas corren riesgo de acabar en la misma situación en Darfur. El G-8 pide el fin de las matanzas en la región, pero las milicias sudanesas cercan los campos de refugiados.

**El Frente Polisario libera a 100 presos marroquíes.** Varias ONG han denunciado en diversas ocasiones las deplorables condiciones en las que se encuentran los presos marroquíes en poder de los saharauis.

### 2

**Un atentado en el interior de una mezquita en Pakistán causa 16 muertos.**

### 6

**El Pentágono anuncia que retirará a 12.500 soldados de Corea del Sur. Arroyo es elegida Presidenta de Filipinas tras 6 semanas de recuento de votos.**

**Brasil asume el mando de la fuerza estabilizadora de la ONU en Haití.**

## \*

**Guerra en Iraq**

Gobierno interino en Iraq. La coalición liderada por EEUU transfiere la soberanía a un Gobierno interino iraquí, dirigido por el Primer Ministro Iyad Allawi.

## Julio 04

### 1

**Conversaciones entre paramilitares y gobierno en Colombia.** Tras la liberación de un congresista por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia, acto considerado como un gesto clave, se abre el diálogo entre el Gobierno y los paramilitares.

**La ONU da un ultimátum de un mes a Sudán para que acabe con las matanzas.** Sudán responde que "es una declaración de guerra".

### 3

**Una treintena de "sin papeles" son mantenidos durante semanas en el mar.** Un litigio entre Italia y Alemania sobre la responsabilidad frente al barco de indocumentados, mantiene a 37 personas sin poder pisar tierra, a 100 millas de la costa de Lampedusa. Finalmente desembarcan en suelo italiano, debido a la gravedad humanitaria de la situación.

**Comienza en China una campaña contra el aborto selectivo de niñas.** El país sufre el mayor desequilibrio del mundo entre el número de niñas y niños nacidos.

**Amnistía Internacional denuncia el uso de la violación como arma de guerra en Sudan.**

**Pinochet será llevado ante los tribunales.** El ex dictador chileno, será juzgado por fraude, malversación y cohecho, tras la investigación de sus cuentas en el banco Riggs estadounidense.

### 4

**EEUU crea nuevos tribunales para los presos de Guantánamo.** Su función será la de revisar la situación legal de los reclusos, que no tendrán derecho a un abogado ni a la presunción de inocencia.

### 5

**Terremoto al Noroeste de Turquía.** Un seísmo deja 18 muertos el

mismo día que un atentado contra un Gobernador causa la muerte a 3 personas en una ciudad del suroeste del país.

#### **Inundaciones en Argentina y Chile.**

El fuerte temporal provoca un total de 40.000 damnificados y 8 muertos.

**Sequía en Cuba.** Un millón de personas sin agua debido a la escasez que sufre la isla. La situación ha provocado la muerte de unas 40.000 reses.

**Incendio en India.** Al menos 80 de niños mueren y 32 resultan heridos en el incendio de una escuela en el Sur de India. La tragedia probablemente se debió a un cortocircuito en la cocina.

#### **Inundaciones en Bangladesh e**

**India.** Bangladesh sufre las peores inundaciones en años. Más de 600 personas pierden la vida, 41 de los 65 distritos de país se han visto afectados y más de 30 millones de personas se han quedado sin hogar. Las infraestructuras y la agricultura han quedado seriamente dañadas.

## 7

#### **Manifestación por la democracia en**

**Hong Kong.** Un millón y medio de personas salen a las calles para protestar contra el Gobierno de Pekín. Reivindican su derecho a poder elegir a sus dirigentes.

## 8

**Situación crítica en Haití.** Un informe revela que el 80% de la población haitiana vive en la pobreza y sin acceso a agua o electricidad.

#### **Datos sobre abuso a escolares en**

**EEUU.** Un estudio revela que más de 4'5 millones de niños en edad escolar sufren abusos en este país.

#### **España es el tercer país que aporta más ayuda oficial al desarrollo en**

**América Latina.** Por delante de nuestro país están EEUU y Japón. Un nuevo informe del PNUD señala las carencias educativas en el continente americano.

#### **El SIDA infectó a 4'8 millones de personas en 2003, de las cuales 2'9 millones han muerto.**

En el mundo hay 15 millones de niños huérfanos a causa del SIDA, enfermedad que en África reduce a menos de 40 años la esperanza de vida. El Presidente de la ONU, Kofi Anan, pide un mayor compromiso de los países en la lucha contra la enfermedad, que denomina "una amenaza para el desarrollo". ONU-SIDA declara que necesita 3.200 millones de euros más para realizar sus acciones en 2005.

#### **Médicos sin Fronteras se retira de**

**Afganistán.** Tras 24 años prestando ayuda a la población civil, sus dirigentes deciden que ante la imposibilidad de trabajar de manera independiente, la organización debe abandonar el país.



#### **Conflicto palestino-israelí**

El Tribunal de La Haya declara ilegal el muro. La Corte Internacional de Justicia pide que la barrera sea derribada, y el Gobierno israelí anuncia que no acatará el fallo.

El Tribunal Supremo israelí ordena cambiar el trazado del muro. Los jueces deciden que se modifiquen 30 Km. del muro de separación con Cisjordania por considerar que perjudica los derechos de unos 35.000 palestinos, dando así la razón al recurso interpuesto por ocho ayuntamientos de la zona afectada. El recorrido del muro es finalmente modificado en respuesta a la resolución.

130.000 israelíes forman una cadena humana para rechazar el plan que propone Sharon de retirar las tropas de Gaza.



#### **Guerra en Iraq**

Se reinstaura la pena de muerte en Iraq. Pocas horas antes de que comience el juicio contra Saddam Hussein, se toma esta decisión que bien podría afectar al ex mandatario iraquí.

Un estudio del Instituto de Estudios Internacionales de la ONU desvela la complicada situación en que se encuentra Iraq tras el conflicto. Además de tener su sistema de salud prácticamente destruido y de sufrir la escasez de combustible (a pesar de poseer las segundas reservas más importantes de crudo en el mundo), podrían ser hasta 8 millones el número de armas en manos privadas.

Un suicida mata a 11 personas en Bagdad el día 14 y un coche bomba deja 9 víctimas más tan sólo cinco días más tarde. El día 28 es el más sangriento de todos: otro suicida causa la muerte de más de 70 civiles en Baquba.

Estados Unidos y sus aliados siguen bombardeando Faluya. Allí dejan 14 muertos el día 13.

## Agosto 04

### 1

#### **Continúa la crisis humanitaria en**

**Sudán.** Las ONG denuncian que la situación en Darfur no ha mejorado y aseguran que el Gobierno no ha cumplido la promesa de desarmar a las milicias. La Cruz Roja Internacional inicia la campaña de ayuda humanitaria más grande del mundo.

### 2

#### **Atentados en dos aviones rusos de pasajeros.**

Alrededor de 90 personas pierden la vida en lo que en un principio parecían accidentes aéreos. Aún así, la sospecha de atentados estaba en todo momento presente y poco más tarde se encuentran restos de explosivos entre los hierros de los dos Túpolev. Una semana más tarde, una mujer mata a 9 personas y deja 50 heridos en Moscú, en un ataque suicida.

## 3

**Alrededor de 50 balseros dominicanos mueren durante un frustrado viaje en lancha a Puerto Rico.** 36 de sus compañeros lograron mantenerse con vida a pesar de ser rescatados en un penoso estado. Su situación era tan desesperada que para sobrevivir tuvieron que ingerir la carne de sus compañeros muertos y beber leche materna.

**32 desaparecidos al volcar una patera en las costas de Fuerteventura. Desembarco masivo de inmigrantes en Italia.** 282 personas llegan en un solo día en dos barcas a la isla de Lampedusa, un lugar acostumbrado a este tipo de oleadas.

## 4

**Matanza interétnica en un campo de refugiados de Burundi.** 150 tutsis mueren y otros 100 quedan heridos en un ataque reivindicado por un grupo de hutus.

## 2

**Incendio en Paraguay.** Más de 400 personas mueren abrasadas en un centro comercial de Asunción. Los propietarios, ante la aparición de las primeras llamas y "para evitar saqueos", dieron la orden de cerrar las puertas de salida a la calle.

## 5

**Motín carcelario en El Salvador.** 27 muertos.

## 8

**Un juez reconoce por primera vez en la historia los derechos de los indios mapuches sobre los territorios del sur de Argentina.**

**El ritmo de crecimiento de España supera al de India.** El estudio de Eurostat revela también que 1 de cada 3 inmigrantes recibidos en la UE vinieron a España.

**70.000 mujeres mueren cada año en el mundo por abortar sin asistencia médica.**

## \*

### Conflicto palestino-israelí

El ejército israelí se retira del norte de Gaza tras un mes de asedio a la localidad de Belt Hanún. La policía militar israelí investiga 600 casos de abusos policiales contra ciudadanos palestinos. 16 muertos y más de 90 heridos en Beer Shena tras un doble atentado suicida en dos autobuses. Hamás reivindica la acción terrorista.

