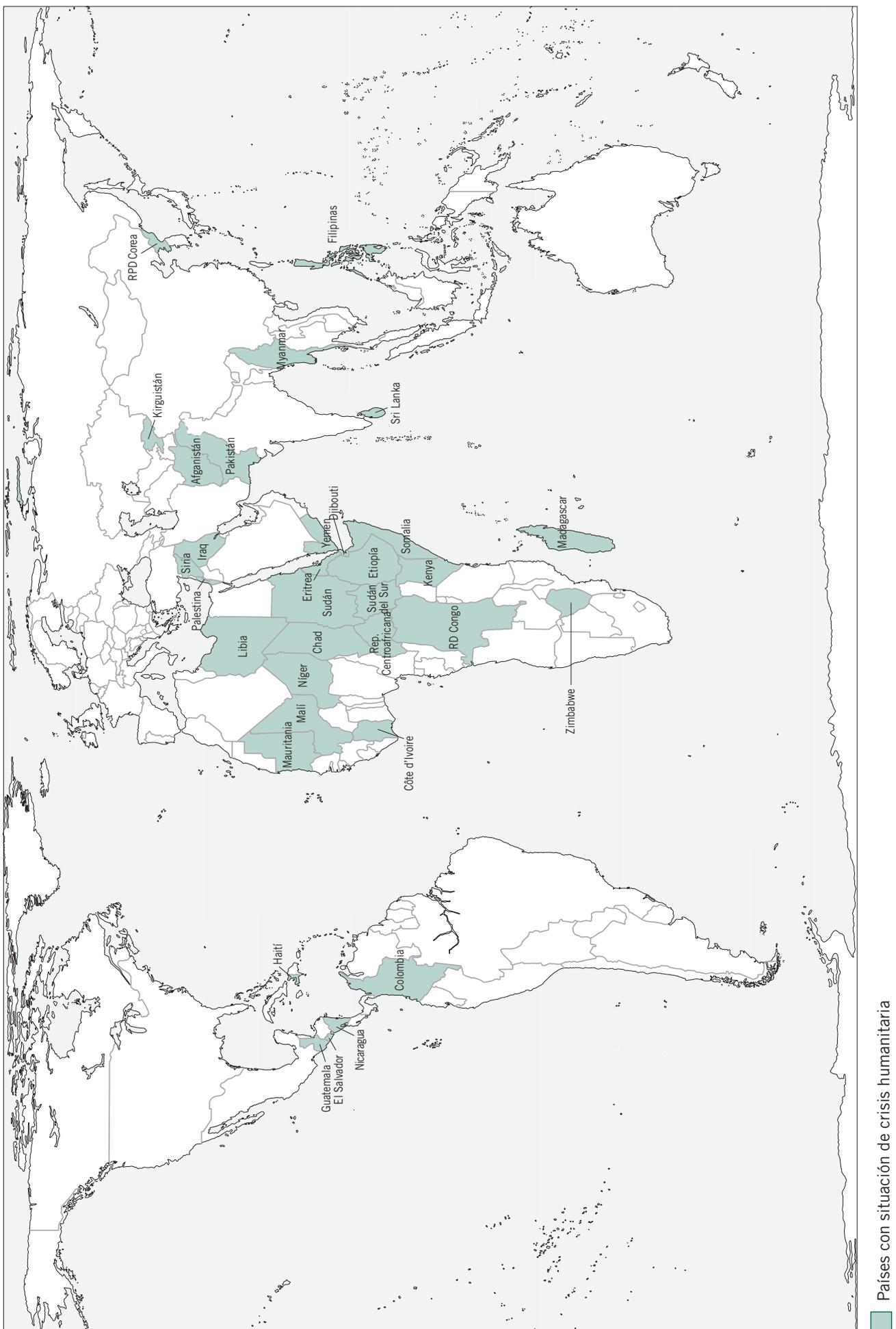


## Mapa 4.1. Crisis humanitarias



## 4. Crisis humanitarias y acción humanitaria

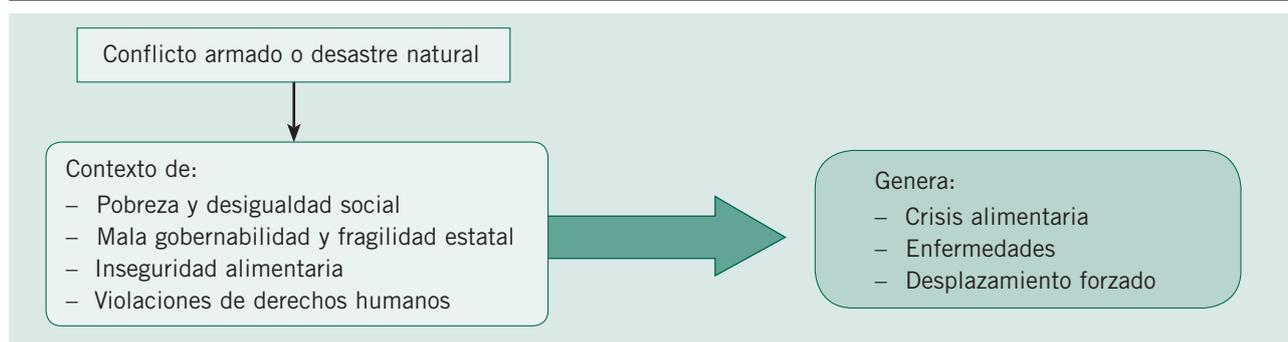
- Un total de 33 países padecieron crisis humanitarias durante 2011.
- El Cuerno de África sufrió la peor sequía de los últimos 60 años con más de 13 millones de personas afectadas.
- La violencia armada en Côte d'Ivoire y Libia incrementó la desprotección de la población y generó nuevas emergencias humanitarias en ambos países.
- Europa recibió fuertes críticas por su actuación ante la crisis de desplazamiento generada por el conflicto armado libio, por emprender acciones que dificultaban a las personas refugiadas acogerse a su derecho de asilo.
- La situación humanitaria se agravó en Centroamérica por los efectos de las lluvias torrenciales, mostrando los altos niveles de vulnerabilidad de la zona a los efectos del cambio climático.
- La Ley de Víctimas aprobada por el Gobierno de Colombia previó la restitución de tierras a los desplazados por el conflicto armado.
- Las medidas de apertura política adoptadas en 2011 por la Junta Militar birmana podrían contribuir a ampliar las actividades de asistencia humanitaria en el futuro.
- La coordinadora humanitaria de la ONU, Valerie Amos, solicitó a los países donantes que no politizaran la ayuda necesaria para brindar asistencia alimentaria a tres millones de personas en RPD Corea.
- El acceso de las organizaciones humanitarias internacionales fue vetado en Siria donde tres millones de personas podrían haberse visto afectadas por la violencia generada por la crisis política.
- La crisis económica contribuyó a la contracción de las donaciones destinadas a cubrir la asistencia humanitaria, reduciéndose en un 21% respecto a 2010.

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 donde las emergencias son provocadas fundamentalmente por la violencia armada. En la primera parte se aborda la definición de crisis humanitaria y se muestran diversos indicadores de impacto y respuesta a emergencias que han facilitado el análisis de las diferentes situaciones de crisis acontecidas durante 2011. 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 y realiza un análisis de la financiación de las actuaciones de asistencia.

### 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. 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 una catástrofe natural o humana, multiplican sus efectos destructivos.

Figura 4.1. Aparición de una crisis humanitaria



Desde el final de la Guerra Fría ha proliferado un tipo de crisis humanitaria a la que se ha denominado 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.<sup>1</sup>

El análisis de los contextos de crisis humanitaria en este informe se realiza a partir del seguimiento y evaluación continuados de las diferentes emergencias acontecidas a lo largo del año. Para contribuir a su comprensión y definición se consideran también cuatro indicadores: la existencia de crisis alimentarias; el número de personas desplazadas internas y la cifra de personas refugiadas como reflejo del impacto del desplazamiento forzado en contextos de violencia; y las situaciones de emergencia más críticas para las que Naciones Unidas solicitó fondos en 2011.<sup>2</sup>

El primer indicador, países que enfrentan **emergencias alimentarias**, elaborado a partir de los informes que publica periódicamente la FAO sobre Perspectivas de Cosechas y Situación Alimentaria, señaló que **35 países padecieron inseguridad alimentaria durante 2011** y necesitaron asistencia exterior para paliar su déficit de alimentos. Del total de este grupo, 26 se encontraban en África (aunque sólo en seis la falta de acceso fue generalizada), seis en Asia, dos en Oriente Medio y uno en América.

Un año más, el Índice Global del Hambre elaborado por IFPRI ubicó a RD Congo en la primera posición de su ranking como el país que padece mayor inseguridad alimentaria del mundo.<sup>3</sup> Los países de África Subsahariana y el Sur de Asia se encontraron, de nuevo, entre los casos más alarmantes; sin embargo, el índice subrayó la pronunciada mejoría que experimentaron entre 1990 y 2011 varios países de estas mismas regiones. Angola, Bangladesh, Etiopía, Ghana, Mozambique, Níger, Perú y Vietnam habrían reducido su nivel de inseguridad a la mitad en este periodo. No obstante, IFPRI señaló que el progresivo incremento del precio de los alimentos desde finales de 2010 hasta julio de 2011 habría agravado la situación en muchos países, dificultando aún más el

acceso a alimentos de la población, principalmente en países con bajos ingresos y fuertemente dependientes de sus importaciones para cubrir sus necesidades alimentarias.

**El impacto de la especulación en el mercado de futuros agrícolas y la compra de tierras en países en desarrollo** por parte de fondos de inversión fueron señalados por académicos y ONG como dos importantes factores que estarían distorsionando el precio de los alimentos y/o aumentando la vulnerabilidad de la población debido a la menor capacidad de acceso a los alimentos. La manera en la que la volatilidad de los precios de los alimentos incide sobre el bienestar de la población fue analizada también por la FAO, que señaló a los pequeños agricultores y a los consumidores pobres como los principales afectados.<sup>4</sup>

**El desplazamiento forzado** de la población en contextos de violencia o afectados por catástrofes naturales es otra de las variables que identifican la emergencia de una crisis. Dentro de estos movimientos de población se puede distinguir entre las personas que se desplazan hacia otro país, los refugiados, y aquellos que permanecen dentro de sus fronteras, los desplazados internos. En este sentido, el **segundo indicador** hace referencia al **desplazamiento interno** de población partiendo de los datos aportados por el informe que anualmente elabora Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC).<sup>5</sup> Según IDMC el año 2010 concluyó con **27,5 millones de personas desplazadas internas en 56 países**, 400.000 más que en 2009, **la cifra más alta alcanzada en la última década**, según el centro. El número de nuevos desplazamientos, sin embargo, se redujo respecto al año anterior registrándose 2,9 millones frente a los 6,8 millones que se produjeron en 2009. Kirguistán, Yemen, Pakistán o Myanmar fueron algunos de los países donde se registraron estos nuevos episodios de desplazamiento, mientras que África fue la única región en la que el número de personas afectadas disminuyó respecto a 2009. Pese a este dato positivo, el continente africano continuó albergando la mayor parte de los desplazados internos, 11,1 millones de personas. Durante 2011, la violencia que revistió los acontecimientos de la denominada Primavera Árabe en Libia, Siria y Yemen, agravaron la situación de desplazamiento interno en la región de Oriente Medio. En esta región, el número de personas desplazadas internas se ha triplicado durante la última década, según IDMC.

