

Abordando el reto humanitario en Iraq

La violencia armada es la principal amenaza a la que se enfrentan los iraquíes, pero la población también está viviendo otro tipo de crisis de una dureza y unos niveles alarmantes. Ocho millones de personas necesitan de manera urgente ayuda humanitaria. Esta cifra incluye a los más de dos millones de personas desplazadas dentro del propio país, y a más de dos millones de refugiados. Muchas personas más viven en la pobreza, sin servicios básicos y bajo la amenaza creciente de las enfermedades y la desnutrición. A pesar de las dificultades que la violencia impone, el gobierno de Iraq, las Naciones Unidas y los donantes internacionales pueden hacer más para proporcionar una ayuda humanitaria que reduzca el innecesario sufrimiento de la población. Si las necesidades básicas de las personas no son atendidas, sólo se contribuirá a una mayor desestabilización del país.



El Comité de Coordinación de las ONG en Iraq (NCCI, por sus siglas en inglés), es una red formada por cerca de 80 ONG internacionales y 200 ONG iraquíes, que se estableció en Bagdad inmediatamente después del inicio de la guerra de 2003 para ayudar a las ONG a evaluar y cubrir las necesidades de la población iraquí. El NCCI proporciona información imparcial a las ONG que operan en Iraq y facilita la coordinación de las actividades entre ellas. Todos los miembros del NCCI cumplen con 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.

Oxfam Internacional apoya a contrapartes en Iraq desde su sede en Amán, Jordania. Los programas que apoyamos incluyen la provisión de ayuda de emergencia a los desplazados internos (IDP, por sus siglas en inglés) en el centro y sur de Iraq, la entrega de material médico de emergencia para hospitales y clínicas en las áreas de conflicto, y la resolución de conflictos entre refugiados palestinos y la comunidad iraquí. Asimismo, Oxfam trabaja conjuntamente con otra ONG internacional para consolidar la capacidad operacional de seis ONG iraquíes en materia de gestión de proyectos, gobernanza, construcción de la paz y resolución de conflictos. Oxfam no tiene personal en Iraq desde 2003 por motivos de seguridad.

Resumen

Mientras que una terrible violencia domina la vida de millones de personas de a pie en el interior de Iraq, otro tipo de crisis, también resultado del impacto de la guerra, se ha estado desarrollando lentamente en el país. Hasta ocho millones de personas necesitan en estos momentos ayuda de emergencia. Esta cifra incluye a:

- cuatro millones de personas “que carecen de seguridad alimentaria y necesitan desesperadamente diferentes tipos de ayuda humanitaria”;
- más de dos millones de personas desplazadas dentro de Iraq;
- más de dos millones de iraquíes en países vecinos, principalmente en Siria y Jordania, lo que convierte a esta crisis en la crisis de refugiados de crecimiento más rápido del mundo.

Este informe describe la situación humanitaria a la que se enfrentan los iraquíes de a pie, y sostiene que, a pesar de que la violencia y el fracaso en la protección de los derechos humanos constituyen los principales problemas de Iraq, es necesario prestar más atención a las necesidades humanitarias de la población, como la alimentación, el cobijo y el saneamiento. Responder a esas necesidades plantea un serio desafío, dada la falta de seguridad y de instituciones nacionales competentes, pero pese a ello, Oxfam y el Comité de Coordinación de las ONG en Iraq (NCCI por sus siglas en inglés) creemos que puede hacerse más. El gobierno de Iraq podría extender la distribución de paquetes de alimentos, ampliar la cobertura de los pagos de emergencia de dinero en efectivo, descentralizar el poder de decisión y dar apoyo a grupos de la sociedad civil que proporcionan asistencia. La comunidad internacional de donantes y las agencias de Naciones Unidas podrían intensificar sus esfuerzos para coordinar, financiar y proporcionar ayuda de emergencia. Estas medidas no transformarían completamente la difícil situación de los iraquíes, pero contribuirían a aliviar su sufrimiento. Este informe se centra en las necesidades en el interior del país, que son menos visibles, y no se refiere en detalle a la situación de los refugiados en los países vecinos.

La población iraquí está sufriendo una creciente escasez de alimentos, cobijo, agua y saneamiento, servicios de salud y educación, y empleo. De los cuatro millones de iraquíes que dependen actualmente de la ayuda alimentaria, sólo un 60 por ciento tienen acceso a las raciones ofrecidas por el Servicio Público de Distribución dirigido por el Gobierno (PDS por sus siglas en inglés), cuando en 2004 esta cifra era de un 96 por ciento.

El 43 por ciento de los iraquíes viven en un estado de “pobreza absoluta”. Se estima que más de la mitad de la población no tiene trabajo. Las niñas y niños son los más perjudicados por este declive en los niveles de vida. Las cifras de malnutrición infantil han pasado del 19 por ciento anterior a la invasión estadounidense hasta el actual 28 por ciento.

La situación es especialmente dura para las familias que han abandonado sus hogares huyendo de la violencia. Los dos millones de desplazados internos (IDP) no cuentan con ingresos propios y están agotando sus mecanismos de

enfrentamiento. En 2006, el 32 por ciento de los IDP no tenía acceso a las raciones alimentarias del PDS, mientras que el 51 por ciento declaraba recibirlas sólo a veces.

El número de iraquíes que no tienen acceso a un suministro de agua adecuado ha aumentado de un 50 a un 70 por ciento desde 2003, y el 80 por ciento de la población carece de servicios de saneamiento. La “fuga de cerebros” que está viviendo Iraq está colapsando aún más el funcionamiento de los ya inadecuados servicios públicos, ya que miles de personas que trabajan como personal médico, profesores, ingenieros de aguas y otros profesionales se ven obligados a dejar el país. Probablemente, a finales de 2006 el 40 por ciento de ellos ya había abandonado Iraq.

La gente de Iraq tiene el derecho, consagrado en el derecho internacional, a recibir ayuda material para cubrir sus necesidades humanitarias y a una adecuada protección, pero este derecho está siendo desatendido. El gobierno de Iraq, los donantes, y el sistema de Naciones Unidas han centrado sus esfuerzos en la reconstrucción, el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones políticas, y han pasado por alto la dura lucha diaria por la supervivencia a la que en estos momentos se enfrentan muchos iraquíes. Todos estos actores tienen la obligación moral, política y, en el caso del gobierno, legal, de proteger a los iraquíes de a pie atrapados en el conflicto. También tienen la obligación de encontrar maneras para garantizar unas condiciones adecuadas para la entrega de ayuda humanitaria, tanto en los lugares donde el conflicto es intenso como en las zonas menos inseguras del país hacia las que han huido muchas personas.

El principal actor responsable de la provisión de servicios básicos a la población de Iraq continúa siendo el gobierno nacional, que debe trabajar para superar los enormes obstáculos que dificultan sus operaciones a nivel central y local. En Oxfam y en el NCCI creemos que se debe encontrar la voluntad política para mejorar el sistema de apoyo en situaciones de emergencia para los ciudadanos más pobres, incluyendo a los desplazados internos. El gobierno debería empezar por descentralizar la entrega de la ayuda. Esta medida incluiría otorgar poder a las autoridades locales sobre el control de calidad de las provisiones de emergencia y su posterior distribución dentro de sus propios territorios administrativos, así como la ampliación del sistema de almacenamiento para las provisiones en todo Iraq. El establecimiento de un marco legal adecuado para las organizaciones de la sociedad civil contribuiría en gran medida a respaldar los esfuerzos de asistencia no gubernamentales, al ofrecerles la autoridad legal para operar en el país.

También es prioritaria la ampliación del Sistema de Distribución Pública de alimentos y el establecimiento de un sistema provisional de tarjetas de identificación del PDS para los desplazados internos, así como la ampliación del programa de prestaciones en efectivo para casos de emergencia dirigido a los hogares en los que las viudas han quedado a cargo de sus familias. La actual cantidad de 100 dólares mensuales que ofrece esta prestación, debería aumentarse de manera que se acercara más a los 200 dólares que constituyen el sueldo medio mensual, y debería hacerse extensivo a otros grupos vulnerables. El pago de 200 dólares mensuales a 1 millón de hogares supondría un coste de 2.400 millones de dólares por año, lo cual entra dentro de las capacidades financieras del país. Los gobiernos extranjeros con capacidad de influencia en Iraq, incluyendo los EEUU y el Reino Unido, deberían proporcionar asistencia técnica a los ministerios iraquíes para poner en marcha esas políticas y proporcionar servicios básicos.

Los principales desafíos, tanto en relación a los medios de vida de los iraquíes como respecto a la entrega de ayuda humanitaria, los constituyen el clima de incesante violencia e inseguridad que vive Iraq. Es necesario que se encuentren lo antes posible soluciones políticas al conflicto, pero mientras tanto, todos los grupos armados, incluyendo las Fuerzas de Seguridad iraquíes, la Fuerza Multinacional en Iraq (MNF-I), las milicias locales y los grupos insurgentes no deberían atentar contra la vida, la propiedad o las infraestructuras civiles y deberían respetar el derecho de la población a recibir ayuda, en conformidad con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Pese a que la violencia indiscriminada – y a menudo dirigida- ha reducido muchísimo la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y ONG iraquíes, las ONG internacionales, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las agencias de las Naciones Unidas para acceder a la población civil necesitada, ello no ha evitado que muchas de estas organizaciones continúen trabajando con comunidades iraquíes para encontrar formas creativas para adaptarse a las limitaciones y para seguir manteniendo una presencia en Iraq.

Una ONG (que se mantiene en el anonimato por motivos de seguridad) apoyada por Oxfam, está proporcionando ayuda humanitaria a hospitales y clínicas en zonas de conflicto. Ha llevado a cabo la distribución de suministros médicos básicos a 40 centros de salud ubicados en seis territorios administrativos, con el fin de mantener la entrega de servicios sanitarios durante conflictos. La ONG refuerza también la capacidad de potenciales “puntos conflictivos” mediante la ubicación previa de provisiones de emergencia. Se ha proporcionado asistencia sanitaria a más de 100.000 pacientes.