## \*

### Guerra en Iraq

Sigue la violencia en Iraq. El día 3 se cierra con 11 muertos a causa de varios atentados y el día 6 se produce la muerte de 26 personas en los combates por el control del barrio chií de Bagdad. Siguen también los escándalos por las torturas en las cárceles. Londres investiga la muerte de casi 50 presos iraquíes bajo control británico. Cruz Roja exige visitar a los detenidos por Estados Unidos en la "cárceles de guerra" y pide además un marco jurídico claro para los detenidos de Guantánamo y Afganistán. Cada vez son más los soldados estadounidenses acusados de haber abusado de presos iraquíes. Algunos informes reconocen la responsabilidad de Rumsfeld, jefe del Pentágono.

### Septiembre 04

## 2

**Masacre en una escuela de Beslán, Rusia.** En el día de puertas abiertas, un grupo de más de 30 chechenos armados secuestra a un número indeterminado de personas en el interior de un colegio. Tras 53 horas de cautiverio en los que reinaron la tensión y la incertidumbre, comienzan a escucharse

detonaciones y disparos al tiempo que soldados rusos e individuos armados, asaltan la escuela para intentar liberar a los rehenes. Tanto despropósito se salda con la muerte de más de 365 personas, entre los que se encuentran 35 de los secuestradores. La mayor parte de las víctimas eran niños.

**Coche bomba en la embajada de Australia en Yakarta.** El atentado, reivindicado por Al Qaeda, causa la muerte de 11 personas y deja más de 160 heridos.

## 3

**Acuerdo de repatriación entre Ghana y Liberia.** El Gobierno de Ghana firma con Liberia y ACNUR la progresiva repatriación de 42.000 refugiados liberianos que han vivido en Ghana los últimos 14 años.

## 5

### Huracanes en Florida y en el Caribe.

Florida recibe la visita de dos tornados más a lo largo del mes de septiembre: Frances e Iván. Más de tres millones de ciudadanos, en un ritual que empieza a hacerse ya frecuente, se ven obligados a abandonar sus casas. A las víctimas mortales que dejan Frances e Iván, habría que sumarles las que causó el paso de Charley en agosto. En total, alrededor de 150 fallecidos y miles de afectados. Iván también deja su huella en Jamaica, en Granada y en otras islas del Caribe: poblaciones enteras arrasadas y más de 70 muertos.

### Tormenta tropical en Haití y, una vez más, en Florida.

Jeanne, huracán degradado a tormenta tropical, causa enormes daños en Haití. Entre desaparecidos y muertos, hay unas 2.500 víctimas. 250.000 personas se han quedado sin hogar y las víctimas son enterradas en fosas comunes para reducir el riesgo de epidemias. Tan sólo han pasado 4 meses desde que el país sufriera una terribles inundaciones que produjeron más de 2000

víctimas mortales. En Florida, las lluvias provocadas por Jeanne, arrebatan la vida a unas 75 personas más.

**Tifón en Japón.** El Songda deja a su paso por el país nipón más de 31 muertos y 900 heridos.

**Lluvias torrenciales en China.** En las regiones de Sichuan y Chongqing, las altas precipitaciones se cobran más de 200 víctimas entre muertos y desaparecidos. Centenares de miles de casas destruidas y más de medio millón de personas evacuadas.

**Extracción del fuel del Prestige.** El Gobierno da prácticamente por concluida la operación que ha permitido sacar las 13.000 toneladas de petróleo que quedaban en el interior del barco hundido.

## 8

**Turquía despenaliza el adulterio en la reforma de su código penal.**

**El SIDA y los anticonceptivos deceleran la explosión demográfica mundial.** Según el informe de la ONU, si en 1990 la población aumentaba a ritmo de 82 millones al año, en 2003 sólo lo hace en 76. Siguiendo con las previsiones, en 2050 habría 8900 millones de habitantes; 2500 millones más que en la actualidad.

## 5

**100 países, entre ellos España, se reúnen en Nueva York para acabar con el hambre.** El encuentro, que contó con el apoyo de la ONU, pretende lanzar un plan que acabe con el hambre en 2015.

## \*

### **Conflicto palestino-israelí**

Israel comienza la construcción del tramo sur del muro de Cisjordania. Ataques israelíes en Gaza. 14 muertos y 45 heridos un día. Dos días más tarde, 5 muertos más. Algunas jornadas después y siguiendo con la misma tónica, 10 palestinos mueren tiroteados en Cisjordania. Para acabar el mes,

Israel mata a 43 palestinos más en dos nuevas ofensivas en Gaza.

## \*

### **Guerra en Iraq**

Oleada de atentados en Iraq. La insurgencia iraquí mata a 28 policías en varios atentados. Un coche bomba en Bagdad mata a 47 personas y deja más de 120 heridos. 12 policías mueren en otro atentado en Baquba.

70 muertos en un intento de emboscada al número dos de Sadam. Faluya es el principal foco de violencia en Iraq. Los combates y atentados se suceden durante todo el mes y dejan innumerables víctimas mortales. 100 iraquíes mueren en un solo día como consecuencia de un ataque militar estadounidense. Otros 32 más mueren en combates con las tropas de EE.UU. en Bagdad.

Un helicóptero estadounidense mata a 13 civiles en Bagdad. Al día siguiente, aviones de EE.UU. bombardean Faluya y matan a 30 personas. Unos días después, más bombardeos en Faluya, matan a 19 mujeres y niños.

23 muertos por la explosión de un coche bomba en Kirkuk.

Decapitados dos civiles estadounidenses en Iraq. Los secuestros y posteriores decapitaciones son cada vez más habituales entre los grupos violentos de la resistencia iraquí.

40 niños mueren en Bagdad en un atentado con coches bomba. Los niños estaban junto a un tanque estadounidense desde el que los soldados norteamericanos les ofrecían golosinas. Este hecho fue aprovechado por un grupo armado terrorista que, a modo de castigo, lanzó los coches contra ellos. El balance es de más de 40 muertos y 200 heridos.

Annan afirma que la invasión de Iraq, fue ilegal.

## Octubre 04

## 1

**Intensos combates al Norte de Somalia.** Los enfrentamientos causan más de un centenar de muertos.

## 2

**Masacre en una mezquita de Pakistán.** Al menos 30 chiíes muertos tras el ataque de un radical suní. Una semana después, un atentado contra islamistas radicales deja otros 40 muertos, elevándose a 74 el número de víctimas provocadas por la ola de violencia entre suníes y chiíes.

**Atentados en India.** Los ataques, atribuidos a grupos separatistas, dejan 44 muertos.

**Atentados en Taba, Egipto.** El día 8, en pleno ataque israelí al campo de Yabalia en Gaza, tres atentados causan 40 muertos en lujosos hoteles próximos a Israel. Sólo en el hotel Hilton de Taba, mueren 34 personas. Israel culpa a Al Qaeda y los principales grupos armados palestinos niegan su participación en la masacre.

## 4

**Mueren decenas de musulmanes en el Sur de Tailandia.** 78 personas mueren de asfixia en los camiones militares en los que viajaban detenidos.

**Condena de Al a Estados Unidos.** La Organización denuncia que EEUU viola de forma sistemática los derechos de los presos de guerra tras el 11-S.

**Jueces islámicos nigerianos condenan a dos mujeres a morir lapidadas.** Se les acusa de haber mantenido relaciones sexuales fuera del matrimonio.

## 5

**Plaga de langosta en África.** Hasta 4 millones de hectáreas podrían haber sido ya infectadas por esta plaga, que avanza hacia el Norte.

**Tifón en Japón.** Tokage es el nombre del tifón más intenso sufrido en la zona en los últimos 25 años, que deja 66 muertos y 340 heridos. Pocos días después, un terremoto de entre 5'9 y 6'8º provoca 21 muertos, 7 desaparecidos y 1500 heridos en el noroeste del país.

## 6

### Elecciones presidenciales en

**Afganistán.** La masiva participación y las denuncias de fraude electoral marcan la jornada. Finalmente las organizaciones internacionales avalan el resultado oficial, que confirma a Karzai como Presidente.

## 8

**Avance contra la malaria.** Un médico español anuncia una esperanzadora vacuna experimental contra la enfermedad. La OMS alerta en estas fechas sobre la falta de medicamentos disponibles en todo el mundo contra esta enfermedad.

## \*

### Conflicto palestino-israelí

El Parlamento israelí aprueba la retirada de Gaza tras 37 años de ocupación. En la zona viven en el momento de la decisión 7.781 colonos.

Arafat viaja a París para someterse a un tratamiento médico. Israel promete que permitirá el regreso del *rais*, que se encuentra gravemente enfermo.

