

•Resumen Ejecutivo.

Si los años 2003 y 2004 estuvieron caracterizados en materia humanitaria por el impacto de las guerras de Iraq y Afganistán, y el 2005 por el devastador efecto del tsunami asiático y por el crecimiento del impacto de los desastres de componente natural, el año **2006, ante la falta de una crisis de esas magnitudes, ha permitido centrar más la atención en aquellas a las que nos enfrentamos cotidianamente y para las cuales la acción humanitaria es una respuesta esencial.** Darfur, Palestina, Líbano, Somalia, Haití y numerosos países asiáticos, latinoamericanos y, sobre todo, africanos, afectados por conflictos, desastres naturales o agravados por fenómenos de tipo natural en las llamadas emergencias complejas, han vuelto a la escena recordándonos que **más allá de los titulares en los medios, numerosas personas en nuestro planeta necesitan de ayuda humanitaria.**

En cualquier caso, el resurgimiento de la atención por estas viejas crisis ha puesto de manifiesto **la incapacidad del sistema internacional para enfrentarse de modo decidido a ellas con el objetivo real de resolverlas o superarlas. Al contrario, se ha evidenciado que la mera gestión de las crisis gana peso y en ella, en ocasiones, la ayuda humanitaria se usa como mera herramienta al servicio de esa simple gestión** y, evidentemente, de los objetivos políticos que esa gestión persigue. Se utiliza la ayuda para mitigar los daños e incluso rebajar la violencia a un nivel “aceptable” que, en no pocas ocasiones, hace que la atención internacional disminuya y se retrase la búsqueda de verdaderas soluciones duraderas. En definitiva, la obsesión por la seguridad en el marco dominante de la mal llamada “guerra contra el terror” convierten en meros instrumentos al servicio de éstas, a la acción humanitaria o la cooperación al desarrollo.

En este escenario internacional, tras el fracaso de las reformas propuestas en Naciones Unidas en 2005, **el año de despedida de Kofi Annan al frente del organismo multilateral se ha saldado con un balance bastante pobre.**

Pocos han sido los avances de relieve, aunque en materia humanitaria– y debido en gran medida al empuje del también saliente vicesecretario general para Asuntos Humanitarios, Jean Egeland– se haya producido la consolidación del CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias). Los avances sectoriales no evitan la sensación de oportunidad perdida en 2006, arrastrando la que ya se reflejaba en 2005. Para muchas organizaciones, como se analiza en el Informe, la acción humanitaria se ha convertido de este modo en una cortina de

humo, tras la cual tienden a ampararse algunos Gobiernos, con el fin de enmascarar su falta de interés e implicación en la suerte de millones de personas que sufren las consecuencias de graves crisis.

Una de las cuestiones que **ha aparecido con gran claridad en 2006 ha sido la innegable relación entre el aumento de desastres y el cambio climático.** Si durante años los grupos ecologistas, numerosos científicos y los investigadores sobre cuestiones humanitarias fuimos acusados de catastrofistas y de agoreros cuando evocábamos esta relación, ha bastado la campaña promovida por el ex vicepresidente estadounidense Al Gore, sobre los efectos del calentamiento global, para que se constate que las predicciones eran reales y que los riesgos de cierto tipo de desastres están ligados al cambio climático.

En la **Unión Europea se han producido ciertos avances en la búsqueda de un mayor consenso sobre cuestiones humanitarias que consolide su carácter diferenciado en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC),** propia de quien se presenta como una potencia civil con capacidades militares, enfocada a la prevención de conflictos violentos y a la potenciación de sus mecanismos civiles de actuación ante crisis o desastres.

En el **ámbito español, el año 2006 ha sido para la acción humanitaria una continuación de la tendencia, iniciada en 2004, de normalización de un instrumento de la cooperación que se había convertido en polémico y confuso, debido a la manipulación a la que se había visto sometido en años anteriores.** En este sentido, el año ha continuado una cierta transición en la que se han producido algunos avances significativos, sobre todo en materia de crecimiento presupuestario y de mejora en la asignación de estos fondos, así como en planificación estratégica. Pero también se han vuelto a producir confusiones que creíamos olvidadas, como la contabilización de créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) como ayuda humanitaria.

