

4. Crisis humanitarias y acción humanitaria

- 1.000 millones de personas, una sexta parte de la población mundial, padecieron hambre durante 2009.
- Las crisis políticas exacerbaron las emergencias humanitarias en Guinea, Madagascar y RPD Corea.
- El secretario general adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios, John Holmes, calificó de catastrófica la situación de desplazamiento que se produjo en las fronteras entre RD Congo, Sudán y Uganda tras el operativo militar conjunto contra el grupo armado LRA.
- Los Gobiernos de Sri Lanka y Filipinas restringieron y controlaron el acceso y la ayuda humanitaria a los desplazados argumentando su intención de evitar que la asistencia se desviara hacia integrantes de grupos armados.
- Somalia sufrió la peor crisis humanitaria de los últimos 18 años, aumentando vertiginosamente el número de personas que intentaron huir de la violencia cruzando el estrecho de Aden hacia Yemen.
- La ausencia de seguridad llevó a las organizaciones humanitarias a suspender temporalmente sus labores en la mayoría de países aquejados por situaciones de violencia.

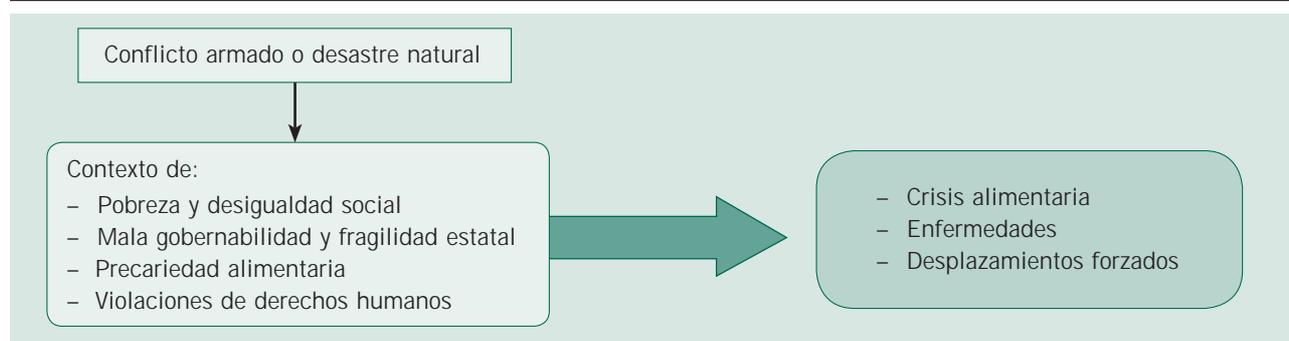
En el presente capítulo se analiza la situación relativa a los escenarios de crisis humanitarias y a la acción humanitaria, prestando especial atención a los contextos de violencia. En la primera parte se aborda la definición de crisis humanitaria y se analizan los indicadores que han ayudado a determinar qué países han afrontado una situación de crisis durante 2009. La segunda parte examina la evolución de cada uno de estos contextos siguiendo un criterio regional. La tercera parte repasa los aspectos más destacados de las prácticas en la acción humanitaria durante el año. El capítulo incluye un mapa en el que se señala los países afectados por crisis humanitarias.

4.1. Crisis humanitaria: definición e indicadores

Se entiende por **crisis humanitaria** aquella situación en la que existe una excepcional y generalizada amenaza a la vida humana, la salud o la subsistencia.¹ Tales crisis suelen aparecer dentro de una situación de desprotección previa donde una serie de factores preexistentes (pobreza, desigualdad, falta de acceso a servicios básicos), potenciados por el detonante de un desastre natural o un conflicto armado, multiplican sus efectos destructivos.

Desde el final de la Guerra Fría ha proliferado un tipo de crisis humanitaria a la que se ha denominado como emergencia compleja. Dichos fenómenos, a veces también conocidos como **emergencias políticas complejas**, son situaciones causadas por el ser humano, en las que una situación de violencia genera víctimas mortales, desplazamientos forzados, focos epidémicos y hambrunas; lo que se combina con un debilitamiento o colapso total de las estructuras económicas y políticas, y con la presencia eventual de una catástrofe natural. Las emergencias complejas se diferencian de las crisis por ser más prolongadas en el tiempo, tener un origen fundamentalmente político y un importante impacto destructivo y desestructurador en todas las esferas de la vida. En consecuencia, la respuesta a estas crisis suele abarcar gran cantidad de actores además de los exclusivamente humanitarios, incluyendo misiones de mantenimiento de la paz y actores políticos y diplomáticos.

Figura 4.1. Aparición de una crisis humanitaria



1. La expresión “crisis humanitaria” no sería correcta desde el punto de vista semántico, ya que lo correcto sería hablar de “crisis humana”. No obstante, se trata de una expresión aceptada y utilizada por la literatura que aborda este ámbito.

Para determinar el número de países que hicieron frente a una crisis humanitaria durante 2009 se han utilizado cuatro indicadores que determinan la gravedad de las crisis alimentarias, el impacto del desplazamiento relacionado con situaciones de violencia y las situaciones de emergencia más críticas para las que Naciones Unidas solicitó fondos. En primer lugar, los informes que publica de forma periódica la FAO sobre perspectivas de cosechas y situación alimentaria señalan la existencia de **36 países** en los que se produjo una **emergencia alimentaria** durante 2009 (indicador n.º 4).² Del total de este grupo, 20 se encontraban en África, 10 en Asia, tres en América y tres en Oriente Medio. El número resultante es inferior al balance del año anterior (43), aunque se debe destacar el aumento del número de países afectados por la carestía de alimentos en Oriente Medio, de uno a tres, debido principalmente al impacto de las sequías y los conflictos armados. Según la FAO y UNICEF Asia fue la región del mundo donde más creció la inseguridad alimentaria en el último año, destacando Afganistán, Sri Lanka, Pakistán, Bangladesh y Nepal como los países más afectados.

Asia fue la región del mundo donde más creció la inseguridad alimentaria en el último año

A pesar de que durante 2009 los precios de los alimentos descendieron en el mercado internacional respecto a los alcanzados en 2008 –cuando productos básicos como el trigo y el maíz alcanzaron máximos históricos–, esto no tuvo una repercusión inmediata en los mercados locales. Esta situación afectó a la capacidad de acceso a alimentos de la población en gran número de países, principalmente en los más pobres y dependientes de

exportaciones. En consecuencia, el informe anual de la FAO sobre inseguridad alimentaria publicado en mayo alertó de que el número de personas que padecían hambre en el mundo superaría los mil millones de personas en 2009, una sexta parte de la población total del planeta, casi 100 millones más que el año anterior. El organismo señaló que las razones para este repunte no se encuentran en la escasa producción, ya que los resultados de las cosechas fueron positivos y aumentaron con respecto a 2008, sino en la persistencia de los precios altos en los mercados locales y el recorte en los ingresos de

gran número de familias relacionado con la pérdida de empleos generada por la crisis económica mundial. **La FAO insistió en que se trataba de una “crisis silenciosa” que suponía un grave riesgo para la seguridad y la paz.**

El segundo factor que ayuda a determinar la existencia de una crisis humanitaria es la evolución del **desplazamiento interno forzado** (indicador n.º 5), es decir, aquel que se produce por efecto de la violencia dentro de las fronteras de un país. El informe publicado por Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC),³ que analiza el desplazamiento interno durante el 2008, señaló que el número de desplazados internos se mantuvo estable respecto al registrado el año anterior, con un total de **26 millones de personas desplazadas en 52 países del mundo**, siendo África la región más afectada. En este sentido, la aprobación por parte de los países que forman parte de la Unión Africana (UA) de una convención para la protección de los desplazados internos en el continente representó un importante paso adelante en

Mapa 4.1. Número de personas desplazadas internas en 2009⁴



2. Véase anexo I (Tabla de países e indicadores y descripción de los indicadores).
 3. El informe de IDMC publicado en junio de 2009 hace referencia a los datos de 2008. Aun así, los datos se consideran representativos de las tendencias de desplazamiento en 2009, ya que se complementan con las actualizaciones que realiza dicho centro (cifras y análisis de contextos) y el seguimiento que realiza la Escola de Cultura de Pau de la coyuntura internacional durante el año.
 4. Elaborado a partir de datos de IDMC y actualizado a diciembre de 2009 <<http://www.internal-displacement.org/>>.

la lucha para acabar con este fenómeno y un compromiso de los gobiernos para prevenir que estas situaciones se produzcan,⁵ haciendo legalmente vinculantes los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.⁶ El sur y el sudeste de Asia fueron las regiones que experimentaron un mayor aumento en el número de desplazados internos, destacando la situación de Filipinas, India, Pakistán y Sri Lanka. El informe anual de IDMC establece que en 21 países, de los 52 afectados, la ausencia de un acuerdo político o de paz fue uno de los principales obstáculos para hallar una solución duradera para las personas desplazadas, lo que pone de relieve la gran vinculación de este fenómeno con la construcción de paz.