Continúa la ofensiva israelí en Gaza. Tras el asesinato de 8 personas más el día 2, al día siguiente se hace recuento: 65 palestinos muertos y 250 heridos en los últimos días. Sin embargo, todo sigue por el mismo camino: el día 4 se cierra con la muerte de 13 palestinos más, y cuatro días más tarde ya eran 90 los muertos, 27 de ellos menores. La operación, que ha sido llamada "Días de penitencia" por el ejército israelí, termina el día 16 dejando tras de sí las vidas de al menos 100 muertos. Más 50

niños mueren, y unos 150 resultan heridos.

## \*

### Guerra en Iraq

Se celebra en Madrid la Conferencia de Donantes para Iraq. Numerosos países prometen apoyar la reconstrucción, aunque la mayor parte de las promesas es en forma de créditos. Asimismo, los debates se centran más en la reconstrucción del sector petrolero, que en la situación humanitaria – prácticamente ausente – o la seguridad.

125 víctimas en la filas de los rebeldes iraquíes durante los dos primeros días del mes.

3 coches bomba en una misma jornada dejan 26 muertos en Bagdad y Mosul.

Los bombardeos estadounidenses matan a 10 iraquíes que asistían a una boda en Faluya.

Hallada una fosa en Ninive, cerca de Mosul, con cientos de cadáveres de mujeres y niños, supuestamente kurdos, ejecutados en los años 80.

Secuestrada una cooperante británica en Iraq. Margaret Hassan, de la ONG Care International, llevaba 30 años trabajando en suelo iraquí.

20 policías muertos y 40 heridos en un atentado con coche bomba en una comisaría del oeste del país.

Los insurgentes matan a sangre fría a 43 reclutas del recién formado ejército iraquí.

## Noviembre 04

## 1

### El ejército sudanés impide la entrada de la ayuda humanitaria en

**Darfur.** Las ONG denuncian que el acceso a dos campos de refugiados ha sido bloqueado.

**Un bombardeo de la aviación de Costa de Marfil mata a 9 soldados franceses.** El Consejo de

Seguridad condena el ataque y apoya la respuesta militar de las tropas francesas allí destacadas. Los soldados galos bombardean dos cazabombarderos y 6 helicópteros, y días después reconocen haber disparado contra manifestantes, con un resultado de al menos 20 muertos. Ante la respuesta violenta de la población contra los extranjeros, 43 españoles son evacuados.

### Los paramilitares colombianos comienzan la entrega de armas.

Los primeros en hacerlo son los 452 miembros del llamado Bloque Bananero. La falta de claridad del proceso despierta mucho escepticismo.

## 4

### El Comité de Derechos Humanos de la ONU denuncia tortura y abusos contra detenidos en Marruecos.

**El ejército chileno admite su responsabilidad en las violaciones de Derechos Humanos durante el golpe de 1973.** Un informe sobre los abusos recoge el testimonio de 35.000 torturados.

### Los serbios de Bosnia reconocen la muerte de 7.800 musulmanes en Srebrenica en 1995.

Los responsables ratifican un informe en el que se detallan los nombres de cada uno de los fallecidos.

### El Gobierno chileno indemnizará a las víctimas de Pinochet.

Se prevén medidas de reparación para 28.000 personas, todas ellas presentes en el informe de la Comisión sobre Prisión Política y Tortura.

**Choques étnicos en China.** Los enfrentamientos entre las etnias *han* y *hui* han causado, según el New York Times, al menos 150 muertos en la provincia de Henan, en el centro de China. El Gobierno sólo reconoce 7 víctimas.

## 5

**Lluvias torrenciales en Filipinas.** Las lluvias, asociadas con el tifón Winnie, dejan un panorama de

desolación a su paso por Filipinas. Multitud de pueblos y ciudades quedan inundados por las aguas.

6

### **La izquierda gana por primera vez las elecciones en Uruguay. Tortuosas elecciones en Ucrania.**

Las organizaciones internacionales denuncian irregularidades en el proceso electoral. En un primer momento parece haber un empate técnico entre los dos principales candidatos, Yanukovich y Yushenko. Tras numerosas protestas, recuentos y negociaciones, Yushenko se autoproclama presidente ignorando el recuento oficial. Decenas de miles de personas se manifiestan contra el fraude al tiempo que EEUU y la UE rechazan también las cifras oficiales. Finalmente, el Tribunal Supremo congela los resultados. Tras las negociaciones bajo mediación internacional, el resultado se declara nulo.

### **Bush gana las elecciones.**

El Presidente de los EEUU es reelegido, convirtiéndose en el más votado de la Historia de su país, a pesar de imponerse a Kerry por una pequeña diferencia de votos.

8

### **Informe sobre la pobreza en Asia Central y Europa del Este.**

El Fondo para la Infancia de la ONU, en un documento sobre la región, revela que 14 millones de niños viven en la pobreza.

**Las ONG consideran insuficiente la ayuda oficial al desarrollo española.** Las cantidades expuestas en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005, no bastarán para cumplir la promesa de Zapatero de llegar al 0'3% del PIB.

\*

### **Conflicto palestino-israelí**

Arafat muere en París, a los 75 años. Crece la tensión en Palestina con la lucha de los distintos clanes por el poder. Alerta máxima del ejército y la policía israelíes. En el

sur del Líbano, 5.000 palestinos se manifiestan para mostrar su solidaridad con Arafat. El funeral se celebra finalmente en El Cairo, y el Rais es enterrado en Ramala.

Durante el entierro, miles de palestinos irrumpen en la Muqata. Yihad Islámica y las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa anuncian a Israel su disposición a iniciar una tregua parcial de dos meses.

Según el Banco Mundial, la mitad de la población de Gaza y Cisjordania vive por debajo del umbral de la pobreza.

\*

### **Guerra en Iraq**

Oleada de atentados en Samarra. Al menos 37 muertos y 60 heridos. El ejército estadounidense bombardea un hospital en Faluya. Los insurgentes matan a 21 policías en una comisaría. Se decreta la Ley Marcial ante la ola de violencia. 15.000 soldados estadounidenses y 2.000 iraquíes participan en la operación de asalto a Faluya. El mando de EEUU impide repetidas veces la entrada de ayuda humanitaria a la ciudad. Médicos sin Fronteras y la Media Luna Roja denuncian el horror del ataque y lo dramático de la situación. El día 25 ya se cuentan 1.500 insurgentes muertos y 51 marines fallecidos. Las víctimas civiles son también muy numerosas.

## **Diciembre 04**

1

**Continúa el desarme de paramilitares en Colombia.** Los 1.425 hombres de las Autodefensas Unidas de Colombia entregan sus armas, aunque los recelos sobre el proceso continúan.

2

**Ataque en el Consulado estadounidense de Arabia Saudí.** Cinco terroristas entran en el consulado y toman rehenes. Tras la intervención de las fuerzas de seguridad saudíes, el suceso se salda con dos fallecidos.

**Atentado en Filipinas.** Una bomba en Mindanao deja 15 muertos.

4

**El Comité Internacional de Cruz Roja asegura que EEUU tortura a los presos de Guantánamo.** La organización denuncia que en los interrogatorios los presos sufren actos humillantes, confinamiento en solitario, temperaturas extremas y posiciones forzadas, a lo que el Pentágono alega que los detenidos son "combatientes ilegales".

**La ONU investiga 150 casos de abusos sexuales cometidos por sus empleados en el Congo.** Los acusados pagaron supuestamente entre 1 y 3 dólares por mantener relaciones sexuales con niñas y mujeres.

**Violencia étnica en Serbia.** Los 350.000 magiares de la provincia serbia de Voivodina han sufrido en los últimos días al menos 500 incidentes documentados.

**Pinochet bajo arresto domiciliario, acusado de asesinato y secuestro.**

5

**El tifón Winnie arrasa Filipinas.** La cifra de muertos o desaparecidos asciende a 1.400.

**Accidente de tren en Punjab, India.** Mueren 27 personas y 60 resultan heridas.

**Terremoto y tsunami en el Sudeste Asiático.** El 26 de diciembre, un terremoto de 9º en la escala Richter, el más grande en 40 años, se desencadena en el Océano Índico, cerca de la costa de Indonesia. El corrimiento de tierra desencadena un *tsunami* que se desplaza a cientos de kilómetros en unas pocas horas. Alrededor de

300.000 personas mueren o quedan desaparecidas, haciendo de éste uno de los peores desastres naturales en la historia de la humanidad. Comunidades costeras e islas de Indonesia, Sri Lanka y Tailandia sufren grandes pérdidas y las víctimas se cuentan en otros ocho países del Océano Índico.

**Incendio en una discoteca de Buenos Aires.** Al menos 175 personas mueren y más de 700 resultan heridas al incendiarse una discoteca en un populoso barrio de Buenos Aires. El fuego se inició con el lanzamiento de una bengala y otros elementos de pirotecnia. La sala estaba abarrotada por al menos 4.000 personas que asistían a un concierto. Según el jefe del Gobierno de la capital, Aníbal Ibarra, había una salida de emergencia pero estaba "cerrada con alambres y candados".