Existen 80 ONG internacionales independientes que todavía están implicadas con Iraq, entre las que figuran los miembros del NCCI. De éstas, 45 tienen actualmente programas de respuesta de emergencia o están trabajando en su diseño. Algunas cuentan con personal nacional, que dirige las oficinas en el interior del país, y que recibe apoyo en materia de gestión desde otro país, generalmente, desde Jordania. Otras financian y asesoran a ONG autónomas locales iraquíes. Estos métodos de trabajo en entornos altamente inseguros son comúnmente conocidos como “programación a distancia”. La adopción de dichos enfoques convierte a las ONG en los principales actores para la implementación de programas de las Naciones Unidas y de otros programas humanitarios en el interior de Iraq.

Una ONG (que conserva su anonimato por razones de seguridad) apoyada por Oxfam, está proporcionando alimentos y agua a los IDP que huyen de Al-Qa'im, Haditha, Rawa, Heet, Ramadi y Faluya. Esta ONG coopera también con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el seguimiento de los desplazados internos y en la provisión de suministros de emergencia. Además, está implementando un proyecto de generación de ingresos para los IDP de Faluya, lleva a cabo perforaciones de pozos de agua para los IDP y las comunidades receptoras en Ana y Heet, y tiene un proyecto de rehabilitación de escuelas en Faluya. Esta ONG ha informado de que la falta de financiación representa una limitación que ha evitado que pueda ampliar sus actividades y abarcar a un número más amplio de beneficiarios.

Organizaciones islámicas y regionales son activas en la respuesta humanitaria. Las organizaciones de ayuda Islamic Relief y Muslim Aid proporcionan apoyo financiero y técnico, centrado en ayuda humanitaria y en programas de asistencia a los huérfanos, mientras que la Media Luna Roja en Qatar financia a ONG iraquíes y a la Sociedad de la Media Luna Roja iraquí (la IRCS, por sus siglas en inglés). La Fundación Jomeini ha suministrado kits básicos de higiene, mantas y alimentos a los IDP en el sur del país. También los partidos políticos islámicos y las organizaciones religiosas, incluyendo las mezquitas, responden a las necesidades de supervivencia de sus circunscripciones.

Los donantes internacionales han tardado mucho en reconocer la magnitud de las necesidades humanitarias. La ayuda al desarrollo por parte de los donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aumentó en un 922 por ciento entre 2003 y 2005, alcanzando los 20.948 millones de dólares. Sin embargo, la financiación para la ayuda humanitaria cayó en un 47 por ciento durante el mismo periodo, situándose en los 453 millones de dólares. Los resultados de una reciente encuesta a los donantes elaborada por Oxfam, revelan que la financiación para la ayuda humanitaria descendió de manera alarmante a 95 millones de dólares en 2006, a pesar del evidente aumento de las necesidades. Este total no es completo, ya que sólo 19 de los 22 donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) mostraron su disposición a ofrecer datos para la encuesta. Sin embargo, 8 de los diez principales donantes de ayuda humanitaria para Iraq en 2005, incluyendo a los EE.UU y al Reino Unido, figuran entre los donantes que respondieron a la encuesta. Muchas organizaciones humanitarias no aceptan dinero procedente de gobiernos que tienen tropas en Iraq, ya que ello podría poner en peligro su propia seguridad e independencia. Por ello, es especialmente importante que los donantes de los países que no tienen presencia militar en Iraq, tales como Alemania, Bélgica, Canadá, Francia, Suecia y Suiza acuerden incrementar sus presupuestos para la acción humanitaria en el país.

Los donantes y las Naciones Unidas no han apreciado, por lo general, el potencial que existe para financiar el trabajo en el interior de Iraq, y no existe la voluntad de apoyar operaciones que no implican las formas convencionales de entrega, seguimiento y evaluación, y que, pese a que pueden resultar más costosas, ofrecen garantías razonables de que el dinero será gastado de forma adecuada.

Según una encuesta a ONG nacionales e internacionales, realizada por Oxfam en abril de 2007, más del 80 por ciento de las organizaciones podrían ampliar su ámbito de trabajo humanitario si tuvieran un mayor acceso a financiación. Tanto el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como la IRCS han lanzado recientemente llamamientos para sus proyectos importantes en Iraq, llamamientos que hasta la fecha no han sido completamente financiados.

Las Naciones Unidas, especialmente la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Iraq (UNAMI) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), tienen un papel decisivo que desempeñar en la provisión de ayuda humanitaria a través de la coordinación de las valoraciones de necesidades y la entrega, el asesoramiento al gobierno, la movilización de recursos y la defensa activa a favor de una mejor protección para la población civil. La actuación de las Naciones Unidas hasta la fecha ha sido limitada, debido en gran medida a la estricta seguridad que la organización ha impuesto sobre su personal tras la pérdida de 22 de sus empleados durante el atentado en 2003 al Hotel Canal. No obstante, existen indicios positivos que apuntan a que las Naciones Unidas podría estar pasando a ser más activa. La publicación en abril de 2007 de un “marco

estratégico” para una respuesta humanitaria coordinada en Iraq es un paso en la buena dirección, como lo es también la decisión del Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Julio de 2007 de solicitar a los donantes duplicar su presupuesto hasta los 123 millones de dólares para trabajar con refugiados y desplazados internos iraquíes.

Conclusión y recomendaciones

Poner un fin a la guerra y a las luchas intestinas en Iraq debe ser la absoluta prioridad del gobierno nacional y de la comunidad internacional. Sin embargo, el gobierno iraquí, los países que componen la Fuerza Multinacional en Iraq (MNF-I), los organismos de las Naciones Unidas y los donantes internacionales pueden hacer más para hacer frente a las otras necesidades de supervivencia de la población iraquí, a pesar de las dificultades que plantea el contexto.

El gobierno de Iraq debería tomar medidas urgentes para abordar las necesidades humanitarias de las personas iraquíes, entre ellas:

- Las autoridades locales deberían asumir una mayor responsabilidad en relación a la provisión de ayuda, refugio y servicios básicos para las personas desplazadas, así como para poblaciones vulnerables locales, y el gobierno central les debería otorgar más poder y recursos para que puedan llevar a cabo estas tareas.
- El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería aumentar el pago de 100 dólares mensuales para hogares en los que las viudas se han quedado al frente de sus familias, de forma que se acerque más al sueldo medio mensual de 200 dólares; y ampliar el abanico de beneficiarios para que incluya a otros grupos vulnerables, tales como la población desplazada.
- El Ministerio de Comercio debería mejorar el Sistema de Distribución Público (PDS). Esto debería incluir el establecimiento de un sistema provisional de tarjetas de identificación del PDS que permita que las personas desplazadas puedan recibir raciones de comida.
- El gobierno debería crear un equipo para la coordinación de su respuesta humanitaria en el que estén involucrados diferentes ministerios, y debería poner fondos a su disposición para la provisión de esa respuesta.
- Las Fuerzas de Seguridad iraquíes deberían recibir órdenes de que, al igual que todos los grupos armados, no deben atentar contra la vida humana, la propiedad o las infraestructuras civiles, y deben respetar el derecho de la población a recibir ayuda.
- El gobierno de Iraq debería apoyar a las ONG nacionales mediante el establecimiento de un marco legal, que incluya los procedimientos de registro que reconozcan sus derechos e independencia y garanticen su autoridad legal para operar en Iraq.

Los gobiernos internacionales que tienen capacidad e influencia en Iraq deberían reconocer sus responsabilidades en relación a la población de Iraq a través de:

- Apoyar a los Ministerios iraquíes mediante asesoramiento y ayuda técnica, para garantizar su capacidad de proporcionar servicios sociales básicos a sus ciudadanos, y en especial una mejor distribución de alimentos, refugio y la ampliación de las prestaciones sociales de emergencia.

Los gobiernos que componen la Fuerza Multinacional en Iraq deberían reconocer su particular responsabilidad con respecto a la gente de Iraq a través de:

- Garantizar que las fuerzas armadas respetan su obligación moral y legal de no atender contra la población civil o sus propiedades, ni contra infraestructuras básicas.

Es necesario que los donantes presten un mayor apoyo a las ONG nacionales e internacionales, al CICR, a la IRCS y a los organismos de las Naciones Unidas que proporcionan la respuesta humanitaria:

- Los donantes deberían proporcionar una mayor financiación de emergencia que sea fácilmente accesible y flexible. En particular, los donantes deben construir sobre la base de las actuales discusiones con las ONG, para alcanzar un mayor entendimiento sobre la “programación a distancia” y los mecanismos para el seguimiento y la verificación.
- Dado que muchas organizaciones humanitarias no aceptarán dinero de los gobiernos implicados en el conflicto, es importante que los donantes de otros países, tales como Alemania, Bélgica, Canadá, Francia, Suecia y Suiza, aumenten su financiación para la acción humanitaria.

Es necesario que las Naciones Unidas, especialmente la UNAMI y la OCAH, continúen fortaleciendo su papel humanitario en el interior de Iraq a través de:

- Trabajar para conseguir una respuesta coordinada con el gobierno de Iraq y las ONG, y entre los organismos de las Naciones Unidas.
- Desarrollar un enfoque más matizado para el movimiento del personal de las Naciones Unidas, que no imponga las mismas limitaciones para todas las zonas, y que sea más independiente de las MNF-I, permitiendo así una valoración de las necesidades, una coordinación y un servicio de entrega mejores.
- Aprovechar la estructura de la coordinación de emergencia sobre el terreno establecida por el NCCI para posibilitar la respuesta rápida a las necesidades identificadas.
- Administrar un nuevo fondo común para la respuesta rápida que debería ser capaz de desembolsar dinero a las ONG.

1 El derecho a recibir ayuda

La violencia armada es la mayor amenaza a la que se enfrentan los iraquíes. La situación se deterioró rápidamente en abril de 2004, con combates en las ciudades de Faluya y Nayaf. Y empeoró precipitadamente y de manera más visible en febrero de 2006, tras el atentado en la mezquita de Al-Askari en Samarra, uno de los lugares más sagrados para los chiítas, que desencadenó una escalada de violencia sectaria a lo largo y ancho del país. La violencia no puede atribuirse solamente al conflicto sectario: también es el resultado de una lucha por el poder que alcanza todos los niveles de la sociedad.