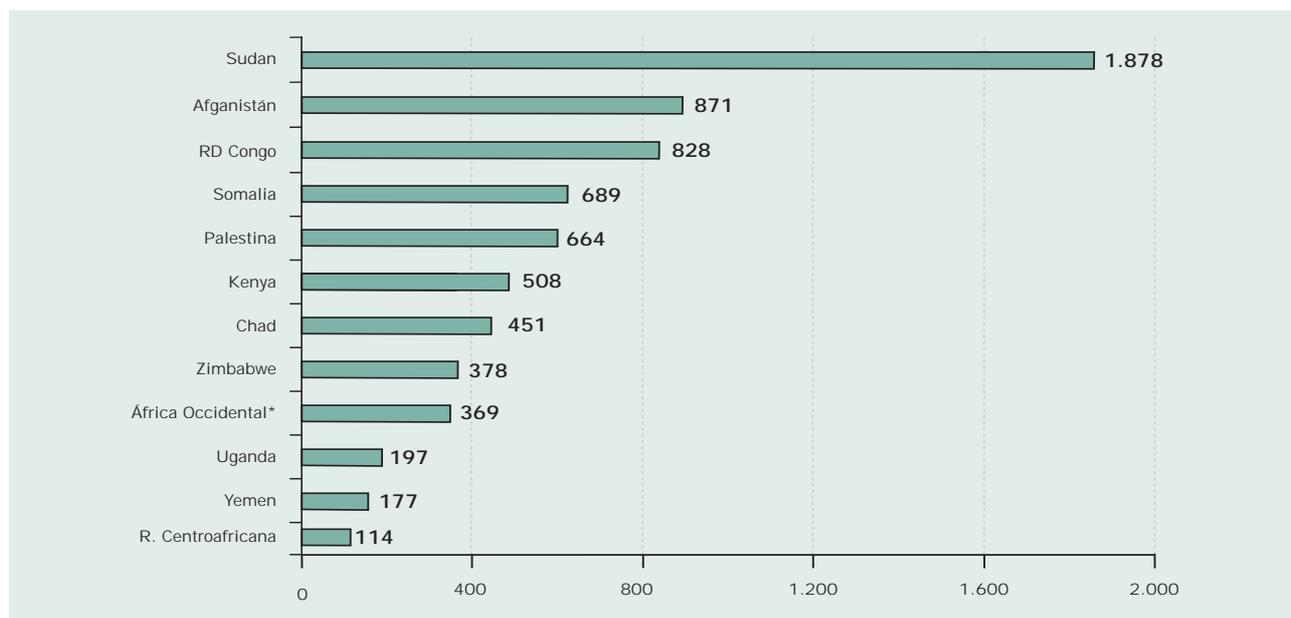
Las situaciones destacadas como graves, en las que una de cada mil personas es desplazada interna fueron 49, de las cuales 20 se produjeron en África, 11 en Asia, seguidas por Europa con ocho países, Oriente Medio con seis y América con cuatro países. **Los casos más graves, en los que el desplazamiento afectaba a una de cada 100 personas, tuvieron lugar en 25 países, de los cuales 10 eran africanos, seis europeos, cinco pertenecían a Oriente Medio, tres a Asia y uno a América.**

En 21 países la ausencia de un acuerdo político o de paz fue uno de los principales obstáculos para hallar una solución duradera para las personas desplazadas

El tercer indicador, relativo al **número de personas refugiadas asistidas por ACNUR** (indicador n.º 6), señaló un ligero descenso en la cifra de personas en situación de refugio, pasando de 11,3 a 10,5 millones, un 7% menos que en 2007. Sin embargo, el número de refugiados palestinos atendidos por UNWRA aumentó en 2008, pasando de 4,6 a 4,7 millones. **En total 15,2 millones de personas permanecieron fuera de su país de origen desplazadas por la violencia en 2008.**⁷ En 67 países una de cada mil personas se refugió fuera de sus fronteras nacionales para salvar su vida. **En 13 países de origen una de cada 100 personas era un refugiado, destacando nuevamente los casos de Iraq, Afganistán y Palestina** que por sí solos representan dos terceras partes del número total de refugiados en el mundo. Asia continuó siendo el continente con mayor número de refugiados asistidos por ACNUR, con más de 3,5 millones de personas. Somalia (561.154), Sudán (419.248), Colombia (373.532) y RD Congo (367.995) fueron otros de los países más afectados.

Por último, el cuarto indicador utilizado es el **Proceso de Llamamientos Consolidados (CAP, por sus siglas en in-**

Gráfico 4.1. Llamamientos Humanitarios de Naciones Unidas 2010 (millones de dólares)



Fuente: OCHA, *Humanitarian Appeal 2010. Consolidated Appeal Process*, noviembre 2009.

(*) Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

5. Véase el apartado de Oportunidades de paz del presente informe para más información sobre la Convención Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos.
6. "Los Principios Rectores se basan en el Derecho Internacional Humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y, por analogía, el derecho de los refugiados. Tienen por objeto servir de norma internacional para orientar a los gobiernos, organizaciones regionales y todos los otros actores pertinentes en la provisión de asistencia y protección a los desplazados internos. Los Principios identifican los derechos y garantías relacionados con la protección de los desplazados internos en todas las fases del desplazamiento. Les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia durante el desplazamiento y establecen garantías para su retorno, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad. Aunque no constituyen un instrumento vinculante, los Principios reflejan y son consecuentes con el derecho internacional." Global Database Guiding Principles on Internal Displacement (General Assembly Res. 60/L.1, 132, U.N. Doc. A/60/L.1)
7. El informe de ACNUR publicado en junio de 2009 hace referencia a los datos globales de la agencia de enero a diciembre de 2008. Aun así los datos se consideran representativos de la situación de desplazamiento en 2009, ya que se complementan con el seguimiento que la Escuela de Cultura de Pau realiza de la coyuntura internacional durante el año, que constata la persistencia de las mismas.

glés) (indicador n.º 7),⁸ mediante el cual Naciones Unidas solicita fondos para las situaciones de crisis humanitaria que considera de más gravedad o que necesitan de más ayuda internacional.⁹ **Para el año 2010, OCHA solicitó en su llamamiento de noviembre 7.130 millones de dólares** –un 9% menos que en 2009, cuando se alcanzó una cifra récord– **para prestar asistencia a 48 millones de personas en 25 países.** En total, Naciones Unidas pretende prestar su apoyo a 12 situaciones de emergencia humanitaria en el mundo –Afganistán, R. Centroafricana, Chad, Kenya, RD Congo, Somalia, Sudán, Territorios Ocupados de Palestina, Uganda, Yemen, Zimbabwe y la región de África Occidental– consideradas como las más graves por este organismo, aunque en el informe que acompaña al lanzamiento de los CAP Naciones Unidas señala a Etiopía, Nepal, Pakistán y Sri Lanka como otros de los países a los que destinará esfuerzos especiales. Respecto al año anterior, el llamamiento incluyó a Yemen como situación de especial relevancia, desapareciendo los llamamientos específicos para Iraq y Côte d'Ivoire. La crisis para la que se solicitó mayor número de fondos fue nuevamente Sudán, con 1.878 millones de dólares, seguida de Afganistán con 871 millones. OCHA reseñó que la cantidad solicitada a los países donantes no supone ni el 1% de lo destinado en 2009 por las potencias mundiales a salvar a las instituciones financieras privadas y a crear estímulos económicos para evitar la crisis.

Haciendo una valoración de los datos obtenidos por los cuatro indicadores a partir de la información recogida durante el año por la Escola de Cultura de Pau, se considera que **30 países sufrieron una crisis humanitaria durante 2009,**¹⁰ disminuyendo en seis el número de situaciones de crisis con respecto al informe anterior. Parte de los contextos posbélicos que se habían analizado hasta ahora en África Occidental (Liberia o Sierra Leona) dejaron de ser entendidos como emergencias, a pesar de que persisten datos preocupantes en cuanto a las condiciones de vida de su población. Éste es también el caso de Timor-Leste en Asia y Haití en América, aunque la situación de fragilidad que padecen no pueda descartar la aparición de una emergencia en el corto plazo. Guatemala apareció como nueva emergencia, reflejando el impacto que la crisis económica está teniendo especialmente en la seguridad alimentaria de la población en Centroamérica.

Durante el año África continuó siendo el continente más afectado por las crisis humanitarias, alojando a 16 de las 30 existentes (51%), seguida de Asia con seis contextos, Oriente Medio con tres y América con dos. Este informe no hace referencia a las situaciones de desplazamiento prolongado que tienen lugar en diversos países de Europa y Asia Central debido a que, aunque la

situación de la población diste de estar normalizada, los umbrales de desprotección y de emergencia no son suficientes como para considerar estos contextos como situaciones de crisis humanitaria.

Cuadro 4.1. Países con crisis humanitarias durante 2009

Afganistán	Iraq	Palestina
Burundi	Kenya	R. Centroafricana
Chad	Madagascar	RD Congo
Colombia	Mali	RPD Corea
Côte d'Ivoire	Mauritania	Somalia
Eritrea	Myanmar	Sri Lanka
Etiopía	Nepal	Sudán
Filipinas	Níger	Uganda
Guatemala	Nigeria	Yemen
Guinea	Pakistán	Zimbabwe

4.2. Evolución de las crisis humanitarias

Durante el año 2009 la mayor parte de los contextos sufrió un grave deterioro, lo que llevó a la comunidad humanitaria a revisar significativamente al alza sus previsiones financieras, demandando más fondos a partir del segundo semestre. Especialmente preocupantes fueron las situaciones que tuvieron lugar en Filipinas, Sri Lanka, Pakistán y Yemen por el acusado aumento en el número de personas que solicitaban asistencia respecto al año anterior. La situación mejoró relativamente en contextos como el de Chad, aunque se mantuvieron los niveles de emergencia humanitaria. La exclusión de Côte d'Ivoire del proceso de llamamientos consolidados fue también indicativo de la mejoría que ha experimentado el país en los últimos años, aunque su situación se mantenga frágil.

África

Si el pasado año 2008 la subida en los precios de los alimentos de primera necesidad fue el factor que agravó la mayoría de las emergencias humanitarias en el continente, en 2009 la agudización de la violencia y los desastres naturales fueron las principales causas de las crisis. Los duros efectos de la crisis de alimentos del año anterior había dejado a muchos habitantes del continente con sus capacidades y estrategias de afrontamiento mermadas, lo que hizo insistir a OCHA y la FAO en la necesidad de invertir en la prevención y en programas de recuperación temprana, que uniesen asistencia

8. Llamamiento anual a donantes a través del sistema de Naciones Unidas. Se trata de un ciclo programático dirigido a las organizaciones humanitarias para planificar, coordinar, financiar, implementar y hacer el seguimiento de la respuesta a desastres y emergencias en consulta con los Gobiernos.

