

# ¿De quién es esta ayuda?

## Ayuda politizada en crisis y conflictos

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)



Una niña en Samarra (Irak) recibe una comida de manos de un soldado estadounidense, 31 de marzo de 2009. Foto cortesía del ejército de Estados Unidos. La utilización de imágenes de las fuerzas militares de Estados Unidos no implica ni constituye señal de apoyo.

**La efectividad de la ayuda internacional, tanto para cubrir necesidades urgentes como para abordar la pobreza más arraigada, está siendo socavada en algunas de las regiones más pobres del mundo. Pese a que una ayuda efectiva ayuda a salvar vidas, proteger los derechos y establecer medios de vida, los intereses militares y de seguridad de algunos donantes han distorsionado el gasto global en ayuda y, en entornos de conflicto, desastre u inestabilidad política, han resultado en muchas ocasiones en proyectos de ayuda poco coordinados, no sostenibles, caros e incluso peligrosos. Estas políticas y prácticas de ayuda sesgadas amenazan con perjudicar a toda una década de compromisos internacionales adoptados por los gobiernos donantes para prestar una ayuda internacional eficaz y orientada a las necesidades. Este informe pone de manifiesto cómo se están desatendiendo esos compromisos, y aporta recomendaciones sobre cómo revertir esa tendencia.**

# Resumen

Una ayuda eficaz ayuda a salvar vidas, proteger derechos y establecer medios de vida. Pero en conflictos y entornos políticamente inestables, desde Afganistán hasta Yemen, la ayuda humanitaria de emergencia y los esfuerzos a más largo plazo por aliviar la pobreza están siendo perjudicados en los casos en que la ayuda se orienta principalmente a obtener los objetivos políticos y de seguridad de los propios donantes. Esto no sólo menoscaba los principios humanitarios y los compromisos de desarrollo de los donantes: incide también sobre la vida de las personas más vulnerables afectadas por conflictos y desastres naturales.

- Cada vez con mayor frecuencia, algunos donantes están orientando tanto la ayuda humanitaria como para el desarrollo hacia países y regiones que consideran un peligro para sus propios intereses de seguridad, dejando de lado otros lugares igualmente inseguros, empobrecidos y afectados por el conflicto. Desde 2002 un tercio del total de la ayuda al desarrollo destinada a los 48 países considerados como “frágiles” por la OCDE ha ido a parar a tan sólo tres países: Irak, Afganistán y Pakistán.<sup>1</sup> Durante este periodo, la ayuda a Irak y Afganistán ha supuesto más de un 40 por ciento del total del incremento global de ayuda -178.000 millones de dólares- aportada por los países ricos.
- Desde Afganistán hasta Kenia, unos proyectos de ayuda mal concebidos y encaminados a ganar “corazones y mentes” han demostrado ser ineficaces y costosos, y en ocasiones han hecho que las comunidades beneficiarias y el personal humanitario se conviertan en blancos de ataques. Estas prácticas son cada vez más frecuentes: los fondos asignados por Estados Unidos a los comandantes militares situados en primera línea de combate para ganar “corazones y mentes” en Irak y Afganistán se equiparan ya prácticamente al presupuesto global de ayuda al desarrollo de USAID, la agencia de cooperación del gobierno estadounidense.
- En Afganistán, los Territorios Palestinos Ocupados, Somalia y otros lugares del mundo, tanto los donantes como las fuerzas militares han condicionado la ayuda a la colaboración política y militar de las comunidades y las agencias humanitarias, y han utilizado la ayuda para comprar información o la aceptación de las fuerzas militares.
- Pese a la función vital que han desempeñado en muchas emergencias y desastres naturales los recursos militares y la logística militar, la ayuda aportada inadecuadamente a través de las propias fuerzas militares ha contribuido en ocasiones a un malgasto de recursos y a elevados costes, además de desviar a las fuerzas militares y policiales de su verdadero aporte cubriendo las necesidades de seguridad de comunidades vulnerables. Por ejemplo, el programa de vacunación y distribución de agua del ejército español tras el terremoto de Haití tuvo una gran visibilidad pero también un coste 18 veces superior al de programas civiles comparables, que convertían en una duplicación el esfuerzo de las fuerzas militares.

No es un problema nuevo, pero el impacto de los conflictos en Irak y Afganistán, junto con cambios políticos más recientes, han acelerado

esta tendencia. Tanto en Europa como en Norteamérica, las políticas y los programas de ayuda sesgados por los intereses de la política exterior y de seguridad nacional de los donantes están empezando a quedar formalmente integrados tanto en las prácticas humanitarias como en las estrategias de desarrollo internacionales. Desde 2001, preferencias basadas en la política exterior están quedando reflejadas por escrito en las políticas de ayuda y las decisiones de financiación de Estados Unidos, Canadá y Francia. En otros lugares, incluyendo el Reino Unido, Australia y la Unión Europea, se corre el riesgo de que tales prioridades queden integradas formalmente en las nuevas estrategias internacionales de desarrollo.

La coordinación de políticas entre los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa y Desarrollo permitiría abordar mejor las dificultades más habituales para el desarrollo: por ejemplo, la lucha contra el cambio climático y la fuga de capitales; la protección de civiles en los conflictos; o la prevención de transferencias irresponsables de armas. Pero si la ayuda y las agencias humanitarias se utilizan para perseguir los objetivos de seguridad nacional de los propios donantes, se pone en peligro la eficacia de la ayuda para cubrir necesidades humanitarias y aliviar la pobreza. Esto no sólo perjudica a las organizaciones que están intentando aportar la ayuda de manera imparcial y luchar contra la pobreza, sino que a menudo tampoco consigue una seguridad a largo plazo para las comunidades que reciben esa ayuda, para sus gobiernos, o para los propios donantes.

## Un programa de ayuda eficaz

Basándose en las experiencias tanto de programas de Oxfam como de sus asociados, desde Yemen hasta Afganistán, y desde Kenia hasta la República Democrática del Congo (RDC), este informe sostiene que la seguridad y la estabilidad se ven fomentadas –que no socavadas– por una ayuda humanitaria imparcial y basada en las necesidades, y una ayuda al desarrollo orientada a combatir la pobreza, con apropiación por parte de los beneficiarios y rendición de cuentas, y desligada de los objetivos militares y de seguridad inmediatos de los donantes.

Algunos donantes y algunas agencias humanitarias sí están promoviendo enfoques de este tipo. La asignación de ayuda según unos diagnósticos de necesidades transparentes e imparciales, como puede ser el índice humanitario “Análisis Global de Necesidades” de la Comisión Europea, garantiza que los países “huérfanos de ayuda” (*aid orphans*) y las crisis olvidadas que no están en el foco de atención de las prioridades nacionales de seguridad no queden desatendidas. Desde 2008, en Afganistán, la doctrina de “estabilización” del Reino Unido ha comenzado a dejar de lado el uso de intervenciones de ayuda de alta visibilidad pero de corto plazo orientadas a ganar “corazones y mentes”. Y al contrario de lo que sucede con las escuelas y hospitales de gran visibilidad construidos por las unidades de ayuda militarizadas, las instalaciones sanitarias y de educación financiadas por donantes pero que son apropiadas y dirigidas por las propias comunidades, consiguen ampliar la prestación de servicios básicos de manera segura y con efectividad en los costes, en medio de una situación de conflicto.

Es el caso de los millares de centros escolares comunitarios creados en más de una docena de provincias afganas desde 2001, utilizando centros comunitarios ya existentes y de bajo perfil que permiten empezar a impartir educación rápidamente, recabar el apoyo comunitario y evitar los ataques de los grupos de oposición armados. Las políticas y prácticas de la ayuda se encuentran ante una encrucijada. Por ello deben potenciarse urgentemente los enfoques que ponen las buenas prácticas humanitarias y de desarrollo en el centro de los esfuerzos por cubrir las necesidades existentes y alcanzar la estabilidad.

## Recomendaciones

- Para cumplir con los compromisos adoptados en cuanto a eficacia de la ayuda al desarrollo y actuaciones humanitarias guiadas por principios, los donantes deben garantizar que toda la ayuda –ya sea en conflictos, en países estables, o dentro de los propios países– tiene por finalidad principal reducir la pobreza o cubrir las necesidades humanitarias.
- Los donantes deben velar por que, tanto en situaciones de conflicto como de estabilidad, los proyectos de desarrollo que financian o planifican responden a las necesidades de las comunidades, se ajustan en lo posible a las políticas de las autoridades locales y nacionales, y resultan sostenibles una vez los cooperantes extranjeros se hayan marchado. Tanto donantes como agencias humanitarias deben asegurar que la ayuda no contribuye a vulnerar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Todas las fuerzas armadas deben cumplir las directrices cívico-militares consensuadas a nivel internacional que definen el papel efectivo y adecuado de los actores militares y civiles en las respuestas humanitarias a conflictos y desastres. Sus doctrinas y “reglas de enfrentamiento” deben prohibir la asignación o limitación de la ayuda humanitaria en función de objetivos militares o de lucha contra el terrorismo.
- Las organizaciones de ayuda también deben velar por que sus actividades no exacerbren el conflicto ni aporten recursos al mismo. Deben imponer normas y directrices para garantizar que la ayuda humanitaria “no hace daño”, y que la ayuda al desarrollo es sensible al conflicto. Deben rechazar toda financiación de donantes condicionada a la colaboración con o suministro de información a las fuerzas militares, o que les exija distribuir ayuda o asignar recursos para el desarrollo a cambio de conseguir la colaboración política o militar de los beneficiarios.

En este informe se pone de manifiesto cómo la eficacia de la ayuda, tanto para cubrir necesidades urgentes como para abordar la pobreza más arraigada, a algunas de las regiones más pobres y vulnerables del mundo está siendo socavada por perseguir intereses militares y de seguridad nacional de corto plazo.

La ayuda global se orienta cada vez más hacia países donde se percibe la existencia de amenazas para la seguridad nacional de los donantes, o donde tienen desplegadas fuerzas militares. Los países en situación de inestabilidad o conflicto que quedan fuera del foco de atención de la política exterior salen perdiendo, pese a que puedan tener necesidades humanitarias y retos para el desarrollo igualmente apremiantes. También salen perdiendo los países estables que albergan a entre dos tercios y tres cuartas partes de la población pobre del mundo.<sup>2</sup> En la sección 2 se analizan las consecuencias de estas políticas de ayuda sesgadas.

La sección 3 demuestra cómo la aportación y programación de la ayuda se han convertido en punto contencioso en aquellas regiones que destacan por su importancia para la seguridad nacional de los donantes. Las consecuencias, en muchos casos, han sido unos proyectos de ayuda mal coordinados, insostenibles, caros e incluso peligrosos. La población afgana considera, por ejemplo, que las escuelas construidas por los equipos de reconstrucción de las fuerzas de la OTAN en Afganistán, con las que se pretendía fortalecer la autoridad del gobierno afgano y ganar “corazones y mentes” para conseguir la aceptación de las propias fuerzas de la OTAN, tienen mayor riesgo de ser blanco de ataques por parte de grupos antigubernamentales.<sup>3</sup> Financiadas en gran parte por fondos militares mal gestionados,<sup>4</sup> las 95 escuelas construidas por los equipos de la OTAN entre 2006 y 2008 costaron de media un 30 por ciento más que las 371 escuelas financiadas por el propio Ministerio de Educación afgano.<sup>5</sup>

Por el contrario, incluso en zonas aisladas y poco seguras donde las estructuras de gobierno son débiles, los donantes y el Ministerio de Educación afgano han aportado fondos a comunidades y ONG para establecer varios miles de escuelas de base comunitaria para más de 100.000 niños y niñas: en algunos casos utilizando centros comunitarios ya existentes y de bajo perfil para empezar a proporcionar servicios de educación rápidamente, crear apoyo comunitario, y evitar ataques armados, especialmente contra profesoras y alumnas.<sup>6</sup> Una madre entrevistada por Oxfam en octubre de 2010 en la provincia de Samangan, al norte de Afganistán, explicó el valor de la apropiación comunitaria: “Es preciso lograr el apoyo de la comunidad, y también de los *mulás*[...]. Los maestros les visitan y les recuerdan lo que dice el Corán, que la educación es una obligación, y les pueden hacer cambiar de opinión. Si ellos [los *mulás*] participan en las escuelas y conocen a los maestros, se ha demostrado que no se oponen a ellas.”<sup>7</sup>



Escuela primaria de la aldea de Dasht e Freng, en el distrito de Shahr-i-Buzurg de la provincia de Badakhshan (Afganistán), construida por Oxfam GB en 2002 (Foto: Oxfam)

Las políticas y planes de ayuda basados en la seguridad se han visto alentadas en parte por una acción exterior de las potencias occidentales centrada en preocupaciones sobre seguridad, a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y sus consecuencias más amplias: “hacer frente a los extremistas en la lucha [por ganar] corazones y mentes”, según la descripción que el senador estadounidense John Kerry hizo de la ayuda humanitaria de Estados Unidos en respuesta al terremoto de Pakistán.<sup>8</sup>

Pero la consiguiente integración de la ayuda con las prioridades de seguridad nacional, y de los proyectos de ayuda con las actividades de defensa y seguridad de los donantes, también parece haberse justificado por la creciente preocupación de que los conflictos y la “fragilidad” de los Estados son causas de pobreza. Un número cada vez mayor de donantes y profesionales del desarrollo sostienen que los esfuerzos por abordar la pobreza deben concentrarse especialmente en Estados “frágiles” y afectados por conflictos; y que los esfuerzos de desarrollo en tales entornos deben ir orientados a la “estabilización” de dichos países, potenciando la capacidad y la legitimidad del propio Estado con el empleo de herramientas de defensa, de desarrollo y diplomáticas.<sup>9</sup>

En el marco de estas preocupaciones genuinas encaminadas a romper los vínculos entre violencia, inestabilidad política y pobreza, sin embargo, este informe demuestra cómo, en la práctica, muchos donantes han otorgado prioridad a los conflictos y Estados inestables de mayor peso para sus propias agendas exteriores y de seguridad interna, dejando de lado oportunidades para abordar la pobreza y la inestabilidad en otros Estados, tanto “frágiles” como estables.

Estas políticas y prácticas de ayuda sesgadas menoscaban los compromisos internacionales adoptados por los gobiernos en la última década para aportar una ayuda internacional eficaz y centrada en las necesidades, compromisos que fueron acordados por los principales donantes y gobiernos receptores en reuniones celebradas en Estocolmo en 2003, en París en 2005 y en Accra en 2008.<sup>10</sup> Estos compromisos distinguen acertadamente entre la ayuda humanitaria, que aborda las necesidades inmediatas de las personas afectadas por desastres y conflictos, y la ayuda a más largo plazo para el desarrollo, encaminada a reducir la pobreza y la desigualdad. Pero ambas tienen elementos comunes. La ayuda debe:

- ser acorde a las necesidades: fundamentada en análisis imparciales de las necesidades, y orientada a la reducción de la pobreza y el sufrimiento;<sup>11</sup>
- ser sostenible: abordar las necesidades de manera sostenible siempre que sea posible, y no únicamente con visión del corto plazo;<sup>12</sup>
- ser propiedad de y rendir cuentas ante los beneficiarios: motivada por y respondiendo ante aquellas personas cuyas necesidades y derechos se están abordando.<sup>13</sup>

Pero contrastando con tales principios, en los casos en que los donantes han otorgado prioridad a unos objetivos militares y de seguridad a corto plazo:

1. En lugar de una ayuda acorde a las necesidades: la pobreza y las necesidades humanitarias en regiones, comunidades y grupos sociales cuyo bienestar o colaboración no se considera importante para los intereses de seguridad de los donantes –incluyendo a mujeres pobres y otros grupos políticamente marginados– a menudo quedan olvidadas, e incluso positivamente excluidas.
2. En lugar de una ayuda sostenible: con demasiada frecuencia se ha otorgado prioridad a proyectos de ayuda de corto plazo cuyo “impacto rápido” pretende potenciar la legitimidad de las autoridades estatales o las fuerzas militares, frente a proyectos que abordan necesidades de forma sostenible.
3. En lugar de una ayuda propiedad de los beneficiarios y con rendición de cuentas: centrándose en amenazas para la seguridad y la legitimidad de las fuerzas militares, los donantes y sus aliados, los proyectos y programas de ayuda muchas veces no han consultado a las comunidades y autoridades locales, ni utilizado recursos locales.

