



Más allá de los titulares

Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados



# Más allá de los titulares

Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados

## Agradecimientos:

Este informe ha sido escrito por Amelia Bookstein. La autora quiere expresar su agradecimiento a todo el personal de Oxfam, contrapartes y expertos académicos que han colaborado en su elaboración. En especial, quisiera agradecer las contribuciones o apoyo de las siguientes personas:

Andrew Bonwick, Jamie Balfou-Paul, Ed Cairns, Constantino Casasbuenas, James Darcey, John Fairhurst, Andy Hill, Joanne Macrae, Jennifer McAvoy, Jan Penrose, Roxane Philson, Judith Randel, Nicola Reindorp, Bernice Romero, Paul Smith-Lomas, Hugo Slim, ans Sophia Swithern.

La edición en español ha sido elaborada por las siguientes personas:

Albert Nolla en la traducción y Eva Quintana en la edición de contenidos y corrección de estilo, con el apoyo de Diana Casellas e Itziar Franco en la corrección de estilo.

Foto de portada: Crispin Hughes / Oxfam

Foto de contraportada: Howard Davies / Oxfam

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional.

Oxfam GB es miembro de Oxfam Internacional.  
ONG registrada No. 202918

© Oxfam Internacional 2003

## Índice

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>2</b>	<b>4. La protección de los desterrados por los conflictos: el refuerzo de los derechos de los refugiados</b>	<b>45</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>8</b>	Asilo: pasos preocupantes para restringir la protección	47
<b>2. La protección de los civiles en los conflictos</b>	<b>12</b>	Discriminación después de la 'guerra contra el terror'	49
Indiferencia ante violaciones del Derecho Internacional Humanitario	13	Inseguridad en el asilo: dónde falla la protección	51
Cómo actúan las potencias	15	Recomendaciones	52
El incumplimiento de unas responsabilidades de protección más amplias: armar y formar a los que cometen atrocidades	16	<b>5. Conclusión: reforzar el sistema internacional para proteger a los civiles atrapados en conflictos</b>	<b>56</b>
En busca de soluciones: reafirmar el imperio del Derecho Internacional Humanitario	18	Sumario de Recomendaciones	58
Negociar el acceso humanitario	18	Notes finales	60
Presión diplomática para proteger a los civiles	19	Webs útiles	62
Mantenimiento y cumplimiento de la paz	19	Referencias	62
Responsabilizar a los criminales de guerra	22		
El control de las armas	23		
Avances: el papel de la ONU	25		
Recomendaciones	27		
<b>3. Ayuda humanitaria: guiada más por la política que por la necesidad</b>	<b>30</b>		
Una crítica escasez de recursos	30		
Financiación insuficiente y sesgada	31		
Crisis 'calientes' y crisis olvidadas	33		
¿Un caso de atención pasajera?	34		
El papel de los principales donantes	35		
Bilateralización de la ayuda	35		
La falta de transparencia: un escándalo de responsabilidad	38		
Los estudios sobre financiación humanitaria	39		
La financiación del conjunto vale menos que la suma de las partes	39		
Pasos adelante: principios para el buen donante	40		
La protección en el análisis de necesidades y el papel de la ONU	41		
Recomendaciones	43		

## Resumen ejecutivo

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, los dirigentes de las potencias internacionales más importantes se han concentrado en hacer frente a lo que consideran la mayor amenaza a la seguridad mundial: la combinación de armas de destrucción masiva y terrorismo internacional. En la cumbre del G8 del año 2003, celebrada en Francia, los dirigentes de Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos coincidieron en que esta combinación planteaba, en la actualidad, la mayor amenaza a la seguridad mundial. Si bien estas amenazas son reales, el terror no es nada nuevo para millones de personas atrapadas en los conflictos aparentemente irresolubles que tienen lugar en todo el mundo. Tanto grupos armados rebeldes como fuerzas gubernamentales llevan años aterrorizando a los civiles en demasiados conflictos.

Oxfam y nuestros socios estamos presenciando desde hace tiempo casos de destrucción masiva: desde Sudán hasta Colombia, de Liberia a Indonesia, millones de personas siguen siendo asesinadas, violadas, heridas u obligadas a huir de sus hogares. Durante muchos años, estos conflictos han causado mucha más muerte y destrucción de la que ha causado el terrorismo internacional. Sin embargo, desde el año 2001 se han dado ciertas tendencias que han provocado que los civiles sean incluso más vulnerables que antes:

### 1. Partes en guerra que dirigen sus ataques a civiles.

Los ataques directos a civiles forman parte de la cruel realidad de la mayoría de conflictos que tienen lugar en todo el planeta. La comunidad internacional no hace cumplir suficientemente el derecho internacional humanitario, por lo que el sufrimiento de los civiles no ha disminuido en lo más mínimo. La atención prestada a la ‘guerra contra el terror’ amenaza con eclipsar aún más este sufrimiento, ya que las partes en guerra llevan a cabo su lucha impunemente. Aunque las recientes operaciones militares de EEUU y Reino Unido en Iraq y Afganistán han intentado minimizar el impacto negativo de sus acciones sobre los civiles, en opinión de Oxfam no han cumplido con el derecho internacional que protege a los no combatientes.

### 2. Mucha ayuda humanitaria para los casos ‘prioritarios’ y muy poca para los otros.

Por ejemplo, en 2003, los gobiernos donantes ofrecieron rápidamente unos 2 mil millones de dólares para la posguerra en Iraq. Esta cifra supone unos 74 dólares por persona necesitada. En cambio, los donantes sólo ofrecieron

17 dólares por persona a la República Democrática del Congo y 7 dólares por persona a Indonesia. Si observamos los totales donados para emergencias, la diferencia es sorprendente: los mismos donantes que rápidamente se presentaron con los millones para Iraq alegan falta de fondos para no responder a los llamamientos humanitarios para Burundi, Guinea y la mayoría de países en crisis, a pesar de que estos llamamientos sólo piden un 1% del dinero donado a Iraq.

### 3. Consideraciones sobre los derechos humanos ignoradas en la lucha contra el terror.

Durante el año que siguió al 11 de septiembre de 2001, la Administración Bush solicitó al Congreso de EEUU unos 3.800 millones de dólares para ayuda militar destinada a 67 países con el supuesto fin de apoyar la lucha contra el terrorismo, a pesar de que la mitad de esos gobiernos han sido criticados por el mismo Departamento de Estado por su trayectoria en materia de derechos humanos.

### 4. La independencia y la imparcialidad de la ayuda humanitaria están amenazadas.

EEUU está sentando un precedente peligroso al intentar utilizar a los militares para distribuir la ayuda humanitaria en algunas partes de Iraq y Afganistán. Además, el borrador de la constitución de la UE enreda peligrosamente la ayuda humanitaria con la agenda contra el terrorismo. En las guerras que tienen lugar en todo el mundo, esta violación del espacio para una acción humanitaria imparcial podría impedir la distribución de ayuda humanitaria basada en la necesidad. Incluso podría provocar que las agencias de ayuda o las personas a quienes asisten fueran seleccionadas para ser atacadas.

Trabajando en todo el mundo, Oxfam ha observado el alto coste humano provocado por la falta de protección y asistencia de la comunidad internacional para los civiles que se encuentran amenazados en contextos de conflictos. Oxfam cree que es hora de volver a centrar la atención internacional en los conflictos que matan y empobrecen a millones de personas año tras año, y que en la mayoría de casos no tienen nada que ver con los acontecimientos que han tenido lugar desde el año 2001. En la actualidad la comunidad internacional responde a estas crisis de manera desigual tanto desde el punto de vista del compromiso político y diplomático como del de la ayuda humanitaria.

### Oxfam pide que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) y los dirigentes mundiales impulsen a toda la comunidad internacional a actuar con más coherencia tanto para proteger a los civiles como para garantizar el suministro imparcial de ayuda humanitaria basada en las necesidades y no en las prioridades políticas.

Casi la mitad de los fondos aportados por los gobiernos donantes en el año 2002 para los 25 llamamientos humanitarios de la ONU fueron a un solo país, Afganistán, un lugar terriblemente pobre, pero que también figuraba en el número uno de la lista de prioridades en la ‘guerra contra el terror’. Los 24 países restantes tuvieron que apañárselas con lo que quedaba. Este tipo de injusticia respecto a la financiación se produce año tras año. Si bien Oxfam no propone que se reduzca la financiación a ninguna emergencia en que haya necesidad, el reto consiste en conseguir fondos sin desviar recursos de los millones de personas afectadas por otras emergencias.

También sabemos por la experiencia que nos da haber trabajado en decenas de guerras que lo que necesitan los civiles no es dinero, sino paz. Hasta que la paz no sea posible, es fundamental garantizar la protección de los civiles. Bajo el Derecho Internacional Humanitario (DIH) todos los gobiernos tienen el deber de proteger a los civiles de los peores estragos de la guerra y de permitirles vivir sin violencia, coerciones y privaciones. Sin embargo, la comunidad internacional no está suministrando esta protección a la mayoría de niños, mujeres y hombres atrapados en los conflictos actuales.

No existe una acción válida para todos los casos para proteger a los civiles, pero el compromiso internacional es básico. Existen varias acciones que la comunidad internacional debe llevar a cabo más sistemáticamente. A veces será necesaria una fuerte presión diplomática en las difíciles negociaciones para garantizar que los civiles tengan acceso a la ayuda humanitaria detrás de las líneas de fuego. En casos extremos, puede ser necesario aportar soldados a una misión bajo el mandato de la ONU para hacer cumplir un alto el fuego y proteger a los civiles. En cualquier caso, los estados deben actuar para evitar que el suministro de armas alimente conflictos o contribuya a la violación de los derechos humanos.

El CSNU y en especial sus cinco miembros permanentes, tienen una gran responsabilidad en salvaguardar la paz y la seguridad internacionales. Su deber no es tan sólo tratar de resolver amenazas importantes para el mundo industrializado, sino también hacer cumplir el derecho internacional con el fin de proteger la vida y dignidad de los civiles que están sufriendo en los 42 conflictos violentos abiertos en el mundo. Pero están muy lejos de cumplir este objetivo.

---

**La comunidad internacional debería reafirmar el compromiso que ha firmado con el Derecho Internacional Humanitario. En particular, Oxfam pide las siguientes acciones:**

- **La comunidad internacional –liderada por el Consejo de Seguridad de la ONU– debe comprometerse activamente con la resolución de conflictos y la protección de los civiles en crisis olvidadas.** Deben utilizarse todas las herramientas posibles, incluyendo la negociación de acceso, la presión diplomática y, en casos extremos, la aportación de soldados a misiones para el mantenimiento de la paz lideradas por la ONU con un mandato claro de protección de civiles. Además, los gobiernos y la ONU deberían analizar de manera sistemática la mejor manera de proteger a los civiles vulnerables en cualquier crisis.
- **Todas las partes en un conflicto deben diseñar su táctica militar de modo que prevea la protección de los civiles.** Cualquier acción militar debe distinguir entre objetivos militares y civiles, y sólo dirigir ataques contra los primeros. En cualquier caso, deben tomarse todas las precauciones para minimizar el daño a los civiles y la fuerza utilizada debe ser proporcional a los beneficios militares previstos. Todas las partes deben permitir el paso libre de la ayuda humanitaria durante todo el conflicto. Todos los firmantes de los Convenios de Ginebra tienen la obligación de instar a los otros países a hacer lo mismo y, así mismo, abstenerse por completo de animar, tolerar o armar a aliados que estén cometiendo violaciones.
- **Los gobiernos donantes deben demostrar que están proporcionando ayuda humanitaria en base a la necesidad y no a la prioridad política.** Deben comprometerse a financiar sistemática y suficientemente todas las emergencias, con un énfasis especial en financiar de manera efectiva las crisis olvidadas. En concreto, deben adoptar medidas específicas para llevar a cabo el plan de acción de la conferencia sobre *Buenas Prácticas en las Donaciones* celebrada en junio de 2003, incluyendo el apoyo a la propuesta de desarrollar un análisis sistemático del riesgo y la necesidad – tal como propuso el Instituto de Desarrollo Internacional británico.
- **Los gobiernos deben reconocer y preservar en todo momento el carácter independiente, imparcial y civil de la ayuda humanitaria.** Éste es un aspecto fundamental en un momento en que EEUU está liderando la lucha internacional contra el terrorismo y la UE está desarrollando su identidad política y su constitución. En muchos casos, la protección de civiles, el acceso de las comunidades a la ayuda humanitaria y la seguridad de los trabajadores humanitarios dependen de este punto.
- **Los gobiernos deben realizar inversiones mayores, continuas y equitativas a la hora de afrontar las causas de las migraciones forzadas y de apoyar soluciones duraderas para los refugiados y los solicitantes de asilo.** La UE debe asegurarse de que estos esfuerzos no estén reservados sólo para los países y regiones que actualmente son la mayor fuente de solicitantes de asilo. Los gobiernos occidentales deben centrarse en buscar soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas, refugiadas y solicitantes de asilo, en lugar de ignorar sus compromisos.
- **Las agencias humanitarias – ONG, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la ONU– deben esforzarse constantemente para alcanzar la calidad, la responsabilidad y la eficacia en el suministro de asistencia humanitaria.** Basándose en iniciativas como Esfera y el Proyecto de Rendición de Cuentas en la Acción Humanitaria (*Humanitarian Accountability Project, HAP*), las agencias deben tomar medidas concretas para garantizar el suministro imparcial de asistencia humanitaria y una mayor responsabilidad hacia las personas a quienes intentan asistir.

# 1

۱۱۱۸ دتخاس شوید



کابل متحد و یاریست محترم ندو

موسس زامرد خدایت بنیارت

Esta mujer afgana camina frente a un mural con dibujos de minas terrestres y granadas, artefactos que continúan hiriendo y matando civiles en el país. A pesar de haber sufrido años de guerra, sequía y aislamiento internacional, Afganistán era una emergencia olvidada antes de los ataques del 11 de septiembre.

## Introducción

پرتو لاله محمد دالمتحد دیاں پاکو دار و او یاد عظمی صد  
غبر و کورک

# 1. Introducción

Desde los atentados del 11 de Septiembre de 2001, los dirigentes de las potencias internacionales más importantes se han concentrado en hacer frente a lo que consideran la mayor amenaza a la seguridad mundial: la combinación de armas de destrucción masiva y terrorismo internacional. En la cumbre del G8 del año 2003, celebrada en Francia, los dirigentes de Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos coincidieron en que esta combinación planteaba en la actualidad la mayor amenaza a la seguridad mundial. Si bien estas amenazas son reales, el terror no es nada nuevo para millones de personas atrapadas en conflictos aparentemente irresolubles que tienen lugar en todo el mundo. Tanto fuerzas rebeldes como gubernamentales llevan años aterrorizando a los civiles en demasiados conflictos. Tanto Oxfam como nuestras contrapartes estamos presenciando

desde hace tiempo casos de destrucción masiva: desde Sudán hasta Colombia, de Liberia a Indonesia, millones de personas siguen siendo asesinadas, violadas, heridas o forzadas a desplazarse. El presidente George Bush, asegura regularmente que EEUU está ganando la ‘guerra contra el terror’. Sin embargo, para la mayoría de personas que sobreviven en las zonas en guerra de todo el mundo, la comunidad internacional está perdiendo esta lucha. En el año 2002 había unos 42 conflictos violentos en todo el mundo, 29 de los cuales eran considerados como crisis graves.<sup>1</sup> Durante muchos años, los ataques contra civiles han sido habituales en Sudán, la República Democrática del Congo, Colombia, Afganistán, Israel y los Territorios Ocupados Palestinos – por nombrar sólo algunos de los países en los que Oxfam tiene experiencia directa. En la actualidad, 13 millones de personas

## Protección humanitaria

La protección humanitaria se ocupa de evitar o mitigar los efectos más perjudiciales, directos o indirectos, que la guerra tiene sobre los civiles. Básicamente tiene que ver con la manera como se lleva a cabo el conflicto armado y con la manera como son tratadas las personas, incluyendo las refugiadas y desplazadas. La protección humanitaria es guiada por las amenazas reales con que se enfrentan las comunidades y los individuos.

Basándose en su experiencia sobre el terreno y en el derecho internacional, Oxfam cree que un enfoque coherente a la protección de los civiles debería significar que las personas tengan derecho a vivir libres de:

- **Violencia** o amenaza de violencia. Esto incluye – sin limitarse- a: asesinatos, torturas, violaciones, heridas, abusos y secuestros.
- **Coerciones.** Puede incluir desplazamientos forzados, retornos forzados u obstaculización del retorno, prostitución forzada o reclutamiento forzoso.

- **Privaciones.** Puede incluir la denegación del acceso a asistencia humanitaria, la destrucción de refugio, propiedades o ganado y el impedimento de medios para subsistir.

Aunque el DIH establece que las fuerzas beligerantes tienen obligaciones concretas, las principales fuentes de protección son los gobiernos e instituciones nacionales. Según la legislación internacional, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar sólo cuando los propios estados no pueden o no quieren cumplir sus responsabilidades de proteger la vida, la seguridad y el acceso a los servicios esenciales de su población. El imperativo humanitario exige que incluso en las situaciones más difíciles, y especialmente en estas situaciones, la responsabilidad de proteger la población y de salvar vidas siga siendo un objetivo fundamental. Oxfam trabaja para lograr que se cumplan los principios y la práctica de la protección humanitaria a través de proyectos directos.

viven como refugiados, la gran mayoría de las cuales acogidas por países africanos y asiáticos en vías de desarrollo. Otros 23 millones de personas viven como desplazados internos.<sup>2</sup>

Sólo una pequeña minoría de estas noticias de sufrimiento humano han llegado a los periódicos o a las televisiones internacionales, e incluso menos son objeto de debate por parte de gobiernos para determinar qué acción política se puede emprender para salvar vidas. La gran mayoría de emergencias han pasado desapercibidas, ya que la atención de los medios de comunicación y de los políticos de todo el mundo se ha centrado en el terrorismo y en la situación en Iraq. Millones de civiles han seguido sufriendo atrocidades y privaciones terribles; como consecuencia, millones de personas han muerto.

Ha llegado el momento de centrar la acción internacional en estos civiles, así como en las amenazas del terrorismo internacional. Los gobiernos están preocupados por el terrorismo porque la vida y la dignidad de millones de personas dependen de ello. Esta es la misma razón por la que la comunidad internacional debe centrarse en proteger a los civiles atrapados en conflictos irresolubles. Es necesario afrontar las amenazas a la seguridad de un modo que refuerce los fundamentos del sistema multilateral internacional y respete el Derecho Internacional Humanitario sobre protección de civiles. Actualmente, existe un aumento peligroso de la tolerancia hacia las violaciones de los derechos humanos, del DIH y del Estatuto de los refugiados cometidos por algunos aliados en la lucha contra el terrorismo internacional. Sacrificar la protección de los civiles por los intereses geopolíticos fue una de las peores características de la Guerra Fría. En los años 90, con la relajación de las tensiones entre EEUU y Rusia, pareció como si las potencias ya no creyeran que el resto de gobiernos pertenecían a uno de los dos grupos: con ellos o contra ellos. Sin embargo, la actitud de ‘con nosotros o contra nosotros’ ha resurgido en la ‘guerra contra el terror’, con una nueva permisividad ante abusos y violaciones.

Desde el año 2000, cuando Oxfam planteó por primera vez su preocupación por las emergencias olvidadas y la injusta distribución de la ayuda humanitaria por parte de los donantes, el escenario ha cambiado muy poco.<sup>3</sup> La respuesta internacional a las crisis humanitarias debería determinarse por la necesidad, no por intereses estratégicos o por la cobertura que de ellas hagan los medios de comunicación. No obstante, los actuales niveles de gasto y compromiso no sólo están lejos de ser suficientes, sino que no se distribuyen según la necesidad. Cada vez más, los donantes sólo dan dinero a sus crisis preferidas – asignando ayuda para determinados países o proyectos. Con la ‘guerra contra el terror’ en primer plano y con los miles de millones de dólares que se están gastando sólo en esta lucha, existe un riesgo incluso mayor de que aumente el número de emergencias olvidadas.

No obstante, recientemente se han producido algunos acontecimientos esperanzadores. Los avances de los donantes hacia el establecimiento de Principios de Buenas Prácticas en las Donaciones son el primer paso para tratar de resolver estas cuestiones. También lo son las fuerzas de paz de la UE en la República Democrática del Congo, Operación Artemis, la primera fuerza de estas características en una guerra fuera de Europa. Se trata de un momento decisivo, en que unos pasos positivos podrían llevar a la comunidad internacional en la dirección de sus responsabilidades y obligaciones para proteger a los civiles. La otra posibilidad es que, precipitándose para satisfacer las exigencias de su actual agenda geopolítica, la comunidad internacional se deje llevar por las malas prácticas, la discriminación y las violaciones del derecho internacional humanitario.

Ahora más que nunca, la única salida es adoptar todas las medidas posibles para proteger a los civiles dondequiera y cuando quiera que se encuentren necesitados, y adoptarlas a través de la ONU para mejorar el orden internacional en lugar de debilitarlo.

# 2



**La protección de los civiles en los conflictos: más amenazas que nunca**

Este dibujo muestra la escena de un soldado y un preso vista a través de los ojos de un niño secuestrado por las milicias en el norte de Uganda. Las niñas y niños son especialmente vulnerables a la violencia, la coerción y la privación durante un conflicto.

## 2. La protección de los civiles en los conflictos

Durante muchos años, los civiles han sido objeto de violencia en guerras de todo el mundo. Los conflictos recientes no han sido la excepción: de Colombia a la República Democrática del Congo, de Sudán a Chechenia e Indonesia, los civiles han sido atacados, violados, desplazados y reclutados con poco o ningún respeto hacia el derecho internacional humanitario. Los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001 y las guerras que se han venido desarrollando desde entonces pueden provocar que los civiles de la gran mayoría de conflictos queden aún más olvidados.

Los Convenios de Ginebra obligan a todas las partes en guerra a proteger a los civiles atrapados en conflictos. Ningún motivo puede justificar una guerra a cualquier precio y la comunidad internacional no debe tolerar ninguna violación contra civiles bajo ningún concepto, independientemente de si éstos se

encuentran o no en el punto de mira internacional. Los gobiernos no deben permitir que la 'guerra contra el terror' eclipse las necesidades y los derechos de los civiles. Es necesario promover una acción más constante en la protección de civiles dondequiera y cuando quiera que se encuentren amenazados (como las medidas adoptadas en los años 2002 y 2003 en Sudán y República Democrática del Congo).