9. En el segundo apartado del capítulo se establece un análisis de las tendencias de financiación realizadas por los países donantes tanto en el marco de los llamamientos del CAP como respecto a la asistencia humanitaria global.

10. Las crisis humanitarias señaladas han obtenido un valor destacado en al menos tres de los cuatro indicadores utilizados para el análisis en el presente capítulo. No obstante, existen algunas excepciones –Angola, Bangladesh, Congo, Liberia, Sierra Leona, Senegal y Siria– donde se reconoce la existencia de una situación de fragilidad aunque no de emergencia humanitaria. Asimismo, el capítulo ofrece información sobre los contextos de Colombia, RPD Corea, Madagascar y Nepal que merecen especial atención debido a la coyuntura particular de cada país, aunque no cumplan con los criterios de discriminación expuestos.

humanitaria y desarrollo y fortaleciesen las capacidades de respuesta de la población del continente. Las situaciones que revistieron mayor gravedad fueron las de Somalia, RD Congo, Sudán y Etiopía.

a) África Austral

Países	Factores de la crisis
Madagascar	Crisis política, desastres naturales, aislamiento internacional
Zimbabwe	Crisis política y económica, VIH/SIDA, aislamiento internacional

Las principales emergencias humanitarias de la región se desarrollaron en dos contextos de crisis sociopolítica, Madagascar y Zimbabwe, donde el impacto de las malas cosechas, las sequías y las epidemias se agravaron por la inestabilidad en los Gobiernos de ambos países, lo que redujo las donaciones de la comunidad internacional. La falta de confianza en las autoridades locales justificó que organismos internacionales, como la UE, decidieran paralizar las ayudas bilaterales y canalizar los fondos destinados a la asistencia humanitaria a través de las ONG en ambos países. Sin embargo, la necesidad de una respuesta global a las crisis humanitarias puso de relieve la importancia de una respuesta coordinada de las organizaciones humanitarias y el Gobierno.

En el caso de **Madagascar**, OCHA lanzó en abril un llamamiento de emergencia para asistir a 3,4 millones de personas, resaltando que la crisis política había mermado las capacidades del Estado para dar respuesta a las necesidades de la población. La imperante sequía en el sur y los ciclones en el norte de la isla agravaron la inseguridad alimentaria. De igual manera, la coordinadora humanitaria de la ONU se vio obligada a aumentar su previsión en el llamamiento humanitario realizado en diciembre de 2008 para **Zimbabwe**, pasando de 550 a 719 millones de dólares, mientras la FAO situaba en 2,8 millones el número de personas que padecerían de inseguridad alimentaria en el país en 2009. En julio el país declaró finalizada la epidemia de cólera que desde agosto de 2008 había matado al menos a 4.300 personas e infectado a más de 100.000.

De especial preocupación en la región fue también la situación desatada por las lluvias torrenciales que afectaron a Namibia y Angola, y la emergencia humanitaria que se produjo en la frontera de este último país y RD Congo, después de que 30.000 angoleños fueran obligados a regresar a su país, donde enfrentaron unas condiciones de crisis extrema, según ACNUR.

b) África Occidental

Países	Factores de la crisis
Côte d'Ivoire	Crisis política y económica, retorno de desplazados
Guinea	Crisis política, aislamiento internacional
Nigeria	Conflicto armado, desplazamientos forzados
Sahel (Mauritania, Malí y Níger)	Situación de tensión, crisis política y económica, desastres naturales

A pesar de que en la región occidental africana no se produce ninguna de las más graves crisis humanitarias del continente, la inclusión de esta zona dentro del Proceso de Llamamientos Consolidados de 2010 puso de relieve la fragilidad de las condiciones de vida de gran parte de la población. Los efectos combinados de la inseguridad alimentaria, los desastres recurrentes, epidemias y la inestabilidad sociopolítica (Guinea, Mauritania, Níger), a los que se unió el aumento de la actividad de las redes del narcotráfico y de la venta ilegal de armas en la región (Guinea-Bissau), han provocado que 139 millones de personas sufran de pobreza extrema. Los altos índices de pobreza reducen al mínimo las capacidades de respuesta y las estrategias de afrontamiento de la población ante posibles emergencias humanitarias. Las fuertes lluvias en el mes de septiembre obligaron a OCHA a emitir un llamamiento de emergencia para atajar la situación en Burkina Faso, país especialmente afectado con 100.000 desplazados y decenas de víctimas.

El retorno de los desplazados internos a sus localidades de origen en **Côte d'Ivoire** puso de relieve el escaso apoyo que estas comunidades están recibiendo, especialmente en la zona occidental del país, donde los jefes tradicionales expresaron su preocupación por la insuficiencia de alimentos, agua y asistencia médica. Esta misma situación se repitió en el norte de **Níger**, donde el retorno de los desplazados por el conflicto tuareg generó demandas de asistencia entre la población. Por otra parte, las situaciones de violencia experimentadas en Guinea y Nigeria elevaron los niveles de desprotección en ambos países. En **Guinea** los países donantes cancelaron toda su ayuda oficial al país en reacción al golpe de Estado; mientras que en **Nigeria** los operativos militares en la región del Delta del Níger y la violencia surgida en el norte, en torno a las actuaciones de sectas islamistas y enfrentamientos intercomunitarios, elevaron los niveles de desplazamiento interno ante una deficitaria respuesta de las instituciones gubernamentales. Las escasas lluvias registradas durante el año en el oeste de la región del **Sahel** podrían agravar los niveles de desnutrición crónica, extremadamente altos, además de reducir el acceso a pastos de las comunidades ganaderas, lo que podría generar conflictos entre las comunidades locales ante la escasez de recursos imperante.

c) Cuerno de África

Países	Factores de la crisis
Eritrea	Situación de tensión, desastres naturales, desplazamientos forzados
Etiopía	Conflicto armado, desastres naturales, desplazamientos forzados
Somalia	Conflicto armado, desastres naturales, desplazamientos forzados
Sudán	Conflicto armado, desastres naturales, desplazamientos forzados

La violencia, la inseguridad y las sequías hicieron del Cuerno africano la zona más crítica del continente. La FAO y el PMA alertaron de que 23 millones de personas necesitarían de asistencia alimentaria de urgencia en la región. El PMA solicitó 1.000 millones de dólares para

sus operaciones de emergencia en el Cuerno durante los primeros seis meses de 2010. Más de la mitad de los afectados, 13,7 millones de personas, se encuentran en **Etiopía**. Un informe de Oxfam Internacional señaló que 6,2 millones de personas necesitan de asistencia urgente en este país, subrayando que 25 años después de la campaña Band Aids (iniciada para recabar fondos destinados a paliar la hambruna que causó la muerte a un millón de personas en el país en la década de los ochenta) se habían producido pocos avances en la generación de estrategias a largo plazo para fortalecer la seguridad alimentaria de la población.¹¹ El Gobierno etíope, no obstante, ofreció cifras mucho menores, señalando que sólo 4,9 millones de personas necesitaban asistencia. Además, numerosas ONG criticaron el excesivo control gubernamental sobre sus actuaciones, que coartan su capacidad de asistencia a la población. Por otra parte, en **Eritrea**, a pesar de que el presidente, Isaias Afewerki, se mostró positivo respecto a las previsiones de disponibilidad de alimentos de cara a 2010, el PMA y otras organizaciones humanitarias destacaron la situación preocupante del país, donde la desnutrición alcanza a dos de cada tres personas, según la FAO, y donde los estrictos controles impuestos por el Gobierno al desplazamiento de las ONG dificultarían la actuación humanitaria en caso de emergencia.

Los ataques contra el personal humanitario en Somalia y en Sudán obstaculizaron el acceso a poblaciones aisladas por la violencia y en condiciones de vida extremas. En el caso de **Somalia**, el grupo armado al-Shabab ordenó la interrupción de las labores de asistencia humanitaria de todas las ONG en los territorios bajo su control, amenazando con el empleo de la violencia y acusando a estas instituciones de propagar valores ajenos al Islam. Naciones Unidas destacó que el país enfrentaba la peor crisis humanitaria de los últimos 18 años y que los fondos ofrecidos por la comunidad de donantes continuaban siendo insuficientes para asistir a los casi cuatro millones de personas que dependen de la ayuda humanitaria. Un dato que refleja la gravedad de la crisis es que el número de somalíes que intentó cruzar el estrecho de Aden para buscar refugio en Yemen se duplicó en la época de lluvias –la más peligrosa para realizar el trayecto– respecto al pasado año.

Por otra parte, en **Sudán** la sentencia de la Corte Penal Internacional que ordenaba la detención del presidente sudanés, Omar al-Bashir, desencadenó la expulsión de 16 ONG (13 internacionales) que operaban en la región de Darfur. En su momento se estimó que esta acción dejaría a 4,7 millones de personas en la provincia sin asistencia. El anuncio realizado por el Gobierno sobre su intención de clausurar los campos de desplazados internos en 2010, podría desencadenar una nueva crisis de desplazamiento. Además, la situación de violencia creciente en el sur del país llevó al desplazamiento de 350.000 personas en la zona, donde 1,2 millones de personas padecieron una situación de grave inseguridad

alimentaria, agravada por la persistente sequía. A pesar de los intentos de Naciones Unidas y diversas entidades mediadoras para lograr acuerdos con los grupos armados y el Gobierno que facilitaran las labores de la comunidad humanitaria en ambos países, el número de ataques contra expediciones humanitarias y secuestros continuó aumentando, forzando a suspender las tareas de asistencia en repetidas ocasiones.

d) Grandes Lagos y África Central

Países	Factores de la crisis
Burundi	Situación posbélica, retorno de desplazados
Chad	Conflicto armado, inestabilidad regional, desplazamientos forzados
Kenya	Situación de tensión, desastres naturales, desplazamientos internos
R. Centroafricana	Conflicto armado, desplazamientos forzados
RD Congo	Conflicto armado, desplazamientos forzados, epidemias
Uganda	Conflicto armado, desastres naturales, desplazamientos forzados

La situación humanitaria en la región se vio gravemente afectada por las dinámicas de violencia transfronterizas de grupos armados como el LRA ugandés,¹² las operaciones militares y los ataques de los grupos insurgentes en la frontera entre Chad y Sudán, y las operaciones conjuntas contra las FDLR rwandesas en RD Congo, que forzaron el desplazamiento de la población. Mientras en **Uganda**, la emergencia humanitaria se centró en la situación de la población retornada, donde 1,4 millones de personas han decidido regresar a sus localidades de origen desde 2006, enfrentándose a una total carencia de servicios básicos y seguridad en una región todavía plagada de armas. OCHA recordó en su llamamiento para 2010 la necesidad de coordinar el cese de las actuaciones de emergencia con el inicio de los proyectos de desarrollo para evitar que esta población quede marginada de la asistencia.