### **Recuadro 1: Ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo**

La definición más amplia de la ayuda es la transferencia de recursos desde unos donantes hasta unos receptores que cuentan con menos recursos.<sup>14</sup>

Abarca los recursos tanto económicos como materiales aportados a gobiernos, así como directamente a los propios proyectos y comunidades. Este informe se refiere a dos tipos de ayuda:

**La ayuda humanitaria**, que según definición de la OCDE es “ayuda encaminada a salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad de las personas durante e inmediatamente después de las emergencias”,<sup>15</sup> y abarca la aportación de refugio, alimentos, agua, saneamiento y servicios de salud de emergencia a las personas afectadas por conflictos armados y desastres naturales. Los gobiernos y las agencias humanitarias han acordado que la aportación de la ayuda humanitaria debe ajustarse a los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad e independencia.<sup>16</sup>

**La ayuda al desarrollo**, que abarca los recursos económicos y materiales aportados para fomentar un mayor desarrollo y bienestar económico en los países en desarrollo. Para que la ayuda sea considerada “ayuda oficial al desarrollo” según la OCDE, debe tener “carácter concesional” y no constituir un préstamo en condiciones comerciales.<sup>17</sup> A diferencia de la ayuda humanitaria, la ayuda al desarrollo puede tener objetivos esencialmente políticos, generando cambios políticos en los países beneficiarios con la finalidad de reducir la pobreza y promover el desarrollo económico y social. Pero no debe tener como objetivo principal la consecución de los objetivos políticos de los donantes.

En este informe no se analiza la **ayuda a las fuerzas militares y policiales u otros organismos de seguridad**. Aunque la OCDE sí permite la contabilización como ayuda al desarrollo de algunos tipos de asistencia a organismos policiales y de justicia en aquellos casos en que sirven para fomentar unos objetivos de desarrollo más amplios, no incluye equipamiento o servicios militares, ni ayuda para operaciones paramilitares o contra el terrorismo.

Pero esto no significa que la ayuda y el desarrollo deban pasar por alto el entorno político, ni sus propias consecuencias políticas y de seguridad. Oxfam cree que el desarrollo redundaría necesariamente en transformaciones políticas, y que toda la ayuda debe ser sensible a la realidad política local.<sup>18</sup> La ayuda al desarrollo tampoco debe ser un cheque en blanco que ignore o incluso financie los abusos de derechos humanos y la represión por parte de gobiernos o grupos armados. Asimismo, la ayuda humanitaria en emergencias y conflictos debe entender las filiaciones comunitarias y políticas de los beneficiarios, para garantizar que la ayuda no exacerba sin quererlo tensiones entre comunidades, ni potencia la capacidad de ejércitos, señores de la guerra o milicias armadas para violar el derecho internacional.<sup>19</sup>

Abordar las causas de los conflictos es asimismo parte esencial de la lucha contra la pobreza. Aunque la pobreza en el mundo se encuentra tanto en Estados “frágiles” como estables,<sup>20</sup> la gravedad de la misma en situaciones de conflicto o de riesgo de conflicto, así como la dificultad

que entraña su solución en tales situaciones, es evidente. La OCDE ha calculado que más de la mitad del “déficit” global total en todos salvo uno de los ODM se debe al pequeño subconjunto de países considerados “frágiles”.<sup>21</sup> Y las comunidades con las que Oxfam trabaja suelen insistir en que la seguridad es esencial para sus necesidades inmediatas y sus medios de vida a más largo plazo. En Mwenge, en la región oriental de la República Democrática del Congo (RDC), por ejemplo, los cultivos de una población atrapada entre las tropas congoleñas y las milicias de las Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda (FDLR) quedan desatendidos por la inseguridad física reinante, o son saqueados por grupos armados y soldados que no reciben sus salarios. La inseguridad provoca un sufrimiento inmediato, y arraiga materialmente la pobreza.<sup>22</sup> Y al contrario, las personas que viven sumidas en un conflicto suelen considerar la pobreza y la desigualdad como principales motores del conflicto.

*‘Si las personas tuvieran un empleo, la lucha acabaría.’*

*– Hombre, Kandahar, 2009.*

En 2009, cuando Oxfam entrevistó a 700 personas de 14 distritos de Afganistán en los que trabajamos junto con nuestros asociados, el 70 por ciento citaron el desempleo y la pobreza como principales causas del conflicto, por encima de cualquier otro factor.<sup>23</sup> Opiniones idénticas a las de mujeres y hombres pobres con quienes trabaja Oxfam en Afganistán, la República Democrática del Congo, Sudán y otros lugares del mundo. Una ayuda efectiva –es decir, orientada a las necesidades, sostenible, liderada por los beneficiarios y sensible a las causas subyacentes del conflicto– tiene un papel clave en la potenciación de la seguridad y la estabilidad a largo plazo. Interés que comparten donantes, gobiernos receptores y comunidades por igual.

## 2

# Mapas del mundo

En esta sección se analiza cómo las políticas de ayuda de los principales donantes han integrado prioridades relativas a la seguridad nacional y otros aspectos de política exterior. Aunque es algo que se ha hecho de maneras diferentes y en distintos grados, el impacto global de tales prioridades es claro: una visión sesgada del mundo según la cual la pobreza y el sufrimiento de algunas personas reciben una atención mucho mayor que otras.

## Huérfanos de ayuda

*“Hay tantas y tantas mujeres como yo. Pero no puedo entender cómo el mundo deja que sucedan estas cosas, violaciones, violencia. Parece que no importamos a nadie. No, a nadie le importa el Congo, y nunca les importará.”*

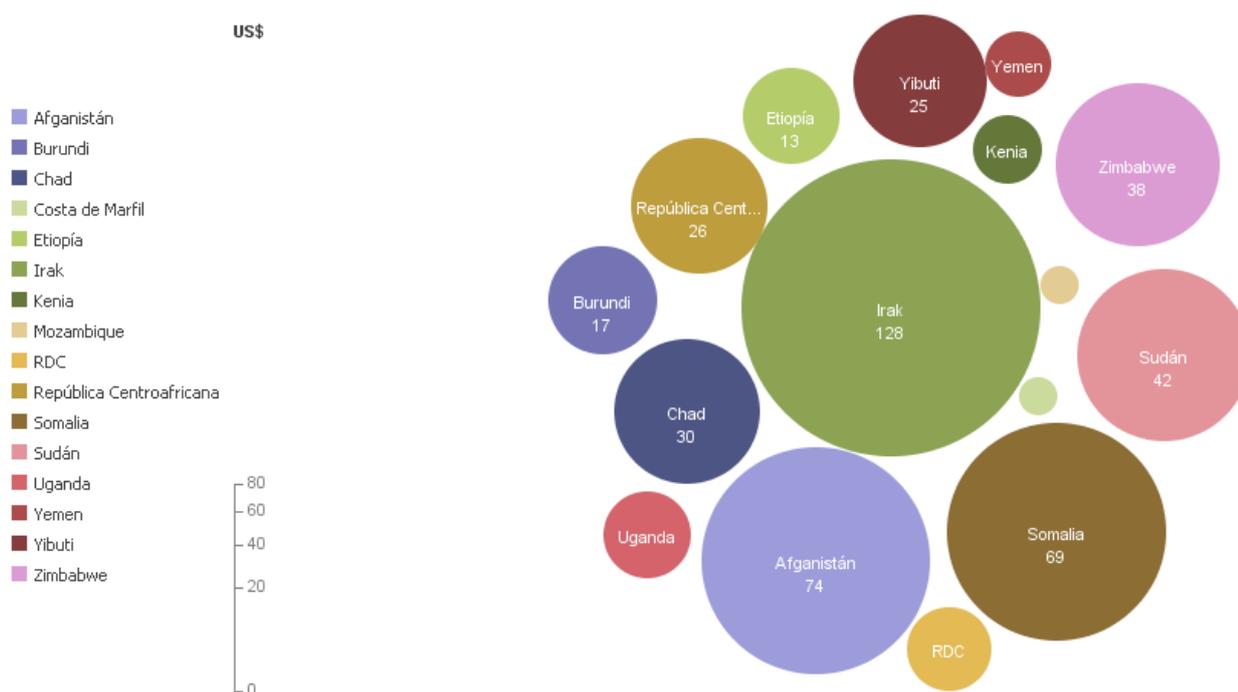
*–Eugenie, víctima de violencia sexual, RDC, entrevistada en 2009*

La ayuda en casos de conflictos y crisis sigue estando sesgada hacia las crisis y los conflictos de mayor prioridad en los programas de seguridad de los donantes. Pese a ser de entre los países más pobres del mundo, muchos países inestables o afectados por conflictos siguen siendo “huérfanos de ayuda” al desarrollo, pues a veces los donantes son reacios a aportar ayuda al desarrollo que pueda quedar absorbida por el conflicto o unas instituciones ineficaces. Según una estimación al respecto, desde 1992 estos “Estados frágiles” han recibido más de un 40 por ciento menos de la ayuda que sus niveles relativos de pobreza merecían.<sup>24</sup> Sin embargo, desde 2001 la proporción de la ayuda global aportada a tan sólo dos “Estados frágiles” de evidente importancia geopolítica –Irak y Afganistán– ha ido aumentando progresivamente.<sup>25</sup> Más de dos quintas partes del incremento total de 178.000 millones de dólares en ayuda al desarrollo de donantes de la OCDE desde 2001 ha ido a parar a estos dos países; el resto del incremento en los presupuestos globales de ayuda se ha repartido entre otros 150 países en desarrollo aproximadamente.<sup>26</sup> Resulta significativo que los gobiernos con tropas destacadas en Irak y Afganistán han dedicado en conjunto una proporción de sus presupuestos de ayuda notablemente mayor (y que sigue en aumento) a estos dos países en comparación con donantes que no participan en las operaciones militares en esos países.<sup>27</sup> La ayuda a Irak cayó en picado en 2008, coincidiendo con la salida de la mayoría de las tropas internacionales<sup>28</sup>. Si bien es evidente el enorme grado de necesidad en estos y otros países, como Yemen y Pakistán, en los cuales se centran en la actualidad los intereses de seguridad de los donantes, otros países con igual nivel de pobreza y también afectados por conflictos, desde la República Democrática del Congo hasta la República Centroafricana, han recibido una proporción de ayuda mucho menor en relación a sus necesidades, y mucha menor atención tanto a la situación de pobreza de sus ciudadanos como a la inseguridad que padecen.

## Necesidades no cubiertas

Las disparidades en la aportación de ayuda humanitaria demuestran también que las respuestas de la comunidad internacional a los conflictos y las crisis de la última década pocas veces han venido determinadas por el imperativo humanitario básico de responder según el grado de necesidad.<sup>29</sup>

**Figura 1: Cantidad máxima anual de ayuda humanitaria per cápita (de población) de donantes del CAD/OCDE a crisis tipificadas como de igual magnitud (“nivel 3”) en el Análisis Global de Necesidades 2001-2008 de ECHO (en USD, a precios constantes de 2008)<sup>30</sup>**



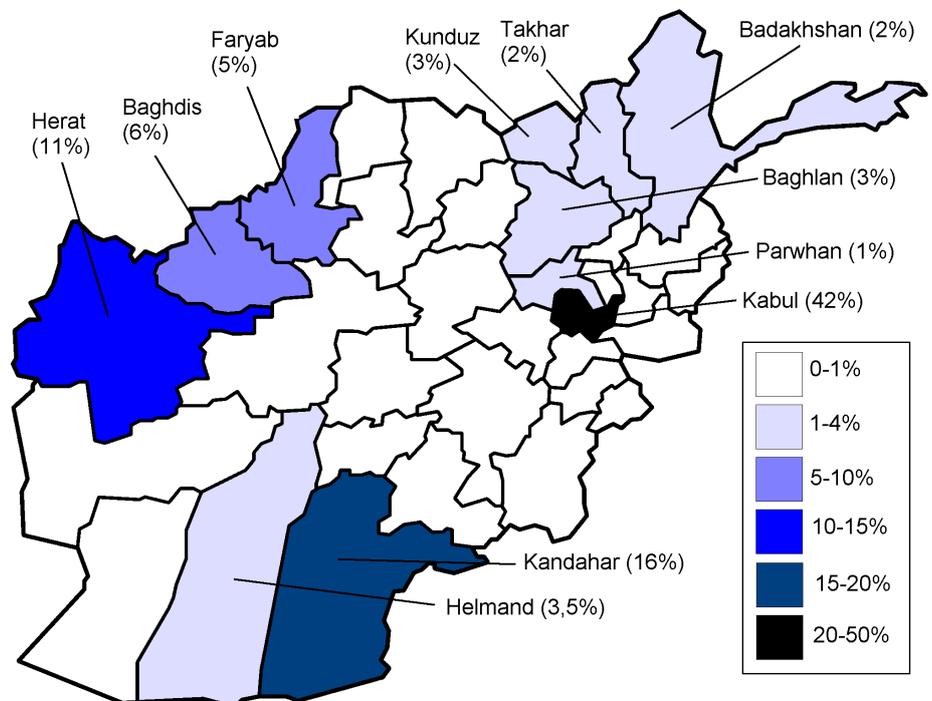
Evidentemente, son muchos los factores que influyen en el coste de la ayuda humanitaria entregada a las distintas crisis, desde la atención mediática hasta los mayores costes que supone responder a crisis en lugares de difícil acceso como Somalia, comparado con países que disponen de mejores infraestructuras y acceso, como la vecina Etiopía.<sup>31</sup> Y la población es una medida relativamente poco sensible de la escala de las necesidades humanitarias. No obstante, el valor desproporcionado de la ayuda humanitaria a lugares en los que los donantes tienen tropas en combate es realmente llamativo. Pese a haber sido categorizadas como crisis humanitarias crónicas de una gravedad parecida durante este periodo, desde 2001 la población de la República Democrática del Congo ha recibido, en el mejor de los casos, 10 dólares per cápita cada año en ayuda humanitaria internacional, mientras que la población de Irak, ya de por sí un país mucho más rico, ha recibido en algunos años una cantidad doce veces superior.<sup>32</sup>