### **Conflicto palestino-israelí**

Alta participación en las primeras elecciones municipales en Cisjordania desde 1976.

Detenido en Jerusalén el candidato independiente para las elecciones presidenciales palestinas, Mustafá Barguti.

El Gobierno israelí reconoce haber matado a 29 "civiles inocentes". En el año 2004, la cifra de palestinos muertos que ofrece el gobierno, es de 560 activistas y 267 civiles, de los cuales 119 eran terroristas y 148 civiles desarmados, entre los que se encontrarían los "inocentes".



### **Guerra en Iraq**

Mueren 26 personas en los ataques a una mezquita y una comisaría de Bagdad.

Una nueva ola de atentados en Iraq deja 70 muertos el día 6.

Unos 10.000 habitantes de Faluya se manifiestan pidiendo poder regresar a sus casas. La Media Luna Roja vuelve a verse obligada a

abandonar la región por orden de los marines.

Tras la entrada de nuevo de la Media Luna Roja en Faluya, se anuncia la existencia de cientos de cadáveres almacenados por las tropas de EEUU en la ciudad. Según la versión oficial, podría haber ya 1.600 rebeldes muertos.

Más de 60 muertos en dos atentados en Nayaf y Kerbala. Los líderes chiíes llaman a la calma tras la oleada de atentados contra su comunidad.

Agentes del FBI denuncian nuevos casos de torturas y malos tratos en cárceles de Iraq y Guantánamo.

Varios agentes de la Policía Federal estadounidense han presentado nuevos testimonios de torturas y malos tratos cometidos por las autoridades estadounidenses tanto en Iraq, como en el centro de detención de la bahía de Guantánamo.

Nueve personas mueren y otras 13 resultan heridas como consecuencia de la explosión de un coche bomba en un punto de control de Latifiya, al sur de Bagdad.

Mientras tanto, EEUU lanza una operación para "limpiar" Mosul de insurgentes.

Al menos 13 muertos en un atentado en Bagdad contra el principal candidato a las elecciones iraquíes.

Una ola de atentados provoca la muerte a 24 policías iraquíes en las regiones de Tikrit y Samarra, al norte de Bagdad.

La explosión de una 'casa bomba' en Bagdad mata a más de 30 personas, entre ellas al menos seis policías iraquíes. El edificio, según fuentes policiales, era una trampa para los agentes que fueron a registrarlo.

## Acciones de Ayuda Humanitaria 2003

### Gabinete técnico AECI\*

\*

Se han excluido las de seguridad alimentaria y las de Iraq, ya incluidas en el texto del capítulo 4.

#### **ANGOLA**

Ayuda alimentaria de emergencia por valor de 431.663 euros para 6.500 familias de la provincia de Bie. Cruz Roja Angoleña y Cruz Roja Española.

#### **ARGELIA**

Ayuda de emergencia para los damnificados por el terremoto del 21 de mayo en Argel. Envío de material variado y personal sanitario, en colaboración con otros organismos e instituciones (G. Valenciana y Ayto. Castellón). Coste total 86.912,23 euros.

Subvención de 192.323,84 euros a Cruz Roja Española para la compra y envío de material de primera necesidad para damnificados de la provincia de Bomerdes, norte de Argelia.

#### **ARGENTINA**

Compra de material de primera necesidad para los afectados por las inundaciones de Santa Fé. 42.611,22 euros gestionados por Cruz Roja Argentina.

Subvención a la Asociación de Caballeros Argentinos de la Soberana y Militar Orden de Malta por valor de 149.454 euros para un proyecto de cuidados paliativos a personas enfermas de cáncer avanzado.

Subvención a la Asociación Mensajeros de la Paz por valor de 120.900 euros, para proyectos de mejora de la atención sanitaria perinatal en Tucumán.

#### **BOLIVIA**

Contribución a BOLHISPANIA por valor de 50.000 euros para labores de rescate y atención a damnificados del deslizamiento de tierra en Chima, abril.

#### **COSTA DE MARFIL**

Subvención de 34.026 euros a la Parroquia Saint Michel de Toumodi para la ayuda alimentaria de emergencia a desplazados de guerra.

### **ETIOPIA**

Contribución al PMA por 1.000.000 euros. Ayuda alimentaria urgente para población afectada por la sequía.

### **IRÁN**

Subvención por valor de 780.000 euros para el envío de ayuda humanitaria a los afectados por el terremoto del 26 de diciembre en Bam. En colaboración con Cruz Roja Española. Avión Hércules con material sanitario, unidad de respuesta en emergencias de agua y saneamiento, hospital de campaña, etc.

### **MÉXICO**

Aportación de 231.117,82 euros a la Cruz Roja Mexicana para afectados por el sismo en Colima, Jalisco y Michoacán del 21 de enero. Envío de material de socorro.

### **PERÚ**

A través del Ministerio de Relaciones Exteriores Peruano se realizó una contribución de 50.000 euros para labores humanitarias a favor de los afectados por las inundaciones de los departamentos de Puno y Madre de Dios.

### **SAHARA OCCIDENTAL**

Subvención a la Media Luna Roja Argelina, por valor de 332.982,25 euros, para la financiación de la compra de alimentos y la dotación de mantas, sábanas y colchones al hospital de la Wilaya de Smara. Material de cocina para los hospitales de los campamentos en la región argelina de Tindouf.

Suministro y envío de ayuda alimentaria por valor de 900.000 euros.

### **TERRITORIOS PALESTINOS**

Ayuda Alimentaria de Emergencia por valor de 1.000.000 euros.

Subvención de Estado al Mº de Asuntos Sociales Palestino, por valor de 400.000 euros, para la compra local de alimentos por las familias más desfavorecidas.

Subvención del Estado a la Custodia Franciscana de Tierra Santa, por valor de 600.000 euros, para atender necesidades alimentarias y de medicamentos de primera necesidad de familias desfavorecidas de Cisjordania y Jerusalén Este.

### **RAIE - PMA**

Contribución anual voluntaria por importe de 1.497.781 euros.

## Acciones de Ayuda Humanitaria 2004

## Gabinete técnico AECI\*

\*

Se han excluido las de seguridad alimentaria pero dejado aquellas con componente de emergencia o en situación de crisis, aunque en algún caso sea cuestionable su carácter humanitario.

### ANGOLA

Subvención CAP a la ONG Acción contra el Hambre para un Programa de salud pública a nivel comunitario en el municipio de Caconda (provincia de Huila), por importe de 200.000 euros.

### BOLIVIA

Subvención de Estado al Programa Mundial de Alimentos, por valor de 600.000 euros, para el proyecto "Sequía severa y prolongada en la región del Chaco" (Aceite vegetal 113 TM, Maíz 1.697 TM, Frijoles 132 TM.).

### FILIPINAS

Subvención de Estado a la Cruz Roja Filipina, en colaboración con CRE, por valor de 300.000 euros, para ayuda a los damnificados (aperos, semillas, kits básicos de salud y material de abrigo) por los tifones.

Actuación de la OTC, valorada en 66.000 euros, para atender las primeras necesidades de los afectados por los tifones.

### GRANADA

Con motivo del paso del huracán Iván se realiza un envío aéreo de ayuda humanitaria en colaboración con el Ministerio de Defensa transportando alimentos enlatados y material de socorro de Cruz Roja Española. Coste del envío 149.750 euros.

### HAÍTÍ

Con motivo de la crisis política y social producida en el primer trimestre del año, se destinaron un total de 300.000 euros, con cargo a la contribución anual al Programa Mundial de Alimentos.

Por las inundaciones sufridas en mayo, la AECI destinó una partida de 300.000 euros, con cargo a su contribución al Programa Mundial de Alimentos, para apoyo a las actividades que en favor de los damnificados lleva a cabo el UNICEF en ese país.

Tras el paso del huracán Jeanne en septiembre se realizaron dos envíos aéreos de ayuda humanitaria. El primero en colaboración con CRE (1 planta potabilizadora, raciones alimenticias, kits higiénicos familiares, bidones, etc.) y el segundo transportando carne enlatada, medicamentos y material logístico de CRE. También se ha realizado un envío marítimo, en colaboración con el Ministerio de Defensa, de 12 toneladas de carne enlatada. Valoración: 112.000 euros más el valor de la carne.

Subvención CAP a la ONG ADRA para el transporte de material de primera necesidad para los afectados por los huracanes, por importe de 50.000 euros.

#### **INDONESIA Y SRI LANKA**

1,6 millones de euros en 2004 para la primera respuesta al Tsunami. La mayor parte de desembolsos serán imputables en 2006.

#### **IRÁN**

Como continuación a las actuaciones humanitarias con motivo del terremoto sufrido en la ciudad de Bam a finales del año 2003, se concedió una subvención a la ONG Mensajeros de la Paz para trasladar temporalmente a España y facilitar tratamiento psicológico a un total de 45 niños, huérfanos a consecuencia del terremoto, por valor de 100.000 euros. Igualmente se costearon los gastos correspondientes a 4 envíos aéreos en colaboración con el Mº de Defensa, por importe de 217.000 euros. (A esta cantidad hay que añadir los 710.500 euros desembolsados en las primeras actuaciones con presupuesto del ejercicio 2003).