En cuanto al desplazamiento producido por **catástrofes naturales**, un informe de IDMC publicado en junio cifraba en 42 millones el número de personas afectadas sólo en 2010. Asia sería la región del planeta más afectada por el aumento de las catástrofes naturales. India, Filipinas, Bangladesh, Indonesia, China y Pakistán serían

1. En el capítulo los conceptos crisis y emergencia serán utilizados como sinónimos.

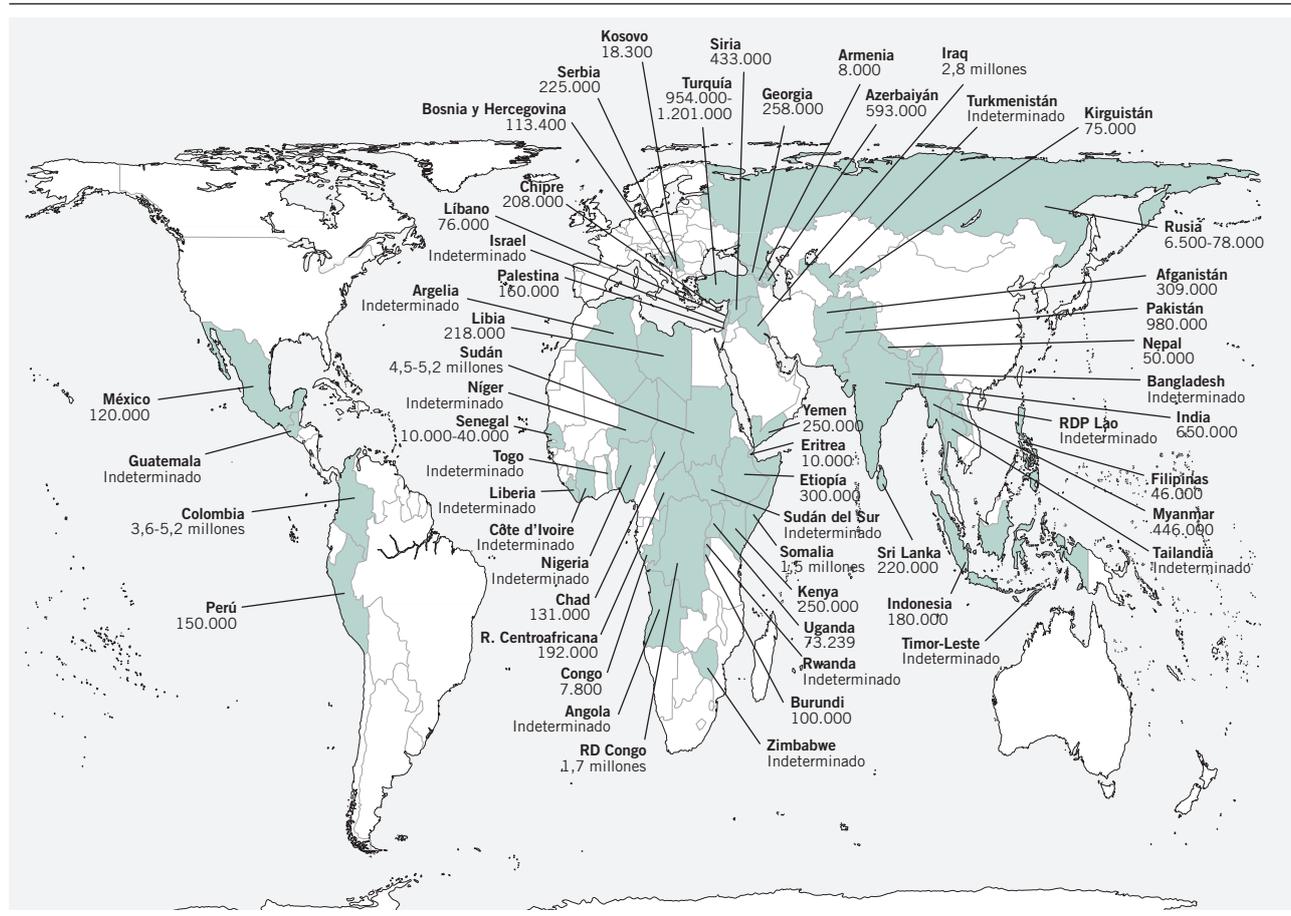
2. Véase el anexo I (Tabla de países e indicadores y descripción de los indicadores).

3. El Índice Global del Hambre combina tres indicadores a los que se asigna una misma ponderación en el cálculo de un índice numérico único: 1. Desnutrición: La proporción de personas desnutridas como porcentaje de la población; 2. Bajo peso infantil: la prevalencia del bajo peso en niñas y niños menores de cinco años; y 3. Mortalidad infantil: La tasa de mortalidad entre niñas y niños menores de cinco años. IFPRI, Concern Worldwide, Welthungerhilfe. *Índice Global del Hambre 2011*. Bonn, Washington DC, Dublín: IFPRI, octubre 2011. <<http://www.ifpri.org/node/8061>>.

4. FAO. *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2011*. Roma: FAO, 2011. <<http://www.fao.org/publications/sofi/es/>>.

5. El informe de IDMC publicado en junio de 2011 hace referencia a los datos de 2010. Aún así, los datos se consideran representativos de las tendencias de desplazamiento en 2011, ya que se complementan con las actualizaciones periódicas que realiza dicho centro y el seguimiento que realiza la Escuela de Cultura de Pau de la coyuntura internacional durante el año.

Mapa 4.2. Número de personas desplazadas internas en 2011<sup>6</sup>



los países que han sufrido un mayor impacto. Sólo en 2011 se produjeron 27 catástrofes naturales en 22 países del mundo y cuatro catástrofes de dimensión regional, la sequía en el Cuerno de África, dos inundaciones por ciclones en Centroamérica y las lluvias torrenciales que afectaron a África Austral.<sup>7</sup>

Las situaciones destacadas como graves, en las que al menos una de cada mil personas era desplazada interna, fueron 39, de las cuales 13 se produjeron en África, nueve en Asia, nueve también en países de Europa, cinco en Oriente Medio y tres en América. De entre estos países, **los casos más graves, en los que el desplazamiento afectaba a una de cada 100 personas, tuvieron lugar en 21 países**, siendo los más preocupantes los de Somalia, Sudán y Colombia donde el porcentaje de personas desplazadas internamente superaba el 10% de la población nacional. Además, IDMC indicó en su informe que en un total de 17 países se había registrado desplazamiento interno de población, aunque carecía de datos concluyentes sobre el número de personas afectadas.

**ACNUR denunció el cierre de las fronteras de Europa ante los solicitantes de asilo provenientes de países afectados por la violencia en el contexto de la Primavera Árabe**

La **población refugiada** sería el **tercer indicador**, elaborado a través de los datos ofrecidos por ACNUR en su informe anual de tendencias globales. El número de personas refugiadas aumentó ligeramente en 2010 hasta situarse en **15,4 millones de personas**.<sup>8</sup> La cifra de retornados continuó disminuyendo confirmando la tendencia a la baja que la Agencia subrayó en 2009. Sólo se produjeron 197.600 retornos, frente a los 251.000 registrados en 2009. Palestina, Afganistán e Irak continuaron siendo los países con mayor número de refugiados, mientras Pakistán, RD Congo y Kenia se situaban a la cabeza del listado de países receptores. En 2011 ACNUR celebró su 60º aniversario lamentando la escasa

solidaridad mostrada por los países europeos a la hora de acoger solicitantes de asilo, recordando que cuatro de cada cinco refugiados son acogidos en países en desarrollo. El alto comisionado, Antonio Guterres, denunció el cierre de las fronteras de Europa ante los solicitantes de asilo provenientes del norte de África, en el contexto de la Primavera Árabe, a los que se confundía, intencionadamente según Guterres, con inmigrantes económicos

6. Elaborado a partir de datos de IDMC y actualizado a diciembre de 2011. <<http://www.internal-displacement.org/>>.

7. Datos obtenidos de Financial Tracking Service de OCHA. <<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencias&section=ND&year=2011>>.

8. El informe de ACNUR publicado en junio de 2011 hace referencia a los datos globales de la agencia de enero a diciembre de 2010. Aun así los datos se consideran representativos de la situación de desplazamiento en 2011, 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.

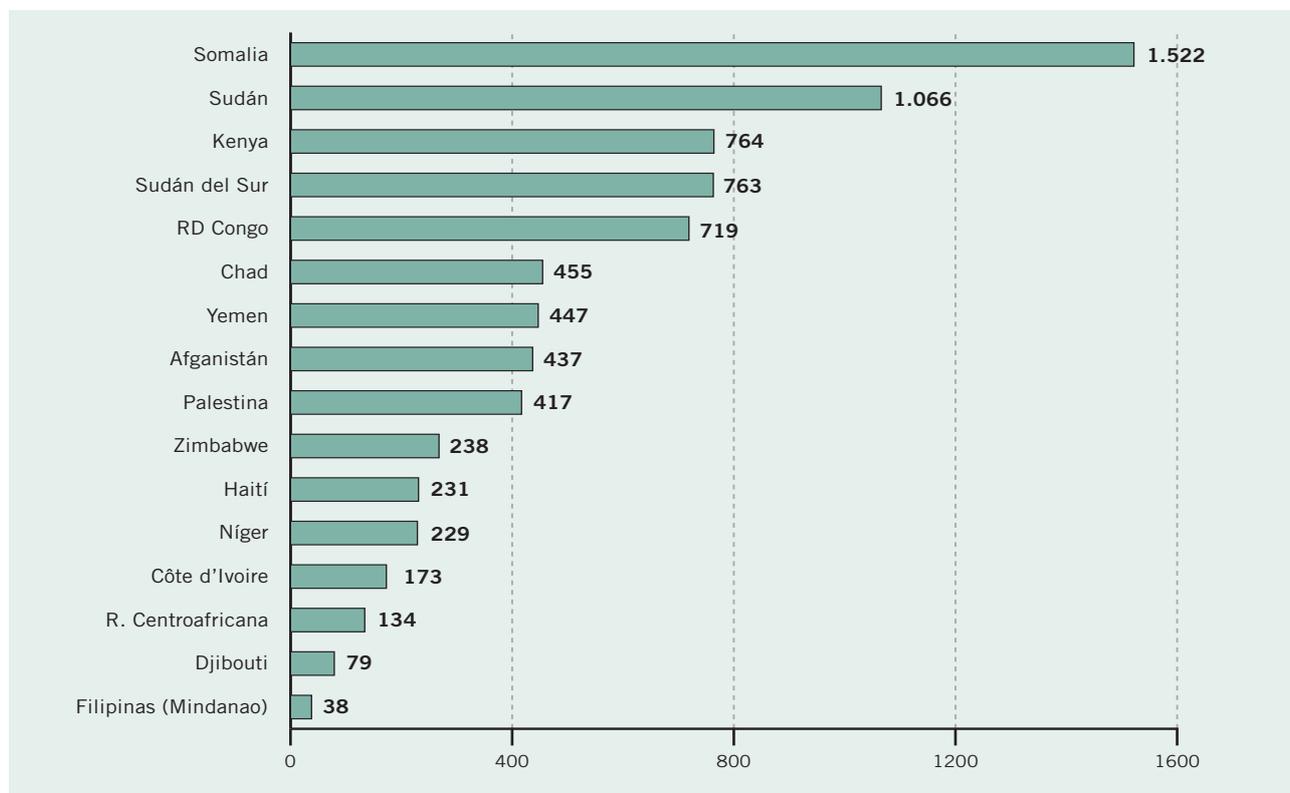
violando así sus derechos. En agosto ACNUR lanzó también una campaña para combatir la apatridia, que afecta al menos a 12 millones de personas en el mundo que se encuentran en una posición de vulnerabilidad externa por el socavamiento de sus derechos civiles y económicos al no disponer de nacionalidad. La agencia señaló que la disolución de Estados, la aparición de nuevos países, la transferencia de territorios y la redefinición de fronteras han sido fuentes de apatridia en las últimas dos décadas. Muchas de estas situaciones se producen como respuesta a conflictos fronterizos y reclamaciones de autodeterminación, así como a la desmembración de Estados como la antigua URSS.

El informe de ACNUR de tendencias globales señalaba, a partir de datos sobre refugiados según el país de origen, que en 68 países una de cada mil personas era un refugiado. El caso era aún más grave en **13 países, donde uno de cada cien ciudadanos se encontraba refugiado en otra nación**. Afganistán, Iraq y Somalia continuaron siendo los principales países de origen de población refugiada, junto a los 4,8 millones de personas de origen palestino bajo la protección de UNRWA.

Por último, el **cuarto indicador** analiza el **Proceso de Llamamientos Consolidados** (CAP, por sus siglas en inglés),<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> **Para el año 2012, OCHA solicitó** en su llamamiento **7.700 millones de dólares** –prácticamente un 4% más que en 2011– **para prestar asistencia a 51 millones de personas**. En total, Naciones Unidas pretende prestar su apoyo a 16 países –**Afganistán, Chad, Côte d'Ivoire, Djibouti, Filipinas (Mindanao), Haití, Kenya, Níger, R. Centroafricana, RD Congo, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Palestina, Yemen y Zimbabwe**– cuyas emergencias humanitarias son consideradas como las más graves por este organismo.<sup>11</sup> El informe destacó la necesidad de recaudar fondos para emergencias acontecidas en los últimos meses del año, como las registradas en Centroamérica o las lluvias monzónicas de Pakistán. Respecto a 2011, desapareció el llamamiento específico realizado para la región occidental africana, que recibió sólo el 37% de la financiación solicitada durante el año. La región filipina de Mindanao fue la única novedad de la lista dentro del llamamiento anual, junto con Côte d'Ivoire. La crisis para la que se solicitó un mayor número de fondos fue Somalia, con 1.522 millones de dólares, seguida de Sudán con 1.066. Se produjo una reducción considerable en la cantidad de fondos solicitada para cada emergencia, ya que nueve de los 16 llamamientos demandaron menos financiación que la requerida en 2011. Por otra parte, Somalia, Yemen y Djibouti experi-

Gráfico 4.1. Llamamientos Humanitarios de Naciones Unidas 2012 (millones de dólares)



Fuente: OCHA. *Humanitarian Appeal 2012. Consolidated Appeal Process*, 14 de diciembre 2011.