Es sin duda cierto que las fuerzas militares extranjeras como las que se encuentran en Irak y Afganistán tienen la obligación moral y legal de ayudar a cubrir las necesidades humanitarias de las poblaciones que se

encuentran bajo su control. Pero la respuesta al sufrimiento en esos conflictos no debería hacerse desde un punto de vista humanitario a expensas de una menor atención a otras necesidades de igual o superior magnitud generadas por crisis y conflictos en otros lugares, sobre todo teniendo en cuenta que –en líneas generales– los presupuestos de ayuda humanitaria van en aumento.<sup>33</sup>

Se aprecian factores parecidos también en el sesgo de la ayuda dentro de los países. En Afganistán, pese a que los datos son muy incompletos, desde 2004 más del 70 por ciento de la ayuda del CAD/OCDE cuya utilización puede concretarse por localidades ha ido a parar bien a la capital, Kabul, o a tres (de 34) provincias clave en las operaciones contra la insurgencia de las tropas afganas y de la OTAN: Kandahar, Herat y Helmand.<sup>34</sup> En comparación, la zona central y septentrional de Afganistán, pobre pero menos conflictiva, parece olvidada; una diferencia reflejada tanto en los datos sobre ayuda como en la propia percepción de la población afgana. En palabras de Shamisullah, maestra en Daikundi, Afganistán central, durante una entrevista de Oxfam: “Ni siquiera un cinco por ciento de nuestras escuelas tiene edificio propio, y muchas están muy lejos [de los hogares de los niños]. En Kandahar construyen muchas escuelas, pero ¿de qué sirven? Es demasiado peligroso para las niñas acudir. En Daikundi estarían llenas. Pero a la comunidad internacional poco le importamos, sólo le importa Al Qaeda.”<sup>35</sup>

**Figura 2: Porcentaje de proyectos de ayuda del CAD/OCDE que pueden ubicarse geográficamente en cada provincia afgana, 2004-2008**



N.B. Algunos proyectos de ayuda designados como gastados en 'Kabul' pueden ser en realidad proyectos de alcance nacional.<sup>36</sup>

El problema no se limita a los donantes internacionales. Los proveedores de ayuda a nivel nacional, cuando participan en un conflicto, también han desatendido crisis no relacionadas con sus propias operaciones militares. Durante la ofensiva de 2009 del ejército

paquistaní en el valle del Swat, al norte de Pakistán, los criterios de ayuda fijados por el gobierno únicamente permitían a las personas inscribirse para recibir ayuda si habían sido desplazadas de “zonas notificadas” designadas como escenario de operaciones de contrainsurgencia. Quedaban excluidas por tanto gran número de personas desplazadas por combates intertribales distintos pero igualmente peligrosos en zonas colindantes del norte de Pakistán, o por violencia y abusos perpetrados por grupos talibanes fuera de las “zonas notificadas”. Como consecuencia de ello, hasta un tercio del total de personas desplazadas en la región podrían haberse quedado sin derecho a recibir ayuda.<sup>37</sup> Esto contrasta enormemente con el terremoto de 2005 en el sur de Asia, desastre en el cual la respuesta del ejército paquistaní no estuvo sesgada por la existencia de un conflicto, y Oxfam y otras agencias colaboraron con el puente aéreo de emergencia organizado por las fuerzas militares para llegar de manera imparcial a las zonas inaccesibles de la región.<sup>38</sup>

## Cambio en las políticas de ayuda

Pero, ¿por qué preocuparse ahora por estas pautas de ayuda sesgada? Después de todo, la ayuda internacional hace mucho que se ha visto influida en parte por las miras de los programas militares y de seguridad nacional de los gobiernos. La ayuda se entregó a cambio de lealtad a ambos lados de la Guerra Fría, a menudo sin tener en cuenta las necesidades relativas, la situación de gobierno, la corrupción y el historial de derechos humanos de los receptores.<sup>39</sup> Incluso existen algunas pruebas por cuanto las respuestas internacionales a los desastres naturales han estado condicionadas estratégicamente. Un estudio reciente del Banco Mundial de casi 500 desastres naturales ocurridos desde 1992 constató que los principales donantes tenían entre un 24 y un 46 por ciento más de propensión a aportar ayuda humanitaria a desastres naturales en países exportadores de petróleo que en otros países igualmente afectados pero que carecen de petróleo.<sup>40</sup>

En parte deberíamos preocuparnos precisamente porque la ayuda sesgada por intereses militares y de seguridad amenaza con menoscabar los avances realizados por algunos donantes en la última década para romper con esta ayuda geopolíticamente sesgada. Las agencias humanitarias oficiales de Canadá, España y de la Comisión Europea, por ejemplo, han elaborado políticas basadas en principios que asignan la ayuda humanitaria según unos índices transparentes de las necesidades globales, para garantizar que las distintas crisis y los distintos países no se olviden o reciban un exceso de fondos.<sup>41</sup>

### **Recuadro 2: Cubrir necesidades y detectar las crisis olvidadas**

ECHO, la agencia de ayuda humanitaria de la Comisión Europea, elabora uno de los escasos índices de necesidad humanitaria comparables a nivel mundial: el Análisis Global de Necesidades (GNA). El GNA hace una valoración de la vulnerabilidad de los distintos países a las crisis

humanitarias, así como de la magnitud de las crisis (desde el número de desplazados hasta índices de malnutrición y mortalidad). Canadá y España han desarrollado índices específicos parecidos.<sup>42</sup> ECHO va un paso más allá, y procura identificar las “crisis olvidadas” que corren el riesgo de ser ignoradas por otros donantes. En 2010, un 17 por ciento aproximadamente del presupuesto de ayuda humanitaria de ECHO (1.1 millones de dólares) se asignó a doce de estas “crisis olvidadas” que no estaban en el foco de atención político y mediático: desde los tres millones de personas desplazadas por la violencia en Colombia hasta los refugiados saharauis en Argelia.<sup>43</sup> Aunque evidentemente la ayuda efectiva debe ir motivada por el contexto,<sup>44</sup> estos índices proporcionan no obstante una línea de base esencial que facilita la coordinación de esfuerzos entre los donantes y la valoración del gasto en ayuda por parte de los contribuyentes y beneficiarios.



Campamento de refugiados saharauis en Argelia, donde Oxfam participa en la aportación de alimentos básicos para varios miles de refugiados desplazados del Sáhara occidental, con financiación de ECHO. © Eric de Mildt / Oxfam

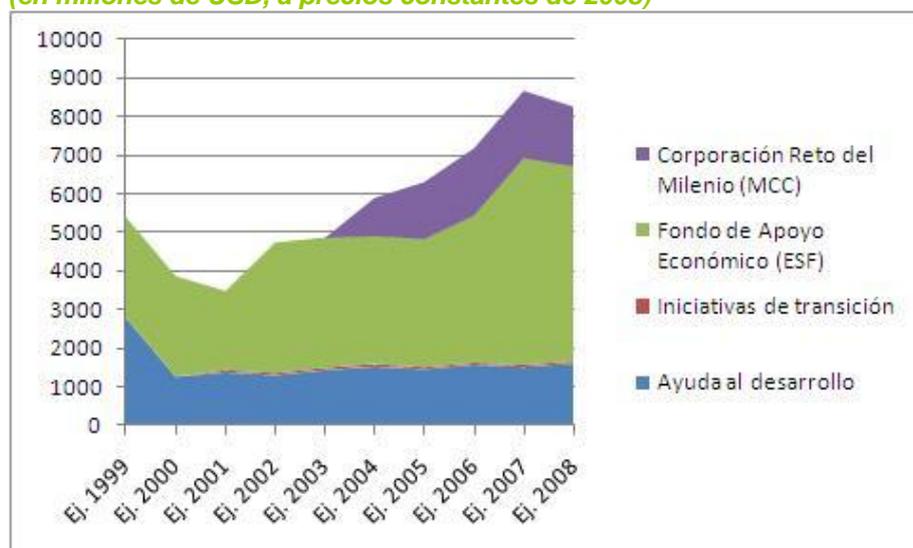
Pero, desde 2001, las prioridades políticas y de seguridad existentes se están integrando de forma oficial en las políticas y planes de ayuda de algunos donantes, como Estados Unidos y Francia, menoscabando los avances conseguidos. Otros donantes, entre ellos Australia, Reino Unido y la Unión Europea, están posiblemente también a punto de fijar sus nuevos presupuestos de ayuda según prioridades de este tipo.

## Intereses de lucha contra el terrorismo y seguridad en la política de ayuda de Estados Unidos

Pese a que los objetivos geopolíticos han influido en la ayuda de Estados Unidos desde sus inicios en tiempos de la Guerra Fría, el impacto de los mismos ha crecido en la última década.<sup>45</sup> El Fondo de Apoyo Económico (ESF), dedicado explícitamente a “apoyar

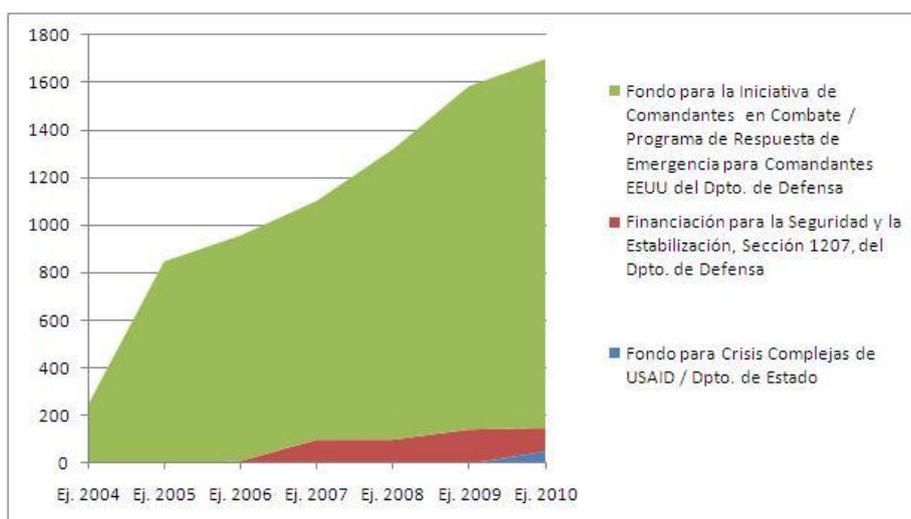
determinados objetivos de la política exterior de Estados Unidos”, especialmente con “amigos y aliados significativos desde el punto de vista estratégico”, se ha multiplicado casi por dos desde el año 2000, mientras que los fondos para la ayuda al desarrollo, dedicados exclusivamente a la lucha contra la pobreza, han aumentando, en comparación, tan solo en un 14 por ciento.<sup>46</sup> No es que la ayuda del ESF carezca necesariamente de efectividad. Pero el predominio cada vez mayor de fondos de ayuda al desarrollo asignados a la consecución de objetivos geopolíticos y de seguridad nacional, dada la condición de Estados Unidos como el mayor donante de ayuda del mundo en termino de volumen, ha consolidado un sesgo geográfico en la asignación global de ayuda al desarrollo, según se apuntaba más arriba.

**Figura 3: Fondos de ayuda al desarrollo de EEUU, ejercicios 2004-2010 (en millones de USD, a precios constantes de 2008)<sup>47</sup>**



Desde 2004, Estados Unidos ha creado además nuevos fondos de ayuda para responder concretamente a crisis e inestabilidad política en los Estados. Pero la mayoría de estos fondos se han caracterizado por una mala gestión, con cantidades asignadas por los comandantes militares situados en primera línea de los combates para ganar “corazones y mentes” en Irak y Afganistán. Estos fondos militarizados (1.500 millones de dólares tan solo en 2010 para el Programa de Respuesta de Emergencia para Comandantes de Estados Unidos), en su mayor parte no coordinados con los gobiernos nacionales y las autoridades locales, representan ya prácticamente el mismo importe que el presupuesto global de “ayuda al desarrollo” de USAID.<sup>48</sup>

**Figura 4: Nuevos fondos de ayuda de Estados Unidos creados a partir del ejercicio 2004, para responder a situaciones de crisis e inestabilidad<sup>49</sup>**



N.B. Esta gráfica no incluye los fondos destinados a gastos de personal del gobierno, como por ejemplo los fondos para la Iniciativa de Estabilización Civil del Dpto. de Estado / USAID; ni los fondos destinados exclusivamente a ayuda militar y para la seguridad. Incluye la financiación según la Sección 1207 del Dpto. de Defensa, utilizada en parte como ayuda para la seguridad. Una pequeña parte de la financiación del CERP ha ido a parar a Filipinas, pero el grueso se emplea en Irak y Afganistán.

### **Recuadro 3: Asignación de ayuda de Estados Unidos a la lucha contra el terrorismo en Yemen**

La distribución de la pobreza en Yemen es poco homogénea: casi la mitad de las personas que viven en la pobreza se concentran en cinco de las 21 gobernaciones en que se divide el país, y un tercio en las zonas rurales de tres gobernaciones densamente pobladas de la zona occidental (Hajja, Taiz y Al-Hodeida).<sup>50</sup>

Desde finales de 2009, tras un ataque terrorista frustrado a un avión estadounidense supuestamente ligado a militantes yemeníes, Estados Unidos ha aumentado enormemente la ayuda a Yemen. Pero la distribución de este nuevo paquete de 121 millones de dólares de “estabilización a través del desarrollo” difiere enormemente de la geografía de pobreza en Yemen.<sup>51</sup> La ayuda de Estados Unidos se concentrará en ocho zonas, en su mayor parte regiones meridionales escasamente pobladas en las cuales se han producido ofensivas militares estadounidenses y yemeníes contra grupos armados islámicos. Otras gobernaciones meridionales con un nivel de pobreza equivalente, como Al Bayda (la tercera gobernación más pobre de Yemen) han quedado excluidas, junto con tres de las cinco gobernaciones occidentales en las que se concentra el grueso de la pobreza.<sup>52</sup>

Al centrarse en un único tipo de inseguridad, los planes de ayuda de Estados Unidos no tienen en cuenta otras fuentes posibles de inestabilidad futura, como puede ser la grave inseguridad alimentaria que padecen las zonas rurales y el desempleo de las zonas densamente pobladas, donde en la actualidad viven las personas más pobres de Yemen, pero en las que de momento Al Qaeda no tiene presencia.