#### **JAMAICA**

Con motivo del paso del huracán Iván ha sido destinada una partida de 250.000 euros canalizada a través de la Oficina Nacional de Reconstrucción del gobierno jamaicano.

#### **KENIA**

Subvención de Estado a UNICEF, por importe de 600.000 euros, para apoyo a las actividades que en materia de nutrición, salud, educación y agua y saneamiento lleva a cabo en las zonas más afectadas por la sequía en ese país.

#### **MARRUECOS**

Terremoto en Alhucemas. La AECl, en coordinación con el Mº de Defensa, fletó 9 aviones con distinta carga humanitaria (plantas potabilizadoras, grupos electrógenos, tiendas de campaña, mantas, medicamentos, depósitos plegables y casas refugio) así como con personal sanitario y de rescate. El desembolso de la AECl en este operativo ascendió a 520.000 Euros. A esta cantidad hay que añadir 5.175 € abonados por el Mº Sanidad para el suministro de medicamentos.

Igualmente fue concedida a la ONG Mensajeros de la Paz una subvención de 30.000 euros para el suministro y envío de productos alimenticios y material de abrigo.

#### **MAURITANIA**

Subvención de Estado al Programa Mundial de Alimentos, por valor de 300.000 euros, para apoyo a la operación prolongada de socorro y recuperación en las zonas afectadas por la crisis alimentaria (712 Tm. Trigo).

#### **NICARAGUA**

Inundaciones julio. Tras las inundaciones sufridas y que afectaron principalmente al departamento de Matagalpa se realizó, en colaboración con el Ministerio de Sanidad, un envío aéreo de medicamentos y material sanitario. La valoración inicial es de 23.300 euros.

#### **PARAGUAY**

Incendio grandes almacenes. agosto. 63.500 euros. Pasajes avión y estancia equipo de psicólogos de Cruz Roja Española. Más 2.208

euros del transporte de aparato médico donado por la Sociedad Española de Medicina de Catástrofes (SEMECA) al Ministerio de Salud paraguayo.

#### **PERÚ**

A través del Programa de Cooperación Hispano-Peruano se destinaron 50.000 euros para aliviar la situación de la población afectada por la ola de frío en la región de Arequipa (Valle del Colca), mediante apoyo sanitario y protección de los medios de subsistencia locales.

Subvención de Estado a la Cruz Roja Peruana, en colaboración con CRE, por importe de 63.000 euros, para afrontar los efectos de la ola de frío mediante la construcción de 80 establos comunitarios en la región de Puno.

#### **SAHARA OCCIDENTAL**

Se destinaron 1.700.000 euros, con cargo a los saldos de las contribuciones a la RAIE para actuaciones del PMA en los campamentos.

Subvención de CAP al MPDL para suministro y envío de alimentos (cebada) por valor de 583.209 euros.

Subvención CAP a la Asociación de Trabajadores y Técnicos Sin Fronteras para una Base de transporte para distribución de ayuda humanitaria en los campamentos de Tindouf, por importe de 601.990 euros.

Subvención de Estado a la Media Luna Roja Argelina, en colaboración con la CRE y la MLR Saharai, por valor de 500.000 euros, para la financiación de la compra de alimentos y artículos de primera necesidad.

## **REP. DEM. DEL CONGO**

Subvención de Estado a UNICEF, por importe de 600.000 euros, para financiar un proyecto de apoyo a la reinserción de niños soldados liberados por las fuerzas y grupos armados, mediante el acceso a educación básica.

## **REP. DOMINICANA**

Tras las inundaciones sufridas en el mes de mayo que afectaron a la isla La Española, la AECl en colaboración con el M<sup>o</sup> de Defensa y distintas ONG realizó un envío aéreo de material de primera necesidad con destino a los afectados, cuyo coste para la Agencia fue de 105.135 euros. Más 6.600 Euros desembolsados por la OTC para la compra local de raciones alimenticias.

## **SUDÁN**

Con el objetivo de mitigar la crisis producida en la región de Darfur fueron destinadas dos partidas por importe de 500.000 y 400.000 euros respectivamente, con cargo a la contribución al Programa Mundial de Alimentos, para apoyo a las actuaciones del PMA en esa zona. Contribución al ACNUR por valor de 1.000.000 euros.

Contribución a UNICEF por valor de 500.000 euros para financiación de un proyecto de educación básica de emergencia mediante la creación de 1.333 escuelas temporales en la región de Darfur.

Subvenciones CAP para actuaciones de ONG españolas. Primera fase: Cruz Roja Española 338.000 euros, Médicos Sin Fronteras 300.000 euros e Intermón Oxfam 208.885 euros. Segunda: Acción Contra el Hambre 300.000 euros, Intermón Oxfam 306.637 euros y 184.477 euros, Médicos Sin Fronteras 500.000 euros y Cruz Roja Española 500.000 euros.

## **TERRITORIOS PALESTINOS**

Subvención de Estado al M<sup>o</sup> de Asuntos Sociales Palestino, por

valor de 1.000.000 de euros, para la compra local de alimentos por las familias más desfavorecidas.

Subvención CAP a la ONG Acción contra el Hambre para el Mejoramiento del acceso a las necesidades básicas de la población afectada por la Intifada en el distrito de Tubas, por importe de 139.570 euros.

Subvención de Estado a la Media Luna Roja Palestina, en colaboración con CRE, por importe de 300.000 euros, para apoyo al Servicio Nacional de Ambulancias de la MLRP y el refuerzo de las Unidades de Urgencia.

Subvención de Estado a UNICEF, por valor de 532.000 euros, para financiar la asistencia humanitaria a la infancia palestina en los sectores psicosocial, sanitario y educativo.

Subvenciones de Estado a la Custodia Franciscana de Tierra Santa, por valor de 348.151 y 80.000 euros respectivamente, para atender necesidades alimenticias de familias desfavorecidas.

## **RAIE - PMA**

Contribución anual voluntaria por importe de 1.497.781 euros. Más una contribución suplementaria por valor de 141.348,15 euros.

## Código de Conducta de las ONG para la ayuda humanitaria

*Normas de conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en programas motivados por catástrofes*

### 1 Lo primero es el deber humanitario

El derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país. En calidad de miembros de la comunidad internacional reconocemos nuestra obligación de prestar asistencia humanitaria doquiera sea necesaria. De ahí la trascendental importancia del libre acceso a las poblaciones afectadas en el cumplimiento de esa responsabilidad. La principal motivación de nuestra intervención a raíz de catástrofes es aliviar el sufrimiento humano entre quienes están menos preparados para soportar las consecuencias de una catástrofe. La ayuda humanitaria que prestamos no responde a intereses partidistas ni políticos y no debe interpretarse en ese sentido.

### 2 La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades

Siempre que sea posible, la prestación de socorro deberá fundamentarse en una estimación minuciosa de las necesidades de las víctimas de las catástrofes y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente.

En la totalidad de nuestros programas reflejaremos las consideraciones pertinentes respecto a la proporcionalidad. El sufrimiento humano debe aliviarse en donde quiera que exista; la vida tiene tanto valor en una parte del país, como en cualquier otra. Por consiguiente, la asistencia que prestemos guardará consonancia con el sufrimiento que se propone mitigar.

Al aplicar este enfoque, reconocemos la función capital que desem-

peñan las mujeres en las comunidades expuestas a catástrofes, y velaremos por que en nuestros programas de ayuda se apoye esa función, sin restarle importancia.

La puesta en práctica de esta política universal, imparcial e independiente sólo será efectiva si nosotros y nuestros asociados podemos disponer de los recursos necesarios para proporcionar esa ayuda equitativa y tener igual acceso a todas las víctimas de catástrofes.

### **3 La ayuda no se utilizará para favorecer una determinada opinión política o religiosa**

La ayuda humanitaria se brindará de acuerdo con las necesidades de los individuos, las familias y las comunidades. Independientemente del derecho de filiación política o religiosa que asiste a toda organización no gubernamental de carácter humanitario, afirmamos que la ayuda que prestemos no obliga en modo alguno a los beneficiarios a suscribir esos puntos de vista.

No supeditaremos la promesa, la prestación o la distribución de ayuda al hecho de abrazar o aceptar una determinada doctrina política o religiosa.

### **4 Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de política exterior gubernamental**

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organizaciones que actúan con independencia de los gobiernos. Así, formulamos nuestras propias políticas y estrategias para la ejecución de actividades y no tratamos de poner en práctica la política de ningún gobierno, que sólo aceptamos en la medida en que coincida con nuestra propia política independiente.