Naciones Unidas destacó el aumento de los ataques contra personal humanitario en **Chad** como uno de los principales obstáculos a las labores de asistencia. En 2009 el número de ataques denunciados pasaron de 100 a 192 respecto a 2008, la mayoría de los cuales fueron atribuidos a la criminalidad imperante en la zona y no a la situación de conflicto armado. La inseguridad obligó a suspender las operaciones de asistencia en numerosas ocasiones. Sin embargo, el coordinador humanitario residente, Michele Falavigna, afirmó que se habían producido signos positivos de recuperación, lo que permitiría que una parte de los fondos solicitados por OCHA a través del CAP vayan destinados a actuaciones

11. Nick Martlew. *Band Aids and beyond: tackling disasters in Ethiopia 25 years after de famine*. Oxfam Briefing Paper, 22 de octubre de 2009, <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp133-band-aids-beyond.pdf>>.

12. Véase el capítulo 1 (Conflictos armados).

Cuadro 4.2. Campos de desplazados internos: estrategia de guerra y dilemas humanitarios

El principio de soberanía establece que el Estado es responsable de proteger a las personas afectadas por la violencia y el conflicto armado dentro de su territorio. Sin embargo, la realidad demuestra que, en demasiados casos, el Estado es el principal responsable del sufrimiento de sus ciudadanos. Esta realidad aplicada al análisis del desplazamiento interno de la población nos revela que, en no pocas ocasiones, existen verdaderas estrategias por parte de los gobiernos para expulsar a una población de un territorio. La lógica que se esconde detrás de esta estrategia es la de la metáfora empleada por Mao Tse Tung "quitarle el agua al pez", según la cual se desplazaría a la población de un determinado territorio con la finalidad de que no proporcione apoyo, directa o indirectamente, a los grupos armados de oposición. A esta lógica debería añadirse el hecho de que, en algunos casos, el territorio afectado posee importantes recursos económicos o geoestratégicos.

El debate ético entra de lleno en esta realidad cuando las organizaciones humanitarias deben realizar la tarea de asistir a los desplazados a causa de esta estrategia deliberada. Las personas desplazadas, en algunos casos, se concentran en campos de acogida creados por el propio Gobierno y sobre los que se ejerce una férrea vigilancia para impedir el retorno. En otros casos, los campos son utilizados además por las Fuerzas Armadas para intentar detectar a miembros de los grupos insurgentes o colaboradores, siendo todos sus ocupantes víctimas del asedio y la amenaza. Prestar asistencia en estos campos de desplazados forzados se convertiría así en un apoyo indirecto a la estrategia de "limpieza de terreno" llevada a cabo por el Gobierno. Sin embargo, la alternativa de no proporcionar ayuda y denunciar la situación abiertamente podría suponer un mayor deterioro en la situación de los desplazados internos.

Una experiencia de este tipo tuvo lugar en Uganda durante la década de los noventa, cuando el PMA prestó asistencia a los desplazados en los campos, mientras el Gobierno insistía en que estas personas habían sido desplazadas por los ataques del grupo armado LRA.¹³ En Turquía, también en los años noventa, el Gobierno impulsó un programa de reasentamiento creando los pueblos centralizados (centralised villages) para impedir el regreso de la población kurda al sudeste, y donde los movimientos de la población eran vigilados.¹⁴ Algo similar sucedió en 2009 en Sri Lanka, donde el Gobierno creó centros de acogida para los desplazados por el último operativo contra LTTE, sin permitir a las personas que huyeron regresar a sus hogares. En todos los casos las instituciones estatales insistían en afirmar que los grupos armados habían sido los responsables del desplazamiento.

El acceso a las personas desplazadas y concentradas en campos por la acción gubernamental es en muchos casos restringido, sobre todo en las primeras fases de implementación de la estrategia de "limpieza". Sin embargo, la incapacidad o falta de voluntad del Estado para prestar asistencia a estas personas, unida en muchos casos a la presión internacional, lleva a que las organizaciones humanitarias acaben asumiendo esta tarea. Los principios de la acción humanitaria –imparcialidad, neutralidad e independencia– implican que, para poder desarrollar su labor, los trabajadores humanitarios difícilmente podrán hacer presión para acabar con una grave violación del Derecho Internacional Humanitario si quieren prestar asistencia.

El principio de la Responsabilidad de Proteger,¹⁵ a la vez que reconoce el principio de soberanía del Estado, establece que la comunidad internacional sería responsable de acabar con esta situación de desprotección y violación de derechos cuando las instituciones de un determinado país soberano no son capaces o no quieren asistir a sus ciudadanos. Igualmente, las organizaciones de la sociedad civil serían instrumentos claves para denunciar y dar a conocer la utilización estratégica del desplazamiento forzado, creando una mayor conciencia social que pueda contribuir a que la comunidad internacional tome cartas en el asunto.

de recuperación temprana y desarrollo. Entre estos signos positivos Falavigna señaló el retorno de una parte importante de las más de 168.000 personas desplazadas internas en el país. La inseguridad también fue una constante en la **R. Centroafricana**, agravada por las acciones del grupo armado ugandés LRA en el sureste. ACNUR estimó que 100 centroafricanos cruzaban al día la frontera con Chad huyendo de la violencia, por lo que ya son más de 70.000 los refugiados en el país vecino. Por su parte, la vicesecretaría general adjunta para Asuntos Humanitarios de la ONU, Catherine Bragg, alertó de que al menos una cuarta parte de la población nacional necesitaba asistencia humanitaria debido a la persistencia de la violencia.

OCHA continuó describiendo la situación humanitaria en **RD Congo** como una de las más graves del mundo. Las operaciones militares conjuntas contra las FDLR en el este y contra el LRA en el noreste llevaron al desplazamiento interno de más de 140.000 personas. En este sentido, el secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios y Coordinación de la Ayuda de Emergencia, John Holmes, calificó de catastrófica la operación conjunta contra el LRA debido a la total ausencia de protección de la población civil. Desde septiembre de 2008 un total de 540.000 personas se han visto forzadas a desplazarse en el este del país, según Naciones Unidas. Además los ataques contra personal humanitario se incrementaron gravemente en esa región, produciéndose

13. Batha, Emma. "Have aid agencies prolonged Uganda's war?". Reuters, 21 de febrero de 2009.

14. Linzey, Sharon y Mark Müller. *The Internally Displaced Kurds of Turkey: ongoing issues of responsibility, redress and resettlement*. KHRP, septiembre de 2007.

15. Principio aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2005 según el cual la comunidad internacional tiene la responsabilidad de proteger a la población civil de un tercer Estado cuando las autoridades soberanas no cumplen esta función. Para más información ver, ICISS. *La responsabilidad de proteger* <<http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>>.

más de un centenar sólo en Kivu Norte, el mayor número de casos registrado en el periodo de un año en la zona, según Naciones Unidas. Continuó siendo preocupante la situación humanitaria de la población en el resto de RD Congo en zonas no afectadas por la violencia, con tasas extremadamente altas de mortalidad, morbilidad y desnutrición, según OCHA.

Finalmente, la persistencia de la sequía no sólo agravó la inseguridad alimentaria en **Kenya** –país que sufrió la más grave escasez de agua de su última década–, sino que repercutió en el incremento del desplazamiento fruto de disputas intercomunitarias por el control de recursos en el norte del país. Esta situación contribuyó también a aumentar las expulsiones forzadas de somalíes refugiados ante la escasez de recursos en esta misma zona, y convirtió en extremas las condiciones humanitarias de los que permanecieron en los campos de refugiados situados en la frontera. Especialmente preocupante fue la denuncia realizada por Human Rights Watch sobre el reclutamiento de jóvenes somalíes en los campos de refugiados de Dadaab por parte del Gobierno keniano para crear milicias que combatieran la expansión del grupo armado al-Shabab dentro de sus fronteras.¹⁶ El presidente keniano decretó la situación de desastre nacional frente a la grave crisis alimentaria que afectó a 3,5 millones de personas y solicitó 400 millones de dólares a la comunidad internacional para hacerle frente. La seguridad alimentaria continuó siendo un tema de preocupación en **Burundi**, donde algunas provincias podrían verse severamente afectadas debido al impacto de desastres naturales, conflictos por el control de tierras, el retorno de refugiados burundeses (31.562 este año), epidemias y escaso abastecimiento de los mercados locales, según alertó el secretario general de la ONU en su informe sobre la situación del país.¹⁷

El Gobierno declaró el estado de emergencia en Guatemala debido a la grave inseguridad alimentaria

gencia después de que las persistentes sequías agravaran la situación de inseguridad alimentaria. De enero a septiembre 462 personas murieron de hambre y 54.000 familias padecieron por falta de alimentos en el este del país, área conocida como el “corredor seco”. UNICEF alertó de que la tasa de desnutrición crónica en menores de cinco años era del 50%, porcentaje que podría elevarse al 80% en las áreas rurales guatemaltecas.