## Alcanzar a los demás: Francia y Canadá

Otros donantes están incluyendo también las preferencias existentes en cuanto a política exterior y de seguridad nacional de forma más explícita en sus políticas de ayuda. Desde 2009, Canadá se ha comprometido a asignar un 80 por ciento de su ayuda bilateral a veinte “países claves”, diseñados en parte según “el grado de alineamiento con las prioridades de la política exterior Canadiense”. La lista incluye a Afganistán, donde están combatiendo tropas canadienses, y un país de renta media como Colombia, con el que Canadá acaba de firmar un acuerdo de libre comercio. En cambio, se han abandonado siete países de renta baja en África Sub-sahariana<sup>53</sup>. Debido a este sesgo de la política exterior, el intento de Canadá de aumentar la eficacia de su ayuda mediante una concentración geográfica ha traspasado ayuda a países de renta media y a Afganistán, mientras que la ayuda a “países socios para el desarrollo” de renta baja ha quedado estancada.<sup>54</sup>

De forma parecida, la nueva política para la asignación de ayuda en Francia, aprobada en junio de 2009, establece claramente el papel de los intereses nacionales, algo que antes no había quedado explícito.<sup>55</sup> Aunque la ayuda francesa lleva muchos años inclinada a favor de países francófonos africanos, por la combinación de intereses estratégicos y lazos históricos, los recipientes de ayuda francesa serán seleccionados de ahora en adelante, de manera explícita, según cinco “criterios de interés”, que abarcan su importancia para la defensa nacional de Francia y la lucha contra el terrorismo, y su proporción de inmigrantes en Francia;<sup>56</sup> así como cinco “criterios de necesidad”.<sup>57</sup>

### ¿Nuevas prioridades? Reino Unido, Australia y la Unión Europea

En otros países, los donantes están modificando el peso de los objetivos de seguridad nacional en sus políticas de ayuda. En el Reino Unido y desde mediados de 2010, un nuevo Consejo de Seguridad Nacional (NSC) vigila la ayuda al desarrollo a países prioritarios; y, pese a que la asignación de ayuda a la mayoría de países sigue sin depender del NSC, los encargados de la toma de decisiones que comparan los planes de ayuda país por país deben velar por que el presupuesto de ayuda total del Reino Unido sirva para “potenciar al máximo la seguridad nacional”.<sup>58</sup> Aún está por ver si esta integración sustituirá los esfuerzos por abordar la “fragilidad” y el conflicto (prioridades de la ayuda del Reino Unido desde 2009) con un enfoque más orientado a la asignación de ayuda a aquellos conflictos y “Estados frágiles” considerados de importancia clave para la seguridad nacional del Reino Unido.

Australia intenta igualmente integrar esfuerzos diplomáticos, de defensa y de desarrollo para promover la estabilidad tanto entre sus propios vecinos del Pacífico como en Afganistán, donde hay desplegadas tropas australianas.<sup>59</sup> La eficacia de este enfoque integrado aún está por ver. Afganistán, por ejemplo, es el cuarto mayor beneficiario de ayuda australiana al desarrollo; sin embargo, desde 2007

más de la mitad de dicha ayuda se ha canalizado a través del Departamento de Defensa, que no tiene obligación de evaluar o informar sobre el impacto de sus proyectos de ayuda.<sup>60</sup>

En la UE, una profunda reestructuración en la arquitectura de la política exterior europea en 2010 redundará en la transferencia de la responsabilidad en la programación de la ayuda al desarrollo a los encargados de política exterior y de seguridad. No es algo totalmente novedoso: la elegibilidad para ciertos fondos de desarrollo de la Unión Europea ya venía condicionada por una serie de objetivos de política exterior, incluyendo la colaboración en la lucha contra el terrorismo y un mayor control de fronteras.<sup>61</sup> Pero la *utilización* de los fondos de desarrollo de la Unión Europea siempre ha venido determinada por objetivos de reducción de pobreza, un enfoque consagrado en los tratados vinculantes de la Unión Europea.<sup>62</sup> Desde ahora, sin embargo, la asignación y programación de la ayuda de la Unión Europea –uno de los mayores presupuestos de ayuda del mundo<sup>63</sup>– vendrá determinada al más alto nivel por el nuevo cuerpo diplomático de la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior, asesorado por el Comisario Europeo de Desarrollo pero dependiendo en última instancia del Representante de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea.<sup>64</sup> Únicamente las decisiones de menor rango seguirán correspondiendo a DEVCO, la agencia de desarrollo de la Comisión Europea. Al igual que sucede en el Reino Unido, aún quedan por ver las consecuencias que esta nueva arquitectura de ayuda “integrada” tendrá para la asignación y la eficacia de la ayuda de la Unión Europea.

### **Al margen del club: donantes emergentes**

Los donantes ajenos al grupo de donantes “tradicionales” del CAD/OCDE representan una pequeña pero creciente proporción de los flujos globales de ayuda. Las aportaciones de Kuwait, por ejemplo, duplican las de los donantes más pequeños del CAD, como Luxemburgo y Nueva Zelanda.<sup>65</sup> Los donantes no miembros del CAD aportaron además en torno a 1.100 millones de dólares de los 12.800 millones de dólares de asistencia humanitaria registrada en 2009, comparado con tan sólo 200 millones de dólares aportados en 2002.<sup>66</sup> Pero con unas políticas de ayuda opacas y un gasto que pocas veces se documenta, algunos donantes emergentes también desvían la ayuda hacia objetivos de seguridad nacional en lugar de orientarla a necesidades reales. Los donantes de ayuda a Yemen, por ejemplo, deberían destinar la ayuda a los esfuerzos nacionales de erradicación de la pobreza y a la protección de la población más vulnerable – incluyendo 7 millones de personas que sufren inseguridad alimentaria– y no sólo a las comunidades de importancia política.<sup>67</sup> Sin embargo, mientras que el Banco Mundial informó a mediados de 2010 que Arabia Saudita y otros miembros del Consejo de Cooperación del Golfo habían aportado tan sólo una mínima parte de los 2.500 millones de dólares prometidos en 2006 para apoyar al gobierno del Yemen en su lucha contra la pobreza,<sup>68</sup> parece que Arabia Saudita entrega millones de dólares directamente a tribus yemeníes en zonas que se considera constituyen una amenaza para la seguridad regional.<sup>69</sup>

## La ayuda en el punto de mira

También sobre el terreno los proyectos y actividades de ayuda que dan prioridad a la consecución de los intereses de seguridad nacional de los donantes y los objetivos de seguridad de corto plazo de las fuerzas armadas están redundando en una ayuda cara y malgastada. En algunos lugares están incluso poniendo en riesgo a las propias comunidades.

Los ciudadanos afganos entrevistados por Oxfam, al hablar de los proyectos de Estados Unidos y la OTAN en Afganistán, no tienen reparos en describir las consecuencias de una ayuda orientada a cumplir objetivos de seguridad a corto plazo. Los proyectos de gran visibilidad e “impacto rápido” para “estabilizar” distritos violentos no han aportado soluciones duraderas a las necesidades humanitarias ni a la pobreza, como explicó un líder tribal en Paktia. “La verdad es que no necesitamos que vengan a darnos un dulce, ni necesitamos tampoco proyectos de construcción que se derrumban al año”.<sup>70</sup> En algunas zonas, aunque los proyectos de desarrollo son bien acogidos, su realización por las fuerzas militares, o bajo sus auspicios, pueden poner en riesgo la seguridad de las propias comunidades: “Somos muy pobres y necesitamos proyectos de desarrollo, pero sabemos que allá donde vayan las fuerzas internacionales, irán detrás los Talibanes.”<sup>71</sup>

La utilización de la ayuda para conseguir objetivos militares o de seguridad se ha venido apoyando cada vez más en enfoques al desarrollo que buscan integrar la acción humanitaria y la reducción de la pobreza con esfuerzos por poner fin a conflictos violentos e inestabilidad política: una combinación de actividades que van de las operaciones de contrainsurgencia a la resolución de conflictos, de la formación militar al desarrollo comunitario, y de la ayuda alimentaria a la reconstrucción de mercados agrícolas.<sup>72</sup> Tales enfoques parecen prometer un círculo virtuoso entre cuatro objetivos: seguridad, construcción del Estado, satisfacción de las necesidades humanitarias y erradicación de la pobreza. Pero en la práctica son objetivos no siempre compatibles dentro de un mismo proyecto. Como se constató en una evaluación realizada por el gobierno del Reino Unido de la labor de DFID en la provincia de Helmand con anterioridad a 2007: “La persecución de múltiples objetivos [...] resultó difícil en un principio porque los enfoques hacia la contrainsurgencia, la estabilización, las operaciones contra el narcotráfico, la paz y el desarrollo no se complementaban necesariamente.”<sup>73</sup> En la práctica:

- Los proyectos de ayuda encaminados a potenciar la aceptación de las fuerzas militares pueden provocar ataques que reducen la seguridad tanto de las comunidades como de las fuerzas armadas.
- La ayuda condicionada a la colaboración militar o política amenaza con dejar desatendidas las necesidades humanitarias y la situación de pobreza de grupos marginados políticamente.
- Los proyectos de ayuda de elevada visibilidad que buscan

resultados rápidos como “contraprestación política” a menudo han resultado poco sostenibles, al carecer de apropiación por parte de las comunidades y no estar motivados por sus necesidades.

- La ayuda aportada de manera inadecuada por las fuerzas militares ha demostrado ser cara y poco efectiva.

Dadas estas contradicciones, los donantes y las fuerzas armadas que realizan labores de “estabilización” en muchos casos han otorgado prioridad a sus propios objetivos militares y de seguridad de corto plazo. Recientemente, algunos donantes y fuerzas militares han comenzado a reconocer los peligros latentes de utilizar los proyectos de ayuda con este fin. La doctrina de estabilización del Reino Unido por ejemplo, está empezando a dejar de lado intervenciones de ayuda rápidas y directas, como sus “Proyectos de Impacto Rápido” (QIP) en el sur de Afganistán, optando en su lugar por dar apoyo para mejorar el buen gobierno y la prestación de servicios públicos.<sup>74</sup> No obstante, y como ya se dijo al hablar de los cambios en las políticas de ayuda internacional en la Sección 2, otras doctrinas de estabilización están integrando de forma oficial la utilización de la ayuda humanitaria y de desarrollo para conseguir objetivos militares y de seguridad a corto plazo.<sup>75</sup>

## Ayuda a cambio de colaboración militar y política

هشدار! / خبردار!

قوای کشور های مشترک میدان هوایی قندهار را در کنترل دارند تا کمک های بشری برای مردم این منطقه برسد. برای حفاظت جان خود لطفا از اینجا دور شوید.

د گډونکوونکو هیوادونو قوآ د قندهار هوایی ډگر خوندي کړی دی تر څو چه د بشر پالنې مرستی مواد د دغو سیمو خلکو ته په ډاډه توگه ورسیدی. لطفا د خپل ځان د ساتنې د پاره نزدی نشی.

نزدیک نشوید! / نزدی مه راخی!

Octavilla en lengua dari distribuida por las tropas de la OTAN en Kandahar (Afganistán) en diciembre de 2001: “La Asociación de Naciones ha asegurado el Aeropuerto de Kandahar para garantizar que la ayuda humanitaria pueda llegar a la población de la zona. Por su propia seguridad, manténganse alejados del recinto.”

Tanto en Afganistán como en Irak, las fuerzas militares que participan en la contrainsurgencia han utilizado la ayuda de alta visibilidad para obtener la aprobación de las comunidades, y en algunos casos han condicionado la asistencia humanitaria y de desarrollo a la colaboración por parte de los beneficiarios, o a la aportación de información a sus tropas.<sup>76</sup> Por ejemplo, en 2004 unas octavillas distribuidas por las fuerzas armadas lideradas por Estados Unidos en el sur de Afganistán informaban a las comunidades que “[para] seguir con la ayuda humanitaria, [era necesario] comunicar información relacionada con los Talibanes, Al Qaeda y Gulbaddin.”<sup>77</sup>

Además de contravenir los derechos básicos de toda persona afectada por el conflicto a recibir asistencia humanitaria, estas prácticas pueden poner a las propias comunidades bajo sospecha de connivencia con las partes en guerra, y por tanto en riesgo de sufrir violencia. Muchos afganos consideran que los proyectos de ayuda realizados por los equipos de reconstrucción de las fuerzas de la OTAN tienen mayor riesgo de ser atacados por fuerzas antigubernamentales.<sup>78</sup> Así mismo, sigue creciendo el número de ataques directos sobre trabajadores humanitarios: 225 fueron asesinados, secuestrados o heridos en ataques violentos en 2010, comparado con 85 en 2002. Esto refleja en parte el mayor número de trabajadores ubicados en lugares violentos, pero también es consecuencia del aumento en los ataques por motivos aparentemente políticos, desde un 29 por ciento del número total de ataques cuyos motivos pudieron ser establecidos en 2003, hasta un 49 por ciento en 2008.<sup>79</sup>

Todo ataque contra civiles resulta inaceptable. Pero una de las pocas herramientas de que disponen tanto las comunidades como los trabajadores humanitarios para protegerse en un entorno de conflicto violento es mantener las diferencias físicas y políticas entre proyectos de ayuda y los protagonistas en los conflictos. Estas diferencias se van erosionando cuando los trabajadores humanitarios de las ONG acceden a colaborar con las fuerzas militares como condición para recibir fondos. Por ejemplo, los documentos contractuales de USAID exigen que algunos proyectos de desarrollo comunitario financiados por USAID en Yemen “colaboren estrechamente con el DOD [Departamento de Defensa] cuando sea posible”, puntualizando que las unidades del DOD tienen objetivos explícitos de lucha contra el terrorismo, como son: “erradicar las organizaciones extremistas violentas [...] y especialmente Al Qaeda en la península arábiga.”<sup>80</sup> Las organizaciones humanitarias, tanto comerciales como sin ánimo de lucro, que acceden a tales condiciones ponen en riesgo al resto de trabajadores humanitarios.

Esta mezcla imprecisa de objetivos humanitarios, políticos y de contrainsurgencia en la utilización de la ayuda humanitaria para conseguir colaboración política, o incluso condicionando la ayuda a dicha colaboración, no es nueva, ni se limita tampoco a las fuerzas militares. En 1992, el entonces Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Somalia afirmó públicamente que había dado instrucciones al Programa Mundial de Alimentos de no descargar diez mil toneladas métricas de alimentos que iban destinadas a cerca de 250.000 personas desplazadas “para así dar una lección a sus

líderes [los señores de la guerra]”.<sup>81</sup> Tampoco las propias comunidades o los trabajadores humanitarios son inmunes a percepciones de parcialidad o simpatía política. En palabras de un líder comunitario durante la entrevista como parte de la evaluación de la ayuda aportada durante la ofensiva de 2009 en Swat, en el norte de Pakistán: “El ejército bombardeó [su] casa porque su hijo es un comandante talibán. ¿Qué tipo de mensaje enviaría el gobierno si deja que alguna ONG la reconstruya?”<sup>82</sup>

Pero el riesgo de que se cometan este tipo de abusos aumenta a medida que las prácticas de contrainsurgencia y las leyes promulgadas para la lucha contra el terrorismo establecen vínculos entre la acción humanitaria, la ayuda al desarrollo, y los objetivos políticos o militares. Por ejemplo, la formación sobre “operaciones informativas” impartida por la OTAN a las tropas afganas sigue incidiendo en obtener información a cambio de ayuda humanitaria, pese a que las fuerzas de la OTAN en Afganistán rechazaron públicamente tales prácticas en sus propias operaciones desde 2004, y establecieron normas operativas para prohibirlas.<sup>83</sup>

## Asistencia denegada

La proliferación de prohibiciones legales de ámbito nacional e internacional y de un alcance excesivo respecto del suministro de ayuda material o económica a grupos o gobiernos clasificados como terroristas constituye una barrera considerable para la prestación de ayuda a poblaciones vulnerables. Algunas de estas prohibiciones se han redactado de manera tan amplia que penalizan no sólo la ayuda a los grupos a los que van dirigidas, sino también a toda la ayuda, tanto humanitaria como de desarrollo, aportada a zonas y autoridades bajo el control de dichos grupos.<sup>84</sup> En determinados lugares estas prohibiciones excesivas han impedido, de forma directa, el abastecimiento de alimentos, agua y apoyo a unos medios de vida de largo plazo a personas inocentes atrapadas por los conflictos y las crisis.<sup>85</sup> En Somalia, la asistencia humanitaria de EEUU, hasta entonces la mayor fuente de ayuda para el país y destinada a una población con un enorme grado de necesidad, disminuyó a una octava parte entre 2008 y 2010, a raíz de que el Gobierno estadounidense calificara de terroristas a los grupos armados que controlaban la mayor parte del centro y el sur de Somalia. Esto puso fin a la financiación de las organizaciones que aportaban ayuda humanitaria a la zona, puesto que no podían garantizar que la ayuda no llegaría a los grupos armados que controlaban el territorio.<sup>86</sup> Mientras que en septiembre de 2008 el llamamiento humanitario de 2008 de las Naciones Unidas para Somalia había recibido un 60 por ciento de la financiación solicitada, en septiembre de 2010 el llamamiento humanitario de 2010 (más reducido) tan sólo se había financiado en un 30 por ciento,<sup>87</sup> pese a que al menos 2,1 millones de personas seguían necesitando una asistencia humanitaria.<sup>88</sup> Entre tanto, presionadas por ambos bandos, 18 agencias humanitarias se han visto expulsadas de Somalia por los grupos armados desde 2009.