En este panorama de transición y de consolidación de la acción humanitaria pública española, la debilidad más evidente está siendo la lentitud con la que se están produciendo las reformas institucionales que, previstas ya en el Plan Director 2005-2008, no acaban de concretarse. Lamentablemente, el año 2006 concluyó sin haber sido aclarada la estructura de la AECI ni el papel que dentro de ella va a jugar la anunciada Oficina de Acción Humanitaria. En síntesis, **las cuestiones más relevantes que pone de manifiesto el Informe son:**

- En materia de **seguridad internacional**, en el año 2006 el discurso estadounidense ha tocado techo, lastrado por la descomposición interna del equipo original de Bush y por la constatación del fracaso cosechado en los principales frentes en los que se había puesto a prueba su discurso. La sensación que queda es que **2006 inaugura una etapa plomiza en la escena internacional, de mera transición a la espera de las próximas elecciones presidenciales en EE. UU.**
- 2006 ha sido, en el campo de **las relaciones internacionales y de la seguridad mundial, una simple estación de tránsito** por la que todos han querido pasar rápidamente, convencidos de la inadecuación de los esquemas vigentes para resolver los graves problemas de desarrollo y seguridad a los que nos enfrentamos y, al mismo tiempo, de la falta de voluntad y capacidad de los actores más relevantes para modificar los fundamentos de sus visiones y de sus estrategias. En esas condiciones, **lo que define el año es la idea de la gestión** (en el sentido más burocrático que quepa imaginar) de los asuntos que inevitablemente ha habido que tratar.
- La obsesión por la seguridad y la mal llamada “guerra contra el terror” convierten en meros instrumentos al servicio de éstas, a la acción humanitaria o la cooperación al desarrollo. **Y estos cambios en el contexto y en el cómo se instrumentaliza la ayuda han tenido devastadores efectos sobre los trabajadores humanitarios.**
- Los avances en materia de justicia internacional no sólo se han producido en los tribunales, sino también en la existencia de una mayor complicidad por parte de la comunidad internacional. No obstante, existen situaciones de desprotección del ser humano, violaciones del derecho internacional, y conflictos armados que han tenido dudosa respuesta por parte de dicha comunidad. **La “guerra sin cuartel contra el terrorismo internacional” está suponiendo una grave amenaza a la protección de los derechos humanos.**
- En cuanto a los avances jurídicos, tanto el juicio en la Haya a presuntos genocidas de Uganda, como el arresto domiciliario del ex dictador chileno Pinochet, la detención del ex presidente peruano Fujimori y el juicio al ex presidente de Liberia Charles Taylor, son hitos en el año 2006. Uno de los acontecimientos positivos en este aspecto ha sido **la creación del Consejo de Derechos Humanos** (que reemplaza en la ONU a la ya antigua Comisión de Derechos Humanos) creado, eso sí, con el voto en contra de los EE.UU.
- El año 2006 ha supuesto una **cierta vuelta a realidades que habían sido relegadas en años anteriores.** Han vuelto a aparecer los nombres de Darfur, Palestina, Líbano, Somalia, Haití y numerosos países asiáticos, latinoamericanos y, sobre todo, africanos, afectados por conflictos, desastres naturales o agravados por fenómenos de tipo natural en las llamadas emergencias complejas.
- Se ha evidenciado que **la mera gestión de las crisis gana peso y en ella, en ocasiones, la ayuda humanitaria se usa como una simple herramienta al servicio de esa visión.**
- **Se ha constatado con más fuerzas si cabe la innegable relación entre el aumento de desastres y el cambio climático.** Los datos de 2006 no dejan lugar a dudas y reflejan la tendencia al agravamiento de las olas de calor y de las inundaciones y otros desastres ligados al calentamiento global.
- En el año **2006 se registraron 427 desastres naturales que causaron la muerte a más de 23.000 personas y que afectaron a más de 143 millones**, ocasionando unas pérdidas materiales directas de más de 34.000 millones de dólares.
- **Asia continuó siendo el continente más afectado por este tipo de eventos, con el 44% del total mundial.** Los episodios más graves fueron el terremoto de Indonesia, que causó la muerte de 5.778 personas en el mes de mayo, y el tifón Durian, en las Islas Filipinas, que ocasionó 1.339 muertes en el mes de diciembre.
- **La mayor parte de las crisis humanitarias que se han vivido en 2006 tienen un carácter complejo** (conflictos armados, desastres naturales, violaciones de derechos humanos...) con multitud de causas explicativas. **El continente africano siguió siendo el más afectado por situaciones de este tipo y, según muchos autores, el 59% de las crisis afectaron a países de África.**
- **Los fondos para ayuda humanitaria han ido creciendo paulatinamente**, aunque todos los informes coinciden en que **la contabilización de fondos humanitarios es aún muy deficiente.** Ha habido avances en esta materia promovidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE).
- En términos porcentuales, **la ayuda humanitaria representó en 2006 aproximadamente el 14% del total de AOD** (Ayuda Oficial al Desarrollo) **de los países del CAD**, frente a un 3% en 1970 o un 10% a finales de los 90. **Respecto a los fondos canalizados por la ONU**, dentro del Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP), **aumentó el porcentaje de respuesta por parte de los donantes cubriéndose el 64% de fondos frente al 55% del año anterior.**
- **Para la acción humanitaria española, el año 2006 ha sido una continuación de la tendencia iniciada en 2004 de normalización de un instrumento de la cooperación que se había convertido en polémico y confuso.** Se continúa así una cierta transición en la que se han producido algunos avances significativos, sobre todo en materia de crecimiento presupuestario, de mejora en la asignación de estos fondos y en la planificación estratégica.
- La debilidad más evidente está siendo la lentitud con la que se están produciendo las reformas

