

Las organizaciones internacionales en la gestión de desastres naturales

Fátima Díaz Sánchez

Septiembre de 2010



Memoria presentada como Trabajo Fin de Máster
Máster en Relaciones Internacionales 2009/2010
Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Orientación a cargo de David García Cantalapiedra

Resumen: Los desastres naturales que se han acaecido en las dos últimas décadas han producido tales niveles de devastación, que han obligado a diversas organizaciones internacionales a repensar su posición ante los mismos.

La reorganización de la actuación de las organizaciones internacionales ante desastres naturales tomó dos direcciones. La primera de ellas partía del interrogante sobre si los desastres naturales podían ser evitados o al menos mitigados. Los desastres naturales tienen su origen en actividades geológicas y atmosféricas que en principio no suponen más que un riesgo para la actividad humana, y que en la mayoría de las ocasiones aportan beneficios al funcionamiento del planeta. Sin embargo, la actividad humana si puede determinar, en cierto modo, que estos riesgos naturales deriven en un desastre natural. Por otro lado, los riesgos naturales pueden ser predecidos si se cuenta con la tecnología adecuada, a la cual no todos los países tienen acceso, y además parece que el cambio climático, en el que nos encontramos inmersos, está teniendo algo que ver con la periodicidad de estos procesos geológicos y atmosféricos.

La segunda de estas direcciones se dirige hacia una mejor gestión en los primeros momentos de la emergencia, y al establecimiento de un sistema adecuado que permita la buena administración y recaudación de la ayuda internacional. A su vez, actores como las Fuerzas Armadas, que tradicionalmente no tomaban parte de estas actuaciones, salvo en la esfera nacional, han comenzado a involucrarse en operaciones de esta índole.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

0. INTRODUCCIÓN	4
1. RIESGOS NATURALES	7
1.1. Consideraciones previas	7
1.2. Clases de riesgos naturales	11
2. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	19
2.1. Las Naciones Unidas	21
2.2. Organizaciones no gubernamentales	27
2.3. La Unión Europea	33
2.4. La Organización del Atlántico Norte	41
3. ESTUDIO DE CASO: CACHEMIRA 2005	53
3.1. Cachemira tras 1947	53
3.2. El terremoto	57
3.3. Respuesta de las ONG	60
3.4. Respuesta de la OTAN	64
3.5. Las inundaciones de 2010	67
4. RETOS	69
4.1. Refugiados	69
4.2. Cooperación cívico-militar	77
4.3. Las donaciones y los donantes	80
4.4. La cuestión de género	86
5. CONCLUSIONES	91
6. BIBLIOGRAFÍA	94

0. INTRODUCCIÓN

La ayuda de emergencia y humanitaria en la gestión de conflictos, es una realidad de la que en mayor o menor medida todos tenemos constancia. Las crisis de carácter político se han venido sucediendo desde el fin de la guerra fría, por lo que los diferentes actores y organizaciones internacionales que han tomado parte en estas actuaciones, cuentan con una larga experiencia acumulada.

Sin embargo, no hallamos el mismo bagaje cuando nos referimos a la ayuda de emergencia y humanitaria referida a la gestión de desastres¹ naturales, y esto se debe a que tradicionalmente la gestión de crisis ante desastres naturales no superaba el ámbito de lo estatal, eran los propios estados damnificados los que organizaban la gestión de crisis, y sólo ocasionalmente recurrían a la ayuda exterior.

Con el transcurso del tiempo los desastres naturales comenzaron a producirse de manera menos espaciada, y empezaron a cobrar mayor magnitud, no sólo en lo que se refiere a su propia naturaleza e intensidad, sino también en la destrucción y desolación que dejaban a su paso. Esta circunstancia tuvo una incidencia directa en las poblaciones, y en su capacidad para recuperarse y para afrontar nuevos desastres naturales. Esto provocó una inquietud en las organizaciones internacionales, tanto de carácter público como privado, acerca de las medidas de prevención de riesgos naturales que podrían ponerse en marcha para minimizar el impacto de éstos en la población y en las infraestructuras, y para reducir la vulnerabilidad² de las primeras.

¹ La terminología sobre la reducción del Riesgo de Desastres permite el uso indistinto de gestión de emergencia y gestión de desastres, y lo define como: la organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación. No hace distinción entre gestión de conflicto y desastre.

² Se entiende por vulnerabilidad: las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de un amenaza. En: ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. Terminología sobre la reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Naciones Unidas, 2009, pág. 34.

De un tiempo a esta parte, los desastres naturales han adquirido unas magnitudes que requieren nuevos enfoques a la hora de planear y desarrollar la gestión de desastres. Las organizaciones internacionales han extendido sus preocupaciones más allá de la prevención para adentrarse en nuevos campos que aún no han terminado de integrarse y de configurarse del todo en las medidas que estas organizaciones contemplan para la gestión de desastres.

Mi intención en este trabajo es analizar cómo se ha ido estructurando la gestión de emergencia en desastres naturales en diferentes organizaciones internacionales, cual ha sido su evolución y en función de que circunstancias o acontecimientos se ha producido dicha evolución.

En mi opinión, no podría abordar un trabajo de estas características sin hacer primero un breve recorrido por la tipología de los diferentes riesgos naturales, y de cuales son las principales características que hacen que unas determinadas áreas sean más propensas a sufrir este tipo de riesgos.

En la segunda parte de este trabajo me centraré en desarrollar cuales son los mecanismos que las diferentes organizaciones internacionales han desarrollado para llegar a ofrecer una buena gestión. Para ello he tomado como referencia las siguientes organizaciones internacionales: la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea, organizaciones de carácter no gubernamental (en concreto Oxfam Internacional y la Organización de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) y la Organización del Atlántico Norte.

La tercera parte de esta investigación la he dedicado al estudio de caso, y he seleccionado para ello el terremoto que asoló el territorio de la Cachemira pakistaní el 8 de octubre de 2005. El motivo por el cual he decido escoger este caso concreto se encuentra relacionado con mi interés en analizar el papel de la OTAN, por extensión del actor militar, en este tipo de situaciones. Es cierto que la OTAN ya tuvo alguna participación en operaciones de esta índole tras el huracán Katrina de Estados Unidos en agosto de 2005, pero en esta ocasión se debió a un requerimiento bilateral, entre Estados Unidos y la OTAN, y la actuación de la OTAN se circunscribió a aspectos muy concretos.

La cuarta parte del escrito hace las suertes de epílogo, y trata de analizar muy brevemente los retos que las características y dimensiones que los desastres naturales están adquiriendo, plantean a las organizaciones internacionales, y cómo éstas nuevas inquietudes están obligando a que las organizaciones internacionales reformulen su mecanismos de actuación ante una crisis provocada por un desastre natural.

De esta manera, con este trabajo pretendo discernir cuales son las competencias de cada organización ante una llamada de emergencia provocada por un desastre natural, y que tipo de coordinación y cooperación existe entre ellas. A través del caso de Pakistán persigo descubrir la efectividad de estas competencias aplicadas a un marco práctico, y si existe o no una coordinación entre organizaciones. Introduciendo los retos quiero significar que los mecanismos de actuación de estas organizaciones no deben ser estáticos, y que deben estar abiertos a las características de cada emergencia, y establecer diferentes tipos de colaboración entre las organizaciones atendiendo a una respuesta más eficaz, y no a los intereses propios de cada una de ellas.

La investigación que ha dado lugar a estas páginas se ha realizado a partir de la recopilación de documentación generada a este respecto por las organizaciones internacionales ya señaladas, y del análisis de bibliografía referente a la temática de este trabajo. La hipótesis general que vertebra este trabajo es que a juzgar por los acontecimientos, los desastres naturales se van a convertir en un riesgo para la sociedad internacional por el aumento de su recurrencia y de su capacidad para causar daños mayores. Por otro lado, en un mundo neoliberal y globalizado, los estados nacionales se ven impotentes para dar una respuesta adecuada a este tipo de riesgos de manera unilateral, por lo que a largo plazo las organizaciones internacionales se perfilan como las únicas capaces de ofrecer una respuesta acertada.

Debo agradecer al profesor David García Cantalapedra que aceptara guiarme en la elaboración de este trabajo, a pesar de mi orden disperso, y reconocer su derroche de paciencia. También quiero acordarme en estas páginas de todos aquellos que ponen en práctica la teoría que las organizaciones internacionales plasman sobre el papel.

1.RIESGOS NATURALES

1.1. Consideraciones previas.

Un proceso natural como un terremoto, la erupción de un de un volcán o una inundación, por citar algunos, no debe ser considerado como un riesgo, puesto que estos procesos se suceden y además son necesarios para el buen funcionamiento y regulación de nuestro planeta. Sin embargo, se perciben como tal cuando amenazan el bienestar y la vida de los seres humanos. Por tanto, el término desastre se utiliza cuando la interacción entre seres humanos y un proceso natural tiene como resultado un daño considerable en la propiedad, heridas o pérdidas de vidas. En consecuencia, una catástrofe es un desastre masivo que requiere un gasto considerable de tiempo y dinero para la recuperación.

Según cifras utilizadas por Keller³, en las últimas décadas, desastres naturales como terremotos, inundaciones y huracanes han provocado la muerte de varios millones de personas en el planeta; el promedio anual de pérdida de vidas ha sido de unas 150.000. Las pérdidas económicas por desastres naturales son ahora de más de 50.000 millones de dólares al año. Sin embargo, siempre que planteamos el coste de un desastre natural, lo hacemos en términos económicos, y no tenemos en cuenta otros tipos de pérdidas que no pueden subsanarse con dinero, entre las que cabe destacar las pérdidas sociales como pérdida de empleo, angustia mental y reducción de productividad. La forma de acercarse al conocimiento de las catástrofes naturales ha ido variando, al igual que la magnitud y la intensidad de las mismas, que cada vez afectan a más grandes extensiones de territorio, causando graves perjuicios económicos especialmente a las clases más cadenciadas. Esta nueva perspectiva ha propiciado la creación de un nuevo modus operandi plurisectorial que considera el impacto socioeconómico y ambiental que los desastres naturales generan, así como también las causas sociales, económicas y ambientales que provocan.

³ KELLER, E. *Riesgos naturales: procesos de la tierra como riesgos , desastres y catástrofes*. Madrid, Pearson Prentice Hall, 2007, pág. 6.

El impacto de los procesos naturales se ha visto afectado por la densidad de población humana y las pautas de utilización de la tierra, además su frecuencia también podría verse afectada por el impacto de un cambio climático en ciernes.

*Parece ser un hecho constatado que los efectos de los riegos naturales cambian con el tiempo, al cambiar los patrones de utilización de la tierra*⁴. Algunos de estos cambios de patrones de utilización de la tierra pueden ser el crecimiento y modificación de los patrones urbanos. Tradicionalmente el lugar elegido por los más desfavorecidos para asentarse en las metrópolis se ha correspondido con tierras marginales, como laderas abruptas y llanuras en peligro de inundación. El peligro de este hecho aún se acentúa si nos referimos a las principales ciudades de los países en desarrollo, ya que además de aumentar la densidad de población, la urbanización puede transformar también las propiedades físicas de los materiales del suelo al influir en el drenaje, alterar las formas de las laderas y eliminar vegetación. Por otro lado las prácticas agrícolas, forestales y mineras pueden afectar al ritmo de erosión y sedimentación, a la forma de las laderas y a la naturaleza de la cubierta vegetal.

La población mundial de 2009 se cifra en 6.776.917.465⁵, se calcula que la mayor parte de ésta se encuentra repartida mayoritariamente en cinco países⁶: China, India, Estados Unidos, Indonesia y Brasil, en consecuencia casi cuatro quintas partes de la población mundial viven en una situación de gran precariedad, ya que salvo Estados Unidos, estos países se encuentran aún en vías de desarrollo. Las grandes metrópolis de los países en vías de desarrollo están aglutinando en sus cinturones grandes concentraciones humanas que se hacen en inmensas bolsas de chabolismo, sin infraestructuras, sin recursos, sin nada. Estas construcciones improvisadas se desmoronan ante cualquier fenómeno natural, sepultando bajo sus ruinas de adobe y chapa a un gran número de víctimas.

A toda esta situación hay que añadir que según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA en sus siglas en inglés) en 2008 por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial residía en ciudades, y que este crecimiento urbano es resultado cada vez

⁴ *Ibidem*, pág. 9.

⁵ Dato obtenido en USA Census Bureau <http://www.census.gov/ipc/www/idb/worldpop.php>

⁶ Recogido en Show World <http://show.mappingworlds.com/world/?subject=POPULATION>

más del crecimiento interno, y no de la migración desde zonas rurales. Se estima que esta tendencia irá al alza, ya que se calcula que para 2030 residirán en las ciudades casi cinco mil millones de personas⁷.

Estas circunstancias propician que el efecto de los desastres sobre la capacidad de desarrollo de las zonas afectadas sea muy intenso, tanto a medio como a corto plazo, especialmente cuando las zonas tienen un reducido nivel de desarrollo humano previo o escasos recursos.

Con la concurrencia de todos estos factores, no es difícil afirmar que una catástrofe no es sólo un hecho natural puesto que éstos no producen las mismas consecuencias en un país que cuenta con las infraestructuras apropiadas o con los recursos necesarios para una pronta recuperación, que en aquellos en los que no existen estas oportunidades. Para la población de los países en vías de desarrollo la pérdida y el daño con frecuencia se convierten en un obstáculo, insuperable en la mayoría de las ocasiones, para recuperar el modo y el nivel de vida anterior a la catástrofe. Esto significa más pobreza, cuando no el quedar condenado a vivir en ella.

Por esta razón, en opinión del profesor San Juan⁸, la vulnerabilidad es más social que natural, aún cuando su principio sea natural. La vulnerabilidad afecta a todos, pero más a los pobres, porque su vida es tan precaria, que un ligero desequilibrio es un empujón hacia la indigencia total, de la cual ya no se puede salir. Cuanto más desigual sea la distribución de la riqueza, del ingreso y del consumo, mayor es la magnitud de un terremoto sobre la vida de las personas y la sociedad. La vulnerabilidad es pues, consecuencia de la injusticia.

Respecto al cambio climático, huelga decir que los procesos naturales y el clima se encuentran íntimamente relacionados, y por tanto todas las regiones del planeta son susceptibles a los riesgos asociados al cambio climático. Sin embargo, basándonos en patrones climáticos y meteorológicos, podemos predecir lugares probables de huracanes,

⁷ Fondo de Población de las Naciones Unidas *Informe anual de 2008*. Naciones Unidas 2009. En línea: <http://www.unfpa.org/about/report/2008/es/ch4.html>

⁸ SAN JUAN, C. (Ed) *Catástrofes y ayuda de emergencia. Estrategias de evaluación, prevención y tratamiento*. Barcelona, Icaria, 2001, pág. 237.

terremotos o inundaciones. Si el clima cambia, estas zonas se desplazarán y la población se vería obligada a hacer frente a un nuevo riesgo natural. A su vez un imparable calentamiento global puede ser en sí mismo un riesgo, porque puede conducir a diferentes cambios que afectarán a la vida humana.

Un informe emitido por el Fondo Mundial para la Naturaleza⁹ (WWF en sus siglas en inglés) en otoño de 2000 apuntaba que el cambio climático estaba ya aumentando la frecuencia e intensidad de los desastres naturales y que era probable que la tendencia continuase. Este estudio predecía que la mayor parte del mundo experimentará el aumento de tormentas violentas, sequías, ciclones tropicales y otras perturbaciones climáticas. Según su investigación, este aumento de los desastres naturales está relacionado directamente con el calentamiento global. La comunidad científica sitúa el origen del cambio climático en la concentración de los gases invernaderos, por lo que una reducción de estos gases en la atmósfera debe ser una estrategia fundamental de gestión. En 1992 tuvo lugar en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra donde los líderes mundiales se comprometieron a combatir el calentamiento global, y aunque las negociaciones se mantienen hasta nuestros días, parece que el consenso logrado al respecto ha sido escaso.

De cualquier manera podemos afirmar que un cambio climático es evidente, eso en el caso de que no nos encontremos inmersos ya en él, y que lógicamente existe alguna relación entre éste y los desastres naturales.

La última década del siglo XX fue declarada por la Asamblea de Naciones Unidas como la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Con esta iniciativa se pretendía minimizar la pérdida de vidas y los daños causados en la propiedad por riesgos naturales. Alcanzar este objetivo implica medidas para mitigar tanto los riesgos físicos específicos, como los riesgos biológicos que a menudo los acompañan. El término mitigación, que significa reducir los efectos de algo, lo utilizan con frecuencia científicos, planificadores

⁹ Citado en: KELLER, E. *Riesgos naturales: procesos de la tierra como riesgos, desastres y catástrofes*. Pearson Prentice Hall, Madrid, 2007, pág. 305-306.

y responsables de marcar las directrices al describir los esfuerzos de preparación para los desastres.

Hoy, 20 años después de la puesta en marcha de esta iniciativa, los avances en materia de prevención son visibles, pero aún así no han desembocado en una reducción considerable del número de fallecimientos, sino que, además, se producen más pérdidas económicas que nunca. No hace falta más que echar un vistazo a las cifras de los desastres naturales más devastadores que se han producido en los últimos años; el tsunami de Indonesia de diciembre de 2004, el huracán Katrina de agosto de 2005, el terremoto de la región de Cachemira de octubre de 2005, el terremoto de Haití de diciembre de 2009, o las terribles inundaciones que están asolando Pakistán en la actualidad.

1.2. Clases de riesgos naturales.

Existen diversos procesos naturales que pueden desencadenar una catástrofe, entre ellos cabe destacar: inundaciones, terremotos, volcanes, huracanes, tsunamis...pasemos a describirlos brevemente.

TERREMOTOS

Los terremotos son fenómenos geológicos que producen una sacudida brusca del terreno debida al deslizamiento de las placas tectónicas terrestres. La sacudida del terreno, o el temblor de tierra, se producen por la energía que las placas tectónicas han ido almacenando en su movimiento, y que se libera en forma de calor y ondas de choque.

La fuerza de un terremoto puede medirse en función de su magnitud o de su intensidad. Si atendemos a la magnitud de un terremoto, es decir la energía física liberada en el epicentro del terremoto, la escala de medida más usada es la Richter. La escala Richter está comprendida entre un valor mínimo de 3,5 y un valor máximo de 8. Cuanto más cerca del valor mínimo se encuentre la magnitud del terremoto, menos daños ocasionará, y a medida que avance en la

escala la magnitud, mayor será la destrucción, situando en torno al número 6 de la escala el punto de inflexión en el que un terremoto puede ocasionar serios daños.

Si por el contrario, prestamos atención a los efectos de un terremoto percibidos en un lugar específico, nos estaremos refiriendo a su intensidad, siendo ésta mayor cuanto más cerca se está del epicentro. La escala más usual para medir la intensidad es la escala modificada de Mercalli (MM), que oscila entre el nivel I y el nivel XII. Para que la intensidad de un terremoto ocasione daños a edificaciones tiene que alcanzar el nivel VII, aunque aún en este nivel sólo daña aquellas edificaciones mal construidas.

Existen áreas con alto riesgo sísmico en las que los terremotos se repiten con relativa frecuencia. El número de muertes suele ser inversamente proporcional al nivel de desarrollo del país, ya que *uno de los factores que más influye en las consecuencias de los terremotos es la tipología de las construcciones, puesto que habitualmente el 90% de las víctimas de un terremoto de encuentran en el interior de edificaciones*¹⁰. Tampoco hay que perder de vista el hecho de que un terremoto puede generar otros fenómenos naturales asociados que aumentarían los daños, como deslizamientos de tierra, tsunamis y réplicas.

Lo ideal entonces sería que las zonas con riesgo sísmico se mantuvieran inhabitadas, pero es prácticamente imposible evitar que la población habite zonas propensas a los terremotos, por ello los diferentes estados deberían promover y facilitar la construcción de edificios y de otras estructuras fundamentales para la población en zonas seguras y con diseños seguros. Con estructuras fundamentales me refiero a hospitales, escuelas, servicios, sistemas de comunicación y estaciones de policía y bomberos.

Por su propia naturaleza un terremoto no puede ser impedido o controlado, sólo se pueden idear modos de minimizar las muertes y la destrucción que causan, pero sí existen algunas actividades humanas que pueden aumentar o desencadenar la actividad de terremotos. Se conocen tres modos en los que las acciones del hombre pueden provocar un terremoto: carga

¹⁰ ARCOS GÓNZALEZ, P (Dir) *La ayuda sanitaria en desastres*. Madrid, Fundación para la cooperación y Salud Internacional Carlos III, 2006, pág. 80.

de la corteza terrestre, por ejemplo al construir una presa o embalse, inyección de líquido residual en el suelo a profundidad a través de pozos de residuos y creación de explosiones nucleares subterráneas.

VOLCANES.

La erupción de un volcán es un proceso geológico por el cual el magma aflora a la superficie terrestre, convirtiéndose entonces en lava y gases. El magma es la roca fundida que se genera cuando las placas tectónicas se ponen en movimiento y provocan fricción con otros materiales de la tierra. Por esta razón la actividad volcánica se encuentra directamente relacionada con la tectónica de placas y la mayoría de los volcanes más activos están localizados cerca de los límites de placa.

A pesar de la amenaza que supone la entrada en actividad de un volcán, este proceso natural también cumple unas funciones naturales, entre ellas quizás la más destacada sea la de proporcionar suelos fértiles. Esta situación, sumada al hecho de que entre dos erupciones importantes pueda pasar muchos años, hace que los grupos de población tiendan a convertirse en estables, por lo que la urbanización en zonas de riesgo se convierte en un hecho más peligroso que la erupción en sí misma, ya que a pesar de que *el número de afectados y fallecidos por vulcanismo es mínimo en comparación con otros desastres naturales, como las inundaciones o los terremotos, la explosión demográfica ha hecho que hasta 500 millones de personas vivan en la actualidad en zonas de riesgo volcánico*¹¹.

Sin embargo, no hay ninguna acción del ser humano que pueda afectar a la actividad volcánica, por lo que la única opción del ser humano es la de tratar de intentar minimizar las pérdidas de vida y propiedades. Puesto que además es imposible predecir el momento exacto de la explosión, la mejor manera de prevenir una catástrofe es realizar una evacuación de la población, aunque en la actualidad no hay un código estándar que establezca los parámetros adecuados para este tipo de situación.

¹¹ *Ibidem*, pág. 99.

INUNDACIONES.

Las inundaciones constituyen un proceso natural de la naturaleza que tienen lugar cuando la cantidad de humedad que puede absorber la tierra, el suelo, alcanza su punto de saturación. El suelo saturado de agua es como una esponja mojada que ya no puede absorber más humedad. Si cae una precipitación considerable en una cuenca de drenaje saturada tendrá lugar una inundación. Si la misma cantidad de precipitación cae en una cuenca seca, el suelo puede absorber una gran cantidad de humedad y así ayudar a evitar la inundación. Así, las inundaciones están relacionadas con la cantidad y distribución de las precipitaciones en la cuenca de drenaje, la velocidad a la que las precipitaciones empapan el suelo y la rapidez con la que la escorrentía superficial de dichas precipitaciones llega al río.

Las inundaciones proporcionan sedimento fértil para el cultivo, tienen ventajas para los ecosistemas acuáticos y en algunos casos ayudan a mantener la tierra por encima del nivel del mar. Por todo ello se puede afirmar que incluso son necesarias para la actividad humana. Puesto que una inundación es un proceso natural relacionado con el volumen de lluvias, cualquier lugar que reciba precipitaciones tiene posibilidad de inundaciones, en España son frecuentes cada verano, y a pesar de que causan importantes pérdidas materiales, no suelen involucrar vidas humanas, pero trágicamente, los países en desarrollo sufren pérdidas mucho mayores debido a la falta de instalaciones, seguimiento, sistemas de alerta, sistemas de transporte e infraestructuras adecuados y una ayuda efectiva para los desastres.