9. 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.
10. En el tercer 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.
11. OCHA señaló en su resumen ejecutivo que Liberia y Sri Lanka podrían unirse a los llamamientos anuales.

mentaron un crecimiento exponencial superior al 50% respecto al año anterior, debido a la grave crisis humanitaria que se desarrolló en el Cuerno Africano.<sup>12</sup> Contrariamente, la mejora de la situación en contextos como Haití o Chad permitió reducir el coste de las operaciones de asistencia.

A partir de la información seleccionada y analizada durante el año por la Escola de Cultura de Pau y haciendo una valoración de los datos obtenidos por los cuatro indicadores, se considera que **33 países sufrieron una crisis humanitaria durante 2011**, aumentando en un caso el número de situaciones de crisis con respecto al año anterior. Côte d'Ivoire, Eritrea, Libia, El Salvador y Nicaragua emergieron como nuevas crisis humanitarias durante el año, mientras que la situación en Benín, Nigeria, Uganda, Nepal y Mongolia se consideró que había superado el estadio de emergencia, aunque persistían altos índices de vulnerabilidad entre la población. Las necesidades humanitarias de la población se redujeron en Haití, Sri Lanka, Kirguistán y el este de Chad en comparación con 2010. No obstante, la mayor parte de las emergencias sufrieron un serio deterioro, con casos graves como los registrados en el Cuerno de África o Yemen, así como en los casos de nuevos conflictos armados como el de Libia y Côte d'Ivoire y agravamiento de situaciones como la de Siria. África continuó siendo el continente más afectado por las crisis humanitarias, con 17 de las 33 crisis existentes (50%), seguida de Asia con siete contextos, América con cinco y Oriente Medio con cuatro.

Tabla 4.1. Países con crisis humanitarias durante 2011

África		
Chad	Libia	RD Congo
Côte d'Ivoire	Madagascar	Somalia
Djibouti	Malí	Sudán
Eritrea	Mauritania	Sudán del Sur
Etiopía	Níger	Zimbabwe
Kenya	R. Centroafricana	
América		
Colombia	Guatemala	Nicaragua
El Salvador	Haití	
Asia		
Afganistán	Myanmar	Sri Lanka
Filipinas	Pakistán	
Kirguistán	RPD Corea	
Oriente Medio		
Iraq	Siria	
Palestina	Yemen	

12. Véase el cuadro 4.1. en este capítulo.

13. EEUU y la UE suspendieron la ayuda oficial al desarrollo destinada a Madagascar en 2009 con el fin de presionar al Gobierno de Andry Rajoelina a iniciar una transición política hacia la democracia, aunque mantuvieron la financiación de los programas de asistencia humanitaria.

## 4.2. Evolución de las crisis humanitarias

### África

#### a) África Austral

Países	Factores de la crisis
Madagascar	Tensión, inseguridad alimentaria, desastres naturales
Zimbabwe	Tensión, inseguridad alimentaria, epidemias

La región austral se vio un año más afectada por las lluvias torrenciales durante la estación húmeda, que acabaron con la vida de 457 personas. Más de 700.000 personas resultaron damnificadas en países como Angola, Namibia o Mozambique, y alrededor de 315.000 fueron desplazadas o tuvieron que ser evacuadas, según datos aportados por OCHA. El Gobierno de Namibia decretó en marzo el estado de emergencia y solicitó asistencia internacional con un llamamiento de 2,3 millones de dólares para hacer frente al desastre. Pese a las inundaciones registradas durante los primeros meses del año, la sequía afectó a grandes zonas de la región, diezmando las cosechas. En respuesta a los desafíos climáticos, la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) inauguró en octubre la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres con el fin de crear un marco estratégico de prevención que ayude a evitar y/o mitigar los efectos de las catástrofes naturales en la zona.

La grave situación humanitaria de **Madagascar** fue detallada por el relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, cuando visitó la isla en julio. Según sus datos, uno de cada dos malgaches padecía inseguridad alimentaria. La situación era aún peor en el sur, donde el 64% de las familias no tenía acceso a suficientes alimentos. Los índices de malnutrición infantil detectados en la isla se encontraban entre los más altos del mundo, según el relator. De Schutter denunció la responsabilidad de las sanciones económicas impuestas por EEUU y la UE y la pasividad de los líderes del país ante el agravamiento de los niveles de vulnerabilidad de la población.<sup>13</sup> El Gobierno facilitó arroz subsidiado y suprimió las tasas de importación del grano para reducir su coste en el mercado. En el mes de febrero el ciclón Biginza afectó a la isla, causando 14 muertos.

En **Zimbabwe** 1,2 millones de personas necesitarán asistencia alimentaria hasta marzo de 2012, según el PMA. Se trata de un 12% de la población, que se concentra en zonas rurales, especialmente familias con escasos ingresos, con cosechas fallidas, y aquellas con huérfanos y menores en situación de vulnerabilidad. Pese a la mejora de la producción agrícola en el último año, el aumento en el precio de los alimentos intensificó los problemas. Igualmente se registraron epidemias de cólera (hasta junio) y tífus (a partir de octubre) en diversas zonas, agravadas por el deficitario estado de las infraes-

estructuras sanitarias, de tratamiento de residuos y de abastecimiento de agua. Al concluir el año, OIM atendió la creciente llegada de inmigrantes deportados por los gobiernos de Botswana y Sudáfrica, más de 6.500 personas desde octubre. Pretoria declaró en agosto que la moratoria para la petición de asilo establecida en 2009 había concluido y que los zimbabwenses encontrados en situación irregular en el país serían retornados. La organización mostró su preocupación por la deportación de menores no acompañados.

## b) África Occidental

Países	Factores de la crisis
Côte d'Ivoire	Tensión, desplazamiento forzado, inseguridad alimentaria
Sahel (Malí, Mauritania, Níger)	Tensión, desastres naturales

En abril concluyó el conflicto armado que afectaba a Côte d'Ivoire desde noviembre de 2010 y que dejó al país frente a una precaria situación humanitaria.<sup>14</sup> Durante la contienda varios distritos de la capital y numerosas regiones quedaron aislados, dificultando o impidiendo el desarrollo de labores humanitarias. Al menos un millón de personas fueron desplazadas y alrededor de 3.000 perdieron la vida durante los meses de violencia. Al concluir el año, más de 186.000 personas continuaban desplazadas dentro del país, mientras 170.000 permanecían en Liberia como refugiados. El temor a que se reactivase la violencia durante las elecciones legislativas previstas para los primeros días de diciembre, además de los ataques contra poblaciones que continuaban produciéndose en el oeste pese al fin de la contienda armada, impidió el retorno de gran parte de los afectados. Médicos Sin Fronteras (MSF) denunció que la presencia de controles militares en los caminos de la región occidental marfileña y el cobro de tasas ilegales estaban dificultando el acceso de la población a los centros de salud, por lo que exigió al Gobierno que se tomaran medidas para desarticularlos. El Ejecutivo marfileño, por su parte, decretó la asistencia sanitaria gratuita una vez que el nuevo presidente, Alassane Ouattara, tomó posesión del cargo. Sin embargo, esta medida tuvo un impacto irregular ya que, si bien el número de consultas aumentó considerablemente, los pacientes carecían de ingresos para afrontar el coste de las medicinas recetadas y las farmacias de los centros médicos se encontraban desabastecidas. OCHA alertó en octubre sobre la falta de fondos para continuar con los operativos de asistencia en el país, y sobre el riesgo de que Côte d'Ivoire pasase a convertirse en una crisis olvidada. De los 292 millones solicitados para asistir a la población afectada durante un año sólo se había logrado recaudar un 37%, lo que podría afectar a las tareas de asistencia, según OCHA.<sup>15</sup>

**11 millones de personas podrían verse afectadas por una grave inseguridad alimentaria en la región del Sahel durante 2012**

En la región del Sahel, Oxfam alertó en diciembre de que 11 millones de personas podrían padecer una grave crisis alimentaria durante los primeros meses de 2012. Níger sería el país con mayor número de población en riesgo, en torno a seis millones, seguida por Malí con 2,9 millones de personas y Burkina Faso con dos millones. La situación humanitaria en Níger se vio condicionada en 2011 por el retorno de alrededor de 200.000 trabajadores inmigrantes, provenientes de Libia y Côte d'Ivoire. El regreso, provocado por el conflicto en ambos países, afectó a la seguridad alimentaria de muchas familias ante la imposibilidad de continuar recibiendo las remesas que antes enviaban los inmigrantes y la dificultad de éstos para encontrar puestos de trabajo en las localidades donde habían retornado. Las escasas lluvias registradas en algunas zonas del país, junto a diversas plagas, mermaron en un 14% las cosechas y el PMA se propuso doblar su programa de asistencia alimentaria para asistir a un millón de personas, especialmente menores de cinco años y mujeres en estado de gestación y lactancia. En Mauritania, el sistema de alerta temprana de USAID, FewNet, detectó una reducción de las cosechas, debido a la persistente sequía, que afectará en 2012 a la seguridad alimentaria de al menos 700.000 personas, principalmente en el sur del país. Las familias con escasos ingresos y que dependen de la agricultura de subsistencia se verán obligadas a comprar un mayor porcentaje de los alimentos que consumen y se verán afectadas por el aumento del precio del arroz y del trigo. Las regiones agrícolas situadas en el Sahel (Níger, Chad, Malí, Senegal y Burkina Faso) produjeron menos de lo esperado en 2011, según un estudio de FAO y el PMA. La persistencia del cólera en el Sahel y África Central, que afectó a 24 países donde se declararon

85.000 infecciones y 2.466 personas murieron, fue otro de los principales retos de la asistencia humanitaria en la zona.

## c) Cuerno de África

Países	Factores de la crisis
Djibouti	Inseguridad alimentaria, desastres naturales
Eritrea	Tensión, inseguridad alimentaria, desastres naturales
Etiopía	Conflicto armado, inseguridad alimentaria, desplazamiento forzado, desastres naturales
Kenya	Tensión, inseguridad alimentaria, desplazamiento forzado, desastres naturales
Somalia	Conflicto armado, inseguridad alimentaria, desplazamiento forzado, desastres naturales

El Cuerno de África volvió a copar en 2011 la atención de la comunidad internacional al sufrir la peor sequía registrada en la región de los últimos 60 años, según Naciones Unidas. En total más de 13 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria para cubrir sus necesidades de subsistencia. Las escasas lluvias regis-

14. Véase los resúmenes correspondientes a Côte d'Ivoire en los capítulos 1 (Conflictos armados) y 2 (Tensiones).

15. Dato extraído de Financial Tracking Service de OCHA teniendo en cuenta las aportaciones realizadas por los donantes durante 2011 al Plan Humanitario de Emergencia lanzado en enero para responder a la crisis de Côte d'Ivoire.

tradas mermaron los rebaños, dejando a las comunidades ganaderas en una situación de desprotección grave. Además, el aumento en el precio de los alimentos y el combustible acrecentaron la vulnerabilidad de la población. El conflicto armado que afecta a Somalia se agudizó en 2011, produciéndose secuestros de personal humanitario al otro lado de la frontera con Kenya, lo que dificultó aún más las labores de asistencia. La situación de violencia que también se registraba en diversas zonas de Etiopía fue también responsable de la inseguridad alimentaria en la región de Ogadén y en Gambella. Más de 2.400 millones de dólares fueron solicitados durante 2011 para asistir a Djibouti, Etiopía, Kenya y Somalia, y alrededor de un 80% de los fondos fueron recaudados. La reiteración de las sequías en el Cuerno africano puso de relieve la necesidad de combinar las actuaciones de emergencia con la de recuperación temprana y prevención de desastres.

**Somalia** concentró los datos más graves de esta crisis. Cuatro millones de personas necesitaron asistencia humanitaria (más de un 40% de la población), principalmente en la capital y en el sur del país. Seis regiones fueron situadas en el nivel de hambruna por Naciones Unidas, aunque tres lograron mejorar sus previsiones en noviembre –Bay, Bakool y Lower Shabelle, que continuaron en el nivel de emergencia.<sup>16</sup> El número de personas al borde de la inanición pasó de 750.000 en julio a 250.000 en noviembre, según la Unidad de Análisis de Nutrición y Seguridad Alimentaria de la FAO (FSNAU), visibilizando así el impacto positivo de la actuación humanitaria. FSNAU alertó de que estas mejoras sólo se mantendrían si se lograba aumentar el actual nivel de asistencia y si se reducían las limitaciones al acceso y la inseguridad. En este sentido, el grupo islamista al-Shabaab anunció en julio que volvería a permitir las operaciones de las organizaciones humanitarias en territorio bajo su control, aunque su postura se vio matizada posteriormente al negar que la emergencia fuera tan grave como la que describían los análisis de estas organizaciones. EEUU modificó también su postura respecto a la presencia de ONG estadounidenses en zonas controladas por al-Shabaab, permitiendo su retorno.<sup>17</sup> Sin embargo, el libre acceso de los trabajadores humanitarios sufrió un nuevo revés en el mes de noviembre, cuando al-Shabaab vetó la entrada a 16 ONG y agencias de la ONU a las que acusaba de estar en contra de su agenda islamista y de falta de neutralidad. El CICR y MSF quedaron excluidas de este listado. Pese a que la presencia de las organizaciones humanitarias si está permitida en otras zonas del país, esto no evitó que los trabajadores de dichas entidades sufrieran ataques, como lo constató la muerte de cinco miembros de diversas organizaciones y agencias sólo en el mes de diciembre en Mogadiscio y Mataban (centro).