En **Colombia** prosiguió un año más la crisis de desplazamiento que, según los últimos datos de CODHES, había aumentado un 24,4% en relación a las últimas estimaciones, fijando en 4,5 millones el número de afectados. Además, los datos de la organización Refugees International señalaron que uno de cada diez colombianos había sido desplazado por la violencia. Las zonas más afectadas continuaron siendo los departamentos de las comunidades afrocolombianas e indígenas (Chocó, Nariño y Valle del Cauca), teniendo especial incidencia el desplazamiento en los territorios de la etnia indígena awa (38 miembros de la etnia murieron en 2009). En noviembre OCHA anunció la creación de un Fondo de Respuesta en Emergencias para Colombia, con el que se pretende dar una mayor flexibilidad en la respuesta a las situaciones de crisis del país, ya que el Fondo se gestiona íntegramente desde Colombia. Por el contrario, el Senado colombiano rechazó el Proyecto de Ley de Víctimas diseñado para dar una mayor asistencia a los afectados por el conflicto armado, argumentando que el alto coste de las restituciones y las reparaciones sería inasumible para el Estado. Por otra parte, la asistencia a las víctimas ofrecida por el ente gubernamental Acción Social fue juzgada como insuficiente por la Corte Constitucional.

América

Países	Factores de la crisis
Colombia	Conflicto armado, desplazamientos forzados
Guatemala	Crisis económica, inseguridad alimentaria

El impacto de la crisis económica se dejó sentir en el continente americano, donde se produjo una fuerte reducción del envío de remesas que afectó a la capacidad adquisitiva de numerosos hogares, principalmente en Centroamérica. El impacto de los desastres naturales también desató situaciones de emergencia en países como **El Salvador**, tras el paso del huracán Ida, que dejó un balance de 100 personas muertas y 10.000 personas en situación de inseguridad alimentaria, forzando al Gobierno a declarar el estado de emergencia y a emitir un llamamiento de emergencia de 13 millones de dólares para asistir a las familias afectadas. Por otra parte, en **Guatemala**, el Gobierno declaró el estado de emer-

Asia y Pacífico

Países	Factores de la crisis
Afganistán	Conflicto armado, desastres naturales, desplazamientos forzados
Filipinas	Conflicto armado, desastres naturales, desplazamientos forzados
Nepal	Situación posbélica, desastres naturales, retorno de desplazados
Pakistán	Conflicto armado, desplazamientos forzados
RPD Corea	Crisis económica, desastres naturales, aislamiento internacional
Sri Lanka	Conflicto armado, desastres naturales, desplazamientos forzados

En Afganistán y Pakistán, el desplazamiento de población producido por los operativos militares contra los grupos talibanes y por los ataques y atentados de estos últimos continuó siendo el principal motivo de preocupación para la comunidad humanitaria, unido al cons-

16. Human Rights Watch. "Kenya recruits somali refugees to fight islamists back home in Somalia". HRW, 10 de noviembre de 2009. <<http://www.hrw.org/en/news/2009/11/16/kenya-recruits-somali-refugees-fight-islamists-back-home-somalia>>.
 17. Naciones Unidas. *Sexto informe del Secretario General sobre la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi*, sección IV epígrafe K "Situación humanitaria". 30 de noviembre de 2009 <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2009/611>>.

tante aumento de los ataques contra miembros de ONG y organismos de asistencia. En enero de 2009 OCHA reabrió sus oficinas en **Afganistán** ante la gran necesidad de una actuación coordinada de todos los agentes humanitarios y de desarrollo en la zona. La problemática generada en torno a la reducción del espacio humanitario y a la confusión entre lo humanitario y lo militar fue una de las constantes durante todo el año, en el que continuaron los ataques contra el personal en tareas de asistencia a la población. En este sentido la implementación de los Principios Rectores sobre la Interacción y Coordinación de los Actores Humanitarios y Militares en Afganistán,¹⁸ acordados en 2008 por agencias, ONG y OTAN, continuó siendo escasa. La inseguridad comportó la evacuación de parte del personal de Naciones Unidas. Al desplazamiento generado por el conflicto se unieron las inundaciones en el norte y el oeste del país y el terremoto que afectó a la provincia de Nangahar durante el segundo trimestre.

En **Pakistán**, tres miembros de ACNUR murieron durante el año mientras desarrollaban su trabajo, mientras las organizaciones talibanes acusaban a todas las organizaciones humanitarias de anti-islámicas y pidieron su retirada. En septiembre se estimaba que 1,6 de los 2,3 millones de desplazados por el operativo militar contra la insurgencia talibán en la Provincia Fronteriza del Noroeste habían regresado a sus localidades de origen. Sin embargo, la violencia se reanudó tanto en esta provincia como en las Áreas Tribales Federalmente Administradas (FATA, por sus siglas en inglés), y se estima que alrededor de 900.000 personas permanecieron desplazadas en el conjunto del país, de las que prácticamente la mitad provienen de Waziristán Sur (FATA). La mayor parte de las personas afectadas por el desplazamiento se encuentran alojadas con familiares, debido a que las autoridades pakistaníes consideran poco seguro crear campos de desplazados, lo que está contribuyendo a dificultar las labores de asistencia. Además el Gobierno restringió el acceso de las organizaciones humanitarias a las zonas afectadas por el conflicto por razones de seguridad, lo que dejó en manos de las autoridades paquistaníes –acusadas de manipular la ayuda humanitaria– la asistencia a los afectados.

Más de 280.000 personas se vieron obligadas a desplazarse en el norte de **Sri Lanka** por los combates entre el Ejército y el grupo armado LTTE, que pusieron fin al conflicto armado con la derrota de este último. Los desplazados internos, principalmente pertenecientes a la etnia tamil, quedaron atrapados en el fuego cruzado durante la contienda para luego ser internados de manera forzosa por el Gobierno en campos de acogida. Durante meses la comunidad humanitaria denunció la precaria situación de los habitantes de estos 44 campos de desplazados, cuya población doblaba en muchos casos su capacidad real. El Gobierno restringió el acceso del personal humanitario a los campos por motivo de seguridad nacional, alegando que entre los desplazados podrían

encontrarse miembros del LTTE. En septiembre las autoridades anunciaron que permitirían la salida de algunos desplazados internos, y a partir del 1 de diciembre se reinstauró la libertad de movimiento para todos los reclusos en los campos. El Gobierno presentó un plan de ayuda al retorno que permitiría ayudar a los desplazados en la reconstrucción de sus hogares en las zonas afectadas por los combates. Sin embargo, algunas personas vieron dificultado su regreso por la alarmante presencia de minas antipersona. En el mes de noviembre se estimaba que 136.242 personas permanecían en los campos, mientras que casi 140.000 habían iniciado el regreso a sus localidades de origen.

En **Filipinas**, la reactivación del conflicto armado entre el Ejército y el MILF obligó a huir a más de 750.000 personas. Al concluir el año, 250.000 permanecían desplazadas y residiendo en condiciones de gran insalubridad en los campos de acogida, principalmente en Mindanao Central. Los afectados se resistían a regresar a sus localidades de origen por miedo a la inseguridad, a pesar de la reanudación de las negociaciones de paz. El 27 de octubre el Gobierno y el MILF llegaron a un Acuerdo sobre el Componente de Protección de los Civiles del Equipo de Observación Internacional. En el acuerdo las partes se comprometían a tomar todas las precauciones necesarias para evitar la pérdida de vidas civiles y los ataques que pudieran perjudicar los intereses de la población, además de facilitar el acceso a los trabajadores humanitarios y la provisión de material de asistencia. Asimismo, acordaron ampliar el mandato del Equipo de Observación Internacional para incluir la protección de los civiles y la verificación del cumplimiento del acuerdo alcanzado por las partes firmantes. Diversas agencias humanitarias manifestaron su preocupación

por el aumento de la violencia interclánica, conocida como *rido*, y el efecto que esto puede tener sobre el desarrollo de sus tareas de asistencia en la región de Mindanao. El PMA alertó de que la mitad de la población en la isla padecía inseguridad alimentaria y que las tasas de mortalidad infantil y materna eran un 30% y un 80% más elevadas, respectivamente, que en el resto del país. Por otra parte, la gravedad de los fenómenos climáticos que afectaron al país desde septiembre obligó a Naciones Unidas a lanzar un llamamiento de emergencia de 143,7 millones de dólares para asistir a 4,2 millones de personas afectadas por los tifones y las tormentas tropicales.

El PMA alertó de que el 40% de la población de **RPD Corea** dependería de la asistencia externa para hacer frente a la grave inseguridad alimentaria que afectaba al país. Sin embargo, la escasa ayuda enviada por los donantes sólo permitió a la agencia asistir a una cuarta parte de estos nueve millones de personas. La reanudación de los envíos de ayuda alimentaria por parte de Corea del Sur (que habían sido suspendidos en febrero de 2008 como medida de presión para acabar con el programa nuclear de Pyongyang) podría contribuir a pa-

*Se estima que
alrededor de
900.000 personas
permanecieron
desplazadas en
Pakistán*

18. *Guidelines for the interaction and coordination of humanitarian actors and military actors in Afghanistan*. Aprobado el 20 de mayo de 2008 por la UNAMA, la ISAF-OTAN y cerca de un centenar de ONG que coordinan su trabajo humanitario en el país a través de Naciones Unidas. <<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1112389>>.

liar esta situación. Por otra parte, en **Nepal** diversas agencias alertaron del impacto que la inestabilidad política podía tener sobre la financiación de los proyectos de desarrollo y de asistencia humanitaria, debido a que contribuye a mermar la confianza de los donantes. El 60% del presupuesto nacional proviene de la ayuda internacional. OCHA advirtió de la creciente vulnerabilidad de las comunidades nepalíes, principalmente en áreas proclives a los desastres naturales y que padecen inseguridad alimentaria. En cuanto a la situación de desplazamiento, el Grupo de Trabajo sobre desplazamiento interno señaló la necesidad de aumentar las ayudas para el reasentamiento de más de 50.000 personas que no desean regresar a sus localidades de origen, ya que el Gobierno sólo había financiado programas de retorno. Asimismo en **Myanmar** continuaron los desplazamientos de población en los estados Shan y Karen, mientras los fondos destinados a la reconstrucción después del ciclón Nargis continuaron siendo insuficientes para lograr la recuperación de la zona y la implementación de mecanismos de alerta temprana.