Cuando todas estas medidas no están desarrolladas, lo que no es más que un proceso natural de una crecida que sobrepasa la orilla, pasa a convertirse en un peligro natural, y en numerosas ocasiones, por desgracia, en desastre, que podría evitarse, en gran medida si las personas dejaran de vivir y de construir estructuras en la llanura de inundación.

Pero no sólo la construcción de estructuras puede convertir una actividad natural en una catástrofe, otras actividades humanas pueden afectar considerablemente a los procesos de los ríos, como la frecuencia y la magnitud de las inundaciones. El cambio del uso del terreno y la construcción de presas pueden afectar al suministro de sedimento de una corriente, que a su

vez puede alterar su gradiente y la forma de su cauce. La urbanización con la adición de zonas pavimentadas, edificios y alcantarillas, afecta enormemente al peligro de inundación de la zona.

Parece que ha consecuencia del cambio climático se producirá un aumento del número de inundaciones ocasionadas por el aumento de tormentas y precipitaciones en determinadas áreas geográficas, o el aumento del nivel del mar con el consiguiente incremento de precipitaciones en zonas costeras. Pero las causas de las inundaciones son multifactoriales y no sólo van a depender de un aporte excesivo de agua. Otros factores que pueden afectar a la ocurrencia o no de inundaciones son el exceso de precipitaciones, los huracanes y marejadas, los deshielos rápidos, la obstrucción de cauces de río por deslizamientos o la rotura de presas.

Teniendo en cuenta esta predicción, y al igual que ocurre con otros fenómenos naturales, hay que incidir en la importancia de la detención precoz, junto con una alerta a la protección adecuada de la misma para que siga los consejos de las autoridades. Un retraso en la evacuación de zonas de alto riesgo de inundación, bien por fallos en los mecanismos de detención, por fallos en avisos a la población o porque esta no siga las recomendaciones de evacuación, hace que las consecuencias sean mayores.

Para una efectiva alerta temprana, los distintos organismos gubernamentales, planificadores y responsables de la política dentro de cada estado, deberían realizar miles de mapas susceptibles a la inundación a lo largo de arroyos, lagos y costas, zonas con probabilidad de riadas, aguas abajo de presas y áreas en las que la urbanización es probable que cause problemas en un futuro próximo. Sin embargo, no todos los países cuentan con los medios económicos para llevar a cabo tal tarea. *La mortalidad absoluta debida a inundaciones es mayor en los países en vías de desarrollo y en especial en Asia*¹².

¹² ARCOS GÓNZALEZ, P (Dir) *La ayuda sanitaria en desastres*. Madrid, Fundación para la cooperación y Salud Internacional Carlos III, 2006, pág. 72.

HURACANES.

Un huracán es un fenómeno meteorológico que se caracteriza por vientos fuertes, marejadas y tormentas acompañadas de fuertes lluvias. Es un sistema de bajas presiones que se origina sobre aguas oceánicas templadas, generalmente entre latitudes 30° N y 30° S. Alrededor de una zona atmosférica de calma, denominada ojo, se forma una perturbación que gira alrededor del mismo, y que en conjunto se desplaza entre 10 y 50 kilómetros por hora.

La formación puede ser estimada con antelación, lo que constituye uno de los principales factores para disminuir sus consecuencias sobre la población, junto con los sistemas de aviso a la misma y la previsión y organización de posibles evacuaciones. Al igual que los terremotos, los huracanes se ordenan en una escala que indica su potencial para producir daños e inundaciones. La escala Saffir-Simpson, que así es como se denomina, clasifica a los huracanes en escala de 1 al 5, siendo la categoría 1 la más baja, y la 5 la más elevada.

Puesto que no podemos impedir la formación de huracanes, el modo fundamental de reducir el daño a la propiedad y evitar la pérdida de vidas es el pronóstico y la posterior predicción de su comportamiento cuando se acercan a tierra. Además está reconocida la existencia de una temporada de huracanes, que varía según las áreas geográficas, esta circunstancia debería servir a los organismos internacionales para reforzar las medidas de detención y planificación en las zonas de mayor riesgo.

TSUNAMIS

Un tsunami se produce cuando un gran volumen de agua se desplaza de manera brusca en el mar y se generan olas que a su llegada a la costa tienen un gran poder destructivo. A diferencia de las olas llevadas por el viento, que simplemente afectan a la superficie del océano, estas olas suponen el desplazamiento vertical de una masa gigantesca de agua del océano, puesto que implican el desplazamiento de toda el agua del océano en su punto de origen. Este desplazamiento se traslada hacia afuera en todas las direcciones y puede viajar grandes distancias sin perder una gran cantidad de energía. Pero la penetración del mar tierra

adentro no sólo depende de factores geológicos, sino que también dependerá de la existencia de barreras naturales o abundante vegetación en las proximidades del mar, lo que atenuará la fuerza de la marea o ola. Y en el caso de que estas barreras naturales no existan también puede contemplarse la posibilidad de construcción de diques de contención.

Tradicionalmente se han asociado los tsunamis a los terremotos, pero también pueden producirse por vulcanismo, deslizamiento del terreno o meteoritos, aunque sin duda la causa más frecuente son los terremotos. Por tanto, un tsunami es siempre un fenómeno secundario cuyos efectos devastadores se suman a los efectos de un factor primario. Igual que en el caso de los terremotos, un tsunami no puede ser evitado, por lo que la única vía para salvar el mayor número de vidas posibles es establecer un sistema efectivo de alerta de tsunamis conectado con los planes de evacuación.

Como hemos visto algunos fenómenos naturales son impredecibles, pero son previsibles dentro de determinados rangos, por lo que no deberían provocar daños de tan amplia magnitud. Sin embargo lo hacen debido a la precariedad material, la dispersión y el conflicto social. Un principio fundamental para entender los riesgos naturales es que se trata de sucesos repetitivos y por lo tanto el estudio de su historia proporciona información muy necesaria para cualquier plan de reducción de riesgos.

Los desastres son un fenómeno frecuente. Junto con el impacto directo en mortandad y morbilidad, los desastres también originan un extenso y prolongado daño económico. Además el efecto de los desastres sobre la capacidad de desarrollo de las zonas afectadas es muy intenso, tanto a medio como a corto plazo, especialmente cuando las zonas tienen un reducido nivel de desarrollo humano previo o escasos recursos.

La evidencia actualmente disponible sobre la tendencia de los desastres muestra que su impacto sobre las poblaciones no sólo está aumentando, sino que se verá considerablemente

*agravado en las próximas décadas, fundamentalmente a expensas del efecto del cambio climático y de las emergencias complejas*¹³.

¹³ ARCOS GÓNZALEZ, P (Dir) *La ayuda sanitaria en desastres*. Fundación para la cooperación y Salud Internacional Carlos III, 2006, Madrid. pp.60.

2. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

Según el informe mundial sobre desastres de 2009 de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja¹⁴, entre 1999 y 2008 se estima que los desastres de origen natural han causado en todo el mundo, según cálculos probablemente bajos, un promedio anual de 11.500 muertos y 270 mil personas damnificadas, alcanzando los daños materiales una cantidad superior a los 100 millones de dólares por año.

La magnitud que los daños causados por un desastre pueden llegar a alcanzar, no sólo dependen de la fuerza del mismo, sino que a ésta se suman la realidad social, económica y política de la población afectada, sin pasar por alto las características propias del territorio en el que se producen. La confluencia de todos estos factores es la que determina el número de víctimas y de daños materiales, ya que cuanto menos desarrollado se encuentre un país, menor será su capacidad de respuesta y mayor su vulnerabilidad, y viceversa. En consecuencia la expresión desastres naturales da lugar a confusión, puesto que el factor humano, en relación con el modelo de desarrollo, es determinante a la hora de que un proceso natural se convierta en un desastre. Como ejemplo podemos comparar el terremoto de Haití de enero de 2010, y el terremoto de Chile de febrero de 2010. El terremoto de 12 de enero de 2010 en Haití alcanzó una magnitud de 7 en la escala Richter, y según los datos estimados acabó con la vida de más 220 mil personas, causó 300 mil afectados y más de un millón trescientos mil desplazados¹⁵. Mientras que el terremoto acaecido en Chile el 27 de febrero de 2010 de 8,8 en la escala Richter, según datos estimados, acabó con la vida de 521 personas, causó 12 afectados y 800 mil desplazados¹⁶. Y es que, según el informe del PNUD de 2009¹⁷ Haití ocupaba el puesto 149 según su IDH y Chile el 44.

¹⁴ INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES World Disasters Report 2009. Focus on early warning, early action. Ginebra, 2010. En línea: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/wdr2009/WDR2009-full.pdf>

¹⁵Datos obtenidos en: Servicio geológico de los estados unidos (USGS) <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/centeqsww/Quakes/us2010rja6.php#summary>

¹⁶ Datos obtenidos en: Servicio geológico de los estados unidos (USGS) <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqinthenews/2010/us2010tfan/#summary>

¹⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe de Desarrollo Humano*, Nueva York, 2009. En línea: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf

Debido a que la magnitud del desastre guarda una estrecha relación con el grado de vulnerabilidad, los países en desarrollo soportan la mayor parte de los daños, y la supervivencia inmediata de millones de personas depende de la ayuda humanitaria y de emergencia de la comunidad internacional. Sin embargo, en opinión del profesor Sanahuja¹⁸, la respuesta internacional a menudo es mezquina, poco equitativa y en muchos casos, llega tarde y es poco eficaz. Por si fuera poco, el esfuerzo humanitario de los países ricos es inferior al de la década de los noventa.

En cada catástrofe natural que acontece nos encontramos el mismo procedimiento, los llamamientos internacionales se cubren sólo en parte, y la respuesta suele ser mayor en la fase inicial, cuando la emergencia aparece en los medios de comunicación y logra movilizar a la opinión pública y a los gobiernos.

Una actuación rápida y efectiva en la distribución de socorros en situaciones de emergencia, marca la diferencia entre la vida y la muerte para un gran número de personas, por lo que la ayuda de emergencia puede entenderse como la red de seguridad última de la comunidad internacional para preservar la vida y la dignidad humana cuando lo demás falla. Por ello, es vital que los donantes incrementen los recursos, mejoren la capacidad de respuesta y asignen la ayuda según la necesidad objetiva, de modo que los socorros se distribuyan con rapidez, eficacia y equidad.

Cuando sucede un desastre la manera de actuar es la siguiente: búsqueda y rescate de supervivientes y aprovisionamiento de alimentos, agua y alojamiento de emergencia. Estas acciones son imprescindibles ya que reducen pérdidas de vida y propiedades, pero deberían ser el complemento de unas acciones previas encaminadas al trabajo en reducción de desastres y sus efectos.

¹⁸ SANAHUJA, J.A., *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*. Barcelona, Intermon Oxfam 2002, pág. 13.

Veamos cual es la actitud que las diferentes organizaciones internacionales mantienen para la reducción de desastres y sus efectos, y cuales son los mecanismos de actuación previstos ante una emergencia y bajo que premisas se rigen.

2.1. Las Naciones Unidas.

La década de los 90 del pasado siglo, fue determinante para el avance del concepto de ayuda de emergencia, debido a la decisión de la Asamblea de las Naciones Unidas de designarla como la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (IDNRD), acción que se vería complementada con la creación de una Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ISDR). Dicha estrategia quedaba enmarcada dentro de la Primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Desastres Naturales que se celebró en la ciudad de Yokohama en mayo de 1994 donde se estableció el Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro.

A esta Conferencia asistieron ONG, organizaciones internacionales y personalidades de la comunidad científica, y del ámbito empresarial y de los medios de comunicación. En ella se ponía de relevancia la necesidad de la prevención, la mitigación, la preparación y la ayuda como imprescindible para una buena complementación de las políticas de desarrollo. Las naciones debían incorporar estas directrices en sus planes de desarrollo y asegurar un eficiente desarrollo a nivel comunitario, nacional, regional e internacional.

Se hace hincapié en la prevención, la mitigación y la preparación, porque contribuyen a mejorar la seguridad y el manejo de la situación de emergencia, ya que sólo una respuesta de emergencia no es suficiente, y no constituye más que una medida temporal y de alto coste. Por ello, debe crearse una conciencia general en la comunidad internacional que conduzca hacia una percepción colectiva e individual de los riesgos, y que de una vez contribuya a un conocimiento claro sobre cada cultura y su interacción y comportamiento con el medio físico y el medioambiente.

Además, hay una mención especial a los países en desarrollo y a su necesidad de un desarrollo y extensión de posibilidades, así como de la creación de una apropiada legislación nacional para desastres naturales, o de otra naturaleza, contando para ello con ONG y con la participación de las comunidades locales.

Esta iniciativa se vería implementada con la celebración de la Segunda Conferencia Mundial que se celebró en la ciudad de Kobe en enero de 2005, donde se estableció un marco de acción para 2005-2015 basado en la revisión del Plan de Acción de Yokohama, revisando y ampliando algunas cuestiones particulares.

A pesar de que el reconocimiento y la comprensión acerca de la importancia de la reducción del riesgo de desastre y del aumento de los medios de respuesta, la gestión de un desastre y la reducción de riesgo, siguen constituyéndose como dos puntos débiles.

El Marco de Acción de Hyogo¹⁹ contempla la necesidad de integrar políticas, planes y programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y recibir el apoyo de la cooperación y la asociación a nivel bilateral, regional e internacional. Además de destacar la importancia de la labor de reducción de los riesgos de desastre vaya respaldada por un actitud más emprendedora en lo que respecta a informar y motivar a la población, y conseguir que participe en todos los aspectos de la reducción del riesgo en sus propias comunidades locales.

También se pone de relieve la escasez de los recursos que en los presupuestos de desarrollo se destinan específicamente a los objetivos de reducción de riesgos, ya sea a nivel nacional o regional, o por vía de la cooperación o los mecanismos financieros internacionales. Pero a la vez se mencionan las posibilidades que existen para aprovechar mejor los recursos disponibles y las prácticas establecidas para aumentar la eficacia de las actividades de reducción de riesgos.

¹⁹ ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo, Japón, 18-22 de enero de 2005. En línea: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>

Pero conseguir estos resultados implica la dedicación y participación de todos los agentes interesados: gobiernos, organizaciones regionales e internacionales y la sociedad civil (incluidos voluntarios, sector privado y comunidad científica).

Quizá la principal novedad con respecto a la conferencia anterior la constituya la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y formación.

Señala que al elaborar los planes para la reducción de los riesgos de desastre se deben tomar debidamente en consideración la diversidad cultural, los diferentes grupos de edad y los grupos vulnerables.

Sin embargo, el principal punto de partida para reducir los riesgos de desastre y promover una cultura de resiliencia, consiste en conocer las amenazas y los factores físicos, sociales, económicos y ambientales de vulnerabilidad a los desastres a que se enfrentan la mayoría de las sociedades, así como la evolución de las amenazas y los factores de vulnerabilidad a corto y largo plazo, para luego adoptar las medidas oportunas en función de ese conocimiento.

También afirma que cuando se produce un desastre es posible reducir su impacto y las pérdidas que causa si las autoridades, las personas y las comunidades de las zonas expuestas a la amenaza están bien preparadas y dispuestas a intervenir y disponer de los conocimientos y las capacidades para la gestión eficaz de las situaciones de desastre. Para ello reseña unas actividades esenciales orientadas a fortalecer la capacidad normativa, técnica e institucional para la gestión regional, nacional y local de las situaciones de desastre. Y son:

1. Promoción y sostenimiento del diálogo entre los organismos e instituciones pertinentes que se ocupen de la alerta temprana, la reducción del riesgo de desastre, la respuesta a las situaciones de desastre, el desarrollo y otras actividades con miras a propiciar un planteamiento integral de la reducción del riesgo de desastre.
2. Preparación de enfoques regionales coordinados, y creación y perfeccionamiento de las políticas, mecanismos operacionales, planes y sistemas de comunicación regionales para

prepararse y asegurar una respuesta rápida y eficaz ante situaciones de desastre que rebasen la capacidad nacional para hacerles frente.

3. Revisión y actualización periódica de planes y políticas de preparación y contingencia para los casos de desastre a todos los niveles, prestando especial atención a las zonas y los grupos.

4. Promover ejercicios periódicos de preparación para casos de desastre y el acceso a los suministros esenciales de socorro alimentario y de otro tipo con arreglo a las necesidades locales.

5. La promoción del establecimiento de los fondos de emergencia que sean necesarios para apoyar las medidas de respuesta, recuperación y preparación. Tras una situación de emergencia humanitaria, la respuesta internacional, bien sea de carácter público, o privado, es la aportación de recursos, financieros o materiales²⁰ (equipos de emergencia, alimentos, ropa de abrigo...). Cualquier tipo de ayuda siempre es bien recibida, pero son más útiles las donaciones de dinero, ya que las donaciones en especie pueden ocasionar problemas en las aduanas, y pueden terminar retenidas en puertos y aeropuertos, en vez de llegar a donde son verdaderamente necesarios. Para ello, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA en sus siglas en inglés) junto a autoridades nacionales y de la comunidad humanitaria, han establecido las siguientes recomendaciones²¹ para los casos de donaciones materiales: que se correspondan con las peticiones del gobierno afectado y de la comunidad humanitaria y con las prioridades para salvar vidas, y que sean necesarias y apropiadas para la comunidad beneficiaria, además deberá ir acompañada por la documentación requerida por las autoridades del país receptor. Para determinadas contribuciones se designará un consignatario, que será el responsable de la recepción, del transporte y de la distribución.

Tanto el Tsunami de Indonesia de diciembre de 2004, como el terremoto de Pakistán de octubre de 2005, causaron un impacto, sin precedentes, en mi opinión, por su magnitud y por el número de muertos y damnificados en la sociedad internacional. El mundo globalizado en que vivimos, y el desarrollo de las tecnologías, tuvieron mucho que ver con el incremento en el número de aportaciones económicas, no sólo institucionales sino particulares. Pienso que la

²⁰ UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Guide to humanitarian giving*, August 2010, págs. 1 y 2. La traducción es propia. En línea: <http://ochaonline.un.org/>

²¹ *Ibidem*, pág. 3. La traducción es propia.

respuesta a este llamamiento humanitario fue tal, que puso de manifiesto las carencias existentes a la hora de centralizarlas y canalizarlas correctamente, y en consecuencia de su debida distribución. Desde mi punto de vista, tuvieron algo que ver con que en marzo de 2006 las Naciones Unidas pusieran en marcha el Fondo Central de Respuesta a Emergencia (CERF en sus siglas en inglés) cuya finalidad era la de complementar la financiación humanitaria existente, ofreciendo una respuesta rápida y más equitativa ante una crisis.

El CERF se creó conforme a la Resolución 60/124 de la Asamblea General del 15 de diciembre de 2005, con el objetivo de promover una acción y respuesta temprana para reducir la pérdida de vidas; mejorar la respuesta a necesidades en las que el tiempo es un factor crítico; y fortalecer los elementos básicos de la respuesta humanitaria en situaciones de crisis con financiación insuficiente. Es administrado por el Coordinador de Ayuda de Emergencia (ERC en sus siglas en inglés) con el respaldo de una Secretaría con Sede en Nueva York, y un Grupo Consultivo formado por 12 miembros seleccionados de entre la comunidad humanitaria (incluyendo donantes y representantes de las ONG). El grupo Consultivo no tiene poder de decisión pero ofrece orientación política y asesoramiento especializado al Secretario General, a través del ERC, sobre la utilización y el impacto del Fondo. Uno de los objetivos prioritarios del CERF es el de mejorar la respuesta a las necesidades humanitarias en las que el tiempo es un factor crítico.

A pesar de las pruebas que evidencian resultados positivos en algunas áreas, y de los indicios que revelan un aprendizaje y progreso continuos en la administración del Fondo, un estudio de Oxfam Internacional²² realizado un año después del lanzamiento de dicha iniciativa, revelaba que el CERF experimentó en 2006 graves retrasos relacionados con la administración y el desembolso de fondos, tanto a nivel de sede en Nueva York, como sobre el terreno. También ponía de manifiesto que con frecuencia son las ONG las que responden antes y mejor la emergencia repentina de desastres, y sin embargo, *las ONG están excluidas del acceso directo a la financiación del CERF, circunstancia que no ha variado en la*

²² OXFAM INTERNACIONAL *El Fondo Central para Emergencias de Naciones Unidas: un año después.* Informe de Oxfam Internacional, marzo 2007. En línea: http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8249/070308_CERF.pdf

*actualidad*²³. Varios donantes y ONG han planteado su preocupación por la falta de acceso directo de las ONG a los fondos del CERF, y reclaman un cambio en el mandato del CERF para permitir el acceso directo a las ONG, o en su defecto, para la aprobación anticipada de las ONG seleccionadas que permita la rápida identificación de sus solicitudes de financiación del CERF para permitir el acceso directo a las ONG seleccionadas que permita la rápida identificación de sus solicitudes de financiación del CERF, y para que se preasigne a las ONG un porcentaje fijo de los fondos del CERF.

Una de las reacciones habituales, e inmediatas, de la comunidad internacional frente a las grandes emergencias y desastres es proporcionar grandes cantidades de ayuda de emergencia o aumentar la ayuda que habitualmente prestan. Este es el comportamiento que se ha podido observar en las inundaciones de Pakistán e India de este verano; la ONU no ha hecho más que pedir que los donantes implementen sus aportaciones económicas. En general estos programas de ayuda humanitaria tienen un coste muy elevado. Esta ayuda puede parecer una solución sencilla para reducir a corto plazo el sufrimiento de las poblaciones afectadas, pero no tiene en cuenta el hecho de que una gran parte de los efectos reaparecerán a medio y largo plazo sino se consigue reducir la vulnerabilidad y aumentar la preparación de las poblaciones afectadas.

Solamente aquellas acciones de preparación para emergencias que han sido desarrolladas en fases tempranas pueden dejar sentadas las estructuras y los procesos que luego serán necesarios para aprovechar adecuadamente la ayuda de emergencia. Lamentablemente las enormes cantidades de dinero invertidas en operaciones de ayuda de emergencia no tienen un equivalente con las empleadas en programas de reducción de vulnerabilidad.

²³ FONDO CENTRAL PARA EMERGENCIAS DE NACIONES UNIDAS. *Nota de orientación sobre la solicitud de donaciones*, febrero 2009. En línea: http://www.google.es/#hl=es&source=hp&q=ONG+y+su+acceso+a+los+fondos+del+CERF&aq=f&aql=&aql=&oq=&gs_rfai=&fp=1&cad=b

2.2. Las organizaciones no gubernamentales.

Tradicionalmente han sido las organizaciones no gubernamentales, ONG, quienes han prestado una mayor atención a la ayuda humanitaria, haciendo de ella una de sus más importantes áreas de actuación. Además, las ONG reúnen unas características especialmente valiosas por las características que las diferencian de otros actores gubernamentales: agilidad, eficacia y neutralidad. Por otro lado, algunas ONG combinan la ayuda en este ámbito con la realización de proyectos de desarrollo con las poblaciones beneficiarias, rehabilitación y reconstrucción a corto-medio plazo tras un desastre, apoyo al retorno-reasentamiento de refugiados, programas de preparación o prevención de desastres... Todas estas medidas se encaminan hacia el fortalecimiento de las capacidades locales ante estas situaciones.