#### **Recuadro 4: Limitaciones a la ayuda en los Territorios Palestinos Ocupados**

A raíz de la victoria de Hamas en las elecciones legislativas palestinas en enero de 2006, las limitaciones legales e impuestas por los donantes respecto al contacto con y la ayuda a las autoridades controladas por Hamas, junto con la posterior imposición del bloqueo de Gaza que continúa a día de hoy, han menoscabado la eficacia de los programas de ayuda, y su capacidad para responder a las necesidades de la población en los Territorios Palestinos Ocupados.<sup>89</sup> En 2007, un año después de que los donantes clave suspendieran la ayuda al gobierno de la Autoridad Palestina, el número de palestinos que vivían en la pobreza había aumentado en un 30 por ciento, según la Oficina del Coordinador Especial de Naciones Unidas para el proceso de paz en Oriente Medio (UNSCO).<sup>90</sup>

Esto no fue debido a un descenso en la cantidad de la ayuda –pues la ayuda humanitaria a través de fuentes como la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo aumentó en 2006– sino a los tipos y canales de ayuda permitida, despojando así al gobierno de los fondos necesarios para pagar a sus trabajadores de salud, profesores y beneficiarios de ayudas, o para la prestación efectiva de servicios básicos.<sup>91</sup>

Pese a que las restricciones a la ayuda para Cisjordania ya se han suavizado, las impuestas por la UE, el Reino Unido y Estados Unidos respecto de la ayuda para Gaza siguen vigentes, como también lo hace el bloqueo. El impacto de estas restricciones es tangible. Al bloqueo físico de artículos como son los materiales de construcción, se han sumado las restricciones al contacto y la financiación por parte de las agencias humanitarias de los ministerios y las autoridades municipales encargadas de los servicios básicos. Por ello, una cantidad mucho mayor de ayuda se está suministrando como asistencia humanitaria, algo que inevitablemente no es más que un parche con el que no se pueden reconstruir los hogares y la vida de la población de Gaza tras la operación militar israelí “Plomo Fundido”. Pero incluso la ayuda humanitaria se ha visto reducida en muchos casos hasta los peores estereotipos de la ayuda, aportándose en forma de donaciones insostenibles que no se coordinan con los ministerios pertinentes en Gaza. Una agencia describió de la siguiente manera las restricciones legales de Estados Unidos a su programa de salud infantil en Gaza en 2009:

“Se nos permitía repartir [...] depresores linguales, termómetros, aparatos de medida para calcular las ganancias de peso de los niños [...]. No se nos permitía, sin embargo, coordinar con la organización pública de salud ni con la red pública de educación para implementar ahí los programas, que es donde debían estar [...] al final acabamos más o menos trabajando desde el camión o el coche, diciendo «vengan aquí y les traeremos algunos materiales»”.

También se hace difícil la prestación adecuada de otras necesidades humanitarias básicas. En julio de 2010, las autoridades municipales de Beit Hanoun en Gaza no disponían de combustible suficiente para operar los sistemas de bombeo necesarios para el abastecimiento de agua y la debida operación del sistema de saneamiento. Como consecuencia de ello, 25.000 personas se quedaron durante un tiempo sin agua potable y las calles se llenaron de aguas residuales.<sup>92</sup> Una respuesta rápida de Oxfam a esta grave amenaza para la salud pública se topó con las limitaciones sobre aportación de ayuda y contacto con las autoridades municipales de Gaza, retrasando así las negociaciones con los distintos proveedores de servicios y agencias donantes que debían colaborar en la búsqueda de una solución.

## La ayuda como contraprestación política

Además de condicionar la ayuda directamente a la colaboración militar o política, algunos donantes han dado prioridad a proyectos de ayuda de corto plazo que buscan conseguir la aceptación de las autoridades del Estado o de las fuerzas militares. Las intervenciones rápidas a pequeña escala –denominadas “proyectos de impacto rápido” (*quick impact projects*, QIP)–, como puede ser la construcción de una carretera o la distribución de insumos agrícolas, buscan la consecución de resultados rápidos y bien visibles con la finalidad de ganar “corazones y mentes” para las fuerzas militares y legitimidad política por parte de los gobiernos aliados. Según la descripción utilizada por el Reino Unido, los QIP “sirven de contraprestación a cambio de compromisos de avances políticos y económicos para ganar tiempo y confianza en un gobierno.”<sup>93</sup> Aunque algunos donantes, entre ellos el Reino Unido, comienzan ya a dejar de utilizar los QIP, siguen siendo utilizados por otros donantes y fuerzas armadas, y siguen formando parte de la doctrina de mantenimiento de la paz de la NACIONES UNIDAS.<sup>94</sup>

Otorgar prioridad a proyectos de impacto rápido para obtener ventajas políticas o de seguridad a corto plazo tiene consecuencias negativas sobre la efectividad de la ayuda por cuatro motivos. En primer lugar, tales proyectos rara vez son tan efectivos o rentables a diferencia de la ayuda planificada y dirigida a comunidades o a las estructuras gubernamentales. Su “impacto rápido” muchas veces se consigue mediante un *hardware* muy visible e intensivo en cuanto a capital (como los edificios para escuelas o la mejora de mercados) sin prestar apoyo al *software* (los maestros de las escuelas, por ejemplo) que hace posible el desarrollo a largo plazo.

### **Recuadro 5: Escuelas perdidas**

La construcción de escuelas es una actividad muy extendida entre los equipos de asuntos civiles de las fuerzas militares estadounidenses, incluso en situaciones en que no hay conflictos y donde duplican los esfuerzos de sus contrapartes civiles y de los propios gobiernos nacionales.

En Yemen, el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en nombre de las unidades de la Fuerzas Especiales de Estados Unidos en Yemen, lleva tres años para construir una escuela para niños en la gobernación de Ma'rib, considerada como centro de actividad de Al Qaeda. La construcción comenzó en 2007, en 2010 la escuela seguía sin terminar. Un documento de USAID describe la “estructura actual en su ubicación actual” como “del todo inadecuada por el tipo de terreno y por las graves deficiencias estructurales de este edificio en construcción”. El proyecto se ha abandonado, pero se trabaja ya en la planificación para “la construcción de una escuela nueva en una ubicación más adecuada”.<sup>95</sup>

En el Cuerno de África, el Destacamento Conjunto Especial Combinado (CJTF-HOA) del ejército de Estados Unidos, con un coste de 80 millones de dólares anuales y creado inicialmente para potenciar la capacidad regional de lucha contra el terrorismo, ha centrado un 60 por ciento de sus actividades en proyectos de asuntos civiles a corto plazo, como la

construcción de escuelas y la asistencia veterinaria.<sup>96</sup> Una evaluación realizada a principios de este año por el gobierno de Estados Unidos constató que las actividades no iban ligadas a objetivos concretos, y que no se realiza “un seguimiento de largo plazo sobre las actividades para determinar si están consiguiendo los resultados esperados”. Por ejemplo, recientemente el personal del CJTF-HOA descubrió “una escuela en ruinas en Kenia con una placa que llevaba la inscripción ‘donada por CJTF-HOA’”. Una escuela de cuya existencia se habían olvidado.<sup>97</sup>

En segundo lugar, los recursos dedicados a los QIP con la finalidad de ganar “corazones y mentes” no suelen redundar en crear capacidades para el Estado a largo plazo. En Afganistán el inflado fondo CERP, que debe ser asignado por comandantes militares estadounidenses principalmente a QIP de pequeña escala y que prohíbe explícitamente su utilización a través del gobierno central o local o para la financiación de actividades de seguimiento o mantenimiento, es ya mayor que el presupuesto total anual del propio gobierno afgano para educación, salud y agricultura.<sup>98</sup>

Tercero, los proyectos de ayuda centrados en la obtención de apoyo político y seguridad a corto plazo pueden otorgar prioridad de forma explícita, y según la doctrina sobre QIP del Reino Unido, a las necesidades de “las comunidades importantes desde el punto de vista político”.<sup>99</sup> De esta forma pueden quedar marginadas las necesidades de aquellos sectores de la comunidad que ostentan menor poder, incluyendo mujeres y niños. Aunque algunas doctrinas QIP apuntan que es necesario atender a las necesidades concretas de las mujeres, las fuerzas militares de la OTAN y los encargados de la implementación de proyectos de los PRT en Afganistán suelen consultar únicamente a las personas que ocupan el poder, habitualmente los hombres.<sup>100</sup> De hecho, el objetivo primordial de utilizar la ayuda para consolidar el poder político existente puede contribuir a un sesgo de género a la hora de clasificar las necesidades por orden de prioridad. La Estrategia de Estados Unidos para la estabilización regional en Afganistán y Pakistán de 2010 incluía, por ejemplo, escasas referencias a mujeres y niñas pese a que fue publicada pocas semanas después del “Plan de actuación de la mujer en Afganistán” y la promulgación de la legislación que exigía que los avances en materia de derechos de la mujer debían quedar integrados en la estrategia general de Estados Unidos para Afganistán y todos sus programas clave.<sup>101</sup> Los auditores estadounidenses han constatado que los informes del Departamento de Estado de Estados Unidos relativos a sus esfuerzos por promover los derechos y el bienestar de la mujer en Afganistán no indican “la manera en que las actividades financiadas por Estados Unidos apoyan estos objetivos [los derechos de la mujer]” y carecen de coordinación con el Plan Nacional Afgano para la Mujer.<sup>102</sup>

Por último, hay escasas pruebas sistemáticas de que los QIP realmente sirvan para ganar “corazones y mentes” o una mayor seguridad para gobiernos y fuerzas militares. Las investigaciones realizadas en Afganistán, Pakistán y las regiones de Kenia “susceptibles al extremismo” indican que las percepciones de los donantes occidentales

en zonas de ayuda estratégica siguen siendo en su mayoría negativas, cuando menos porque los beneficiarios reconocen las motivaciones estratégicas de unos proyectos de ayuda muy visibles pero insostenibles.<sup>103</sup> En palabras de un líder religioso de Garissa, en la zona nororiental de Kenia, donde los marines estadounidenses habían renovado recientemente escuelas y letrinas: “¿Por qué viene hasta aquí el país más poderoso del mundo para reparar –que ni siquiera construir– una letrina pública? ¿Creen que somos tontos?” Los escolares expresaron una opinión igualmente irónica, aunque más resumida, mediante una pintada en la pared de la letrina que decía “Al Qaeda”.<sup>104</sup>

De manera más general, estos esfuerzos de alta visibilidad pero de corto plazo no abordan los motivos por los cuales la pobreza y la desigualdad exacerbaban los conflictos y la inestabilidad política. La compleja cuestión de cómo puede la ayuda contribuir a abordar tanto la pobreza como la inseguridad en entornos violentos y poco estables merece su propio análisis, más allá del alcance y la extensión del presente informe. No obstante, la propia experiencia de Oxfam parece sugerir que la ayuda orientada a la pobreza, si se utiliza de manera preventiva (es decir, para dar apoyo a los servicios básicos, la educación y los medios de vida, y aportada de forma que reduzca las desigualdades entre distintos grupos, minimice la competencia por los recursos y proporcione alternativas de medios de vida para posibles combatientes) puede promover la paz y la seguridad, cosa que la ayuda de corto plazo orientada a comprar la colaboración política no puede hacer.<sup>105</sup>

#### **Recuadro 6: ¿Estabilización desde las comunidades?**

La escasez de tierras, ganado y agua muchas veces sienta la base de violentos conflictos entre comunidades sedentarias y de pastores en todo el Cuerno de África. Estos motores de inestabilidad no se ven afectados en absoluto por las escuelas y las letrinas construidas por las fuerzas del CJTF-HOA.

En el norte de Kenia, Oxfam y sus copartes ayudan a las comunidades de pastores a conseguir acceso sostenible a unos recursos escasos. Esto sí es lo que podría llamarse “estabilización” de las comunidades, una combinación de incidencia, construcción de la paz y desarrollo a largo plazo de medios de vida sostenibles para reducir la pobreza, que ayuda también a evitar el conflicto.

Planificado para abarcar un periodo de 15 años, el programa integrado de Oxfam ha creado medios de vida al ayudar a gestionar las fuentes de agua y promover pequeñas empresas. También ha buscado soluciones a las causas subyacentes de la pobreza de estas comunidades de pastores, - el aislamiento de unas comunidades que viven al margen de la economía y de la política nacional. . El proyecto ha creado y apoyado a las Asociaciones de Comunidades de Pastores que presentan las necesidades de las comunidades a las autoridades locales y nacionales y exigen mejores oportunidades económicas e instalaciones públicas, como pozos. Las Asociaciones de Pastores también han solucionado disputas por los recursos a través de la mediación directa y han colaborado en la gestión de los pastos y las fuentes de agua evitando en varios casos la escalada violenta de conflictos.<sup>106</sup>

## Humanitarismo militar inadecuado

Además de promover y dirigir proyectos y programas de ayuda, en los últimos años las fuerzas militares extranjeras se han involucrado, cada vez más, en la prestación directa de ayuda humanitaria, incluso en contextos sin conflictos.<sup>107</sup> Esta ampliación de funciones se ha debido, en parte, a objetivos claramente estratégicos. La asistencia humanitaria ofrecida por las fuerzas militares estadounidenses en todo el mundo, incluyendo en la respuesta a desastres “en tiempos de paz”, constituye una exigencia legal para promover la seguridad regional y de los Estados Unidos.<sup>108</sup> Más allá de los intereses estratégicos inmediatos, la función humanitaria de los militares se ha visto además como una forma de potenciar la reputación y los recursos de unas fuerzas armadas sometidas a presiones fiscales internas y un apoyo público a la baja para las intervenciones en el extranjero.