Oriente Medio

Países	Factores de la crisis
Iraq	Conflicto armado, desastres naturales, crisis política y económica
Palestina	Conflicto armado, bloqueo de la ayuda, crisis política y económica
Yemen	Conflicto armado, desastres naturales, volumen de refugiados

Naciones Unidas emitió un llamamiento de emergencia para asistir en la reconstrucción de **Gaza** tras 22 días de ofensiva israelí sobre el territorio que provocó la muerte de 1.440 personas, desplazó a más de medio millón y dejó a 21.000 familias sin hogar. Durante el año, fueron constantes las peticiones de las ONG y agencias para la eliminación del bloqueo israelí a la entrada de bienes en la Franja de Gaza, que estaba dificultando la asistencia humanitaria y evitando la reconstrucción de servicios básicos como el alcantarillado o la red de abastecimiento de aguas. Diversos informes señalaron el grave impacto del bloqueo, impuesto hace más de dos años sobre la población de este territorio, donde el 75% de las personas padece inseguridad alimentaria y un 60% no tiene acceso a un suministro continuado de agua potable ya que la mayor parte de los acuíferos están contaminados, en ocasiones por la acción deliberada del Gobierno israelí. Según un informe de Amnistía Internacional, Israel restringe a un 20% el acceso palestino al principal acuífero de la zona e impide que parte de esta agua llegue a Gaza, donde la población se ve forzada a comprarla de camiones cisterna o recurrir a agua procedente del acuífero de la costa, donde un 90% del agua está contaminada.¹⁹ Otros informes analizaron el impacto humanitario del muro en **Cisjordania**, cinco años después de que su construcción fuera declarada ilegal por la Corte Internacional de Justicia, mientras que Oxfam Internacional denunció que la comunidad internacional y las partes en conflicto habían primado sus objetivos estratégicos por encima de las necesidades y de los derechos de la población de **Palestina**. En este contexto, continuaron las nuevas edificaciones de colonias israelíes en los territorios ocupados, así como la expulsión de palestinos del área este de Jerusalén.

Cuadro 4.3. La emergencia palestina: siete años de muro, dos años de bloqueo

Coincidiendo con la fecha de inicio del bloqueo a la Franja de Gaza, hace dos años, y con el quinto aniversario de la declaración de la construcción del muro de Cisjordania como contraria a las obligaciones de Israel bajo la legislación internacional por parte de la Corte Internacional de Justicia, Naciones Unidas emitió en 2009 dos informes que reflejan el devastador impacto de estas medidas sobre la población de Palestina.²⁰

Siguiendo a la toma del poder en Gaza por parte de Hamas en junio de 2007, el Gobierno israelí impuso un bloqueo en el paso por todos los puestos fronterizos de la Franja, que ha dejado a 1,5 millones de personas literalmente encerradas en el territorio y ocasionando una situación de emergencia humanitaria sin precedentes en la zona. Las continuas restricciones al paso de personas y mercancías fueron, por otra parte, un factor añadido a la crisis desatada en Gaza tras la operación militar emprendida por Israel en diciembre de 2008, contribuyendo significativamente a aumentar las víctimas y mermar las capacidades de reconstrucción hasta hacer imposible la restitución de servicios básicos como la provisión de agua y redes de saneamiento. El bloqueo en términos económicos ha supuesto la total paralización de las exportaciones desde Gaza, así como la reducción al mínimo de las importaciones. Además, las restricciones de movimiento han impedido el cultivo de los campos, la pesca en aguas territoriales palestinas y el acceso de muchas personas a sus puestos de trabajo. El 40% de la población de Gaza se encuentra en situación de desempleo, y 120.000 personas han perdido su trabajo debido a la merma del sector económico. El 75% de la población padece inseguridad alimentaria. La falta de material de construcción ha impedido la reconstrucción de casas y la rehabilitación de líneas eléctricas y redes de distribución de aguas. Más de 20.000 personas permanecen en situación de desplazamiento. El acceso a la salud también se ha visto afectado por los escasos recursos de los que disponen los profesionales médicos en la Franja, debido al bloqueo, y por la gran dificultad que supone lograr permisos para el tratamiento de pacientes en el exterior, incrementándose la situación de desprotección.

19. Amnistía Internacional. *Demand Dignity: Troubled waters - Palestinians denied fair access to water*. AI, octubre de 2009. <<http://www.amnesty.org/es/library/asset/MDE15/027/2009/es/41cff16c-a5b1-4fc7-abc0-142218e77047/mde150272009es.pdf>>.

20. OCHA OPT. *Five Years after the International Court of Justice Advisory Opinion. A summary of the humanitarian impact of the barrier*. Jerusalén: Naciones Unidas, julio de 2009; y *Locked in: the humanitarian impact of two years of blockade on the Gaza Strip*, Jerusalén: Naciones Unidas, agosto de 2009.

Paralelamente, un segundo informe refleja el impacto de la construcción del muro en Cisjordania, que se inició en abril de 2002. El 58,3% de su recorrido ha sido completado, aislando a cerca de 10.000 personas entre esta edificación y la línea verde de armisticio.²¹ Si logra ser completado, un 9,5% de las tierras pertenecientes a los Territorios Ocupados quedarán dentro de esta "zona de seguridad" afectando a la vida de 186.000 personas que quedarán aisladas total o parcialmente del resto del territorio palestino. A esta cifra se debe añadir el importante número de personas que han visto y verán afectadas sus actividades económicas al encontrarse sus terrenos de explotación o sus puestos de trabajo dentro de esta zona de seguridad, donde el acceso es altamente restringido y controlado por las autoridades israelíes. El impacto económico de la construcción del muro –cuyo recorrido atraviesa antiguos polos de desarrollo palestinos, centros turísticos y tierras fértiles (más de un 10% del total en la zona)–, ha causado una importante disminución en los ingresos de las familias palestinas afectadas, que han perdido sus cosechas en numerosas ocasiones o se han visto obligadas a sembrar menos hectáreas por las restricciones impuestas para el acceso a sus terrenos, para los que necesitan un permiso especial que debe ser renovado. Para obtener este permiso se debe disponer de algún documento que acredite la propiedad de estas tierras en una región, Cisjordania, donde los terrenos forman parte de la herencia familiar y donde en raras ocasiones han sido registrados con títulos de propiedad. Otro de los principales impactos del muro son las restricciones en el acceso a servicios sanitarios y educación, además de la ruptura de las relaciones familiares y las redes sociales para las comunidades que han quedado aisladas entre los muros.

Además, los intentos de Hamas de controlar la distribución de la asistencia humanitaria en Gaza llevaron a la suspensión puntual de las actividades de las organizaciones en terreno.

El retorno de los desplazados por el conflicto armado y la inseguridad alimentaria del conjunto de la población fueron los principales temas de debate y preocupación para la comunidad humanitaria en **Iraq**. Desde que se inició el año, 141.150 personas desplazadas internas –sólo un 5% del total– habían decidido retornar voluntariamente, junto a menos del 2% de los refugiados iraquíes (32.550 personas), según las cifras facilitadas por ACNUR hasta octubre, y muchas organizaciones advirtieron de las dificultades y la falta de apoyo suficiente en las áreas de retorno. En total, 37.513 familias habían recibido los paquetes de asistencia al retorno del Gobierno. Según datos de la agencia estatal Centro de Estudios de Mercado y Protección del Consumidor, un 60% de la población depende de los alimentos subsidiados por el Gobierno, cuya calidad no siempre es la mejor y no llega a las familias necesitadas en manera y cantidad apropiada, favoreciendo la inseguridad alimentaria. En este sentido, el Centro aseguró que el 80% de los alimentos que consumen los iraquíes eran importados, haciendo al país dependiente del exterior para cubrir sus necesidades y señalando que, hasta que el conflicto se inició en 2003, Iraq gozaba de soberanía alimentaria.

Finalmente, el deterioro de la situación humanitaria en **Yemen** llevó a OCHA a incluir al país dentro del proceso de llamamientos consolidados para 2010. La reactivación del conflicto armado en el norte llevó al desplazamiento a más de 75.000 personas obligando a las agencias de la ONU a realizar un nuevo llamamiento de emergencia en el mes de agosto, solicitando 23 millones de dólares. El total de población desplazada en la zona asciende a 175.000 desde el inicio del conflicto en 2004. Las restricciones en el acceso a la población afectada y la inseguridad de los actores humanitarios

fueron dos elementos claves de la crisis, con la dificultad añadida de que la mayor parte de los desplazados no se encontraban en campos de desplazados y su dispersión contribuía a dificultar las labores de asistencia. La creación en el mes de agosto de un Comité Interministerial de Alto Nivel para las Operaciones de Asistencia facilitó que el Gobierno considerara la apertura de corredores humanitarios y la firma de altos el fuego localizados para facilitar el acceso a las organizaciones de asistencia. Sin embargo, hechos como el bombardeo de un campo de desplazados en septiembre –en el que murieron 87 personas– y los ataques contra instalaciones sanitarias llevados a cabo por el Ejército pusieron en cuestión estas expresiones de buena voluntad. ACNUR logró llegar a un acuerdo con Arabia Saudita para abrir un corredor humanitario desde la frontera. Esta misma agencia alertó sobre la situación crítica de los refugiados y solicitantes de asilo en el país. Desde que se inició el año más de 50.000 personas han llegado a Yemen cruzando el estrecho de Aden, provenientes principalmente de Somalia. Yemen fue catalogado como el país que padece una mayor inseguridad alimentaria en la región, siendo altamente dependiente de las importaciones. En este sentido la recuperación en el precio del petróleo hizo aumentar los precios de los productos de primera necesidad, afectando a las capacidades de acopio de la población.