Pero para que su ayuda sea verdaderamente efectiva es imprescindible que sus acciones partan de una misma base y se acojan a unas directrices mínimas. Al tratarse de organizaciones no gubernamentales no pueden acogerse a lo que establecen otras organizaciones de carácter gubernamental, por ello han trabajado en el diseño de su propio Código de conducta, que es un código de autorregulación en el que han participado, y al que se acogen, ONG a escala europea y nacional. Este código de conducta compromete a sus firmantes con los principios humanitarios básicos, con estándares éticos y profesionales elevados y con métodos basados en el eje vulnerabilidad-capacidad. Cuenta con la adhesión de más de 150 organizaciones, y con el respaldo de 142 gobiernos a través de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, por lo que puede afirmarse que se ha convertido en uno de los principales marcos normativos de referencia para acción humanitaria no gubernamental, *e incluso se afirma que puede contribuir a la aparición de normas consuetudinarias en las que se puede fundamentar un futuro derecho internacional de respuesta a los desastres*²⁴.

El Proyecto Esfera está directamente relacionado con la inquietud de numerosas organizaciones humanitarias para elevar sus estándares éticos y técnicos, y establecer criterios comunes a la hora de rendir cuentas de sus acciones. El proyecto está coordinado por el

²⁴ SANAHUJA, J.A., Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española. Barcelona, Intermon Oxfam, 2002, pág. 57.

Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR, Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria), del que forma parte Oxfam Internacional, InterAction con VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies, Organizaciones Voluntarias para la cooperación en situaciones de emergencia) el ICVA (International Council of Voluntary Agencies, Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias). El proyecto fue lanzado en 1997 por un grupo de ONG dedicadas a la asistencia humanitaria y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que elaboraron una Carta Humanitaria y determinaron una serie de normas mínimas como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastre, tanto naturales como generados por conflictos. Su eje fundamental es la Carta Humanitaria, que se basa en los principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos, el derecho sobre refugiados y el Código de Conducta Relativo al Socorro en casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Son producto de la experiencia colectiva de muchas personas y organismos, y por lo tanto no se deben contemplar como representativas de las opiniones de ninguna entidad en particular.

El proyecto fue lanzado en 1997, y la publicación del primer manual Esfera llegó en 2000. En 1999 empezó la segunda fase del proyecto Esfera, con la que se pretendía extender el cumplimiento de la Carta a los gobiernos y a otros actores, e integrar dos nuevos aspectos: la cuestión del género y la protección frente a violaciones de los derechos humanos. Su publicación llegó en 2004. En la actualidad, se están ultimando los detalles para una nueva reedición que está prevista para el primer trimestre del futuro año 2011, integra nuevos aspectos como: el impacto del cambio climático en la reducción de los riesgos, el aumento de *la sensibilidad ante los conflictos, las relaciones cívico-militares, alerta temprana, preparación, y acceso al dinero de los donantes*²⁵.

Junto a la Carta Humanitaria, el Proyecto Esfera ha propuesto una serie de normas mínimas que tratan de hacer efectivos los derechos establecidos en la Carta. Incluyen la asistencia en caso de desastre y de conflicto armado en materia de abastecimiento de agua y saneamiento,

²⁵ THE SFERE PROJECT. What is new in the 2011 edition of the Sphere Handbook?, julio 2010. En línea: http://www.sphereproject.org/component/option,com_docman/task,doc_details/Itemid,203/gid,393/lang,english/

nutrición, ayuda alimentaria, refugios y planificación de emplazamientos, así como servicios de salud. Aunque estas normas reflejan conocimientos y prácticas ya existentes, se trata del primer intento de actuar conforme a estándares comunes de calidad y eficacia.

El Código de Conducta Relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja, la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG), fue preparado conjuntamente por la Federación Internacional de sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el CICR²⁶. Con él pretenden mantener los elevados niveles de independencia, eficacia y resultados que procuran alcanzar las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en sus intervenciones en situación de desastres. Con desastre se entiende *acontecimientos extremos y aciagos que se cobran vidas humanas y provocan tanto sufrimiento y angustia como vasto perjuicio material*²⁷.

El Código parte del principio que entiende que el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano, en todo país. También entiende que la prestación de ayuda humanitaria no debe estar sujeta a intereses partidistas ni políticos, y nunca debe ser interpretada bajo estos criterios. Además siempre que sea posible, la prestación de socorro deberá fundamentarse en una estimación minuciosa de las necesidades de las víctimas de catástrofes, y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente.

Resalta la necesidad de ofrecer una ayuda humanitaria que se corresponda con las necesidades de los individuos, las familias y las comunidades, que independientemente del derecho de filiación política o religiosa que asiste a toda organización no gubernamental de carácter humanitario, no obligue en modo alguno a los beneficiarios a suscribir estos punto de vista, de

²⁶ Patrocinadores: Caritas Internationalis, Catholic Relief Services, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la media Luna Roja, la Alianza Internacional de Save de Children, la Federación Mundial Luterana, Oxfam y el Consejo Mundial de Iglesias (miembros del Comité de Gestión de Asistencia Humanitaria), así como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

²⁷ EL PROYECTO ESFERA. Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre. El proyecto Esfera. Ginebra, 2004, pág. 374.

modo que la prestación o la distribución de ayuda nunca se encuentre supeditada al hecho de abrazar o aceptar una determinada doctrina política o religiosa.

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organizaciones que actúan con independencia de los gobiernos. Así, las organizaciones que participan, y se atienen, a este Código actúan con independencia de los gobiernos, diseñando sus propias políticas y estrategias para la ejecución de actividades, y no tratan de poner en práctica la política de ningún gobierno. Atendiendo a este principio, y según se recoge en el Código, ni las diferentes organizaciones, y por extensión ninguno de sus empleados, aceptarán ser utilizados para recoger información de carácter político, militar o económico, que interese particularmente a los gobiernos o a otros órganos, y que pueda servir para fines distintos de los estrictamente humanitarios, ni actuarán como instrumentos de la política exterior de los gobiernos donantes.

La posición que respecto a los donantes se recoge en este Código, aprecia y alienta la donación voluntaria de fondos y de servicios por parte de personas interesadas en respaldar su trabajo, aunque también manifiesta que con el fin de proteger su independencia, tratarán de no depender de una sola fuente de financiación.

El respeto a la cultura, las estructuras y las costumbres de las comunidades y los países donde ejecutan sus actividades, es resaltado como un valor fundamental, ya que incluso en una situación de desastre, todas las personas y las comunidades poseen aptitudes, a pesar de su vulnerabilidad. Por ello, siempre que sea posible tratarán de fortalecer esos medios y aptitudes apelando al personal local, potenciando la plena participación de la comunidad en los programas de socorro y rehabilitación, y comprando materiales sobre el terreno y negociando con empresas nacionales. Potenciando, a su vez, la asociación con organizaciones no gubernamentales, y ante todo señalando el hecho de que nunca deberá imponerse a los beneficiarios la asistencia motivada por un desastre.

Se hace hincapié en que nunca debe perderse el respeto por las víctimas de los desastres, que deben ser consideradas como asociados en pie de igualdad. Al informar al público, deberán

presentar una imagen objetiva de la situación de desastre y poner de relieve las aptitudes y aspiraciones de las víctimas y no sencillamente su vulnerabilidad y sus temores. Si bien manifiestan su intención de cooperar con los medios de información para suscitar un mayor respaldo público, no consentirán que las exigencias internas o externas de publicidad se antepongan al principio de lograr una máxima afluencia de la asistencia humanitaria.

En definitiva el Código de Conducta y el Proyecto Esfera, surgen como respuesta a la necesidad de definir estándares operacionales mínimos, ya que esta es una cuestión que rebasa ampliamente el ámbito logístico, técnico o de infraestructura. Es una forma de plasmar en la práctica los principios humanitarios y el compromiso con la dignidad del ser humano, y de establecer parámetros de exigencia, de responsabilidad y de rendición de cuentas ante donantes y beneficiarios por parte de la organizaciones que suministran la ayuda.

El Código de Conducta y Esfera tienen carácter voluntario, representan un acuerdo de mínimos y su aplicación depende de los procedimientos y las normas concretas adoptadas por cada organización. Sin embargo, han sido un marco efectivo de autorregulación, y han definido parámetros concretos para la responsabilidad y la rendición de cuentas de las ONG humanitarias. Algunas ONG, como Oxfam Internacional, han adoptado compromisos y estándares basados en ese marco.

Sin embargo, las ONG se hallan ante un muro a menudo insondable, donde no les resulta la aplicación de estos principios y contenidos, y es que habitualmente estas organizaciones deben actuar en contextos que a menudo han sido definidos por los gobiernos, por organizaciones internacionales o, incluso por alianzas militares, lo que puede dificultar su cumplimiento.

En la actualidad existe un creciente malestar en el entorno del Proyecto Esfera, ya que a su entender, muchos organismos aseguran que aplican las Normas Esfera, cuando en realidad hacen poco más que aplicar los indicadores cuantitativos de las directrices de cada sector técnico. Esta aplicación inadecuada de Esfera se ha agravado en la última década a raíz de la aparición de muchos actores nuevos en el ámbito humanitario. Muchas de esas organizaciones

no son herederas de la misma tradición humanitaria que los fundadores de Esfera, como es el caso de los militares y los contratistas privados. En otros casos, como el de ciertas organizaciones religiosas o grupos locales de ciudadanos, comparten los valores de Esfera pero carecen de la experiencia operacional y de la capacidad necesarias para respetar las Normas de Esfera.

Sin duda, la característica más significativa del contexto en el que Esfera tendrá que operar en el futuro es el número creciente de emergencias humanitarias debidas a conflictos y a fenómenos naturales, e incluso a una combinación de ambos. La reducción del espacio humanitario, y la militarización de la respuesta humanitaria son factores que influyen cada vez más en el sector humanitario. El cambio climático, un reto importante de principios del siglo XXI, tendrá consecuencias directas, como la multiplicación de los fenómenos climáticos extremos, e indirectas, como las migraciones masivas, incluidas las migraciones hacia zonas urbanas, la mayor vulnerabilidad de las poblaciones, y los conflictos relacionados con ciertos recursos.

La triste realidad es que cada vez son más necesarias las respuestas humanitarias de calidad promovidas por Esfera. Es probable que las ONG vean limitada su capacidad de mantenerse a la altura por la falta de recursos, y la calidad general de las respuestas peligrará más aún debido a la aparición de nuevos actores sin experiencia en este sector. Las características de las respuestas a desastres están cambiando. Los gobiernos de los países donantes, por diversos motivos políticos y económicos, han empezado a fomentar la prestación de ayuda a través de un nuevo tipo de actores. Para algunos de ellos, tales como los ejércitos y los contratistas comerciales, el imperativo humanitario no es una prioridad. En el caso de otros, como los organismos de las Naciones Unidas, la forma en que trabajan ha impedido a menudo que aplicaran los conceptos de calidad y rendición de cuentas promovidos por Esfera.

2.3. *La Unión Europea.*

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el pasado 1 de diciembre de 2009, incluye entre los objetivos de la acción exterior de la Unión Europea el de ejecutar acciones con el fin de ayudar a las poblaciones que se enfrenten a catástrofes naturales, o de origen humano, esforzándose por lograr un alto grado de cooperación interna y externa. Estas acciones son regidas por la dirección del Consejo y de la Comisión Europeas, asistidos por el Alto Representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que presenta las propuestas relativas a las acciones a tomar y a sus modalidades de ejecución, y se encarga de su ejecución. Acciones que estarán siempre bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad (COPS). Es decir, para la Unión Europea la respuesta ante catástrofes, cuando éstas ocurren fuera del territorio de la Unión, no es sino un instrumento más de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Por otra parte, el recién ratificado Tratado de Lisboa entiende que la Política Europea Común de Seguridad y Defensa puede apoyarse tanto en medios civiles como militares para las operaciones de gestión de crisis, entre las que se incluye la ayuda humanitaria que gestiona la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO en sus siglas en inglés). A su vez, el marco de actuación de ECHO se encuentra delimitado por el *Reglamento sobre la Ayuda Humanitaria* aprobado el 20 de junio de 1996. En dicho Reglamento se establece que las acciones de ayuda humanitaria están concebidas para, entre otras situaciones, el socorro de las víctimas de catástrofes naturales, tecnológicas o causadas por el hombre, o bien por circunstancias extraordinarias comparables, acaecidas en países ajenos a la Unión, cuando dichas víctimas no puedan ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades.

Pero, ¿cuál es exactamente el mecanismo establecido por la Unión Europea para la coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia (comúnmente conocido como Mecanismo de Intervención Comunitario (MIC)). Se basa, fundamentalmente, en la existencia de un “directorio” de autoridades nacionales de protección civil competentes, disponibles las veinticuatro horas del día, del que forma parte la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, y de un “inventario” de los recursos de

protección civil disponibles y movilizables de los Estados miembros, a los que denomina genéricamente “equipos de socorro”. El Mecanismo se pone en funcionamiento a instancias del Estado afectado, sea miembro de la Unión o ajeno a ella, el cual entra en contacto con el Mecanismo a través de la red (sistema de comunicaciones de situaciones de emergencia) de autoridades nacionales de protección civil y Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión (directorío). A través de esta red solicita los apoyos y asesoramiento que necesite, a los que los diferentes países u organismos de la Unión (Comisión o AR) responden en función de los medios y disponibilidad de que dispongan en ese momento. En este sentido, son de importancia capital los “equipos de evaluación y coordinación”, de entrada rápida en la zona de la catástrofe para determinar las necesidades y posibilidades.

Sin embargo, como afirma el coronel Enrique Vega Fernández²⁸, la propia Unión Europea admite que el Mecanismo no parece funcionar adecuadamente por varias razones. La primera, es que los nodos del “directorío” no parecen ser siempre autoridades con suficiente capacidad de decisión para la urgencia que las situaciones de catástrofe requieren. El “inventario” tampoco parece poder responder de forma adecuada por falta de actualización y detalle suficiente, o por incompleto. Y, por último, lo que se considera la principal carencia del sistema, los equipos de socorro no se conocen entre sí ni utilizan técnicas homologadas y compatibles, lo que repercute negativamente en su eficacia y en la eficiencia general del sistema.

Para que pueda existir una coordinación exitosa entre medios civiles y militares en el momento de afrontar una situación de estas características, es aconsejable y necesaria la formación común y la realización de ejercicios y simulacros, así como el intercambio temporal de “equipos”, con objeto de potenciar la actuación en común y promover la complementariedad. Además, dada la complejidad y urgencia de las respuestas a las situaciones de emergencia, el sistema exige grandes márgenes de flexibilidad, para poder

²⁸ VEGA FERNÁNDEZ, Enrique “Operaciones multinacionales de socorro en emergencias” en Ministerio de Defensa. *La intervención de las fuerzas armadas en apoyo a las catástrofes*. Documentos de seguridad y defensa nº 20, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, octubre 2008, págs. 13-34, pág. 17. En línea: http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/20.pdf

compatibilizar, en muchas ocasiones, las actuaciones de la Unión Europea con las del país afectado, con las de los órganos especializados de otras organizaciones internacionales, especialmente las del sistema de las Naciones Unidas, y con las organizaciones no gubernamentales (ONG). Un tipo de dificultades para el que se está proponiendo como solución la formación de equipos de socorro multisectoriales especializados.

Aunque la Unión Europea viene realizando acciones de ayuda humanitaria desde finales de los años 60, fue a principios de los años 80 cuando esta ayuda adquirió más envergadura, extendiéndose a más de 30 países y convirtiéndose en un elemento esencial de la presencia de la Unión Europea en la escena internacional. Tras la guerra fría se hizo necesario reforzar la ayuda humanitaria en muchas regiones del mundo. Se decidió entonces aplicar un enfoque más sistemático y establecer un centro de toma de decisiones, unitario y coherente, encargado de la gestión y la coordinación.

Creada el 1 de abril de 1992 con el objeto de mejorar la ayuda inmediata a las personas en situación de grave necesidad, la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO en sus siglas en inglés) financia operaciones en todo el mundo por intermedio de un grupo de organizaciones que ejecutan acciones de ayuda humanitaria en el terreno. Entre los más de 200 socios de ECHO están las agencias de las Naciones Unidas, la Cruz Roja, otras organizaciones internacionales y las no gubernamentales.

Las actividades de la Oficina consisten en intervenciones de emergencia y también en preparativos y actividades posteriores destinadas a reducir el sufrimiento humano. La UE es el mayor donante del mundo, proporciona el 55% de las ayudas humanitarias internacionales, el 30% de las cuales se llevan a cabo a través de ECHO y el 25% con programas directos de los estados miembros²⁹. La ayuda que se caracteriza por los cortos plazos, se distribuye con objeto de salvar y conservar vidas humanas en situaciones de catástrofe natural, conflictos violentos y crisis estructurales y de otro tipo. La mayor parte del dinero usado por ECHO

²⁹ Extraído de Dirección General de Ayuda Humanitaria: http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10003_es.htm

procede del presupuesto general de las comunidades europeas, reforzado por el fondo europeo de desarrollo.

La Unión Europea es el principal proveedor de ayuda humanitaria en todo el mundo. Esta ayuda, en forma de financiación, suministro de bienes, servicios de asistencia técnica, tiene por objeto ayudar a preparar y hacer frente en condiciones de emergencia a las crisis que afectan seriamente a la población en el exterior de la Unión, tanto si se trata de desastres naturales o de origen humano, como de crisis estructurales. La actuación de la Unión se basa en los principios humanitarios fundamentales de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, y consta de tres instrumentos: la ayuda de emergencia, la ayuda alimentaria y la ayuda a refugiados y a las personas desplazadas. El servicio ECHO coordina esta acción y coopera estrechamente con los organismos socios que aplican la ayuda in situ, en particular las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales.

Las actividades de ECHO consisten en intervenciones de emergencia y también en preparativos y actividades posteriores destinadas a reducir el sufrimiento humano. Las acciones de ayuda humanitaria se emprenden en favor de las poblaciones de los países en desarrollo, de los países ACP y de otros terceros países víctimas de catástrofes naturales, de acontecimientos de origen humano (guerras, conflictos, etc.) o de situaciones y circunstancias excepcionales comparables. Estas acciones financiadas por la Comunidad pueden ejecutarse, bien a instancia de organismos y organizaciones internacionales o no gubernamentales, o bien por iniciativa de la Comisión. Las dos fuentes de financiación de ECHO son el presupuesto general de la Comunidad y el Fondo Europeo de Desarrollo. El presupuesto anual gestionado por ECHO es de más de 500 millones de euros.

La Comisión debe velar por que se lleve a cabo una gestión financiera irreprochable, y garantizar la mejor relación posible coste-eficacia de los proyectos que financia. En este contexto, ECHO efectúa periódicamente auditorías financieras y contables en las sedes de las organizaciones humanitarias y sobre el terreno.

La Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DG ECHO) es responsable del suministro de ayuda humanitaria a las víctimas de conflictos o catástrofes, tanto naturales como provocadas por el hombre, en países situados fuera de la Unión Europea. Su misión consiste en salvar y preservar vidas humanas, reducir o evitar el sufrimiento y proteger la integridad y la dignidad de las poblaciones de los países extracomunitarios afectados por crisis humanitarias. La DG ECHO tiene el compromiso de prestar esa ayuda exclusivamente en función de las necesidades, con independencia de cualquier consideración de carácter político.

En términos generales, las catástrofes naturales y provocadas por el hombre han afectado a un número cada vez mayor de personas en el mundo entero. El número y la intensidad de las catástrofes naturales han aumentado, así como el número de víctimas y, según los pronósticos, esta tendencia se mantendrá.

Más allá de las operaciones humanitarias, la experiencia de crisis recientes, tales como el tsunami (diciembre de 2004) y el terremoto en Pakistán (octubre de 2005) propiciaron una reflexión a nivel internacional sobre la mejora de la capacidad de respuesta del sistema humanitario en su conjunto. La respuesta internacional ha demostrado que el actual sistema no siempre garantiza que las necesidades básicas de las poblaciones afectadas se satisfagan oportunamente. También ha confirmado la aparición de nuevos protagonistas en el ámbito humanitario, como los servicios de protección civil de los Estados miembros o los militares, cuyas capacidades logísticas resultaron ser esenciales durante las operaciones de ayuda humanitaria de emergencia.

ECHO asienta sus bases sobre el compromiso con la política de adherencia estricta a los principios y valores fundamentales de la ayuda humanitaria, a saber, neutralidad, imparcialidad e independencia³⁰. Actualmente, la adherencia estricta a dichos principios es más necesaria que nunca, a la vista de las alarmantes tendencias que se manifiestan tanto en el contexto institucional, donde determinadas fuerzas políticas tienden a considerar la ayuda

³⁰ Así se recoge en los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria, establecidos en las Directrices de Estocolmo de junio de 2003.

humanitaria como instrumento de política exterior o de gestión de las crisis. Por esta razón la DG ECHO siempre cuida de que sus respuestas den preeminencia a los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia, para que así sus operaciones estén determinadas por las necesidades existentes. El programa de trabajo de DG ECHO se basa en un método de Evaluación de las Necesidades a escala Mundial (ENM), que parte de una comparación entre más de 130 países en desarrollo sobre la base de indicadores tales como: desarrollo humano, pobreza, riesgo de catástrofes naturales, conflictos, refugiados, desplazados internos, malnutrición y mortalidad por debajo de los cinco años y contribuciones de otros donantes³¹.

Tal como prevé el Reglamento (CE) n° 1257/96, de conformidad con su artículo 2, letra f), la DG ECHO apoya actividades de preparación ante las catástrofes en varias regiones del mundo propensas a las catástrofes naturales, para ayudar a las poblaciones a reaccionar rápidamente en caso de nuevas catástrofes, y de este modo salvar vidas. ECHO creó su programa de preparación ante desastres en 1996 como apoyo al Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de las Naciones Unidas. El programa de preparación ante desastres de ECHO, va dirigido a las comunidades vulnerables que viven en las principales regiones del mundo propensas a catástrofes. Dado que es muy difícil prevenir los fenómenos naturales o influir sobre ellos, el programa se concentra en reducir la vulnerabilidad de la población ante las catástrofes naturales. La preparación ante desastres ayuda a salvar vidas, favorece una pronta recuperación y reduce el riesgo de desastres.

Los países en desarrollo están especialmente amenazados por tales peligros, debido a las graves deficiencias de que adolecen las capacidades nacionales de respuesta y la aptitud de las comunidades locales para hacer frente a las repercusiones de las catástrofes de este tipo. Los proyectos DIPECHO son proyectos de preparación previa ante las catástrofes realizados a escala local y centrados en las comunidades más expuestas a las catástrofes naturales que tienen escasa capacidad de reacción. Estos proyectos sirven de demostración y son

³¹ COMISIÓN EUROPEA DE AYUDA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN CIVIL (ECHO) Informe anual de ECHO 2005. En Línea:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0441:FIN:ES:PDF>

reproducibles con vistas a su posterior integración en las estrategias nacionales y de desarrollo a largo plazo. Además de operaciones en países concretos, los planes de acción DIPECHO incluyen también proyectos regionales, puesto que las catástrofes naturales no respetan las fronteras de los Estados. En 2006³², ECHO destinó un total de 19,05 millones de euros a planes de acción DIPECHO en América Central, Asia Central y el Sudeste Asiático.

El tsunami de 2004 de Indonesia, y el terremoto de Pakistán de 2005 pusieron de manifiesto el valor de estas acciones, y los terremotos de Haití y Chile han dejado buena muestra de esta realidad.