institucionales. La AECl ha ganado peso en la gestión de la ayuda, canalizando más de 68 millones de euros (lo que supone duplicar los del año 2005). Sin embargo, **el año 2006 concluyó sin haber sido aclarada la estructura de la AECl ni el papel que dentro de ella debe jugar la anunciada Oficina de Acción Humanitaria.**

- Desde una perspectiva presupuestaria **se han imputado como acción humanitaria más de 257 millones de euros, lo que supone un crecimiento espectacular.** No obstante, el análisis más detallado de las cifras muestra que **el crecimiento se ha producido básicamente en el componente multilateral**, al haberse contabilizado los porcentajes de aportación a la Unión Europea y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) de un modo al menos discutible. Por el contrario, **el componente bilateral ha crecido de modo muy somero**, y los fondos de las Comunidades Autónomas y entidades locales han permanecido bastante estables, incluso con cierto retroceso en el caso de los ayuntamientos.
- Durante el año 2006 la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) **ha impulsado un proceso de profundización sectorial, poniendo en marcha la elaboración de Documentos de Estrategia Sectorial (DES) en diversos ámbitos. Dos de ellos han sido el DES de Acción Humanitaria y el DES de Construcción de la Paz, ambos de gran relevancia para el objeto de este Informe.**
- Entre las realidades concretas de especial preocupación, **Somalia es un caso paradigmático dentro de los numerosos conflictos olvidados que asolan África, pues aquí ni se hace ni se deja hacer.** Unas veces los intereses regionales (con Etiopía como máximo exponente) y otras los intereses de ámbito global (con Estados Unidos moviendo permanentemente los hilos del conflicto), impiden a la población somalí salir de una espiral a la que se vio abocada hace ya más de 16 años.
- Igualmente preocupante es **el caso de las ONG en Palestina, que han ido evolucionando desde su creación en un contexto marcado por un conflicto crónico y de larga duración. Este proceso se ha agravado aún más tras el estallido de la segunda Intifada**, en septiembre del año 2000, con el refuerzo de las opciones violentas de ambos lados y la profundización de la estrategia de fuerza derivada de la ocupación israelí de los Territorios Ocupados Palestinos (TT. PP.).
- Desde una perspectiva temática, **es preciso hacer una mención específica a la evolución del enfoque respecto al VIH /SIDA desde un marco integral.** Es importante recordar que el abordaje de una enfermedad como es la infección por VIH (pandémica y con ausencia de acceso universal a la atención y a tratamiento) no depende solamente de la provisión de medicamentos antirretrovirales por parte de los ministerios de salud. También