En la capital, Mogadiscio, la situación se agravó con la llegada de nuevos desplazados que huían de la sequía,

**Seis regiones de Somalia se vieron afectadas por la hambruna que dejó sin alimentos a más de cuatro millones de personas**

ante la insuficiencia de medios para dar respuesta a sus necesidades y la creciente inseguridad que obstaculizaba su asistencia. Las fuerzas de seguridad y las diferentes milicias afines al Gobierno Federal de Transición fueron acusadas por OCHA y múltiples ONG de robar ayuda alimentaria destinada a asistir a la población. Según algunas fuentes, estas milicias se habrían constituido como auténticas mafias organizadas que robaban los alimentos, a veces durante los repartos, para venderlos posteriormente en los mercados. Por su parte, Kenya y Etiopía se vieron obligados a abrir nuevos campos de refugiados para dar acogida a las miles de personas que cruzaban diariamente la frontera en busca de ayuda y cobijo. El campo de Dadaab, en la frontera de Kenya y preparado para albergar a 90.000 personas cuando se creó en 1991, se acercó a los 500.000 residentes en 2011. La asistencia en Dadaab se vio seriamente afectada por el secuestro de dos trabajadoras humanitarias en octubre, reduciéndose las labores humanitarias al mínimo, a la espera de una mejora en la situación de seguridad. La creciente inestabilidad en la frontera dio alas a Nairobi para emprender una ofensiva militar contra los grupos somalíes que operaban cerca de la frontera, dificultando aún más el acceso. En el interior de Somalia, se registraron 1,46 millones de personas desplazadas internas, prácticamente medio millón más que en 2010. El total de refugiados somalíes se situó en 944.692 personas, 286.487 más que a comienzos de 2011.

La sequía afectó seriamente a las regiones ganaderas del norte de **Kenya**. En total 3,75 millones de personas continuaban necesitando asistencia humanitaria al concluir 2011 (el doble que las registradas en enero), incluyendo a más de medio millón de refugiados somalíes que se concentran en los campos cercanos a la frontera. Se estima que la sequía provocó la pérdida de ocho millones de cabezas de ganado, principal fuente de subsistencia de las comunidades que habitan el norte. A la creciente inseguridad en la zona se unieron las lluvias torrenciales acontecidas en el último trimestre del año que desplazaron a 10.000 personas en el campo de refugiados Ifo 2, casi la mitad de su población total. Las inundaciones dificultaron el acceso de los trabajadores humanitarios y la llegada de víveres. El Gobierno keniano se mostró contrario a abrir nuevos campos de refugiados por miedo a que esto tuviera un efecto llamada sobre los somalíes. Durante el año aumentaron las fricciones entre los residentes de los campos y la población local debido a la perentoria situación que también enfrentaban estos últimos, que se encuentran en las zonas más afectadas por la sequía, y su percepción de que la ayuda no estaba siendo distribuida de acuerdo a las necesidades de los diferentes grupos.

Por otra parte, en **Etiopía** 4,8 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria durante el año. Las

16. El nivel 5 o nivel de hambruna es aquel que se produce cuando más del 30% de la población padece malnutrición aguda. El nivel de emergencia o nivel 4 se alcanza cuando el porcentaje de personas que sufre desnutrición aguda es superior al 15% del total.

17. Al-Shabaab fue incluida en 2008 en la lista estadounidense de organizaciones terroristas. La ley antiterrorista de EEUU veta la presencia de organizaciones financiadas con sus fondos en zonas bajo control de formaciones consideradas terroristas, ya que existe el riesgo de que parte de la asistencia sea desviada hacia estos grupos accidentalmente o bajo coacción. Este hecho es considerado una colaboración, no intencional, con la subsistencia de estas formaciones. Las organizaciones que violen la legislación antiterrorista podrían ser procesadas ante los tribunales de EEUU.

regiones más afectadas por la sequía fueron la Somali (sureste), Oromiya y SNNPR (sur), así como la región Afar (norte). Los grupos armados de Ogadén (región Somali) denunciaron el bloqueo de la ayuda por parte del Gobierno y pidieron asistencia para la región ante el creciente deterioro de la situación. A pesar de la gravedad de la crisis, las organizaciones y agencias humanitarias insistieron en que la respuesta estaba siendo más eficaz debido a la colaboración con el Gobierno y a la existencia previa de mecanismos para la distribución de ayuda. El flujo de refugiados provenientes de Somalia (137.068 en los campos de Dollo Ado) y Sudán (32.000 procedentes del estado de Nilo Azul) aumentó las necesidades de asistencia en el país, mientras se detectaba un incremento paulatino de los casos de desnutrición aguda entre los refugiados somalíes.

El Gobierno de **Djibouti** declaró la situación de desastre nacional ante la grave sequía que estaba afectando al país, principalmente en el noreste y el sur. Las comunidades ganaderas en las áreas rurales y las familias con rentas bajas en las zonas urbanas fueron las más afectadas por la carestía. La falta de pasto y agua diezmó un gran número de cabezas de ganado, mientras que el aumento del precio de los alimentos y el carburante en los mercados mermó la seguridad alimentaria en las zonas urbanas. El total de población que necesitaba asistencia humanitaria rondaba las 210.000 personas en noviembre. 120.000 en las zonas rurales, 60.000 en las urbanas y alrededor de 30.000 refugiados y solicitantes

de asilo (procedentes de Yemen y Somalia) que se encuentran en campos de acogida, según datos proporcionados por SMIA. Pese a la gravedad de la situación, el llamamiento de emergencia, lanzado por OCHA en 2010 para paliar los efectos de la sequía, sólo había logrado el 57% de lo solicitado frente al más del 80% recibido por Somalia o el 93% logrado en Etiopía.

Por último, **Eritrea**, fue incluida por FAO en octubre dentro del listado de países que necesita asistencia alimentaria exterior. Pese a que no existen datos que certifiquen el grado en el que la sequía del Cuerno africano está afectando al país, debido al hermetismo del régimen eritreo y la práctica ausencia de organizaciones internacionales, es presumible que las condiciones que enfrenta la población se hayan visto también deterioradas durante el año. Sin embargo, el Gobierno negó reiteradas veces que su producción alimentaria se hubiera visto afectada y declaró que disponía de los recursos suficientes para responder a las necesidades de la población. La subida de los precios de los alimentos y el combustible durante el año sería otro de los factores que podrían haber afectado a la capacidad de compra de Eritrea, país de renta baja y altamente dependiente de las importaciones. La erupción de un volcán en la frontera con Etiopía provocó el desplazamiento de población, aunque Asmara no informó sobre el impacto en la salud y el medioambiente; mientras en Etiopía más de 150.000 personas fueron damnificadas y se detectó la contaminación de fuentes de agua y alimentos.

#### Cuadro 4.1. Cuerno de África: ¿es el clima el único responsable de la hambruna?

La sequía en el Cuerno africano afecta a más de 13 millones de personas en la región y la temida situación de hambruna ha sido decretada en varias áreas de Somalia, con el consecuente peligro de que se produzca la muerte masiva de personas por falta de alimentos. La falta de lluvias sería una explicación a la tragedia que evitaría cualquier viso de culpabilidad o fallo humano en la nueva crisis africana. Pero, ¿es el clima el único responsable del hambre?, ¿se debe esta hambruna a una falta de alimentos?, ¿se podría señalar a otros responsables?

Es necesario subrayar que poco hay de natural en las catástrofes naturales, y que la situación en la región oriental africana puede ser calificada como desastre humano, generado por una serie de acciones y omisiones de personas, gobiernos, instituciones internacionales, inversores, empresas multinacionales y un largo etcétera. En primer lugar, se constata que no existe una falta de alimentos, sino una falta de acceso a estos alimentos. Este problema de acceso se debe, en parte, al aumento vertiginoso del precio del grano y otras materias primas en los mercados internacionales, que han puesto la comida fuera del alcance de muchas familias, que destinan más del 60% de sus ingresos a la compra de alimentos. El aumento de los precios se debe a múltiples factores que van desde las malas cosechas, a las medidas de proteccionismo iniciadas por países productores que temen el aumento de precios en el mercado interno; pero también a la actividad especulativa de inversores en el mercado de futuros y de las materias primas y a la compra de tierras fértiles en África por parte de fondos de inversión de países emergentes árabes y asiáticos que pretenden satisfacer así la cada vez mayor demanda de sus mercados nacionales. Los especuladores occidentales también estarían comprando estas tierras y dejándolas inactivas esperando a rentabilizar su inversión cuando aparezca otro comprador.

Además, la merma de la producción nacional de alimentos en los países afectados se debe, en parte, a la sequía actual, pero también a las políticas liberalizadoras del mercado que han introducido durante décadas alimentos cosechados de manera subvencionada en el primer mundo a un coste por debajo de la producción nacional, afectando así a la soberanía alimentaria de estos países y desincentivando la agricultura local. Algunos de estos alimentos subvencionados han sido también introducidos por programas de asistencia alimentaria, que compran los excedentes del mercado estadounidense principalmente —aunque también europeo— para distribuirlos entre las poblaciones necesitadas, en lugar de buscar un equilibrio con la compra en los mercados locales que permitiría, a su vez, una activación de la economía.

La fragilidad del modo de vida trashumante ganadero, del que subsiste gran parte de la población en el Cuerno de África, está también en el origen del desastre. Los Gobiernos de los países afectados han reducido progresivamente el número de hectáreas tradicionalmente dedicadas al pastoreo, para convertirlas en zonas de cultivo que en no pocas ocasiones se venden a inversores

externos. Esto ha mermado la capacidad de respuesta a la sequía de los pastores y ganaderos que disponen cada vez de menos pastos. La falta de inversión y de ayudas a estas comunidades para gestionar las sequías ha provocado finalmente la muerte de sus rebaños, permitiendo que pierdan así sus medios de vida y la capacidad de alimentar a sus familias.

El conflicto en el que vive sumida Somalia en los últimos 20 años, y la violencia que también afecta a regiones de Etiopía, explican también una parte del problema de acceso a los alimentos. La violencia ha impedido que las organizaciones humanitarias desarrollen su labor en terreno. En el caso del sur de Somalia, las ONG y agencias han recibido amenazas directas de muerte por parte del grupo armado al-Shabaab que ha exigido su retirada acusándolas de tener una agenda oculta y pro-occidental. Pero éstos no son los únicos efectos del conflicto sobre la ayuda humanitaria. La inclusión de al-Shabaab dentro de las listas terroristas de EEUU en 2009 llevó a la Casa Blanca a suspender el envío de ayuda al sur de Somalia para evitar que ésta fuera interceptada y desviada hacia el grupo armado. En consecuencia, el porcentaje de fondos destinados por EEUU, mayor donante en el país hasta ese momento, se redujo en más de un 90%, pasando de 237 millones a 20 millones dólares en sólo dos años. Las acusaciones sobre apropiación indebida y desviación de la ayuda señalan tanto a al-Shabaab como a las tropas leales al Gobierno Federal de Transición (GFT) de Somalia. Sin embargo, EEUU ha continuado financiando a esta institución incapaz de gobernar el país y sobre la que pesan numerosas denuncias por corrupción entre sus cargos. La violencia ha impedido igualmente a los somalíes cultivar sus campos y seguir con sus tradicionales rutas de trashumancia, llevando a que la región más fértil del país, Lower Shabelle, haya sido declarada como una de las zonas en las que está desarrollándose los niveles más graves de hambruna.

Ante esta situación cabe preguntarse no sólo si la tragedia podría haberse evitado, sino si se tomarán medidas en el futuro para que no vuelva a suceder. Los analistas coinciden en señalar que se pueden implementar estrategias para la prevención y la reducción de los riesgos ante las sequías. Desde programas de asistencia a las comunidades ganaderas que creen reservas de pastoreo para las épocas de sequía y provisión de forrajes, hasta sistemas de cultivo que ayuden a disminuir el avance de la desertificación. La hambruna en el Cuerno de África no es sino otra muestra más de la incapacidad de los donantes, agencias y organizaciones de desarrollo de actuar a tiempo y de forma adecuada. La prevención de riesgos es difícil de financiar puesto que, de ser efectiva, sería complicado demostrar que las acciones llevadas a cabo impidieron que tuviera lugar un desastre. Las actuaciones de asistencia tienen que ir más allá de lograr frenar las muertes ahora, tienen que sembrar los cimientos para la planificación de una respuesta global que evite que esto vuelva a suceder.