En los años venideros, y ajustándose al seguimiento previsto del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, ECHO continuará reforzando sus recursos institucionales en materia de preparación previa ante catástrofes, y fomentando su compromiso en favor de actividades de sensibilización destinadas a garantizar que los donantes de fondos de desarrollo incluyan componentes de reducción del riesgo de catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, ciclones, etc.) en la labor que realizan en las regiones expuestas a tales fenómenos y apoyen medidas prácticas destinadas a reducir esos riesgos. ECHO aboga intensamente en favor de planteamientos basados en las comunidades locales relativos a la reducción del riesgo de catástrofes que incrementen la capacidad de las comunidades vulnerables para hacerles frente. Las consecuencias de las catástrofes y la creciente concienciación en relación al cambio climático mundial, y sus repercusiones ponen de manifiesto que este compromiso es pertinente y adecuado.

Sería en este mismo año, 2005, cuando se adoptó un Plan de Acción de la UE³³, y se inició así un proceso de nuevo desarrollo de la capacidad de respuesta en caso de catástrofe. El Plan de Acción de la UE determinó posibles medidas, incluida una mejor utilización de los instrumentos existentes que pudieran desarrollarse, para hacer frente a las catástrofes dentro y

³² COMISIÓN EUROPEA DE AYUDA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN CIVIL (ECHO) Informe anual de ECHO 2006. En línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0555:FIN:ES:HTML>

³³ COMISIÓN EUROPEA DE AYUDA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN CIVIL (ECHO) Informe anual de ECHO 2005. En Línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0441:FIN:ES:PDF>

fuera de la UE. La determinación de estas medidas están dirigidas a reforzar la puesta en práctica y la coherencia de la respuesta humanitaria de la UE en caso de catástrofes producidas fuera de la UE, tales como: 1) aumentar el número de expertos sobre el terreno; 2) formar especialistas en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), el Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en casos de Desastre (UNDAC) y las metodologías FACT de evaluación y coordinación de la Cruz Roja (con objeto de desarrollar sinergias e intercambios de métodos de evaluación de las necesidades); 3) crear una capacidad de intervención de emergencia en las oficinas regionales de la DG ECHO que permita el despliegue en 24 horas de equipos multisectoriales especializados en emergencias. Este Plan de Acción se vería implementado por la entrada en vigor del nuevo Plan de Acción de 2008.

La asistencia de la DG ECHO tiene también por objeto facilitar, junto con otros instrumentos de ayuda, que la población llegue a ser autosuficiente, siempre que sea posible, para poder reducir gradualmente, y en buenas condiciones, la financiación de la DG ECHO. Por ello la DG HECHO se ha comprometido a desarrollar estrategias que fomenten activamente una estrategia de Vinculación Efectiva de la Ayuda de Emergencia, la Rehabilitación y el Desarrollo (VARD), así como el fortalecimiento de la cooperación con otros donantes y servicios de la Comisión.

También como consecuencia del creciente papel de las fuerzas armadas en la gestión de crisis desde 2005, la Comisión ha designado a dos representantes ante la Célula civil-militar con base en el Estado Mayor de la UE (EMUE) de la Secretaría del Consejo. La DG ECHO mantiene estrechas relaciones con este organismo recién creado para garantizar que los principios humanitarios y las directrices de las Naciones Unidas se reflejen debidamente en el trabajo de la Célula y, particularmente, en cualquier hipótesis pertinente de planificación estratégica desarrollada por la Célula.

La ayuda humanitaria proporcionada por la DG ECHO es ejecutada a través de los socios. La DG ECHO trabaja con unas 200 organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz

Roja y la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Para la DG ECHO es importante disponer de una variada gama de socios. Ello permite la cobertura eficiente de una creciente lista de necesidades en todo el mundo. La DG ECHO ha desarrollado relaciones laborales cada vez más estrechas con sus socios, tanto en el ámbito de las políticas como por lo que se refiere a la gestión de las operaciones humanitarias.

2.4. La Organización de Atlántico Norte.

Para la OTAN su intervención en Kosovo determinó un antes y un después en su estrategia en el terreno de la asistencia humanitaria. *Como consecuencia de su evolución conceptual, en la Guía de Planeamiento general 2006, la OTAN se reconoce como un actor en las áreas de ayuda humanitaria y la ayuda en desastres, como las áreas de cooperación en el ámbito de la seguridad*³⁴.

La intervención de la OTAN en la gestión de crisis del Terremoto de Pakistán de octubre de 2005 es un ejemplo del empleo de los medios eminentemente militares para solventar con rapidez una crisis humanitaria. Su presencia allí respondió a la solicitud, tanto de la ONU como del gobierno de Pakistán, para que la OTAN, con sus fuerzas y medios militares, paliase la crisis humanitaria originada por el terremoto que asoló la región de Cachemira en octubre de 2005, y se encargara de coordinar la operación de ayuda humanitaria. Para ello, la OTAN constituyó un puente aéreo con medios militares de transporte hasta Islamabad y coordinó el flujo de la ayuda humanitaria. Gracias a esto, la mayor parte del material humanitario y de campaña facilitado por los países donantes y por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, fue trasladada a Pakistán antes de que llegara el duro invierno del Himalaya.

³⁴ RAGGIO, B. "La cooperación cívico-militar en operaciones humanitarias" en SOLER I LECHA, E y CARBONELL AGUSTÍN, L. (Eds.) VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana. Barcelona, CIDOB, 2008, pp. 110-119. Pág. 118.

Por otra parte, tras la petición directa del Gobierno de Pakistán a la OTAN, se envió la *NATO Response Force* con importantes componentes de ingenieros, helicópteros de transporte y hospitales de campaña. Algunas ayudas bilaterales optaron por acogerse al apoyo multilateral de la operación de la OTAN debido a las enormes dificultades por las inclemencias climatológicas y las abruptas características del terreno afectado.

La operación duro apenas 90 días. En ese tiempo, se realizaron, en ayuda directa a la población, las obras y reparaciones que fueron expresamente solicitadas por las autoridades paquistaníes, por ser las más urgentes y necesarias. Todas estas acciones contribuyeron de manera notable a suavizar el sufrimiento de una población con enormes dificultades incluso para sobrevivir. Hay que destacar que la coordinación con las ONG desplegadas en la zona fue constante y que las fuerzas militares realizaron las labores que estas organizaciones no podían haber llevado a cabo por sí solas, debido a la falta de recursos técnicos y de material pesado. *Desde el punto de vista económico, el coste final de la operación ascendió a 20,3 millones de euros, de los que se han recibido reembolsos por parte de la OTAN que suman unos 2,6 millones de euros*³⁵.

La intervención de las Fuerzas Armadas en respuesta humanitaria a desastres naturales queda circunscrita a las *Directrices de Oslo*³⁶, y en consecuencia, este fue el marco que rigió la actuación de la OTAN en Pakistán, por lo tanto veamos que establecen dichas directrices en cuanto a la intervención de fuerzas armadas en la gestión de desastres naturales³⁷.

³⁵ *Ibidem*, pág.119.

³⁶ Las Directrices de Oslo se elaboraron originalmente a lo largo de un periodo de dos años a partir de 1992. Fueron el resultado de un esfuerzo de colaboración que culminó en la Conferencia Internacional celebrada en Oslo (Noruega) en enero de 1994, y se publicaron en mayo de ese mismo año.

El despliegue sin precedentes de fuerzas y recursos militares que tuvo lugar en 2005 en apoyo de la respuesta humanitaria a desastres naturales, que seguía una tendencia creciente observada en los últimos años, confirmó la necesidad de actualizar las Directrices de Oslo de 1994. El Grupo Consultivo sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil (RMDC) en operaciones de socorro en casos de desastre, en su reunión anual de diciembre de 2005, encomendó a la Sección de Coordinación Civil-Militar de la OCAH la tarea de elaborar la presente actualización con miras a reflejar la terminología actual y los cambios organizacionales. La nueva versión de las Directrices de Oslo fue presentada el 27 de noviembre de 2006.

³⁷ OFINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *Directrices de Oslo. Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en caso de desastre*. Revisión 1.1, nov. 2007. En Línea: <http://ochaonline.un.org/>

Las Directrices de Oslo se ocupan de la utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil (RMDC) en emergencias naturales, tecnológicas o ambientales en tiempos de paz. También abarcan la utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil de las Naciones Unidas (RMDC de las Naciones Unidas), es decir, recursos militares y de la defensa civil solicitados por los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y desplegados bajo control de las Naciones Unidas específicamente en apoyo de actividades humanitarias.

Este documento, redactado por el Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas y los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, sólo se encarga de establecer en qué parámetros debe desenvolverse la actuación de las fuerzas militares, en este caso de las efectivos de la OTAN, durante el periodo en el que se preste ayuda de emergencia, por lo que no se ocupa de las actividades de reconstrucción y rehabilitación. Sin embargo, el documento no tiene carácter vinculante, y en vista del mundo cambiante en el que vivimos, las directrices se consideran un documento en evolución que podrá ser objeto de examen según corresponda en el futuro.

Al igual que el resto de instituciones que participan de la ayuda humanitaria de emergencia, los efectivos militares deberán abrazar los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad conformes a la resolución 46/182 de la Asamblea General:

- Humanidad. Debe paliarse el sufrimiento humano dondequiera se encuentre, prestando atención especial a los grupos más vulnerables de la población, como los niños, las mujeres y los ancianos. Deben protegerse la dignidad y los derechos de todas las víctimas.
- Neutralidad. La asistencia humanitaria deberá proporcionarse sin participar en hostilidades ni tomar partido en las controversias de índole política, religiosa o ideológica.
- Imparcialidad. La asistencia humanitaria deberá proporcionarse sin discriminación por motivos de origen étnico, género, nacionalidad, opiniones políticas, raza o religión. El alivio del sufrimiento debe guiarse exclusivamente por las necesidades, y deberá darse prioridad a los casos de sufrimiento más urgentes.

Además de estos tres principios humanitarios, la utilización de RMDC de la OTAN por los organismos de las Naciones Unidas en respuesta al terremoto de 2005 debieron estar regidos por las normas siguientes:

1. El Coordinador de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Residente sobre el terreno, es la persona capacitada para tramitar las solicitudes de RMDC, y se hizo con el consentimiento del Estado afectado y sobre una base exclusiva de criterios humanitarios.
2. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas sólo recurrieron al empleo de los RMDC como último recurso, es decir, en el momento en el que fueron conscientes de que no disponían de ninguna otra alternativa civil en apoyo de las necesidades humanitarias urgentes en el plazo necesario.
3. Una operación humanitaria de las Naciones Unidas que utilice recursos militares deberá mantener su naturaleza y carácter civiles. Si bien los RMDC pueden permanecer bajo control militar, la operación en su conjunto deberá mantenerse bajo la autoridad y el control generales de la organización humanitaria responsable. Esto no supone ningún mando ni régimen de control civil sobre los recursos militares.
4. Por lo tanto la labor humanitaria debe ser realizada por las organizaciones humanitarias, si bien es cierto que se prevén funciones de apoyo a la labor humanitaria, en lo posible ésta no debería abarcar la asistencia directa, a fin de mantener una separación clara entre los papeles y las funciones corrientes de los participantes del sector humanitario y los del sector militar.
5. La utilización de RMDC debe limitarse desde el principio en tiempo y escala, y tener una estrategia de salida que defina claramente la forma en que la función asumida puede ser ejecutada en el futuro por personal civil.
6. Los países que suministren RMDC en apoyo de operaciones humanitarias de las Naciones Unidas deberán velar por que éste respete los códigos de conducta de las Naciones Unidas y los principios humanitarios.

Los asociados en la ejecución y las operaciones, así como los miembros de la sociedad civil internacional, debían observar estos principios básicos, y se les alentó a que actuaran conforme al Código de conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las organizaciones no gubernamentales para los programas de socorro en casos de desastre.

Las fuerzas de la OTAN fueron movilizadas y desplegadas como parte de una operación de las Naciones Unidas, aunque los RMDC también pueden ser movilizadas y desplegadas bilateralmente, o en el marco de acuerdos regionales o alianzas como "otras fuerzas desplegadas". En cualquiera de los dos casos todas las actividades de socorro quedan bajo la responsabilidad general del Estado afectado y se complementan con los RMDC extranjeros, y su asistencia no supondrá costo alguno para el Estado afectado. La defensa de los efectivos de la OTAN desplegados en calidad de RMDC atañe a la responsabilidad del Estado afectado.

Por otro parte, la mayoría de los RMDC proporcionados explícitamente por los Estados miembro para uso de las Naciones Unidas se desvían de otras misiones y sólo están disponibles temporalmente. Cuando surgen misiones militares de prioridad más elevada, esos recursos o fuerzas pueden ser retirados por los Estados Miembros y las organizaciones regionales del caso. Por lo tanto, como principio general, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas deben hacer lo posible por evitar depender de recursos militares; se alienta a los Estados miembro a que inviertan en una mayor capacidad civil y no en la utilización *ad hoc* de fuerzas militares en apoyo de los agentes humanitarios.

Para que la dirección y coordinación de la actividad humanitaria sea eficaz, exige el liderazgo de personal humanitario profesional. Por lo tanto, los RMDC de las Naciones Unidas siempre deberían estar bajo control civil. No obstante, los organismos humanitarios que utilizan los RMDC deben entender que en última instancia la seguridad de esos recursos es responsabilidad del comandante designado de recursos militares o de la defensa civil, y los Estados que prestan asistencia normalmente instruirán a sus comandantes para que no acepten misiones que consideren innecesariamente arriesgadas o inapropiadas.

En principio, los RMDC de las Naciones Unidas desarmados, aceptados como elementos neutrales e imparciales, y claramente distinguidos de otras unidades militares, pueden utilizarse en apoyo de toda la gama de actividades humanitarias. No obstante, su participación en la asistencia directa debería ponderarse caso por caso y sólo si satisface los criterios de último recurso. Sus actividades deberían centrarse en la asistencia indirecta y las misiones de apoyo a la infraestructura.

En ninguna circunstancia deberá interpretarse la solicitud de RMDC de las Naciones Unidas como apoyo a operaciones militares, ni utilizarse como justificación para emprender operaciones de combate, recurrir al uso de la fuerza o violar la soberanía de un Estado. Las fuerzas militares o de la defensa civil que emprendan misiones en apoyo de actividades humanitarias de las Naciones Unidas deberían conciliar su *modus operandi* con las circunstancias del entorno de las operaciones. El Coordinador de Asuntos Humanitarios u otra autoridad responsable de las Naciones Unidas autorizarán la misión en estas condiciones únicamente, y siempre que el *modus operandi* de que se trate respete todos los principios humanitarios pertinentes.

En lo que respecta a la coordinación civil-militar humanitaria los ámbitos decisivos de coordinación son, entre otros, la seguridad, la logística, los servicios médicos, el transporte y las comunicaciones. En estos ámbitos una corriente sostenida de información actualizada es indispensable para el éxito de las misiones humanitarias. Dentro de estos ámbitos habrá oportunidades frecuentes de división de las tareas y planificación, tanto en los niveles superiores de las Naciones Unidas como en el nivel militar y sobre el terreno.

Una forma eficiente de intercambiar información y, cuando corresponda, compartir tareas y participar en la planificación, es mediante el intercambio de personal de enlace de los organismos humanitarios pertinentes de las Naciones Unidas y las fuerzas militares en los niveles necesarios. La Sección de Coordinación Civil-Militar (SCCM) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas brinda capacitación a los agentes militares y civiles en la esfera de la coordinación civil-militar y el enlace tanto en casos de desastres naturales como en emergencias complejas. Varios organismos humanitarios de las Naciones Unidas han establecido dotaciones de personal con experiencia en el enlace con personal militar.

El Estado afectado es el principal encargado de la prestación de asistencia humanitaria a las personas que se encuentran en su territorio. El Estado afectado tiene derecho a rechazar la utilización de RMDC de las Naciones Unidas o de otros recursos militares y de la defensa civil por dichos organismos humanitarios, caso por caso, aún si el Estado afectado o el

Secretario General de las Naciones Unidas hubieran pedido a los organismos humanitarios de las Naciones Unidas que prestaran asistencia.

Las autoridades nacionales de los posibles Estados afectados son las responsables de los planes de preparación para casos de desastre, en que se deberá incluir la recepción de asistencia internacional, procedimientos para recibir y utilizar RMDC extranjeros y capacitación para la coordinación y la utilización de esos recursos.

Los Estados afectados deberían ofrecer condiciones de seguridad a los RMDC de las Naciones Unidas que prestan apoyo a las actividades humanitarias de las Naciones Unidas, de la misma manera en que lo harían en relación con otros recursos y personal humanitarios de la Organización. Los RMDC de las Naciones Unidas gozarán al menos de los mismos privilegios, inmunidades, libertad de movimiento y excepciones que se brindan a los organismos humanitarios de las Naciones Unidas cuando trabajan en apoyo de ese tipo de actividades, incluso cuando se trasladen de sus unidades o bases o cuando regresen a éstas.

El Estado afectado también tiene unas obligaciones que cumplir para con las RMDC, en primer lugar, si necesita asistencia internacional deberá solicitarla o dar su consentimiento lo antes posible al principio del desastre para que dicha asistencia sea lo más eficaz posible. También deberá proporcionar a los Estados que prestan ayuda información sobre cómo adaptar la asistencia internacional a sus costumbres y tradiciones particulares.

Deberán informar a los ministerios y a las estructuras de gobierno local pertinentes de la próxima llegada de RMDC extranjeros y facilitar su despliegue mediante: permiso para sobrevolar el territorio y aterrizar en él; exención de la documentación comercial; exención de derechos de aduana; exención de requisitos de visa; acceso sin impedimentos a las zonas de desastre; reconocimiento de los certificados; autorización para el transporte y el uso de las comunicaciones; y seguridad de los RMDC.

Los Estados de tránsito son aquellos por cuyo espacio aéreo, fronteras nacionales y aguas territoriales, pasan los RMDC de las Naciones Unidas que se dirigen a un Estado afectado,

regresan de éste y conducen operaciones allí. Los Estados de tránsito, en especial los que limitan con el Estado afectado, deberán facilitar el desplazamiento de los RMDC solicitados por el Estado afectado de la misma manera que facilitan el movimiento de los bienes y el personal de socorro.

Los Estados de tránsito deberán informar a la OCHA y a los Estados interesados de las facilidades de tránsito y asistencia que ofrecen, así como de los requisitos para su utilización, de haberlos. Además es el responsable de la seguridad de los RMDC de las Naciones Unidas mientras estén en tránsito en su territorio y deberán reconocer plenamente su estatuto jurídico y otorgarles las prerrogativas e inmunidades apropiadas, así como proporcionarles seguridad durante el tránsito.

Los Estados o las organizaciones regionales y las fuerzas de mantenimiento de la paz que participan en operaciones militares fuera de sus fronteras deberán incluir en las directrices u órdenes impartidas a los comandantes de las fuerzas o contingentes los parámetros para la utilización de sus recursos en apoyo de operaciones de socorro. Los comandantes deberán establecer el *modus operandi* de sus fuerzas teniendo en cuenta la situación operacional, el derecho internacional y los principios humanitarios básicos, y celebrar consultas con el país afectado, el Coordinador del Socorro de Emergencia y el Coordinador de Asuntos Humanitarios o la autoridad humanitaria autorizada, incluida la Sección de Coordinación Civil-Militar, a fin de recabar asesoramiento técnico antes de desplegarse en la zona de crisis.

Las organizaciones militares o de la defensa civil asignadas en apoyo de actividades de socorro deberán ser autosuficientes durante el período de la misión en lo que atañe al transporte, el combustible, las raciones alimentarias, el agua y el saneamiento, el mantenimiento y las comunicaciones a fin de no incrementar la carga, ya de por sí pesada, de las autoridades locales o los agentes humanitarios a los que prestan apoyo. El gobierno del Estado afectado se encargará de proporcionar sin costo a la operación de RMDC y de acuerdo con el jefe de dicha operación zonas para su cuartel general, campamentos y otros locales que pudieran ser necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales y administrativas de la operación de RMDC y para el alojamiento de sus integrantes. Sin perjuicio del hecho de

que estas propiedades sigan siendo territorio del Estado afectado, el gobierno de dicho Estado se comprometerá a tratarlas como si estuvieran sujetas al control y la autoridad exclusivos del jefe de la operación de RMDC.

Atendiendo a esta reglamentación, queda manifiesto que los efectivos de la OTAN desplegados durante la gestión del terremoto de Pakistán actuaron bajo lo establecido en las mismas, y no bajo su propia iniciativa. Debido al éxito de la intervención, y al de otras posteriores, y anteriores no hay que olvidarse de su gestión en el huracán Katrina en verano de 2005, parece que la OTAN abarca un nuevo aspecto hasta ahora desconocido, para el que sin embargo no cuenta con un código de actuación propio, lo que hace prever y esperar que en el Nuevo Concepto Estratégico, que verá la luz en noviembre de este año, se haga alguna referencia a cómo debería ser su actuación en estas situaciones según sus propios criterios.

Si bien es cierto que la organización lleva colaborando en este tipo de actuaciones desde los años cincuenta, nunca había destacado tanto en esta actividad. Es más, algunos analistas y comentaristas, incluso dentro de los propios países Aliados, cuestionan si se trata de una actividad adecuada para la Alianza. No se puede negar que la aportación de la OTAN a la situación de Pakistán supuso una parte fundamental de los esfuerzos de ayuda humanitaria, también hizo surgir bastantes interrogantes. Por ejemplo, ¿por qué desplegar capacidades militares en las operaciones de ayuda ante desastres? ¿Por qué debería intervenir la OTAN? ¿Qué valor añadido puede aportar la OTAN a los esfuerzos de asistencia? ¿Quién debería dirigir las operaciones que se enfrentan a las consecuencias de desastres naturales o industriales?.

Algunos comentaristas se muestran claramente partidarios de que la ayuda ante desastres puede realizarse de una forma mejor y más barata utilizando personal civil, ya sea por parte de autoridades nacionales, organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales. Aunque eso sea cierto en la mayoría de los desastres, debe admitirse que desgraciadamente hay situaciones en las que la magnitud del desastre es tan grande que quienes prestan la respuesta inmediata -autoridades locales y/o fuerzas del ministerio del interior se ven totalmente desbordados. Es entonces cuando pueden y deben intervenir las Fuerzas Armadas.

De hecho la ayuda a las autoridades nacionales en respuesta a desastres naturales o industriales es una de las principales misiones de las fuerzas armadas en casi todos los países de la OTAN (y de fuera de ella).

Los recientes desastres de Estados Unidos y Pakistán han evidenciado los útiles que pueden ser las capacidades militares cuando las instituciones inicialmente responsables de la respuesta se ven desbordadas. El aerotransporte estratégico resulta esencial para trasladar urgentemente el material de auxilio necesario ya que los aviones comerciales pueden no estar disponibles en cantidad suficiente. Los helicópteros han demostrado ser imprescindibles en la primera fase de una operación de ayuda ante desastre cuando las carreteras están en condiciones demasiado malas como para circular por ellas y las capacidades de transporte marítimo resultan esenciales para mantener el esfuerzo de la ayuda con la mejor relación coste-eficacia en las semanas y meses siguientes al desastre. Los hospitales y personal sanitario militares con capacidad de despliegue rápido pueden también ayudar a unos responsables directos sobrepasados por la situación. Y los ingenieros militares, las unidades de potabilización de aguas y los equipos de búsqueda y rescate disponen de unos conocimientos que pueden contribuir enormemente en las capacidades de respuesta ante la crisis y salvar muchas vidas.

Tanto en el caso del huracán Katrina como en el del terremoto del sur asiático los respectivos gobiernos nacionales solicitaron oficialmente la ayuda de la OTAN. En el caso de Pakistán las Naciones Unidas pidieron de forma pública y con un enorme énfasis que la OTAN coordinara la operación de ayuda. Gracias a eso la mayor parte del material de campaña facilitado por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue trasladado a Pakistán mediante el puente aéreo de la OTAN antes de que llegara el duro invierno del Himalaya.