Los activos militares y la capacidad logística militar, tanto en el ámbito nacional como internacional, han desempeñado funciones imprescindibles en muchas emergencias y desastres naturales. Pero las directrices acordadas por Naciones Unidas con respecto a la brecha humanitaria que deben cubrir las fuerzas militares extranjeras son claras, deben actuar como último recurso cuando no existe alternativa civil y limitarse en la medida de lo posible a propiciar un entorno seguro para los actores civiles y no aportar ayuda directamente.<sup>109</sup> La adhesión a estas directrices internacionales no es únicamente cuestión de principios sino que se debe a motivos prácticos y de coste, hacer el mejor uso posible de los respectivos conocimientos y capacidades tanto de civiles como de soldados. Las evaluaciones realizadas a raíz de intervenciones como la respuesta internacional a los refugiados de Ruanda en 1994 o al tsunami del Océano Índico en 2005 parecen indicar que el coste de la logística y los servicios básicos prestados por militares puede ser hasta ocho veces superior que las mismas intervenciones realizadas por civiles.<sup>110</sup>

Las fuerzas armadas extranjeras pueden, en el mejor de los casos, satisfacer las necesidades humanitarias y unos medios de vida sostenibles garantizando la seguridad más que aportando ayuda material. Desde 2008, la misión de estabilización de Naciones Unidas (MONUSCO) en la región oriental de la República Democrática del Congo ha buscado combinar el mantenimiento de la paz con proyectos de ayuda y reconstrucción. Pero un 46 por ciento de las personas entrevistadas en 2010 por Oxfam en la región pedían mayor presencia y protección física activa de la MONUSCO en zonas de alto riesgo. Los habitantes de la aldea de Rutushuru indicaron a Oxfam que la protección física aportada por los efectivos de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas había desempeñado un importante papel en la mejora de sus medios de vida, permitiéndoles cultivar sus tierras con seguridad.<sup>111</sup>

### **Recuadro 7: Humanitarismo militar en Haití**

En los días y semanas que siguieron al devastador terremoto de 2010 en Haití, las máquinas excavadoras y demás equipamiento pesado de Estados Unidos, Canadá, España y otras fuerzas militares resultaron críticas en el rescate de personas y el desescombro de carreteras para permitir el acceso humanitario, los controladores aéreos militares hicieron posible que siguiera adelante el puente aéreo humanitario.<sup>112</sup> Es posible que las agencias de ayuda civiles actuaran con cierta lentitud a la hora de coordinar con las fuerzas militares, y tanto los donantes como las agencias humanitarias no han realizado un seguimiento adecuado de su labor. Un año después, por ejemplo, aún no se ha retirado de las calles de Haití ni un cinco por ciento de los escombros.<sup>113</sup>

Pero donde los militares internacionales duplicaron los esfuerzos de emergencia realizados por civiles, en lugar de centrarse en aportar su capacidad logística o de seguridad, el resultado ha sido una ayuda cara y a veces inefectiva que tampoco ha contribuido responder a las necesidades urgentes de seguridad de la población haitiana. España canalizó casi un tercio del presupuesto asignado a la emergencia de Haití a través de sus fuerzas armadas, y de esa cantidad un 97 por ciento se utilizó en financiar la muy publicitada “Operación Hispaniola”, un contingente de 450 soldados desplazados al lugar en el buque anfíbio Castilla. Estos efectivos llegaron a Haití más de tres semanas después de ocurrido el terremoto y comenzaron a trabajar de manera unilateral en Petit-Goâve, localidad costera accesible al buque pero en la que ya había organizaciones no gubernamentales aportando agua y servicios de saneamiento. Dejando de lado sus competencias, las tropas españolas realizaron un importante programa de vacunación, pero sin compartir los registros sobre las personas vacunadas con organizaciones no gubernamentales del sector de salud y distribuyeron agua sin informar a la población de la necesidad de acudir con recipientes limpios, menoscabando así quizás los esfuerzos realizados en cuanto a salud pública, pues muchas personas acudieron con recipientes sucios.<sup>114</sup> La Operación Hispaniola, sin embargo, aportó tan sólo 23 policías civiles para la MINUSTAH, la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití que había perdido capacidad y sufrido bajas en el terremoto.<sup>115</sup>

Las propias agencias humanitarias civiles tampoco coordinaron adecuadamente sus esfuerzos en Haití y muchas veces no consultaron de forma debida a la población y al gobierno del país.<sup>116</sup> No obstante, la duplicación militar de la ayuda humanitaria civil ha tenido un precio elevado. La Operación Hispaniola costó 18,2 millones de euros y aportó atención médica a 7.568 haitianos, vacunó a 21.274 personas, retiró 8.000 metros cúbicos de escombros y distribuyó 600.000 litros de agua potable.<sup>117</sup> Con un millón de euros, Intermón Oxfam (España) proporcionó ayuda a 20.810 beneficiarios, construyó 5.800 letrinas para 7.050 personas, distribuyó kits de higiene a cerca de 9.000 personas y material básico para refugios a 3.632 personas, y está rehabilitando en la actualidad los sistemas de agua y saneamiento y promoviendo la salud pública. Pero el gobierno español aportó tan solo 750.000 euros a través de organizaciones no gubernamentales civiles en la emergencia de Haití, 24 veces menos de lo que costó la utilización del buque Castilla.<sup>118</sup>

## Conclusión

Las políticas y las prácticas de la ayuda se encuentran ante una encrucijada. Los donantes pueden promover una ayuda efectiva e independiente para potenciar el bienestar y la seguridad general de las personas atrapadas en conflictos y crisis o pueden aumentar e institucionalizar la utilización de la ayuda para perseguir sus propios objetivos militares y de seguridad en detrimento de la efectividad y la eficacia de la ayuda.

Las evidencias que aquí se exponen –desde Afganistán y Yemen hasta Kenia y la República Democrática del Congo- indican que la utilización cada vez mayor y cada vez más explícita de la ayuda tanto humanitaria como de desarrollo para la consecución de tales objetivos significa que las necesidades de países, regiones y comunidades ajenos al foco de atención de la seguridad nacional están quedando desatendidas. Incluso en casos en que los países y las comunidades pobres y vulnerables representan prioridades militares o de seguridad para los donantes, desde Afganistán y Pakistán hasta Yemen y Somalia, esos objetivos están redundando en proyectos de ayuda costosos, con enorme derroche y a veces incluso peligrosos. Dicho de otro modo ni la necesidad humanitaria, ni la pobreza, ni más importante aún los conflictos violentos y la propia inseguridad se ven reducidos de manera efectiva por:

- una ayuda cuya asignación va dictada por las prioridades militares y de seguridad de los donantes;
- unos proyectos de ayuda diseñados para proporcionar un impulso de corto plazo y para que sean aceptados por gobiernos y fuerzas militares;
- una ayuda condicionada a la colaboración militar o política; o
- una ayuda aportada de manera inadecuada por las propias fuerzas militares.

Los donantes, las fuerzas armadas y las agencias humanitarias deben esforzarse por volver a colocar los principios humanitarios y las buenas prácticas de desarrollo en el corazón de las políticas y las prácticas tanto en países afectados por conflictos como en países estables para garantizar así la eficacia de la ayuda en el siglo XXI.

## Recomendaciones

### A los donantes

Para cumplir sus compromisos con respecto a la eficacia de la ayuda al desarrollo y la Buena Donación Humanitaria, los donantes deben velar por que toda la ayuda tenga por finalidad principal el alivio de la pobreza y las necesidades humanitarias.

Las decisiones relativas a la asignación de la ayuda –tanto en casos de conflicto, en países estables y dentro de los propios países- deben tener

como máxima finalidad una contribución al alivio de la pobreza y las necesidades humanitarias, y no los objetivos militares o de seguridad nacional de los propios donantes.

La ayuda no debe contribuir a ni alimentar violaciones de los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario.

La asignación de la ayuda y las políticas de desarrollo deben, en la medida de lo posible, seguir siendo responsabilidad de las agencias de ayuda de los gobiernos y no depender de los Ministerios De Asuntos Exteriores o de Defensa. Tales agencias deben tener la potestad de asignar y gastar sus presupuestos en la lucha contra la pobreza persistente y en la aportación directa, rápida y efectiva de asistencia a las personas en situación urgente de necesidad.

Los donantes deben velar por que los proyectos de desarrollo que financian o planifican, tanto en situaciones de conflicto como en entornos estables, respondan ante las necesidades de las comunidades, sean coherentes con las políticas de las autoridades locales y nacionales, siempre que sea posible, y resulten sostenibles una vez se hayan marchado los trabajadores humanitarios extranjeros.

La legislación que prohíbe la aportación de ayuda a grupos o individuos considerados terroristas, o a otros actores no estatales, no debe penalizar la aportación de ayuda humanitaria, la ayuda para la reconstrucción en caso de conflictos y desastres y la divulgación de los derechos humanos y el derecho humanitario.

## **A las fuerzas armadas destacadas en el extranjero**

Todas las fuerzas armadas, incluidas las fuerzas de mantenimiento de la paz, deben poner en práctica las directrices civiles y militares existentes y consensuadas en el ámbito internacional, las cuales determinan las funciones efectivas y adecuadas de los actores militares y civiles en la respuesta ante necesidades humanitarias en conflictos y desastres, actuando como último recurso en los casos en que no exista alternativa civil, y limitada, en la medida de lo posible, a garantizar un entorno seguro para los actores civiles, sin aportar asistencia de forma directa.<sup>119</sup>

Las doctrinas militares y las reglas de enfrentamiento deben prohibir la asignación o limitación de la asistencia humanitaria con objetivos militares o de lucha contra el terrorismo.

## **A las agencias humanitarias y trabajadores humanitarios**

Las organizaciones tanto humanitarias como de ayuda al desarrollo deben velar por que sus actividades no exacerben los conflictos, ni aporten recursos directos a las partes en los mismos, mediante la implementación de normas y directrices para garantizar que la ayuda humanitaria “no hace daño” y que la ayuda al desarrollo es sensible al conflicto. Deben rechazar toda condición de cualquier donante que les exija colaborar con o proporcionar información a las fuerzas militares, o distribuir ayuda o asignar recursos para el desarrollo sobre la base de la colaboración política o militar de los beneficiarios.

# Notas

- 1 Estimaciones de Oxfam GB realizadas a partir del conjunto de datos 'ODA 2a' del CAD/OCDE. Los 48 países son los relacionados en la publicación de la OCDE *Ensuring Fragile States are not left behind: Summary Report* (marzo de 2009). Las proporciones de AOD que han recibido, según los datos del conjunto de datos "ODA 2ª" del CAD/OCDE, relativos a las aportaciones de AOD por parte de todos los donantes, difieren algo de las cifras indicadas en este informe de 2009 de la OCDE. Esto puede deberse a una actualización de la base de datos de la OCDE desde que se publicó el informe.
- 2 Andy Sumner, *Global Poverty and the New Bottom Billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle income countries?* (Institute of Development Studies: Sussex, septiembre de 2010)
- 3 Marit Glad, *Knowledge on Fire: Attacks on Education in Afghanistan, Risks and Measures for Successful Mitigation* (CARE/Ministerio de Educación/Banco Mundial, noviembre de 2009)
- 4 Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR), Informe trimestral al Congreso de EEUU, (30 de octubre de 2009), p. 23. Ver también la normativa financiera del fondo Programa de Respuesta de Emergencia del Comandante (CERP): Reglamento de Gestión Financiera del Dpto. de Defensa de EEUU, Vol. 12, Capítulo 27 (enero de 2009), <http://comptroller.defense.gov/fmr/12/index.html> (consultado por última vez el 2 de diciembre de 2010)
- 5 Banco Mundial/DFID, *Working Paper 5 for Afghanistan Public Expenditure Review 2010: Education Sector* (abril de 2010), p.20. Datos tomados del coste medio por clase, para tener en cuenta escuelas de distinto tamaño. Es necesario reconocer que las comparaciones exhaustivas son difíciles, pues los PRT (equipos de reconstrucción provincial) a veces no indican costes de proyecto y costes corrientes.
- 6 Oxfam Internacional, *Quick Impact, Quick Collapse* (enero de 2010); Dana Burde y Leigh L. Linden, *The Effectiveness of Proximity in School Enrollment: Evidence from a randomized control trial in Afghanistan* (mayo de 2009), [http://www.cgdev.org/doc/events/10.21.09/Proximity\\_and\\_Enrollment\\_2009-05-02.pdf](http://www.cgdev.org/doc/events/10.21.09/Proximity_and_Enrollment_2009-05-02.pdf); Estadísticas escolares de UNICEF citadas en Farida Ayari, "Unique education programmes brighten the future for Afghanistan's young women" (10 de agosto de 2010), [http://www.unicef.org/infobycountry/afghanistan\\_55495.html](http://www.unicef.org/infobycountry/afghanistan_55495.html); Marit Glad, *Knowledge on Fire: Attacks on Education in Afghanistan, Risks and Measures for Successful Mitigation* (CARE/Ministerio de Educación/Banco Mundial, noviembre de 2009). En cuanto a ataques a escuelas afganas, ver el informe anual del Consejo de Seguridad de la ONU "Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Afganistán"
- 7 Madre, Samangan, Afganistán, entrevistada por Oxfam en octubre de 2010
- 8 Discurso del Senador John Kerry, con motivo de la presentación del proyecto de ley Kerry-Lugar, Senado de EEUU, 4 de mayo de 2009
- 9 Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2011: *Concept Note: Conflict, Security and Development* (7 de enero de 2010), [http://siteresources.worldbank.org/EXTWDR2011/Resources/6406082-1256239015781/WDR\\_2011\\_Concept\\_Note\\_0207.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTWDR2011/Resources/6406082-1256239015781/WDR_2011_Concept_Note_0207.pdf) (consultado el 3 de diciembre de 2010)
- 10 Los Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria (GHD), aprobados el 17 de junio de 2003 en Estocolmo, establecen 23 principios que deben cumplir los donantes para aportar una ayuda humanitaria imparcial, efectiva y en base a las necesidades. La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, ratificada el 2 de marzo de 2005, y el posterior Programa de Acción de Accra, establecido en 2008, recogen el compromiso tanto de donantes como de gobiernos receptores a una serie de principios y prácticas para garantizar una ayuda al desarrollo sostenible, coordinada y orientada hacia la pobreza.
- 11 Principios GHD 1 y 6; Declaración de París párrafos 3, 34, 35; Programa de Accra párrafo 17
- 12 Principio GHD 9; Declaración de París párrafos 4, 17; Programa de Accra párrafos 21, 26
- 13 Principios GHD 7 y 8; Declaración de París párrafos 3, 13-21, 47-50; Programa de Accra párrafos 12-16, 24
- 14 Oxfam Internacional, *La ayuda del siglo XXI: Reconocer los éxitos, superar los fracasos* (mayo de 2010)
- 15 Directivas estadísticas de la OCDE, [http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en\\_21571361\\_39494699\\_39503763\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#H](http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_21571361_39494699_39503763_1_1_1_1,00.html#H) (consultado por última vez el 22 de enero de 2011)
- 16 Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG en la ayuda de emergencia (1992)
- 17 Directivas estadísticas de la OCDE, [http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en\\_21571361\\_39494699\\_39503763\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#H](http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_21571361_39494699_39503763_1_1_1_1,00.html#H) (consultado el 22 de enero de 2011)
- 18 Duncan Green. *De la pobreza al poder* (Oxfam: julio de 2008)
- 19 El Proyecto Esfera, *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre* (2004), *passim*
- 20 Andy Sumner, *Global Poverty and the New Bottom Billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle income countries?* (Institute of Development Studies: Sussex, septiembre de 2010)
- 21 OCDE, *Conflict, Fragility and Armed Violence are major factors preventing the achievement of the MDGs* (Background Note to side-event at MDG Summit, 17 de septiembre 2010),

<http://www.oecd.org/dataoecd/20/50/46006119.pdf> La concentración de pobreza en Estados frágiles y afectados por conflictos es un tema en disputa. Mientras que la OCDE y el Banco Mundial afirman que los “Estados frágiles” representan una quinta parte de la población mundial pero una tercera parte de la población pobre, las estimaciones del Institute of Development Studies parecen indicar que en 2007/2008 los 43 Estados que figuran en al menos uno de los tres índices de Estados frágiles más utilizados (los dos cuartiles inferiores del índice *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* del Banco Mundial, el *Index of State Weakness in the Developing World 2009* de Brookings, y el índice de 2008 *Country Indicators for Foreign Policy (CIFFP)* de la Universidad de Carleton) representan un 23 por ciento de la población pobre del mundo (que subsiste con menos de 1,25 dólares diarios), distribuida de forma equitativa entre “Estados frágiles” de ingresos bajos e ingresos medios. Ver Andy Sumner, *Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?* (IDS: septiembre de 2010). No obstante, la concentración del “déficit” de los ODM en estos países parece indicar que, aunque la mayoría de las personas pobres del mundo no viven en “Estados frágiles”, su grado de pobreza puede ser, de media, más aguda y de más difícil solución que en otros lugares.