Sin embargo, la población también está viviendo otro tipo de catástrofe humanitaria de una dureza y unos niveles alarmantes. La población civil de Iraq está padeciendo la negación de derechos humanos fundamentales en la forma de pobreza crónica, desnutrición, enfermedades, falta de acceso a servicios básicos; y la destrucción de sus hogares, de instalaciones básicas e infraestructuras, además de los muchos muertos y heridos. Los indicadores básicos de las necesidades humanitarias en Iraq muestran que el deslizamiento hacia la pobreza y las privaciones desde que las fuerzas de la coalición entraron en el país en 2003, ha sido dramático y ha constituido un profundo trauma para los iraquíes. El número de refugiados y personas desplazadas es enorme se mire por donde se mire.

El gobierno de Iraq, las Naciones Unidas y los gobiernos donantes internacionales todavía no están abordando de forma adecuada esta situación, que está experimentando un deterioro progresivo. Según el portavoz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Peter Kessler, "Ha habido una despreciable negación del impacto, del impacto humanitario, de la guerra...".¹

Vulnerabilidad y necesidades

La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq (UNAMI) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) estiman que hasta ocho millones de iraquíes necesitan ayuda de forma inmediata.² La situación es especialmente dura para aquellas personas que se encuentran en la zona central del país, mientras que el sur continúa inestable, pero la violencia se está extendiendo incluso a las áreas más estables y desarrolladas del norte, donde las comunidades luchan para satisfacer tanto sus propias necesidades como las de la población desplazada.

Acceso a alimentos

Un informe del Programa Mundial de Alimentos (PMA) publicado en mayo de 2006 mostró que en Iraq había algo más de cuatro millones de personas que se encontraban en situación de “inseguridad alimentaria y necesitaban desesperadamente diferentes tipos de ayuda humanitaria”.³ Esto representa un incremento con respecto a los 2,6 millones de personas que el Estudio de Referencia del PMA de 2004 había estimado como “extremadamente pobres”.⁴ Los cálculos del PMA estaban basados en datos recogidos antes de la fragmentación de Iraq, cuando el acceso a los servicios básicos y al Sistema Público de Distribución (PDS) era mucho mejor.

Según el ACNUR, en abril de 2007 sólo el 60 por ciento de los cuatro millones de iraquíes que con regularidad no pueden comprar lo suficiente para alimentarse, tienen en la actualidad acceso a las raciones proporcionadas por el PDS del gobierno. Esto se debe en gran medida a las dificultades relacionadas con la entrega y el registro en el contexto de violencia e inseguridad.⁵ Pese a que no es una comparación directa, el 96 por ciento de todas las familias iraquíes recibían provisiones a través del PDS en 2004, según una encuesta sobre las condiciones de vida elaborada por el PNUD.⁶ Esto revela un importante empeoramiento en la entrega del PDS en los últimos cuatro años. La cesta del PDS incluye alimentos básicos como trigo, arroz, leche en polvo, azúcar y té, y artículos de primera necesidad como jabón.

Según la organización Refugees International, los cerca de un millón de iraquíes internamente desplazados antes de la guerra de 2003 y el desplazamiento de cerca de un millón más como consecuencia de la violencia entre facciones, hacen que el PDS sea en la actualidad más importante que nunca. Sin embargo, tanto la eficacia como la eficiencia del PDS han decaído de manera significativa. Las carreteras a lo largo de Iraq se han convertido en rutas peligrosas debido a las acciones de bandas criminales y milicias. Con frecuencia, los camiones de abastecimiento del PDS no logran llegar a su destino, lo cual deja a gran parte del país aislado. La corrupción administrativa ha debilitado la eficiencia del sistema de distribución. Los convoyes que consiguen llegar a su destino, llevan a menudo tan solo una cantidad limitada de la cesta del PDS, en la que faltan artículos esenciales.

La violencia, causante de que tantos iraquíes huyeran de sus hogares, impide que vuelvan a ellos para solicitar la transferencia de sus raciones a una nueva ubicación. Como consecuencia, muchas de las personas desplazadas en el norte consiguen obtener raciones del PDS tan solo en raras ocasiones, cuando algún pariente se las envía o cuando pagan a otros para que se las recojan. Pese a que algunos han intentado transferir sus tarjetas de registro, ninguno lo ha conseguido.⁷

Fuente: Refugees International⁸

La situación es peor para las comunidades desplazadas. De las personas desplazadas entrevistadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) entre abril y diciembre de 2006, el 32 por ciento señaló no tener ningún acceso a las raciones del PDS, el 51 por ciento dijo recibir raciones de alimentos sólo a veces, mientras que sólo el 17 por ciento declaró recibirlas siempre. Además, muchos de aquellos que afirmaron recibir raciones señalaron que faltaban artículos.⁹

Como siempre, los niños pagan un precio muy alto cuando se vienen abajo los medios de subsistencia. Según Caritas, los índices de desnutrición infantil en Iraq han aumentado del 19 por ciento antes de la invasión de 2003, al 28 por ciento cuatro años más tarde.¹⁰ Más del 11 por ciento de los recién nacidos en 2006 nacieron con un peso más bajo del normal, cifra que contrasta con la del 4 por ciento registrado en 2003.¹¹

“A veces tenemos que dividir el único pan de que disponemos entre los seis miembros de la familia porque no tenemos dinero para comprar más. Tuve que dejar la escuela porque mi padre no podía pagar las libretas ni los lápices... No os podéis imaginar lo que es ver que tu hermana de seis años está enferma y que puede morir porque tu familia no tiene dinero para comprar las medicinas que necesita”.

Hudhar Zein, niño iraquí de 11 años

Fuente: IRIN¹²

Ingresos

A principios de mayo de 2007, la Oficina Central para Estadísticas y Tecnología de la Información (COSIT, por sus siglas en inglés), que forma parte del Ministerio iraquí de Planificación, publicó una encuesta en la que se destacaba el hecho de que el 43 por ciento de los iraquíes viven en la “pobreza extrema”.¹³ La pobreza de muchas familias tiene sus orígenes en el desempleo, que afecta probablemente a más del 50 por ciento de la población activa. Muchas de las personas sin empleo son hombres jóvenes, que consecuentemente están expuestos a ser reclutados por grupos insurgentes o por las milicias.¹⁴

La pérdida de algún familiar es también una de las principales causas de la pobreza. La mayoría de las personas que han muerto como consecuencia de la violencia en Iraq – posiblemente más de un 90 por ciento – son hombres.¹⁵ Sus muertes dejan a las mujeres al frente de sus hogares, quienes luchan por sobrevivir a la pérdida del principal sostén de la familia. Según la Oficina de Derechos Humanos de la UNAMI, muchos proyectos creados para proporcionar trabajo a las mujeres fueron abandonados después de que el número de ONG internacionales empezara a decaer a partir de octubre de 2004.¹⁶ El Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales ha empezado a pagar el equivalente de cerca de 100 dólares al mes a las viudas, pero esta cantidad no es suficiente para

mantener de forma adecuada a toda una familia. A corto plazo, la solución sería que el gobierno aumentara esta cantidad de modo que se acercque al salario mensual medio de 200 dólares.

Este pago de emergencia debería hacerse extensivo también a un sector más amplio de la población, incluyendo a los cuatro millones de iraquíes que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria y a los 2 millones o más de desplazados. La mayoría de estas personas tienen poco o ningún acceso a oportunidades para conseguir medios de vida y dependen de la ayuda de otros.

Una ONG (que conserva el anonimato por razones de seguridad) apoyada por Oxfam, dirige programas de seguimiento y de ayuda de emergencia para IDP en el centro y el sur de Iraq. Estos programas son financiados y apoyados por la OIM y el ACNUR. Equipos móviles llevan a cabo el recuento y la valoración de las necesidades y hacen un seguimiento de la población desplazada en los 15 territorios administrativos del centro y el sur de Iraq. El objetivo de estos programas es el de garantizar una respuesta rápida a las necesidades urgentes de familias recientemente desplazadas.

Acceso a agua y electricidad

El número de iraquíes que no disponen de abastecimiento adecuado de agua ha aumentado de un 50 a un 70 por ciento desde 2003. El 80 por ciento de los iraquíes carece de saneamiento adecuado.¹⁷ Según un informe de abril de 2007 elaborado por el CICR, el agua está a menudo contaminada debido a la mala reparación de las redes para el abastecimiento de agua y aguas residuales, y por el vertido de aguas residuales sin tratar en los ríos, que son la principal fuente de agua potable.¹⁸ Hay informaciones que indican que ha habido también un aumento de enfermedades diarreicas en toda la población.¹⁹ Tanto el CICR como UNICEF realizan proyectos que incluyen el reparto de agua transportada en camiones, para intentar combatir la ausencia de un abastecimiento seguro.

También el suministro eléctrico ha empeorado en los últimos meses, y la mayoría de las casas de Bagdad y de otras ciudades tienen electricidad sólo dos horas al día.²⁰

Acceso a servicios sanitarios

Pese a que el Ministerio de Salud ha llevado a cabo con éxito varias campañas de vacunación,²¹ los servicios sanitarios de la capital, de las principales ciudades y a lo largo de los territorios administrativos, se encuentran en general en una situación catastrófica. Con frecuencia, los IDP no pueden recibir tratamiento más allá de su área natal, en donde están registrados.

KEMADIA, la compañía estatal que proporciona suministros médicos, no tiene capacidad para proveer a los hospitales y centros de asistencia primaria.²² De los 180 hospitales que existen a lo largo y ancho del país, el 90 por ciento carece de recursos esenciales, incluyendo suministros médicos o quirúrgicos básicos.²³ Al igual que muchas otras instituciones gubernamentales, KEMADIA se ha visto paralizada por una gestión burocrática y centralizada, y por la falta de capacidad de distribución, mientras que las acusaciones de corrupción y de influencia sectaria han erosionado la confianza de la gente en su capacidad para cumplir su misión. Además, el restringido suministro eléctrico y de agua dificulta aún más el funcionamiento de los servicios médicos.