La OTAN reconoce que las Naciones Unidas, y más concretamente su Oficina para Coordinación de la Ayuda Humanitaria (UN OCHA), debería llevar siempre la voz cantante, junto con las autoridades del país afectado, en cualquier operación de ayuda internacional ante un desastre. Por supuesto que en el Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante

Desastres, el principal mecanismo de la Alianza para respuestas ante situaciones de crisis en el que participan 20 países Socios y 26 Aliados, está destinado un Oficial de enlace de la UN OCHA, que asesora a la OTAN en caso necesario. En el caso concreto de la operación de ayuda a Pakistán la OTAN participó en las reuniones conjuntas de coordinación en Islamabad, junto a funcionarios del gobierno paquistaní y el representante de las UN, y en las reuniones de los grupos de dirección de las Naciones Unidas, especialmente las de los responsables de la sanidad y campamentos provisionales.

Dado que no existen dos operaciones de ayuda ante desastres idénticas y que siempre se necesitan soluciones nuevas y pragmáticas, no se puede afirmar con rotundidad que la OTAN como organización debería intervenir siempre o que deberían los países Aliados los que se hicieran cargo de forma individual. Sin embargo deben tenerse en cuenta varios factores. En primer lugar solamente unos pocos Aliados -como es el caso de Estados Unidos- poseen la capacidad de transportar con rapidez material a grandes distancias hasta las zonas afectadas y de mantener este esfuerzo a lo largo del tiempo. En segundo lugar, la principal contribución de la OTAN consiste en realizar funciones de coordinación, enlace y servicios que proporcionan el EADRCC y sus estructuras militares, lo que permite que los Aliados de menor tamaño proporcionen determinadas capacidades, como hospitales militares o unidades de potabilización de aguas, que no podrían aportar en solitario. Además, esta función de coordinación que caracteriza a las operaciones dirigidas por la OTAN ha demostrado ser útil tanto para las autoridades del país receptor como para las Naciones Unidas, que de esta forma tienen que tratar con un solo interlocutor. Después de las operaciones de ayuda tras el huracán Katrina y en Pakistán, la OTAN está analizando la experiencia adquirida. Una vez que haya completado este análisis y se hayan resuelto los problemas de financiación de algunos aspectos de las operaciones será posible reducir los tiempos de respuesta en el futuro. De esa forma la toma de decisiones en la OTAN podría ser casi tan rápida como la de las autoridades nacionales de cualquier Aliado.

De cualquier manera parece que este tipo de actuaciones han sido del agrado de la OTAN. Los Estados miembros decidieron en su cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 abordar la revisión del concepto estratégico vigente desde 1999. Para ello se encargó al secretario

general de la OTAN que reuniera y liderara un Grupo de Expertos en consulta con los aliados para presentar sus propuestas de actualización, no necesariamente un texto definitivo, a la cumbre atlántica que se celebrará en Lisboa en el otoño de 2010. Y seguramente en él se consideren aspectos de gestión de emergencia y de prestación de ayuda humanitaria y de emergencia. En la pista de ello parece ponernos el simulacro de desastre³⁸ que la Organización ha desplegado en Armenia este mismo mes de septiembre.

³⁸ <http://sp.rian.ru/onlinenews/20100911/127728700.html>

3. ESTUDIO DE CASO: CACHEMIRA 2005.

3.1. Cachemira tras 1947.

El conflicto entre India y Pakistán arranca en 1947, momento en el que consiguen la independencia de Gran Bretaña, y ambos se constituyen como estados independientes que se enfrentan por la soberanía del estado de Jammu y Cachemira. Para Bernat Masferrer³⁹ son dos los conflictos que tienen lugar en la zona: uno busca la integración de Cachemira en Pakistán; y el otro persigue la independencia del territorio.

El conflicto puede ser entendido, o explicado, desde tres puntos de vista, cada uno con sus propios argumentos históricos y culturales. En primer lugar me referiré a la postura independentista, que entiende que Cachemira es una nación cuya identidad propia reside en la religión mayoritaria, el Islam sufí, y en una historia hecha contra la dominación exterior. En segundo lugar se puede considerar que la identidad de Cachemira descansa en la naturaleza islámica de su población, por lo que debería formar parte de Pakistán. En tercer lugar, se puede afirmar que la identidad propia de Cachemira responde a la influencia del hinduismo en la región, por lo que una India secular y democrática constituye el mejor marco en el que preservar la cultura cachemir.

Sea cual sea la explicación verdadera, si es que existe, lo que si es cierto es que el estado de Jammu y Cachemira obedece a una configuración artificial, fruto de la conquista Británica en las décadas centrales del siglo XIX, y a la necesidad de poder de un gobernante hindú, que hizo que desde su creación careciera de unidad. Compuesto por tres regiones: el valle de Cachemira, que es de mayoría musulmana y en el que se encuentra la mayor parte de la población; Jammu, que posee una mayoría hindú pero también una significativa minoría musulmana, y Ladakh, mucho menos poblado y de mayoría budista.

³⁹ DORRONSORO, Nicolas "Cachemira: la obstinación de la identidad" en Papeles, nº72, 2002, pág. 73-80. Pág.74 En línea: http://www.anuarioasiapacifico.es/anuario2005/pdf/021Bernat_Masferrer.pdf

En el momento en el que se procedió a la independencia, tanto India como Pakistán defendían la incorporación del reino a su territorio, mientras que el maharajá del reino tenía su propio plan, que consistía en la independencia del territorio. El 15 de agosto de 1947 debía estar terminado el proceso de independencia, pero como el maharajá no se decidía a su incorporación a uno u otro estado, Pakistán envió un contingente de tropas, así que ante la imposibilidad de hacer frente a la invasión, el maharajá de Cachemira pidió ayuda a la India.

El presidente indio, Nerhu, accedió a prestar esta ayuda con la condición de que el maharajá firmara la anexión de Cachemira a India, así que el ejército indio intervino en Cachemira y frenó el avance de las fuerzas de procedencia paquistaní. Finalmente la India decidió pedir la mediación de las Naciones Unidas, en enero de 1948. Por una parte, el Consejo de Seguridad reconoció la validez legal de la anexión. Por otra, las fuerzas paquistaníes debían abandonar el territorio y la presencia militar india debía reducirse al mínimo para que, una vez se dieran estos requisitos, los habitantes de la región decidieran a qué Estado deseaban incorporarse bajo supervisión internacional. Sin embargo, los contendientes no modificaron sus posiciones. En junio de 1949, Pakistán e India llegaron a un acuerdo sobre la composición de la Línea del frente y Naciones Unidas dispuso observadores a ambos lados de ésta para vigilar que el alto el fuego se respetara. De este modo, la línea de facto se convirtió en una frontera de facto: Pakistán incorporó el territorio conquistado bajo la denominación de Cachemira Libre, y dos terceras partes de la región permanecieron en el Estado indio como el actual estado de Jammu y Cachemira.

A partir de este momento se añade una nueva cuestión al conflicto. Si hasta ahora se trataba del conflicto entre India y Pakistán por Cachemira, a partir de ahora también habrá que prestar atención a las relaciones del estado de Jammu y Cachemira con el estado indio.

Respecto al conflicto entre India y Pakistán, se vería de nuevo avivado en 1971, debido a la proclamación de independencia de Pakistán Oriental, a partir de ese momento el estado independiente de Bangladesh. Como la India también había mediado en el conflicto, fue necesaria la firma del Acuerdo de Simla en 1972, entre India, una India victoriosa, y un Pakistán humillado y derrotado. Mediante este acuerdo ambos países acordaban su rechazo a

una intervención extranjera para solucionar el conflicto de Cachemira. India va a mantener que este acuerdo constituye el único marco válido para la resolución del contencioso. Por el contrario, Pakistán va a considerar que este acuerdo carece de validez, porque interpreta que no es más que una herramienta que la India utiliza sistemáticamente para aplazar cualquier intento de negociación.

Otro acontecimiento que ha contribuido a agravar el problema y a enquistar el problema en la región, ha sido el desarrollo de programas nucleares que ambos países vienen desarrollando desde 1974.

En cuanto a las relaciones del estado de Jammu y Cachemira con la India hay que mencionar que la anexión de la región de Cachemira a la India se hizo bajo un status de máxima autonomía para la región, sin embargo a medida que avanzaba el tiempo esta autonomía se veía más reducida, y la situación comenzó a tornarse insostenible tras la muerte de Nerhu en 1964. Como consecuencia del proceso centralizador, la relación entre India y Cachemira se deterioró hasta tal punto que en 1988 se produjo un estallido de violencia, liderado por el Frente de Liberación de Jammu y Cachemira. Pese al carácter nacionalista de la revuelta, Pakistán en un ejercicio de oportunismo político se involucró en el conflicto.

A lo largo de la década de los 90 se fue produciendo una radicalización de las posturas, en la que Pakistán y los habitantes de Cachemira contemplan al ejército indio como una fuerza de ocupación, mientras que para la India señala la realidad de los campos de refugiados hindúes en Jammu y Nueva Delhi, así como la minoría hindú de Cachemira. *El crecimiento del nacionalismo hindú y el mayor cariz islámico del terrorismo cachemir han subrayado la identidad religiosa de los contendientes en los últimos años*⁴⁰.

Con la llegada al poder del general Pervez Musharraf en 1999 comienza una nueva etapa en las relaciones indo-pakistaníes marcada principalmente por la amenaza nuclear, la fijación de Musharraf por el agua de Cachemira y, a partir de 2001, por la dialéctica de la guerra norteamericana contra el terrorismo que, a pesar de haber aumentado la infiltración de

⁴⁰ *Ibidem*, pág. 74.

“militantes” desde Pakistán al otro lado de la frontera, fortalecerá al líder pakistaní frente a India.

Para Musharraf, cualquier entendimiento con India pasaba, forzosamente, por renegociar Cachemira, pero el temor a un holocausto nuclear, la elevada cifra de dinero invertida en la Operación Parakram, y las decenas de miles de desplazados, eran motivos suficientes para disuadir a la India de una guerra abierta como estrategia para combatir al terrorismo pakistaní. Así en 2003, tres años después de la llegada al poder de Musharraf, después de tres décadas del Acuerdo de Silma, India accedía, a hablar nuevamente sobre Cachemira. No podemos perder de vista que el impacto del 11 de septiembre de 2001, también tuvo algo que ver con esta nueva situación.

India reivindica la conversión de la línea de frente establecida en 1949, en frontera internacional, pero sin renunciar al control militar de las montañas de Cachemira ya que si esta renuncia se produjera, el norte del país, donde se ubican las regiones económicamente importantes del Punjab y Haryana, quedarían demasiado vulnerables a una hipotética invasión foránea.

Para Pakistán, sin embargo, el precio de la estabilidad definitiva es lo contrario, que India deje de administrar la totalidad o parte de la Cachemira que ocupa desde hace seis décadas y que en su lugar emerja una nueva entidad política semisoberana que permita a Islamabad reconfigurar la relación de poderes a su favor, para gozar, en la práctica, de una mayor influencia sobre las zonas concretas que encierran sus codiciados recursos hídricos⁴¹.

⁴¹ MASFERRER, Bernat "India, Pakistán y la cuestión de Cachemira" en *Anuario Asia-Pacífico 2005*, Barcelona, Cidob, págs. 203-215, pág.210. En línea: http://www.anuarioasiapacifico.es/anuario2005/pdf/021Bernat_Masferrer.pdf

3.2. *El terremoto.*

El terremoto de Cachemira (también conocido como Terremoto del Subcontinente Indio, Terremoto del norte de Pakistán y Terremoto del sur de Asia) tuvo lugar el 8 de octubre en la región de Cachemira entre India y Pakistán. Su magnitud fue de 7.6 en la escala Richter. El epicentro del terremoto tuvo lugar a 22 kilómetros al noreste de Muzaffarabad, y aproximadamente a 95 kilómetros al noroeste de Islamabad, encontrándose el hipocentro a uno 10 kilómetros de profundidad de la superficie.

El seísmo se produjo en la parte administrada por Pakistán de Cachemira, aunque también afectó la provincia pakistaní de la frontera noroeste y sectores del sur y el oeste del valle de Cachemira. Partes de la provincia de Punjab también se vieron alteradas, mientras que la ciudad de Karachi experimentó una réplica de 4,6 grados de magnitud en la escala de Richter. La devastación en muchas localidades, fue total, pero sin duda el mayor damnificado fue Pakistán. Las primeras peticiones de auxilio por parte de Pakistán se centraron en la solicitud de ayuda médica, maquinaria pesada y suministro de agua potable.

El área más severamente afectada estaba en un círculo de aproximadamente 150 kilómetros alrededor del epicentro, a unos 120 kilómetros al Noroeste de Islamabad. Las condiciones de frío glacial y la falta de refugio adecuado a lo largo de todas las áreas afectadas por el terremoto, añadido a las dificultades en el flujo de información y suministros desde y hacia las zonas más aisladas, supusieron un factor de riesgo para la población y una complicación en las tareas humanitarias adicionales.

La catástrofe afectó a más de 5,5 millones de personas, con 73.000 muertos, más de 135.000 heridos y más de 3,3 millones de personas sin hogar, de las cuales unas 400.000 se convirtieron en desplazados internos⁴².

⁴² Cifras recogidas en: OXFAM INTERNACIONAL Informe sobre la respuesta humanitaria de Oxfam Internacional a los damnificados por el terremoto de octubre de 2005 en Pakistán. Octubre 2006, pág. 4. En Línea.http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/2592/Informe_rendicion_cuentas_emergencia_%20Pakistan_%2020-9-2006.pdf

La Cachemira India estuvo menos afectada por el terremoto, y desde el gobierno Indio se pusieron en marcha algunas medidas para aliviar el sufrimiento de los ciudadanos pakistaníes, e incluso surgió una colaboración entre ambos ejércitos en las tareas de asistencia a las víctimas, asistencia que sin embargo no se encontró exenta de desconfianza mutua. Otras iniciativas puestas en marcha, a colación del proceso de paz iniciado en 2003, como la inauguración de la línea de autobús entre Srinagar-Muzzafarabad, también fueron beneficiosas para la prestación de la ayuda de emergencia.

Sin embargo, los atentados del 31 de octubre de 2005 en Delhi, que causaron la muerte a 60 personas, *significaron la estocada total a toda posibilidad de transformar la tragedia del devastador terremoto acontecido dos semanas antes en una oportunidad para que la diplomacia recortara un poco de distancia al rencor y las suspicacias mutuas*⁴³.

A pesar de todo, hay que señalar que India contribuyó sustancialmente en la Conferencia de Donantes, organizada para recabar fondos para la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de octubre, que se celebró el 19 de noviembre de ese mismo año en Islamabad.

Debido al alto nivel de pobreza y vulnerabilidad de parte de la población pakistaní a varios desastres naturales, como tristemente se ha demostrado este verano, como inundaciones periódicas, ciclones, terremotos... algunas organizaciones no gubernamentales ya habían elaborado planes de contingencia para cualquier respuesta humanitaria eventual en el país. Este es el caso de la ONG Oxfam Internacional.

El programa de respuesta consistía en un asesoramiento de la situación, una mezcla de provisión de bienes y servicios, incluyendo: refugio y bienes no comestibles; agua y saneamiento; servicios de salud, tanto curativos como de prevención de epidemias y apoyo en medios de vida.

⁴³ MASFERRER, Bernat "India, Pakistan y la cuestión de Cachemira" en Anuario Asia-Pacífico 2005, Barcelona, CIDOB, 2006, págs. 203-215, pág. 203.

A pesar del plan de contingencia, la realidad nunca puede ser prevista al 100 por 100, y ésta vino determinada por varios factores que agravaron el contexto y dificultaron la respuesta humanitaria. El terremoto tuvo lugar en octubre, por lo que a medida que se acercaba el invierno las temperaturas comenzaron a bajar y empezó a nevar, por lo que el clima hizo igualmente dura la vida en los campos de refugiados como para aquellos que se encontraban en áreas montañosas. Así el refugio se convirtió en uno de los principales problemas.

Además, en los pueblos, la gente prefería quedarse porque *no estaba clara la posesión de la tierra, porque las viudas podían perder algunos de sus derechos de antes y porque algunas familias aun tenían importantes reservas de forrajes. Y en los campos de desplazados oficiales, a pesar de que había un buen suministro de agua, letrina y, condiciones higiénicas bastante buenas... los refugios eran inadecuados para las bajas temperaturas*⁴⁴.

Debido a la mala climatología y a la presencia de nubes y al mal tiempo se interrumpieron con frecuencia los vuelos en helicóptero, y las continuas lluvias empeoraron las condiciones de la vida cotidiana de la población en los campos, como problemas para secar la ropa y las mantas. Además de todo ello hubo varias réplicas del terremoto en noviembre.

A pesar de la existencia de un plan de contingencia, las duras condiciones climatológicas hicieron necesario recurrir a alternativas que fueran una opción válida para paliar los efectos del terremoto y la dureza de la llegada del invierno. Así durante los primeros días de la emergencia se desarrolló un modelo de refugio temporal para familias de hasta seis personas que puede construirse rápidamente y sin necesidad de herramientas y con materiales disponibles localmente. Para suplir la falta de materiales, Oxfam Internacional flotó cuatro vuelos con ayuda humanitaria urgente desde Gran Bretaña, Sri Lanka e India para hacer frente a las necesidades urgentes de mantas, bidones de agua y otros bienes de primera necesidad. Para acelerar el reparto de ayuda, Oxfam Internacional envió, por último, un helicóptero con capacidad para transportar cuatro toneladas de ayuda y 22 cooperantes en cada vuelo.

⁴⁴ OXFAM INTERNACIONAL Informe sobre la respuesta humanitaria de Oxfam Internacional a los damnificados por el terremoto de octubre de 2005 en Pakistán. Octubre 2006. Pág. 6.

Gracias a todas estas actividades, un año después Oxfam Internacional calculaba que más de 100.000 personas habían vuelto a sus poblaciones respectivas desde campos de ayuda. Sin embargo, esta organización también señala que los retornos a casa no siempre se hacen bajo el respeto a los principios de los derechos humanos internacionales de información, seguridad y sostenibilidad. Algunos desplazados han sufrido presiones del ejército. También suele ocurrir que los desplazados que vuelven se encuentren con infraestructuras dañadas, y la pérdida de los servicios en sus ciudades o pueblos.

Por otro lado, la vulnerabilidad de algunas personas no les permitirá volver a casa y se prevé que permanezcan en los campos y poblados de tiendas. Cuando se hace referencia a desplazados internos vulnerables, se incluye a las personas que no cuentan con la capacidad de construir sus casas, como ancianos, niños y discapacitados, que forman parte de hogares encabezados por mujeres y niños, o aquéllas que simplemente no pueden acceder a su zona de origen.

3.3 Respuesta de las ONG.

Durante la fase de respuesta comprendida entre el 15 de octubre de 2005, y el 15 de abril de 2006, el objetivo principal de Oxfam Internacional fue reducir la mortalidad provocada por las enfermedades debidas a la insalubridad del agua y la falta de cobijo. Por ello, las necesidades inmediatas se hallaban relacionadas con la necesidad de garantizar el acceso al agua potable y a una mínimas condiciones sanitarias, como a un cobijo adecuado durante los meses críticos del invierno, así como remediar la falta de medios de vida debido a la pérdida de activos y al agotamiento de las actividades generadoras de ingresos en las áreas afectadas por el terremoto.

En coordinación con la ONU llevó a cabo un proceso de presión para lograr el compromiso de los países donantes en la financiación de la ayuda. ECHO asignó una ayuda de emergencia de 3 millones de euros dos días después de la catástrofe, y se movilizaron fondos adicionales (10

millones de euros) cuatro días más tarde. La DG ECHO pudo asignar un total de 48 millones de euros antes de fin año⁴⁵.

Pero además de la ayuda de emergencia, la ayuda internacional debe también contemplar el proceso de reconstrucción, el reparto equitativo de las comunidades afectadas y un retorno a casa seguro, informado y voluntario con especial atención a los grupos vulnerables.

Los programas de rehabilitación y reconstrucción deben estar recorridos por unos ejes transversales que son: igualdad de oportunidades y directrices de género, la construcción de capacidades para que las comunidades puedan adquirir sus propios medios de vida, y no tengan que depender de la ayuda exterior, preparación ante los desastres y la sostenibilidad medioambiental.

Respecto al proceso de rehabilitación y reconstrucción Oxfam Internacional abrió una segunda fase de respuesta comprendida entre el 1 de mayo de 2006 y el 30 de abril de 2007, en el que se planteaba la consecución de objetivos como la rehabilitación y recuperación de las zonas afectadas por el terremoto, con una atención especial a las mujeres y niños. La promoción de la sanidad pública, las actividades de medios de vida, la preparación para futuros desastres y la capacitación. Durante el desarrollo del programa, Oxfam Internacional se irá retirando progresivamente de los campos y las zonas rurales y empezará a trabajar en nuevas zonas rurales y poblaciones donde la gente vuelve a casa.

Otra organización no gubernamental presente en la zona desde el primer momento, fue el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja⁴⁶. Además de prestar ayuda de emergencia, ha llevado a cabo sucesivos programas de actividades y de rehabilitación. El último de estos programas finalizó a finales de 2009. A partir de este momento la Media Luna Roja de Pakistán, apoyada por la Federación Internacional, continuó con las actividades de

⁴⁵ COMISIÓN EUROPEA DE AYUDA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN CIVIL (ECHO) Informe anual de ECHO 2005. En Línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0441:FIN:ES:PDF>

⁴⁶ También conocida por Cruz Roja Internacional, está integrada por: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y 186 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

recuperación y rehabilitación durante otros dos años. A pesar del estado de choque en el que quedó sumida la población, producido por el elevado número de defunciones y damnificados, y el daño masivo a la infraestructura, existía un sentimiento generalizado de entusiasmo y esperanza entre el pueblo pakistaní, la Cruz Roja y la Media Luna Roja y el resto de organismos comprometidos a terminar y asegurar el proceso de recuperación del terremoto. Sin embargo, esa esperanza se vio sesgada de la manera más inesperada con el inicio de las inundaciones, el 21 de Julio de este año.

Los proyectos apoyados por la Media Luna Roja de Pakistán, la Federación Internacional y otros asociados, se centraron en la Provincia de la Frontera del Noroeste y la región de Cachemira administrada por Pakistán. Estos proyectos tuvieron el objetivo de reconstruir instalaciones de educación o salud destruidas o dañadas por el terremoto, así como la construcción de centros comunitarios. Alrededor de 9.500 familias de los distritos de Baragram y Mansehra, en la provincia de la Frontera de Noroeste, recibieron ayuda en forma de insumos agrarios como semillas, herramientas y abono.

Hasta que los centros de salud permanentes estuvieron listos para ser usados, a finales de 2009, fueron las clínicas móviles del programa de salud de la Media Luna Roja de Pakistán y de la Federación las que prestaron atención sanitaria, combinada con la prestación de servicios de prevención y educación en materia de primeros auxilios comunitarios, técnicas tradicionales de asistencia al parto y promoción de la higiene.

Para mediados de 2009 se habían construido 39 sistemas de abastecimiento de agua que permitieron disfrutar de agua potable a 160.000 personas, 3.400 letrinas adicionales para los habitantes de 60 pueblos, y a finales de 2009 el proyecto de agua y saneamiento había beneficiado a 160.000 personas que disfrutaron a partir de ese momento de un mejor acceso a instalaciones de saneamiento y a agua potable y de conocimientos sobre higiene.