Cuando la comunidad internacional tiene la voluntad de ayudar a los civiles, la acción requerida puede variar según las necesidades específicas de protección de los civiles atrapados en conflictos. No tiene que tratarse necesariamente de apoyo militar. A menudo la presión diplomática, el acceso negociado y otras medidas pueden salvar vidas y permitir que las personas vivan con dignidad.

### Derecho Internacional Humanitario: distinción, precaución, proporción e imparcialidad en los conflictos

El DIH está destinado a limitar el sufrimiento humano y proteger a los civiles en los conflictos armados. Las reglas deben ser respetadas no sólo por los gobiernos y sus fuerzas armadas, sino también por los grupos opositores armados y por cualquiera otra parte en un conflicto. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977 son los instrumentos principales del derecho internacional humanitario. Las reglas básicas y las obligaciones pueden resumirse en los siguientes términos:

**Precaución:** No sólo los civiles y las infraestructuras básicas para su supervivencia no deben ser objeto de ataques, sino que deben adoptarse todas las precauciones cuando se ataquen o se fijen objetivos militares para evitar, y en cualquier caso minimizar, pérdidas o daños civiles fortuitos.

**Distinción:** En todo momento debe establecerse una distinción clara entre la población civil y los que participan en las hostilidades, y entre objetivos civiles y militares. Los ataques deben ir dirigidos solamente

contra objetivos militares. Así, los ataques indiscriminados que no distingan entre objetivos militares y civiles están prohibidos.

**Proporción:** Las partes en guerra están obligadas a contraponer cuidadosamente el beneficio militar directo de cualquier ataque a la posibilidad de causar daño a los civiles. Este daño no debe ser en ningún caso excesivo en relación al provecho militar concreto y directo previsto.

Otro aspecto clave de los Convenios de Ginebra es garantizar la capacidad de las organizaciones humanitarias de operar imparcialmente y en base a la necesidad de los beneficiarios, según sus mandatos.<sup>4</sup> Tanto las fuerzas gubernamentales como los grupos de oposición armada tienen un papel fundamental a la hora de garantizar que las acciones de sus oficiales, aliados o ciudadanos no dificulten la acción humanitaria. El acceso de las personas a la ayuda depende a menudo de la percepción de las agencias humanitarias como actores imparciales e independientes de cualquiera de las facciones en guerra.

### Indiferencia ante violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario

La mayoría de conflictos actuales se caracterizan por atrocidades terribles contra civiles, es decir, violaciones directas del derecho internacional humanitario por parte tanto de gobiernos como de fuerzas rebeldes. La escalada de la violencia en los conflictos conlleva a menudo que se seleccionen como objetivos infraestructuras civiles como hospitales, clínicas y escuelas, privando a la población de acceso a servicios básicos y fundamentales. Millones de personas en zonas de conflicto mueren de enfermedades evitables a causa de la falta de agua limpia, alimentos o servicios sanitarios. Las familias son divididas y separadas, con lo que sus redes de apoyo se descomponen. Los niños permanecen en una situación especialmente vulnerable, bajo la amenaza de ser raptados y obligados a combatir, mientras que las niñas a menudo son secuestradas y forzadas a ser trabajadoras sexuales. En la violencia provocada por cuestiones políticas, pero enmarcada en un contexto étnico y religioso, los civiles no sólo son las víctimas fortuitas de los conflictos, sino sus objetivos.

- Sólo en el año 2002, había unos 42 conflictos violentos en el mundo, 29 de los cuales eran considerados como crisis graves.<sup>5</sup>
- Desde el final de la Guerra Fría, el 90% de las víctimas mortales en los conflictos han sido no combatientes, en contraposición al 15% de principios del siglo XX.<sup>6</sup>
- En Burundi, en la última década, un total de 300.000 civiles han sido asesinados y un promedio de 100.000 personas han sido desplazadas cada mes.<sup>7</sup>
- Se calcula que en la República Democrática del Congo tres millones de personas han perdido la vida en los últimos tres años de conflicto<sup>8</sup>

- En Ruanda, aproximadamente un 40% de la población ha sido asesinada o desplazada desde 1994.<sup>9</sup>

La mayoría de la población afectada por algún conflicto en el mundo permanece dentro de su país, viviendo a menudo en condiciones de miseria y de inseguridad. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calcula que hay 23 millones de

### El coste humano de la violencia en Burundi

La guerra en Burundi, que ya dura nueve años, se ha caracterizado por un sufrimiento generalizado de la población. Tanto el gobierno como las fuerzas rebeldes han matado, violado y herido a centenares de civiles y han saqueado o destruido sus propiedades. Las matanzas se han convertido casi en hechos habituales. A pesar del alto el fuego en noviembre de 2002, el recrudecimiento de los combates desde enero de 2003 ha provocado la muerte de centenares de personas y el desplazamiento de otros miles, debilitando el acuerdo. El personal de Oxfam ha seguido trabajando en el país y ha hecho llegar su preocupación por la protección a las más altas instancias gubernamentales y de la ONU.

El cambio de poder en mayo de 2003 ha ido mejor de lo esperado. Sin embargo, la declaración de alto el fuego sigue siendo frágil y a mediados de mayo unos 20.000 civiles huyeron de los combates de Kabezi, al sur de Bujumbura. Otras 12.000 personas huyeron de la provincia de Bubanza, al noreste del país.

La creación de la Misión Africana en Burundi (AMIB, en sus siglas en inglés) es una buena noticia, si bien su despliegue ha sido lento. La diplomacia surafricana parece dispuesta a sacar adelante el proceso de paz, pero la comunidad internacional no ha hecho lo suficiente para que todas las partes enfrentadas en la guerra respondan ante el derecho internacional humanitario, que se viola a diario.

## Las víctimas del conflicto en los Territorios Ocupados de Palestina e Israel

Era un día feliz para Samia y Majda Daloul. Las dos hermanas, de 20 y 21 años, maestras en la misma guardería de Gaza, volvían a casa después de conocer a la chica con quien su hermano quería casarse. Pararon en una tienda para comprar algunos dulces para celebrarlo durante el trayecto. En el coche reinaba la alegría. Su hermano, Fayis, su cuñada, Nawal, y su hija, Rawan, de tres años de edad, también iban en el Volkswagen familiar.

El coche reanudó la marcha. Detrás había otro coche, pero a penas se fijaron en él. Tampoco oyeron el helicóptero Apache israelí, pero notaron una sacudida cuando el misil explotó detrás de ellos. Fayis comprendió inmediatamente lo que sucedía y ordenó a todos que salieran del coche. Pero Samia ya estaba muerta. La escena estaba envuelta en una humareda blanca. Majda volvió al coche para recuperar el cadáver de su hermana. Estalló un segundo misil y también ella murió.

La familia no era el objetivo deliberado del ataque israelí; lo eran dos militantes de Hamas que iban en el coche que circulaba detrás de ellos. También murieron. A parte de ellos, en el ataque perdieron la vida otros nueve civiles. Israel asegura que lamenta las muertes de civiles que ocurren en sus respuestas a las acciones de los militantes palestinos, pero dice que estas operaciones seguirán hasta que cesen los ataques. Este incidente, explicado por la Sociedad de la Media Luna Roja palestina, sucedió a penas dos semanas después de que se lanzara la Hoja de Ruta para la paz.

Tanto los civiles palestinos como los israelíes están sufriendo estos terribles acontecimientos. En junio de 2003, unas 60 personas murieron en dos semanas, incluyendo 17 personas asesinadas por un terrorista suicida en un autobús de Jerusalén. Más de 2.300 palestinos y 700 israelíes han muerto desde el segundo alzamiento palestino contra la ocupación israelí iniciado en septiembre de 2000.

personas desplazadas en sus propios países, casi el doble que el número de refugiados.<sup>10</sup> Aunque los gobiernos tienen la responsabilidad primera de proteger a los civiles en los conflictos que tienen lugar dentro de sus fronteras, cuando esta protección no tiene lugar, la comunidad internacional o el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tienen la responsabilidad de actuar.

Desgraciadamente, estas actuaciones son demasiado infrecuentes, demasiado débiles y a menudo llegan demasiado tarde. Raramente las noticias de sufrimiento humano llegan a los periódicos o a las televisiones internacionales. Y aún menos son objeto de debate en parlamentos o gobiernos con el fin de determinar qué acciones políticas se pueden emprender para salvar vidas. La gran mayoría de conflictos pasan desapercibidos, ya que la atención de los medios de comunicación y de los políticos de todo el mundo se centra en la prioridad geopolítica del momento.

Para los millones de personas que sufren en conflictos olvidados en todo el mundo, la comunidad internacional está *perdiendo* la lucha contra los conflictos armados. La comunidad internacional es culpable de penalizar a quienes cometen abusos y violaciones y de no intervenir en las crisis para poner fin al sufrimiento de los civiles. Como también afirma el Informe Mundial sobre Desastres 2003 publicado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, desde que la 'guerra contra el terror' ha centrado todo el protagonismo, el peligro de que aumenten las emergencias olvidadas parece real a todas luces.<sup>11</sup>

Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad – EEUU, Reino Unido, Francia, Rusia y China – son, más que cualquier otro país, responsables de hacer salvaguardar la paz y la seguridad internacionales y de proteger a las personas en todo el mundo. Estos gobiernos, y toda la comunidad internacional, deben ser capaces de centrarse en la amenaza del terrorismo

internacional sin perder de vista la destrucción masiva que, día tras día, tiene lugar en las guerras actuales, desde Colombia hasta la República Democrática del Congo. Desde el 11 de Septiembre de 2001, la comunidad internacional no ha mantenido este equilibrio. Después de dos años, es el momento de hacerlo.

**Todas las partes enfrentadas en un conflicto tienen la responsabilidad de respetar el DIH. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de garantizar que lo hagan. Los civiles en conflictos internos deben ser protegidos, en primer lugar por sus propios gobiernos, pero, si éstos no actúan, por la comunidad internacional dondequiera y cuando quiera que se encuentren amenazados.**

## Cómo actúan las potencias

En los conflictos en que una de las potencias mundiales esté directamente involucrada, se debe conceder la mayor importancia posible a la protección de los civiles. EEUU, Reino Unido, Francia, Rusia y las otras pocas potencias militares con algún alcance real a nivel global han firmado tratados que les obligan a cumplir el derecho internacional humanitario. Así, deben predicar con el ejemplo y establecer las normas de protección más estrictas. Cuentan con fuerzas altamente profesionales y disciplinadas, así como especialistas legales que les asesoran sobre las decisiones respecto a la selección de objetivos a niveles muy precisos. Pero lo cierto es que, a pesar de ello, en su particular 'guerra contra el terror', algunas de ellas están provocando un sufrimiento inaceptable para la población civil.

En 1999, 500 civiles murieron como consecuencia de la campaña aérea de la OTAN en Kosovo, ya que se produjo un error a la hora de atacar unas instalaciones armamentísticas y se disparó contra refugios civiles.<sup>12</sup> Durante los ataques aéreos sobre Kosovo, las fuerzas serbias utilizaron a civiles como escudos humanos. Esta estrategia fue un castigo por el bombardeo de la

OTAN contra civiles en el pueblo de Korisa en mayo de 1999, donde se lanzaron diez bombas y murieron más de 80 civiles.<sup>13</sup> Los Convenios de Ginebra establecen que los responsables de haber evitado dichas bajas eran los atacantes, por muy indefendible que fuese que los serbios utilizaran escudos humanos. Según investigaciones sobre el impacto indirecto de los ataques aéreos en Afganistán, que obstaculizaron el trabajo humanitario de Oxfam y de otras agencias, un total de 20.000 afganos podrían haber muerto a causa de ello, principalmente de hambre.

En la reciente guerra en Iraq, durante los meses de marzo y abril de 2003, se puede afirmar que las fuerzas de EEUU y el Reino Unido adoptaron importantes medidas para minimizar el impacto de los bombardeos sobre vidas e infraestructuras civiles. Ambos contaban con sistemas armamentísticos precisos y no atacaron infraestructuras civiles como hicieran en 1991 o en Kosovo en 1999. A pesar de ello se produjo una devastación casi completa en ciertas zonas. El uso de bombas de dispersión – que son de hecho armas indiscriminadas – tendrá implicaciones humanitarias graves y un alto coste de víctimas civiles durante muchos años después de finalizado el conflicto.

## La opinión de un promotor de Salud Pública de Oxfam desde Iraq

A pesar de los intentos de seleccionar cuidadosamente los objetivos, el coste humano del conflicto ha sido alto. En mayo de 2003, el promotor de salud pública de Oxfam en Iraq explicaba desde Nassiriyah: 'Después del intenso bombardeo sobre esta ciudad, la calidad del agua es muy pobre. Muchos hogares se han quedado sin agua. Todos los edificios municipales han sido destruidos ... Para tener acceso a agua ... la única opción es rebentar las tuberías, pero esto conlleva el riesgo de enfermedad y contaminación. [Las mujeres] están recogiendo [agua] cerca de las alcantarillas. Existe la preocupación de que esto provoque brotes de cólera. Muchas familias no pueden hervir el agua porque no hay combustible.'

En el momento de escribir este documento, en julio de 2003, las muertes civiles en Iraq son ya más de 6.000, en contraposición a las 2.278 muertes civiles directas registradas durante la Guerra del Golfo, en 1991 –una cifra ínfima comparada con los que murieron posteriormente a causa de malnutrición y enfermedades relacionadas con la guerra.<sup>14</sup> Esta cifra parece que va a aumentar, ya que civiles inocentes están atrapados en el fuego cruzado entre las fuerzas de EEUU y británicas que luchan con las llamadas bolsas de resistencia y siguen expuestos a municiones y artillería sin explotar sin detonar. Además, la falta de protección que ha afectado a la mayor parte de Iraq después de la caída del régimen de Saddam Hussein -y que no había sido prevista por parte de las fuerzas de la coalición- ha provocado que miles de civiles iraquíes vivan en una situación de inquietante inseguridad. El acceso a servicios de saneamiento de aguas, salud, educación y empleo se ha visto severamente restringido, al igual que la distribución de alimentos y agua potable y los esfuerzos de los trabajadores humanitarios de ayudar a mejorar estos servicios.

En caso de guerra, es esencial que se responsabilice a las fuerzas beligerantes de cualquier incumplimiento respecto a la protección de los civiles. No es suficiente tener armas ‘inteligentes’ ni seleccionar los objetivos militares más detenidamente que antes. **Los gobiernos realmente preocupados por el sufrimiento humano y que toman en serio el cumplimiento de sus compromisos internacionales, deben adoptar todas las medidas posibles para salvaguardar a los civiles atrapados en conflictos.** Se puede afirmar que la coalición internacional que ha intervenido en Iraq no ha adoptado todas las medidas a su alcance para proteger a la población iraquí, como lo demuestran el uso de bombas de dispersión y la falta de consideración sobre las implicaciones en materia de seguridad que suponía acabar con el régimen de Saddam Hussein.

### **El incumplimiento de unas responsabilidades de protección más amplias: armar y formar a los que cometen abusos**

El DIH establece responsabilidades respecto a la protección de las personas atrapadas en conflictos y los parámetros según los que se debería responsabilizar a las beligerantes. Pero las responsabilidades de la comunidad internacional van más allá. Así, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, como principales proveedores del mercado internacional de armas, son responsables de controlar los estallidos y la expansión de los conflictos armados.

La historia ha demostrado que esto raramente ha sido así. Una de las prácticas habituales durante la Guerra Fría fue la provisión de armamento a países aliados sin tener en cuenta los derechos humanos ni el derecho internacional humanitario. La Unión Soviética y EEUU financiaron y armaron a sus aliados en las sangrientas guerras que tuvieron lugar desde Centroamérica hasta Indochina y desde Angola hasta el Cuerno de África. Basándose en la misma estrategia, EEUU suministró inteligencia y asesoramiento militar a Iraq en su guerra contra Irán durante los años 80, garantizó que Iraq tuviera armamento militar y en una ocasión utilizó una empresa chilena para suministrar bombas de dispersión.<sup>15</sup>

Con el final de la Guerra Fría, se albergó la esperanza de que se dejaría de tolerar, animar y armar a gobiernos aliados que no respetaran la protección de los civiles. Muchas de las guerras que fueron escenario del enfrentamiento entre bloques, y que se extendieron desde Nicaragua hasta Mozambique, empezaron a decaer cuando los imperativos estratégicos de las superpotencias cambiaron y el flujo de armas soviéticas se agotó.

No obstante, la tolerancia internacional al abuso ha seguido produciéndose en diferentes formas. En Latinoamérica, las fuerzas armadas colombianas siguen siendo un receptor relativamente importante

de rifles y metralletas norteamericanos, a pesar de la pobre trayectoria del ejército colombiano en materia de derechos humanos y sus vínculos con grupos paramilitares.<sup>16</sup> En los últimos seis años, dos millones de personas se han visto obligadas a desplazarse, convirtiendo la crisis colombiana en una de las más importantes del mundo.<sup>17</sup> Los desplazamientos forzados aumentaron en un 100% en la primera mitad del año 2002 en relación con el mismo periodo del año 2001. En los últimos 18 meses, más de 2.600 civiles colombianos han sido asesinados por motivos sociales o políticos. La mayoría de estas muertes (un 62%) se pueden atribuir a los paramilitares, un 30% a grupos guerrilleros y un 8% directamente a los agentes estatales.<sup>18</sup>

Aunque EEUU es el mayor suministrador de armas del mundo, la mayoría de potencias mundiales, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU), también están realizando negocios armamentísticos que incumplen criterios humanitarios:

- A pesar del conflicto en la República Democrática del Congo (RDC), el gobierno británico ha permitido a empresas de transporte aéreo y a pilotos británicos que suministren armas a las fuerzas armadas de la RDC responsables de numerosas violaciones de los derechos humanos.<sup>19</sup>
- El Reino Unido también ha seguido suministrando armas a Nepal, a pesar de la alta tensión social en que se encuentra sumido el país.<sup>20</sup>
- Sucesivos gobiernos franceses han suministrado formación y equipamiento militar y de seguridad a la mayoría de países francófonos africanos, a menudo sin tener en cuenta la trayectoria en materia de derechos humanos de los países receptores.<sup>21</sup>
- Rusia ha seguido suministrando armas pequeñas y ligeras y municiones a Afganistán, Iraq, Chad,

Angola, Etiopía, Irán, Libia, Corea del Norte, Siria, Yemen, Sudán, Argelia e Indonesia.<sup>22</sup>

La ‘guerra contra el terror’ hubiera podido ofrecer la oportunidad de reforzar el control de armas para evitar que las armas sigan cayendo en malas manos, pero, en cambio, se está dando la tendencia inversa. La actitud de ‘con nosotros o contra nosotros’ que caracterizaba el pensamiento de la Guerra Fría se ha vuelto a poner de manifiesto en la ‘guerra contra el terror’. EEUU y otras potencias están tolerando violaciones del derecho internacional por parte de sus aliados en la pretendida ‘guerra contra los terroristas’ que se considera operan en diversas zonas del mundo. Quizá la manifestación más clara de esta tolerancia es el relajamiento en los controles armamentísticos y el aumento de las transferencias de armas a países que no respetan los derechos humanos.

EEUU ha anunciado que colaborará con cualquier gobierno que esté dispuesto a ayudar en la lucha contra el terrorismo y ha variado en consecuencia su relación con un importante número de países. Desde el 11 de Septiembre, EEUU ha dejado de restringir las transferencias de armas o asistencia militar a Armenia, Azerbaijón, India, Pakistán, Tajikistán y Yugoslavia. Aunque estos países han sido identificados como aliados clave en la ‘guerra contra el terror’, todos tienen un pasado reciente perturbador. India y Pakistán han sido criticados por el desarrollo de sus programas de armas nucleares, Azerbaijón se ha visto envuelto en disputas con Armenia, la estabilidad de Tajikistán es cuestionable, y algunas partes de Yugoslavia siguen siendo inestables y el país es un posible punto conflictivo para el futuro.<sup>23</sup>

Uzbekistán en particular ha sido identificado como un socio clave para los esfuerzos norteamericanos de erradicar las complicadas redes del terrorismo internacional en Asia Central. Desde el 11 de Septiembre, este país ha recibido 25 millones de dólares en concepto de servicios y equipamientos de

defensa, 40,5 millones de dólares para asistencia a programas económicos y de cumplimiento de la ley, y 18 millones para ‘formación y equipamiento especializados en la prevención y respuesta a actos terroristas’.<sup>24</sup> Esto es así a pesar de que las fuerzas de seguridad uzbekas han sido acusadas de arrestos y detenciones arbitrarios, acoso a familiares de detenidos y tortura y maltratos a prisioneros que en ocasiones han provocado muertes durante detenciones.<sup>25</sup>

Todas estas acciones emiten un mensaje profundamente perturbador de que cuando se trata de la lucha contra el terrorismo las consideraciones hacia los derechos humanos son secundarias. **Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU mantienen a sus aliados y al mundo armados hasta los dientes, suministrando más del 80% de las armas de todo el mundo. Estos países tienen la responsabilidad de demostrar que están presionando a sus aliados para que protejan a los civiles y que están impidiendo que las armas lleguen a aquellos que las usan contra los civiles – independientemente del ‘bando’ en que se encuentren.**

### **En busca de soluciones: reafirmar el imperio del Derecho Internacional Humanitario**

A pesar de las normas y responsabilidades consagradas en el DIH y de la responsabilidad de proteger a los civiles que tienen las potencias mundiales en calidad de miembros permanentes del CSNU, los ejemplos tratados más arriba ilustran que las obligaciones de protección a menudo son ignoradas, distorsionadas o violadas abiertamente. Esto no puede ni debe ser así. Aunque muchos conflictos son extraordinariamente complejos de resolver, esto no significa que los que tomen parte en ellos estén eximidos de cumplir con el derecho internacional humanitario ni que los que los observan se abstengan de intentar mediar y mitigar sus efectos.