Ni nosotros ni nuestros empleados aceptaremos nunca, a sabiendas - o por negligencia - ser utilizados para recoger información de carácter político, militar o económico que interese particularmente a los

gobiernos o a otros órganos y que pueda servir para fines distintos de los estrictamente humanitarios, ni actuaremos como instrumentos de la política exterior de gobiernos donantes.

Utilizaremos la asistencia que recibamos para atender las necesidades existentes, sin que la motivación para suministrarla sea la voluntad de deshacerse de productos excedentarios ni la intención de servir los intereses políticos de un determinado donante.

Apreciamos y alentamos la donación voluntaria de fondos y servicios por parte de personas interesadas en apoyar nuestro trabajo y reconocemos la independencia de acción promovida mediante la motivación voluntaria de esa índole. Con el fin de proteger nuestra independencia, trataremos de no depender de una sola fuente de financiación.

### **5 Respetaremos la cultura y las costumbres locales**

Nos empeñaremos en respetar la cultura, las estructuras y las costumbres de las comunidades y los países en donde ejecutemos actividades.

### **6 Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a catástrofes utilizando las aptitudes y los medios disponibles a nivel local**

Incluso en una situación de desastre, todas las personas y las comunidades poseen aptitudes no obstante su vulnerabilidad. Siempre que sea posible, trataremos de fortalecer esos medios y aptitudes empleando a personal local, comprando materiales sobre el terreno y negociando con empresas nacionales. Siempre que sea posible, trabajaremos en asociación con organizaciones no gubernamentales locales de carácter humanitario en la planificación y la ejecución de actividades y, siempre que proceda, cooperaremos con las estructuras gubernamentales.

Concederemos alta prioridad a la adecuada coordinación de nuestras intervenciones motivadas por emergencias. Desempeñarán esta función de manera idónea en los distintos países afectados quienes más directamente participen en las operaciones de socorro, incluidos los representantes de organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas.

### **7 Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro**

Nunca debe imponerse a los beneficiarios la asistencia motivada por un desastre. El socorro será más eficaz y la rehabilitación duradera podrá lograrse en mejores condiciones cuando los destinatarios participen plenamente en la elaboración, la gestión y la ejecución del programa de asistencia. Nos esforzaremos para obtener la plena participación de la comunidad en nuestros programas de socorro y de rehabilitación.

### **8 La ayuda de socorro tendrá por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres**

Todas las operaciones de socorro influyen en el desarrollo a largo plazo, ya sea en sentido positivo o negativo. Teniendo esto presente, trataremos de llevar a cabo programas de socorro que reduzcan de modo concreto la vulnerabilidad de los beneficiarios ante futuros desastres y contribuyan a crear modos de vida sostenibles.

Prestaremos particular atención a los problemas ambientales en la elaboración y la gestión de programas de socorro. Nos empeñaremos, asimismo, en reducir a un mínimo las repercusiones perjudiciales de la asistencia humanitaria, evitando suscitar la dependencia a largo plazo de los beneficiarios en la ayuda externa.

**9 Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos**

A menudo funcionamos como vínculo institucional entre quienes desean prestar asistencia y quienes la necesitan durante los desastres. Por consiguiente, somos responsables ante los unos y los otros.

En nuestras relaciones con los donantes y con los beneficiarios hemos de observar siempre una actitud orientada hacia la apertura y la transparencia.

Reconocemos la necesidad de informar acerca de nuestras actividades, tanto desde el punto de vista financiero como en lo que se refiere a la eficacia.

Reconocemos la obligación de velar por la adecuada supervisión de la distribución de la asistencia y la realización de evaluaciones regulares sobre las consecuencias asociadas al socorro.

Nos esforzaremos también por informar de manera veraz acerca de las repercusiones de nuestra labor y de los factores que las limitan o acentúan.

Nuestros programas reposarán sobre la base de elevadas normas de conducta profesional y pericia, de manera que sea mínimo el desperdicio de valiosos recursos.

**10 En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión**

Nunca debe perderse el respeto por las víctimas de los desastres, que deben ser consideradas como asociados en pie de igualdad. Al informar al público, deberemos presentar una imagen objetiva de la situación de desastre y poner de relieve las aptitudes y aspiraciones de las víctimas y no sencillamente su vulnerabilidad y sus temores.

Si bien cooperaremos con los medios de información para suscitar un mayor respaldo público, en modo alguno permitiremos que las exigencias internas o externas de publicidad se antepongan al principio de lograr una máxima afluencia de la asistencia humanitaria.

Evitaremos competir con otras organizaciones de socorro para captar la atención de los medios informativos en situaciones en las que ello pueda ir en detrimento del servicio prestado a los beneficiarios o perjudique su seguridad y la de nuestro personal.

**El entorno de trabajo**

Habiendo convenido unilateralmente respetar el Código de Conducta antes expuesto, presentamos a continuación algunas directrices indicativas que describen el entorno de trabajo que apreciaríamos propiciasen los gobiernos donantes y beneficiarios, las organizaciones intergubernamentales - principalmente los organismos del sistema de las Naciones Unidas - a fin de facilitar la eficaz participación de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario en los esfuerzos de socorro motivados por catástrofes.

Estas pautas se formulan a título de orientación. No revisten carácter jurídico obligatorio, ni esperamos que los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales expresen su aceptación de las mismas mediante la firma de un documento, aunque cabría concebir ésta como una meta futura. Presentamos estas directrices animados por un espíritu de apertura y cooperación de manera que nuestros asociados sepan cuál es el tipo de relación idónea que deseamos establecer con ellos.

**Anexo I**

**Recomendaciones a los gobiernos de países en los que ocurran desastres.**

**1 Los gobiernos deberán reconocer y respetar el carácter independiente, humanitario e imparcial de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario**

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organismos independientes. Los gobiernos de países beneficiarios deberán respetar su independencia y su imparcialidad.

**2 Los gobiernos de países beneficiarios deberán facilitar el acceso rápido de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario a las víctimas de los desastres**

Para que las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario puedan actuar plenamente de acuerdo con sus principios humanitarios, deberá facilitárseles el acceso rápido e imparcial a las víctimas con el fin de que puedan prestar asistencia humanitaria. En el marco del ejercicio de su responsabilidad soberana, el gobierno receptor no deberá bloquear esa asistencia, y habrá de aceptar el carácter imparcial y apolítico de la labor de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario.

Los gobiernos de los países beneficiarios deberán facilitar la rápida entrada del personal de socorro, en particular mediante la derogación de requisitos para la concesión de visados de tránsito, ingreso y salida, o la simplificación del procedimiento para su expedita obtención.

Los gobiernos deberán conceder permiso para que las aeronaves que transporten suministros y personal de socorro internacional puedan sobrevolar su territorio y aterrizar en él durante la fase de urgencia de la operación de socorro.

**3 Los gobiernos deberán facilitar el movimiento oportuno de los artículos de socorro y la circulación de la información durante los desastres**

Los suministros y el equipo de socorro llegan al país únicamente con el fin de aliviar el sufrimiento humano y no para obtener beneficios o ganancias comerciales. En condiciones normales, esos suministros deberán circular libremente y sin restricciones y no estarán sujetos a la presentación de facturas o certificados de origen refrendados por consulados, ni de licencias de importación y exporta-

ción, o cualquier otra restricción, ni a derechos de importación ni de aterrizaje ni a derechos portuarios. El gobierno del país afectado deberá facilitar la importación transitoria del equipo de socorro necesario, incluidos vehículos, aviones ligeros y equipo de telecomunicaciones, mediante la supresión transitoria de restricciones en materia de autorizaciones o certificaciones. Asimismo, una vez finalizada una operación de socorro, los gobiernos no deberán imponer restricciones para la salida del equipo importado.

Con el fin de facilitar las comunicaciones en una situación de emergencia, convendrá que el gobierno del país afectado designe ciertas radiofrecuencias que las organizaciones de socorro puedan utilizar para las comunicaciones nacionales e internacionales que atañan al desastre, y den a conocer previamente esas frecuencias a la comunidad que trabaja en esa esfera de actividad. Deberá autorizarse al personal de socorro a utilizar todos los medios de comunicación que convengan a las operaciones de asistencia.

**4 Los gobiernos tratarán de proporcionar un servicio coordinado de información y planificación**

La planificación general y la coordinación de los esfuerzos de socorro incumben, en definitiva, al gobierno del país afectado. La planificación y la coordinación pueden mejorarse de manera significativa si se facilita a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario la información oportuna sobre las necesidades de socorro, así como sobre los sistemas establecidos por el gobierno para la planificación y el desarrollo de las operaciones de socorro y sobre los posibles riesgos en materia de seguridad. Se insta a los gobiernos a que proporcionen esa información a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario.

Con el fin de facilitar la coordinación y la utilización eficaces de los esfuerzos en materia de socorro, se insta igualmente a los gobiernos a que, antes de que ocurra un desastre, designen un cauce especial de contacto a través del cual las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que acudan para prestar ayuda puedan comunicarse con las autoridades nacionales.