Además de todas estas medidas de rehabilitación y reconstrucción la Federación Internacional continuó trabajando en el fortalecimiento de la capacidad de la Media Luna Roja de Pakistán para gestionar desastres, ejecutar programas de salud y apoyar a las comunidades vulnerables

para que estén mejor preparadas cuando sobrevenga un desastre. Como medida de refuerzo, en varios lugares de la Provincia de la Frontera del Noroeste, la Media Luna Roja de Pakistán reclutó voluntarios y les formó en materia de preparación para desastres y respuesta a los mismos. En regiones propensas a sufrir desastres se realizarán evaluaciones para detectar dónde debe consolidarse o ampliarse la red de filiales de la Sociedad Nacional.

Cuando las aguas terminen de retirarse del territorio de Pakistán, y se logre reinstaurar una cierta normalidad, sería pertinente analizar si estas medidas de educación en prevención han tenido alguna resonancia a la hora de afrontar las inundaciones de este verano.

Según datos de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja⁴⁷, el número de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que donaron fondos o recursos a la operación de la Federación Internacional relativa al terremoto de Pakistán fueron 47, el número de países que han contribuido al llamamiento correspondiente alcanzó el número de 52 y el total de fondos / bienes en especie recibidos alcanzó 149 millones de francos suizos (94 millones de euros).

Las actividades que la Media Luna Roja de Pakistán comenzó a activar con el apoyo de la Federación a principios de 2010, responden más a una necesidad de seguridad para la población, generada tras los acontecimientos políticos que tuvieron lugar en los meses centrales de 2009, y que se encuentran en relación directa con el litigio existente entre Pakistán e India por la cuestión de Cachemira, que al proceso de reconstrucción y de rehabilitación por el terremoto. Así el desarrollo de estas actividades responden a una doble funcionalidad, por un lado cierra las operaciones en el marco establecido por el terremoto, y por otro la presencia de la organización aporta seguridad y contribuye al bienestar de los ciudadanos, no sólo de los que se vieron afectados por el terremoto, sino también de los posibles afectados por esta complicada situación política, que se extiende ya por más de seis décadas.

⁴⁷ Disponibles en: <http://www.ifrc.org/sp/what/disasters/response/pakistan/index.asp>

3.4. Respuesta de la OTAN.

Dos días después del terremoto, Pakistán solicitó ayuda de la OTAN en la operación de asistencia humanitaria que se estaba organizando. El Consejo de la Alianza aceptó esta petición, y planeó una respuesta en dos fases.

La primera fase se centró en las operaciones necesarias para conseguir establecer un puente aéreo. Para ello fue necesario que el Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres (EADRCC) estableciera enlaces con los organismos de coordinación aérea de sus miembros y con las autoridades paquistaníes. Además, colaboró con las Autoridades Militares de la OTAN para coordinar la respuesta de los miembros del Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC) que quisieran canalizar su ayuda a través de este mecanismo.

La primera petición que recibió el EADRCC provino de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) relativa al transporte de tiendas, mantas y estufas desde Turquía a Pakistán, a la que seguirían otras peticiones de diferentes agencias de las Naciones Unidas. El primer vuelo de ayuda humanitaria de la OTAN llegó a Pakistán el 14 de octubre, y a petición de las autoridades de ese país inicialmente se le dio prioridad al transporte de tiendas y mantas, siendo suministrados la mayoría de los elementos por el ACNUR.

Cuarenta y dos de los cuarenta y seis miembros del EAPC proporcionaron asistencia a Pakistán, directamente o a través del EADRCC. El puente aéreo de la Alianza fue utilizado por 19 países del EAPC y otros dos no pertenecientes a esta organización, Malta y Bosnia-Herzegovina, además de por el ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos y la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de la Ayuda Humanitarias.

La segunda fase de la operación incluyó elementos extraídos de la Fuerza de Repuesta de la OTAN: la estructura de mando y control de un centro de mando desplegable, unidades de ingenieros, helicópteros y hospitales militares de campaña, todo ello con los necesarios servicios de apoyo. La OTAN trabajó en estrecho contacto con el gobierno de Pakistán y las

Naciones Unidas en el día a día y coordinó sus actuaciones según el sistema de división defunciones de las Naciones Unidas. *La contribución de la OTAN a la operación de asistencia consistió en el mantenimiento del puente aéreo, la colaboración en el transporte del teatro de operaciones, la recuperación de las infraestructuras de transporte terrestre esenciales y la aportación de refugios temporales y ayuda médica. El objetivo de todas estas actuaciones era ayudar a los supervivientes del terremoto a superar el invierno*⁴⁸.

Los helicópteros de la OTAN transportaron más de 1.700 toneladas de ayuda humanitaria desde Islamabad, llevando los suministros allí donde resultaban necesarios, y trasladaron a más de 7.500 personas, heridos, enfermos o desplazados, desde las zonas más afectadas por el terremoto. Las instalaciones de repostaje de la OTAN suministraron combustible para más de 1.000 vuelos de la fuerza internacional de helicópteros, y su hospital de campaña acogió a casi 5.000 pacientes y trató a otros 3.500 con equipos médicos móviles. Sus ingenieros construyeron 110 refugios polivalentes a gran altitud, y despejaron y repararon 60 kilómetros de carreteras, retirando unos 42.000 metros cúbicos de escombros. Además proporcionaron agua salubre a más de 1.000 personas por día, y repararon un sistema de distribución y almacenamiento de agua potable que dio servicio a otras 8.000 personas al día. El 1 de febrero de 2006 todas las unidades de la OTAN habían dejado ya la región para desplazarse a una zona de reunión desde donde se les llevó de nuevo a sus países de origen.

A pesar de que las labores de estos efectivos de la OTAN constituyeron una ayuda inestimable para la población de la zona y, especialmente, para la creación de condiciones que facilitaran su vida en las exigentes condiciones de la temporada de nieves de los siguientes meses, en opinión de Enrique Vega Fernández⁴⁹ no hay que perder de vista dos circunstancias. En primer lugar, la enorme tardanza en responder a una situación de emergencia, que por su propia naturaleza exige una respuesta rápida y eficaz desde el primer momento. Así

⁴⁸ JOCHEMS, Maurits "El creciente papel humanitario de la OTAN" en *Revista de la OTAN*, primavera de 2006. En línea: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/spanish/art4.html>

⁴⁹ VEGA FERNÁNDEZ, Enrique "Operaciones multinacionales de socorro en emergencias" en Ministerio de Defensa. *La intervención de las fuerzas armadas en apoyo a las catástrofes*. Documentos de seguridad y defensa nº 20, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, octubre 2008, págs. 13-34, pág. 26. En línea: http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/20.pdf

transcurrieron trece días, del 8 al 21 de octubre, desde el terremoto a la decisión del CAN de aprobar la operación (once días si se contabiliza desde la petición oficial del Gobierno de Pakistán), y un mes, del 8 de octubre al 8 de noviembre, hasta que los primeros elementos del componente terrestre están en condiciones de prestar una ayuda útil de cierta entidad. Una ayuda que no se estuvo en completas condiciones de aportar hasta el 14 de noviembre, treinta y siete días después del terremoto (treinta y cinco tras la petición oficial de ayuda). Una tardanza que parece autorizar a plantear la cuestión de si los procedimientos actuales de planeamiento, decisión y proyección de la OTAN para operaciones de socorro de emergencia fuera del área trasatlántica son minimamente válidos.

En segundo lugar, si existe la Unidad Euroatlántica de Respuesta a Desastres, ¿por qué no se utilizó o se basó en ella, al menos, una operación de mayor envergadura? ¿A qué entidad de emergencia es capaz de responder esta Unidad? ¿En qué ámbito geográfico? Tipo de preguntas que pueden hacerse extensivas al complejo, y quizás burocratizado, mecanismo de los Planes Civiles de Emergencia. En cambio, se utilizó, para responder a una catástrofe natural, a la Fuerza de Respuesta, una gran unidad concebida para ser la punta de lanza y fuerza de primera entrada de operaciones de combate o de gestión de crisis en ambientes inestables e inseguros. Por lo que parece legítimo poder preguntarse, ¿fue la Operación Asistencia al Terremoto en Pakistán una utilización eficiente de los medios?.

Por desgracia el terremoto de Pakistán no fue la última catástrofe natural que puso de manifiesto la falta de coordinación y de una respuesta rápida y eficaz por parte de la comunidad internacional ante situaciones de esta índole, así lo atestigua el terremoto de Haití de enero de este año, y me temo que también las inundaciones de Pakistán de este verano.

Para algunos la solución a esta falta de coordinación pasa por recurrir a la utilización de mecanismos como los diseñados por organizaciones como la OTAN y la Unión Europea, nos estamos refiriendo a las NATO Response Force y a los Battle Groups, para aprovisionar a las víctimas de desastres naturales de recursos básicos de manera urgente, argumentando que la lentitud en la respuesta internacional provoca crisis humanitarias de amplio espectro.

Los defensores de la utilización de estas estructuras militares argumentan que fueron constituidas para hacer frente a situaciones de crisis en cualquier parte del mundo y qué mejor forma de ser empleadas que ante una situación de crisis humanitaria como las que se vienen produciendo tras un desastre natural. Para los euroconvencidos no es suficiente el anuncio de José Manuel Durao Barroso de una movilización importante de recursos para ayudar en las inundaciones de Pakistán, no entienden *¿por qué no recurrir a los Battle Group, que son las unidades militares con que cuenta la UE para actuar en este tipo de situaciones?*⁵⁰.

3.5 Las inundaciones de 2010.

Durante el curso de la estación de los vientos monzones de 2010, Pakistán ha experimentado las peores inundaciones de su historia. Una porción del territorio pakistaní equivalente a la extensión de Gran Bretaña ha quedado cubierta por el agua. Las inundaciones han afectado a 84 distritos de un total de 121 en los que se encuentra dividido Pakistán. Más de 1700 personas han perdido sus vidas, y al menos un millón ochocientos mil hogares han sido destruidos o gravemente dañados⁵¹.

Las inundaciones comenzaron el 21 de julio. Según un comunicado de prensa de la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y de la Media Luna Roja del 19 de agosto⁵², casi un mes después, las inundaciones ya se habían cobrado la vida de 1500 personas, habían obligado a millones de personas a abandonar su vivienda y enormes superficies de las provincias del Punjab y Sindh seguían anegadas.

⁵⁰ MOYA, M. Ángeles “porque no se envía una Fuerza de Respuesta de la OTAN o un Battle Group de la UE a Pakistán” en Atenea seguridad y defensa. Diario Digital, 18/agosto de 2010. http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_2728_ESP.asp

⁵¹ UNITED NATIONS *Pakistan Floods Emergency Response Plans OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS* (OCHA), Ginebra, 2010. La traducción es propia. En línea: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFFiles2010.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/VDUX-89DTJ3-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFFiles2010.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/VDUX-89DTJ3-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)

⁵² La información está disponible en : <http://www.ifrc.org/sp/docs/news/pr10/4810.asp>

Una noticia de esta misma Federación anunciaba, el 17 de septiembre⁵³ que el desastre de las inundaciones monzónicas es una crisis que no para de agravarse, desde mediados de agosto de 2010 carecen de hogar, padecen hambre y se han quedado sin agua salubre y sin asistencia médica millones de personas. Y apuntaba hacia el aumento de estas cifras debido a las nuevas inundaciones en la región sureña de Sindh.

Por ello la prioridad en estos momentos se centra en la construcción de tanques para el agua potable, y en la concienciación a la población de que este es el agua que deben beber, ya que muchos de ellos siguen consumiendo agua contaminada porque detectan el sabor del cloro, como en la construcción de campos de concentración salubres y con un número adecuado de letrinas, y en la expansión de medidas higiénicas entre los que habitan estos campamentos, para conseguir un nivel aceptable de higiene.

Mientras, las organizaciones de carácter humanitario e internacional no paran de hacer llamamientos a la comunidad internacional, debido a la gran escasez de recursos para hacer frente a esta crisis. Sin embargo, a mi me da la impresión de que a pesar de que es una crisis que “acaba de nacer” se ha convertido en una crisis ya olvidada.

Aproximadamente, hasta el primer trimestre de 2011 no podremos tener una estimación de los daños que han causado las inundaciones.

⁵³ La información se puede consultar en: <http://www.ifrc.org/sp/docs/news/10/10091701/index.asp>

4. RETOS

4.1. Refugiados

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se creó en 1951, y en líneas generales, según destaca Arcos González⁵⁴ sus principales acciones con respecto a éstos abarcan:

1. Su protección mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos internacionales que los afectan.
2. La prestación de ayuda humanitaria de emergencia para satisfacer sus necesidades básicas.
3. La promoción de proyectos productivos cuando la situación de refugio se prolonga.
4. La búsqueda de soluciones duraderas a través de operaciones de integración en el país de asilo, repatriación o reasentamiento en terceros países, en estos dos últimos casos mediante proyectos de desarrollo.
5. La coordinación de los distintos actores de la cooperación internacional.
6. La puesta en marcha de mecanismos preventivos ante el riesgo de conflictos o en sus inicios.
7. La promoción de la toma de conciencia de gobiernos y opinión pública sobre la problemática de los refugiados.

Sin embargo, estas acciones están diseñadas para la atención de los refugiados en casos de conflicto bélico, y no atienden a los desplazados por causa de desastre natural, ya que el ACNUR sólo considera dentro de la definición de refugiado a las personas que han abandonado su país por temor a persecución por raza, religión u opiniones políticas, de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951⁵⁵, aunque reconocen que las personas desplazadas por las catástrofes tienen necesidades básicas similares y necesitan protección. Y

⁵⁴ ARCOS GÓNZALEZ, P (Dir) *La ayuda sanitaria en desastres*. Madrid, Fundación para la cooperación y Salud Internacional Carlos III, 2006, pág. 26.

⁵⁵ NACIONES UNIDAS *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Suiza, julio de 1951. En línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>

así mismo lo reconoció la propia organización recientemente⁵⁶: *El ACNUR ha jugado tradicionalmente un papel secundario, cuando no ausente, durante los desastres naturales. Su mandato se restringe a los refugiados – personas afectadas por persecuciones deliberadas o por la guerra – y recientemente ha sido ampliado a personas desplazadas dentro de las fronteras de sus propios países por causas similares.*

De nuevo, y como ya he señalado en el desarrollo del trabajo, el acontecimiento que hizo invertir esta corriente fue el terremoto de Pakistán de octubre de 2005, aunque ya puso sobre la pista a los funcionarios de ACNUR el tsunami de Indonesia de diciembre de 2004. Esto fue así porque transcurridos los primeros días después del terremoto, se hizo evidente que los servicios de ACNUR serían necesarios, justificándose esta realidad por dos razones: *en primer lugar, después de 25 años llevando a cabo operaciones a gran escala en Pakistán orientadas hacia la protección y atención de millones de refugiados afganos, con la posterior repatriación, el ACNUR es una de las agencias que disponen de más capacidad operativa en el terreno. En segundo lugar, después de décadas creando y administrando campamentos de refugiados en todo el mundo, el ACNUR es la agencia que más experiencia tiene dentro del sistema de las Naciones Unidas en la instalación y mantenimiento de campamentos y albergues de emergencia*⁵⁷.

Aún a pesar de esta sobrada experiencia, millones de personas en Cachemira y en la frontera noroeste pasaron varias noches a la intemperie porque las operaciones de ayuda sufrían retrasos ocasionados por la carencia de helicópteros, como consecuencia de las difíciles condiciones climáticas que obligaron a los helicópteros a permanecer en tierra, y por las dificultades logísticas para transportar grandes cantidades de material en una de las áreas más altas e inaccesibles del mundo.

Para ser del todo honestos, también hay que mencionar que tanto el trabajo de ACNUR, como el de otras agencias humanitarias sobre el terreno, se encontró muy obstaculizado en esta primera etapa por la lenta respuesta de donantes públicos y particulares.

⁵⁶ Información disponible en http://www.acnur.org/nuevaspaginas/pakistanterremoto/pakistan_index.htm

⁵⁷ Información disponible en: http://www.acnur.org/nuevaspaginas/pakistanterremoto/pakistan_index.htm

Así, el tsunami de Indonesia, el terremoto de Cachemira, el Katrina en EE.UU, o el más reciente terremoto de Haití, han demostrado más que de sobra que *los refugiados víctimas de los desastres naturales ya superan a los causados por los conflictos armados*⁵⁸.

Según se señala en el mismo artículo, la ONU estima que el aumento de refugiados en el mundo no responderá tanto a una huida de la violencia, o de extremas condiciones de pobreza, como al aumento de los espacios áridos y la erosión de la tierra en las áreas rurales más pobres, que conllevarán que los habitantes de éstas busquen otros espacios.

A pesar de que estas nuevas inquietudes acerca de los refugiados han tomado una mayor relevancia a partir de la magnitud que alcanzado los desastres naturales desde 2004, ya se venía gestando una discusión sobre el tema acerca de la idoneidad o no, de modificar los principios rectores sobre el desplazamiento interno.

Los principios rectores sobre el desplazamiento internos fueron reelaborados en la década de los noventa, para ser exactos en 1998, y sobre esta base fueron de nuevo corregidos en 2008. En ambas reelaboraciones se abrió el debate sobre si se debían incluir los derechos de los que habían quedado desarraigados debido a los desastres naturales. Los que consideraban que no debían ser tomados en cuenta, argumentaban que únicamente debían considerarse desplazados internos aquellos que huían de la persecución y la violencia, *o dicho de otro modo, aquéllos que reunían los requisitos para obtener la condición de refugiados si cruzaban alguna frontera*⁵⁹. No obstante la mayoría estaba de acuerdo con tenerlos en cuenta ya que ante catástrofes de esta índole, *algunos gobiernos suelen discriminar o desatender a determinados grupos por motivos políticos o étnicos, o no tienen en cuenta sus derechos humanos de otras maneras diversas*⁶⁰.

⁵⁸ Información disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/10/14/solidaridad/1129285134.html>

⁵⁹ COHEN, R. "El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales" en *Revista Migraciones Forzadas*, nº 32, 2009, pp. 58-60, pág. 58. En línea: <http://www.migracionesforzadas.org/apatridas.htm>

⁶⁰ *Ibiden*, pág. 59.

A pesar de ello todavía son muchos expertos, organizaciones internacionales y ONG que muestran su desagrado con tan amplia extensión de la definición de refugiado. Esta misma autora pone de ejemplo la situación de los desplazados a causa del tsunami de 2004, a los que el gobierno determinó calificar como sin techo, frente a los desplazado por el conflicto interno, que se encuentran más politizados y a los que el gobierno cerró el acceso a cualquier tipo de asistencia.

Otros términos a los que se suele recurrir para hacer mención a esta clase de refugiados son evacuados o víctimas del desastre, este fue el caso de EE.UU. ante el Katrina, al alegar que los desplazados internos son personas desplazadas debido a conflictos armados.

Lo que no se puede obviar es que existen grandes diferencias entre los desplazados por conflictos, y aquellos que lo son por desastres naturales, pero negar a los segundos tal condición es dar por sentado que no sufren la violación de sus Derechos Humanos, o que no tienen derecho a protección.

De nuevo siguiendo a Cohen, ésta señala que lo desplazados internos por causa de la consecuencias del tsunami de 2004 sufrieron la vulneración de los Derechos Humanos en los siguientes aspectos:

1. Violencia sexual y por motivos de género.
2. Reclutamiento de menores por parte de los combatientes.
3. Discriminación a obtener asistencia por motivos de étnia, casta o religión.
4. Falta de seguridad en algunas zonas de desplazamiento y retorno.
5. Las desigualdades en lo relativo a las propiedades y las indemnizaciones.

La conclusión que se obtiene de toda esta situación es que son necesarias leyes y políticas que protejan los derechos humanos en la respuesta a los desastres, y que la elaboración de las mismas no sólo compete a las organizaciones internacionales, sino que también deberían ocuparse de ello los diferentes Estados, en especial aquéllos de África y América donde parece que está inquietud aún no ha terminado de despertar.

Como respuesta a esta inquietante realidad, el ACNUR publicó un documento en 2009 que lleva por título *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*⁶¹. Dicho documento reemplaza al elaborado en 2008 acerca de los principios rectores sobre desplazamientos internos, y es susceptible de ser renovado según lo vayan requiriendo las circunstancias. Parte de la idea siguiente: *Hasta ahora, la comunidad internacional se ha enfocado fundamentalmente en los aspectos científicos del cambio climático con el propósito de comprender los procesos en juego y mitigar el impacto de la actividad humana. Sin embargo, el cambio climático es probable que signifique un problema humanitario y un desafío*⁶².

A partir de esas base sostiene que la mayoría de los desplazamientos tendrán un carácter interno, porque unas de las principales manifestaciones del cambio climático serán los desastres naturales, lo que obligará a poner en revisión a las capacidades de los actores humanitarios, y probablemente exigirá una redistribución de funciones y nuevos modelos de cooperación. En consecuencia, el marco internacional que regula la situación de los refugiados deberá verse obligado traspasar competencias a las diferentes autoridades nacionales. Con ello parece apuntar a que las competencias del ACNUR no se van a extrapolar hacia todo tipo de desplazamientos, y que en líneas generales va a seguir prestando su atención en contextos bélicos y tal vez en situaciones de catástrofe natural, pero prestando un análisis pormenorizado a cada caso particular.

Desde mi punto de vista, plantea una cuestión de bastante relevancia al plantear qué ocurrirá si llega el caso *del hundimiento de los pequeños estados insulares debido al aumento en el nivel de los mares. El fenómeno provocará la reubicación interna, así como la migración al extranjero en el momento en que el territorio ya no sea capaz de sostener la vida humana*⁶³.

⁶¹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, Ginebra, 2009. En línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6936.pdf>

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

Planteadas todas estas cuestiones, el ACNUR aún tiene otro frente abierto en cuanto a refugiados se refiere. Me refiero a la modificación que debería hacer sobre las directrices recogidas en su manual⁶⁴ para situaciones de emergencia, y en especial en el capítulo en el que hace referencia a la gestión de crisis con refugiados. A pesar de que las líneas de actuación que en él se reflejan están pensadas para los refugiados por cuestiones de conflicto, voy a recoger aquí algunos aspectos que creo son útiles para ambos tipos de refugiados. En este manual se hace una especial mención a lo imprescindible que resulta para una buena gestión de emergencia contar con los recursos precisos, y sobre la necesidad de contar con una capacidad para utilizarlos de una manera eficaz.

Siguiendo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁶⁵ por capacidad entendemos la aptitud organizativa interna en la que se incluye la planificación, dotación personal, estructura, sistemas, procedimientos, directrices, flujo de información, comunicación, toma de decisiones y apoyo administrativo. Y por recursos entendemos que son los medios económicos y humanos, el material de socorro, el equipo de apoyo, los instrumentos e instalaciones.

Para que una respuesta a una situación de emergencia sea exitosa ambas deben trabajar acompañadas, sin embargo resulta más imprescindible un buen nivel de capacidad, que de recursos, porque con una buena gestión y organización se puede sacar un buen partido de los recursos, aún cuando estos sean escasos. La capacidad de acción durante la gestión de emergencias es fundamental, aunque habitualmente se suele dar mayor importancia a los recursos durante la fase de planificación y operativa, pero es la capacidad de acción la que determina la calidad de la respuesta a la emergencia. Una organización bien capacitada tiene más posibilidades de poner en marcha una operación creíble y efectiva y de atraer los recursos necesarios.

⁶⁴ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS *Manual para situaciones de emergencia*, Ginebra, 1992, pág. 44. En línea: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=792

⁶⁵ *Ibidem*, Pág 47.