No existe una solución única válida para todos los casos. No obstante, los siguientes puntos son elementos fundamentales para cumplir con el objetivo de proteger a la población civil de las consecuencias crueles de los conflictos armados:

- Negociar el acceso de la ayuda humanitaria.
- Presionar a las partes en guerra para que protejan a los civiles mediante la diplomacia activa.
- Apoyar en las operaciones de mantenimiento o cumplimiento de la paz, aportando soldados en determinados casos.
- Responsabilizar a los criminales.
- Mejorar y hacer cumplir los controles de armas

### **Negociar el acceso de la ayuda humanitaria**

Muchos civiles atrapados en conflictos no tienen acceso a la asistencia humanitaria a la que tienen derecho. Ello puede ser debido a que la inseguridad impide un suministro seguro de la ayuda. En noviembre de 2001 en Afganistán, los conductores de camiones que transportaban alimentos tuvieron miedo de encontrarse con situaciones desconocidas y las rutas de ayuda quedaron totalmente colapsadas. En ciertas partes del país, la creciente inseguridad y el miedo al desorden dificultaron el suministro de alimentos. En el año 2003 en Liberia, el acceso humanitario fue imposible en casi todo el país a causa de la inseguridad durante la última fase del conflicto. Cientos de miles de personas desplazadas llegadas a los centros urbanos han declarado que las condiciones en el campo eran terribles, sin acceso a alimentos ni a ninguno de los servicios básicos.

En otros casos, las partes en guerra pueden bloquear deliberadamente la asistencia humanitaria, obstaculizando el acceso a alimentos y artículos médicos como táctica militar. Esto es lo que sucedió durante el conflicto en Bosnia (1992-1995) o en las montañas de Nuba, en Sudán, donde a los vuelos de

ayuda humanitaria se les denegaba sistemáticamente el acceso, a pesar del riesgo de malnutrición y enfermedades (*véase cuadro, página xx*). Los motivos del recurso a esta táctica varían de un conflicto a otro, pero pueden ser porque una de las partes del conflicto quiera obtener el dominio militar, porque un grupo de combatientes indisciplinados o impagados quiera obtener beneficios o simplemente por crueldad intencionada contra los civiles y combatientes del otro bando.

Ya sea por motivos de inseguridad general o a causa de una táctica militar más deliberada, en estas situaciones las partes beligerantes están contraviniendo sus obligaciones bajo los Convenios de Ginebra de garantizar que los necesitados tengan acceso a las necesidades básicas. Las personas que carecen de alimentos, agua, refugio o asistencia médica no pueden esperar a que un conflicto termine para recibir la asistencia que puede salvarles la vida. Por consiguiente, las agencias humanitarias y las Naciones Unidas a menudo deben negociar acuerdos de acceso con todas las partes en guerra. En estas situaciones la eficacia de la comunidad humanitaria depende directamente de la presión diplomática que se ejerza detrás de las negociaciones. Si durante el conflicto se deniega el acceso, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de hacer presión y negociar con la misma determinación en todas las regiones para alcanzar a los más necesitados. Los gobiernos que no participan directamente en un conflicto pueden hacer mucho para exigir a todas las fuerzas beligerantes o aliados que garanticen el acceso permanente y libre de obstáculos de los civiles a la ayuda humanitaria, o a la inversa. En algunos casos, esto puede suponer el despliegue de negociadores especializados en acceso humanitario y, en otros casos, una presión diplomática complementaria sobre las partes en guerra.

### **Presión diplomática para proteger a los civiles**

Aparte del compromiso internacional para garantizar el suministro de ayuda humanitaria, la

presión diplomática para proteger a los civiles en los conflictos puede tomar muchas otras formas, dependiendo de la situación en cuestión. El apoyo firme de gobiernos regionales o de la comunidad internacional a la resolución de un conflicto puede forzar que las partes enfrentadas se sienten en una mesa de negociaciones y conducir incluso a la firma de un acuerdo de paz, como sucedió en Sudán (*véase cuadro, página xx*). La implementación de un acuerdo de paz requiere a menudo tanto compromiso internacional como su formulación y por supuesto será clave a la hora de garantizar la protección de los civiles en la difícil transición de la guerra a la paz. Nada de esto es fácil. Puede que a veces no sea posible. Pero si existe la voluntad, la presión diplomática internacional concertada puede hacer que las cosas sean totalmente diferentes.

### **Operaciones para el mantenimiento y el cumplimiento de la paz**

Incluso el más determinado de los esfuerzos diplomáticos puede fracasar cuando las partes enfrentadas en un conflicto están encerradas en una dinámica de violencia. En estos casos, pueden resultar necesarias operaciones para el mantenimiento de la paz o, excepcionalmente, acciones para hacer cumplir la paz. Cuando se han producido matanzas, o cuando es evidente que pueden ser inminentes, la ONU debe estar preparada para autorizar un despliegue militar que impida el derramamiento de sangre. En estos casos, tal y como ha demostrado la historia, la diferencia entre la acción internacional y la inacción puede medirse en miles de vidas. El ejemplo más extremo fue cuando los gobiernos integrantes del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) vacilaron y se mantuvieron al margen mientras Ruanda se sumía en el brutal genocidio que asoló el país en abril y mayo de 1994. Los dirigentes de la desafortunada misión de la ONU en Ruanda en aquel momento consideran que con voluntad política se podría haber evitado gran parte de la masacre. En retrospectiva, la

mayoría de analistas están de acuerdo con esta opinión.<sup>26</sup>

En el momento de escribir este documento, el Consejo de Seguridad y varios gobiernos, especialmente Francia, han tomado medidas inusitadamente enérgicas para proteger a los civiles a través del envío de fuerzas con la misión de hacer cumplir la paz en la ciudad de Bunia, en el noreste de la República Democrática del Congo (RDC). Sin embargo, se teme que la mayoría de matanzas y abusos de los derechos humanos hayan ocurrido en el campo y no sólo en la ciudad (*véase cuadro, página xx*). Es esencial que la ONU impida nuevas

matanzas en el país y apoye el fin del conflicto más sangriento que vive el mundo en la actualidad. **Es fundamental que se impulse un nuevo compromiso – en general a través de la diplomacia pero excepcionalmente, cuando sea necesario, a través de operaciones para mantener y hacer cumplir la paz – para proteger a los civiles siempre que sea posible.**

En todos los casos la solución no es sólo ‘actuar’, sino que la acción sea eficaz. El Informe Brahimi del año 2001 sobre operaciones de mantenimiento de la paz apunta algunas orientaciones para la mejora de la respuesta de la ONU, cuya trayectoria ha sido

claramente desigual durante los años 90: desde los penosos fracasos de Somalia, Ruanda y (durante gran parte del tiempo) Bosnia, hasta los éxitos relativos de Mozambique, Timor Oriental y, después de los ataques aéreos de la OTAN, Kosovo. Según las indicaciones del informe, las operaciones para el mantenimiento de la paz deberían determinarse según un claro análisis del entorno y del impacto potencial de la fuerza que se considere. Para ser efectiva, cualquier misión de paz debe contar con apoyo político, especialmente por parte del Consejo de Seguridad, y ser parte de un enfoque más amplio de construcción de paz. Lo más decisivo es que las operaciones, además de un mandato firme, amplio y

claro, estén dotadas de los recursos necesarios para llevar a cabo su misión. En algunas situaciones, será suficiente actuar bajo el mandato del Capítulo VI de la Carta de la ONU, que contempla la ‘Resolución pacífica de las disputas’ y permite disparar sólo en defensa propia. No obstante, cuando dicho mandato se crea insuficiente para garantizar la protección de los civiles, se debería considerar seriamente una actuación bajo el mandato del Capítulo VII, que autoriza medidas militares especiales en casos de ‘Amenazas a la paz, violaciones de la paz y actos de agresión’. El Consejo de Seguridad debe autorizar el desarrollo de

## Sudán: la diplomacia logra resultados importantes

Desde 1955 Sudán sólo ha vivido una década de frágil paz. Hasta hace poco, los esfuerzos diplomáticos fueron esporádicos y dieron escasos resultados. Los enfrentamientos se han cobrado hasta la fecha unos dos millones de vidas y han causado el mayor desplazamiento de personas en África. La situación humanitaria es crítica: el 92% de los sudaneses viven por debajo del nivel de pobreza, menos de una cuarta parte de la población en Sur Sudán tiene acceso a agua potable y sólo entre un 30 y un 40% vive a menos de un día a pie de un centro sanitario.

El bombardeo de civiles desde helicópteros por parte del gobierno de Sudán ha dejado un largo y doloroso legado, con casos bien documentados de víctimas civiles y de ataques que van mucho más allá de los argumentos sobre la necesidad militar. También se han producido abusos importantes por parte del Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLA, en sus siglas en inglés), otras facciones rebeldes y milicias gubernamentales. Los habitantes de las montañas de Nuba han sufrido años de ataques y de olvido, con un acceso limitado o nulo a

la asistencia humanitaria. En consecuencia, en el país, uno de cada diez niños muere antes de los cinco años. En el sur, esta cifra se acerca a uno de cada cinco. Todas las partes en conflicto son responsables de los abusos generalizados contra los derechos humanos, que incluyen agresiones, violaciones, secuestros y desplazamientos forzados.

Hasta recientemente, el proceso de paz ha sido decepcionante para el pueblo sudanés. Sin embargo, gracias al compromiso diplomático e internacional concertado empieza a ser prometedor. Las conversaciones de paz auspiciadas por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo se han encallado en alguna ocasión y EEUU ha jugado un papel fundamental para que los dos partidos volvieran a negociar y a apoyar el proceso. El nombramiento del senador Danforth como enviado especial de EEUU ha sido fundamental para que surgiera un liderazgo fuerte capaz de llevar el proceso adelante y en la actual ronda negociaciones se han logrado resultados sustanciales. Después de años de estrategias contradictorias, la comunidad internacional está mostrando más cohesión y los

gobiernos británico, noruego, suizo y de otros países están trabajando junto con el norteamericano. Pero a pesar de ello, surgen inevitablemente dudas sobre la influencia de la voz de la sociedad civil en el proceso de paz. La población siente un profundo recelo y escepticismo hacia las partes negociadoras y teme que la presión internacional para alcanzar un acuerdo tenga como resultado una paz injusta e insostenible que no contemple sus aspiraciones.

Gracias a la mediación de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, el 15 de octubre de 2002, el gobierno sudanés y el SPLA aprobaron un Memorándum de Entendimiento que contemplaba el cese de las hostilidades y de la obstaculización del acceso humanitario. Este fue un logro clave del proceso de paz ya que, anteriormente a dicho acuerdo, las restricciones sobre el acceso humanitario habían sido habituales. Desde entonces se ha reiniciado la ayuda humanitaria. Por otra

parte, la iniciativa Danforth dio lugar a un acuerdo sobre protección de civiles que autoriza el despliegue de un equipo de observación, cuya misión es crear un ambiente de confianza durante las conversaciones de paz. Sin embargo, desde la fecha del acuerdo se han producido repetidos bombardeos y el equipo no ha podido todavía ejercer una verdadera función de control sobre los ataques perpetrados contra civiles.

Lamentablemente, desde el alto el fuego la respuesta de los donantes ha sido decepcionante. Por ejemplo, el llamamiento consolidado de las agencias de la ONU para el año 2002 sólo fue financiado en un 47,8%. En el momento de cerrar este informe, el llamamiento para el año 2003 ha recibido menos de un tercio de los fondos solicitados. Esta tibia respuesta debilita la credibilidad del compromiso adquirido hasta el momento por la comunidad internacional.

operaciones de mantenimiento de la paz antes de que sea demasiado tarde y no como respuesta culpable resultado de no haber actuado mientras miles de civiles eran asesinados. La RDC y Liberia serán pruebas clave para el CSNU durante el año 2003.<sup>27</sup>

La contribución de un país a las misiones para el mantenimiento o cumplimiento de la paz de la ONU es un indicador de su compromiso con la paz y la seguridad internacionales. El envío rápido de soldados bien preparados y con el mandato adecuado puede salvar vidas y ayudar a controlar un brote peligroso de enfrentamientos (véase figura 2.1). Destinar fondos, equipamiento o apoyo técnico siguiendo

### Liberia: civiles en peligro

La manera como se ha desarrollado el conflicto en Liberia ha contravenido directamente el derecho internacional humanitario. Los ataques armados contra campos de desplazados internos en Liberia han sido habituales desde 1999, dando como resultado el secuestro y la muerte de civiles y trabajadores de ayuda humanitaria, daños materiales y un clima general de gran miedo e inseguridad. Los civiles secuestrados son a menudo hombres y jóvenes a quienes se obliga a luchar al servicio de las partes en guerra.

En julio de 2003, más de 200.000 desplazados internos fueron forzados a huir hacia la capital, Monrovia, porque los combates llegaron a las afueras de la ciudad y a los asentamientos. En dos meses, los enfrentamientos en la capital han costado la vida a más de mil personas. Unas 50.000 personas se han refugiado en el estadio, donde la falta de higiene supone un enorme amenaza a la salud: las letrinas están desbordadas y la gente está viviendo en una oscuridad total, en habitaciones llenas de cadáveres.

El CSNU aprobó la resolución S/RES/1497 (2003) el 1 de agosto de 2003, estableciendo una Fuerza Multinacional en Liberia bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Aproximadamente 800 soldados

una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU es otra manera de compartir la carga del compromiso internacional en la resolución de conflictos.

### Responsabilizar a los criminales de guerra

Todo compromiso internacional con la resolución de conflictos debe garantizar que aquellas fuerzas beligerantes que pongan en peligro la protección de los civiles innecesariamente deberán responder ante la justicia. Los crímenes de guerra no deben quedar impunes. La responsabilidad de juzgar a los criminales de guerra recae, en primera instancia, sobre los tribunales nacionales. En ocasiones se ha llevado ante la justicia a dirigentes militares y

nigerianos llegaron al país a principios de agosto con primer contingente de los 3.000 tropas que han sido comprometidas por diversos gobiernos de África Occidental. Los EEUU han contribuido con un contingente de 200 hombres para tareas logísticas y apoyo técnico para la protección del aeropuerto y algunas zonas de la capital. Estas iniciativas son muy positivas y existe la esperanza de que aumenten las tropas sobre el terreno con el fin de devolver la estabilidad al país.

A pesar de ello, en el momento de escribir este informe, la situación permanece volátil. Fuera de la capital nada ha cambiado para la mayoría de la población, que carece de acceso a la ayuda humanitaria, a causa de la inseguridad. Sam Nagbe, oficial de proyectos de Oxfam, aplaudió el despliegue de tropas pero reiteró la necesidad de más. ‘Tenemos esperanza por primera vez en meses. Aún así, decenas de miles de personas siguen refugiadas en campos de acogida sin alimentos o agua potable y ante la amenaza de epidemias. En estos momentos las agencias humanitarias no pueden acceder al 80% del territorio del país, donde sabemos que la población está sufriendo. Es muy frustrante. El despliegue completo de tropas en todo el país es vital.’

**Figura 2.1.** Donantes en las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz – Resumen mensual de aportaciones (observadores militares, policía civil y soldados) – 31 de mayo de 2003

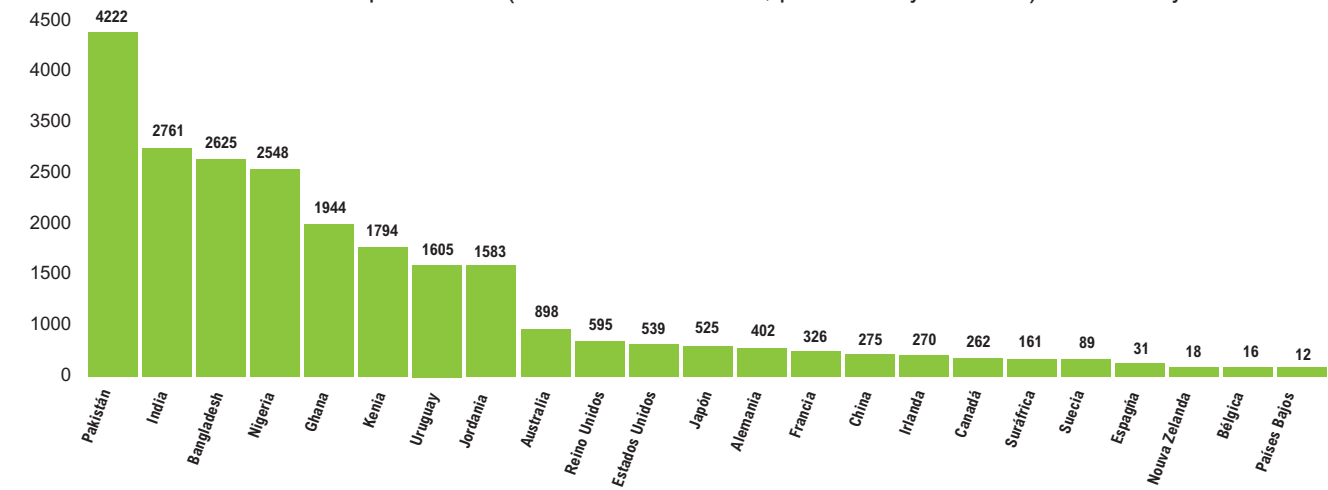


Figure 2.1 Fuente: Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU

políticos. Sin embargo, en la mayoría de casos, o el juicio no se celebra o el castigo no se hace efectivo, con lo que no se logra disuadir a los beligerantes de seguir cometiendo atrocidades contra civiles.

Cuando la justicia nacional no quiere o no puede castigar a los criminales de guerra, la justicia internacional debe tomar cartas en el asunto. Puede hacerlo a través de la Corte Penal Internacional, establecida en julio de 2002, o a través de tribunales reunidos especialmente, como el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda y la Corte Especial en Sierra Leona.

### El control de las armas

Si la comunidad internacional actuase de modo oportuno y con los suficientes recursos a través de todos los canales descritos más arriba para proteger a los civiles dondequiera y cuando quiera que lo necesiten, sería un gran paso adelante. No obstante, la aprobación de exportaciones de armas sin considerar los derechos humanos y el respeto del DIH en los países receptores mina cualquier esfuerzo de protección de civiles.

En algunas regiones del mundo existen controles armamentísticos con el fin de impedir que las armas

lleguen a manos de quienes cometen -o se considera probable que puedan cometer- graves violaciones de los derechos humanos, donde existe el riesgo que dichas armas agraven conflictos existentes o contribuyan a la vulneración del derecho internacional humanitario. En 1997, EEUU, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Rusia y el Reino Unido firmaron, junto con otros estados de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), los *Principios reguladores de las transferencias de armas convencionales*. Estos principios obligan a los estados firmantes a ‘evitar transferencias de armas que podrían utilizarse para la violación o supresión de los derechos humanos y las libertades fundamentales.’<sup>29</sup> En 1998, los miembros de la Unión Europea se comprometieron a respetar el Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas. Canadá, EEUU y muchos otros estados han hecho público su apoyo general a los principios del *Código de la UE*. El *Código estipula que no se deben exportar armas*<sup>30</sup> a países donde exista un peligro evidente de que se vayan a utilizar para la represión interna o donde se hayan producido graves violaciones de los derechos humanos. A pesar de estos y otros acuerdos, los principales productores siguen suministrando armas a gobiernos y grupos rebeldes que cometen abusos.

Todavía no existen a nivel internacional normas vinculantes que obliguen a los países exportadores a aplicar criterios de respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cuando autoricen transferencias de armas y servicios militares, de seguridad y de formación de fuerzas policiales que prestan a sus clientes extranjeros. Incluso cuando se hace referencia a los criterios sobre derechos humanos en las leyes que rigen la exportación de armas y la ayuda en aspectos militares y de seguridad, a menudo se interpretan de forma flexible. Durante las decisiones de exportación, los gobiernos no tienen

suficientemente en cuenta el largo ciclo de vida de la mayoría de armas, equipos de seguridad y tecnología, y por tanto el riesgo prolongado de abuso debido a que pueden ser revendidos en mercados ilegales o pueden caer en malas manos.

El proceso para ampliar y hacer cumplir controles significativos en las transferencias de armas tiene mucho camino por delante. En octubre de 2003, Oxfam, juntamente con Amnistía Internacional y la Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas, que aglutina aproximadamente 500 ONG de todo el mundo, lanza una Campaña de Armas que

### Tomarse la protección en serio: la provincia de Ituri en la RDC y la Fuerza de Reacción Rápida de la UE

La República Democrática del Congo lleva atrapada en una guerra desde 1996. Se calcula que desde 1999 más de tres millones de personas han muerto a causa de epidemias y las devastadoras consecuencias de repetidos desplazamientos. Ni el propio ejército de la RDC, ni las fuerzas de los gobiernos de la zona o los numerosos movimientos rebeldes han protegido a los civiles atrapados por el conflicto ni a la infraestructura civil y en muchos casos han seleccionado a civiles como objetivos militares. Los enfrentamientos en la provincia de Ituri, una zona del noreste del país que cuenta con 4,5 millones de habitantes, han sido especialmente brutales. Desde mediados de 1999 el conflicto en la zona se ha cobrado decenas de miles de vidas y ha desplazado a más de 500.000 personas, y se ha caracterizado por los asesinatos, las violaciones y agresiones a miles de civiles por parte de los beligerantes. Además, los líderes armados han incitado a la población a los asesinatos por cuestiones étnicas. Informes de Naciones Unidas señalan cómo las fuerzas beligerantes han explotado de forma ilícita los recursos minerales para el enriquecimiento personal o la financiación de la guerra.<sup>28</sup>

Como consecuencia de la inseguridad, los trabajadores humanitarios se han visto obligados a interrumpir su trabajo y dejar la ciudad de Bunia en numerosas

ocasiones. Desde agosto de 2002, las agencias humanitarias sólo han tenido acceso esporádico a las regiones de fuera de Bunia. Cuando las fuerzas ugandesas se retiraron de Ituri, a finales de mayo de 2003, centenares de civiles fueron asesinados, ya que el vacío de poder dejó vía libre a las tensiones étnicas. Decenas de miles de personas huyeron de la ciudad en busca de seguridad: muchas cruzaron la frontera para pasar a la vecina Uganda, mientras que otras se dirigieron a Beni, más al sur. Nadie sabe lo que ha sucedido con la gran mayoría de los 340.000 habitantes que vivían originalmente en Bunia.