Médicos Sin Fronteras (MSF), que financia la provisión de equipamiento, materiales y suministros quirúrgicos para hospitales en Iraq, informa que lo que antes eran hospitales generales, utilizados para derivar sobre todo pequeñas urgencias, están en la actualidad realizando operaciones de urgencias complicadas con apenas el equipamiento y los medicamentos más básicos. Los médicos han tenido que pedirles a los parientes de los pacientes heridos que busquen en las farmacias locales bolsas de sangre, hilo de sutura e infusiones antes de puedan empezar a realizar las intervenciones.²⁴

Los centros de asistencia sanitaria también se están viendo desbordados por el número creciente de víctimas de la violencia incesante y de las privaciones relacionadas con la misma. Según una estimación, desde la invasión de Iraq en 2003 han tenido lugar cerca de 65.000 muertes violentas.²⁵ Según el Ministerio de Sanidad de Iraq, por cada persona asesinada, hay cerca de tres heridas.²⁶ Un estudio publicado en 2006 en la revista médica *The Lancet*, señalaba que la violencia puede haber conducido directa e indirectamente a 655.000 muertes desde 2003.²⁷

El hospital de Yarmouk, que recibe ayuda desde 1998 de una ONG internacional apoyada por Oxfam (anónima por razones de seguridad), tiene serios problemas de seguridad. La policía, el personal militar y los integrantes de milicias irrumpen de manera regular en las salas de urgencias en busca de tratamiento para sus compañeros, disparando dentro del hospital para intimidar a los pacientes y amenazando al personal médico. La Asociación Médica Iraquí declara que el 50 por ciento de los 34.000 doctores registrados en 2003 han abandonado el país.

“Las Convenciones de Ginebra declaran que un hospital es y debería permanecer neutral y accesible para todas las personas, especialmente para la población civil. Sin embargo, cuando es ocupado por grupos armados o por fuerzas oficiales, a las personas se les niega este acceso libre y humanitario” — Cedric Turlan, responsable de los servicios de información del NCCI

Fuente: IRIN²⁸

Acceso a la educación

El sistema educativo de Iraq también está sufriendo las consecuencias del grave clima de inseguridad. Una encuesta halló que el 92 por ciento de los niños presentaban dificultades de aprendizaje en gran medida atribuibles al actual clima de miedo.²⁹ Por lo regular, las escuelas están cerradas, ya que los maestros y alumnos tienen demasiado miedo como para asistir a clase. Es probable que en la actualidad más de 800.000 niños no estén asistiendo a clase, según un cálculo reciente elaborado por Save the Children-Reino Unido, lo que representa un aumento importante con respecto a los 600.000 registrados en 2004.³⁰ Un reciente informe del NCCI revela que, en algunas comunidades, las escuelas se están convirtiendo también en refugios para los desplazados, lo que obliga a los alumnos o bien a quedarse en sus casas, o a estudiar en condiciones difíciles.³¹ Por otro lado, en las universidades, desde Basra en el Sur a Kirkuk y Mosul en el norte, se han infiltrado organizaciones de las milicias y las estudiantes que no usan el *hijab* son frecuentemente intimidadas.³²

Desplazados

En la actualidad existen más de 2 millones de desplazados dentro de Iraq como consecuencia de la represión bajo el antiguo régimen, las recientes operaciones militares y la violencia e intimidación sectarias.³³ Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el 70 por ciento de los IDP son mujeres y niños.³⁴ ACNUR informa que más de 820.000 personas han sido desplazadas debido a la violencia sectaria desencadenada a partir del ataque al santuario de Al-Askari en febrero de 2006.³⁵ Algunos territorios administrativos del centro del país han visto como el número de desplazados internos se multiplicaba por diez desde principios de 2006.³⁶ Según la OIM, la limitada financiación hará que las necesidades de muchas de las personas desplazadas queden desatendidas.³⁷

“Llevo desplazado desde el 23 de marzo de 2006, cuando los insurgentes llegaron a mi casa, en el vecindario de Kadhimiya de Bagdad, y nos dieron a mi familia y a mi 24 horas para dejar nuestra casa. Tengo que cuidar de mi mujer y mis cuatro hijos, pero no he conseguido ningún trabajo desde que fui desplazado... Ahora vivimos en este campo improvisado para familias desplazadas porque no tenemos dinero, ya que gastamos todos nuestros ahorros (1.000 dólares) en comprar comida para mi familia. Ahora dependemos totalmente de la ayuda de las ONG locales, ya que el gobierno central iraquí no ha hecho nada para ayudarnos. Las ONG locales nos dan ropa, comida y a veces medicamentos, pero en los últimos tres meses la ayuda se ha ido agotando. En este campo vivimos cerca de 2.000 personas y todos dependemos de la ayuda. En realidad, yo tenía cinco hijos hasta hace tres meses, cuando el menor de ellos murió de deshidratación.

Hassan, que sólo tenía dos años, se puso muy enfermo a causa de una diarrea provocada por beber agua en mal estado, y porque no teníamos dinero para comprarle comida nutritiva”.

Hussein Iyad, 38 años

Fuente: IRIN³⁸

Según el ACNUR, los iniciales mecanismos de afrontamiento de los IDP y de las comunidades de acogida se han ido agotando, a medida que el desplazamiento ha adquirido un carácter más permanente.³⁹ Algunas provincias dentro de Iraq se sienten abrumadas y están intentando cerrar sus fronteras a los IDP procedentes de otras áreas⁴⁰. Miles de personas desplazadas, sin vínculos familiares o sin dinero, están viviendo en edificios públicos y escuelas, bajo amenaza constante de desalojo; en peligrosos e improvisados refugios que carecen de agua o electricidad, o en campos administrados por la IRCS.⁴¹

Aproximadamente 50.000 refugiados palestinos, sirios e iraníes que viven en Iraq han sido el blanco de los ataques de grupos sectarios. En especial, la seguridad de cerca de 34.000 palestinos se ha deteriorado drásticamente, lo que ha forzado a miles de ellos a desplazarse a otros lugares dentro del país, o a huir a Jordania o Siria, a menudo abandonados a su suerte durante largos periodos en una “tierra de nadie” mientras los gobiernos de acogida deciden si los dejan entrar o no y cuándo.

Se calcula que cerca de 1.400 palestinos están viviendo en condiciones desesperadas en campos de refugiados ubicados a lo largo de la frontera entre Iraq y Siria, sin poder cruzar la frontera hacia un país que ya está haciendo un gran esfuerzo para hacer frente a los cientos de miles de refugiados iraquíes y palestinos.

Fuente: ACNUR⁴²

Tal y como señala el CICR, la forma más eficaz de prevenir el desplazamiento es respetar los derechos de la población civil en el caso de conflicto armado u otras situaciones de violencia. Ninguna persona necesitada debería permanecer sin ayuda o sin protección.⁴³ Hasta la fecha, esto no ha sucedido en Iraq. El gobierno de Iraq, la MNF-I, las Fuerzas de Seguridad iraquíes y otros actores no-estatales deben reconocer que los IDP están protegidos por el derecho internacional en materia de derechos humanos y por el derecho internacional humanitario, y que, por lo general, estas personas son las más necesitadas de entre la población. Los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno⁴⁴, presentados ante la ONU en 1998, describen los derechos de los desplazados internos durante todas las fases de su desplazamiento, hasta su retorno seguro o su reasentamiento, y también contemplan la prevención de desplazamiento. A pesar de no ser un documento legalmente vinculante, los principios rectores hacen referencia directa a las obligaciones existentes en el derecho internacional, y

proporcionan una orientación práctica para los gobiernos, las autoridades, las organizaciones intergubernamentales y las ONG que trabajan con los IDP. Todas las partes deberían adherirse a estos principios en sus relaciones con los IDP en Iraq.

Refugiados

Se estima que más de dos millones de iraquíes han huido a países vecinos. Siria acoge a alrededor de 1,4 millones de refugiados iraquíes; Jordania, 750.000; los Estados del Golfo, 200.000; Egipto, 80.000 y Líbano 40.000.⁴⁵ Cada mes, entre 40.000 y 50.000 iraquíes aproximadamente abandonan sus hogares en busca de seguridad dentro o fuera de Iraq.⁴⁶ Según Refugees International, Iraq representa en estos momentos la crisis de refugiados de crecimiento más rápido del mundo.⁴⁷

Las minorías que huyen de la persecución se están sumando al creciente número de refugiados y personas desplazadas. Se ha denunciado que la población cristiana, que constituye entre el 8 y el 12 por ciento de la población iraquí, está experimentando una creciente discriminación a la hora de acceder al mercado laboral o a servicios sociales básicos, y se muestra especialmente temerosa de los ataques por parte de las milicias.⁴⁸ De los 1,5 millones de asirios que vivían en Iraq antes de 2003, la mitad ya ha abandonado el país y los 750.000 restantes están intentando desplazarse a zonas más seguras.⁴⁹ Los yasidis iraquíes, que suman unos 550.000, también tienen que enfrentarse a asaltos violentos y amenazas, al igual que les sucede a los turcomanos y a los kurdos de Iraq, debido a que estos grupos son vistos por algunos como partidarios de poderes extranjeros.⁵⁰

Iraq está perdiendo también a gran parte de su funcionariado cualificado. Hay informes que indican que algunas de las universidades y de los hospitales de Bagdad han perdido hasta el 80 por ciento de su personal cualificado.⁵¹ Como mínimo, el 40 por ciento de los profesionales liberales de Iraq, incluyendo médicos, profesores e ingenieros de agua, han abandonado el país desde 2003.⁵²

Muchas mujeres han intentado huir a países vecinos en busca de trabajo para asegurar unos ingresos para sus familias en Iraq. ACNUR ha detectado numerosos casos en los que mujeres jóvenes son engañadas con la promesa de un trabajo en Siria, donde acaban siendo explotadas sexualmente por traficantes.⁵³

Proporcionar refugio a los refugiados iraquíes es una obligación internacional legalmente vinculante para los países firmantes de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados⁵⁴. El peso de esta obligación no debería recaer sólo en los gobiernos regionales, como los de Jordania y Siria. Es imprescindible que la comunidad internacional, en especial los EE.UU. y el Reino Unido, cumplan con su obligación de proporcionar refugio a aquéllos que huyen

de la inseguridad y la violencia en Iraq, y de proporcionar ayuda a los refugiados que permanecen en la región.