Las restricciones en el acceso y la inseguridad fueron dos elementos claves de la crisis en Yemen

4.3. Balance de la acción humanitaria en 2009

A continuación se analizan diversos aspectos relacionados con las crisis humanitarias y la acción humanitaria durante 2009, en concreto las principales dificultades enfrentadas por las organizaciones de asistencia y el papel desempeñado por los países donantes.²²

21. La línea verde de armisticio fijada en 1949 tras la primera guerra árabe-israelí determina las fronteras entre Israel, Egipto, Jordania, Líbano y Siria y también la línea divisoria entre los territorios de Israel y los de Palestina.

22. Por acción humanitaria se entiende el conjunto de actividades que tiene como objetivo salvar vidas y aliviar el sufrimiento en situaciones de crisis humanitaria. Dichas actividades están guiadas por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. La acción humanitaria también incluye la protección de civiles y la provisión de asistencia básica.

a) Principales dificultades de la acción humanitaria

Un año más las organizaciones y los trabajadores humanitarios tuvieron que hacer frente a constantes obstáculos y amenazas en el desempeño de sus labores. El número de ataques directos, secuestros y víctimas mortales entre la comunidad humanitaria continuó siendo significativo. Aunque todavía no se dispone de análisis de cifras globales que expliciten la incidencia de cada uno de estos casos, la seguridad del personal humanitario se vio especialmente comprometida en Somalia, Sudán y Chad, dentro del continente africano, además de en Afganistán, Pakistán y los Territorios Ocupados de Palestina. Se ha de destacar el ataque y el uso por parte de las fuerzas militares de instalaciones sanitarias, como en el caso de Afganistán, Palestina y Yemen, contradiciendo así el Derecho Internacional Humanitario que consagra la inviolabilidad de estos espacios, así como de los campos de desplazados y refugiados que también fueron atacados en países como Chad o Sudán.

Los Gobiernos obstruyeron reiteradamente y de manera deliberada el acceso de las organizaciones humanitarias a las personas afectadas por los conflictos armados en Etiopía, Filipinas, Sudán, Sri Lanka y Pakistán, aunque las explicaciones para impedir el acceso del personal humanitario fueron diversas según el caso. Mientras en Sudán respondía a una estrategia de presión tras la orden de detención decretada por la Corte Penal Internacional en contra de su presidente, en Pakistán el Gobierno defendía que la situación de inseguridad en las zonas afectadas por el conflicto no permitía el acceso de agencias y organizaciones. Por otra parte, tanto en Sri Lanka como en Filipinas las autoridades consideraron a las víctimas como posibles seguidores de los grupos insurgentes e intentaron evitar con su aislamiento que prestaran asistencia a los actores armados.

Filipinas, Palestina y Pakistán fueron claros ejemplos de intento de control de la ayuda por parte de las autoridades. En el caso de los Palestina, tras la operación militar israelí *Plomo Fundido*, el Gobierno de Hamas pidió a las ONG de Gaza un listado completo de sus beneficiarios con la finalidad de coordinar la asistencia, aunque las organizaciones se negaron al considerar que esta información podría ser utilizada para evitar que personas próximas a Fatah recibieran ayuda. Mientras, en Pakistán las instituciones de asistencia oficiales ofrecieron ayuda a aquellos que consideraban próximos al Gobierno, favoreciendo a unos grupos étnicos sobre otros. En Filipinas, el Gobierno adoptó medidas estrictas para controlar la distribución de alimentos a los campos de desplazados de Maguindanao, exigiendo a las organizaciones humanitarias que redujeran las raciones de comida a las personas afectadas para evitar que ésta fuera revendida a los miembros del grupo armado MILF. Por otra parte, el intento del Gobierno iraquí de

controlar las donaciones internacionales realizadas a organizaciones locales fue fuertemente criticado por las ONG del país, que acusaron al Estado de intentar acabar con su independencia y neutralidad. En el caso de **Somalia, las restricciones impuestas por EEUU para el envío de asistencia humanitaria a las zonas bajo control del grupo armado islamista al-Shabab**, dentro de su estrategia contraterrorista, **fue uno de los factores que forzó el cierre de 12 centros de alimentación del PMA en septiembre**, afectando a 100.000 menores.

Las agencias y organizaciones humanitarias se vieron obligadas a suspender sus operaciones temporalmente y/o retirar a su equipo del terreno en prácticamente todas las situaciones de violencia que tuvieron lugar este año, mientras la falta de coordinación continuó representando un grave problema en Afganistán. En el caso de RD Congo, R. Centroafricana, Chad o Sudán la inseguridad fue achacada a la delincuencia común, mientras que en casos como Somalia o Pakistán fueron los grupos insurgentes los principales responsables de los ataques. La prohibición expresa a la entrada de organizaciones humanitarias a las zonas afectadas por el conflicto tuvo lugar en Etiopía (Ogadén), Sudán, Sri Lanka, Pakistán, Yemen o Palestina.

En el informe emitido por Humanitarian Policy Group sobre la inseguridad en el trabajo humanitario se señalaba que se había producido un aumento del 61%, en números relativos,²³ en la cifra de ataques perpetrados contra las organizaciones de asistencia, echando por tierra la teoría que defiende que el aumento de la violencia responde a una mayor presencia en el terreno de estas instituciones.²⁴ Como dato que refleja que el personal humanitario es un objetivo claro de los grupos armados, se señaló que en 2008 el número de trabajadores humanitarios que murieron víctimas de un ataque excedió al número de soldados que murieron formando parte de una misión de mantenimiento de la paz. Los trabajadores humanitarios han sido definidos como objetivo de manera explícita en Pakistán y Somalia, donde se les acusa de extender ideas y prácticas contrarias al Islam, mientras que en RD Congo el número de ataques contra el personal humanitario dobló al registrado durante el año anterior, sobrepasando el centenar.

El 19 de agosto se celebró el **primer Día Mundial de la Acción Humanitaria**, con el que Naciones Unidas pretende dar mayor visibilidad a la labor de asistencia y las situaciones de crisis humanitaria en todo el mundo. La fecha elegida conmemora el ataque cometido en 2003 contra la sede de Naciones Unidas en Bagdad (Iraq) en el que murieron 22 personas, entre ellas el entonces principal responsable de la acción humanitaria del organismo, Sergio Vieira de Melho. En este sentido, el presidente de la Asamblea General de la ONU, Ali Abdussalam Treki, denunció el aumento de los ataques contra el

Las agencias y organizaciones humanitarias se vieron obligadas a suspender temporalmente o retirar a sus equipos en prácticamente todos los contextos de violencia durante el año

23. Humanitarian Policy Group realizó la comparación anual de la incidencia de la violencia contra trabajadores y organizaciones en relación al número de personal de estos organismos que se encontraba en terreno cada año.

24. Stodard, Abby, Adele Harper y Victoria Didomenico. *Providing aid in insecure environments: 2009 update*. Humanitarian Policy Group, Londres: Overseas Development Institute, abril de 2009. <www.cic.nyu.edu/Lead%20PDF/HPG_2009&20.pdf>.

personal humanitario, además de recordar a los Estados que, según el Derecho Internacional Humanitario, están obligados a proteger a estas personas en el desempeño de su labor y a facilitarles el acceso a las poblaciones afectadas por la emergencia.

Con motivo de la celebración, diversos analistas y entidades (como el Comité Permanente Interagencias, Humanitarian Policy Group o Feinstein Centre) alertaron de

la progresiva reducción del “espacio humanitario” y del peligro que suponía, para los responsables de las labores de asistencia, la tendencia a lograr una mayor integración entre la agenda política y humanitaria en contextos de conflicto armado o tensión social. Esta integración fue señalada como uno de los factores que en mayor medida habían contribuido al aumento de los ataques contra los trabajadores humanitarios.²⁵

Cuadro 4.4. Trabajador humanitario: profesión de alto riesgo

Proveer de asistencia humanitaria y servicios básicos a las personas afectadas por conflictos armados y situaciones de violencia se ha convertido en los últimos años en una profesión de alto riesgo para los profesionales de la ayuda. Así lo revela un informe de Humanitarian Policy Group (HPG) de 2009 que señala que, durante 2008, 260 trabajadores humanitarios fueron asesinados,²⁶ convirtiéndose en el año más mortífero de los doce últimos.

Aunque uno de los argumentos que se suele esgrimir para explicar este alza es el aumento de la presencia de las organizaciones humanitarias en terreno, HPG echa por tierra esta teoría, mostrando que en los últimos tres años y en números relativos —es decir, teniendo en cuenta el número de profesionales en las operaciones— se ha producido también un aumento del 61% en el número de ataques. De hecho, durante el 2008 el número de trabajadores humanitarios muertos excedió al número de soldados que murieron formando parte de una misión de mantenimiento de la paz de la ONU. Este dato hace pensar en los motivos que llevan a los actores armados a convertir en objetivo de sus ataques a los actores humanitarios, cuya misión es atender a las víctimas civiles del conflicto. La respuesta es clara: a ojos de los actores armados las organizaciones humanitarias no son en muchos casos independientes, neutrales ni imparciales, principios por los que deberían regirse. Igualmente, cuando el asedio a la población civil es una de las principales estrategias de guerra, cualquiera que pretenda ayudar a estas personas se convierte, por lo tanto, en enemigo.