Miles de civiles buscaron refugio en los campamentos propiedad de la MONUC, la Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), y cerca del aeropuerto. Vivieron en condiciones extremas, con escasez de alimentos, agua y terribles condiciones de higiene, que provocaron algunos brotes de cólera. Los niños y niñas son eran especialmente vulnerables y su índice de mortalidad aumentó rápidamente. El entorno de trabajo para los técnicos humanitarios era peor de lo habitual: en algunas ocasiones las fuerzas beligerantes restringían sus movimientos, en otras las agencias se convertían en objeto de ataque. A pesar de ello, Oxfam fue capaz de seguir trabajando en la provisión de agua y servicios de saneamiento en los campos de desplazados internos y la población local de Bunia.

promoverá un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas con el objetivo de que los gobiernos lo adopten e inicien su entrada en vigor antes que termine el año 2006. El objetivo del Tratado es prohibir aquellas transferencias de armas que puedan:

- Provocar violaciones del derecho internacional humanitario o de los derechos humanos;
- Tener un efecto adverso sobre la paz, la seguridad o la estabilidad en cualquier región o país;
- Debilitar el desarrollo sostenible a causa de un gasto excesivo en armas.<sup>31</sup>

A causa de la escalada de la violencia a finales de mayo de 2003, una situación sobre la que la ONU había sido advertida, se produjeron llamamientos internacionales a favor de una fuerza de intervención potente para evitar una escalada de asesinatos por motivos étnicos. El Consejo de Seguridad de la ONU reaccionó ante la recomendación del Secretario General de la ONU y del Subsecretario General del Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz a favor de una fuerza multinacional de reacción rápida para llevar la seguridad a Bunia. Francia aceptó realizar la aportación principal. La fuerza acabó siendo la Fuerza Artemis de la UE, la primera de este tipo fuera de Europa.

A pesar de las deficiencias en el mandato de la fuerza (su actuación estaba limitada sólo a la ciudad de Bunia y no a toda la región, donde miles de personas están seriamente amenazadas), su llegada sobre el terreno fue una demostración de lo que la comunidad internacional puede hacer si existe voluntad política. El despliegue también puso de relieve las flaquezas del mandato y de la provisión de recursos de la preexistente MONUC.

Otra resolución del Consejo de Seguridad, de 28 de julio de 2003 (S/RES/1493), amplió y reforzó el mandato de la

### Avances: el papel de la ONU

A pesar de algunos contratiempos en el desarrollo del sistema internacional para proteger a los civiles, en los últimos años se han producido avances positivos. En especial, existe un enfoque más riguroso de la protección que ha surgido de la propia ONU. En septiembre de 1999, el Secretario General presentó el primer Informe al Consejo de Seguridad sobre la Protección de Civiles,<sup>32</sup> que puso de relieve la situación de violencia y de las privaciones a las que se enfrentan los civiles atrapados en conflictos. En la actualidad, el Informe sobre Protección es un estudio anual que lleva a cabo la oficina del propio Secretario General y que se ha convertido en un elemento clave para la toma

de decisiones, autorizando el mandato del Capítulo VII para Ituri y Kivu del Norte y del Sur hasta el 30 de julio de 2004. Esto ha permitido la entrada de una fuerza ampliada de la MONUC antes de la retirada de la fuerza provisional liderada por Francia. Se espera que una MONUC reforzada, después de que la operación Artemis haya restablecido la estabilidad, podrá tomar medidas firmes para proteger a los civiles bajo amenaza inminente y contribuir a la mejora de las condiciones de seguridad que permitan un suministro ágil de la asistencia humanitaria.

El despliegue de una fuerza multinacional y el aumento de las tropas de la MONUC son signos importantes del compromiso de la comunidad internacional de responder proactivamente para el establecimiento de una operación de mantenimiento y cumplimiento de la paz, con recursos y un mandato firme. La voluntad política será crucial para que la comunidad internacional pueda cumplir con sus responsabilidades de protección de civiles en aquellas situaciones en que los actores locales no pueden o no quieren asumirlas.

de posiciones por parte de los miembros del Consejo de Seguridad.

Por otro lado, se han adoptado algunas medidas prácticas. El Memorandum de la ONU sobre protección de civiles es una herramienta básica que recuerda al Consejo de Seguridad las posibles medidas que puede aplicar a la hora de formular mandatos para el mantenimiento de la paz o cualquier programa de la ONU. El documento expone disposiciones importantes de resoluciones pasadas sobre civiles, mujeres y niños en conflictos armados. Esto se complementa con una ‘hoja de ruta’ que incluye medidas para mejorar la protección de civiles, que ha sido desarrollada por el Secretario General con el objetivo de lograr un compromiso entre los estados miembros y el sistema de Naciones Unidas para una acción mejorada sobre protección de civiles. El sistema de la ONU, en especial a través de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), está aplicando el memorándum con el fin de realizar un buen análisis de las amenazas a la protección de los civiles en cada crisis.

A pesar de todas estas iniciativas, todavía no existe un sistema coherente para medir el nivel de peligro y vulnerabilidad en todas las crisis. A veces se utiliza el Proceso de Llamamiento Consolidado (CAP, en sus siglas en inglés) de la ONU como medida comparativa (véase la tercera parte de este informe), ya que ofrece la mejor información disponible y permite analizar datos en tiempo real. Sin embargo, todo el mundo está de acuerdo en que la CAP no es suficiente para medir amenazas, ni mucho menos para definir acciones encaminadas a minimizar la vulnerabilidad de las personas ante la violencia, la coerción o las privaciones.

Es imprescindible que los gobiernos, los donantes y los actores humanitarios lleven a cabo de manera regular y sistemática análisis sobre la situación de vulnerabilidad y las amenazas para determinar qué acciones son necesarias para proteger a los civiles de los peores efectos de los conflictos. Aunque el

desarrollo de herramientas de protección por parte de Naciones Unidas supone un importante paso adelante, una *atención sistemática*, tanto en el escenario político como en el humanitario, es básica para garantizar que no se están descuidando las necesidades de protección. Es esencial que OCAH asuma un liderazgo global para garantizar la coherencia de los análisis y presionar para que la comunidad internacional actúe. Concretamente el jefe de la OCAH, el Coordinador para Ayuda de Emergencia, es crucial en ese papel de liderazgo.

En la esfera política, el CSNU debería pedir al Secretario General que informe de manera regular y explícita sobre las prioridades de actuación para una mejor protección de civiles en conflictos, y en especial sobre operaciones para el mantenimiento de la paz y situación en los países. El Consejo debería comprometerse a revisar regularmente los resultados de las operaciones de paz para la protección de civiles. Los gobiernos y las agencias multilaterales de todo el mundo también deberían asumir esta responsabilidad. Por ejemplo, las Posiciones Comunes de la UE deberían incluir un análisis de las amenazas más relevantes para la protección de civiles y exponer las medidas necesarias para incrementar dicha protección, tal y como se garantiza bajo el derecho humanitario internacional y se consagra en las principales Convenciones y Cartas europeas.<sup>33</sup> Finalmente, estas posiciones deberían incluir las acciones que la UE se compromete a adoptar para mejorar la protección de los civiles.

En la esfera humanitaria, se produciría un avance importante si el proceso para formular el Plan Común de Acción Humanitaria de la ONU incluyera un análisis que pusiera de relieve las amenazas a la protección de civiles y propusiera remedios eficaces. Los dos mayores donantes, EEUU y ECHO, la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, deberían tomar la iniciativa incluyendo análisis sobre protección en sus planes globales, empezando con la próxima ronda en el año 2004.

**La asistencia humanitaria – la provisión**

## Recomendaciones

**Para centrar la acción internacional donde pueda hacer más para proteger a los civiles, Oxfam recomienda que:**

- **La comunidad internacional – liderada por el Consejo de Seguridad de la ONU – debe comprometerse con los conflictos aparentemente irresolubles y proteger a los civiles atrapados en crisis olvidadas.** Para ello, deben ponerse utilizar todas las herramientas posibles, desde la presión diplomática, hasta la negociación de acceso de la asistencia humanitaria y la contribución, en casos extremos, de soldados a misiones de la ONU para el mantenimiento de la paz con un mandato firme de protección de civiles.
- **Los gobiernos y las fuerzas beligerantes deben diseñar su estrategia militar de manera que se adopten todas las precauciones para minimizar el daño a los civiles.** Esto significa respetar las directrices básicas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario según las cuales toda acción militar debe preservar la inmunidad de los civiles. Ninguna estrategia militar debería recurrir al uso máximo de la fuerza en situaciones donde los civiles estén amenazados. Cualquier acción debe:
  - **Distinguir** entre civiles y militares;
  - Tomar **precauciones** para minimizar el daño a los civiles;
  - Utilizar sólo la fuerza **proporcionada**;
  - Permitir el suministro **imparcial** de ayuda humanitaria.
- **Los gobiernos deberían influir en las fuerzas beligerantes de todo el mundo para que cumplan sus obligaciones bajo el derecho internacional humanitario.** humanitario y abstenerse de animar, tolerar o armar a los aliados que cometan abusos
- **Los gobiernos no deben tolerar abusos por parte de sus aliados en la ‘guerra contra el terror’ ni en cualquier otra situación de conflicto.** En especial, los cinco mayores productores de armas – EEUU, Reino Unido, Francia, Rusia y China – no deben autorizar transferencias de armas en situaciones en que existan indicios que hagan creer que serán utilizadas para violar los derechos humanos o el derecho internacional humanitario. Deben cumplir y hacer cumplir rigurosamente los embargos decretados por el Consejo de Seguridad.
- **Los gobiernos, el Consejo de Seguridad de la ONU, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y la Unión Europea deberían implementar nuevos procedimientos sistemáticos.** para valorar qué acción es necesaria en una crisis determinada para proteger a los civiles de la violencia, la privación y la coerción, y para trabajar con otros organismos para llevar a cabo la acción necesaria.
- **Los gobiernos deben en todo momento reconocer y preservar el carácter independiente, imparcial y civil de la ayuda humanitaria** según la Resolución 46/182, del 19 de diciembre de 1991, de la Asamblea General de Naciones Unidas: ‘la asistencia humanitaria debe ser suministrada según los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad’.

# 3

**Ayuda humanitaria:  
guiada más por la política  
que por la necesidad**

Este campo de desplazados en la República Democrática del Congo alberga a cientos de familias que huyeron de sus hogares a causa de las masacres. Inicialmente se refugiaron en el edificio de una escuela abandonada y vivieron en terribles condiciones de higiene y sin ningún tipo de asistencia hasta que Oxfam pudo establecer sistemas de agua en 2001.

### 3. Ayuda humanitaria: guiada más por la política que por la necesidad

**independiente e imparcial de bienes y servicios básicos para la subsistencia a una población – debe ser una parte clave del compromiso de la comunidad internacional de proteger a los que están atrapados en conflictos cuando falla la protección local, nacional e internacional. Todos los civiles tienen derecho a recibir alimentos, agua, abrigo y asistencia sanitaria. La comunidad internacional es la responsable de aportar fondos y ejercer presión sobre las fuerzas beligerantes para garantizar que – a pesar del conflicto – los suministros esenciales lleguen a las personas más vulnerables.**

**Los actuales niveles de gasto y compromiso no sólo están lejos de ser suficientes, sino que no se distribuyen según la necesidad. Cada vez más donantes están dando sólo a sus crisis preferidas, destinando ayuda a ciertos países o proyectos. Aunque en algunos casos esto ha incrementado la transparencia, también ha dejado sin asistencia a millones de niños y niñas, mujeres y hombres necesitados. Los gobiernos donantes no han conseguido poner en marcha un sistema transparente de rendición de cuentas sobre la cantidad y calidad de sus donaciones. En el mundo existen algunas emergencias olvidadas y la cifra podría aumentar en el futuro, ya que la actual preocupación por el terrorismo internacional ha concentrado la atención internacional en un número reducido de crisis. A lo largo de 2003 se han dado algunos pasos esperanzadores, como la adopción por parte de algunos gobiernos donantes de unos principios sobre ‘Buenas prácticas en las donaciones’. Sin embargo, todavía son necesarias medidas firmes para garantizar que la asistencia humanitaria de calidad se distribuye bajo criterios de necesidad a todas las poblaciones vulnerables.**

#### Una crítica escasez de fondos

Muchos de los que sobreviven a los conflictos violentos lo hacen en gran parte gracias a su capacidad de resistencia e ingenio. Siempre será así. Para la mayoría de las personas, la supervivencia implica elecciones muy difíciles – irse de casa, abandonar su ganado, separarse de los familiares, andar muchos kilómetros a través de campos de minas u otras zonas inseguras. Es imposible cuantificar el alcance de estos mecanismos de supervivencia en todos los países en conflicto, pero su importancia ilustra el crítico déficit en ayuda humanitaria y el coste humano del mismo.

Aunque la necesidad de asistencia humanitaria fluctúa, y algunos años son mucho peor que otros, la escasez de fondos es constante y a veces funesta. Campos de refugiados improvisados, como los de los alrededores de Monrovia, en Liberia, o personas desplazadas viviendo literalmente con el miedo en el

#### Derecho Internacional Humanitario: salvaguardar la asistencia humanitaria

El derecho internacional reconoce que los civiles atrapados en conflictos tienen derecho a la provisión de asistencia humanitaria. Establece las obligaciones legales de los estados o fuerzas beligerantes de proveer esta asistencia o de permitir que sea suministrada cuando la población civil carece de los bienes esenciales para su supervivencia –aunque ello suponga aceptar temporalmente un alto el fuego. En muchas situaciones Oxfam y otras agencias internacionales suministran asistencia humanitaria porque los que tienen la primera responsabilidad no siempre pueden o quieren hacerlo. En ocasiones es una cuestión de capacidad. Otras veces constituye una inobservancia deliberada de las obligaciones legales y éticas fundamentales, cuyo resultado es un terrible sufrimiento humano que puede evitarse. En estos casos la responsabilidad de actuar recae sobre la comunidad internacional.

cuerpo en el monte de la provincia de Ituri, en la RDC, ilustran claramente que la asistencia humanitaria no llega a todos los que la necesitan. Desde Indonesia hasta África Occidental, desde Colombia hasta Asia Central, hay millones de personas que, a pesar de su derecho a recibir asistencia humanitaria, ven como ésta les es denegada a causa de la falta de fondos o de presión internacional para garantizar el acceso a ella.

¿Por qué una o dos emergencias reciben fondos suficientes mientras que el resto deben superar las dificultades casi sin financiación? La respuesta no es sencilla ni puede explicarse sólo por una escasa disponibilidad de fondos. Cuando surge una crisis estratégica desde el punto de vista geopolítico, el dinero fluye fácilmente. Así, durante los tres primeros meses de 2003, los donantes han movilizado casi dos mil millones de dólares para Iraq. Por ejemplo, en abril de este año el Departamento de Cooperación para el Desarrollo británico (DFID, en sus siglas en inglés) había destinado 210 millones de libras (unos 328 millones de dólares) a Iraq – casi el doble de su presupuesto humanitario total para el año 2001.<sup>34</sup>

A pesar de que la situación humanitaria en Iraq es crítica, los donantes no pueden escudarse bajo el pretexto de que no se puede hacer nada para movilizar fondos para otras emergencias olvidadas o prolongadas mientras que, a puertas cerradas, encuentran milagrosamente dinero para Iraq. **Las necesidades de financiación de la mayoría de emergencias actuales se sitúan entre los 20 y 30 millones de dólares, cantidades que, sumadas, representan aproximadamente el 1% de los fondos aportados para la crisis que está en el punto de mira de la comunidad internacional.**<sup>35</sup> Burundi, donde Oxfam sigue presenciando un gran sufrimiento humano, nunca ha recibido más del 30% de los fondos solicitados por la ONU para ayuda humanitaria urgente, a pesar de que existen casi 300.000 desplazados permanentes y, cada mes, otras 100.000 personas se ven forzadas a abandonar

#### Los grupos vulnerables y el impacto de la falta de ayuda

Normalmente la falta de asistencia humanitaria afecta más a las mujeres, ya que casi siempre son las responsables de ocuparse de los otros miembros de la familia. Mujeres, niñas y a veces niños sin recursos o sin suficiente asistencia humanitaria son forzados a ejercer ‘prostitución de supervivencia’, es decir a intercambiar sexo por alimentos o refugio o para mantener a sus familias. A menudo, los que sí tienen acceso a recursos, incluyendo autoridades, fuerzas militares (entre las que se encuentran soldados para el mantenimiento de la paz) e incluso trabajadores humanitarios corruptos, se aprovechan de la necesidad desesperada de las mujeres y niñas que se encuentran en estas situaciones. Los hogares encabezados por menores o los menores no acompañados son a menudo los más vulnerables ante el abuso. En países con tasas alarmantes de VIH/sida, esta situación puede suponer un riesgo mortal.

sus hogares de manera temporal.

Los problemas van más allá de la cantidad de ayuda disponible y alcanzan los aspectos políticos de cómo se distribuye la ayuda y del compromiso diplomático que se dedica a hacerla llegar a los que la necesitan. No es casualidad que los efectos más graves de la falta de fondos se dejen sentir en África. Para los que no están en el primer plano internacional, el coste humano de la falta de fondos es real ya que pone en riesgo sus vidas.

#### Financiación insuficiente y sesgada

Una manera sorprendente de valorar las respuestas de los donantes a las diferentes crisis humanitarias es comparar cuánto aportan por persona, es decir, el dinero total aportado dividido por el número de personas seleccionadas para una intervención. Aunque estos números no son nunca exactos – a menudo las estadísticas son difíciles de recoger en emergencias complejas y el número de beneficiarios

**Figura 3.1.** Gasto de los donantes por beneficiario en los llamamientos consolidados seleccionados

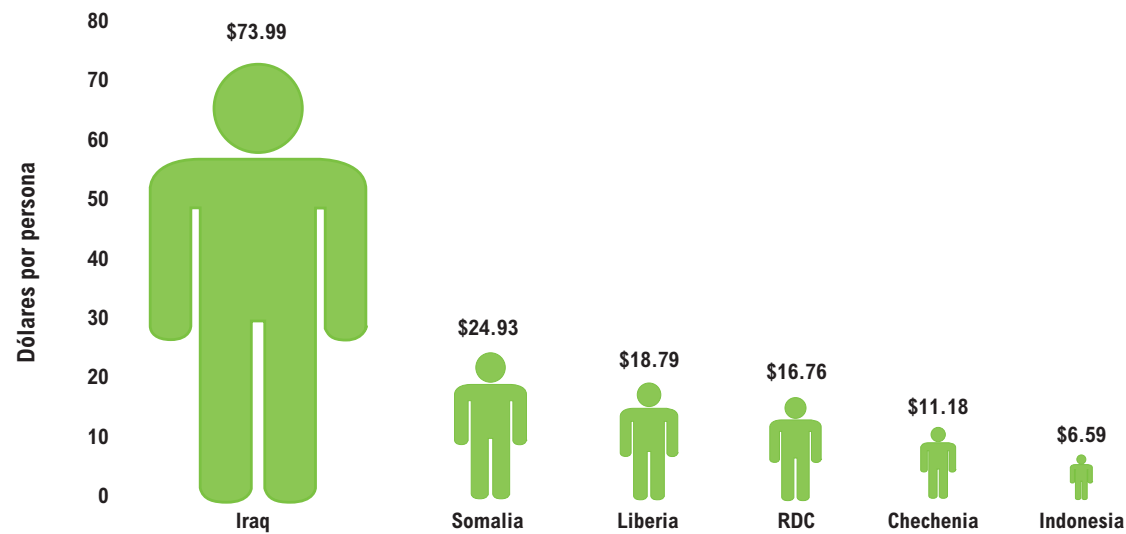


Figura 3.1: Fuente: ONU 2003, Revisión Control Financiero a mitad de año de las CAP.

puede fluctuar según el acceso humanitario u otros cambios-, estas sencillas comparaciones sí dan una idea de la dimensión del problema de la ayuda humanitaria inadecuada y escasa.<sup>36</sup>

Para realizar un análisis adecuado, Oxfam ha consultado el Sistema de Control Financiero de la ONU. Este sistema realiza un seguimiento de la financiación de los Llamamientos Consolidados (CAP, en sus siglas en inglés) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de la ONU y es una manera de controlar las asignaciones que los gobiernos anuncian a Naciones Unidas. Hasta la fecha, no existe mejor información pública para identificar aquellas emergencias humanitarias que están siendo ignoradas.

Los cálculos de Oxfam, basados en la CAP para el año 2003, revelan que, en todo momento, la ayuda tiende a concentrarse en la emergencia que ocupa el primer plano político – este año, Iraq – mientras que el resto de crisis reciben muchos menos fondos. En la RDC, hasta la fecha, los 2,6 millones de personas seleccionadas para la intervención humanitaria han recibido de la comunidad internacional 42 millones de dólares de los 228

millones solicitados, o un 19% de los fondos necesarios. A pesar de los serios peligros que amenazan a los civiles atrapados en este conflicto, la comunidad internacional sólo destinará 17 dólares por persona. Otras graves emergencias olvidadas están en una situación similar o incluso peor. La CAP para Chechenia sólo ha recibido 13 millones de dólares de los 30 solicitados, lo que significa aproximadamente unos 11 dólares por persona. El llamamiento para Indonesia ha recibido un promedio de 7 dólares por persona, puesto que de los 55 millones solicitados los donantes han financiado un total de 19. En cambio, el repentino llamamiento a favor de Iraq cubrió casi la petición de 2 mil millones de dólares en los primeros meses, lo que supone unos 74 dólares por persona necesitada.<sup>37</sup> (véase gráfico 3.1).