2 Abordando los desafíos para la provisión de ayuda humanitaria

El gobierno de Iraq, los donantes, los gobiernos de la coalición y el sistema de Naciones Unidas han centrado sus esfuerzos en la reconstrucción, el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones políticas, y han pasado por alto la dura lucha diaria por la supervivencia a la que ahora se enfrentan muchas personas. Todos estos actores tienen la obligación moral, política, y en el caso de los gobiernos, legal, de actuar en defensa de los iraquíes de a pie atrapados en el conflicto. El punto de vista de Oxfam y del NCCI es que todos los actores pueden hacer más de lo que están haciendo en la actualidad, tanto allí donde la violencia es intensa como en las zonas relativamente más tranquilas del país hacia las que han huido muchas personas.

La resistencia de los actores humanitarios en Iraq es un ejemplo de que, a pesar de que los enormes retos, allí donde exista determinación y capacidad creativa existirán también maneras para ayudar mejor a aquéllos que lo necesitan. Mediante la comprensión de los obstáculos existentes y de las maneras en los que éstos pueden ser abordados, es posible mejorar la respuesta humanitaria en Iraq y prepararse para el futuro.

Violencia y ausencia de acceso humanitario

Los coches bomba, las bombas al borde de las carreteras, los ataques suicidas, los asesinatos, los ataques efectuados por francotiradores, los secuestros, los tiroteos desde vehículos en marcha, la tortura y los asesinatos sectarios se han convertido en la realidad cotidiana de muchas ciudades iraquíes. Se ha denunciado que las milicias y las bandas criminales actúan cada vez más en connivencia con las fuerzas de seguridad o se han infiltrado en ellas.⁵⁵ Algunos grupos de milicias pretenden dar a comunidades locales la protección que no puede ser garantizada por los cuerpos de seguridad del estado⁵⁶ y algunos ofrecen ayuda en materia de asistencia social, incluyendo provisiones básicas.⁵⁷ La capacidad de las organizaciones humanitarias para responder de manera eficaz a las necesidades de emergencia se ve gravemente afectada por la violencia y por la denegación de los derechos de la población civil a recibir ayuda. Las zonas en las que las necesidades son mayores son invariablemente aquéllas más inseguras e inaccesibles. Como mínimo, 88 trabajadores humanitarios han sido asesinados en Iraq desde marzo de 2003,⁵⁸ y los trabajadores locales de las ONG constituyen de lejos las

víctimas más frecuentes. Otros han sido secuestrados, y liberados sólo tras sufrir terribles experiencias.⁵⁹

Durante algunas operaciones militares, la MNF-I y las Fuerzas de Seguridad iraquíes cercan una zona y no permiten que nadie entre ni salga de ella. La fuerte presencia militar en zonas en las que las ONG esperan poder proporcionar asistencia puede hacer que aumente el grado de peligro al que se enfrentan los equipos de distribución. Los controles, los toques de queda, el cierre de carreteras y los cambios imprevistos en el acceso a ciudades y poblaciones por razones de seguridad, plantean limitaciones muy serias a la capacidad de las ONG para proporcionar una respuesta humanitaria adecuada.

Los grupos armados, incluyendo a la MNF-I, las Fuerzas de Seguridad iraquíes, la milicia local y los grupos de insurgentes, tienen la obligación legal de no atentarse contra la vida, propiedad o infraestructura de la población civil⁶⁰. Las Naciones Unidas, los gobiernos extranjeros y el gobierno de Iraq, tienen la responsabilidad de encontrar maneras para garantizar unas condiciones adecuadas para la distribución de la ayuda. A efectos prácticos, la creación de un espacio humanitario podría ser facilitado por acuerdos de alto el fuego entre las partes en conflicto que permitan la entrega de la ayuda humanitaria, especialmente de los convoyes del PDS y de suministros médicos.

La MNF-I opera bajo un mandato de Naciones Unidas, que la obliga a actuar en conformidad con el derecho internacional, para participar en la provisión de ayuda material a la población y para facilitar la ayuda humanitaria.⁶¹ Sin embargo, gran parte de la población iraquí está resentida con la MNF-I, que no es percibida como un actor imparcial en el conflicto. Las contribuciones de la fuerza multinacional al esfuerzo humanitario deben tener lugar sólo como último recurso, cuando no estén disponibles medios civiles para cubrir las necesidades urgentes, en conformidad con las directrices internacionales sobre el uso de recursos militares y civiles en emergencias complejas. En el caso y en el momento en que dichas contribuciones tengan lugar, se debe evitar que se desdibujen los límites entre los actores militares, que pueden estar implicados en la proporción de ayuda material, y los trabajadores humanitarios, que proporcionan ayuda humanitaria sobre la base de principios de imparcialidad e independencia. Las ONG nacionales e internacionales han informado ya de que algunas comunidades locales no hacen esta distinción, lo que pone a los actores humanitarios en una situación de peligro aún mayor.⁶²

Las ONG y las Naciones Unidas se enfrentan también de manera creciente a problemas de acceso, que puede ser denegado en función de la etnia, religión o nacionalidad de las personas que proporcionan o transportan la

ayuda humanitaria. Algunas veces sólo se confía en aquéllos que son de la misma zona.

La respuesta del gobierno iraquí

Asumiendo su responsabilidad

Los dirigentes iraquíes todavía tienen que conseguir la unidad nacional y, hasta la fecha, el gobierno nacional ha sido incapaz de demostrar que posee una estructura ministerial eficaz o la capacidad para gobernar en muchas zonas del país.⁶³ El gobierno iraquí opera en un entorno de seguridad restringido, donde la movilidad se ve gravemente limitada, y donde la insurgencia ha aislado territorios administrativos de las oficinas gubernamentales. Como es comprensible, las cuestiones relacionadas con la seguridad están por encima de todas las otras prioridades. Los funcionarios del estado están –justificadamente– cada vez más preocupados por la seguridad de sus propias familias, dado el número creciente de asesinatos y secuestros.

La combinación de la frecuente rotación de los funcionarios, debida en parte a la pérdida de personal que está huyendo de Iraq, y de las divisiones existentes en todos los ámbitos del gobierno dificultan la posibilidad de conseguir coherencia en relación a cualquier asunto, incluida la respuesta humanitaria. Tampoco ayuda el hecho de que las autoridades iraquíes hayan reconocido solo recientemente que el país está realmente atravesando una crisis humanitaria.⁶⁴ Además, Iraq está paralizado por una recesión económica, una reconstrucción que avanza a traspés y una corrupción a gran escala.⁶⁵ En 2006, el Índice de la Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional situaba Iraq en el puesto 160 del mundo, en una posición incluso peor que la República Democrática del Congo o Sudán.⁶⁶

A pesar de estos problemas, y no obstante su gravedad, el gobierno de Iraq continúa siendo el principal responsable de proporcionar a sus ciudadanos alimentos y servicios básicos, incluyendo vivienda, asistencia sanitaria, agua y saneamiento, electricidad y educación. En consecuencia, el gobierno debería estar asumiendo el liderazgo en la provisión imparcial de servicios básicos para la población.

Con cuatro millones de iraquíes actualmente en situación de inseguridad alimentaria, el gobierno debe renovar sus esfuerzos para mejorar y ampliar el Sistema de Distribución Público para artículos básicos, del que muchos iraquíes han dependido desde principios de los noventa y que funciona como una red de seguridad básica para las personas pobres y vulnerables. Tal y como ha recomendado la organización Refugees International, el gobierno debería establecer un sistema provisional de tarjetas de racionamiento del PDS para que las personas desplazadas puedan recibir

su cesta de alimentos, sin implicaciones de tipo político en relación a su residencia fija o a su afiliación política.

Otra de las prioridades, tal y como se ha señalado anteriormente, es que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales incremente considerablemente el pago mensual de 100 dólares a los hogares que han quedado a cargo de las viudas, de manera que se acerque más al sueldo medio mensual de 200 dólares, y que amplíe el campo de beneficiarios de manera que incluya a otros sectores vulnerables de la población, tales como los que padecen de inseguridad alimentaria y las poblaciones desplazadas. Utilizando las cifras de este informe, ello representa un pago de 200 dólares mensuales a aproximadamente un millón de hogares, que cubriría a seis millones de personas (en base a la media familiar de seis miembros por familia⁶⁷), lo que supondría 200 millones de dólares al mes o 2,4 mil millones de dólares al año.

La descentralización podría también ayudar a mejorar la provisión de servicios básicos. El gobierno debería descentralizar algunas de las responsabilidades en la provisión de servicios a su población, incluyendo la distribución de raciones del PDS y suministros médicos. Con Bagdad en el centro de la violencia y la inseguridad, los requisitos que obligan a la aprobación y documentación desde la capital hacen que la ayuda tarde mucho más en llegar a las personas necesitadas. En la actualidad, todos los suministros de ayuda que llegan a Iraq deben ser enviados primero a Bagdad, donde son guardados en siete enormes almacenes en los que se lleva a cabo el control de calidad, antes de ser distribuidos al resto del país. Ello ha creado la enorme acumulación de alimentos y suministros médicos que no están llegando a las comunidades vulnerables. También representa que si alguno de estos almacenes sufre daños durante la violencia continuada (tal y como se informa que ocurrió con el reciente incendio que dejó reducido a cenizas el almacén que guardaba los suministros médicos) no existen suministros de reserva en ningún otro lugar del país.

La cesión de poder a las autoridades locales para que realicen el control de calidad y distribuyan las provisiones de emergencia dentro de sus propios territorios administrativos, junto con un sistema ampliado de almacenamiento para las provisiones a lo largo y ancho de Iraq, ayudarían a tratar este problema. A los gobernadores locales que asumen estas responsabilidades se les debe proporcionar la financiación suficiente para que puedan cumplir con ellas.