No obstante no hay que olvidar que para que la gestión de emergencia sea eficaz, debe acordarse la debida prioridad a la utilización y al desarrollo de la capacidad a lo largo de las distintas fases de la operación. Aunque gran parte de la capacidad necesaria debe haber sido prevista con antelación, también puede desarrollarse durante la operación.

El ACNUR considera que para que la gestión a lo largo de una emergencia con refugiados finalice correctamente, deben desarrollarse las capacidades de liderazgo, la planificación y de organización y coordinación, y deben ser asumidas tanto a nivel institucional como personal, porque si no es así probablemente se producirán importantes deficiencias en la gestión de la operación de emergencia.

Por liderazgo entendemos: el proceso de crear y comunicar la visión que se tiene de la operación de emergencia, y de proporcionar una dirección estratégica clara para cada acción, incluso en situaciones de gran incertidumbre y riesgo. Para que la gestión llegue a buen termino hace falta liderazgo, que exige que, una vez que se han tomado las decisiones, éstas sean aplicadas correctamente. Esta disciplina es vital en las situaciones de emergencia, en las que a menudo no hay tiempo para explicar los elementos que intervienen en el asunto. Aunque en la medida de lo posible, las personas implicadas directamente deben contribuir a la toma de las decisiones que les afectan, la responsabilidad final reside en el funcionario del ACNUR que está al mando.

Cuando hablamos de planificación nos referimos a la estructuración del proceso de evaluar la situación, definir los objetivos inmediatos y metas a largo plazo, y de las actividades para llevarlas a cabo. La planificación es vital antes y durante una emergencia; la planificación de operaciones debe basarse en una evaluación detallada de las necesidades y recursos.

En cuanto a organización y coordinación abarca el establecimiento de sistemas y mecanismos para alcanzar un objetivo determinado y la coordinación entre las personas y las organizaciones para trabajar unidos, de una forma lógica hacia un objetivo común. Esto supone seleccionar, formar y supervisar al personal, asignar y definir las funciones y responsabilidades de todos los implicados, así como estructurar la comunicación y el flujo de

información. En una situación de emergencia, la coordinación es un aspecto crucial de la organización.

Pero además la gestión de emergencia debe organizarse de modo que la responsabilidad y la autoridad se deleguen hasta el más bajo nivel jerárquico posible, debiendo ejercerse asimismo tan cerca de la operación o de sus beneficiarios como sea posible. La estructura de la gestión debe organizarse de manera que la asignación de responsabilidades en cada acción, incluidas las decisiones directivas, sea clara. Las personas que toman las decisiones deben ser aquellas que cuentan con el nivel adecuado de conocimientos para ello, debiendo responsabilizarse de garantizar su cumplimiento y seguimiento. La implicación de un innecesario número de capas jerárquicas directivas o de personas en la toma de decisiones y en la responsabilidad de su aplicación, confunde y hace más difícil la asignación de responsabilidades. La ambigüedad y la falta de simplicidad en la definición de las responsabilidades también retrasa las acciones. La supervisión y la evaluación del funcionamiento con respecto a los planes y la puesta en marcha de los cambios necesarios.

La fase final de una operación de emergencia es la transición desde la respuesta de emergencia hasta la ayuda a largo plazo (cuidados y mantenimiento) y las soluciones duraderas (repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento). El tiempo empleado en suministrar ayuda de emergencia debe ser el mínimo indispensable y en la planificación y ejecución se deben tener siempre en cuenta las acciones a largo plazo. La importancia del equilibrio entre las acciones a corto y a largo plazo es patente en algunos de los sectores más importantes.

No es posible ofrecer una buena respuesta a una emergencia sin una buena preparación. La preparación para emergencias puede definirse como: *la planificación y adopción de medidas que garanticen la disponibilidad de los recursos necesarios, a tiempo, para satisfacer las necesidades de emergencia prevista y de la capacidad para utilizarlos*⁶⁶. Por ello la

⁶⁶ *Ibíd*em, pág. 50.

característica principal de las medidas que vayan a adoptarse en la etapa preparatoria debe ser que permitan una intervención rápida y eficaz.

Para garantizar que esto vaya a ser posible, el ACNUR dispone de una serie de recursos en reserva, centralizados para intervenir en situaciones de emergencia, que se han ideado en función de experiencias anteriores de emergencia. Comprenden asistencia para el personal, recursos humanos y financieros, bienes y servicios de asistencia a las operaciones y reservas de productos de emergencia centralizados, y pueden estar listos para su utilización en muy poco tiempo.

Así la planificación de contingencia reduce el tiempo de producción necesario para poner en marcha una respuesta efectiva y resulta un instrumento fundamental para desarrollar una mayor capacidad de respuesta. Alerta precoz y planificación de contingencia son medidas claves en la fase de preparación. El proceso de planificar la contingencia permitirá la identificación por adelantado la identificación de las lagunas existentes en los recursos. Un plan realista puede alentar a los donantes y demás entidades a que proporcionen los recursos que faltan.

4.2 Cooperación cívico-militar

Las operaciones de paz aparecieron de la mano de ONU en 1945. De ahí hasta el final de la Guerra Fría, estas misiones militares no incluían en sus mandatos consideraciones de acción humanitaria y apenas tenían contacto con el despliegue humanitario. Con el final de la Guerra Fría, y el nuevo contexto internacional que va a surgir, la población civil pasó a ser blanco y víctima de los conflictos que se generaron dentro de este nuevo orden, que además traía parejo nuevas amenazas como el terrorismo, el crimen organizado o los estados fallidos. En opinión de Raggio⁶⁷ para combatir estas nuevas amenazas, los estados supieron hacer el mejor

⁶⁷ RAGGIO, B. "La cooperación cívico-militar en operaciones humanitarias" en SOLER I LECHA, E y CARBONELL AGUSTÍN, L. (Eds.) *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*. CIDOB, Barcelona, 2008, pp. 110-119, pág. 113. En línea:

uso tanto de sus capacidades civiles como militares, y así fue como se fue construyendo una ayuda humanitaria que terminó por convertirse en una herramienta de gestión de crisis y conflicto.

La organización que mejor ha sabido captar esta creciente necesidad ha sido la ONU. Ya en 1991 creó el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), que en 1997 sería reconfigurada y elevada a la categoría de agencia, con la instauración de la Agencia de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Una de las principales finalidades que ésta perseguía era la reafirmación de la coordinación entre lo humanitario y lo militar. Precisamente el calificativo de humanitario aplicado a determinadas intervenciones militares lo empleo la ONU al considerar que así se eliminaba la imprescindible diferenciación que debe existir entre lo militar y lo humanitario sobre el terreno⁶⁸.

A medida que fuimos alejándonos del final de la Guerra Fría, el panorama internacional comenzó a reconfigurarse de nuevo, y con ello se han generado nuevos espacios y nuevos problemas en los que esta colaboración se hace de nuevo necesaria. El actor que en la actualidad mejor ha sabido captar esta nueva realidad es la Unión Europea, ya que se ha erigido en la única organización que ha sabido aunar componentes civiles, militares, policiales y judiciales.

La discusión en torno a la cooperación cívico-militar arranca de una realidad más compleja que no es otra que el debate permanente que existe en torno a la idoneidad o no de la participación de las Fuerzas Armadas en las acciones de ayuda humanitaria y en las tareas de reconstrucción.

La postura generalizada entre la mayoría de los actores que prestan ayuda humanitaria, se muestra contraria a intervención militar en operaciones de ayuda humanitaria, y así se refleja en artículos de prensa, en seminarios y talleres, e incluso en documentos formales sobre

http://www.cidob.org/es/publicaciones/libros/monografias/vi_seminario_internacional_sobre_seguridad_y_defensa_en_el_mediterraneo_la_seguridad_humana

⁶⁸ Ibídem, Pág. 115

cooperación para el desarrollo. Todo este malestar tiene su inicio en el incremento del número de operaciones de este tipo en el que se han visto involucradas las Fuerzas Armadas, pero quizá esta presencia no sería necesaria si no fuera *porque los conflictos actuales se caracterizan por una espectacular presencia civil y por un elevado incremento de los actores y de su participación en el conflicto en sus más diversas formas. Entre esos actores se encuentran las Fuerzas Armadas, en intervenciones que van desde apoyo logístico hasta la prestación directa de asistencia. Es decir, intervienen mediante un apoyo flexible y ad hoc, ajustado en todo momento a las necesidades*⁶⁹.

Puede que sí interpretamos el incremento de actores en la prestación de ayuda humanitaria como un elemento positivo, y que bien avenidos y coordinados podían generar una ayuda humanitaria de calidad, en vez de interpretarlos en clave excluyente, todos los actores se centrarían en realizar sus funciones correctamente. Digamos que esta es la línea en la que las Fuerzas Armadas interpretan su presencia en estas operaciones, no como usurpadores de funciones, sino como un actor más que entra en escena cuando sus habilidades son realmente las idóneas para una circunstancia dada. No hay que olvidar, por tanto, que toda operación militar, independientemente de su tipo, esta asociada a un componente civil, y así lo hemos visto cuando hemos analizado las Directrices de Oslo. Obviamente el componente civil estará presente en diferentes proporciones según se trate de misiones de combate, de paz o humanitarias.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, podemos afirmar que las Fuerzas Armadas en sus intervenciones tienen muy claro el principio de la complementariedad, evitando, en razón de éste, la duplicación de capacidades y recursos en relación con los aportados por otros actores, y se apoya principalmente en el valor añadido que las Fuerzas Armadas pueden aportar a la hora de mitigar el sufrimiento humano.

⁶⁹ *Ibidem*, pág. 111

Así como afirma Raggio⁷⁰ ninguna organización, entidad o colectividad tiene asignada en exclusiva a través de ninguna ley o tratado, la tarea de mitigar todo este sufrimiento. Sino que se trata de una tarea que deben abordar conjuntamente todos aquellos que tienen alguna capacidad para ello, ya sean entidades oficiales o particulares, cada uno de la forma en que mejor pueda aportar su contribución sin exclusiones.

No existe ninguna fuerza militar que no asiente su funcionamiento y organización sobre unos principios de unidad, disciplina y jerarquía, y su capacidad para desplegarse ágil y ordenadamente sobre el terreno, para concentrar medios aparatosos en poco tiempo o para realizar transportes masivos. Todo esto conforma y predispone a las fuerzas militares como un actor cualificado, y porque no deseable, para participar en este tipo de misiones. Nunca podrá crearse una complementariedad entre dos, o más, actores si entre ellos no existe una voluntad de crear espacios de diálogo y entendimiento.

A pesar de que el día a día de actores humanitarios debería corresponderse con la teoría explicada en las líneas superiores, la realidad es que la acción conjunta cívico-militar reviste problemas de diversa índole, aunque quizás las más significativas estén relacionadas con las diferencias de procedimientos que existen en los ámbitos de las relaciones personales, administrativas y operativas. Salvar estas diferencias sólo será posible a partir del establecimiento de una estrecha compenetración y colaboración entre civiles y militares que nacerá de un permanente contacto, entrenamiento y cooperación, fruto del respeto mutuo entre los distintos procedimientos operativos.

4.3. Las donaciones y los donantes.

La Buena Donación Humanitaria establece un marco de discusión para los donantes a partir del cual establecer actuaciones de referencia y mecanismos que fomenten la responsabilidad y

⁷⁰ *Ibidem*, pág. 112

la transparencia. Los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria⁷¹ fueron aprobados en Estocolmo el 17 de junio de 2003 por Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Considero que lo referente a los Principios de la acción humanitaria, ya han sido desarrollados en las páginas precedentes, por lo tanto, en lo que concierne a este documento, en este apartado, voy a pasar a analizar las bases y fundamentos sobre las que debe descansar una buena práctica para la financiación, gestión y responsabilidad de los donantes.

En lo que respecta a la financiación este documento recoge que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no debe producirse nunca en detrimento de las necesidades de las crisis que previamente existían. Es necesario que la financiación se adapte en todo momento a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, así como esforzarse por asegurar la previsión y la flexibilidad en la financiación a agencias de las Naciones Unidas, fondos y programas y otras organizaciones humanitarias clave. Resulta imprescindible una planificación financiera y una definición de prioridades transparentes y estratégicas por parte de las organizaciones ejecutoras que permita en todo momento explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, así como contemplar la posibilidad de introducir acuerdos de financiación a largo plazo. Debe contribuir responsable y equitativamente a los llamamientos Inter-agencias consolidados de la ONU y a los llamamientos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna, y apoyar activamente la formalización de Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP en sus siglas en inglés), y reconocerlos como instrumentos primordiales de la planificación estratégica y de coordinación de emergencias.

Se recomienda a los donantes que estén preparados para ofrecer apoyo en la ejecución de acciones humanitarias, incluido la facilitación de acceso seguro. Además de apoyar los

⁷¹ OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *Directrices de Estocolmo para los principios y buenas prácticas en la donación humanitaria*, junio de 2003. En línea: <http://ochaonline.un.org/>

mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias incluida, cuando así se requiera, la asignación de fondos para fortalecer la capacidad de respuesta. Es imprescindible que los donantes contribuyan a reafirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En las situaciones, que por su carácter especial, requieran de la intervención de las capacidades y recursos militares, vigilar que ésta se acoja en todo momento al derecho internacional humanitario y a los principios humanitarios, y que reconocen la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias. Y que su acción se enmarque siempre bajo las Directrices de Oslo.

En cuanto al aprendizaje y la responsabilidad, los donantes participarán siempre de las iniciativas de aprendizaje y rendición de cuentas para un eficiente y eficaz desarrollo de la acción humanitaria. Promoverán las evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a crisis humanitarias, incluyendo las evaluaciones sobre la actuación de los donantes. Tratarán de asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y promoverán la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

Dos años después, en 2005, la totalidad de los 23 miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), organización multilateral, inserta en el sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se unieron a la propuesta. Se trata de la primera iniciativa de este tipo realizada por y para países donantes. Desde su lanzamiento, en 2003, se celebran reuniones anuales para revisar avances y establecer prioridades.

Respecto a la coordinación cívico-militar que he venido desarrollando en el apartado anterior, estos principios⁷² especifican claramente que el uso de los medios militares debe ser el último recurso al que acudir, y que su uso debe ser limitado en el tiempo, así como que la presencia

⁷² RAGGIO, B. "La cooperación cívico-militar en operaciones humanitarias" en SOLER I LECHA, E y CARBONELL AGUSTÍN, L. (Eds.) *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*. CIDOB, Barcelona, 2008, pp. 110-119, pág. 116. En línea: http://www.cidob.org/es/publicaciones/monografias/monografias/vi_seminario_internacional_sobre_seguridad_y_defensa_en_el_mediterraneo_la_seguridad_humana

militar será sustituida por ayuda civil en cuanto sea posible, de lo que se extrae en conclusión que las operaciones siempre deben conservar su carácter civil. Además específica, y luego se recogerá en las Directrices de Oslo, que el personal participante en misiones humanitarias, debe ir desarmado si es posible, y no participar en la distribución de ayuda. Por todo ello, se refuerza el papel primordial y de liderazgo de las organizaciones civiles en la ayuda humanitaria, particularmente en conflictos.

Dentro de las operaciones humanitarias en las que ha prestado ayuda el elemento militar, quizá la que más suspicacias haya levantado en torno a la cuestión de la financiación haya sido en el terremoto de Pakistán. Por ello no está demás explicar cual es la regla general a aplicar por la OTAN, y para ello voy a recurrir a la explicación del procedimiento que recoge Enrique Vega Fernández⁷³. Lo general es que cada Estado miembro asuma los gastos que ocasiona su participación en cada operación concreta, respondiendo la OTAN con los gastos considerados comunes o de difícil asignación. Sin embargo, el presupuesto civil de la Organización puede ser utilizado para el mantenimiento de operaciones en el espacio de la Partnership For Peace o fuera de este espacio euroatlántico, también se enmarcan dentro de esta segunda posibilidad la asignación del presupuesto militar para el sostenimiento de los cuarteles generales multinacionales en las operaciones de respuesta a crisis. De esta última partida presupuestaria es de donde se debió haber financiado la participación de la OTAN en la gestión de crisis, y no de los recursos asignados para la ayuda humanitaria. Sin embargo, este no fue el caso de Gran Bretaña: *el Ministro para el Desarrollo Internacional, Hilary Benn, decidió cubrir los costes operativos adicionales que provocó el despliegue de tres helicópteros Chinook y un regimiento de ingenieros cargándolos al presupuesto del desarrollo internacional. Y mediante el empleo de una línea de financiación diferente el Ministro Benn pudo también realizar una aportación significativa a la fundación de la OTAN que sufragó los gastos del puente aéreo*⁷⁴.

⁷³ VEGA FERNÁNDEZ, Enrique "Operaciones multinacionales de socorro en emergencias" en Ministerio de Defensa. *La intervención de las fuerzas armadas en apoyo a las catástrofes*. Documentos de seguridad y defensa nº 20, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, octubre 2008, págs. 13-34., pág. 24.

En línea: http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/20.pdf

⁷⁴ JOCHEMS, Maurits "El creciente papel humanitario de la OTAN" en *Revista de la OTAN*, primavera de 2006. En línea: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/spanish/art4.html>

El autor del texto alaba el mecanismo improvisado por el Ministro británico, ya que de esta manera un ministerio de cualquier país miembro de la OTAN, que abarque competencias de desarrollo, no necesitará mantener y desplegar su propia flota de helicópteros, evitándose con ello la duplicidad de recursos, ahorrando, todo sea dicho, una cantidad bastante importante a las arcas estatales.

Sin embargo, también expone que para institucionalizar estos mecanismos sería también necesario revisar la definición del concepto de ayuda oficial al desarrollo (ODA), ya que *al parecer, la financiación de helicópteros militares para operaciones de ayuda ante desastres no puede incluirse como ayuda oficial al desarrollo según la definición actual del término. Esto supone una ausencia de incentivo para los restantes ministros del desarrollo a la hora de copiar la iniciativa de su homónimo de Reino Unido*⁷⁵.

Por último el autor señala que el caso de Pakistán constituye el ejemplo perfecto para la cuestión de la reforma de la financiación, puesto que fueron las Naciones Unidas las que solicitaron a la OTAN que estableciera un puente aéreo y desplegara helicópteros, parece lógico que a los países miembros de la OTAN se le permitiera introducir parte de los costes adicionales ocasionales por sus fuerzas armadas en misiones de ayuda internacional en los presupuestos de ayuda y desarrollo, o si no que *las Naciones Unidas les reembolsaran directamente con cargo a los fondos obtenidos para la financiación de este tipo de operaciones*⁷⁶.

Con todo este relato, el autor se ha saltado por completo dos principios básicos, uno que ninguna fuerza militar puede intervenir en caso de desastre natural si no es requerido por el país damnificado o por la ONU, y dos, que toda operación de este tipo se encuentra siempre bajo supervisión directa de una organización de carácter civil.

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ *Ibidem.*

Como ya expliqué en su momento, la misión principal del CERF consiste en centralizar todas las aportaciones de los donantes, para que cuando ocurra una situación de emergencia puedan acudir a esta entidad a pedir un préstamo, que luego será reembolsado, para que de esta manera el dinero del fondo siempre este activo y disponible si una nueva crisis sobreviniera.

Sin embargo parece que no todo el dinero que los donantes depositan en él, utilizando la terminología de Oxfam Internacional⁷⁷, es dinero "nuevo". Por dinero "nuevo" esta organización entiende los fondos adicionales a otras contribuciones humanitarias. Para que el CERF pueda llegar a ser un mecanismo de financiación efectivo, las contribuciones de los donantes deben estar compuestas de dinero "nuevo". Puesto que el CERF ha sido creado para completar, y no para reemplazar, a otras fuentes de financiación humanitaria, no podrá ser completamente efectivo si las contribuciones se hacen en perjuicio de otras contribuciones de carácter bilateral.

La cantidad de desastres naturales ocurridos en menos de un año (diciembre de 2004-octubre 2005), el tsunami, los huracanes y el terremoto, pudieron afectar a la capacidad de una pronta respuesta a las necesidades humanitarias. Parece que la misma situación vivimos en la actualidad ante las inundaciones que han asolado Pakistán este verano, después de los terremotos de Haití y Chile de principios de año. La respuesta internacional a las inundaciones ha sido lenta, aunque las inundaciones y sus consecuencias han afectado a millones de personas, por otro lado también ha sido evidente que a pesar del terremoto de 2005, el ejército pakistaní no ha logrado mejorar sus capacidades, pero tampoco lo han hecho las agencias de ayuda internacional.

⁷⁷ OXFAM INTERNACIONAL *El Fondo Central para Emergencias de Naciones Unidas: un año después*. Informe de Oxfam Internacional, marzo 2007. Pág. 14 En línea. http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8249/070308_CERF.pdf

4.4. La cuestión de género.

Que la cuestión de género sea hoy uno de los ejes vertebrados de muchas medidas educativas y que se encuentre intrínsecamente relacionado con muchos aspectos de nuestra vida, aunque ni siquiera seamos conscientes de ello, desde mi punto de vista, es debido a dos acontecimientos.

El primero de ellos fue la celebración de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁷⁸ que puso de relevancia la importancia del trabajo estatal para la eliminación de la discriminación contra las mujeres, y para conseguir la igualdad. El otro aporte fundamental de la CEDAW fue el reconocimiento oficial de los derechos de las mujeres como derechos humanos específicos por la Asamblea de las Naciones Unidas. Lo novedoso de esta declaración fue su carácter vinculante, que obliga a los Estados que la adopten a incluir estas normas universales en sus leyes nacionales y a tomar las medidas adecuadas para lograr la erradicación de la discriminación de las mujeres. *Hasta el 29 de abril de 2009, 186 estados habían ratificado la Convención*⁷⁹. Sin embargo no todos los países que la han aprobado, la ponen en práctica sin reservas, la justificación viene fundamentada por varias razones: incompatibilidad con el derecho nacional o con el derecho consuetudinario, con la libertad religiosa o con otras cuestiones culturales.

En 1945 las Naciones Unidas, en su carta sobre los Derechos Humanos, recogía la igualdad entre hombres y mujeres. Pero las desigualdades y los abusos hacia las mujeres, sólo por el hecho de serlo, han permanecido desapercibidas y han carecido de interés en las agendas de la política internacional. Los mecanismos internacionales de protección de Derechos Humanos, igual que los desarrollados en el derecho internacional humanitario, en el derecho internacional penal y en el derecho internacional de los refugiados, no fueron ideados para dar respuesta a las experiencias de las mujeres.

⁷⁸ La CEDAW es un Comité de la ONU establecido por el artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de sus disposiciones.

⁷⁹ <http://www.redsemlac.net/noticias/CEDAW/Cedaw1.htm>

El segundo acontecimiento fue la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la mujer⁸⁰ celebrada en Beijing en 1995. Sin dudar podemos afirmar que la teoría de género debe su actual posición a esta Conferencia, ya que es en este momento y en este lugar, donde se reconocería oficialmente el enfoque de Género en el Desarrollo (GED)⁸¹, sustituyendo el enfoque anterior de Mujeres en el Género (MED). Después de Beijing se han celebrado más conferencias, Beijing +5 en 2000 y Beijing +10 en 2005, con la finalidad de analizar los avances internacionales en materia de igualdad de género, y se ha demostrado que es posible llegar a un acuerdo en cuestiones referidas a la desigualdad y la discriminación contra las mujeres, no obstante de las diferencias culturales, las especificidades regionales y las distintas posturas ideológicas y teóricas.