Algunos donantes refutan la importancia de estos datos por varios motivos: pueden considerar que las cifras de la ONU están infladas; las cifras pueden reflejar los diferentes costes de operar en entornos diferentes; algunos donantes gastan más dinero a través de ONG, lo que no queda reflejado en el sistema de control financiero de la ONU; etc. Otros

**Figura 3.2.** Title to follow?

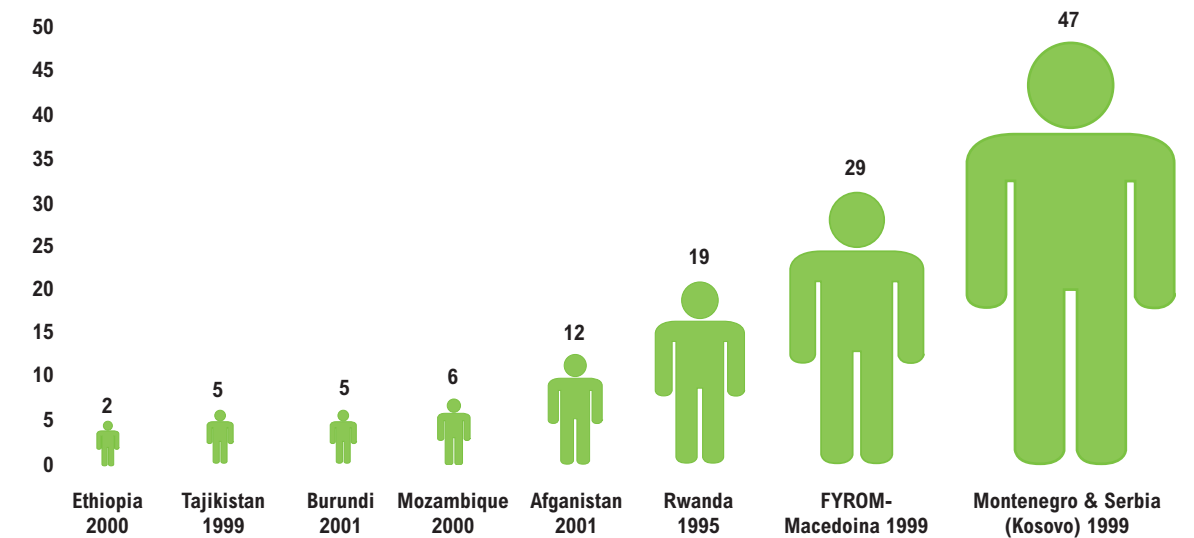


Figura 3.2: Fuente: estadísticas online del CAD de la OCDE e Indicadores de Sección Referencial del CAD.<sup>43</sup>

donantes señalan la amplitud de los datos de la OCDE (véase página xxx).<sup>38</sup>

No obstante, aunque los llamamientos consolidados son sólo un indicador de las disparidades y no son perfectos, los propios países donantes han contribuido a la debilidad de su formulación. Los donantes más importantes han participado en las reuniones anuales de Montreux, que han sido foros importantes para examinar las CAP como herramientas para la coordinación y la recaudación de fondos. Los donantes han debatido posibilidades de reforma, pero han expresado sistemáticamente su aprobación y su apoyo al proceso.<sup>39</sup> Si los donantes se oponen a utilizar los llamamientos consolidados de la ONU como medida de las necesidades presentes, no sólo deben reconocer que ellos mismos han ayudado a crear este problema, sino que deben ser parte de la solución. En especial, los donantes deberían participar activamente en el Plan Común de Acción Humanitaria sobre el que se basan los llamamientos consolidados.

Aunque existen buenos motivos para mejorar los datos, estos motivos no eclipsan la validez de la conclusión básica: la profunda disparidad de

financiación en todo el mundo demuestra indiscutiblemente que la ayuda humanitaria no está siendo dirigida según el imperativo humanitario de suministrar ayuda donde se necesita. Culpar a la ONU no es válido, ya que los países donantes son los principales responsables de financiar de manera completamente sesgada y desequilibrada algunas emergencias.

### Crisis 'calientes' y crisis olvidadas

Un análisis de los datos a más largo plazo de la OCDE<sup>40</sup> muestra que, en los últimos diez años, se ha producido una abrumadora concentración de asistencia en las emergencias que son noticia en cada momento concreto. La Figura 3.2 muestra el porcentaje de ayuda humanitaria que va cada año a la emergencia 'número uno' sobre el total de ayuda destinada a más de 100 países. **Cada año un solo país absorbe entre un 11 y un 21% del total de la financiación, mientras que los 99 países restantes se reparten lo que queda.**<sup>41</sup>

Analizando los datos de los últimos cinco años, el Gráfico 3.2 muestra la disparidad del gasto per cápita entre diferentes crisis en el año de mayor

gasto. Por ejemplo, en el año en que los donantes fueron más generosos y había una mayor necesidad, Etiopía recibió 2 dólares por persona, mientras que otras emergencias recibieron entre 10 y 20 veces esta cifra en sus respectivos años de mayor gasto. Incluso teniendo en cuenta el diferente coste de la provisión de ayuda en varios países, no hay una explicación que justifique tal desigualdad.

**Oxfam no propone la reducción de la financiación para ninguna emergencia cuando exista necesidad. El reto consiste en aportar fondos para nuevas crisis sin desviar los recursos necesarios para atender a millones de personas afectadas por otras emergencias.** Es muy necesaria la coordinación de los donantes y un compromiso firme con una asistencia humanitaria basada en la necesidad.

### ¿Un caso de atención pasajera?

En los años 2001 y 2002 una abrumadora cantidad de recursos humanitarios fue destinada a Afganistán. Los índices de mortalidad infantil y materna del país están entre los peores del mundo y se estima que unos cuatro millones de personas que viven en zonas rurales no tendrán suficientes alimentos durante los próximos 12 meses – una cifra que no incluye a las personas vulnerables que viven en zonas urbanas, a los retornados ni a los desplazados internos.<sup>44</sup>

Sin embargo, las necesidades de Afganistán no son nuevas. Antes del mes de septiembre de 2001, seis millones de personas se encontraban en una situación desesperada a causa del conflicto, de la pobreza y de una sequía de consecuencias catastróficas. Afganistán era una crisis olvidada: no recibía fondos suficientes para asistencia humanitaria y contaba con poco compromiso diplomático para garantizar que los civiles fueran protegidos y asistidos. De repente, los donantes más importantes se centraron en el país a causa de sus implicaciones geopolíticas después de las

**Figura 3.3.** Concentración de asistencia humanitaria bilateral 1995–2001

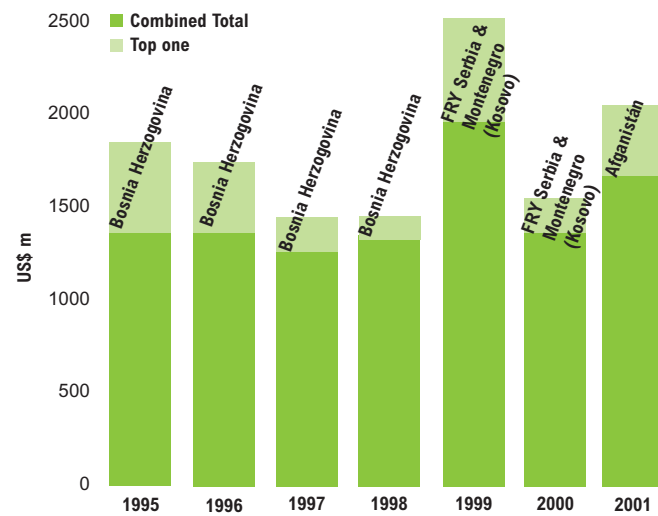


Figura 3.3: Fuente OCDE, estadísticas online del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), Tabla 2a.<sup>45</sup>

atrocidades del 11 de Septiembre.

Desde entonces, los más necesitados han recibido un poco de ayuda humanitaria, pero el desembolso de fondos para la reconstrucción ha sido muy lento. La falta de seguridad sigue siendo un reto fundamental y amenaza la estabilidad a largo plazo. Tanto los afganos como los trabajadores humanitarios temen que el apoyo internacional haya empezado a disminuir, ya que la atención de los donantes se ha fijado ahora en Iraq, cuando no han pasado ni dos años desde la caída del régimen talibán y todavía queda mucho por hacer.

Sin embargo, a pesar de los inmensos retos que afronta, Afganistán se encuentra aún en mejor posición que muchos otros países, donde la falta de fondos tiene consecuencias mortales para los civiles más vulnerables. En el año 2002, la ONU hizo un llamamiento para recaudar 1.700 millones de dólares para Afganistán, entre 10 y 100 veces más que lo solicitado para otros países. Los donantes han financiado el 65% de lo solicitado. Quizá no sea una respuesta demasiado generosa, pero supuso casi la mitad de la cantidad total que la ONU pidió para 25

crisis humanitarias en el año 2002.

En el momento de escribir este documento, vemos como se reproduce el mismo patrón: parece muy probable que las necesidades de los 25 millones de iraquíes, por muy urgentes que sean, eclipsarán las de los 200 millones de africanos que necesitan desesperadamente asistencia humanitaria a causa de los conflictos y la sequía.<sup>45</sup> No es nada nuevo: en el año 2001, de Tanzania a Somalia, de Sudán a Camerún, las agencias de ayuda tuvieron que reducir sus programas de protección, salud, educación y medios de subsistencia a causa de la falta de fondos. Las agencias humanitarias han pedido más de 2 mil millones de dólares para cubrir las necesidades de Iraq durante los seis meses posteriores a la guerra y han recibido casi todo lo que han pedido en tan sólo tres meses. Por ejemplo, los proyectos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Iraq están financiados en un 99%. El total de las peticiones de fondos para toda África por parte de las agencias de la ONU para el año 2003 no supera los 1.700 millones de dólares.

### El papel de los principales donantes

El sesgo de la ayuda que hemos descrito no es casual, sino resultado de la priorización y las decisiones de los gobiernos donantes más importantes. Durante los últimos diez años, la asignación de fondos para ayuda humanitaria ha sido dominada por un pequeño número de gobiernos donantes. Cada año, EEUU ha aportado una cantidad entre tres y cuatro veces superior a la aportada por cualquier otro país. Sin embargo, en el año 2001 la Comisión Europea y los estados miembros de la UE juntos han aportado más que EEUU<sup>46</sup> (véanse las Figuras 3.4 y 3.5).

La generosidad general de los donantes puede valorarse más fácilmente mirando cuánto dan por habitante propio. Siguiendo esta medición, algunos de los países más ricos están lejos de ser los más generosos: EEUU gasta menos de 7 dólares per

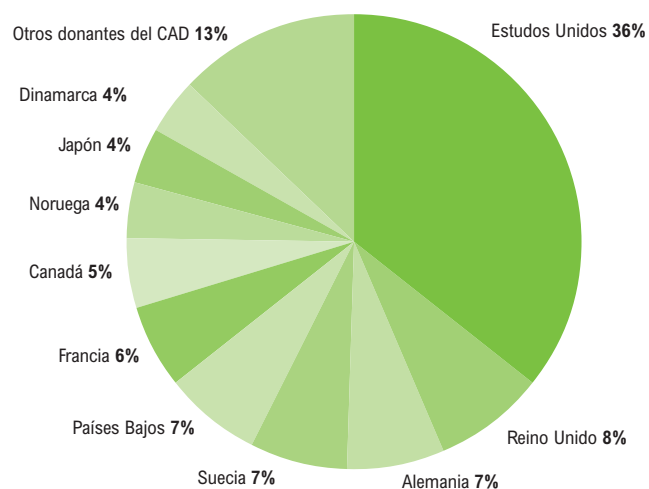
cápita y Japón, menos de 2 (véase Figura 3.6). En cambio, los países escandinavos tienen una larga tradición de generosas donaciones. Noruega, por ejemplo, gasta más de 50 dólares per cápita.

¿La clasificación de donantes es algo más que una competición para conseguir prestigio? Sí. Clasificados según la ayuda per cápita, vemos que donantes son los más comprometidos con la ayuda humanitaria, compartiendo su riqueza para ayudar a las personas más necesitadas del mundo. Medidos por el nivel total de ayuda, los principales donantes tienen un mayor poder sobre el sistema de financiación en general. Sus políticas pueden cambiar el equilibrio fácilmente, positiva o negativamente. Los donantes medios también son influyentes, especialmente cuando trabajan juntos, y deberían empezar a utilizar su influencia colectiva para conseguir una financiación más equitativa de la asistencia humanitaria.

### Bilateralización de la ayuda: favoritismo en práctica

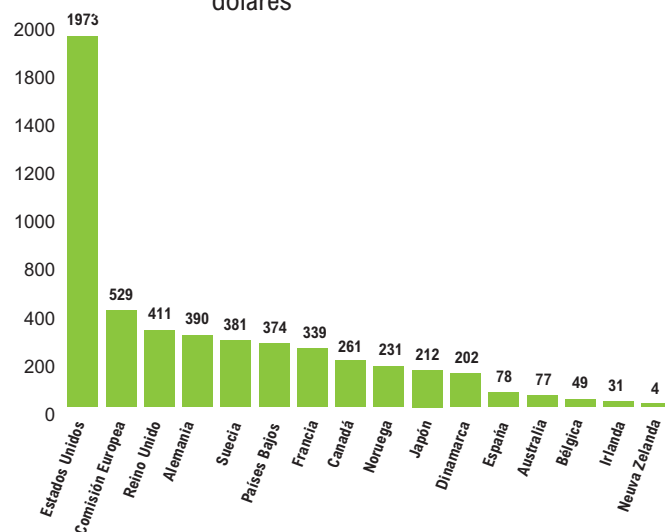
La desigualdad que caracteriza la financiación de la ayuda humanitaria no se da tan sólo en el gasto total, sino también en la manera como tiene lugar el gasto. La creación de los Llamamientos Consolidados de la ONU en 1992 provocó cambios importantes en la financiación. Desde ese momento, un porcentaje mucho más alto de donaciones han sido destinadas a emergencias, países o sectores específicos, según el criterio del donante. Esto supone un cambio importante respecto a la práctica anterior de dar fondos a una agencia multilateral para que los destinara a varias emergencias consideradas en función de sus necesidades. Esta tendencia a destinar el dinero a causas específicas, conocida como 'bilateralización', significa que a menudo los fondos van directamente a ONG o a gobiernos receptores para un objetivo específico evitando canales multilaterales. En 1988, el 45% de la ayuda fue prestada en forma de recursos multilaterales a través de agencias de Naciones

**Figura 3.4.** Ayuda humanitaria total de los donantes del CAD en el año 2001



Figuras 3.4 y 3.5: Fuente: OCDE, estadísticas online del CAD, Tablas 1 y 2a.<sup>47</sup>

**Figure 3.5.** Asistencia humanitaria de los donantes del CAD en el año 2001, millones de dólares



**Figura 3.6.** Asistencia humanitaria en dólares per cápita en el año 2001

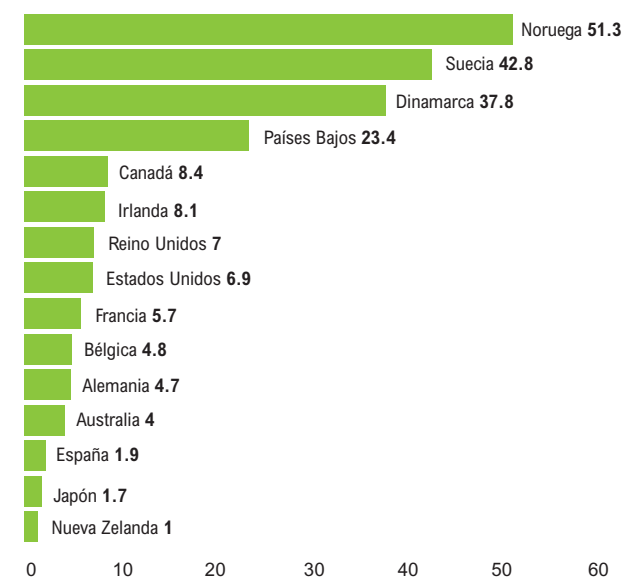


Figura 3.6: OECD, estadísticas online CAD, Tablas 1 y 2a.<sup>48</sup>

Unidas. En 1999, este porcentaje había bajado hasta un 11,67%.<sup>49</sup>

## Protección y asistencia: el conflicto olvidado en el norte de Uganda

Desde mediados de los 80 el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) ha devastado la vida del pueblo Acholi, en el norte de Uganda. El LRA mantiene sus efectivos secuestrando a niños e incorporándolos a sus filas. En la actualidad hay un millón de desplazados a causa de este conflicto. A continuación podemos leer una entrevista realizada por un trabajador de Oxfam en el norte de Uganda a 'Sarah', una fugitiva del LRA.

'Cuando me cogieron (...) tenía 13 años. Estaba en mi casa, en Wol (un pueblo a unos 30 km de Kitgum). Capturaron a siete menores, cuatro niños y tres niñas. Estuve dos años con los rebeldes. Vivíamos en un campamento. Yo tenía que cocinar. Al cabo de una semana tuve que casarme con un soldado. Esto es lo que les pasa a las chicas ... Fuimos a Sudán, donde pasé algún tiempo ... Recibimos instrucción y finalmente me dieron un arma y un uniforme. Tuve un arma durante siete u ocho meses.

Huí durante una misión. Nos ordenaron que fuéramos a un centro comercial para robar alimentos, dinero y

niños. Tenía amigas en el grupo. Dijeron, "Sarah, hoy debemos huir." Yo dije, "No. No conozco este lugar." Convencí a mis amigas para ir a otro centro que sí conocía. Fuimos a un pueblo y robamos algunas gallinas. Las cocinamos, dormimos y seguimos nuestro camino. Éramos unas 15. Contamos nuestro plan a las otras y les preguntamos si también querían huir. Al final sólo huimos tres. Las otras dijeron que no querían volver porque sus padres ya no estaban – estaban muertos. Por eso los rebeldes matan a los padres.'

A menudo la violencia, las coerciones y las privaciones son inseparables y tienen los peores efectos sobre la vida de los jóvenes atrapados en los conflictos. Oxfam lleva desde 1987 ayudando a los afectados por el conflicto en el norte de Uganda para cubrir sus necesidades básicas suministrándoles mantas, colchones, semillas y herramientas, apoyando actividades de instalación de agua y servicios sanitarios, control de la malaria y construcción de alojamientos. Asimismo, Oxfam trabaja con otros organismos para defender una solución justa y duradera a este complejo conflicto.

La bilateralización o práctica de destinar recursos a emergencias específicas (conocida con la palabra inglesa *earmarking*) supone varios costes importantes: limita la flexibilidad de los fondos, dificultando la respuesta ante circunstancias cambiantes, complica la coordinación, con muchas más vías de financiación y programación y sin una organización responsable que las supervise. A menudo los donantes escogen sus proyectos favoritos e ignoran otros. Algunos sectores, como la alimentación, casi siempre están financiados, mientras que otras intervenciones que pueden salvar vidas – como atención sanitaria, agua y saneamiento e higiene – a menudo reciben menos financiación o la reciben demasiado tarde.

El fenómeno del *earmarking* también hace que para las agencias sea más complicado reaccionar ante emergencias nuevas u olvidadas. Las agencias pequeñas, que dependen de un solo donante, no pueden suministrar asistencia si el donante ya ha señalado sus prioridades y ha descartado aquellos proyectos que no se ciñen a dichas prioridades.<sup>50</sup>

## La UE y las emergencias olvidadas

En 1999, ECHO, el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea) recibió las críticas de Oxfam y de otras organizaciones por anteponer la crisis en la antigua Yugoslavia a otras en lugares más lejanos. Por ejemplo, en 1999, el 57% del total de fondos asignados por ECHO se destinaron a la antigua Yugoslavia, en contraste con sólo un 16% asignado a los 78 países ACP (africanos, caribeños y del Pacífico).

Puede que 1999 fuese un año excepcional. La guerra estaba de nuevo muy cerca de la UE y el temor por la situación de los refugiados y por las consecuencias políticas era real. Aún así, el gasto en Kosovo fue un claro ejemplo de las tendencias en la ayuda humanitaria de la UE a lo largo de los años 90.

No obstante, hay que reconocer que ECHO ha cambiado rápidamente de dirección desde 1999 y ha hecho más que cualquier otro donante para revertir las tendencias a anteponer el sufrimiento en Europa al

que se producía en crisis más alejadas. La organización ha adoptado importantes medidas para mejorar su capacidad de asistir a todas las personas que necesitan asistencia dondequiera que se encuentren y ha desarrollado una nueva metodología para valorar si los donantes están dejando de prestar atención a ciertas emergencias o regiones. Esta metodología combina el análisis cuantitativo de los fondos y la cobertura de los medios de comunicación con el análisis cualitativo por parte del personal que está sobre el terreno. Los resultados de este análisis se traducen directamente en futuras decisiones presupuestarias, con el objetivo de gastar el 10% de los fondos en cualquier emergencia o necesidades olvidadas que se detecten. Además, como respuesta al cambio de necesidades y a la llegada de otros donantes e instrumentos de la Comisión Europea, existe una clara 'estrategia de salida' de Europa del Este para ECHO.

Existen también algunos argumentos a favor de una asignación de fondos a emergencias concretas, como por ejemplo una mayor transparencia y la posibilidad de auditar el gasto más detalladamente. Pero en un momento en que la práctica del *earmarking* es cada vez más habitual, los donantes tienen incluso un mayor nivel de responsabilidad para asegurarse de que sus elecciones a la hora de asignar fondos no dejan a muchas personas en situación crítica con asistencia insuficiente. Asimismo, los donantes deberían aportar más fondos no condicionados a las agencias de Naciones Unidas garantizado, a su vez, que se utilizan de manera justa y transparente.

### La falta de transparencia: un escándalo de responsabilidad

Pocos donantes, como ECHO, están adoptando

#### La responsabilidad de las agencias

Un elemento importante para lograr una acción humanitaria responsable es asegurar que las propias agencias humanitarias son responsables, eficientes y están dirigidas de manera eficaz. Oxfam ha intentado estar a la vanguardia de las iniciativas para mejorar esta responsabilidad. Existen muchos retos para desarrollar claros mecanismos de responsabilidad para el trabajo humanitario, sobre todo en catástrofes. Desde 1994, hemos trabajado con otros actores para establecer una Carta Humanitaria y las normas Esfera para una actuación adecuada. Participamos en el Proyecto de Responsabilidad Humanitaria (HAP, en sus siglas en inglés) y somos miembros de la Red Activa de Aprendizaje sobre Responsabilidad y Participación (ALNAP). Además de nuestro trabajo interno de control y evaluación, como miembros del Comité de Emergencia en casos de Desastre, con sede en el Reino Unido, hemos adquirido el compromiso de recibir una evaluación independiente de nuestro trabajo financiado por dicho comité, que se dará a conocer al público y a los medios de comunicación. Como miembros del Comité Directivo de Respuesta Humanitaria (SCHR), también estamos poniendo a prueba un proceso de revisión entre agencias.

medidas para fundamentar sus decisiones de financiación más en la necesidad que en la atención política (*véase cuadro, página xx*). En general, la falta de transparencia sobre la financiación humanitaria impide conocer qué están haciendo la mayor parte de los donantes y exigir responsabilidades.