Entre los ministerios que tienen que jugar un papel decisivo figuran el Ministerio de Comercio, responsable del PDS; el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, responsable de los pagos de la seguridad social; el Ministerio para el Desplazamiento y el Ministerio de Salud. A estos ministerios se les deben asignar fondos suficientes que les permitan prestar estos servicios. La coordinación estaría respaldada por la creación de un

grupo para atender las necesidades humanitarias en el que estuvieran involucrados varios ministerios, en el que debería estar presente el Ministerio de Finanzas y el Ministerio del Interior.

El gobierno iraquí no puede llevar esto a cabo sin el apoyo de los gobiernos internacionales que tienen capacidad e influencia en Iraq. Estos gobiernos, incluyendo al de los Estados Unidos y el Reino Unido, deben apoyar a los ministerios gubernamentales iraquíes proporcionándoles asesoría y asistencia técnica para garantizar que el gobierno tiene la capacidad de proveer servicios básicos a su población. Este apoyo podría empezar con el ofrecimiento de ayuda al Ministerio iraquí de Comercio para la reforma del PDS.⁶⁸

Fondos disponibles

El gobierno de Iraq dispone de dinero que podría usar para ayudar en la entrega de la respuesta humanitaria. Tiene acceso a ingresos provenientes del petróleo, además de a aquellos asignados por los donantes que nunca fueron gastados, principalmente porque algunos proyectos fueron cancelados por motivos de seguridad. En 2006, se estimó que existían 26.000 millones de dólares sin gastar debido a la incapacidad para implementar proyectos planeados.⁶⁹ A pesar de que los proyectos de reconstrucción son imprescindibles para el desarrollo de Iraq, dado lo apremiante de la crisis humanitaria, parte de esta cantidad no gastada debería ser reasignada para satisfacer necesidades de emergencia, incluyendo la reforma del PDS y la ampliación de los pagos de seguridad social a los grupos vulnerables.

En la actualidad existen ya dos mecanismos de financiación para la reconstrucción de Iraq: el mecanismo de los Fondos Internacionales para la Reconstrucción de Iraq (IRFFI, por sus siglas en inglés) y el Compromiso Internacional para Iraq (o International Compact), lanzado a principios de mayo de 2007, que algún día debería reemplazar al IRFFI. No existe ningún mecanismo parecido para la financiación de la respuesta humanitaria. En una reciente conferencia del ACNUR sobre la situación de los refugiados en Iraq, el gobierno de Iraq prometió un programa de 25 millones de dólares para apoyar a aquellos ciudadanos que hubieran huido al exterior. Pese a que es buen comienzo, siempre y cuando esos fondos vayan a las personas más necesitadas, es necesario que existan compromisos similares para satisfacer las necesidades de las personas iraquíes que siguen dentro del país.

Un marco legal para la sociedad civil

Todas las ONG, pero especialmente las ONG iraquíes, deben hacer frente a un reto adicional a su capacidad de entregar respuesta humanitaria debido a problemas con la legislación. Los intentos de la Autoridad Provisional de la Coalición y del gobierno de Iraq para establecer leyes que regularan las organizaciones de la sociedad civil fueron considerados demasiado

restrictivos, y fueron rechazados por las ONG y por el Parlamento iraquí. La UNAMI y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOP, por sus siglas en inglés) han estado trabajando sobre una serie de borradores junto con el Comité de la Sociedad Civil del Parlamento iraquí. El último borrador, cuya aceptación por las ONG es bastante generalizada, ha sido presentado frente al Parlamento pero todavía no ha sido considerado por éste. Sin este marco legal, el NCCI informa que la capacidad de las ONG para operar se ve limitada de las siguientes maneras:

- La mayoría de donantes y de organizaciones financieras exigen que las ONG estén registradas antes de acceder a participar en un acuerdo de financiación. Existen unas normas de registro provisionales para las ONG que operan en Iraq, pero éstas no tienen un marco legal que las respalde y están sujetas a cambios frecuentes, dificultando por tanto el cumplimiento de los requisitos exigidos por los donantes.
- El hecho de trabajar dentro de un marco legal es algo extremadamente importante en relación a la manera en que las ONG son percibidas por otros. En el contexto iraquí de violencia e inseguridad, es imprescindible que las ONG tengan un estatus legal claro que sea reconocido por otros y que las diferencie de los contratistas u organizaciones privadas afiliadas a los gobiernos de la Coalición. Para que puedan ser completamente legítimas, es necesario que los derechos de las ONG estén reconocidos en las leyes.

Si bien es necesario proporcionar un mecanismo que ayude a identificar a las ONG legítimas, es imprescindible que esto se lleve a cabo de manera que consolide la confianza entre ellas y el gobierno, y que respete su independencia. Dicha confianza es inexistente en la actualidad; a medida que aumenta el número de trabajadores humanitarios que son asesinados, la preocupación crece entre las ONG en relación al hecho de que las bases de datos de ONG recopiladas por el Gobierno puedan ser usadas indebidamente.⁷⁰ Un proceso legislativo global, tal y como el que actualmente está en marcha entre Naciones Unidas y el Parlamento iraquí, debería ayudar de alguna manera a establecer esta confianza.

La respuesta no-gubernamental

La presencia de las ONG en Iraq

Antes de 2003, en Iraq habían pocas ONG nacionales, si exceptuamos en las zonas autónomas kurdas del norte. En julio de 2006 existían más de 11.000 organizaciones de la sociedad civil,⁷¹ según estimaciones del Ministerio de la Sociedad Civil. En noviembre de 2006, dicho Ministerio determinó que 2.775 de estas organizaciones estaban registradas y eran legítimas.⁷² A pesar de que sólo parte de ellas tienen programas o potencial para la

respuesta de emergencia, siguen luchando por atender las necesidades de las personas de Iraq, poseen conocimientos esenciales en relación a zonas locales y necesidades, y tienen alguna posibilidad de acceso.

En el periodo que siguió a la invasión liderada por los Estados Unidos en 2003, la farmacéutica iraquí Rashad Zayda fundó la Knowledge for Iraqi Women Society (K4IWS) con el fin de responder a las necesidades de las mujeres que trabajan para mantener unidas a sus familias y comunidades. Rashad Zayda está decidida a “aliviar el sufrimiento de las mujeres iraquíes, proporcionándoles recursos financieros, ocupacionales, médicos y educativos”. La K4IWS proporciona servicios sanitarios básicos, préstamos financieros, escuelas para niños y cursos para que las mujeres desarrollen cultura de la información y habilidades comerciales. En la actualidad, la organización da trabajo a 70 personas y cuenta con 300 voluntarios a lo largo y ancho de Iraq.
*Fuente: CodePink Women for Peace*⁷³

El número de ONG internacionales independientes implicadas en Iraq ha descendido a menos de un tercio en relación a las existentes en julio de 2003.⁷⁴ Sin embargo, todavía hay 80 ONG que o bien trabajan en el interior del país, o bien apoyan a contrapartes locales, entre las que figuran muchos de los miembros del NCCI. Cuarenta y cinco de estas organizaciones tienen potencial o programas para la respuesta de emergencia.⁷⁵ A pesar de que las ONG internacionales dependen en gran medida de personal nacional para llevar a cabo el trabajo en el centro y sur de Iraq, existe un número de personal expatriado con base en todo el país, principalmente en las ONG en la zona kurda iraquí del Norte, cuya experiencia se remonta a 2003 o a años anteriores.

El Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (CICR) tiene cerca de 400 trabajadores en Iraq y Jordania.⁷⁶ Pese a que ya no tiene una presencia fija de personal expatriado en Bagdad, sus equipos continúan visitando la capital de forma regular. El CICR tiene oficinas en Dohuk, Suleymaniah y Nayaf, y abrirá dos oficinas más en Rabea y Trebil. También dirige subdelegaciones en Erbil y Basrah. El CICR continúa dirigiendo y ampliando operaciones para mejorar las infraestructuras de agua y saneamiento de los centros sanitarios, y para proporcionarles suministros médicos y quirúrgicos a través de personal local y voluntarios. La Sociedad de la Media Luna Roja de Iraq (la IRCS) cuenta con un personal de más de 1.500 miembros y 9.000 voluntarios en activo que trabajan dentro de Iraq, y abarca todo el país. Juntos, el CICR y el IRCS proporcionan cada mes ayuda de emergencia a 60.000 personas, entre las que figuran familias desplazadas y de acogida. Cerca de 83.000 personas, incluyendo miembros de familias desplazadas, han visto garantizado su suministro de agua gracias a proyectos de agua y saneamiento del CICR y, en total, más de cuatro millones de personas se han beneficiado de proyectos de agua y saneamiento.⁷⁷ El CICR ha declarado que es capaz de ampliar sus operaciones para atender a las necesidades cada vez mayores de la

población iraquí, y en mayo de 2007 pidió a los donantes 29 millones de dólares adicionales para conseguirlo.

Las organizaciones benéficas islámicas internacionales con base en Occidente también han jugado un papel decisivo en la provisión de apoyo continuado a Iraq a lo largo de los años de sanciones y posteriormente a la guerra de 2003. Conocidas organizaciones como Islamic Relief y Muslim Aid proporcionan ayuda financiera y técnica, centrada en la ayuda humanitaria y en programas de asistencia para huérfanos. Otras organizaciones regionales están jugando un importante papel en la respuesta a la crisis humanitaria. La Media Luna Roja de Qatar sigue apoyando a las ONG iraquíes nacionales y a la IRCS. El Consejo de Ayuda al Refugiado iraquí, con sede en Teherán, proporciona ayuda a refugiados y la Fundación Jomeini, una organización benéfica islámica, proporciona kits de higiene, mantas y alimentos a los IDP del sur del país.