**5 Socorro motivado por catástrofes, en caso de conflicto armado**

En caso de conflicto armado, las operaciones de socorro se regirán con arreglo a las disposiciones del derecho internacional humanitario.

**Anexo II**

**Recomendaciones a los gobiernos donantes**

**1 Los gobiernos donantes deberán reconocer y respetar la labor independiente humanitaria e imparcial de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario**

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organismos independientes cuya independencia e imparcialidad deben respetar los gobiernos donantes. Los gobiernos donantes no deberán servirse de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario para promover objetivos políticos ni ideológicos.

**2 Los gobiernos donantes deberán proporcionar fondos con la garantía de que respetarán la independencia de las operaciones**

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario aceptan fondos y asistencia material de los gobiernos donantes conforme a los mismos principios por

los que se rigen para entregarlos a las víctimas de los desastres, es decir, basándose para su acción únicamente en los criterios de humanidad e independencia. En lo que se refiere a su ejecución, las actividades de socorro incumben, en última instancia, a la organización no gubernamental de carácter humanitario, y se llevarán a cabo de acuerdo con la política de esa organización.

**3 Los gobiernos donantes deberán emplear sus buenos oficios para ayudar a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario a lograr el acceso a las víctimas de catástrofes**

Los gobiernos donantes deberán reconocer cuán importante es aceptar cierto nivel de responsabilidad en cuanto a la seguridad y la libertad de acceso del personal de la organización no gubernamental de carácter humanitario a las zonas siniestradas. Deberán estar dispuestos a interceder por vía diplomática si es necesario, ante los gobiernos beneficiarios con respecto a esas cuestiones.

**Anexo III**

**Recomendaciones a las organizaciones internacionales**

**1 Las organizaciones intergubernamentales admitirán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario nacionales y extranjeras como asociadas valiosas**

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario están dispuestas a trabajar con las Naciones Unidas y con otras organizaciones intergubernamentales para aportar mejor asistencia a raíz de catástrofes. Obedecen a un espíritu de asociación que respeta la integridad y la independencia de todos los asociados. Las organizaciones intergubernamentales deben respetar la independencia y la imparcialidad de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas deberán consultar a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario en la preparación de planes de socorro.

**2 Las organizaciones intergubernamentales ayudarán a los gobiernos de países afectados a establecer un sistema general de coordinación para el socorro nacional e internacional en los casos de desastre**

Según su mandato, no suele incumbir a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario encargarse de la coordinación general que requiere la intervención internacional motivada por una catástrofe. Esa responsabilidad corresponde al gobierno del país afectado y a las autoridades competentes de las Naciones Unidas. Se exhorta a éstas a que proporcionen ese servicio en el momento oportuno y de manera eficaz a fin de ayudar al Estado afectado y a la comunidad nacional e internacional a hacer frente al desastre. De cualquier manera, las

organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario desplegarán todos los esfuerzos necesarios para velar por la eficaz coordinación de sus propios servicios.

En caso de conflicto, las actividades de socorro se regirán de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario.

**3 Las organizaciones intergubernamentales aplicarán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario las mismas medidas de protección de su seguridad que a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

Siempre que se prevean servicios de seguridad para las organizaciones intergubernamentales, se extenderá su alcance, si es necesario, a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que actúen como asociadas suyas para las operaciones, siempre que se lo solicite.

**4 Las organizaciones intergubernamentales facilitarán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario el mismo acceso a la información pertinente que a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se insta a las organizaciones intergubernamentales a que compartan toda la información oportuna para la respuesta efectiva al desastre con las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que actúen como asociadas suyas en las operaciones de socorro.**

## Los 23 principios de la Good Humanitarian Donorship GHD (Buenas donaciones humanitarias)\*

### Objetivos y definición de la acción humanitaria

- 1 Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis -provocadas por el hombre o por catástrofes naturales-, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.
- 2 La acción humanitaria debe guiarse por los principios humanitarios de: **humanidad**, que sustenta sobre la importancia central de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; **imparcialidad**, que es emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; **neutralidad**, que significa que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; **independencia**, que es la autonomía de los objetivos humanitarios respecto a objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en relación con las zonas donde la acción humanitaria se esté realizando.
- 3 La acción humanitaria incluye la **protección** de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, y la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de **asistencia**, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.

\*

Traducción del *Good Humanitarian Donorship*, Estocolmo, junio de 2003

**Principios generales**

- 4 Respetar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario, la legislación sobre los refugiados y los derechos humanos.
- 5 Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus fronteras, esforzarse por asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
- 6 Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con análisis de necesidades.
- 7 Solicitar que las organizaciones que ejecutan la acción humanitaria garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.
- 8 Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén mejor capacitadas para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios.
- 9 Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.
- 10 Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas

en proporcionar dirección y coordinación de la acción humanitaria internacional, la función especial del Comité Internacional de la Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de organizaciones no gubernamentales en la realización de acciones humanitarias.

**Financiación, gestión y responsabilidad de los donantes**

**(a) Financiación**

- 11 Esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades en crisis actuales.
- 12 Considerando la exigencia de aportar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones humanitarias cruciales.
- 13 Al tiempo que se insiste en la importancia de un establecimiento de prioridades transparente y estratégico y de una planificación financiera por medio de organizaciones, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir mejoras en la financiación a largo plazo.
- 14 Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los Llamamientos Consolidados Interagencias (CAP) de las Naciones Unidas y a los llamamientos del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media

Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP) como instrumento primordial de planificación estratégica, fijación de prioridades y de coordinación en emergencias complejas.

- (b) Promoción de estándares y mejora en la ejecución**
- 15 Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran completamente a las "Buenas Prácticas" y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia en el desempeño de la acción humanitaria.
- 16 Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente Interagencias (IASC) en las actividades humanitarias, los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno y el Código de Conducta de 1994 para el movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en respuesta a desastres.
- 17 Estar preparados para ofrecer apoyo al desempeño de acciones humanitarias, incluida la facilitación del acceso humanitario seguro.
- 18 Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias, incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos, para fortalecer la capacidad de respuesta.
- 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.

**(c)** Formación, información y responsabilidad

**21** Apoyar las iniciativas relativas a la formación, la información y la rendición de cuentas en el desempeño efectivo y eficaz de la acción humanitaria.

**22** Promover las evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a las crisis, incluidas las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.

**23** Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y alentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

# •Notas.

1

Ver en los *Informes Alerta 2004!* y *2005!*, así como en la cronología y en el Capítulo 1 de este informe algunos datos sobre la distribución geográfica precisa y la evolución de algunas de estas situaciones.

2

*Avance de Seguimiento PACI 2004. La ayuda oficial al desarrollo española en 2004.* Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, SECI, Junio 2005.

3

Este tema se tratará en profundidad en un posterior Informe del Observatorio de la acción humanitaria.

4

Report of the Secretary General on the work of the Organization. A/60/1 Septiembre 2005. Nueva York.

5

Según datos de ACNUR más de 1.5 millones de refugiados volvieron a sus países en 2004, un 35% más que en 2003, con lo que la cifra de refugiados se redujo a 9.2 millones, lo que no se conocía desde 1980. Sin embargo la de personas desplazadas internas creció en 2004 y llega a 25 millones de personas.

6

Global Humanitarian Assistance Update 2004 – 2005 . Junio 2005. Puede obtenerse en [www.globalhumanitarianassistance.org](http://www.globalhumanitarianassistance.org)

7

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. *World Disasters Report 2004. Focus on community resilience.* IFRC, Geneve, 2004. En Octubre 2005 salió el *World Disasters Report 2005. Focus on information in disasters.* Geneve. 2005. Existen Informes de este tipo desde 1993.

8

Alerta 2005!. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz. ECP. Escola de Cultura de Pau. Icaria Editorial 2005. Existen informes de años anteriores que desarrollan extensamente el análisis de las crisis y conflictos que han afectado al mundo cada año. Desde 2003 dedican un capítulo a las llamadas crisis humanitarias.

9

Ver en los *Informes Alerta 2004!* y *2005!*, así como en la cronología y en el Capítulo 1 algunos datos sobre la distribución geográfica precisa, y la evolución de algunas de estas situaciones.

10

Para una discusión en profundidad de estos temas ver REY MARCOS, Francisco. *Luces y sombras del papel de la acción humanitaria en el mundo actual.* Los retos de la acción humanitaria. Jesús Nuñez, Francisco Rey, María José Salvador, IECAH Ed. Trabajos Solidarios. Ayto de Córdoba. 2005.

11

ALNAP. ALNAP Review of Humanitarian Action in 2003. Field Level Learning. ALNAP-ODI. London 2004.

12

ALNAP cuyo nombre es Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Action es una red de evaluadores, estudiosos y organizaciones humanitarias de todo tipo que analiza y propone mejoras en la acción humanitaria.

13

UN Humanitarian Response Review. Commissioned by the United Nations Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs. August, 2005.