Aunque los donantes exigen transparencia y responsabilidad por parte de las agencias y los gobiernos receptores, la mayoría no aplican los mismos principios a sus acciones. Los oficiales responsables de la ayuda internacional admiten que tienen la responsabilidad ante los contribuyentes de sus propios países de gastar el dinero adecuadamente. Poul Nielson, el actual Comisario para el Desarrollo de la UE, señala que ‘los contribuyentes de la UE tienen derecho a saber cuándo su dinero se está utilizando con éxito para salvar vidas’.<sup>51</sup> Sin embargo, parece que para la mayoría de donantes la voluntad de asumir responsabilidades va sólo en una dirección – hacia el contribuyente – dejando de lado a los que tienen derecho a recibir esa ayuda.

La financiación de los donantes, especialmente para ayuda humanitaria, es un laberinto incomprensible. Sin un sistema informativo universal y obligatorio es imposible tener una imagen completa de la financiación humanitaria. Para poder ser más exactos, en Oxfam utilizamos cifras de la ONU y del CAD (OCDE), si bien cada conjunto de datos tiene sus propias limitaciones.

**El misterio que rodea la financiación humanitaria no es sólo un problema estadístico. Mientras no haya una manera clara para que los donantes informen de su financiación humanitaria, no puede haber responsabilidad real y, por lo tanto, no puede haber manera de identificar claramente las crisis que están siendo desatendidas. No existe una manera infalible de hacer que los gobiernos donantes asuman la responsabilidad por sus decisiones. Pero se pueden crear mecanismos más sistemáticos de mejora de la transparencia y la responsabilidad. Esta es la razón por la que Oxfam**

**pide un sistema global, transparente y obligatorio de información sobre donaciones humanitarias.** Esto podría hacerse a través del proceso de rendición de cuentas del CAD (OCDE), que da cuenta de toda la ayuda, o a través de la Oficina para la Coordinación de Asistencia Humanitaria (OCAH) de la ONU. Parece que la OCDE es la opción más factible, ya que sus sistemas para informar sobre la ayuda ya son obligatorios para los países de la OCDE, aunque sería necesario que los datos sobre los que se rinde cuentas fueran en tiempo real.

El objetivo básico de este sistema radicaría en una definición estandarizada de la ayuda humanitaria, incluyendo una exclusión específica de los fondos gastados dentro del país donante. Los datos indicarían claramente en qué se gasta cada partida de dinero, en caso de que se disperse, y a través de qué canales. Debe implementarse un sistema de verificación y sanciones para garantizar que se actúa adecuadamente. Para tener una imagen completa, las cifras para los países que no pertenecen a la OCDE deben incorporarse a los cálculos de la financiación humanitaria global. Una vez se haya convertido en norma, la información debería ponerse a disposición del público, tanto en forma de publicación como en Internet (tal como sucede actualmente con los datos de la OCDE y la ONU).

### Los estudios sobre financiación humanitaria

A pesar de la actual falta de responsabilidad, los donantes han dado un paso importante y en 2003 han encargado un conjunto de importantes estudios conocidos como Iniciativa para la Financiación Humanitaria. Un grupo – presidido por el ministro de Asuntos Exteriores holandés y formado por la Comisión Europea, Australia, Canadá, Suecia, Suiza, el Reino Unido y EEUU – apoyó la realización de cuatro estudios. El primer estudio es un resumen crítico de la práctica de valoración de las necesidades y su influencia en la

asignación de recursos. El segundo investiga el flujo de la ayuda humanitaria global, la comparabilidad de los datos y las posibilidades de reforma. El tercero explora una serie de hipótesis sobre la base de la toma de decisiones de los donantes. La investigación aporta datos que ayudan a comprender la influencia de la geopolítica sobre la toma de decisiones, el papel de los militares y otros factores importantes. El cuarto estudio describe las implicaciones de los tres primeros estudios para el sistema multilateral de la ONU.

### El total del conjunto vale menos que la suma de las partes

Los resultados de los estudios son elocuentes. Los donantes, como grupo, no alcanzan la suma de sus

### Asistencia humanitaria con una perspectiva a largo plazo: combinar salud, saneamiento e higiene con educación en las Filipinas

Se calcula que en el año 2000 unas 500.000 personas acudieron a los centros de evacuados huyendo del conflicto armado entre las Fuerzas Armadas de Filipinas y el Frente Moro Islámico de Liberación en Mindanao central, en las Filipinas. Las entrevistas realizadas por trabajadores de Oxfam con los evacuados pusieron de relieve que no estaban dispuestos a volver a sus hogares a causa de lo impredecible del conflicto. Querían quedarse en la relativa seguridad de los centros de evacuados porque temían verse atrapados en el fuego cruzado o ser víctimas de hostigamientos y abusos si volvían a sus pueblos.

Además de la provisión de servicios de salud y saneamiento, Oxfam construyó y equipó edificios provisionales con aulas en un centro de evacuados y formó a profesores en técnicas psicosociales. Trabajando con los niños desplazados, los profesores pudieron desarrollar un nuevo programa de estudio que tiene como objeto la atención psicosocial de los niños que viven en situaciones de conflicto – un programa que ahora todo el sistema educativo de Pagalungan quiere utilizar.

partes, es decir, el comportamiento de los donantes es un mosaico de políticas y actividades por parte de gobiernos individuales que, tomadas en conjunto, no crean un sistema coherente o eficaz para financiar las necesidades humanitarias en todo el mundo.<sup>52</sup> La asistencia humanitaria se inserta en gran parte en prioridades de política nacional e internacional enfrentadas y a veces contradictorias. La efectividad total de la asistencia humanitaria está en peligro por la práctica del *earmarking*, por ciclos de financiación insuficiente, por promesas no cumplidas y financiación que llega demasiado tarde, y por contribuciones condicionadas a la ejecución de los programas por parte de ONG o empresas del país donante, lo que raras veces es la manera más efectiva de gastar el dinero destinado a ayuda.<sup>53</sup>

**Las conclusiones a que se ha llegado hasta la fecha confirman que los principios humanitarios no son la principal motivación del comportamiento de los donantes a la hora de financiar el trabajo humanitario: la política nacional y la internacional marcan las prioridades.** Para realizar el estudio se entrevistó a más de trescientas personas y se descubrió que los principales donantes tienen un impacto enorme en el sistema de financiación internacional y, por lo tanto, una responsabilidad desproporcionada: conseguir que la política de EEUU fuera coherente ya supondría una gran diferencia en la situación global. Quizá lo más significativo del estudio es la constatación que el uso de canales multilaterales conduce a compartir la carga y, por lo tanto, a alcanzar una cobertura más equitativa de las necesidades.<sup>54</sup>

### **Pasos adelante: principios para el buen donante**

En junio de 2003, representantes de gobiernos donantes, instituciones multilaterales, la ONU, el movimiento de la Cruz Roja y varias ONG se reunieron en Estocolmo para tratar la confusión de la financiación humanitaria, a la luz de los estudios

mencionados anteriormente. El congreso se centraba en las buenas prácticas en las donaciones, es decir, en cómo ser un donante responsable y proactivo en todos los aspectos de las relaciones entre donantes, agencias y beneficiarios. Los acuerdos sobre cuestiones clave se recopilaron en un documento de Principios, que recoge: la necesidad de asignar fondos basándose en las necesidades; la importancia fundamental del derecho humanitario, sobre refugiados y de derechos humanos; la necesidad vital de respetar los principios de humanidad, imparcialidad e independencia de la ayuda humanitaria; y la importancia de utilizar canales civiles de asistencia siempre que sea posible. Las conclusiones afirmaban que la base de estos esfuerzos era el ‘objetivo común internacional de cubrir la totalidad de las necesidades humanitarias globales’.

Representantes de los principales gobiernos donantes refrendaron los Principios y su Plan de Implementación. Entre las medidas para la implementación se encuentran:

- Identificar un país piloto en el que todos los donantes, trabajando coordinadamente, aplicarán los principios de buenas prácticas expuestos más arriba;
- Intentar establecer un mecanismo mejorado para la evaluación entre pares entre los donantes de la OCDE;
- Explorar la posibilidad de armonizar los requisitos de información y las exigencias de dirección en las agencias;
- Intentar consensuar una definición completa y común de la información sobre asistencia humanitaria.

Estos Principios y el Plan de Implementación son pasos muy positivos por parte de la comunidad donante. Sin embargo, queda mucho por hacer para garantizar que los gobiernos implicados cumplen sus promesas. El Plan de Implementación sigue siendo impreciso y poco enérgico. Los gobiernos donantes deben superar el estadio de ‘explorar

posibilidades’ y de ‘intentar consensuar’ y fijar medidas concretas para los gobiernos las adopten. Es el momento de que garanticen que todos los civiles desatendidos reciben la asistencia humanitaria a la que tienen derecho.

### **La protección en el análisis de las necesidades y el papel de la ONU**

Entre los estudios de la Iniciativa de Financiación Humanitaria, el que ha generado más debate ha sido el análisis de las motivaciones del comportamiento político. El estudio sobre la medición de la necesidad también ha llegado a conclusiones interesantes. Los autores, del Instituto de Desarrollo Internacional británico, señalan que la comunidad internacional debería dejar de utilizar sólo mediciones cuantificadas de las necesidades. Lo que se debería hacer es examinar la vulnerabilidad de una persona respecto a la vida, la salud, la subsistencia y la seguridad física cuando estos aspectos estén amenazados en gran escala. Identificar riesgos y amenazas a estos aspectos, ya sean reales o inminentes, exigiría una buena comprensión de la capacidad que las personas tienen para subsistir. Valoraciones básicas sobre la salud en situaciones de crisis y sistemas de vigilancia eficaces ante epidemias ayudarían a mantener un análisis a largo plazo de los riesgos para la salud de las personas y las vulnerabilidades relacionadas. También es importante una buena comprensión de los límites de responsabilidad de los actores locales, nacionales y regionales, así como de la comunidad internacional.<sup>55</sup>

Este es un buen análisis. Aprovechando los conocimientos técnicos adquiridos por la comunidad humanitaria a lo largo de las últimas décadas de operaciones, una buena investigación del riesgo es una medida fundamental que deben adoptar la comunidad internacional y las agencias humanitarias para garantizar que los recursos fluyen según la necesidad y la vulnerabilidad, y no según circunstancias arbitrarias o políticas. Como resultado de la investigación expuesta más arriba se han producido llamamientos para que la ONU asuma un papel más normativo, recurriendo a su posición única para fomentar y proteger los principios y obligaciones que se necesitan desesperadamente en un entorno de conflicto inseguro.<sup>56</sup> Es necesario el liderazgo con visión de futuro por parte del Comité Permanente Interagencias de la ONU y el Coordinador para Ayuda de Emergencia (ERC).

Es crucial que los gobiernos apoyen firmemente el papel de la OCAH, que estén coordinados en el terreno y que actúen como fuente de orientación política y de defensa de una mejor protección de los civiles y del respeto hacia los principios humanitarios. A cambio de este apoyo, la OCAH debe cumplir su mandato de adoptar posiciones más firmes, incluso en situaciones difíciles, sobre la protección de los civiles, incluyendo prestar una atención especial a las necesidades de mujeres, niños y desplazados en tanto que grupos especialmente vulnerables.

## Derecho humanitario, principios humanitarios, espacio humanitario

Las agencias humanitarias siempre han tenido que afirmar su independencia. Pero en el actual clima político esto es quizá más difícil que nunca, si bien es de vital importancia. En junio de 2003 ocurrió un caso extremo cuando Andrew Natsios, jefe de la Agencia para el Desarrollo Internacional estadounidense, USAID, se dirigió a las ONG y les pidió que promovieran la imagen y las políticas del gobierno norteamericano.<sup>57</sup> Esto va claramente en contra de los mandatos de muchas ONG: suministrar ayuda humanitaria de manera imparcial y libre de condicionamientos políticos.

Lamentablemente, no se trata de un problema que sólo afecte a EEUU. En el nuevo borrador de la constitución de la UE, la ayuda humanitaria figura en una lista de tareas que incluyen la lucha contra el terrorismo. Las ONG europeas han luchado para consagrar el concepto de ayuda humanitaria independiente y de alta calidad en la nueva constitución, pero hay oficiales gubernamentales que creen que es el momento de politizar la ayuda humanitaria, en un momento en que la UE desarrolla poco a poco su identidad política, de seguridad y de defensa. ¿Quedará ECHO sometida a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE? También hay indicios de que los estados miembros de la UE tienen interés en que sus ejércitos asuman mayores responsabilidades en la ayuda humanitaria, sin tener en cuenta las implicaciones que ello puede tener para las emergencias en todo el mundo.

Una parte de la definición de imparcialidad e independencia de la ayuda humanitaria es la clara separación respecto a las estructuras militares, sus objetivos y dirección. En todas las guerras en las que Oxfam ha trabajado, este es una preocupación clave que exige una vigilancia constante. Durante los años 90, EEUU y otros países consideraron cada vez más el

suministro de asistencia humanitaria como parte integrante de su estrategia militar. Desde Somalia hasta Afganistán, y más recientemente en Iraq, las partes en guerra han ordenado a sus soldados que reconstruyan escuelas y que rehabiliten clínicas, y también que tomen parte en el conflicto armado.

Oxfam considera positiva la atención por cubrir las necesidades humanitarias. Pero nuestra experiencia demuestra que los civiles están mejor asistidos cuando las agencias humanitarias civiles suministran esta asistencia, incluso durante los conflictos. Las reglas militares de intervención se establecen siguiendo objetivos políticos y estratégicos, y no según una valoración imparcial de las necesidades humanitarias. Al estar destinada a tener un impacto rápido y a ganarse la simpatía de los beneficiarios, la ayuda suministrada por los militares es a menudo más costosa y no tiene en cuenta las necesidades a largo plazo de las comunidades beneficiarias. Asimismo, la participación militar puede poner en peligro el suministro efectivo de ayuda humanitaria, provocando consecuencias no buscadas.

Cuando los soldados se visten de civiles y operan como trabajadores humanitarios –como ocurrió en Afganistán – a los beneficiarios les cuesta distinguir entre fuerzas militares y agencias humanitarias civiles. Esto pone en riesgo la independencia de las agencias, amenaza la seguridad de los trabajadores humanitarios y debilita su eficacia a la hora de negociar el acceso a los necesitados. No obstante, en condiciones extremadamente inseguras puede darse el caso de que las fuerzas militares sean los únicos grupos que pueden operar, teniendo así las responsabilidades de garantizar que las personas necesitadas reciben ayuda humanitaria. En cualquier caso, las agencias humanitarias civiles deben asumir la responsabilidad tan pronto como las condiciones lo permitan.

## Recomendaciones

**Para suministrar ayuda humanitaria imparcial basada en necesidades humanas donde sea necesaria, y para evitar que ciertas emergencias caigan en el olvido, Oxfam recomienda que:**

- **Los gobiernos donantes demuestren que están dando ayuda humanitaria basada en las necesidades y no en la política.** Deben comprometerse a financiar de manera coherente y suficiente todas las emergencias, haciendo especial hincapié en las crisis olvidadas. Para garantizarlo, deberían aplicar el sistema de ECHO para identificar las crisis que no reciben la suficiente atención y reservar un 10-20% de los fondos para emergencias olvidadas claramente identificadas y con civiles en peligro.
- **Los gobiernos donantes deben implementar y superar el plan de acción de la reunión sobre Buenas Prácticas en las Donaciones celebrada en Estocolmo en junio de 2003.** Deben pasar de ‘explorar posibilidades’ a adoptar medidas concretas para establecer una definición común de ayuda humanitaria, un sistema consensuado de medición de las necesidades y unos mecanismos de información comunes y obligatorios para determinar el flujo de ayuda en tiempo real.
- **Los gobiernos deberían apoyar el desarrollo de un análisis del riesgo y la necesidad en el sistema de asistencia humanitaria,** tal como ha sido propuesto por el Instituto para el Desarrollo Internacional británico. Estos criterios basados en la protección, con elementos para identificar datos básicos sobre emergencias crónicas, llenarían un vacío importante y permitirían a los donantes asegurarse de que su ayuda llega a los más necesitados.

# 4

Abandonar el hogar para buscar seguridad en otro país es la última opción que tienen las personas que no reciben protección en su país. La Convención sobre los Refugiados establece las obligaciones que tienen los países de acogida así como los derechos básicos de las personas que sufren persecución.

**La protección de los desterrados por los conflictos: el refuerzo de los derechos de los refugiados**

## 4. La protección de los desterrados por los conflictos: el refuerzo de los derechos de los refugiados

Cuando falla la responsabilidad de un estado de proteger a sus ciudadanos y cuando la asistencia internacional para respaldar esta protección no llega a los más necesitados, los civiles se ven obligados a huir de sus hogares e intentar llegar a otro país más seguro. Sin embargo, la experiencia de las personas que huyen de su patria e intentan buscar asilo está llena de dificultades, y la mayoría de personas desarraigadas a causa de un conflicto o de una persecución nunca consiguen cruzar una frontera internacional.

Los que sí lo consiguen dependen de la generosidad de los estados que los acogen, cuya capacidad para cubrir las necesidades de sus propios ciudadanos está ya muchas veces al límite. En el país de asilo

tampoco existen garantías de seguridad para ellos. Ya estén en campamentos administrados por los gobiernos o por agencias internacionales o alojados dentro de la comunidad, los refugiados se encuentran a menudo privados de las necesidades básicas para vivir, se enfrentan a situaciones de violencia a diario y viven bajo la amenaza de que les obliguen a volver a la situación de peligro de la que escaparon arriesgando tanto.

Incluso en países occidentales ricos y seguros, los solicitantes de asilo se encuentran con hostilidades. Se topan con barreras para entrar y con privaciones de provisiones básicas y a veces de libertad, ya que los gobiernos siguen introduciendo leyes de asilo cada vez más estrictas para hacer disminuir el

### Derecho internacional para los refugiados

El proceso de desarrollar un conjunto de leyes, convenciones y directrices internacionales para proteger a los que huyen de su patria se inició después de la Primera Guerra Mundial y culminó en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada por un congreso especial de la ONU el día 28 de julio de 1951. La Convención detalla claramente quién es un refugiado y el tipo de protección legal, asistencia y derechos sociales que debe recibir de los estados firmantes del documento. Un refugiado es una persona con un ‘temor justificado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política...’ (Artículo 1A de la Convención). Este primer instrumento quedó limitado a proteger básicamente a refugiados europeos después de la Segunda Guerra Mundial, pero un Protocolo de 1967 amplió el alcance de la Convención, en un momento en que el problema del desplazamiento se extendía por todo el mundo. El documento original también inspiró la aparición de instrumentos regionales, como la Convención sobre los Refugiados en África (1969) y la Declaración de Cartagena en Latinoamérica (1984). Un total de 143 estados han suscrito uno o los dos instrumentos de la ONU.

### Estadísticas básicas sobre población refugiada

- En julio de 2003, había 19,8 millones de personas "en estado preocupante" según el ACNUR, casi una de cada 300 personas en el mundo. Este número incluía población refugiada, algunos grupos de desplazados internos, retornados y en algunas situaciones, la población de acogida.<sup>58</sup>
- A finales de 2002, de los 13 millones de refugiados y solicitantes de asilo en todo el mundo, 5,3 millones se encontraban en Oriente Medio, 3 millones en África, 2,1 millones en el sur y centro de Asia, 875.900 en el este de Asia, 859.900 en Europa y 756.500 en América Latina y Caribe.<sup>59</sup>
- La franja de Gaza tiene el mayor número de refugiados en relación al total de población, con un ratio de 1:2. La proporción en el Reino Unido es de 1:760 y en los Estados Unidos de 1:450.<sup>60</sup>

número de peticiones. Esto debilita el sistema global de protección de los refugiados. Desde Irán y Tanzania hasta el Reino Unido y Australia, la protección de los refugiados debe ser reforzada urgentemente.

### Asilo: pasos preocupantes para restringir la protección

De los 13 millones de refugiados y solicitantes de asilo que hay en todo el mundo,<sup>61</sup> casi una cuarta parte se encuentran en África. El gran número de refugiados ha puesto a prueba los limitados recursos de los países más pobres, y en consecuencia los refugiados a menudo se encuentran con condiciones de pobreza y relaciones tensas con las comunidades que los acogen, que los ven como competencia para los escasos recursos existentes. Éste no es el mejor ambiente para la tolerancia. Algunos países cierran sus fronteras evitando que personas cuya vida está en peligro encuentren seguridad; en el peor de los casos, les obligan a volver a la situación de peligro de la que acaban de huir.

Las puertas del asilo se están cerrando con más contundencia en Occidente. A pesar del número mucho más bajo de personas que solicitan asilo en los países occidentales, en comparación con las cifras globales, son los países ricos los que más niegan a los civiles su derecho a la seguridad. Sólo un 5% de los solicitantes de asilo consiguen llegar a Europa, pero una inquietud injustificada sobre el creciente número de peticiones de asilo sirve como argumento para restringir las condiciones de entrada. Teniendo en cuenta el pequeño porcentaje de refugiados acogidos en Occidente – sobre todo en proporción a la población – estas medidas energéticas contra el asilo parecen injustificadas (véase Tabla 4.1).

El cambio de política puede observarse muy claramente dentro de la Unión Europea. A pesar de que las Conclusiones de la Cumbre de la UE celebrada en Tampere en 1999 reafirmaron la

Convención sobre los Refugiados de 1951, algunos estados miembros han seguido afirmando que la Convención sobre los Refugiados está ‘anticuada’ y que debe reformarse para adaptarla al contexto

### Australia: los niveles de protección de los refugiados, cada vez más bajos

Tradicionalmente Australia ha sido un país generoso a la hora de reasentar a los refugiados reconocidos. No obstante, durante la última década, y en especial desde septiembre de 2001, los que entran al país sin autorización se han encontrado con un régimen de asilo cada vez más punitivo. Se trata de un conjunto de medidas que incluyen: detención obligatoria de los solicitantes de asilo que lleguen ilegalmente; más poderes para hacer volver a las embarcaciones que entren en aguas australianas con posibles solicitantes de asilo a bordo; excluir ciertos territorios australianos del alcance de su ley de inmigración nacional; transferir el proceso de las peticiones de asilo a campamentos de detención de Papua Nueva Guinea y Nauru (la llamada ‘Solución Pacífico’), y reglas estrictas que niegan la protección permanente en Australia a casi todos los refugiados que estaban en terceros países antes de su llegada.