En relación al efecto de la especulación en el precio de los alimentos y a la progresiva apropiación de tierras por parte de fondos de inversión en África y otras regiones del mundo, es urgente que se pongan en marcha medidas para regular el flujo de capital que amenaza la vida de tantas personas. Los alimentos han pasado de ser sustento a convertirse en un producto comercial más, olvidando que de él depende la subsistencia del ser humano, violando el derecho de millones de personas a la alimentación.

#### d) Grandes Lagos y África Central

Países	Factores de la crisis
Chad	Tensión, inseguridad alimentaria, desplazamiento forzado, epidemias, desastres naturales
R. Centroafricana	Tensión, desplazamiento forzado
RD Congo	Conflicto armado, inseguridad alimentaria, desplazamiento forzado, epidemias
Sudán	Conflicto armado, inseguridad alimentaria, desplazamiento forzado, epidemias, desastres naturales
Sudán del Sur	Conflicto armado, inseguridad alimentaria, desplazamiento forzado

El foco de la atención humanitaria en **Chad** pasó de los refugiados sudaneses y los desplazados internos en el este a la sequía de la región saheliana y la epidemia de cólera decretada en las localidades que bordean el lago Chad. Alrededor de 17.000 casos fueron detectados en el país durante el año, produciéndose 455 muertes hasta el mes de noviembre. Otra de las situaciones críticas estuvo protagonizada por el retorno de más de 80.000 inmigrantes chadianos que huían del conflicto libio, con

grandes necesidades de asistencia. Su regreso dejó a un gran número de familias sin los ingresos procedentes de las remesas, fundamentales en algunos casos para cubrir sus necesidades básicas. La falta de empleo convirtió a los retornados en una carga añadida en comunidades que ya padecían una grave situación de vulnerabilidad. Por otra parte, se registró un aumento en los índices de retorno de desplazados internos debido a la mejora de la situación de seguridad, pasando de 170.000 en enero a 131.000 al concluir el año. Sin embargo, el número de refugiados sudaneses en el país se mantuvo estable, superando las 330.000 personas, debido a la persistencia del conflicto en la región de Darfur.

En este sentido, **Sudán** vio ostensiblemente deteriorada su situación humanitaria durante 2011. El estallido de nuevos conflictos en los estados de Kordofán Sur y Nilo Azul generó el desplazamiento forzado de decenas de miles de personas,<sup>18</sup> algunas de las cuales buscaron refugio en Etiopía (36.000 personas) y Sudán del Sur (más de 80.000). El Gobierno impidió reiteradamente el acceso de los trabajadores humanitarios a las zonas afectadas por los combates limitando la asistencia sólo a las capitales y vetando la entrada de ONG internacionales. En total, 410.000 personas se habían visto forzadas a desplazarse en el conjunto de los dos estados, según la ONU. Naciones Unidas mostró su rechazo frontal a los

18. Véase los resúmenes sobre las diferentes coyunturas de conflicto en Sudán en el capítulo 1 (Conflictos armados).

bombardos acontecidos en el área fronteriza con Sudán del Sur, en concreto en el campo de refugiados de Yida, estado de Unidad, que da cobijo a 23.000 sudaneses. También se dio esta misma situación en la región de Darfur, donde la región de Jebel Marra quedó nuevamente aislada de la asistencia y donde los campos de desplazados continuaron siendo foco de violencia y objeto de ataques. El anuncio por parte del nuevo presidente de la Autoridad Regional de Darfur, Tijani el-Sisi, del inicio del programa de retorno, apoyado económicamente por el Gobierno y contemplado en el acuerdo de paz de Doha, fue visto con desconfianza por los darfuríes afectados debido a la persistencia de la violencia y a la ocupación de sus tierras por parte de grupos afines al Gobierno. Además, la ocupación militar del enclave de Abyei en abril (situado en la frontera y en actual disputa entre el norte y el sur) provocó el desplazamiento de más de 100.000 personas. Se estima que el número de personas que padecen inseguridad alimentaria en Sudán asciende a 3,2 millones, y que la situación se podría ver seriamente agravada durante 2012 en las áreas afectadas por conflictos armados.

Por otra parte, el nuevo país, **Sudán del Sur**, nació con importantes deficiencias humanitarias, como señaló la coordinadora adjunta de OCHA, Lise Grande. Sólo la mitad de sus nueve millones de habitantes tiene acceso a fuentes de agua potable y solamente una de cada cinco personas ha tenido acceso a un servicio de salud en toda su vida. Durante los últimos dos años el país ha acogido a casi medio millón de personas provenientes del norte, la mayoría de los cuales decidieron regresar al sur en 2011 motivados por las altas expectativas que generó la independencia. Sin embargo, los limitados recursos del Gobierno y la grave situación humanitaria acotaron las posibilidades de prestar asistencia al número creciente de retornados. Además, la violencia en las regiones de Jonglei, Unidad y Alto Nilo, donde se desencadenaron múltiples combates entre fuerzas insurgentes y el Gobierno, provocó el desplazamiento de decenas de miles de personas. Algunas áreas fueron decretadas “zona prohibida” por el Ejército en determinados periodos, lo que dificultó también el acceso, y la inseguridad generalizada en determinadas regiones obstaculizó la presencia y permanencia de las organizaciones humanitarias. La seguridad alimentaria se vio afectada en el país por las restricciones al comercio impuestas por Sudán, las lluvias irregulares en algunas zonas y la violencia que generalizó el desplazamiento humano en algunas regiones mermando las cosechas.

En la región de África Central, la actividad del grupo armado ugandés LRA continuó generando un gran número de desplazamientos en RD Congo, R. Centroafricana y Sudán del Sur,<sup>19</sup> por lo que OCHA y ECHO organizaron en abril una reunión con representantes de los países afectados, agencias, ONG y donantes para analizar la situación. Las conclusiones del encuentro destacaron la necesidad de focalizar las actividades sanitarias en la reducción de la mortalidad, realizar un análisis pormenorizado de la seguridad alimentaria y distribuir la ayuda según el grado de vulnerabilidad sin tener en cuenta el estatus de la personas (refugiado, retornado,

desplazado, comunidad de acogida). En **R. Centroafricana** se produjeron 22.180 nuevos desplazamientos internos, principalmente en el norte, elevando la cifra total a 105.206 en el país. La inseguridad rampante en la zona septentrional propició los ataques contra personal humanitario y dificultó el acceso a la zona, dejando a poblaciones aisladas por periodos amplios de tiempo. En concreto, ocho miembros de MSF España fueron secuestrados en febrero y puestos en libertad días después en la región de Ouham. La falta de visibilidad de la emergencia humanitaria centroafricana fue señalada como una de las principales razones para el déficit de fondos que sufrían las actividades de asistencia. En este sentido, MSF calificó en diciembre de “emergencia silenciosa” la situación que vive el país, destacando que la tasa de mortalidad centroafricana se encuentra tres veces por encima del umbral de emergencia. La conclusión de la misión de Naciones Unidas, MINURCAT, en la frontera con Chad fue motivo de preocupación por el posible aumento de inseguridad y el consiguiente desplazamiento de población que podría generar.

Finalmente, en **RD Congo**, la situación humanitaria se vio agravada en octubre por la epidemia de cólera decretada en las cuatro provincias que bordean al río Congo, registrándose más de 15.000 casos en el territorio nacional y cerca de 500 muertes al concluir el año, con una tasa de mortalidad que duplicó la registrada en 2010. OCHA advirtió de la necesidad de recaudar 5,5 millones de dólares con celeridad para hacer frente a este brote y frenar su expansión. Además, otra epidemia de rubeola se expandió con rapidez en el país, pese al refuerzo dado a las campañas de vacunación. En 2011 se produjeron más de 115.000 casos y más de 1.400 muertes por esta enfermedad. La violencia continuó generando nuevos desplazamientos en el este, especialmente en el segundo semestre del año, situándose en casi 1.650.000 personas el número de desplazados internos y reduciéndose la tasa de retorno. El número de personas que enfrentaban situaciones de inseguridad alimentaria consideradas como graves se mantuvo en torno a los cuatro millones. Por último, en octubre cinco trabajadores humanitarios de ONG locales murieron tras un ataque en Kivu Sur, poniendo de relieve la dificultad de operar en zonas extremadamente inseguras.

#### e) Norte de África

Países	Factores de la crisis
Libia	Conflicto armado, desplazamiento forzado

El conflicto armado que estalló en **Libia** en 2011 propició la erupción de una emergencia humanitaria grave en el norte africano, que afectó seriamente a los Estados limítrofes. La huida de decenas de miles de trabajadores migrantes agravó la carga económica en las familias de la franja saheliana, siendo aún más preocupante la situación de miles de personas incapaces de retornar a sus países de origen –que sufrían también conflictos armados– y que se encontraban en centros de tránsito. Los inmigrantes africanos, confundidos con mercenarios lea-

19. Véase el resumen correspondiente a África Central (LRA) en el capítulo 1 (Conflictos armados).

les a Gaddafi, fueron objetivo de violencia. En total, más de 900.000 personas se vieron obligadas a abandonar el país y unas 200.000 fueron desplazadas internamente. La falta de acceso del personal humanitario a las regiones bajo control de los gaddafistas, asediadas por las tropas del Consejo Nacional de Transición, agravó las condiciones de vida de la población por el desabastecimiento de alimentos y medicinas, además de los efectos que los cortes de luz tuvieron sobre la asistencia sanitaria. En los últimos meses del año la situación fue retornando poco a poco a la normalidad, aunque frágilmente, y las necesidades humanitarias se concentraron en los grupos más vulnerables, como los nacionales de terceros países y los desplazados internos, así como en las localidades que habían sufrido una destrucción más intensa de las infraestructuras básicas, como Bani Walid y Sirte.

**900.000 personas huyeron del conflicto armado libio y recibieron la asistencia de los países vecinos norteafricanos**

Europa fue fuertemente criticada por su deficiente respuesta a la emergencia humanitaria libia. ACNUR recordó a los Estados europeos su deber de atender a los refugiados provenientes de países en conflicto, mientras la UE extremaba las medidas de seguridad para evitar la llegada de barcos provenientes de Túnez y Libia y se declaraba el puerto de la isla de Lampedusa, en Italia, como “no seguro” para dificultar el atraque de embarcaciones. Además, se examinaron las directivas europeas sobre el libre tránsito de personas con el fin de evitar que las miles de personas que llegaban del norte de África pudieran cruzar las fronteras. El alto comisionado para los Refugiados, Antonio Guterres, condenó la confusión intencionada de refugiados con migrantes por parte de los Gobiernos europeos, para evitar cumplir con sus obligaciones en materia de asilo. Más de un millar de personas perecieron intentando llegar a las costas europeas desde Libia y Túnez. Especialmente graves fueron las acusaciones vertidas contra un barco de la OTAN que habría negado socorro a una embarcación en la que murieron 61 tripulantes tras estar dos semanas a la deriva. No obstante, el llamamiento de emergencia realizado por OCHA obtuvo suficientes recursos para financiar sus operaciones de asistencia.

## América

Países	Factores de la crisis
Colombia	Conflicto armado, desplazamiento forzado, desastres naturales
El Salvador	Desastres naturales
Guatemala	Inseguridad alimentaria, desastres naturales
Haití	Tensión, inseguridad alimentaria, epidemias
Nicaragua	Desastres naturales

Las lluvias torrenciales acontecidas en octubre en Centroamérica afectaron gravemente a Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. En total se produjeron 120 víctimas mortales, la evacuación de 117.000 personas y 760.000 resultaron damnificadas. El 17 de octubre **Nicaragua** decretó el estado de Calamidad Nacional y solicitó a Naciones Unidas que activase los mecanismos para recibir asistencia internacional. OCHA lanzó un llama-

mamiento de emergencia de 14 millones de dólares para asistir a más de 130.000 afectados durante los próximos seis meses. Las precipitaciones en **El Salvador** fueron superiores a las registradas durante el paso del huracán Mitch en 1998 y provocaron la muerte de 35 personas, damnificando a más de 300.000. OCHA emitió un llamamiento de emergencia también en este país, solicitando 15,7 millones de dólares en asistencia. Finalmente, en **Guatemala** casi 255.000 personas se vieron afectadas por la lluvia y se produjeron 39 muertes aunque no se lanzó ningún llamamiento de emergencia a través del sistema de Naciones Unidas. El impacto de la depresión tropical se sumó a la grave situación de vulnerabilidad generada por la sequía de 2009 y la tormenta tropical Agatha de 2010. Ante estos hechos, organizaciones como Oxfam señalaron la importancia de que los Gobiernos nacionales y la comunidad internacional inviertan en la reducción de riesgos ante el cambio climático.