<http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf>

14

ALNAP Global Study. *Consultation with and participation by beneficiaries and affected populations in the process of planning, managing, monitoring and evaluating humanitarian action.* Estudio coordinado por ALNAP en Sri Lanka, Angola, Colombia, República Democrática del Congo, y Afganistán. ODI London , 2003.

15

ALNAP 2004 OP. Cit.

16

SMILIE, Ian and MINEAR, Larry , *The Quality of Money. Donor Behaviour in Humanitarian Financing,* Tufts University and Humanitarianism and War Project, Boston (USA), April 2003

17

Para ver este tema más en detalle, ver REY MARCOS, Francisco, *La financiación de la asistencia humanitaria: el papel de los donantes y sus implicaciones.* En Escenarios de Conflicto. Iraq y el orden Mundial. Anuario CIP 2004. Icaria. Barcelona. 2004. También MACRAE, Joana et al. *The changing role of official donors in humanitarian action,* HPG Report 12, Overseas Development Institute, London, December 2002.

18

HARMER, Adele; MACRAE Joanna, Ed; *Beyond the continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crisis.* ODI-HPN HPG Report 18, July , 2004.

19

Feinstein Internacional Famine Center. *The future of Humanitarian Action. Implications of Iraq and other Recent Crises.* Sommerville. Tufts University. 2004.

- 20  
UN. *Humanitarian Response Review*. Commissioned by the United Nations Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs. August, 2005. Page 11. Point 26.  
<http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf>
- 21  
Independent Study for the Expanded UN- ECHA Core Group. Report on Integrated Missions : practical perspectives and Recommendations. May 2005.  
<http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Report%20on%20Integrated%20Missions%20May%202005%20Final.pdf>
- 22  
MINEAR, Larry, Learning to Learn. Discussion Paper Prepared for OCHA. Stockholm 1998.  
<http://www.reliefweb.int/library/documents/stock.html>
- 23  
El Código no debe ser visto como un instrumento de coordinación y es un error plantearlo así. Es un intento de definir principios claros y comunes, al menos, a las ONG humanitarias.
- 24  
Suelen usarse las siglas en inglés GHD por Good Humanitarian Donorship Initiative. En el artículo dedicado a la acción humanitaria en España volveremos sobre este tema al haberse incorporado nuestro país al GHD en 2004. Todos los documentos del GHD pueden obtenerse en <http://www.reliefweb.int/ghd/>.  
En el Anexo se incluye el texto completo de los Principios adoptados en Estocolmo.
- 25  
Para una discusión en profundidad de aquellos debates y de los diversos argumentos, ver en ediciones anteriores del Anuario CIP, REY MARCOS, Francisco, *La ayuda humanitaria en 1996: debates y realidades desde la Unión Europea*. Anuario CIP 1996, Icaria/CIP, Madrid, 1997. También REY MARCOS, Francisco, *Visiones de la acción humanitaria en 1997*. Anuario CIP 1998, Icaria/CIP, Madrid, 1998.
- 26  
En el capítulo 4 volveremos sobre este tema al analizar los problemas para contabilizar la ayuda humanitaria española.
- 27  
Avance de Seguimiento PACI 2004. La ayuda oficial al desarrollo española en 2004. Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. Junio 2005. Tomamos estos datos como provisionales en este ámbito y estamos convencidos y deseamos que en un análisis más riguroso se corrijan.
- 28  
Mientras que el Seguimiento del PACI de 2003 utilizaba los criterios convencionales del CAD hasta la fecha y únicamente matizaba algunas partidas relacionadas con el Ministerio de Defensa, el Avance de Seguimiento PACI 2004 incorpora la definición provisional de acción humanitaria del CAD y deja fuera la contribución multilateral a Operaciones de Paz de Naciones Unidas. Sin embargo, mantiene las contribuciones bilaterales o a través de la OTAN a tareas de reconstrucción. Volveremos en otro apartado a este tema pero insistimos en esta nota metodológica en las dificultades para la comparación de datos.
- 29  
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 AEI
- 30  
En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputan 44.083.944 Euros del Ministerio de Defensa a Acción Humanitaria lo que supone el 97% de los gastos de AOD de este Ministerio
- 31  
REY MARCOS, Francisco, *Perspectivas de la ayuda en la cooperación al desarrollo*, GOMEZ GALAN, Manuel y J.A. Sanahuja, ed. La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio, CIDEAL, Madrid, 2001. También SANAHUJA J.A., *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo y la respuesta española*, Intermón, Colección Informes nº 21, Barcelona 2002. VVAA, *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria*. Informes 2003 y 2004. Prosalus, Medicus Mundi, Médicos del Mundo. Asimismo REY MARCOS, Francisco, *La acción humanitaria española en el bienio 2001 -2002*, en *Relacions Sur-Nord 200: què fem a Catalunya*. Federació Catalana d'ONG per el Desenvolupament. 2004
- 32  
Las negritas son nuestras.
- 33  
Red de evaluación en acción humanitaria.
- 34  
Se incluye en Anexo el texto completo de Estocolmo.
- 35  
Sobre la evolución del CAD en esta materia ver REY MARCOS, Francisco y GONZALEZ- BUSTELO, Mabel, *El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000.

36

Aunque en el seno del CAD sigue debatiéndose sobre estas cuestiones los documentos de base incorporan sólo la posibilidad de computar rehabilitación de corto plazo nunca de medio y largo plazo. DAC –OECD. *Improving statistical reporting on humanitarian aid. Identifying a common definition of humanitarian aid for statistical and reporting purposes.* Working Paper. June 2005

37

Intermón OXFAM. La instrumentalización de la ayuda española a Iraq. Diciembre 2003.

38

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

39

No analizamos el papel de los Ayuntamientos y de los Fondos de Cooperación que existen en algunas CC.AA. Ello será objeto del Informe del año próximo.

40

Este estudio se basa en el análisis de diversa documentación escrita (legislación, convocatorias de ayudas, formularios de proyectos, memorias anuales, etc.), así como en diversas entrevistas (presenciales o telefónicas) a técnicos en la materia, miembros de coordinadoras autonómicas de ONG, y otros miembros de ONG o investigadores concededores del campo humanitario en su comunidad.

41

Las seis comunidades autónomas incluidas en el cuadro han sido elegidas como las más representativas por la cuantía de sus fondos para acción humanitaria y por su creciente compromiso con este sector, reflejado en la elaboración de marcos normativos y estructuras institucionales.

42

En la información facilitada por la Comunidad de Madrid sobre las acciones financiadas en el 2003, se incluye el proyecto *Prestación de ayuda humanitaria a la población afectada por la guerra de Iraq*, con una subvención de 900.000 euros concedida a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Su objetivo es: "Desarrollo rural integral en Diwaniyah para mejorar la seguridad alimentaria de la población iraquí a través de la intervención urgente en la producción agrícola y de las acciones estructurales sobre las condiciones socioeconómicas del área rural de la provincia de Diwaniyah". Aunque este proyecto se considera en la Comunidad de Madrid como incluido en el Sector CRS-CAD: 72010 – Ayuda Emergencia/catástrofes, consideramos que se trataría más bien de un proyecto agrícola de desarrollo rural y no de ayuda humanitaria. Además la AECI reconoce que su ejecución tuvo que abandonarse por falta de condiciones de seguridad en Diwaniyah, por lo que la financiación directa de la AECI a este proyecto se ha excluido de los datos sobre ayuda humanitaria financiada por el Gabinete técnico. Por todo ello, en el cuadro de CC.AA. debería en nuestra opinión también descontarse del 2003 esa cantidad por lo que el total de AH en Madrid sería solo de 113.000 euros.

43

Como hemos dicho en varias ocasiones a lo largo del Informe, una cierta falta de rigor en los datos aportados por las instituciones dificulta el trabajo de los investigadores en estas materias.

44

Ya hemos debatido en el capítulo 4 sobre la necesidad de clarificar este ámbito fijando plazos temporales para la contabilización de la ayuda a la reconstrucción.

45

Esta idea ambivalente es expresada con claridad en el Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2001-4), al afirmar que "aunque este instrumento no es prioritario en el presente Plan General, la Comunidad de Madrid no puede mantenerse ajena ante situaciones de urgente necesidad".

46

Varios interlocutores no gubernamentales nos han apuntado esas críticas, por ejemplo en casos como los de Galicia, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, si bien reflejan una realidad más extendida.

# .iecah.

**Instituto de Estudios  
sobre Conflictos  
y Acción Humanitaria**

Topete 30 bajos  
28039 Madrid  
T 915 331 782  
E-mail sede@iecah.org

**[www.iecah.org](http://www.iecah.org)**

En colaboración con:



Con el apoyo de:

**Ayuntamiento de Córdoba**  
Delegación de Cooperación  
Salud y Consumo

**Universidad Complutense de Madrid**  
Vicerrectorado de Relaciones  
Internacionales y Ayuda al Desarrollo