La legalidad y el impacto de estas políticas han sido ampliamente condenados por agencias humanitarias, organizaciones de derechos humanos y líderes religiosos. Oxfam ha señalado que una preocupación política excesiva por la llegada de un número relativamente pequeño de solicitantes de asilo ha debilitado la protección humanitaria, ha dañado la reputación internacional de Australia y ha desviado las prioridades del gobierno en materia de desarrollo.

Los intentos decididos por parte del gobierno australiano de exportar su enfoque a otros países también son inquietantes. En un clima global de miedo sobre la seguridad y el terrorismo, y de creciente hostilidad hacia los solicitantes de asilo y los migrantes, parece que el enfoque de Australia ha gustado a otros gobiernos, y está teniendo influencia. Por ejemplo, en una decisión que imita a la ‘Solución Pacífico’, se ha programado una operación conjunta entre seis países para patrullar con barcos de guerra por el Mediterráneo para mantener a los emigrantes ilegales fuera de Europa.

actual. Existe el peligro de que, en lugar de reforzar la protección internacional de los refugiados, estos cambios en la Convención la debiliten.

En 1999, el Tratado de Amsterdam de la UE hizo albergar ciertas esperanzas de frenar la tendencia negativa de los estados miembros a introducir una

legislación nacional en materia de asilo diferente y cada vez más estricta respecto a las de los estados vecinos. El Tratado establecía una agenda para la cooperación y la armonización de las políticas de asilo de los estados miembros y la creación de un Sistema Común de Asilo Europeo basado en la Convención sobre los Refugiados de 1951.

#### Ratio de refugiados por población del país de acogida en los países seleccionados<sup>62</sup>

País de acogida	Ratio de población refugiada por población total	Número de refugiados
Franja de Gaza	1:2	879.000
Líbano	1:11	409.000
Congo-Brazzaville	1:29	118.000
Irán	1:30	2.209.000
Yugoslavia	1:30	353.000
Guinea	1:46	182.000
Liberia	1:51	65.000
Tanzania	1:72	516.000
Pakistán	1:95	1.518.000
Arabia Saudí	1:98	245.000
Uganda	1:112	221.000
Sudán	1:114	287.000
Suiza	1:165	44.200
Nepal	1:181	132.000
RDC	1:201	274.000
Tailandia	1:228	336.000
Canadá	1:399	78.400
Estados Unidos	1:450	638.000
Reino Unido	1:760	79.200
Alemania	1:788	104.000
Indonesia	1:7.482	28.700
Federación Rusa	1:8.275	17.400
Japón	1:19.538	6.500
México	1:25.500	4.000

Tabla: 4.1: Fuente: USCR (2003) World Refugee Survey<sup>63</sup>

Sin embargo, cuando se acerca la fecha límite para el Sistema Común de Asilo Europeo (mayo de 2004), las posibilidades de un sistema armonizado fuerte y centrado en la protección parecen cada vez más remotas. Como los estados miembros priorizan sus agendas nacionales en las negociaciones, se han hecho muy pocos avances en la armonización de la legislación. En el ámbito de la UE se ha hecho más hincapié en proteger las fronteras que en garantizar un acceso razonable.

A principios de 2003, el gobierno británico presentó propuestas destinadas a alcanzar una disminución drástica en el número de solicitantes de asilo que vienen a Europa. Bajo esta 'Nueva Visión para los Refugiados', los solicitantes de asilo que lleguen a Europa serán trasladados a los llamados Centros de Procesamiento del Tránsito fuera de Europa donde deberán permanecer hasta que se tramite su condición de asilo. Desde que se filtró el borrador inicial, el énfasis de las propuestas no ha dejado de cambiar, pero siguen siendo muy vagas y no contemplan ningún plan concreto o ninguna consideración detallada de los aspectos prácticos de la protección.

Aunque estas propuestas reconocen acertadamente la necesidad de aumentar la protección en las regiones de origen, pueden suponer una seria amenaza a la protección de los refugiados que huyen de la violencia y la persecución. En primer lugar, podrían hacer aumentar aún más el número de casos de refugiados a nivel global atendidos por comunidades de acogida pobres en los países menos desarrollados, que en la actualidad acogen el 72% de los refugiados que hay en todo el mundo. En segundo lugar, pueden poner en peligro la vida y la seguridad de los refugiados si no garantizan una protección adecuada en las zonas o centros de acogida y además pueden llevar a situaciones de refugiados prolongadas y desatendidas.

El gobierno británico buscó la aprobación de su 'Nueva Visión' por parte de la UE y del

ACNUR, pero recibió una respuesta negativa de muchos estados y en consecuencia anunció que retiraría el elemento de los Centros de Procesamiento del Tránsito. Sin embargo, en la cumbre de la UE celebrada en Tesalónica en junio de 2003, un grupo de países (Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Austria e Irlanda) mostraron su apoyo a la iniciativa y anunciaron su intención de seguir estudiando la propuesta y establecer una zona piloto en los 12 meses siguientes.

#### Discriminación después de la 'guerra contra el terror'

Desde el 11 de septiembre, la política en materia de refugiados y de asilo ha sido aún más limitada; las restricciones

#### La difícil situación de los refugiados palestinos en el Líbano

Los refugiados palestinos en el Líbano se enfrentan a problemas complicados. Los 12 campamentos oficiales registran el porcentaje más alto de palestinos que viven en situación de pobreza. Los refugiados no tienen derechos sociales ni civiles y tienen un acceso muy limitado a los servicios públicos sanitarios y de educación. Después de más de medio siglo en el exilio, su situación sigue siendo precaria. No tienen ciudadanía de ningún estado. Hay muchas ocupaciones en que no pueden trabajar – la ley les prohíbe trabajar en más de 70 oficios y profesiones. En algunos casos, ni siquiera pueden reparar sus casas, ya que no pueden entrar materiales de construcción en los campamentos. Las restricciones para construir y reconstruir en los campamentos aumentan la inseguridad de los palestinos en el Líbano, obligándoles a vivir en edificios dañados o totalmente destruidos durante la guerra civil.

Fuente: Amineh Ishtay, Refugiados palestinos en el Líbano bajo una situación precaria, <http://www.jerusalemmites.org/> (no aparece la fecha)

relacionadas específicamente con la ‘guerra contra el terror’ rayan la discriminación. Aunque la Convención sobre los Refugiados de 1951 excluye explícitamente a los que han violado los derechos humanos o cometido crímenes graves incluyendo actos de terrorismo, los gobiernos están empujando los límites de la ley basándose tan sólo en la sospecha.<sup>64</sup> En el Reino Unido, por ejemplo, el Acta 2001 Antiterrorismo, Crimen y Seguridad permite

que, por motivos antiterroristas, el gobierno se aparte de la Convención Europea sobre los Derechos Humanos. Este acta permite la detención indefinida sin proceso legal de extranjeros ‘sospechosos’, en base a la seguridad y a los informes policiales, de ser ‘una amenaza a la seguridad nacional.’ Esta formulación imprecisa significa que los solicitantes de asilo pueden ser calificados de terroristas simplemente por su asociación política, étnica o

religiosa. Igualmente, en EEUU, el Acta Patriótica, conocida como USA-Patriot por sus siglas en inglés (Acta de la Unificación y Fortalecimiento de América Ofreciendo las Herramientas Apropriadas Requeridas para Interceptar y Obstruir el Terrorismo), amplía el alcance de la actividad relacionada con la seguridad. Incluso permite la detención y la deportación de ciudadanos extranjeros que prestan su legítima asistencia a grupos que no están oficialmente considerados como organizaciones terroristas.

región de los Grandes Lagos, ha planteado nuevos retos, ya que un gran número de civiles de Burundi, Ruanda, Sudán, Somalia, la RDC, Etiopía y otros países buscan protección.

A menudo estos grandes movimientos de personas son repentinos. Los refugiados invaden comunidades que ya están luchando para cubrir sus propias necesidades y que por lo tanto no pueden mantener a miles de personas más. Puede que las naciones que acogen a los refugiados carezcan de un marco legal y de procedimiento en el que proteger adecuadamente los derechos de las poblaciones que huyen.

Incluso los refugiados que viven en campamentos reconocidos a menudo se ven obligados a vivir en condiciones miserables en zonas inseguras, con acceso insuficiente a alimentos, asistencia sanitaria y otras necesidades básicas. Por lo tanto, los refugiados – así como los desplazados – pueden seguir estando en peligro. Ataques, agresiones sexuales, privación de la asistencia humanitaria, reclutamientos forzosos y repatriaciones forzosas ocurren a diario en muchos de los lugares a los que las personas han huido en busca de protección. Los propios campamentos pueden ser atacados como parte de la táctica militar o política de los estados de acogida o de las partes en guerra. Lo irónico es que a veces buscar legítimamente la protección del asilo puede hacer que las personas se expongan a más violencia.

### Refugiados vulnerables a causa de la falta de información: el caso de Timor Occidental

En la ola de violencia que siguió al referéndum auspiciado por la ONU sobre la independencia de Timor Oriental celebrado en septiembre de 1999, unos 280.000 habitantes de Timor Oriental cruzaron la frontera y pasaron al lado indonesio de la isla de Timor. Algunos huyeron para escapar de la violencia, pero muchos fueron obligados a dejar sus hogares y cruzar la frontera por una milicia armada. Viviendo bajo la vigilancia permanente de la milicia en rudimentarios campamentos de refugiados en todo Timor Occidental, el acceso limitado a una información apropiada e imparcial ha significado que el proceso del retorno de los refugiados haya sido lento y doloroso. La mayoría de refugiados han conseguido volver a su casa en Timor Oriental, pero unos 30.000 aún no han podido hacerlo.

Viviendo junto a una población local igualmente pobre en Timor Occidental, estos refugiados deben afrontar de nuevo decisiones muy difíciles. El gobierno de Indonesia no tolerará que los refugiados sigan viviendo en los campamentos y les está diciendo que deben irse – ya sea para volver inmediatamente a Timor Oriental o reasentarse en algún otro punto de Indonesia. El hecho de que, a pesar de las pobres condiciones y a pesar de la directriz del gobierno, los refugiados hayan optado por quedarse revela las incertidumbres asociadas con dejar los campamentos.

Oxfam, en colaboración con una contraparte local, el Centro para los Desplazados (CIS) y el Servicio Jesuita a Refugiados, ha llevado a cabo un estudio para averiguar qué está evitando que se llegue a una solución duradera y para ayudar a que se escuche la voz de estos refugiados.

Sico Zimenes, de 21 años, y su familia viven en el campamento de refugiados de Naibonat. La familia de Sico y sus vecinos fueron obligados a cruzar la frontera hacia Timor Occidental durante la ola de violencia y el caos que se produjeron antes y después del referéndum de 1999. Para mantener a los siete miembros de su familia, Sico anda ocho kilómetros cada día hasta una parcela donde ha plantado trigo. Pero como este año la estación seca ha sido muy larga, la cosecha sólo cubrirá sus necesidades durante un par de meses, sobre todo porque la ayuda alimentaria del gobierno y la ONU ha quedado suspendida. Quieren volver a Timor Oriental, pero tienen miedo porque han oído que todavía no es seguro. Corren rumores de que los refugiados que vuelven son discriminados y tienen problemas para encontrar trabajo.

En el lado indonesio, todavía no se han cumplido los requisitos básicos para que puedan quedarse. No hay infraestructuras, servicios básicos ni oportunidades para ganarse la vida; además, la población local no acepta la necesidad de acoger a los refugiados para que puedan tener un nivel de vida viable y seguro. Se han producido varios casos de refugiados que han abandonado los asentamientos a causa de enfrentamientos violentos o disputas con la población local.

La falta de información apropiada e imparcial en Timor Occidental sigue poniendo obstáculos a los que quieren volver. Muchos siguen siendo escépticos – incluso tienen miedo – respecto a lo que les espera en Timor Oriental.

### Inseguridad en el asilo: dónde falla la protección

Incluso los que consiguen llegar a un país de asilo siguen siendo vulnerables. Después de escapar de una persecución o de una situación de violencia inmediata, los refugiados se encuentran a menudo con más inseguridad – algo que esperaban haber dejado atrás. En algunos casos es porque los propios estados de acogida están sumidos en conflictos o luchando para mantener a sus propios habitantes. En otros casos es porque los posibles gobiernos de acogida están volviendo la espalda más explícitamente a sus responsabilidades hacia los refugiados a causa de sus intereses nacionales, y desde el 11 de septiembre recorren a justificaciones sobre la ‘guerra contra el terror’.

En África, la masiva llegada de refugiados durante los últimos diez años, provocada por la violencia política que se ha apoderado de gran parte de la

---

## Recomendaciones

Para reforzar un sistema fuerte de protección internacional para los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados, Oxfam recomienda que la Convención sobre los Refugiados de 1951 y los protocolos posteriores sean mejorados y defendidos mediante:

- **Garantías de que ningún civil será obligado a huir o a repatriarse enfrentándose a los peligros de la violencia, del reclutamiento forzoso, de las agresiones sexuales o de la falta de asistencia humanitaria.** Los gobiernos donantes y los gobiernos de acogida deben proteger el derecho al asilo y trabajar conjuntamente para ofrecer soluciones duraderas para los refugiados con garantías de que sus derechos serán protegidos.
- **Inversiones cada vez mayores, continuas y equitativas por parte de los gobiernos occidentales para tratar las causas de la migraciones forzadas.** Consideramos positivas las propuestas dirigidas a tratar las causas a través de la reducción de la pobreza, la prevención de los conflictos y la capacidad de respuesta ante las emergencias. Estas iniciativas deberían aplicarse a nivel multilateral con la participación del ACNUR. La UE y otros donantes deben garantizar que estos esfuerzos no están reservados sólo para los países y las regiones de donde actualmente sale el mayor número de solicitantes de asilo. La asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo debería seleccionarse según la necesidad y no debería estar supeditada a las consideraciones nacionales de los países donantes.
- **El ofrecimiento de asilo a los refugiados que lleguen a un determinado territorio.** Los planes de reasentamiento y otras soluciones regionales no deben restar importancia a la responsabilidad de los estados de recibir, acoger y procesar las peticiones de los solicitantes de asilo que 'lleguen espontáneamente' a su territorio. Estos sistemas de asilo nacionales y regionales deben ser humanos, transparentes y cumplir las normas internacionales. Es imprescindible que se basen en la protección y no en la disuasión de los refugiados.

# 5

Estos niños refugiados ruandeses abandonaron su país durante el genocidio de 1994. 10 años después, la comunidad internacional todavía sufre la falta de una determinación política para prevenir las atrocidades contra los civiles. Cuando la comunidad internacional ha demostrado voluntad política, se han tomado medidas que han salvado vidas humanas. Ha llegado el momento de convertir esta voluntad en un verdadero sistema de protección de civiles allí donde sea necesario.

**Conclusión: reforzar el sistema internacional de protección de civiles atrapados en conflictos**

## 5. Conclusión: reforzar el sistema internacional de protección de civiles atrapados en conflictos

Desde el 11 de Septiembre, los gobiernos han centrado su atención en las amenazas del terrorismo internacional y en las armas de destrucción masiva. Esta tendencia ha llevado a los civiles que viven en zonas de conflicto a una situación mucho más vulnerable que la que vivían antes. Los gobiernos están dejando de proteger a los civiles que viven en zonas en conflicto. Los países donantes están desviando la ayuda humanitaria a aquellos países que consideran estratégicos, minando así la independencia y la imparcialidad de la ayuda humanitaria. Todas estas medidas amenazan con erosionar la legislación internacional que protege a los civiles de todo el mundo. Algunas decisiones que han tomado los gobiernos han sacudido profundamente a las Naciones Unidas. Muchas personas se han planteado algunos interrogantes: ¿Cuál es el papel de las Naciones Unidas?, ¿Por qué se actúa a través de estructuras multilaterales?

Desgraciadamente, desde 2001, el Consejo de Seguridad de la ONU se ha visto superado por los acontecimientos geopolíticos, en lugar de alzarse por encima de ellos. Algunas tendencias son realmente preocupantes. Si los gobiernos actúan unilateralmente o en pequeñas coaliciones sin el apoyo y la sanción del Consejo de Seguridad, no sólo están debilitando la legitimidad de sus acciones inmediatas, sino también la fuerza del sistema multilateral, que es el único medio de organizar de forma concertada una acción contra la violencia, la coerción y la privación. Las agencias de la ONU también se han visto debilitadas por los recortes que han sufrido por parte de los países donantes.

No obstante, tal como muestra este informe, el mundo necesita el multilateralismo para intentar poner solución a las muertes y al sufrimiento generalizados. El liderazgo del Consejo de Seguridad

de la ONU es fundamental. A pesar de que el Consejo de Seguridad no ha cumplido su mandato básico de mantener ‘la paz y la seguridad internacionales’, sigue siendo el único organismo que puede autorizar acciones, como la operación Artemis en la República Democrática del Congo, que son instrumentos indispensables para salvar vidas. Estas intervenciones son absolutamente necesarias y son la prueba más práctica de la existencia de una comunidad internacional comprometida que quiere proteger a los civiles dondequiera que estén amenazados.

Igualmente esenciales son las numerosas herramientas que las agencias de la ONU han desarrollado durante años de trabajo sobre el terreno para reaccionar ante los conflictos, mediar entre las partes en guerra y mitigar los efectos sobre la población. Liderada por Kofi Annan, el actual secretario general, en los últimos años la ONU ha prestado mucha más atención a los aspectos prácticos de proteger a los civiles que en años pasados. Se han adoptado medidas prácticas, pero se necesita trabajar mucho más para proteger a todos los civiles que viven atrapados en diferentes conflictos.

El DIH establece normas aceptadas universalmente para la protección de los civiles en conflictos armados. El derecho sobre refugiados exige que a los civiles que han huido para salvar la vida se les permita encontrar protección en otro país sin temor a que se les obligue a volver. Los principios humanitarios – de distinción, precaución, proporción e imparcialidad – deben ser respetados en todas las crisis. La fuerza de estos principios depende directamente del compromiso de todas las partes para mantenerlos y cumplirlos. Demostrar un compromiso en todos los conflictos dando prioridad

a los derechos de los civiles, los refugiados y los desplazados, es fundamental para sentar el precedente de no aceptar más violaciones. La comunidad internacional debe reforzar el sistema de protección internacional para la población civil que se encuentra en conflictos o que huye de ellos.

Es fundamental apoyar y fortalecer este sistema multilateral. Cualquier movimiento debe reforzar, y no debilitar, estas reglas y estándares consensuados con el objetivo de proteger a la población civil.

Deben tomarse medidas concretas para tratar de solucionar las negativas tendencias que están apareciendo desde el 11 de Septiembre. Los civiles amenazados necesitan: que se ejerza presión sobre todas las partes en guerra para cumplir la ley humanitaria internacional; que se diseñe un nuevo sistema para valorar el peligro para los civiles; que en todos los comunicados políticos relativos a las

zonas en conflicto sea obligatorio informar sobre la protección de los civiles y realizar un análisis de la misma; que se distribuya asistencia humanitaria en función de la necesidad; y el acuerdo de la comunidad internacional acerca de un sistema justo de protección de los refugiados que cumpla la Convención sobre los Refugiados.

El reto es importante y no es sólo para las partes en guerra. Es un reto para todos los gobiernos, para todos los donantes y para las Naciones Unidas como organismo colectivo. Ignorar el reto sería abandonar la responsabilidad de intentar por todos los medios posibles proteger a los civiles de los peores estragos de la guerra. La comunidad internacional debe cumplir este compromiso, y poner todos los medios posibles para proteger a la población civil de los peores estragos de los conflictos.

## Sumario de Recomendaciones

### i) Para centrar la acción internacional donde pueda hacer más para proteger a los civiles, Oxfam recomienda que:

- **La comunidad internacional – liderada por el Consejo de Seguridad de la ONU– debe comprometerse con los conflictos aparentemente irresolubles y proteger a los civiles atrapados en crisis olvidadas.** Para ello, deben ponerse a utilizar todas las herramientas posibles, desde la presión diplomática, hasta la negociación de acceso de la asistencia humanitaria y la contribución, en casos extremos, de soldados a misiones de la ONU para el mantenimiento de la paz con un mandato firme de protección de civiles.
- **Los gobiernos y las fuerzas beligerantes deben diseñar su estrategia militar de manera que se adopten todas las precauciones para minimizar el daño a los civiles.** Esto significa respetar las directrices básicas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario según las cuales toda acción militar debe preservar la inmunidad de los civiles. Ninguna estrategia militar debería recurrir al uso máximo de la fuerza en situaciones donde los civiles estén amenazados. Cualquier acción debe:
  - **Distinguir** entre civiles y militares;
  - Tomar **precauciones** para minimizar el daño a los civiles;
  - Utilizar sólo la fuerza **proporcionada**;
  - Permitir el suministro **imparcial** de ayuda humanitaria.
- **Los gobiernos deberían influir en las fuerzas beligerantes de todo el mundo para que cumplan sus obligaciones bajo el derecho internacional humanitario** y abstenerse de animar, tolerar o armar a los aliados que cometan abusos.
- **Los gobiernos no deben tolerar abusos por parte de sus aliados en la ‘guerra contra el terror’ ni en cualquier otra situación de conflicto.** En especial, los cinco mayores productores de armas – EEUU, Reino Unido, Francia, Rusia y China – no deben autorizar transferencias de armas en situaciones en que existan indicios que hagan creer que serán utilizadas para violar los derechos humanos o el derecho internacional humanitario. Deben cumplir y hacer cumplir rigurosamente los embargos decretados por el Consejo de Seguridad.
- **Los gobiernos, el Consejo de Seguridad de la ONU, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y la Unión Europea deberían implementar nuevos procedimientos sistemáticos** para valorar qué acción es necesaria en una crisis determinada para proteger a los civiles de la violencia, la privación y la coerción, y para trabajar con otros organismos para llevar a cabo la acción necesaria
- **Los gobiernos deben en todo momento reconocer y preservar el carácter independiente, imparcial y civil de la ayuda humanitaria** según la Resolución 46/182, del 19 de diciembre de 1991, de la Asamblea General de Naciones Unidas: ‘la asistencia humanitaria debe ser suministrada según los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad’.