La emergencia humanitaria en **Colombia** continuó vigente durante 2011 en sus dos vertientes: conflicto armado y desastres naturales. La violencia, que se intensificó en 2011 respecto a 2010, continuó generando decenas de miles de desplazamientos forzados. Según CODHES, en torno al 12% de la población colombiana se encuentra en situación de desplazamiento interno. La entrada en vigor en el mes de junio de la nueva Ley de Víctimas, que determina medidas de atención, asistencia y reparación para las víctimas del conflicto, entre las que se estipula la restitución de tierras a las personas afectadas por el desplazamiento forzado, fue recibida positivamente por las organizaciones humanitarias. Sin embargo, numerosas instituciones mostraron su temor a que la implementación de la ley se viera ralentizada por la excesiva burocracia y señalaron la necesidad de establecer controles que aseguren su aplicabilidad y el acceso de todos los afectados a las medidas de reparación. El valor simbólico de esta ley reside en ser la primera en la que el Gobierno reconoce de forma explícita la existencia de un conflicto armado interno en Colombia. Por otra parte, el saldo de las lluvias torrenciales de finales 2010 había dejado a 2,5 millones de personas damnificadas, cifra que aumentó a casi 4 millones en julio de 2011. OCHA destacó que se habían producido vacíos en la asistencia. En los últimos meses del año más de 410.000 personas se vieron afectadas por las lluvias torrenciales y 102 perdieron la vida. Esta situación subrayó la necesidad de introducir sistemas de prevención de riesgos con celeridad para reducir el número de afectados y evitar mayores daños. Algunos de los departamentos más afectados, como Cesar, Chocó, Córdoba y Norte de Santander, se vieron doblemente golpeados por las lluvias y la actividad armada que continuó dificultando las tareas de asistencia.

Prácticamente dos años después del terremoto que sacudió **Haití** las necesidades humanitarias persisten en el país pese a los avances logrados durante 2011. En septiembre, 550.560 personas desplazadas internas continuaban viviendo en 82 campos de acogida, reduciéndose en un 64% respecto a la cifra registrada el año anterior. Además las amenazas de desalojo afectaban a una quinta parte de la población desplazada que reside en estos campos, se-

gún OCHA.<sup>20</sup> El 94% de los desplazados internos no dispone de alternativas de alojamiento, tal y como revelaron en agosto los resultados de una encuesta realizada por OIM y ACTED.<sup>21</sup> La parálisis gubernamental debido a las dificultades para formar Gobierno tras las elecciones ralentizaron los trabajos de reconstrucción. La lentitud en la reconstrucción de viviendas y en la proporción de soluciones durables ralentizó progresivamente el retorno de los afectados. En lo referente a la epidemia de cólera, la tasa de mortalidad se ha reducido a la mitad en un año, pasando de 2,4 a un 1,4%. Un total de 6.749 personas habrían muerto desde que se decretó la primera epidemia en abril de 2010. El número de personas que se ven afectadas por la inseguridad alimentaria en Haití se situó en 4,6 millones en 2011.

## Asia y Pacífico

### a) Asia Central

Países	Factores de la crisis
Kirguistán	Tensión, desplazamiento forzado

ACNUR informó en octubre de que 60.000 personas permanecían desplazadas en **Kirguistán**, principalmente en Osh, región afectada por la violencia interétnica en junio de 2010. La lenta reconstrucción de viviendas afectó al realojamiento de las familias y grupos de etnia uzbeka denunciaron la discriminación que sufrían a favor de la población de etnia kirguiz en la adjudicación de las nuevas residencias. La reducción de los niveles de emergencia permitió la transición progresiva hacia labores de rehabilitación y desarrollo. Por otra parte, un terremoto de 6,2 puntos en la escala Richter afectó la zona fronteriza el 19 de julio, dejando sin hogar a 2.000 personas y causando 14 muertos en Uzbekistán. El acuerdo alcanzado en agosto entre los Gobiernos de Kirguistán, Kazajistán y Tayikistán para la apertura de un Centro Regional para la Respuesta a Desastres y la Reducción de Riesgos podría contribuir a reducir el impacto de fenómenos similares en el futuro.

**La provincia pakistani de Sindh volvió a ser devastada por las inundaciones sin haber logrado recuperarse de los efectos del monzón de 2010**

El recrudecimiento del conflicto armado en **Afganistán** aumentó el desplazamiento forzado y limitó, aún más, el acceso de las organizaciones humanitarias. La entrada al 50% del territorio afgano quedó seriamente limitada por la inseguridad, según OCHA, que en paralelo reconoció que organizaciones como la Cruz Roja Afgana habían logrado acceder a amplias zonas del país debido al grado de aceptación local de su labor. Sin embargo, la percepción de otras organizaciones humanitarias como partes del conflicto continuó vetando su acceso y convirtiéndolas en objetivo de ataques. IDMC, por su parte, señaló que las operaciones de la ISAF eran responsables de la mayoría de los desplazamientos forzados que se producían en el interior del país. Paradójicamente, OCHA predijo que la reducción de las actividades de la ISAF, no obstante, aumentarían el nivel de inseguridad y, por lo tanto, las necesidades humanitarias en los próximos años. De cara a 2012 la coordinadora estima que tendrá que atender a 5,4 millones de personas en el país. Igualmente, la sequía, que afectó a 14 provincias del norte y el centro del país, fue otra de las principales emergencias que causó inseguridad alimentaria a tres millones de personas.

**Pakistán** se vio un año más asolado por el efecto de las lluvias. 2011 se inició con 20 millones de personas afectadas por el monzón de 2010, aunque en abril OCHA dio por finalizada la fase de asistencia humanitaria y dio paso a las tareas de recuperación temprana. Sin embargo, la época de lluvias que se inició en agosto generó inundaciones, siendo la provincia de Sindh, nuevamente, una de las más afectadas con más de nueve millones de damnificados. Más de 770.000 personas fueron desplazadas aunque la mayor parte pudieron retornar, contabilizándose 72.400 desplazados por las inundaciones en Sindh a finales del año.<sup>22</sup> En diciembre, OCHA llamó la atención sobre el hecho de que el 43% de los hogares afectados no había recibido ningún tipo de asistencia debido al déficit de fondos que sufría el Plan de

Respuesta Rápida emitido en septiembre, que sólo había recaudado el 42% de los fondos solicitados. En relación al desplazamiento interno de población generado por la situación de conflicto armado que vive el país, en octubre de 2011 un total de 853.000 personas permanecían desplazadas, aunque sólo un 10% se encontraba en campos de acogida. La agencia de Mohmand, en el valle de Swat, y las regiones de FATA y Khyber Pakhtunkhwa fueron las más afectadas por los nuevos desplazamientos en 2011. El Gobierno continuó con sus políticas de incentivo al retorno pese a que las condiciones de seguridad en algunas zonas eran deficientes y que el acceso a servicios básicos era limitado.

Pese a que el año en **Sri Lanka** se inició con un millón de personas afectadas por las lluvias monzónicas de ene-

### b) Asia Meridional

Países	Factores de la crisis
Afganistán	Conflicto armado, inseguridad alimentaria, desplazamiento forzado, desastres naturales
Pakistán	Conflicto armado, inseguridad alimentaria, desplazamiento forzado, desastres naturales
Sri Lanka	Tensión, desplazamiento forzado, desastres naturales

20. Según la Sección de Gestión de Campos de OCHA en Haití, se entiende por desalojo la expulsión forzada de un campo de desplazados sin que la persona haya dado su consentimiento informado y sin que se le haya proveído de una alternativa de alojamiento. Según datos de OIM, el 93% de las amenazadas por desalojos se encuentran en campos situados en terrenos de propiedad privada. Para más información véase *Eviction Situation in Camps hosting Internally Displaced Persons (IDPs)*. Report September 2011, Camp Coordination and Camp Management (CCCM) / Shelter Cluster. <<http://haiti.humanitarianresponse.info/Portals/0/Information%20Management/Eviction%20Report%20-%20September%20English%202011.pdf>>.

21. Brennan, Denise y Damien Jusselme. *Enquête IOM-ACTED Intentions des Déplacés. Haïti*. IOM-ACTED, agosto 2011. <<http://www.cdac-haiti.org/file/547/download/661>>.

22. Datos ofrecidos por Government of Sindh Rehabilitation Department Provincial Disaster Management Authority. <<http://pdma.pk/siterip/1412sitrep.pdf>>.

ro y febrero, la situación en el país mejoró sensiblemente durante 2011. Al concluir el año, el total de personas retornadas a la provincia septentrional se acercó a las 430.000, mientras 15.171 permanecía en campos de desplazados y centros de asistencia, 81.284 se encontraban acogidas por familiares y 5.225 estaban en situación de tránsito. El total de desplazados internos por el conflicto descendió hasta 101.680, según los datos de OCHA. El cese del estado de emergencia decretado por el Gobierno el 25 de agosto, y vigente en el norte desde 2005, podría contribuir a incrementar la cifra de retornados durante 2012. Sin embargo, la presencia de instalaciones y cuerpos militares que persiste en algunas zonas continuó obstaculizando el regreso de muchas familias. La mejora de las cosechas registrada también contribuyó a mejorar los niveles de seguridad alimentaria en la región y en todo el país.

### c) Asia Oriental y Sudeste Asiático

Países	Factores de la crisis
Filipinas	Conflicto armado, desplazamiento forzado
Myanmar	Conflicto armado, inseguridad alimentaria, desplazamiento forzado, epidemias
RPD Corea	Tensión, inseguridad alimentaria, desastres naturales

La región oriental de Asia y del Sudeste Asiático, las más proclives a sufrir catástrofes climáticas, dejaron en 2011 imágenes desoladoras de los efectos del terremoto y posterior tsunami que sacudió Japón en marzo dejando más de 11.000 víctimas mortales. Pese a lo complicado de la situación, debido al accidente nuclear en la central de Fukushima, la capacidad de respuesta japonesa y la ayuda internacional lograron atender apropiadamente las necesidades de la población evitando la emergencia humanitaria. En **Filipinas**, sin embargo, el alto grado de vulnerabilidad de la población desplazada internamente en la provincia de Mindanao, afectada por el conflicto armado, violencia intercomunitaria y desastres naturales, llevó a OCHA a diseñar un Plan de Acción Humanitaria destinado a asistir a más de 400.000 personas. La situación en la región, con indicadores que señalan que la esperanza de vida es diez años menor que la media nacional y que la mortalidad materna duplica la media filipina, se reveló como la más preocupante del país. En 2011, las disputas entre familias y clanes (conocidos como *rido* en la zona) dejaron un saldo de 10.000 personas desplazadas internas, mientras que las lluvias monzónicas expulsaron a 860.000 personas de sus hogares. La inseguridad y el limitado acceso en algunas zonas dificultaron el trabajo de los humanitarios durante el año. OCHA revalidó su llamamiento de asistencia para 2012, elevando el número de personas en situación de emergencia hasta casi 700.000. Durante el año, Filipinas se vio afectada por múltiples lluvias torrenciales, tormentas tropicales y tifones que afectaron a más de seis millones de personas, y causaron alrededor de 200 víctimas mortales, aunque el Gobierno no solicitó asistencia internacional para hacer frente al impacto de las catástrofes. Sin embargo, en diciembre, el fuerte impacto de la tormenta tropical "Washi", que provocó la muer-

te de alrededor de 1.250 personas en el norte de Mindanao, obligó a OCHA a revisar su llamamiento anual después de que el Gobierno declarase el estado de calamidad y aceptase la asistencia internacional para paliar el desastre.

Por otra parte, en **Myanmar** las iniciativas de apertura del Gobierno tuvieron escaso impacto, por el momento, en la mejora de la emergencia humanitaria que afecta al país. Observadores independientes destacaron una mayor disposición del Gobierno a permitir el desarrollo de operaciones humanitarias desde que se produjo un cambio en la cúpula de la Junta Militar. Sin embargo, Refugees International llamó la atención sobre la situación de 34.000 desplazados internos que se encontraban en campos de acogida en zonas bajo control de la insurgencia en el estado de Kachin (norte) donde el acceso humanitario es extremadamente limitado, especialmente para las organizaciones internacionales. Pese al acuerdo de alto el fuego firmado en los noventa, 7.000 personas se vieron afectadas por el desplazamiento durante las primeras semanas de diciembre en este estado. Naciones Unidas tuvo por primera vez acceso a las zonas bajo control del grupo armado KIA a mediados de diciembre. Además, Thailand Burma Border Consortium cifró en casi 150.000 el número de refugiados en la frontera con Tailandia, además de 19.097 personas desplazadas internas en esta zona en el mes de octubre. Por otra parte, pese a la necesidad de implementar estrategias para la reducción de riesgos, ante la gran incidencia de catástrofes naturales en el país, un informe de Naciones Unidas señaló que un 62% de las casas en los márgenes del delta del Irrawaddy no estaban preparadas para hacer frente a un desastre similar al causado por el Ciclón Nargis en 2008. Coincidiendo con el tercer aniversario de esta catástrofe, UN-HABITAT destacó que 375.000 personas se encontraban todavía sin vivienda en el sur.