- 22 Oxfam Internacional, *Women and children first: on the frontline of war in the Kivus* (Informe sobre protección, julio de 2010)
- 23 Oxfam Internacional, *El coste de la guerra: Experiencias afganas del conflicto, 1978-2009* (noviembre de 2009)
- 24 V. Levin y D. Dollar, *'The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries', paper prepared for DAC learning and advisory process on difficult partnerships* (OCDE 2005), citado en OCDE, *Annual Report: Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2010*, p. 50
- 25 El pico de ayuda al desarrollo a Irak en 2005 que se muestra en los gráficos siguientes, que distorsiona una tendencia general no obstante al alza, se debe principalmente a la considerable condonación de deuda concedida a Irak por los países del CAD/OCDE en ese año y contabilizada como Ayuda Oficial al Desarrollo. Sin embargo, la ayuda humanitaria a Irak de donantes del CAD/OCDE (que no contiene elementos de condonación de la deuda) también experimentó un “pico” en 2005.
- 26 Estimaciones de Oxfam a partir del conjunto de datos DAC2b de la OCDE. Tomando el 2001 como línea de base, el total adicional de AOD del CAD a los países en desarrollo (a precios actuales) en 2002-2008 es de 17.844,5 millones de USD (a precios constantes de 2008). El total adicional de AOD del CAD a Afganistán es de 1.297,7 millones de USD; y de 5.970,5 millones de USD a Irak. La lista de países en desarrollo de la OCDE varía de año a año, pero fue de unos 152 ó 153 durante este periodo.
- 27 Estimaciones de Oxfam a partir del conjunto de datos DAC2b de la OCDE. En 2001, los miembros del CAD/OCDE que tenían desplegado un número considerable de tropas en Irak (1000 efectivos o más), así como aquellos miembros que no aportaron tropas, dedicaron a Irak en torno a un 0,3 por ciento de su AOD; en 2008, los miembros del CAD/OCDE con más tropas desplegadas destinaron una media de un 13,1 por ciento de su AOD a Irak, comparado con el 7,6 por ciento de los miembros que no aportaron tropas. De igual modo, en 2001 tanto los miembros del CAD/OCDE que aportaron un número considerable de tropas a la ISAF (1000 efectivos o más) como los miembros que no aportaron tropas contribuían en torno a un 1,5 por ciento de su AOD a Afganistán; para 2008, los que contribuían tropas a la ISAF dedicaban un 4,2 por ciento de su AOD a Afganistán, comparado con el 2,3 por ciento de los países que no aportaban tropas.
- 28 Cálculos de Oxfam a partir de la base de datos del CAD de la OCDE. Los desembolsos de AOD en 2007 eran de 9,880 millones de dólares. En 2009 bajaron a 2,790 millones de dólares.
- 29 Estos 18 países son los que han sido calificados con la categoría más alta (3) en los componentes tanto de “vulnerabilidad” como “crisis” en el Análisis Global de Necesidades de ECHO desde 2001, una medida de las crisis humanitarias más graves en este periodo.
- 30 Estimaciones de Oxfam a partir de datos del CAD-OCDE y del FTS de OCHA.
- 31 Oxfam Internacional, *Beyond the headlines: an agenda for action to protect civilians in neglected conflicts* (noviembre de 2003)
- 32 Los países relacionados están categorizados como crisis de nivel '3' en el Análisis Global de Necesidades (GNA) 2009-10 de ECHO.
- 33 Las aportaciones gubernamentales a la ayuda humanitaria han aumentado de forma constante desde los 4.600 millones de USD aproximadamente en 2000 a unos 12.000 millones de USD en 2008 (Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance report 2010*, p.7)
- 34 Estimaciones de Oxfam a partir de datos del CRS del CAD/OCDE. Evidentemente, la proporción de ayuda total registrada que puede ubicarse de manera geográfica es una pequeña parte de toda la ayuda registrada (y en todo caso, gran parte de la ayuda no puede concretarse geográficamente), y por tanto estas cifras no son indicación fiable del volumen real de ayuda gastada en cada provincia. No obstante, sí dan una idea general de las proporciones de ayuda asignadas a cada provincia.
- 35 Entrevista de Oxfam, octubre de 2010
- 36 Estimaciones de Oxfam a partir de descripciones a nivel de actividades de proyectos de ayuda del CAD/OCDE.
- 37 A. Haller et al, *Food Security and Market Assessment in crisis areas of NWFP and FATA, Pakistán* (Programa Mundial de Alimentos: Islamabad 2010), p.9, citado en J. Cosgrave et al, *Inter-Agency Real Time Evaluation (IA RTE) of the Humanitarian Response to Pakistan's 2009 Displacement Crisis* (agosto de 2010).
- 38 Ver también Andrew Wilder, *Humanitarian Agenda 2015: Pakistan Case Study* (Centro Internacional Feinstein, febrero de 2008)

- 39 De entre una literatura extensa, ver Anne Boschini & Anders Olofsgård, 'Foreign aid: An instrument for fighting communism?' *Journal of Development Studies* Vol. 43(4), 2007, pp. 622-648
- 40 Guenther Fink y Silvia Redaelli, 'Determinants of international emergency aid - humanitarian need only?', Policy Research Working Paper Series 4839 (Banco Mundial: 2009). Según el análisis de regresión múltiple de Fink y Redaelli, un incremento de 1 desviación estándar (3000 personas) en el número de personas muertas por un desastre natural aumentaba la probabilidad de aportación de ayuda humanitaria en 25 puntos porcentuales; un incremento en el número de personas afectadas de 1 desviación estándar (23 millones de personas) aumentaba la probabilidad de aportación de ayuda en entre 10 y 13 puntos porcentuales; y EEUU, Reino Unido y Noruega tenían una probabilidad mayor de 24, 46 y 39 puntos porcentuales, respectivamente, de aportar ayuda humanitaria a países exportadores de petróleo que a los países que carecen de petróleo.
- 41 En Canadá, este sistema no se ha adoptado todavía oficialmente.
- 42 Entrevista con la Oficina Humanitaria Española, 2 de noviembre de 2010; presentación de CIDA al WIDER, Montreal, junio de 2009
- 43 Documento de trabajo interno de la Comisión Europea: Dirección General de Ayuda Humanitaria – Estrategia Operativa de ECHO 2010
- 44 En el Reino Unido, por ejemplo, el Modelo de Asignación de Recursos para la asignación de ayuda al desarrollo está ajustado según una serie de factores, entre otros la existencia de conflictos, los flujos de ayuda de otros donantes, y la disponibilidad de ingresos públicos y otras fuentes de financiación.
- 45 <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/an/esf.html> (consultado el 23 de diciembre de 2010)
- 46 El Fondo de Apoyo Económico (ESF) ha crecido un 95 por ciento, de 2.600 millones de USD en 1999 a más de 5.000 millones de USD en 2008. Las cantidades totales aportadas por la Cuenta Reto del Milenio y la Ayuda al Desarrollo de USAID han aumentado en tan solo un 14 por ciento en el mismo período, de 2.780 millones de USD a 3.160 millones de USD. De hecho, la Ayuda al Desarrollo de USAID ha disminuido en casi un 40 por ciento, de 2.780 millones de USD a 1.600 millones de USD. Datos tomados de US Overseas Loans and Grants, Greenbook. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/historical-dollar-data>
- 47 Estimaciones de Oxfam a partir del US Overseas Loans and Grants, Greenbook; <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/historical-dollar-data>; MCC, 2009 Agency Financial Report; <http://www.mcc.gov/documents/reports/report-fy2009-afr.pdf>
- 48 En 2008, el último año para el cual hay datos disponibles, la ayuda al desarrollo de USAID fue de 1.600 millones de USD; en 2010 el Programa de Respuesta de Emergencia del Comandante y el Fondo para la Iniciativa del Comandante Combatiente recibieron algo menos de 1.550 millones de USD. Ver US Overseas Loans and Grants, Greenbook. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/historical-dollar-data>; Petición de fondos presupuestarios del Departamento de Defensa, datos reales del año anterior; Congressional Research Service, *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, Amy Belasco, September 2010. <http://www.fas.org/sfp/crs/natsec/RL33110.pdf>
- 49 Oxfam calculations from: US Overseas Loans and Grants, Greenbook; <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/historical-dollar-data>; Congressional Research Service, *Peacekeeping/Stabilization and Conflict Transitions: Background and Congressional Action on the Civilian Response/Reserve Corps and other Civilian Stabilization and Reconstruction Capabilities*, Nina Serafino, February, 2010, <http://www.fas.org/sfp/crs/natsec/RL32862>; Congressional Research Service, Department of Defense 'Section 1207' Security and Stabilization Assistance: Background and Congressional Concerns', Nina Serafino, February, 2010. <http://www.fas.org/sfp/crs/natsec/RS22871.pdf>; Congressional Research Service, *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, Amy Belasco, September 2010. <http://www.fas.org/sfp/crs/natsec/RL33110.pdf>. (N.B. funding for Civilian Stabilisation Initiative shown here only covered the costs of in-office personnel to create the civilian response corps, rather than overseas spending).
- 50 Gobierno de Yemen, Banco Mundial y PNUD, *Yemen Poverty Assessment (2007)*, Volumen 1, p.25; Volumen 2, p. 205-6. ONU OCHA, Yemen – *Percentage of Poverty by governorate* (noviembre de 2009).
- 51 La estrategia de USAID está orientada hacia las poblaciones más "vulnerables": pero a la palabra "vulnerable" se le ha quitado el significado de vulnerabilidad económica. En su lugar, "El término 'vulnerable', salvo que se indique lo contrario en este documento, se refiere a personas, entidades o grupos necesitados, pobres y/o susceptibles –por motivos sociales, culturales, políticos y/o económicos– de sufrir violencia o extremismo, o participar en actividades ilegales y/o rebeldes frente a líderes religiosos o ideologías ampliamente aceptadas [...] La falta de confianza en una autoridad central que se percibe como distante o poco conectada es una característica clave de este descriptor." USAID, *2010-12 Yemen Country Strategy* ([http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACP572.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACP572.pdf)).
- 52 USAID, *2010-12 Yemen Country Strategy* ([http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACP572.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACP572.pdf)). Estas ocho gobernaciones prioritarias son Amran, Al Jawf, Marib, Shabwah, Abyan, Al Dhale'e, Lahj y Aden.
- 53 <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/jud-51895926-jep> La Ley de Cooperación Candiense (Canada's 2008 ODA Accountability Act) exige que la AOD canadiense "contribuya a la reducción de la pobreza", "sea consistente con los estándares de derechos humanos", y "tiene en cuenta la opinión de los pobres", pero no establece una distribución geográfica de los fondos.
- 54 Bangladesh, Bolivia, Etiopía, Ghana, Honduras, Mali, Mozambique, Senegal y Tanzania.
- 55 OCDE, *Development Assistance Committee Peer Review of France (2008)* (<http://www.oecd.org/dataoecd/4/10/40814790.pdf>)
- 56 República Francesa, *Projet de Loi des Finances pour 2010: Document de Politique Transversale: Politique*

- Française en faveur du Développement ([http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2010/DPT/DPT2010\\_politique\\_developpement.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2010/DPT/DPT2010_politique_developpement.pdf))
- 57 La pobreza, el grado de dependencia del presupuesto de un determinado país sobre la ayuda, la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, y si el país ha sufrido recientemente crisis políticas o conflictos.
  - 58 Documento de "oferta de país" de DFID, septiembre de 2010
  - 59 Sus Señorías Stephen Smith y Bob McMullan, diputados, '*Policy Statement on Australia's International Development Assistance (2009)*', incluido en el Presupuesto 2009/10 del Programa Internacional de Ayuda al Desarrollo de Australia, disponible en [http://www.budget.gov.au/2009-10/content/ministerial\\_statements/ausaid/download/ms\\_ausaid.pdf](http://www.budget.gov.au/2009-10/content/ministerial_statements/ausaid/download/ms_ausaid.pdf)
  - 60 Cálculos basados en preguntas de estimaciones del Senado, sobre la base del comunicado presentado a AusAID por el Senador Bob Brown, recibido por Oxfam el 15 de diciembre de 2010 y disponible bajo petición. El porcentaje se refiere a la asistencia oficial al desarrollo (contabilizada en la ayuda registrada por Australia para la OCDE) y no incluye otros gastos militares en Afganistán.
  - 61 Concord Europe, Informe del Grupo de trabajo de Cotonou (febrero de 2010), [http://www.aprodev.eu/files/Africa\\_ACP/ACP-Cotonou/concord%20on%20cpa%20review%20ii%20february%202010-en.pdf](http://www.aprodev.eu/files/Africa_ACP/ACP-Cotonou/concord%20on%20cpa%20review%20ii%20february%202010-en.pdf) (consultado el 3 de diciembre de 2010); ver también la segunda revisión del Acuerdo de Cotonou (texto consolidado), 11 de marzo de 2010.
  - 62 Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea, Artículo 208(1) (versión consolidada publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010). Desde 1992, la legislación de la UE ha exigido que la política de cooperación al desarrollo de la UE promueva "el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos" y la "lucha contra la pobreza en los países en desarrollo" (Tratado, Artículo 130u (Diario Oficial de la Unión Europea, C 191, 29 de julio de 1992))
  - 63 El Fondo Europeo de Desarrollo (EDF) está dotado con un presupuesto de gasto de 22.000 millones de euros entre 2008 y 2013.
  - 64 DECISIÓN DEL CONSEJO de 26 de julio de 2010, que establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) (2010/427/EU). La implementación sigue siendo responsabilidad de un organismo específico de ayuda, DevCo, pero los tres niveles de toma de decisiones relativas al desarrollo de mayor rango se han trasladado al EEAS bajo el liderazgo del Comisario de Desarrollo. La manera exacta de funcionamiento del sistema y el grado en que el Comisionario de Desarrollo será capaz de ejercer una autoridad verdadera sobre un servicio bajo la responsabilidad de su superior jerárquico está por ver.
  - 65 La AOD total de Luxemburgo y Nueva Zelanda en 2007 (último año comparable disponible) fue de 376 millones y 320 millones de USD respectivamente. Los compromisos totales de Kuwait en ayuda exterior para 2007 se calculan en 667 millones de USD (cifras del CAD/OCDE y AidData recogidas en IRIN News, '*In Brief: Top 10 "non-traditional" donors*', 29 de marzo de 2010 (<http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=88601>))
  - 66 *Development Initiatives*, Global Humanitarian Assistance Report 2010, p. 7
  - 67 '*Delays dog US\$5.5bn pledged to help impoverished Yemen*', Yemen Post 10 de abril de 2010
  - 68 '*Delays dog US\$5.5bn pledged to help impoverished Yemen*', Yemen Post 10 de abril de 2010
  - 69 Victoria Clark, '*Saudi "aid" keeps Yemen fractured*', Independent (Reino Unido), 29 de enero de 2010; DARA, The Humanitarian Response Index 2010 (diciembre de 2010), p. 246
  - 70 Líder tribal en Paktia entrevistado por Oxfam, noviembre de 2009
  - 71 Funcionario local de Daikundi citado en British Agencies Afghanistan Group (BAAG), *Aid and Civil-Military relations in Afghanistan* (enero de 2009)
  - 72 Ver las dos doctrinas de estabilización del Reino Unido: Ministerio de Defensa, Joint Doctrine Publication 3-40: Stabilisation: The Military Contribution (2010); Unidad de Estabilización del Reino Unido, The UK Approach to Stabilisation: Stabilisation Unit Guidance Notes (noviembre de 2008)
  - 73 DFID, Afghanistan Country Programme Evaluation, 2002-2007 (2009)
  - 74 Entrevistas con personal de la Unidad de Estabilización del Reino Unido, octubre de 2010. Ver también Stuart Gordon, '*The United Kingdom stabilisation model and Afghanistan: the impact on humanitarian actors*' en Disasters, Vol. 34 Issue Supplement s3 (septiembre de 2010), pp. 368-387. Para una opinión franca de estas contradicciones, tomadas de experiencias de funcionarios australianos en Timor Leste y Filipinas, ver AusAID, *DRAFT Outline of Guidance Note on Working in Situations of Fragility and Violent Conflict*, noviembre de 2010, p.6, 16-18
  - 75 Los enfoques de estabilización, y las unidades especializadas dedicadas a ellos, se han extendido rápidamente entre gobiernos e instituciones multilaterales en la última década. Se han aplicado en conflictos internacionales como el de Afganistán, conflictos internos como en Sri Lanka y Colombia, misiones de mantenimiento de la paz de la ONU en la RDC y Haití, y en situaciones en que existe preocupación de los donantes por la seguridad y la contrainsurgencia, como en el sur del Yemen. Sarah Collinson, Samir Elhawary y Robert Muggah, '*States of Fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action*', Disasters Vol. 34, Supplement 3 (septiembre de 2010)
  - 76 Ver Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Volume I