Sin la estela marcada por estos dos referentes, el Proyecto Esfera⁸² no atendería a la necesidad de igualdad de derechos entre mujeres y hombres que se encuentra recogida explícitamente en los documentos relativos a los derechos humanos que forman la base de la Carta Humanitaria. Las mujeres y los hombres, las niñas y los niños, tienen los mismos derechos a recibir asistencia humanitaria; a ser respetados por su dignidad humana; a que se reconozcan sus iguales capacidades humanas, incluida la capacidad de elegir; a contar con las mismas oportunidades de actuar en base a sus propias elecciones; y a disponer del mismo grado de poder para influir en el resultado de sus acciones.

Las repuestas humanitarias tienen mayor efectividad cuando se basan en un claro entendimiento de las diferentes necesidades, vulnerabilidades, intereses, capacidades y estrategias de afrontamiento de los hombres y mujeres, así como las diferentes repercusiones que tienen en ellos y ellas los desastres. Los objetivos humanitarios de proporcionalidad e

⁸⁰ La I Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la mujer se celebró en México en 1975.

⁸¹ El enfoque GED establece dos estrategias complementarias: la transversalidad de género y el emponderamiento de las mujeres. La transversalidad persigue situar las cuestiones de la igualdad de género en el centro de las decisiones políticas, en las estructuras institucionales y en la asignación de los recursos relevantes para el desarrollo. Frente al enfoque MED que hunde sus raíces en la ideología feminista liberal y sitúa el origen de las desigualdades entre hombres y mujeres en el desigual acceso de las mujeres a los recursos productivos y que se tradujo principalmente en dos tipos de estrategias de desarrollo, equidad y antipobreza.

⁸² EL PROYECTO ESFERA. *Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre. El proyecto Esfera*. Ginebra, 2004, pág. 13.

imparcialidad suponen prestar atención a alcanzar igualdad entre hombres y mujeres, y garantizar resultados igualitarios.

A pesar de que el Proyecto Esfera ya se hace eco de la necesidad de incluir la perspectiva de género en la gestión de desastres naturales, aún en la actualidad constituye un reto a afrontar, igual que otros aspectos que he venido desarrollando. De nuevo el Tsunami y el terremoto de Pakistán fueron la pieza clave que hicieron darse cuenta a las agencias que prestan ayuda de emergencia de la necesidad de incluir esta perspectiva en sus líneas de actuación⁸³.

Por su parte Intermón Oxfam ya se ha pronunciado al respecto y ha establecido su posición de Oxfam Internacional sobre cuestiones de género en conflictos y crisis humanitarias⁸⁴. En líneas generales este posicionamiento se corresponden con los retos que la cuestión de género plantea ante desastres naturales y que recoge Victor de Currea- Lugo⁸⁵.

El primer aspecto al que hay que prestar atención es sí los campos de desplazados se adaptan a las necesidades específicas de las mujeres, puesto que este va a ser su nuevo lugar de residencia, y por desgracia la permanencia en éstos, tanto para hombres como para mujeres, suele ser más larga de lo deseable. Los problemas de género que existían antes de que se produjera la situación de emergencia se trasladan a los campamentos, por lo que la violencia machista e intrafamiliar sigue existiendo en los campos, cuando no se ve agravada por el nivel de hacinamiento.

La asistencia médica en estos campamentos suele ser bastante reducida, por lo que la tasa de mortalidad se incrementa de forma considerable, en primer lugar porque si las medidas anticonceptivas en las zonas más propensas a sufrir riesgos naturales, por cuestiones que ya

⁸³ Así se explica en ASIAN PACIFIC FORUM ON WOMEN LAW AND DEVELOPMENT (APWLD) *Guidelines for gender sensitive disaster management*, 2006. En línea: http://www.apwld.org/pdf/Gender_Sensitive.pdf

⁸⁴ OXFAM INTERNACIONAL Posición de Oxfam Internacional sobre cuestiones de género en conflictos y crisis humanitarias. En línea: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oi_hum_policy_gender_and_humanitarian_es.pdf

⁸⁵ DE CURREA-LUGO, Víctor. "Género y Acción Humanitaria" en MOLINA, Estefanía y SAN MIGUEL, Nava (Coords.) (2009) *Universidad, género y desarrollo: I. Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo*. Madrid, Ediciones UAM. pp. 261-285.

he mencionado como la pobreza y la vulnerabilidad, están poco difundidas, en estas circunstancias su utilización se reduce hasta niveles ínfimos. Y en segundo lugar por la escasez de cuidados prenatales, que la mayoría de las veces terminan siendo asumidos por parteras tradicionales sin ninguna capacidad de atender o remitir oportunamente las complicaciones que pueden presentarse en un parto. Además las propias mujeres sólo buscan ayuda en el momento último del parto, y la respuesta más común es no encontrar hospitales cercanos, ni facilidades de transporte médico. *En consecuencia podemos afirmar que los programas de salud de las mujeres tienen una lógica que no obedece al principio de equidad*⁸⁶.

Otro aspecto que deben contemplar las medidas de género en la gestión de desastres naturales es el de la violencia sexual. *La experiencia demuestra que la violencia de género estalla en momentos de crisis, en consecuencia las violaciones y la violencia sexual aumenta en intensidad y frecuencia en crisis y desplazamientos*⁸⁷. Las mujeres y las niñas tienen derecho a ser protegidas de toda forma de violencia de género que pueda afectarles: violencia doméstica, violación, violencia y esclavitud sexual y fecundación forzada. Oxfam Internacional⁸⁸ hace las siguientes recomendaciones a los gobiernos, las agencias de la ONU y demás instituciones:

1. Empezar acciones de apoyo y presión, autónomamente o en asociación con otros grupos, para promover el cumplimiento y afianzamiento de leyes y acuerdos importantes que prohíban dicha violencia
2. Mejorar y desarrollar continuamente la experiencia de la organización en la prevención y respuesta a la violencia sexual y de género.

Además señala que las respuestas humanitarias tendrían que dar todos los pasos posibles para proteger a la mujer de la explotación sexual y del abuso por parte de trabajadores

⁸⁶ DE CURREA-LUGO, Víctor. "Género y Acción Humanitaria" en MOLINA, Estefanía y SAN MIGUEL, Nava (Coords.) (2009) *Universidad, género y desarrollo: I. Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo*. Madrid, Ediciones UAM. pp. 261-285. Pág. 269.

⁸⁷ OXFAM INTERNACIONAL *Posición de Oxfam Internacional sobre cuestiones de género en conflictos y crisis humanitarias*, pág. 5. En línea:http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oi_hum_policy_gender_and_humanitarian_es.pdf

⁸⁸ *Ibidem*, pág. 5

humanitarios y fuerzas de pacificación, adoptando y cumpliendo plenamente una política de tolerancia cero.

Desde mi punto de vista, una acción principal para la erradicación de la violencia sexual en estos contextos consiste en visibilizar el máximo posible la existencia de la violencia sexual. Que la sociedad sea consciente de esta realidad contribuye a la disminución de la culpabilidad que frecuentemente sienten los individuos que sufren estas agresiones, y por lo tanto puede contribuir al aumento de las denuncias, lo que en última instancia debería traducirse en un incremento de medidas judiciales y policiales que erradiquen esta trágica realidad.

Otro aspecto de vital importancia al que se debe prestar atención dentro de la ayuda de emergencia, es al de la cuestión nutricional. En las sociedades tradicionales parece existir una regla no escrita, por la cual los mejores alimentos son destinados a los elementos más fuertes de la familia, o a los que así son considerados, es decir hombres y en menor medida niños. Así las mujeres, y especialmente niñas y ancianas, quedan excluidas de la distribuciones de alimentos, o sus asignaciones son mucho menores a la de sus parientes masculinos. No puedo dejar de señalar, respecto a esta cuestión, el caso de las mujeres embarazadas, para las que no son suficiente las distribuciones alimentarias generales, sino que requieren suplementos nutricionales adecuados. Por último señalar, *que las mujeres y la población infantil son de hecho los responsables de la recolección de agua la mayoría de las veces y esto les obliga a desplazarse incluso varios kilómetros*⁸⁹. Estos roles se perpetúan en la vida en los campamentos, por lo que una buena distribución de agua puede contribuir a que las mujeres reduzcan el tiempo que dedican a estas tareas, y puedan emplearlo para otras actividades, y los menores de edad puedan regresar a la escuela.

⁸⁹ DE CURREA-LUGO, Víctor. "Género y Acción Humanitaria" en MOLINA, Estefania y SAN MIGUEL, Nava (Coords.) (2009) *Universidad, género y desarrollo: I. Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo*. Madrid, Ediciones UAM. pp. 261-285. Pág.276.

5. CONCLUSIONES.

Creo que no falto a la verdad si afirmo que 2005 planteo un antes y un después en cuanto a gestión de desastres naturales. El año empezó bajo la conmoción que generó a nivel internacional el tsunami de Indonesia del 26 de diciembre de 2004. En mi opinión, la elevada presencia de extranjeros en el lugar consiguió despertar una nueva conciencia. Los ciudadanos de los países desarrollados vivieron en primera persona esta catástrofe, y pasaron por las mismas penurias y angustias que los habitantes de los países en vías de desarrollo. De nuevo, un terremoto, esta vez en Pakistán, volvió enseñarnos la cara más cruel de la naturaleza.

Pero como explico en la primera parte de este trabajo, que un riesgo natural se convierta en una catástrofe depende de muchas variables. Por ello, la ONU volvió a recapacitar sobre la extrema importancia que para la reducción de riesgos tiene una buena prevención y una buena educación. Para que esta prevención y educación de buenos resultados, debe existir un trabajo en cadena, que comience con la concienciación de poblaciones y sociedades, pasando por todo tipo de administraciones, hasta llegar a las organizaciones internacionales. Por otra parte, la ONU también fue consciente de que para ofrecer una buena respuesta ante un desastre natural, es necesario que las diferentes organizaciones que prestan ayuda de emergencia y humanitaria cuenten con los medios suficientes para ofrecer una asistencia óptima. Muchas veces esta asistencia no puede ser prestada adecuadamente por la falta de medios, por ello creó el Fondo Central para Emergencias. Por último, la ONU también se percató, de que en ocasiones las adversidades que se plantean ante hechos de este tipo, necesitan procedimientos y materiales que no se contemplan en las organizaciones civiles, y que sin embargo son habituales dentro de la organización militar.

Debido a su larga trayectoria como proveedoras de ayuda humanitaria, las ONG se encuentran en posesión de una amplia experiencia en el campo de la gestión de crisis. Gracias a ella, la gestión de las ONG son mucho más efectivas en la gestión de crisis, que la de ninguna otra organización internacional. Como ya creo haber señalado con anterioridad, las grandes catástrofes naturales tienen tendencia a producirse en países en vías de desarrollo, y muchas

ONG realizan su labor sobre el terreno en estos países, por lo que cuando sobreviene una situación de este tipo, tienen más capacidades para ofrecer una respuesta más acertada. Esto es así, por que su trabajo directo con las poblaciones les hace conocer cuáles son sus necesidades verdaderas, y en mi opinión esta es la razón principal por la reclaman su acceso directo al Fondo Central Para Emergencias de Naciones Unidas.

A veces las ONG mantienen una aptitud demasiado proteccionista sobre esta experiencia. El fin último de todas estas organizaciones es conseguir ofrecer una ayuda adecuada, y que se logre salvar el mayor número de vidas posibles, por ello las ONG deberían abrirse más al diálogo y a la colaboración, en especial con las Fuerzas Armadas.

La Unión Europea es, es términos coloquiales, “una recién llegada” a la ayuda de emergencia y humanitaria, y en consecuencia a la gestión de crisis, y más en el caso concreto de los desastres naturales. Pero, al calor de mis lecturas puedo concluir que está intentando hacer una buena construcción de sus capacidades aunando características civiles y militares. Esta conjunción le aporta una flexibilidad que ninguna de las otras organizaciones internacionales, de las que se han tomado en esta investigación como objeto de estudio, tienen, ni tendrán, porque dentro de ellas no existe este anhelo, salvo en el caso de las Naciones Unidas, en que se puede observar cierta inquietud hacia esta tendencia.

A pesar de este panorama tan halagador y optimista, me atrevería a pronosticar, que las gestiones de crisis, y la prestación de ayuda de emergencia y humanitaria, en las que en un futuro se vea envuelta la Unión Europea, van a estar muy determinadas por sus intereses en política exterior.

Desde mi punto de vista, considero que las organizaciones militares, en este caso me refiero a la OTAN, no deberían verse involucradas por norma habitual en la gestión de desastres, a pesar, todo sea dicho, de su excelente participación en el caso de Pakistán, y de otras emergencias. Las organizaciones militares tiene una forma de ser que no termina de encajar con las necesidades de estas situaciones. Pero, también es verdad, que por razones de seguridad, las equipaciones militares suelen estar a la vanguardia. Por ello creo que la

colaboración cívico-militar es imprescindible en las primeras fases de una emergencia, en las que son necesarias tareas que otros profesionales y organizaciones no están capacitados para afrontar.

Además se observa en las actuaciones de esta organización el ánimo por emprender tareas nuevas, siempre dejándose guiar por aquellos que ya llevan años en el terreno. No obstante no siempre los que llevan años en el terreno se muestran dispuestos a tender este puente a actores que ellos consideran intrusivos.

El terremoto de Pakistán puso de manifiesto, que por muchas situaciones de este tipo que se acontezcan, nunca se está del todo preparados para afrontarlos. De las organizaciones seleccionadas en el presente escrito, las que más presencia tuvieron sobre el terreno fueron las organizaciones de carácter no gubernamental y la OTAN, seguidas del personal de ACNUR. Reduciendo mucho, parece que ONU, a excepción de ACNUR como ya he mencionado, y la Unión Europea a través de ECHO, jugaron un papel más enfocado a la gestión económica. Esta situación me trae a la cabeza dos cuestiones, la primera, ¿por qué no avanzar hacia una firme y seria cooperación entre civiles y militares, si al fin y al cabo son ellos los que trabajan sobre el terreno?, y dos, ¿para cuándo se va a decidir la Unión Europea a utilizar sus Battle Groups para misiones de esta índole?

Creo que tanto la teoría como la práctica de estas organizaciones es muy competente en materia de gestión de crisis, no obstante quedan algunos hilos sueltos, que son los que he tratado de abordar en la última parte de la investigación, aunque seguro que se me escapan otros muchos. De estos retos que tendrán que afrontar las organizaciones, en un futuro que no se perfila muy lejano, me inquieta muy especialmente la situación de los desplazados internos, ya que intuyó que es un problema del que estas organizaciones son conscientes, pero no tienen capacidad para aportar una solución, por ínfima que sea, y peor aún, tampoco mucho esperanza en encontrarla. Espero equivocarme.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS
Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR,
Ginebra, 2009. En línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6936.pdf>

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS
Manual para situaciones de emergencia, Ginebra, 1992. En línea:
http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=792

ARCOS GÓNZALEZ, P (dir.) *La ayuda sanitaria en desastres*. Madrid, Fundación para la
cooperación y Salud Internacional Carlos III, 2006.

ARTEAGA, F. "La seguridad energética en Asia Central" en *Boletín del Observatorio Asia
Central*, n°7, enero-marzo 2010. En línea:
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTE
XT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari1-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTE
XT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari1-2010)

ASIAN PACIFIC FORUM ON WOMEN LAW AND DEVELOPMENT (APWLD)
Guidelines for gender sensitive disaster management, 2006. En línea:
http://www.apwld.org/pdf/Gender_Sensitive.pdf

COHEN, R. "El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales" en
Revista Migraciones Forzadas, n° 32, 2009, pp. 58-60. En línea:
(<http://www.migracionesforzadas.org/apatridas.htm>)

COMISIÓN EUROPEA DE AYUDA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN CIVIL (ECHO)
Informe anual de ECHO 2004. En Línea: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0580:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA DE AYUDA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN CIVIL (ECHO)
Informe anual de ECHO 2005. En Línea: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0441:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA DE AYUDA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN CIVIL (ECHO)
Informe anual de ECHO 2006. En línea: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0555:FIN:ES:HTML>

COMISIÓN EUROPEA DE AYUDA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN CIVIL (ECHO)
Informe anual 2007. En línea: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0449:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA DE AYUDA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN CIVIL (ECHO)
Informe anual 2008. En línea: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0290:FIN:ES:PDF>

DE CURREA-LUGO, Víctor. "Género y Acción Humanitaria" en MOLINA, Estefania y SAN MIGUEL, Nava (Coords.) *Universidad, género y desarrollo: I. Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo*. Ediciones UAM, Madrid, 2009, pág. 261-285.

DORRONSORO, Nicolás "Cachemira: la obstinación de la identidad" en *Papeles*, nº72, 2002, págs.73-80 http://www.anuarioasiapacifico.es/anuario2005/pdf/021Bernat_Masferrer.pdf

EL PROYECTO ESFERA. *Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre. El proyecto Esfera*. Ginebra, 2004.

EL PROYECTO ESFERA. *Estrategia esfera 2010-2015*. Ginebra 2009. En línea: http://www.sphereproject.org/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,368/Itemid,203/lang,english/

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. Terminología sobre la reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Naciones Unidas, 2009.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo, Japón, 18-22 de enero de 2005. En línea: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>

FONDO CENTRAL PARA EMERGENCIAS DE NACIONES UNIDAS. *Nota de orientación sobre la solicitud de donaciones*, febrero 2009. En línea: http://www.google.es/#hl=es&source=hp&q=ONG+y+su+acceso+a+los+fondos+del+CERF&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai=&fp=a075c5cce623974a

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS *Informe anual de 2008*. Naciones Unidas 2009. En línea: <http://www.unfpa.org/about/report/2008/es/ch4.html>

INTERNACIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES *Pakistan earthquake, emergency appeal*. Operation update n°33, 11/November/2009. En línea: http://www.ifrc.org/cgi/pdf_appeals.pl?05/05EA022OU33.pdf

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES *World Disasters Report 2009. Focus on early warning, early action*. Ginebra, 2010. En línea: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/wdr2009/WDR2009-full.pdf>

INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World. Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation* World Conference on Natural Disaster Reduction Yokohama, Japan, 23-27 May 1994. En línea: http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-yokohama-strat-eng.htm#top

JOCHEMS, Maurits "El creciente papel humanitario de la OTAN" en *Revista de la OTAN*, primavera de 2006. En línea: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/spanish/art4.html>

KELLER, E. Riesgos naturales: procesos de la tierra como riesgos, desastres y catástrofes. Madrid, Pearson Prentice Hall, Madrid, 2007.

MASFERRER, Bernat "India, Pakistán y la cuestión de Cachemira" en *Anuario Asia-Pacífico 2005*, pp.203-215. Cidob, Barcelona, CIDOB, 2006, págs. 203-215. En línea: http://www.anuarioasiapacifico.es/anuario2005/pdf/021Bernat_Masferrer.pdf

MOYA, M. Ángeles “¿Por que no se envía una Fuerza de Respuesta de la OTAN o un Battle Froup de la UE a Pakistán?” en *Atenea seguridad y defensa*. Diario Digital, 18/agosto/2010.
En línea: http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_2728_ESP.asp

MUÑOZ GARCÍA, Enrique F. y ORTIZ LÓPEZ-CÁMARA, Antonio “El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española” en Observatorio de Política Exterior Española, documento de trabajo 49/2010, marzo de 2010. En línea: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>

MUSCAR BENASAYAG, E. “Emplazamientos urbanos en zonas de riesgos naturales en Latinoamérica. Las sociedades ante las catástrofes” en *Anales de geografía de la Universidad Complutense*. nº 15, 1995, págs. 497-505.

NACIONES UNIDAS *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Suiza, julio de 1951. en Línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>

OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *Directrices de Estocolmo para los principios y buenas prácticas en la donación humanitaria*, junio de 2003. En línea: <http://ochaonline.un.org/>

OFINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *Directrices de Oslo. Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en*

operaciones de socorro en caso de desastre. Revisión 1.1, nov. 2007. En Línea:
<http://ochaonline.un.org/>

OXFAM INTERNACIONAL *Informe sobre la respuesta humanitaria de Oxfam Internacional a los damnificados por el terremoto de octubre de 2005 en Pakistán*. Octubre 2006. En Línea.
http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/2592/Informe_rendicion_cuentas_emergencia_%20Pakistan_%2020-9-2006.pdf

OXFAM INTERNACIONAL *El Fondo Central para Emergencias de Naciones Unidas: un año después*. Marzo 2007. En línea:
http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8249/070308_CERF.pdf

OXFAM INTERNACIONAL *Posición de Oxfam Internacional sobre cuestiones de género en conflictos y crisis humanitarias*. En línea:
http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oi_hum_policy_gender_and_humanitarian_es.pdf

PRAVEEN, Swami *India, Pakistán and the secret jihad: the covert war in Kashmir, 1947-2004*. Nueva York, Routledge, 2006.

PRIEGO, Alberto “La OTAN tras la cumbre de Riga: la puerta sigue abierta” en *Unisci discursion papers* nº13, enero febrero 2007, págs. 71- 89. En línea:
<http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS0707130071A.PDF>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe de Desarrollo Humano*, Nueva York, 2009. En línea:
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf

RAGGIO, B. "La cooperación cívico-militar en operaciones humanitarias" en SOLER I LECHA, E y CARBONELL AGUSTÍN, L. (Eds.) *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*. CIDOB, Barcelona, 2008,

pp. 110-119. En línea:
http://www.cidob.org/es/publicaciones/libros/monografias/vi_seminario_internacional_sobre_seguridad_y_defensa_en_el_mediterraneo_la_seguridad_humana

SAN JUAN, C. (Ed.) *Catástrofes y ayuda de emergencia. Estrategias de evaluación, prevención y tratamiento*. Barcelona, Icaria, 2001.

SAN LUIS RODRIGUEZ, M. Ángel *El conflicto entre la India y Pakistán por el control de la región de Cachemira 1942-2004. Tesis presentada para obtener el grado en licenciatura en Historia*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, diciembre de 2004. En línea:
<http://148.206.53.231/UAMI11956.pdf>

SANAHUJA, J.A., *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*. Barcelona, Intermón Oxfam, 2002.

THE SFERE PROJECT. What is new in the 2011 edition of the Sphere Handbook, julio 2010.
En línea:
http://www.sphereproject.org/component/option,com_docman/task,doc_details/Itemid,203/gid,393/lang,english/

UNITED NATIONS *Pakistán Floods Emergency Response Plans OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA)*, Ginebra, 2010. En línea:
[http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/VDUX-89DTJ3-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/VDUX-89DTJ3-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Guide to humanitarian giving*, August 2010. En línea: <http://ochaonline.un.org/>

VEGA FERNÁNDEZ, Enrique “Operaciones multinacionales de socorro en emergencias” en Ministerio de Defensa. *La intervención de las fuerzas armadas en apoyo a las catástrofes*. Documentos de seguridad y defensa nº 20, Centro Superior de Estudios de la Defensa

Nacional, octubre 2008, págs. 13-34. En línea:
http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/20.pdf

Miscelánea de sitios web.

NACIONES UNIDAS

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

http://www.acnur.org/nuevaspaginas/pakistanterremoto/pakistan_index.htm

THE INTERNATIONAL DISASTER DATABASE

<http://www.emdat.be/disaster-list>

RELIEF WEB

<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/VDUX-89DTJ3?OpenDocument>

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

<http://www.ifrc.org/sp/what/disasters/response/pakistan/index.asp>

<http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/pakistan-earthquake/facts-figures-0907-sp.pdf>

SHOW WORLD

<http://show.mappingworlds.com/world/?subject=POPULATION>

USA CENSUS BUREAU

<http://www.census.gov/ipc/www/idb/worldpop.php>

SERVICIO GEOLÓGICO DE LOS ESTADOS UNIDOS (USGS)

<http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/recenteqsww/Quakes/us2010rja6.php#summary>

<http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqinthenews/2010/us2010tfan/#summary>

UNIÓN EUROPEA

http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10003_es.htm