### ii) Para suministrar ayuda humanitaria imparcial basada en necesidades humanas donde sea necesaria, y para evitar que ciertas emergencias caigan en el olvido, Oxfam recomienda que:

- **Los gobiernos donantes demuestren que están dando ayuda humanitaria basada en las necesidades y no en la política.** Deben comprometerse a financiar de manera coherente y suficiente todas las emergencias, haciendo especial hincapié en las crisis olvidadas. Para garantizarlo, deberían aplicar el sistema de ECHO para identificar las crisis que no reciben la suficiente atención y reservar un 10-20% de los fondos para emergencias olvidadas claramente identificadas y con civiles en peligro.
- **Los gobiernos donantes deben implementar y superar el plan de acción de la reunión sobre Buenas Prácticas en las Donaciones celebrada en Estocolmo en junio de 2003.** Deben pasar de ‘explorar posibilidades’ a adoptar medidas concretas para establecer una definición común de ayuda humanitaria, un sistema consensuado de medición de las necesidades y unos mecanismos de información comunes y obligatorios para determinar el flujo de ayuda en tiempo real.
- **Los gobiernos deberían apoyar el desarrollo de un análisis del riesgo y la necesidad en el sistema de asistencia humanitaria,** tal como ha sido propuesto por el Instituto para el Desarrollo Internacional británico. Estos criterios basados en la protección, con elementos para identificar datos básicos sobre emergencias crónicas, llenarían un vacío importante y permitirían a los donantes asegurarse de que su ayuda llega a los más necesitados.

### iii) Para reforzar un sistema fuerte de protección internacional para los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados, Oxfam recomienda que la Convención sobre los Refugiados de 1951 y los protocolos posteriores sean mejorados y defendidos mediante:

- **Garantías de que ningún civil será obligado a huir o a repatriarse enfrentándose a los peligros de la violencia, del reclutamiento forzoso, de las agresiones sexuales o de la falta de asistencia humanitaria.** Los gobiernos donantes y los gobiernos de acogida deben proteger el derecho al asilo y trabajar conjuntamente para ofrecer soluciones duraderas para los refugiados con garantías de que sus derechos serán protegidos.
- **Inversiones cada vez mayores, continuas y equitativas por parte de los gobiernos occidentales para tratar las causas de la migraciones forzadas.** Consideramos positivas las propuestas dirigidas a tratar las causas a través de la reducción de la pobreza, la prevención de los conflictos y la capacidad de respuesta ante las emergencias. Estas iniciativas deberían aplicarse a nivel multilateral con la participación del ACNUR. La UE y otros donantes deben garantizar que estos esfuerzos no están reservados sólo para los países y las regiones de donde actualmente sale el mayor número de solicitantes de asilo. La asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo debería seleccionarse según la necesidad y no debería estar supeditada a las consideraciones nacionales de los países donantes.
- **El ofrecimiento de asilo a los refugiados que lleguen a un determinado territorio.** Los planes de reasentamiento y otras soluciones regionales no deben restar importancia a la responsabilidad de los estados de recibir, acoger y procesar las peticiones de los solicitantes de asilo que ‘lleguen espontáneamente’ a su territorio. Estos sistemas de asilo nacionales y regionales deben ser humanos, transparentes y cumplir las normas internacionales. Es imprescindible que se basen en la protección y no en la disuasión de los refugiados.

## Notas finales:

<sup>1</sup> Heidelberg Institute for International Conflict Research, (HIIK) (2002) Conflict Barometer 2002, [www.hiik.de/en/main.htm](http://www.hiik.de/en/main.htm)

<sup>2</sup> US Committee for Refugees (2003) *World Refugee Survey*, ‘Key Statistics’, diciembre de 2002.

<sup>3</sup> Oxfam (2000) ‘Terminar con las emergencias olvidadas’, noviembre de 2000.

<sup>4</sup> Según la res. AGNU 46/182, de 19 de diciembre de 1991: “la asistencia humanitaria debe suministrarse siguiendo los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad”.

<sup>5</sup> Heidelberg Institute for International Conflict Research, (HIIK) (2002) op. cit.

<sup>6</sup> Saferworld (2003) *Cost of Conflict*, [www.saferworld.co.uk/media/stats.htm](http://www.saferworld.co.uk/media/stats.htm)

<sup>7</sup> ONU, OCHA (2003) ‘Consolidated Inter-Agency Appeal for Burundi: Mid Year Review’, mayo 2003. Disponible en [www.reliefweb.int/w/](http://www.reliefweb.int/w/)

<sup>8</sup> International Rescue Committee (2003) *Mortality in the Democratic Republic of Congo: results from a nationwide survey* [http://intranet.theirc.org/docs/drc\\_mortality\\_iii\\_full.pdf](http://intranet.theirc.org/docs/drc_mortality_iii_full.pdf)

<sup>9</sup> Saferworld (2003)

<sup>10</sup> USCR (2003)

<sup>11</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2003) *Informe mundial sobre desastres*.

<sup>12</sup> Observatorio de los Derechos Humanos (2000) ‘Civilian Deaths in the NATO Air Campaign’, febrero de 2000, Vol. 12, núm. 1 (D).

<sup>13</sup> BBC News ‘Serbs blamed for NATO killings’, sábado 15 de mayo de 1999.

<sup>14</sup> Amnistía Internacional (2003) A Catalogue of Failures: G8 Arms Exports and Human Right Violations, (IOR 30/03/2003).

<sup>15</sup> Informe del alto comisionado de la ONU para la situación de los derechos humanos en Colombia, 24 de febrero de 2003, E/CN.4/2003/13.

<sup>16</sup> Informe del alto comisionado de la ONU para la situación de los derechos humanos en Colombia, 24 de febrero de 2003, E/CN.4/2003/13.

<sup>17</sup> Según el *Informe sobre Derechos Humanos* de la ONU, 2003.

<sup>18</sup> Estadísticas de la Comisión Colombiana de Juristas sobre las víctimas fuera de combate entre julio de 2002 y junio de 2003.

<sup>19</sup> Amnistía Internacional (2003).

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Entre los países receptores de armas se encuentra Burkina Faso, identificado por la ONU como conducto de armas hacia Liberia y para las fuerzas armadas opositoras de Sierra Leona (‘A Catalogue of Failures: G8 Arms Exports and Human Right Violations’), (IOR 30/003/2003), Amnistía Internacional.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Stohl, R. (2003) ‘US Post-Sept. 11 Arms Trade Policy’, Centre for Defense Information, 1 de julio de 2003.

<sup>24</sup> Stohl, R. y V. Garcia (2003) ‘Uzbekistan’, Centre for Defense Information, 1 de julio de 2003.

<sup>25</sup> Federation of American Scientists (2002) ‘Sweeping Military Aid Under the Anti-Terrorism Rug: Security Assistance Post September 11th’ Arms Sales Monitor, núm. 48, agosto de 2002, <http://fas.org/asmp/library/asm/asm48.html>

<sup>26</sup> Véase ‘Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (1996). The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience’.

<sup>27</sup> Algunas de estas ideas aparecían en el Informe de la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Sobiranía Estatal (ICISS), titulado ‘The Responsibility to Protect’. Este informe, publicado en diciembre de 2001, pero que informaba de investigaciones realizadas antes del 11 de septiembre de ese año, estaba basado en el trabajo de un panel de expertos en responsabilidad internacional ante la guerra, la insurgencia, la represión o el fracaso estatal. El informe asegura que la responsabilidad de proteger significa no sólo la ‘responsabilidad de reaccionar’, sino también la ‘responsabilidad de prevenir’ y la ‘responsabilidad de reconstruir’. Nos hace fijar en los costes y los resultados de la acción versus la no acción, y aporta conexiones conceptuales, normativas y operacionales entre la intervención y la reconstrucción.

<sup>28</sup> Por ejemplo, ver Naciones Unidas (2002): Informe final del panel de expertos sobre las explotaciones ilegales de los recursos naturales y otras formas de riqueza en la República Democrática del Congo. (S/2002/1146).

<sup>29</sup> Los Principios Reguladores de las Transferencias de Armas Convencionales acordados por el Forum para la Seguridad y la Cooperación de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE).

<sup>30</sup> Adoptado el 8 de junio de 1998 por el Consejo de la UE.

<sup>31</sup> En octubre de 2003, Oxfam, IANSA (la Red Internacional de Acción contra las Armas Ligeras) y Amnistía Internacional lanzan una Campaña Internacional sobre Comercio de Armas que presionará a los gobiernos para lograr este objetivo.

<sup>32</sup> (S/1999/957)

<sup>33</sup> El Consejo de la Convención Europea sobre Derechos Humanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Carta de París para una Nueva Europa (1991), que codifica los principios que rigen la ‘dimensión humana’ de la OSCE, y el Tratado sobre la Unión Europea. El Artículo J1(2) establece como uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad común: ‘Desarrollar y consolidar la democracia y el imperio de la ley, y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.’

<sup>34</sup> McClelland, S. (2003) Consideraciones realizadas en el debate HPG ‘How should humanitarian needs be met in Iraq?’, Londres, 10 de abril de 2003, citadas en Macrae, J. (ed.) (2003), ‘The New Humanitarianisms: a review of global humanitarian action’, Humanitarian Policy Group Report 11, abril de 2002. Véase [www.odi.org.uk/hpg/papers/iraq2.pdf](http://www.odi.org.uk/hpg/papers/iraq2.pdf) Nota: se aseguró que esta cantidad de dinero no haría disminuir el gasto en otras partes del mundo, ya que más o menos la mitad del dinero provenía de las reservas para casos de emergencia del gobierno británico. Sin embargo, el problema sigue siendo por qué esta enorme cantidad de dinero se pudo movilizar de repente para un solo conflicto y no para muchas otras crisis en que hay civiles amenazados.

<sup>35</sup> Fuente: Control Financiero de la ONU, [www.reliefweb.int/fts/reports/](http://www.reliefweb.int/fts/reports/) last checked 4 Agosto de 2003.

<sup>36</sup> Las emergencias olvidadas no son un fenómeno nuevo. Oxfam hizo pública por primera vez su preocupación por el desequilibrio de los recursos globales en noviembre de 2000. Una respuesta muy desigual – tanto en materia de fondos como de compromiso diplomático – ante las crisis que se producían en Europa y las que se producían en África ilustraban como la comunidad internacional eludía sus responsabilidades para solucionar la necesidad en todo el mundo. En 1999 en Kosovo, los gobiernos donantes ofrecieron 207 dólares por persona necesitada. En comparación, sólo dieron 16 dólares en Sierra Leona; para la República Democrática del Congo, sólo 8 dólares. Los ajustes por los costes del nivel de vida y por los costes del suministro de servicios en Europa no explican suficientemente estas disparidades.

<sup>37</sup> Cifras exactes el 22 de julio de 2003. Referencias de la OCHA, ONU, ‘Mid-Year Review Status Report 2003’, y del Control Financiero, [www.reliefweb.int/fts/reports/](http://www.reliefweb.int/fts/reports/)

<sup>38</sup> El dato de la OCDE no incluye donantes importantes como Arabia Saudí, India y Corea del Sur.

<sup>39</sup> Porter (2002) ‘An External Review of the CAP’, encargado por la Unidad de Evaluación y Estudios de la OCHA, 18 de abril de 2002.

<sup>40</sup> For accuracy, la mayoría de analistas utiliza las cifras de la ONU y las que los países de la OCDE dan al Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC). Las cifras del DAC tienen la ventaja de ser más completas que las de la ONU, pero normalmente llevan un retraso de entre 12 y 18 meses.

<sup>41</sup> *Development Initiatives* (2003) *Global Humanitarian Assistance* 2003, Londres: Russell Press, pág. 32.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, pág. 38.

<sup>44</sup> USAID, “Afghanistan – Complex Emergency Situation Report #2”, 18 de diciembre de 2002. [www.usaid.gov/hum\\_response/ofda/afghanistan\\_ce\\_sro2\\_fy03.html](http://www.usaid.gov/hum_response/ofda/afghanistan_ce_sro2_fy03.html)

<sup>45</sup> FAO (2003) ‘Southern Africa: Urgent Need for More Spending On Agriculture’, Redes de Información *Regional Integrada* de la ONU, 3 de julio de 2003.

<sup>46</sup> El gasto en servicios nacionales para los refugiados, que los datos de la OCDE permiten combinar en la información sobre gasto humanitario, distorsiona los datos: casi un cuarto de todo el gasto en ayuda humanitaria (1,3 billones de dólares) se destina a actuaciones nacionales. El gasto por refugiado se sitúa entre 5.000 y 14.000 dólares (en contraposición al gasto humanitario en países en vías de desarrollo, que se sitúa entre 2 y 500 dólares por persona). Si bien el gasto en los países de acogida es importante, no debería contabilizarse como asistencia humanitaria. En algunos países (Austria, Canadá, Dinamarca y Francia) el gasto en refugiados nacionales iguala o supera el de asistencia humanitaria. Sólo seis países (entre los que se encuentran el Reino Unido, Irlanda y Japón) no registran su gasto en refugiados nacionales como parte de la asistencia humanitaria.

<sup>47</sup> Citado en *Development Initiatives op.cit.*, pág. 26.

<sup>48</sup> *Ibid.* pág. 27.

<sup>49</sup> Randal, J. y T. German (2002) ‘Trends in the financing of humanitarian assistance’, en Macrae, J. (2003). *op.cit.*

<sup>50</sup> Oxfam tiene un ‘fondo para catástrofes’ giratorio de unos 13.047.800 dólares (11.481.750 libras) que nos permite movilizarnos para emergencias incluso antes de que para los donantes sean una prioridad; sin embargo, para programas a largo plazo aún necesitamos el apoyo de los donantes.

<sup>51</sup> Nielson, P (2002), discurso ante la conferencia ECHO en Copenhague. Comunicado de prensa disponible en [http://europa.eu.int/comm/development/body/news/ar\\_octo2\\_19\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/news/ar_octo2_19_en.htm)

<sup>52</sup> Smillie, I. y L. Minear (2003) ‘The Quality of Money: Donor Behavior in Humanitarian Financing’, Tufts University: Humanitarianism and War Project (abril de 2003).

<sup>53</sup> Para más opiniones sobre este punto, véase J. Barry, A. y Jeffreys (2002) ‘A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response.’, Overseas Development Institute: Humanitarian Practice Network.

<sup>54</sup> Smillie, I. y L. Minear (2003) *op.cit.*

<sup>55</sup> Para más detalles, véase J. Darcyand y C. Hofman (2003) ‘According to Need? Needs Assessment and Decision Making

in the Humanitarian Sector’, Overseas Development Institute: Humanitarian Policy Group Report 15, julio de 2003.

<sup>56</sup> Dalton et al. (2003) Study Four: ‘Changes in Humanitarian Financing – Implications for the United Nations’, Comité Permanente Interagencias, 2 de julio de 2003.

<sup>57</sup> Natsion, A. (2003) Discurso en InterAction, 21 de mayo de 2003.

<sup>58</sup> US Committee for Refugees (2003) World Refugee Survey 2003, ‘Key Statistics’, 31 de diciembre de 2002. Disponible en www.refugees.org/WRS2003.cfm.htm

<sup>59</sup> Estadísticas de ACNUR, www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/utx/statistics

<sup>60</sup> US Committee for Refugees (2003), World Refugee Survey 2003, Tablas 4 y 5, Refugee and Asylum Seekers Worldwide, 31 de diciembre 2002.

<sup>61</sup> US Committee for Refugees (2003) *World Refugee Survey 2003*, Tablas 11 y 12, Ratio of Refugees to Selected Host-Country Populations, 31 de diciembre de 2002.

<sup>62</sup> *Ibid*

<sup>63</sup> Fuente: Amineh Ishtay, Refugiados Palestinos en el Líbano en condiciones precarias, http://www.jerusalemmites.org/

<sup>64</sup> Bajo el Artículo 1F de la Convención sobre los Refugiados de 1952, el derecho internacional sobre refugiados excluye explícitamente de la protección a los que han violado los derechos humanos de terceros o han cometido otros delitos graves y el ACNUR ha recomendado constantemente que este Artículo debería interpretarse de manera restrictiva.

## Webs útiles

Comité Internacional de la Cruz Roja: www.icrc.org

Derecho Humanitario Internacional: www.ihlresearch.org http://www.icrc.org/web/eng/siteeng.nsf/iwpList2/Humanitarian\_law

Proyecto Esfera: www.sphereproject.org

Control Financiero de la OCHA, ONU: www.reliefweb.int/fts

ACNUR, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados: www.unhcr.ch

Comité Estadounidense para los Refugiados (USCR) World Refugee Survey: www.refugees.org/WRS2003.cfm.htm

## Referencias

Amnistía Internacional (2003) ‘A Catalogue of Failures: G8 Arms Exports and Human Rights Violations’, (IOR 30/003/2003).

Dalton *et al.* (2003) ‘Study Four: Changes in Humanitarian Financing – Implications for the United Nations’, Comité Permanente Interagencias, 2 de julio de 2003.

Darcy, J. y C. Hofman (2003) ‘According to Need? Needs Assessment and Decision Making in the Humanitarian Sector’, Humanitarian Policy Group Report 15, julio de 2003, Instituto para el Desarrollo Internacional (Reino Unido).

Development Initiatives (2003) *Global Humanitarian Assistance 2003*, Nottingham: Russell Press

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2003) *Informe Mundial sobre Desastres*.

Evaluation commune de l’aide d’urgence au Rwanda (1996) ‘La réponse internationale au conflit et génocide: Enseignements de l’expérience au Rwanda’.

Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (1996) ‘The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience’.

Macrae, J. (ed.) (2003) ‘The New Humanitarianisms: a Review of Global Humanitarian Action’, Humanitarian Policy Group Report 11. Abril de 2002, Instituto para el Desarrollo Internacional (Reino Unido).

Macrae, J. y A. Harmer (2003) ‘Humanitarian Action and the “Global War on Terror”’: a review of trends and issues’, Humanitarian Policy Group report, 14 de julio de 2003, Instituto para el Desarrollo Internacional.

Smillie, I. y L. Minear (2003) ‘The Quality of Money: Donor Behavior in Humanitarian financing’, Humanitarianism and War Project (abril de 2003 ), Tufts University.

Porter, T. (2002) ‘An External Review of the CAP’, Evaluation and Studies Unit, 18 de abril de 2002, OCHA.

Oxfam Internacional es una confederación de doce agencias de desarrollo que trabajan en 120 países de todo el mundo: Oxfam América, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Community Aid Abroad (Oxfam Australia), Oxfam Alemania, Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Novib (Oxfam Holanda), Oxfam Nueva Zelanda y Oxfam Quebec.

Por favor, para más información puedes ponerte en contacto con alguna de nuestras agencias.

### Oficina de Oxfam Internacional

1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036  
Tel: 1.202.496.1170,  
E-mail: advocacy@oxfaminternational.org www.oxfam.org

### Oficina de Oxfam Internacional en Bruselas

22 Rue de Commerce, 1000 Bruselas  
Tel: 322.502.0391

### Oficina de Oxfam Internacional en Génova

15 Rue des Savoises, 1205 Génova  
Tel: 41.22.321.2371

### Oficina de Oxfam Internacional en Nueva York

355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017  
Tel: 1.212.687.2091

### Oficina de Oxfam Internacional en París

C/O Agir Ici, 104 Rue Oberkampf, 75011 París France  
Tel: 33.1.5830.8469

### Oficina de Oxfam Internacional en Tokyo

Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6 Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015 Japón  
Tel/Fax: 81.3.3834.1556

### Oxfam Alemania

Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin.  
Tel: 00 49 30 4285 0621  
Fax: 00 49 30 4285 0622  
info@oxfam.de

### Oxfam America

26 West Street, Boston MA 02111 1206, USA  
Tel: ++ 1 617 482 1211  
Fax: ++ 1 617 728 2594  
info@oxfamamerica.org

### Oxfam-in-Belgium (Bélgica)

Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium  
Tel: 32 2 5016700  
Fax: 32 2 5118919  
oxfamsol@oxfamsol.be

### Oxfam Canada

880 Wellington St. Suite 400 Ottawa, Ontario K1R 6K7, Canada  
Tel: ++ 1 613 237 5236  
Fax: ++ 1 613 237 0524  
enquire@oxfam.ca

### Oxfam Community Aid Abroad (Oxfam Australia)

156 George Street, (Corner of Webb Street), Fitzroy, Melbourne, Victoria, Australia 3065  
Tel: ++ 61 3 9289 9444  
Fax: ++ 61 3 9419 5318  
enquire@caa.org.au

### Oxfam Hong Kong

17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong  
Tel: ++ 852 2520 2525  
Fax: ++ 852 2527 6307  
info@oxfam.org.hk

### Oxfam GB (Reino Unido)

274 Banbury Road, Oxford, OX2 7DZ United Kingdom  
Tel: ++ 44 1865 311 311  
Fax: ++ 44 1865 312 600  
oxfam@oxfam.org.uk

### Oxfam Quebec (Canadá)

2330 rue Notre-Dame Ouest, Montreal, Québec, Canada, H3J 2Y2  
Tel: ++ 1 514 937 1614  
Fax: ++ 1 514 937 9452  
info@oxfam.qc.ca

### Oxfam Nueva Zelanda

Level 1, 62 AitkenTerrace, Kingsland, Auckland, New Zealand,  
Tel: ++ 64 9 355 6500  
Fax: ++ 64 9 355 6505  
oxfam@oxfam.org.nz

### Oxfam Irlanda

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland  
Tel: ++ 353 1 672 7662  
Fax: ++ 353 1 672 7680  
mailto:oxireland@oxfamie

### Intermón Oxfam (España)

Roger de Lluria 15, 08010 Barcelona, España  
Tel: ++ 34 93 482 0708/0  
Fax: ++ 34 93 482 0707  
info@intermonOxfam.org  
www.intermonoxfam.org

### NOVIB Netherlands (Holanda)

Mauritskade 9, 2514 HD, The Hague, The Netherlands  
Tel: ++ 31 70 342 1621  
Fax: ++ 31 70 361 4461  
info@novib.nl