En este sentido, el informe de HPG señala el aumento en la motivación política de los ataques, que van más allá de los asaltos destinados a robar los suministros humanitarios o el material logístico para uso de los actores armados. También se destaca la cada vez mayor cooperación entre grupos criminales y armados en los secuestros de personal internacional, práctica con la que se busca, a parte de un cuantioso rescate, dar una mayor visibilidad al conflicto y las demandas de un grupo. Esta situación es especialmente destacada en los casos de Afganistán y Somalia, así como más recientemente en Pakistán. Mostrar la imparcialidad, la neutralidad y la independencia se ha convertido en una dura tarea, principalmente para las ONG que trabajan en contextos de violencia, ya que en algunas ocasiones es necesario el uso de escoltas militares para hacer posible la entrega de ayuda a poblaciones aisladas por el conflicto. Además, el uso de la acción humanitaria como estrategia de grupos políticos, fuerzas armadas nacionales o de potencias ocupantes, o del mismo Estado no hacen más que aumentar la confusión. En general, las organizaciones de asistencia son percibidas como parte de la agenda de los países occidentales en algunos de los contextos de conflicto, como es el caso de Afganistán, y los esfuerzos por mostrar de manera efectiva su supuesta independencia a veces no logran su objetivo.

Los casos paradigmáticos por la mayor incidencia de los ataques violentos contra personal humanitario son Afganistán, Somalia y Sudán (Darfur). Junto al creciente número de ataques que terminan en muerte, otro de los casos que ha aumentado de manera preocupante son los secuestros. En cuanto a la nacionalidad de las víctimas, la mayor parte de los afectados son personal local, aunque en los últimos años se ha registrado un ligero aumento en el número de expatriados que han sido blanco de un ataque, principalmente en las ONG.

Junto con las estrategias para mostrar independencia, otro de los métodos para incrementar la seguridad en el terreno es claramente el acercamiento y diálogo con los actores armados para lograr que éstos acepten la presencia y labor de las organizaciones. A pesar de las dificultades que esto entraña y la necesidad de renovar los compromisos alcanzados con cierta periodicidad, los datos ofrecidos por el informe demuestran que esta estrategia da resultados, aunque no siempre logra evitar que se produzcan ataques.

25. IRIN, “Analysis: humanitarian action under siege”, en IRIN, 18 de agosto de 2009. <<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=85752>>.

26. Stoddard, Abby, Adele Harmer y Victoria Didomenico, *Providing aid in insecure environments: 2009 update*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, Londres, abril 2009. <http://www.cic.nyu.edu/Lead%20Page%20PDF/HPG_2009%20.pdf>

b) El papel de los donantes

En noviembre de 2008 el Proceso de Llamamientos Consolidados de OCHA (CAP) se centró en 10 situaciones de emergencia humanitaria para las que solicitó 7.000 millones de dólares –casi el doble de fondos que en 2007–, con los que prestaría asistencia a 30 millones de personas en 31 países durante 2009. Además, en ese mismo periodo, diseñó la planificación anual de la acción humanitaria para dar respuesta a las crisis de Afganistán, Pakistán, Sri Lanka y Kenya, y emitió siete llamamientos extraordinarios (*flash appeal*),²⁶ cinco menos que en 2008.

De estos llamamientos extraordinarios sólo dos correspondían a situaciones de conflicto o tensión política (Madagascar y Yemen), mientras que el resto pretendían dar respuesta a desastres naturales, en ocasiones combinados con inestabilidad política o situaciones de violencia, como en el caso de Filipinas.

Al concluir el año, los donantes sólo habían logrado comprometer el 64% de los fondos necesarios para financiar la asistencia de los CAP y los llamamientos extraordinarios vigentes en 2009, aunque la cifra total obtenida, 6.300 millones de dólares, fue la más alta alcanzada por los CAP desde su creación. A esto debe añadirse que este año la disparidad de financiación entre los diferentes llamamientos fue la menor registrada dentro de los CAP, ya que la mayoría de éstos lograron obtener entre el 60 y el 70% de lo solicitado, con la excepción de Côte d'Ivoire. Sin embargo, si se realiza el mismo análisis en virtud de los sectores financiados dentro de la respuesta humanitaria encontramos una gran disparidad, entre el 83% obtenido por la alimentación y el 35% obtenido para la seguridad del equipo y las operaciones de emergencia (a pesar de que la cantidad demandada para esta última es 50 veces menor que la solicitada para el sector de alimentos). En este sentido, **OCHA puso de relieve la necesidad de que los**

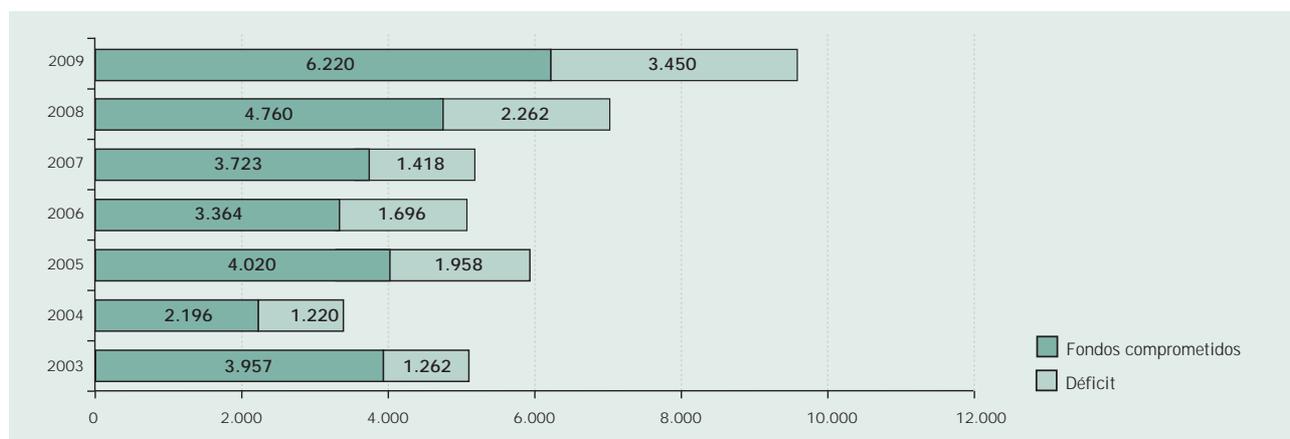
donantes sean más flexibles y permitan que sean las organizaciones las que distribuyan la financiación entre los diferentes sectores de actuación para dar una respuesta global a la emergencia, evitando predeterminar sus fondos para un sector en concreto. La respuesta a una situación de inseguridad alimentaria, por ejemplo, no implica solamente la distribución de comida, sino la mejora de la soberanía alimentaria, el acceso a educación de los menores, mejores redes de saneamiento e infraestructuras sanitarias, etc.

La financiación humanitaria internacional alcanzó en diciembre los 10.366 millones de dólares,²⁷ 1.756 millones menos que en 2008, lo que OCHA achacó a la recesión económica mundial, aunque subrayando que ésta no había afectado seriamente a la capacidad de los donantes. Por su parte, las organizaciones que dependen especialmente de las donaciones privadas resaltaron la clara reducción de sus fondos en 2009. Sin embargo, **los más afectados por la constricción de la respuesta humanitaria de los donantes fueron los llamamientos extraordinarios**, que sólo lograron un 49,8% de financiación como media, frente al 68,8% alcanzado en 2008, a pesar de que los montos solicitados fueron muy inferiores a los del pasado año.

Finalmente, los países que han donado mayor número de fondos en relación a su PIB fueron esencialmente europeos, posicionándose en los primeros puestos Luxemburgo, Suecia, Mónaco, Noruega y Dinamarca. Kuwait sería el primer país no occidental que aparece en el listado, en el puesto décimo tercero, por encima de países como EEUU, Alemania o España. En general las donaciones de la mayor parte de los países se contrajeron en la misma medida que lo hizo su PIB, al estar unida la ayuda oficial al crecimiento interno. El próximo año, en el que se prevé que persistan las constricciones económicas de 2009, pondrá a prueba la voluntad de

Los donantes sólo lograron financiar el 64% de los llamamientos de asistencia

Gráfico 4.2. Evolución de la financiación humanitaria (en millones de dólares)



Fuente: OCAH. *Humanitarian Appeal 2010. Consolidated Appeal Process*, noviembre 2009.

27. Los llamamientos extraordinarios son aquellos lanzados por los Gobiernos a través de Naciones Unidas con la finalidad de dar respuesta a una emergencia humanitaria y que tienen una vigencia de seis meses prorrogables.

28. Cifra recogida en Financial Track Service de OCHA [consultado 23.12.2009] <<http://www.reliefweb.int/fts>>.

los países de continuar financiando la asistencia humanitaria, convirtiéndola en una prioridad y haciendo de la protección de la población del planeta un tema tan crucial para los Gobiernos como la protección de sus propios conciudadanos.

En el informe que acompaña al llamamiento anual de los CAP, OCHA hace especial énfasis en las "crisis lentas", también conocidas como *slow-onset*, en las que un conjunto de factores acumulados unidos a una vulnerabilidad crónica extrema generan situaciones de emergencia humanitaria poco visibles, a menudo confundidas con necesidades de desarrollo, y que precisan de una respuesta coordinada. Las crisis humanitarias de Madagascar o de los países de África Occidental son

ejemplos de este tipo de emergencias. En estos casos, la inseguridad alimentaria no se debe exclusivamente a las malas cosechas, sino al aumento de los precios del consumo, la reducción de los ingresos y el creciente desempleo que han reducido la capacidad de acceso a los alimentos. Las organizaciones defienden la necesidad de destinar fondos de emergencia a estas situaciones, aunque pueda resultar confuso para algunos donantes el hecho de que no se haya producido un desastre natural o humano que justifique la urgencia. En este sentido, OCHA también apuesta porque las actuaciones de emergencia incorporen proyectos de recuperación temprana (*early recovery*) con la intención de que se reduzca el vacío entre las actividades humanitarias y las de desarrollo, acercando e incluso logrando la coexistencia de estos dos tipos de actuación.