Finalmente, en **RPD Corea** la ayuda humanitaria a la población, que sufrió durante el año una grave inseguridad alimentaria, fue condicionada al regreso de los dirigentes norcoreanos a la mesa de negociaciones y por las exigencias de los donantes para la aplicación de mecanismos de control que eviten la desviación de ayuda alimentaria. Un informe publicado por FAO y el PMA en noviembre concluía que tres millones de personas necesitaban asistencia alimentaria en el país, después de haber realizado una evaluación de la situación en el terreno. Pese a la mejora de las cosechas en 2011, con un 8,5% más de producción anual respecto a 2010, el país continuó dependiendo de la importación de alimentos para cubrir sus necesidades, viéndose afectado por el alto precio del grano y el combustible. Después de visitar el país, la secretaria general adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora del Socorro de Emergencia, Valerie Amos, pidió la no politización de la ayuda humanitaria e instó a la comunidad internacional a proporcionar asistencia inmediata a la población norcoreana. En este sentido, Corea del Sur presionó a EEUU para que no enviara asistencia alimentaria hasta que Pyongyang acordara retomar el diálogo con Seúl para poner fin a la tensión que persiste entre ambos países.<sup>23</sup> EEUU aprobó el envío de ayuda en agosto, que no se materializó a la espera de que el Go-

23. Véase el capítulo 2 (Tensiones).

bierno norcoreano retornara a las negociaciones sobre su programa nuclear. Las cinco provincias en la costa oriental y el norte del país (Ryanggang, Chagang, North Hamgyong, South Hamgyong y Kangwon) fueron las más afectadas por la falta de alimentos y algunas de las que presentaron mayores problemas de acceso para las organizaciones internacionales.

## Oriente Medio

Países	Factores de la crisis
<b>Iraq</b>	Conflicto armado, desplazamiento forzado, desastres naturales
<b>Palestina</b>	Conflicto armado, desplazamiento forzado
<b>Siria</b>	Tensión, inseguridad alimentaria, desastres naturales
<b>Yemen</b>	Conflicto armado, desplazamiento forzado, desastres naturales

La creciente inestabilidad en la región, propiciada por las revueltas de la denominada Primavera Árabe, afectó a las emergencias humanitarias de los países de la zona, principalmente a Siria y Yemen y, por contagio, también a **Iraq**. En este último país se había registrado un descenso en el número de retornados durante los seis primeros meses de 2011, aunque la crisis siria propició un cambio de tendencia durante la segunda mitad del año, reactivando el retorno de iraquíes que tenían una escalada de la violencia en el país vecino.<sup>24</sup> Sólo en agosto, 10.750 personas regresaron al país, según las estadísticas de ACNUR y la cifra se mantuvo superior a las 7.000 mensuales al menos hasta octubre, con 54.860 retornados registrados en 2011. El Comité de Coordinación de ONG iraquíes criticó la falta de una planificación proactiva para la atención de los retornados en caso de que la situación se agravara en el país vecino. Se estima que Siria acoge a la mayor parte de los refugiados iraquíes, alrededor de un millón de personas. Por otra parte, cerca de 5.000 personas fueron desplazadas por los bombardeos turcos e iraníes en la región de Kurdistán desde julio. La retirada de las tropas estadounidenses podría suponer un incremento de la violencia de cara a 2012 y un agravamiento de la situación humanitaria en Iraq, según diversos analistas. Como aspecto positivo cabe señalar la firma de un acuerdo entre el PNUD y la OIM para promover la sensibilidad al conflicto en la planificación de proyectos de desarrollo en las zonas donde existen disputas fronterizas dentro del país, con el fin de que los programas contribuyan a la construcción de paz y faciliten el diálogo.

**Siria**, por su parte, vio seriamente deteriorada su situación humanitaria paralelamente al aumento de la tensión política y la violencia en el país. IDMC señaló a finales de año que era imposible conocer el número de desplazados internos que la violencia había generado, pero

calculó que al menos 8.000 habían buscado refugio en Turquía, 4.272 en Líbano y 1.000 en Jordania. Asimismo criticó las represalias emprendidas contra la población por parte del Gobierno, que habría cortado los suministros a varias ciudades y cuyas fuerzas del orden habrían disparado contra personas que huían. OCHA señaló que había sido imposible realizar una nueva evaluación de las necesidades en el país.<sup>25</sup> La única organización capaz de prestar asistencia era la Media Luna Roja siria que había solicitado más ayuda para alimentar a 1,5 millones de personas. Un miembro de esta organización murió en el país prestando sus servicios. Varios países solicitaron la creación de corredores humanitarios o zonas de seguridad, que fueron imposibles de materializar. La secretaria general adjunta para la Coordinación y los Asuntos Humanitarios, Valerie Amos, cifró en tres millones el número de personas afectadas por la violencia a finales de noviembre. El grave deterioro económico del país y el peso de las sanciones impuestas por EEUU y la UE podrían tener un terrible impacto sobre la situación de la población siria en 2012.

Por otra parte, en **Yemen**, el agravamiento de la crisis política en el país durante el año, unida a la persistencia de los conflictos armados en diversas partes de su territorio, contribuyó al deterioro y la expansión de la emergencia humanitaria. Como señaló la subsecretaria general para Asuntos Humanitarios y Coordinadora Adjunta de Emergencia de la ONU, Catherine Bragg, que visitó el país en noviembre, la crisis no afectaba sólo a los desplazados internos y las zonas en guerra sino al conjunto de la población. Las tasas de desnutrición registradas superaron en algunas provincias el 30% de los menores de cinco años, una de las mayores del mundo. Se estima que el número de personas que padece inseguridad alimentaria en el país podría superar los 6,8 millones, de los cuales tres millones se encontrarían en una situación muy grave. El colapso de los servicios básicos se vio favorecido también por el aumento del coste de los combustibles y el fallo en el abastecimiento de electricidad y agua potable a consecuencia de la crisis política. UNICEF alertó de que la tasa de inmunización en menores se había reducido en un 60% y que al menos 140 menores habían muerto en 2011 por la violencia armada. Alrededor de 375.000 personas fueron desplazadas forzosamente durante el año por esta misma razón. Por otra parte, la evolución de la situación de seguridad en provincias como Abyan dificultó seriamente el trabajo humanitario. Igualmente, la continuación de los combates en la provincia de Saada (norte) afectó temporalmente a las operaciones humanitarias que, en algunos casos, tuvieron que ser suspendidas. La prohibición de llevar a cabo estudios independientes y de la presencia de personal internacional en las tareas de supervisión, impuesta por el Gobierno, llevaron a ONG como MSF a suspender sus actividades en esta provincia. Al concluir el año, el Plan de Respuesta Humanitaria de OCHA para el país había re-

24. Los datos de ACNUR señalan que Siria era el país que albergaba al mayor número de refugiados iraquíes a finales de 2010, más de un millón de personas de un total de 1.683.575.

25. En agosto el director de OCHA en Ginebra, Rashid Khalikov, visitó el país para una primera evaluación de necesidades y descartó en aquel momento la existencia de una emergencia humanitaria en el país que necesitara de una respuesta a gran escala. Sin embargo, destacó la necesidad de proteger a la población y el incremento de las necesidades humanitarias.

cibido sólo el 62,6% de los fondos necesarios para su implementación. Para 2012 OCHA solicitó 447 millones de dólares para asistir a 4 millones de personas (el 44% de la población).

Finalmente, en **Palestina**, Gaza asistió a una leve recuperación, aunque la situación de mejora fue descrita como frágil por Naciones Unidas debido a la persistencia del bloqueo y la repercusión que éste tiene sobre el mercado interno y las capacidades de exportación de la Franja. Este crecimiento tampoco se vio traducido en una disminución de la inseguridad alimentaria en la zona, que continuó afectando al 52% de la población, tal y como señaló OCHA en el resumen del Proceso de Llamamientos Consolidados para 2012.<sup>26</sup> La muerte de civiles fue un 30% superior a la registrada en Gaza y Cisjordania durante 2010, según OCHA. Al menos mil personas fueron desplazadas por la destrucción de su vivienda en Cisjordania en 2011, el doble que en 2010, y también se habría doblado el número de ataques contra población palestina por parte de colonos, según denunció un grupo de ONG y defensores de los derechos humanos en diciembre.<sup>27</sup> Un dato revelador ofrecido por UNRWA señaló claramente el deterioro sufrido en la última década en Palestina: en 2002 la proporción de refugiados que dependía de la asistencia de la agencia en Gaza y Cisjordania era del 10% y el 3,5% del total respectivamente; en 2011 el porcentaje se había elevado al 70% en Gaza y el 50% en Cisjordania. Uno de los avances más celebrados fue la reapertura en el mes de mayo del paso de Rafah que comunica Egipto y Gaza y que permanecía cerrado desde la victoria de Hamas en los comicios de 2007. En septiembre, un informe de la Autoridad Nacional Palestina cifró en 5.000 millones de euros anuales el coste de la ocupación israelí sobre la economía palestina.

### 4.3. Balance de la acción humanitaria en 2011

A continuación se analizan diversos aspectos relacionados con las crisis humanitarias y la acción humanitaria durante 2011, en concreto las principales dificultades enfrentadas por las organizaciones de asistencia y el papel desempeñado por los países donantes.<sup>28</sup>

#### a) Principales dificultades de la acción humanitaria

Los contextos en los que se desarrolla la acción humanitaria ponen de relieve los retos a los que los actores humanitarios se enfrentan a la hora de desempeñar su labor.

Los principios de neutralidad, imparcialidad, humanidad e independencia muchas veces quedan en entredicho por la realidad, que exige respuestas que no siempre se acomodan al cumplimiento de estas máximas.

Diversos informes recordaron durante el año la importancia de tener capacidad de negociación con los actores armados, las comunidades y los actores políticos para poder mantener las operaciones humanitarias en terreno en países con altos niveles de inseguridad. Los analistas llamaron la atención sobre cómo las políticas y la legislación antiterrorista de muchos países dificulta la relación con grupos que se encuentran en las listas terroristas, con los que es necesario desarrollar mecanismos de confianza y canales de comunicación efectivos que permitan afianzar la neutralidad de la organización humanitaria para brindar asistencia. En *To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*,<sup>29</sup> OCHA pedía un retorno a los principios humanitarios que facilitara el acceso a las poblaciones afectadas por la violencia. Otro informe de ALNAP,<sup>30</sup> evidenciaba cómo la excesiva burocracia en algunos se convertía en un impedimento para el desarrollo de la labor humanitaria, que en muchas ocasiones necesita de respuestas inmediatas. La necesidad de mejorar la formación y capacitación del personal local fue señalada como imprescindible en ambos informes, puesto que las estadísticas demuestran que son los más afectados por ser los más expuestos a la violencia y suelen ser, frecuentemente, sus víctimas. Otro informe de Humanitarian Policy Group enfatizaba a comienzos del año la necesidad de hacer de la gestión de riesgos una prioridad dentro de las organizaciones humanitarias, compartiendo análisis con otras entidades y mejorando la coordinación dentro y hacia fuera, asegurando también los recursos para financiar estos mecanismos y contribuyendo a mejorar el manejo de las dificultades en terreno.<sup>31</sup>

La reducción del **espacio humanitario**, debido a la pervisión de los principios de la acción humanitaria en favor de la consecución de fines distintos a los de la asistencia, quedó patente en diversos contextos durante el año. Este "espacio" se define como el necesario para brindar asistencia y se sustenta sobre la imparcialidad, neutralidad, humanidad e independencia de esta acción. La presencia de múltiples actores con objetivos dispares en los países en conflicto hace que, en ocasiones, las fronteras entre los fines humanitarios y políticos sean intencionadamente difuminadas como estrategia de acercamiento a la población afectada por la violencia, con el fin de lograr su aceptación o su apoyo a determinadas estrategias político-militares. La confusión entre los fines de lo humanitario y lo político ponen en peligro la asistencia y a las personas encargadas de llevarla a cabo,

26. OCHA. *Overview of the 2012 Consolidated Appeals and Similar Concerted Humanitarian Action Plans*. Ginebra: OCHA, 14 de diciembre de 2011. <[http://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/CAP\\_2012\\_Overview\\_of\\_2012\\_CA.pdf](http://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/CAP_2012_Overview_of_2012_CA.pdf)>.