es imprescindible disponer de recursos humanos, laboratorios y/o pruebas diagnósticas rápidas y simples en estructuras de salud descentralizadas, así como estrategias simplificadas de manejo de la enfermedad.

- **Entre las propuestas que el Informe plantea para mejorar la ayuda humanitaria española, destacan la necesidad de:**
- **Mantener la especificidad de la acción humanitaria como instrumento de cooperación** con objetivos y medios de actuación complementarios, pero diferentes a otros ámbitos de la ayuda al desarrollo.
- **Incrementar la vinculación con otros sectores de la cooperación española.** Aunque pueda aparentemente chocar con lo anterior, la acción humanitaria se clarifica si se vincula de modo adecuado con el desarrollo, con la construcción de la paz, con la lucha contra la vulnerabilidad extrema y sus causas..., pero –insistimos–, entendida como una vinculación “adecuada”, y no al servicio o como instrumento de otros. En esta línea **debería avanzarse**, como han hecho otros donantes, **en la definición de posiciones VARD (vinculación, ayuda, rehabilitación, desarrollo) y de impulso a la utilización de sistemas de planificación sensibles al conflicto en países o regiones proclives a ellos.** Eso implica mayor dedicación a programas de gestión de riesgos, preparación ante desastres y fortalecimiento de capacidades locales.
- **Promover la coherencia de políticas en materia humanitaria.** Especialmente con la política de seguridad y defensa, pero también con otras (como la comercial) que eventualmente puedan presentar problemas de coherencia.
- **Profundizar en el compromiso internacional de nuestra ayuda, lo que supone en primer lugar la aplicación global de todos los principios de la GHD (Good Humanitarian Donorship/Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias).** En esa línea es, asimismo, prioritario: a) elaborar el documento de compromiso con esta iniciativa (Plan de Acción), para que no quede en una mera generalidad; b) mantener el componente multilateral y el apoyo al CERF; c) aumentar la contribución al CAP (Proceso de Llamamientos Consolidados de la ONU); d) mejorar la coordinación con otros donantes; y e) incorporarse a iniciativas de calidad y mejora; ...
- **Sumarse más decididamente a otras propuestas internacionales que influyen sobre la protección de civiles, el espacio humanitario y la ayuda, como la que contempla el principio de “Responsabilidad de proteger”** avalado por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2005.
- **Acelerar las reformas institucionales y organizativas.** No sólo de la AECl sino del resto de los actores públicos y de las ONG.
- **Consolidar el incremento cuantitativo de la ayuda humanitaria, mejorando la asignación.**

En ayuda humanitaria los criterios geográficos son siempre secundarios pero debe cuidarse, en coordinación con otros donantes, que la asignación de recursos se haga en función de criterios humanitarios.

- **Apostar por la calidad**, apoyando la participación en los foros especializados y promoviendo la cultura de evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas del sector.
- **Profundizar la educación de la ciudadanía sobre estas materias**. Los datos de un reciente Eurobarómetro muestran un elevado apoyo público a la ayuda humanitaria y a la dedicación de fondos públicos a ella, pero al tiempo destacan un enorme desconocimiento y una canalización, que hace que este apoyo sea muy voluble. Por ello, habría que aumentar las acciones de “algo más que sensibilización” en este tema. El impulso a la investigación y reflexión deben ir de la mano de esta orientación estratégica. Muchos de estos retos aparecen en el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, por lo que su difusión y rápida puesta en marcha debería ser, de igual modo, una de las principales prioridades para el futuro inmediato.