- (Cambridge: 2005), capítulo 17, Norma 55; citando especialmente el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, Artículo 70(1); Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, Artículo 18(2).
- 77 Médicos sin Fronteras, *Humanitarian Assistance Unable to Reach Afghans in War-Torn Southern Regions*, 10 de mayo de 2004 (<http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=1382>)
- 78 Marit Glad, *Knowledge on Fire: Attacks on Education in Afghanistan, Risks and Measures for Successful Mitigation* (CARE/Ministerio de Educación/Banco Mundial, noviembre de 2009)
- 79 Datos del Aid Worker Security Database (Base de datos sobre la seguridad de trabajadores humanitarios) ([www.aidworkersecurity.org](http://www.aidworkersecurity.org)) compilados por Humanitarian Outcomes, consultada el 21 de enero de 2011. Para el análisis de motivos: A. Stoddard, A. Harmer, D. DiDomenico, *Providing aid in insecure environments: 2009 Update* (HPG Policy Paper 34, abril de 2009).
- 80 USAID Request for Applications RFA 279-10-006, p.8, archivado en Oxfam GB.
- 81 E. Eide et al, *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations – Independent Study for the expanded UN OCHA Core Group* (mayo de 2005), p. 14
- 82 Entrevistado citado en J. Cosgrave et al, *Inter-Agency Real Time Evaluation (IA RTE) of the Humanitarian Response to Pakistan's 2009 Displacement Crisis* (agosto de 2010), p. 31
- 83 Ewan MacAskill, 'Pentagon forced to withdraw leaflet linking aid to information on Taliban', Guardian, 6 de mayo de 2004; 'ARSIC and ANA Travel Outside Boundaries to Deliver Aid', OTAN, Comunicado de Prensa, 23 de diciembre de 2007; *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*, consensuadas en mayo de 2008 (<http://ochaonline.un.org/afghanistan/CivilMilitaryCoordination/tabid/5356/language/en-US/Default.aspx>, consultado el 6 de diciembre de 2010)
- (<http://ocha-gwapps1.unog.ch/rw/RWB.NSF/db900SID/PANA-7A7FC7?OpenDocument> )
- 84 Tribunal Superior de los Estados Unidos, Holder, Fiscal General, et al, v. Humanitarian Law Project et al (21 de junio de 2010), opinión del tribunal, p.32
- 85 Katsuri Sen con Tim Morris, *Civil Society and the War on Terror* (INTRAC: 16 de junio de 2008)
- 86 Dato obtenido de la Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (FSNAU) de la ONU
- 87 ONU OCHA, Humanitarian Funding Analysis for Somalia (septiembre de 2010)
- 88 ONU OCHA, Humanitarian Funding Analysis for Somalia (septiembre de 2010); datos del Sistema de Supervisión Financiero de OCHA, consultado el 11 de enero de 2011 (la ayuda humanitaria de EEUU a Somalia fue de 237,4 millones de USD en 2008, 99,8 millones de USD en 2009 y tan sólo 29,4 millones de USD en 2010).
- 89 DARA, Informe de crisis – Territorios Palestinos Ocupados, Informe de Respuesta Humanitaria (HRI) 2010
- 90 Costy, A., 'Middle East experts review international response to Palestinian needs', 6 de febrero de 2007, Doha: Asamblea General de la ONU
- 91 Oxfam Internacional, *Poverty in Palestine: the Human Cost of the Financial Boycott* (abril de 2007)
- 92 Entrevista con empleados de Oxfam GB, Gaza, noviembre de 2010
- 93 UK Stabilisation Unit, Quick Impact Projects – QIPS (2009); UNDPKO, Policy Directive 'Quick Impact Projects' (12 de febrero de 2007)
- 94 UNDPKO Policy Directive, Quick Impact Projects (12 de febrero de 2007). Cabe destacar que el Reino Unido –impulsor del concepto– comienza a dejar de utilizar los QIP. Entrevista con un asesor en estabilización del Reino Unido, octubre de 2010. Asimismo, la directiva política sobre QIP del UNDPKO se encuentra actualmente en proceso de revisión.
- 95 USAID, RFA279-10-012, Anexo D, archivado con Oxfam.
- 96 Ver también Dave Clemente, 'Soft Power Warriors: America's African Command' en *The World Today*, Vol. 67 No. 1, enero de 2011 (Chatham House: Londres)
- 97 Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de EEUU, *Defense Management: DOD Needs to Determine the Future of Its Horn of Africa Task Force* (GAO-10-504, April 2010)
- 98 Oxfam Internacional, *Quick Impact, Quick Collapse: The Dangers of Militarised Aid in Afghanistan* (enero de 2010); Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR), Informe trimestral al Congreso de EEUU, (30 de julio de 2009)
- 99 UK Stabilisation Unit, Quick Impact Projects – QIPS (version en Internet, 2009), [http://www.stabilisationunit.gov.uk/attachments/104\\_QIPs%20handbook%20WEB%20Version2009.pdf](http://www.stabilisationunit.gov.uk/attachments/104_QIPs%20handbook%20WEB%20Version2009.pdf) (consultado por última vez el 22 de enero de 2011), pp. 5, 30
- 100 Entrevista con personal de la Unidad de Estabilización del Reino Unido, noviembre de 2010
- 101 SIGAR, *Greater Coordination Needed in Meeting Congressional Directives to Address and Report on the Needs of Afghan Women and Girls* (30 de julio de 2010). Incluso una versión revisada posterior de la Estrategia de Estabilización regional, que añade una sección adicional sobre la mujer, no integra las necesidades de la mujer en las estrategias globales de desarrollo o estabilización de EEUU en la región.

- 102 SIGAR, *Greater Coordination Needed in Meeting Congressional Directives to Address and Report on the Needs of Afghan Women and Girls* (30 de julio de 2010)
- 103 Andrew Wilder, 'Losing hearts and minds in Afghanistan', *Foreign Policy* (diciembre de 2009); Mark Bradbury y Michael Kleinman, 'Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Kenya' (Universidad de Tufts, abril de 2010); Andrew Wilder, 'Aid and Stability in Pakistan: Lessons from the 2005 Earthquake response' en *Disasters*, Vol. 34, Issue Supplement s3 (octubre de 2010), pp. 406-426
- 104 Citado en Mark Bradbury y Michael Kleinman, 'Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Kenya' (Universidad de Tufts, abril de 2010), p.70
- 105 Los estudios econométricos por sí solos no pueden demostrar los vínculos complejos que existen entre la aportación de servicios básicos, pobreza, desigualdad y conflicto, pero sí sugieren tales vínculos. En un estudio se constata que, teniendo en cuenta otros factores sociales y económicos, multiplicar por dos las inscripciones en la educación primaria lleva asociado un 50 por ciento menos de riesgo de estallido de una guerra civil: Clayton Thyne, 'ABC's, 123's, and the Golden Rule: The Pacifying Effect of Education on Civil War, 1980-1999,' *International Studies Quarterly* 50, no. 4 (2006): 733-54. Con respecto a las desigualdades horizontales entre grupos como motores de conflicto, ver Frances Stewart (ed.), *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (Londres: 2008)
- 106 Entrevista con empleados de Oxfam GB, octubre de 2010
- 107 En respuesta al terremoto de 2010 en Haití, por ejemplo, 42 fuerzas extranjeras enviaron tropas y activos (comparado con tan sólo 12 en respuesta al huracán Mitch de 1998). *Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance Report 2010*, p.98
- 108 US Defense Security Cooperation Agency, *Security Assistance Management Manual (DoD 5105.38M)*, capítulo 12 (actualizado el 3 de octubre de 2003), <http://www.dsca.mil/SAMM/> (consultado el 23 de octubre de 2010)
- 109 Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU, *Directrices de Oslo sobre la utilización de recursos militares y civiles de defensa en operaciones de socorro en casos de desastre* (mayo de 1994); *Directrices de la ONU sobre la utilización de recursos militares y civiles de defensa en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en emergencias complejas* (marzo de 2003)
- 110 A. Hallam, *Cost Effectiveness Analysis: A Useful Tool for the Assessment and Evaluation of Relief Operations?* (Overseas Development Institute, 1996); Tsunami Evaluation Coalition, *Synthesis Report (ALNAP, enero de 2007)*. Los costes directos son con frecuencia difíciles de comparar, pues los gastos corrientes de los militares suelen correr a cargo de los ministerios de defensa, y no se incluyen en las evaluaciones de la respuesta humanitaria: SIPRI, *The Effectiveness of Foreign military Assets in Natural Disaster Response* (Estocolmo: 2008).
- 111 Oxfam Internacional, *Women and children first: on the frontline of war in the Kivus* (Informe sobre protección, julio de 2010)
- 112 Comunicación personal con empleados de Oxfam GB, agosto de 2010; Francois Grunewald y Andrea Binder, *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake* (31 de agosto de 2010), p.39
- 113 Oxfam Internacional, *De la emergencia a la reconstrucción: Apoyar el buen gobierno de Haití tras el terremoto* (6 de enero de 2011); entrevistas con personal de Oxfam en Haití, agosto de 2010
- 114 Intermón Oxfam, *Desembarco en Haiti: Un análisis de la respuesta española al terremoto* (julio de 2010)
- 115 Comparecencia ante el Congreso para la autorización de la misión militar en Haití (Congreso de los Diputados, 10 de febrero de 2010). [www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/100210\\_Comparecencia\\_Haiti.pdf](http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/100210_Comparecencia_Haiti.pdf); Carta a Intermón Oxfam de la Dirección General de Política de Defensa, Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil del Ministerio de Defensa, 18 de mayo de 2010
- 116 Oxfam Internacional, *De la emergencia a la reconstrucción: Apoyar el buen gobierno de Haití tras el terremoto* (6 de enero de 2011); entrevistas con personal de Oxfam en Haití, agosto de 2010
- 117 Agencia de noticias EFE (3 de mayo de 2010), ([www.elpais.com/articulo/espana/contingente/enviado/Haiti/inicia/regreso/Rota/elpepiesp/20100503elpepinac\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/contingente/enviado/Haiti/inicia/regreso/Rota/elpepiesp/20100503elpepinac_4/Tes)); Declaración del Ministerio de Defensa español, 4 de mayo de 2010 [www.mde.es/ca/gabinete/notasPrensa/2010/05/DGC\\_100504\\_Fin\\_Mision\\_Haiti.html?\\_\\_locale=ca](http://www.mde.es/ca/gabinete/notasPrensa/2010/05/DGC_100504_Fin_Mision_Haiti.html?__locale=ca)
- 118 Intermón Oxfam, *Desembarco en Haiti: Un análisis de la respuesta española al terremoto* (julio de 2010)
- 119 *Directrices de Oslo sobre la utilización de recursos militares y civiles de defensa en operaciones de socorro en casos de desastre; Directrices de la ONU sobre la utilización de recursos militares y civiles de defensa en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en emergencias complejas; y otras directrices concretas del teatro de operaciones.*



© Oxfam Internacional, febrero de 2011

La labor principal de investigación fue realizada por Shinmyoung Choi. Oxfam agradece la colaboración de Michael Bailey, Mike Lewis, Kirsty Hughes, Steph Cousins, Nicolas Vercken, Noah Gottschalk, Richard Stanforth, Frances Caller, Elise Ford, Nicholas Pialek, Ashley Jackson, Ashley Clements, Jo Rowlands, Robert Maletta, Francisco Yermo Fuentes, Karen Monteiro, Shannon Scribner, Marc Cohen, Semhar Araia, Scott Stedjan, Tariq Ahmad, Rebecca Barber, Surendrini Wijeyaratne, Aimee Ansari, Eveline Rooijmans, Annick van Lookeren, Lydia Poole, Ed Cairns, Hetty Kovach, Consuelo Lopez-Zuriaga y Kirsten Hagon en la elaboración de este documento. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Esta publicación está sujeta a derechos de autor, pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-84814-819-2 en febrero de 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

## Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de 14 organizaciones que trabajan conjuntamente en 99 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))  
Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))  
Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))  
Oxfam Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))  
Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))  
Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))  
Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))  
Intermón Oxfam ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org))  
Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))  
Oxfam México ([www.oxfamMexico.org](http://www.oxfamMexico.org))  
Oxfam Novib ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)),  
Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))  
Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Las siguientes organizaciones son miembros observadores de Oxfam que trabajan hacia la afiliación completa:

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))  
Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))  
Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Para más información, escriba a cualquiera de las agencias o visite [www.oxfam.org/es](http://www.oxfam.org/es). Correo electrónico: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)