Grandes partidos políticos tales como el Consejo Supremo para la Revolución Islámica en Iraq, el partido islámico Dawa, el bloque Sadr, la Alianza de Demócratas Independientes y el Partido Islámico Iraquí, tienen fuertes redes sociales que están luchando por atender a las necesidades básicas tales como alimentos y asistencia sanitaria. Partidos más pequeños, incluyendo al Movimiento Monárquico Constitucional y la Alianza Hashemita Iraquí, aportan fondos para proporcionar servicios básicos para sus circunscripciones. Muchas veces, esta ayuda se distribuye a través de instituciones religiosas, incluyendo mezquitas, apoyadas por partidos políticos. Una encuesta publicada en enero de 2005 por la organización Women for Women International reveló la creciente tendencia a que los ciudadanos dependieran de la caridad religiosa⁷⁸.

Adaptándose a la inseguridad

En Iraq, algunas ONG internacionales y nacionales han adaptado su forma de trabajar al entorno de inseguridad. Estas estrategias incluyen: utilizar redes de contactos locales para trazar la situación de seguridad; identificar las limitaciones de acceso y cambiar los planes en función de éstas; asegurarse de que el personal que trabaja en zonas particularmente sensibles son de un origen religioso, cultural o geográfico adecuado y de que tienen experiencia para sobrellevar el trabajo en un entorno de inseguridad; y tratar de no llamar la atención (por ejemplo, operando con vehículos particulares, variando las rutas, no utilizando oficinas fijas siempre que sea posible y limitando la acumulación de activos). Al adoptar dichos enfoques, las ONG se convierten en las principales encargadas de implementar los programas humanitarios de las Naciones Unidas y de otros dentro de Iraq.

Algunas ONG internacionales que se han quedado en Iraq con personal internacional, han reubicado sus sedes fuera de las zonas en las que el

conflicto es más intenso, y sólo entran en dichas zonas para realizar rápidas valoraciones y entregas de ayuda. Algunas se han reubicado en el norte del país, que continúa relativamente estable, y llevan a cabo operaciones para entregar servicios a otras partes de Iraq cuando se presentan necesidades de emergencia. Sin embargo, no está claro por cuánto tiempo podrán seguir trabajando así, dado que la violencia se está extendiendo a zonas del país que antes eran más seguras.

La mayoría de ONG internacionales, sin embargo, o bien tienen personal nacional iraquí que dirige sus programas en el interior del país respaldados por la gestión y toma de decisiones que se realiza desde un país distinto (normalmente desde la vecina Jordania), o bien financian y asesoran a ONG independientes iraquíes. En el primer caso, el personal en Iraq puede trabajar con considerable autonomía o bajo una dirección bastante estricta. Estos métodos de trabajo en entornos altamente inseguros se conocen normalmente como “programación a distancia”. En palabras del ACNUR, “La programación a distancia no es lo ideal, pero ¿cuál es la alternativa? Es la mejor solución posible, siempre y cuando todavía tengamos suficientes indicadores y podamos ver el impacto que tiene lo que estamos haciendo”.⁷⁹

Médicos Sin Fronteras (MSF) abandonó Iraq en octubre de 2004 tras los ataques dirigidos contra las organizaciones humanitarias internacionales. El programa de la agencia se elabora actualmente en Amman, Jordania, y proporciona suministros básicos a centros médicos. En uno solo de los hospitales que apoya esta organización, se llevaron a cabo 2.882 intervenciones quirúrgicas entre octubre y diciembre de 2006, de las cuales dos tercios eran emergencias y más de la mitad estaban relacionadas con la violencia.

*Fuente: Médicos Sin fronteras*⁸⁰

Oxfam se opuso a la invasión de Iraq de 2003 por razones humanitarias, pero durante y después de la invasión, siguió trabajando en Bagdad, en el sur de Iraq y en las fronteras del país, proporcionando ayuda humanitaria y rehabilitando suministros de agua y sistemas de saneamiento que habían resultado dañados en la guerra y en los disturbios posteriores. A finales de 2003, Oxfam trasladó a su personal por motivos de seguridad, pero ha continuado financiando y asesorando a ONG iraquíes e internacionales que tienen personal dentro del país, trabajando desde su sede en Amman. Al igual que ocurre con muchas otras agencias, la oficina de Oxfam en Jordania juega un papel importante en relación a la recogida de información y construcción de redes en Amman, en donde tantas otras ONG, donantes y organismos de las Naciones Unidas tienen su sede.

Una ONG socia (cuyo nombre no es revelado por razones de seguridad) apoyada por Oxfam, pudo continuar dirigiendo un proyecto de agua, saneamiento y asistencia sanitaria en Faluya en 2004, pese a los intensos combates que tuvieron lugar en la ciudad durante ese periodo. La ONG distribuyó medicamentos y equipamiento médico a 21 centros sanitarios públicos (PHCC, por sus siglas en inglés) en y alrededor de la ciudad de Faluya, e instaló tanques y bombas de agua en cuatro de estos centros. Tras los combates, en abril de 2004, proporcionó capacidades adicionales para agua y saneamiento en los centros sanitarios y piezas de repuesto para posibles necesidades futuras. La flexibilidad en el diseño del proyecto permitió que el centro sanitario público de Habbanyia fuera añadido a la lista original de 20 centros, algo que fue considerado esencial en vistas del inminente conflicto en Faluya en noviembre de 2004 y la esperada demanda para recurrir a los servicios del centro. Las cifras proporcionadas por la contraparte que realiza el seguimiento para la OIM en el territorio administrativo de Anbar, el Consorcio Italiano para la Solidaridad, muestran que el número de IDP que llegó a Habbanyia durante la crisis fue de alrededor de 24.000. Esto significa que el número total de personas que se beneficiaron de los centros sanitarios públicos que servía este programa fue de más de medio millón.

Respuesta de los donantes internacionales

Ayuda internacional

La Coalición de gobiernos que enviaron fuerzas a Iraq,⁸¹ encabezados por los Estados Unidos y el Reino Unido, y aquellos que formaron la Autoridad Provisional de la Coalición en Iraq, no sopesaron adecuadamente las necesidades de emergencia que aparecerían a raíz del deterioro de la situación de seguridad con el paso del tiempo. La actual espiral de violencia e inseguridad no fue prevista por la Coalición, que tenía esperanzas de que tuviera lugar una transición pacífica hacia la democracia y la estabilidad en Iraq. En consecuencia, su plan de emergencia no fue suficiente para hacer frente a las crecientes necesidades básicas. Los gobiernos donantes occidentales, la mayoría de los cuales formaron parte de la coalición, ligaron por lo general sus contribuciones a las iniciativas de reconstrucción y a actividades de desarrollo (véase el Cuadro 1 más adelante).

La financiación para el desarrollo y la reconstrucción de Iraq de los 22 donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) aumentó en un 922 por ciento entre 2003 y 2005, alcanzando los 20.948 millones de dólares, mientras que la financiación para la ayuda humanitaria descendió un 47 por ciento durante el mismo periodo, situándose en 453.43 millones de dólares.⁸² Los resultados de una encuesta elaborada por Oxfam a los donantes del CAD en mayo/junio de 2007 revelan que la financiación para la ayuda humanitaria descendió de forma alarmante hasta alcanzar tan solo los 95 millones de dólares en 2006, a pesar del evidente aumento de las

necesidades. El total no es completo, ya que sólo 19 de los 22 donantes del CAD se mostraron dispuestos a proporcionar datos ⁸³. Sin embargo, 8 de los diez principales donantes de ayuda humanitaria a Iraq en 2005 figuran entre los 19 que respondieron a la encuesta. Los países que dieron más fueron el Reino Unido (9,5 millones de dólares para ayuda humanitaria y 162,9 millones de dólares para ayuda al desarrollo) y los Estados Unidos (43,1 millones de dólares para propósitos humanitarios y 17.826 millones de dólares para propósitos de desarrollo respectivamente⁸⁴). Una lista completa de los donantes del CAD y de sus compromisos financieros para la ayuda humanitaria de emergencia en Iraq desde 2003 a 2006 puede encontrarse en el Cuadro 2 que aparece a continuación. Las cifras en negrita representan las diez mayores donaciones de cada año.

Cuadro 1: Ayuda humanitaria de emergencia y ayuda oficial al desarrollo para Iraq de los donantes del CAD entre 2003 y 2006 (en millones de dólares)⁸⁵

	2003	2004	2005	2006
Ayuda humanitaria de emergencia de donantes del CAD.	862,48	875,09	453,43	95
Ayuda solo para desarrollo (AOD restando la ayuda humanitaria)	1.232,50	3.518,73	20.948,64	17.970,1

Cuadro 2: Ayuda humanitaria de emergencia a Iraq de los donantes del CAD, por país, 2003-2006 (en millones de dólares)⁸⁶

	2003	2004	2005	2006
Alemania	27,53	1,65	1,45	0
Australia ⁸⁷	28,56	4,39	0,01	1,68
Austria	3,47	1,97	0,9	0,1
Bélgica	4,21	2,02	0	0
Canadá ⁸⁸	28,78	0	0	0
Dinamarca	0	0,49	4,11	2,69
España ⁸⁹	12,15	9,5	3,06	4,00
Estados Unidos	417,37	107,46	123,08	43,1
Finlandia	4,21	2,63	0,53	0
Francia	9,41	0,93	2,99	0

Grecia	3,4	2,67	1,99	No proporcionada
Irlanda	5,09	1,24	0,1	1,8
Italia	2,94	9,06	0,28	16,5
Japón	0	624,91	251,76	No proporcionada
Luxemburgo	4,18	0	0	0,13
Nueva Zelanda	5,97	1,39	2,26	0
Noruega	51,19	9,66	12,31	11,01
Países Bajos	70,87	27,34	21,81	2,3
Portugal	0,04	14,53	2,83	No proporcionada
Reino Unido	166,13	46,84	19,87	9,5
Suecia	11,8	5,56	2,95	1,58
Suiza	5,18	1,45	1,11	0,57

Tras un descenso tan enorme en la ayuda humanitaria en 2006, existen indicios de asignaciones financieras de 2007 registradas en el Servicio de Seguimiento Financiero de NNUU (FTS, por sus siglas en inglés), que apuntan a que los donantes pueden estar volviendo a centrar su atención en las necesidades humanitarias. La cifra, que incluye tanto fondos ya asignados como los comprometidos, está actualmente en 140,6 millones de dólares⁹⁰. Los fondos comprometidos deben ser rápidamente convertidos en donativos asignados, y se deben combinar con enfoques más flexibles para la financiación.