27. VV. AA. *Record number of Palestinians displaced by demolitions as Quartet continues to talk*. Londres, 13 de diciembre de 2011. <<https://www.amnesty.org/es/node/28712>>.

28. 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.

29. Egeland, Jan, Adele Harmer y Abby Stoddard. *To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*. Ginebra: OCHA, abril 2011. <[http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/Good\\_practice\\_for\\_humanitarians.pdf](http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/Good_practice_for_humanitarians.pdf)>.

30. Buchanan-Smith, Margie y Kin Scriven. *Leadership in Action: Leading Effectively in Humanitarian Operations*. Londres: ALNAP y ODI, junio de 2011. <<http://www.alnap.org/pool/files/leadership-in-action-alnap-study.pdf>>.

31. Metcalfe, Victoria, Ellen Martin y Sara Pantuliano. *Risk in Humanitarian Action: Towards a Common Approach*. Londres: HPG y ODI, enero de 2011. <<http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=5463&title=risk-common-action-humanitarian-approach-management>>.

puesto que pasan de ser considerados como neutrales a ser vistos como actores con una “agenda oculta”. Un claro ejemplo de la perversión de lo humanitario durante 2011 fue la actuación militar llevada a cabo en **Libia**, y sustentada por los Gobiernos de los países occidentales que apoyaron la operación en el país bajo la etiqueta de “humanitaria”. El objetivo esgrimido por los políticos fue la asistencia humanitaria de la población y no el apoyo directo a una de las partes del conflicto, tal y como se materializó posteriormente. Otro obstáculo para la acción humanitaria independiente y que contribuye a la reducción del espacio humanitario son las leyes anti-terroristas. En este sentido, en **Somalia**, la decisión del grupo armado al-Shabaab de permitir la entrada de las organizaciones humanitarias a las zonas bajo su control facilitó que EEUU permitiera a sus organizaciones retornar a esta zona del país, pese a violar así la Ley Antiterrorista estadounidense.<sup>32</sup> Sin embargo, al concluir el año al-Shabaab revocó su decisión y expulsó de nuevo de su territorio a todas las organizaciones que no eran vistas como neutrales, permitiendo sólo la presencia del CICR y MSF.

**La confusión intencionada entre los fines de lo humanitario y lo político ponen en peligro la asistencia y a las personas encargadas de llevarla a cabo**

Otro elemento distorsionador de los fines humanitarios lo componen las misiones integradas de la ONU, que pretenden aunar en una sola agenda objetivos de seguridad y construcción de Estado utilizando la acción humanitaria como un instrumento más para perseguir estos fines. En este sentido, se corre el riesgo de que las prioridades de la asistencia humanitaria estén basadas en aspectos ajenos al grado de necesidad humanitaria de la población, como la resolución de disputas o la pacificación de zonas. La conversión de la misión de mantenimiento de la paz en **RD Congo**, MONUC, en misión integrada MONUSCO, abrió interrogantes sobre la coherencia y la coordinación de las acciones militares, políticas y humanitarias, analizadas por Humanitarian Policy Group en su informe *Humanitarian Action, Early Recovery and Stabilisation in the DR Congo*.<sup>33</sup> Una de sus principales conclusiones señalaba que no existía una relación directa entre provisión de asistencia humanitaria y seguridad, como tampoco la había entre asistencia y paz, y llamaba a los actores humanitarios a reevaluar sus posiciones en un escenario cambiante con el fin de hacer valer sus principios y sus prioridades.

La **politicización de la ayuda humanitaria** afectó seriamente a la provisión de asistencia en **RPD Corea**, por las exigencias de los donantes hacia Pyongyang para que retomara las negociaciones en torno a su programa nuclear y sus relaciones con Corea del Sur. La distribución de alimentos por parte del Gobierno de **Etiopía** fue denunciada por su falta de neutralidad, y un año más surgieron acusaciones del uso del reparto de alimentos como medio para conseguir votos. En **Myanmar**, el grupo armado KIA rechazó los alimentos enviados por la Junta Militar para asistir a la población desplazada por el con-

flicto. En **Kirguistán**, el Gobierno fue acusado también de beneficiar a los miembros de las etnias kirguís en detrimento de las uzbekas en el reparto de viviendas en la región de Osh.

La **falta de acceso** quizás fue el problema que más se agudizó durante el año en la mayor parte de los contextos de emergencia. Los nuevos contextos de violencia, como Libia, Siria, Yemen y varias regiones de Sudán, fueron escenario de los impedimentos de sus respectivos gobiernos a la hora de acceder a las víctimas. En otros casos, fueron los grupos armados los que vetaron el acceso, como al-Shabaab en Somalia o los grupos talibán en Afganistán y Pakistán. El aislamiento internacional de países como Eritrea o RPD Corea, donde la presencia de organizaciones humanitarias es prácticamente nula, contribuyó al deterioro de la situación humanitaria en ambos contextos.

Además, la respuesta a crisis humanitarias preocupantes, como la de Níger, podría verse en entredicho en 2012 por la necesidad de asegurar las operaciones de asistencia en territorio amenazado por las actividades del grupo de origen argelino AQMI, que frecuentemente recurre al secuestro. El rapto de tres cooperantes europeos en los campos argelinos de Tindouf –que acogen a los refugiados saharauis– por parte de una supuesta facción disidente de AQMI, podría ser el precedente de los retos de seguridad en la zona de cara a 2012. El acceso de organizaciones internacionales fue vetado en algunas zonas de Somalia, Sudán, Afganistán y Pakistán, entre otros.

Asimismo, los trabajadores humanitarios continuaron siendo el **objetivo de la violencia** en 2011. Los secuestros se sucedieron en la región del Cuerno africano, R. Centroafricana, Sáhara y Sudán, no siempre vinculados a reivindicaciones políticas de grupos armados. Además, las organizaciones y agencias humanitarias fueron objetivo de ataques en prácticamente todos los contextos de violencia en los que se desarrolló una emergencia humanitaria. Según los datos recogido por Aid Worker Security Database,<sup>34</sup> el número de ataques contra organizaciones humanitarias se ha triplicado en los diez últimos años, pasando de 42 en el 2000 a 129 en 2010. **Afganistán, Somalia y Sudán** son señalados por esta misma fuente como los países donde se producen más ataques contra objetivos humanitarios. Este aumento corresponde no sólo a la mayor presencia de organizaciones humanitarias en zonas en conflicto, sino también a la percepción sobre la neutralidad de sus acciones y a la vulnerabilidad de sus trabajadores frente a los ataques, ya que muchas organizaciones evitan el uso de cuerpos o dispositivos de seguridad para poder acceder a las poblaciones afectadas. El informe *Aid Worker Security Report 2011* destacó el fuerte incremento del secuestro de trabajadores humanitarios en los últimos años.<sup>35</sup> Frente al pico alcanzado en el número de ataques contra organizaciones humanitarias

32. La legislación estadounidense considera que las organizaciones humanitarias contribuyen al mantenimiento de redes terroristas cuando sufren asaltos y robos por parte de los grupos considerados como terroristas. Véase el cuadro 4.1. dentro de este capítulo.

33. Bailey, Sarah. *Humanitarian Action, Early Recovery and Stabilisation in the DR Congo*. HPG Working Paper. Londres: ODI, julio de 2011. <<http://www.odi.org.uk/resources/docs/7239.pdf>>.

34. Aid Worker Security Database, <<https://aidworkersecurity.org/>>.

35. Stoddard, Abby, Adele Harmer y Katherine Haver. *Aid Worker Security Report 2011*. Dublín: Humanitarian Outcomes, agosto de 2011. <<https://aidworkersecurity.org/sites/default/files/AidWorkerSecurityReport2011.pdf>>.

Tabla 4.2. Respuesta de los donantes durante 2011

	Principales llamamientos humanitarios <sup>36</sup>	Principales organismos receptores	Principales sectores receptores	Principales donantes <sup>37</sup>	TOTAL
<b>Ayuda humanitaria a través de Naciones Unidas</b>	1. Libia (83%) 2. Somalia (82%) 3. Kenya (70%) 4. Sudán (64%) 5. Yemen (63%)	1. PMA 2. UNICEF 3. ACNUR 4. OIM 5. FAO	1. Alimentación 2. Coordinación y apoyo 3. Salud 4. Seguridad 5. Agricultura	1. EEUU (25,3%) 2. UE (11,5%) 3. Fondos transferidos <sup>38</sup> (10,3%) 4. Reino Unido (6,4%) 5. Japón (6,3%)	5.309 millones de dólares
<b>Ayuda humanitaria global</b>		1. PMA 2. ACNUR 3. UNICEF 4. CICR 5. Varios	1. No especificado 2. Alimentación 3. Salud 4. Coordinación y apoyo 5. Agricultura	1. EEUU (25%) 2. UE (13,8%) 3. Privados (9,1%) 4. Reino Unido (5,57%) 5. Japón (5,1%)	12.100 millones de dólares

Fuente: Elaboración propia a partir de Financial Tracking Service de OCHA <<http://fts.unocha.org/>>. [Consultado el 15.12.2011].

en los años 2008 y 2009, se produjo una reducción sustantiva en 2010 que los autores del informe atribuyen a la retirada de personal internacional en muchos de los contextos más peligrosos.

## b) El papel de los donantes

OCHA solicitó un total de 7.400 millones de dólares en su Proceso de Llamamientos Consolidados de 2011 para dar respuesta a las necesidades humanitarias de 50 millones de personas. Estos llamamientos fueron revisados en el mes de julio e incrementados hasta los 7.900 millones de dólares. A este dato hay que añadir los diversos llamamientos de emergencia (*flash appeals*) que se produjeron durante el año: Sri Lanka, Libia, Namibia, Pakistán, El Salvador y Nicaragua; todos ellos destinados a paliar los efectos de las inundaciones salvo en el caso libio. El total de fondos requeridos a través de Naciones Unidas ascendió a finales de año a 8.885 millones de dólares, de los que sólo se logró recaudar un 59%.

La crisis económica que enfrentan muchos de los principales países donantes fue uno de los factores que explican la contracción de la financiación destinada a cubrir los llamamientos humanitarios emitidos por Naciones Unidas en 2011. El total de donaciones destinadas a la ayuda humanitaria global se redujo un 21%, mientras que el ejecutado a través de la ONU se retrajo un 22%. Los llama-

mamientos de carácter anual menos financiados fueron los destinados a cubrir las emergencias de África Occidental (37%), Níger (44%) y R. Centroafricana (45%). En el caso de los llamamientos que obtuvieron una mejor respuesta, como Libia (83%) o Somalia (82%) la visibilidad que obtuvieron ambas crisis en los medios de comunicación contribuyó claramente a este logro. En total, la emergencia en el Cuerno Africano logró recaudar prácticamente el 80% de lo solicitado y OCHA puso de relieve las donaciones ofrecidas por países musulmanes, como los 350 millones de dólares ofrecidos por la Organización para la Cooperación Islámica (antigua Organización para la Conferencia Islámica).

No se produjeron cambios significativos en los principales organismos receptores, salvo el aumento de fondos destinados a la OIM y el CICR, que pasaron del quinto al cuarto puesto. El OIM recibió grandes cantidades de fondos para poner en marcha una de las principales operaciones de evacuación de refugiados de su historia producida por la crisis libia.<sup>39</sup> En relación al CICR, una de las hipótesis que podrían explicar su auge sería el aumento de zonas en conflicto de difícil acceso donde la Cruz Roja sería la única institución con capacidad de mantenerse en el terreno.<sup>40</sup> En cuanto a los principales sectores receptores de fondos cabe destacar el aumento de la financiación destinada a tareas de seguridad, lo que se explicaría también por la necesidad de actuar en zonas de alto riesgo donde los trabajadores humanitarios son objetivo de la violencia.<sup>41</sup>

**La crisis económica contribuyó a la reducción de la financiación de la acción humanitaria**

36. Realizados a partir del sistema de Naciones Unidas. El tanto por ciento indica el porcentaje de fondos recaudado por el llamamiento respecto a lo solicitado y, por lo tanto, señala el grado de apoyo de la comunidad internacional.

37. El porcentaje señala la contribución del donante respecto a la financiación total, independientemente de su PIB.

38. Fondos hechos efectivos por los donantes, en el ejercicio anterior, y transferidos al presente año.

39. El retorno de desplazados internos hacia Sudán del Sur y la protección de los desplazados por el conflicto somalí se encontraban también entre las principales actividades de la OIM en 2011.

40. Somalia, Afganistán, el Cuerno de África y Pakistán encabezaban el listado de países a los que el CICR destinó más fondos durante 2011.

41. Según el Financial Tracking Service de OCHA todos los fondos destinados a seguridad de los equipos en 2011 se dedicaron a las operaciones en Somalia.