Una financiación mayor y más flexible

Según una encuesta elaborada por Oxfam sobre las ONG nacionales e internacionales en abril de 2007, más del 80 por ciento de las organizaciones podrían ampliar su trabajo humanitario si tuvieran un mayor acceso a fondos. Una contraparte de Oxfam, por ejemplo, informó en marzo de 2007 que había evaluado las necesidades de suministros médicos en varios territorios administrativos, pero que, debido a que sus fondos eran limitados, no estaba en posición de ampliar sus distribuciones. Dado que las restricciones de seguridad imponen una serie de normas de seguridad, el coste de dichas distribuciones es alto. Tanto el CICR como el IRCS han ampliado recientemente llamamientos para sus programas más importantes en Iraq, que aún no han sido completamente financiados.

Los donantes y organismos de las Naciones Unidas en general no han apreciado el potencial que existe para financiar el trabajo humanitario en el interior de Iraq, especialmente si existiera una mayor disposición para apoyar operaciones que no tienen todas las formas convencionales de

entrega, seguimiento y evaluación, y que, pese a que pueden resultar más costosas, ofrecen garantías razonables de que el dinero será gastado de forma adecuada y de que cumplen con unos requisitos básicos. Algunas formas no convencionales de entrega han sido descritas en la sección dedicada a la respuesta de las ONG en páginas anteriores. Entre los métodos de seguimiento y evaluación en Iraq figuran el que personal de las ONG o consultores contratados localmente recogen información sobre las necesidades, directamente de los líderes locales y a partir de encuestas informales a la gente local y a los grupos de la comunidad, y de representantes de los ministerios si están presentes en la zona. También son utilizados métodos rápidos de evaluación en los cuales las ONG definen una serie de indicadores en base a criterios cualitativos.⁹¹

Algunos donantes se muestran reticentes a la hora de financiar programas dirigidos “a distancia”, por ejemplo, o no son lo suficientemente flexibles en relación a cambios en su implementación debido a razones de seguridad. Esta falta de entendimiento es sorprendente ya que la programación a distancia es una práctica arraigada hace muchos años en organizaciones humanitarias que trabajan en lugares como Angola, el Sur de Sudán, Uganda, Chechenia, Darfur y Gaza, por mencionar sólo algunos lugares.

Según un reciente estudio realizado por el Feinstein International Center, personal del Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja, de las agencias de las Naciones Unidas, del NCCI y de ONG internacionales y nacionales han planteado de manera coherente que la falta de financiación flexible y accesible por parte de los donantes constituye una amenaza para los actuales programas humanitarios y para los que están siendo diseñados. Las ONG operativas con trayectorias probadas dentro de Iraq son las que más padecen este déficit, que causa que algunas de ellas tengan que cerrar, incluso cuando las necesidades se intensifican⁹²

Pese a la preocupación manifestada por algunos donantes, las ONG y la IRCS han encontrado maneras para llevar a cabo rápidas valoraciones y seguimiento de las poblaciones vulnerables. Ello se ha realizado en gran medida a través de encuestas informales a líderes locales y comunidades con las cuales se ha establecido una relación con el fin de mantener una presencia en el terreno. También existen medios eficaces para conseguir verificar la implementación de un proyecto. Un miembro del NCCI y organización socia de Oxfam han contado con contactos personales (que trabajaban con contratos de tres meses) en diferentes lugares en los que se realizaban proyectos, para llevar a cabo el seguimiento, evaluación y valoración del impacto de los proyectos. Este trabajo ha incluido, antes y después de la implementación del proyecto, encuestas a las personas que se beneficiaban de los proyectos, y la evaluación de una serie de indicadores acordados.

Otra cuestión que limita la disponibilidad de financiación a muchas ONG iraquíes e internacionales es su política de no aceptar dinero procedente de fuentes que puedan comprometer su independencia y seguridad. En situaciones de conflicto, las agencias humanitarias tienen que cuidar mucho el ser percibidas como imparciales y neutrales tanto por las comunidades como por los grupos armados, con el fin de no convertirse ellas mismas en el blanco de los ataques o perder el acceso a las personas necesitadas.

En el caso de Iraq, Oxfam no acepta fondos de los países que tienen tropas en el país. La encuesta elaborada por Oxfam en abril de 2007 a los miembros del NCCI con programas en Iraq, reveló que más de la mitad de las organizaciones sería capaz de ampliar su trabajo humanitario si tuvieran un mayor acceso a fondos procedentes de fuentes de los países que no forman parte de la Coalición.

De los fondos asignados para ayuda humanitaria por los donantes del CAD en 2005, el 94 por ciento procedía de gobiernos de la Coalición. Ello hace que el peso de la responsabilidad recaiga particularmente en los países del CAD que no forman parte de la coalición o que retiraron sus tropas del país (Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Suiza), así como en los donantes multinacionales como la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO, por sus siglas en inglés) y los donantes “no tradicionales” como los Estados del Golfo, que podrían proporcionar una financiación más neutral.

La decisión de ECHO de no asignar nuevos fondos humanitarios a Iraq en 2005 tuvo como consecuencia la disminución o cancelación de las operaciones de algunas ONG, o que éstas pasaran a actividades más enfocadas al desarrollo.⁹³ Desde el inicio del conflicto hasta finales de mayo de 2005, ECHO había comprometido unos 100 millones de Euros a proyectos de ayuda humanitaria en Iraq a través de organismos de las

Naciones Unidas, el CICR y muchas ONG internacionales, y era una de las pocas fuentes de financiación neutral.

En febrero de 2007, ECHO anunció que volvía a implicarse en Iraq y se comprometió a aportar aproximadamente 4 millones de Euros para asistir a los IDP a través del CICR dentro del país, y 6,2 millones de Euros para asistir a los refugiados iraquíes en la región. Pese a que estos compromisos son acogidos con satisfacción, todos los donantes internacionales deben reconocer que las necesidades humanitarias de las personas dentro de Iraq son tan importantes como las de las personas que huyen del país, y sus asignaciones de fondos deberían reflejarlo. ECHO continúa manteniendo una actitud abierta para volver a financiar a las ONG, y declara que ello depende del desarrollo de la situación humanitaria en Iraq y de los proyectos que reciba por parte de las ONG.⁹⁴ Existen indicios que apuntan a que otros donantes podrían también aumentar las donaciones para necesidades humanitarias, lo que representaría un cambio positivo siempre y cuando los términos y las condiciones de las mismas se adapten al entorno operativo sobre el terreno.

Finalmente, también debería mejorar la coordinación entre los donantes internacionales en relación a la asignación y distribución de fondos para Iraq. Una coordinación eficaz evitará la concentración de financiación en una zona u organización, a expensas de otras.

La respuesta de las Naciones Unidas

Presencia de las Naciones Unidas

La respuesta de los organismos de las Naciones Unidas se ha visto gravemente obstaculizada por las restricciones de seguridad impuestas tras la bomba en el cuartel general de las Naciones Unidas en Bagdad en 2003. El acceso al país del personal internacional es todavía muy restringido, y pese a que algunas tareas pueden ser realizadas por el personal iraquí de la organización, ésta todavía no es percibida como un jugador neutro, una percepción que se remonta a las sanciones impuestas por las Naciones Unidas sobre Iraq en los noventa.

Hasta finales de 2006, el sistema de las Naciones Unidas estaba dirigido en gran medida hacia un planteamiento para el desarrollo en Iraq, y no hacia intentar abordar las necesidades humanitarias de emergencia.

Afortunadamente, esto está cambiando: la OCAH ha vuelto a implicarse en Iraq, está estableciendo una oficina de enlace en Jordania y promete que conseguirá un enfoque humanitario global y coordinado. Ello es algo que ya está en curso con la publicación en abril de 2007 del Marco Estratégico para la Acción Humanitaria en Iraq, elaborado por la OCAH y la UNAMI y basado en un proceso de consultas que implica al gobierno de Iraq, los organismos de Naciones Unidas, las ONG (incluido el NCCI y cinco

organizaciones miembro), y el Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja.

Entregando la estrategia

La publicación de un marco estratégico, a pesar de ser un paso satisfactorio, precisa de un esfuerzo considerable de seguimiento para conseguir que se convierta en un sistema eficaz. Ello incluirá el establecimiento de una coordinación eficaz entre todos los organismos implicados en la provisión de la respuesta humanitaria, y el asegurarse de que los organismos que lideran los grupos cluster de desarrollo y reconstrucción en Iraq también son conscientes de lo que ha sido planificado.⁹⁵ Dentro de Iraq, el NCCI y sus miembros han establecido una estructura de coordinación sobre el terreno para emergencias, en la ausencia de un sistema de las Naciones Unidas, que permita la respuesta rápida a necesidades identificadas. Este sistema puede ser aprovechado, y el nuevo centro de coordinación humanitaria que la OCAH está estableciendo en Iraq, inicialmente con sede en Jordania, debería dar prioridad a esta cuestión.

Ya que las ONG son las principales encargadas de poner en práctica los programas humanitarios de las Naciones Unidas y de otros dentro de Iraq, la provisión de una respuesta humanitaria coordinada exigirá también acciones con las ONG locales iraquíes para mejorar la información, educación y concienciación acerca de los principios humanitarios, y del papel de los organismos humanitarios, si se pretende que éstas amplíen sus actividades con un cierto grado de seguridad. La defensa activa de esta cuestión frente al gobierno iraquí debería ser intensificada por parte de las Naciones Unidas y de las ONG internacionales en representación de sus socios nacionales y locales.

Las áreas específicas en las que se podría mejorar la ayuda a las ONG incluyen:

- Financiera: garantizando la rápida disponibilidad de financiación adecuada. La nueva oficina de coordinación de la OCAH debería administrar un nuevo fondo común para la respuesta rápida que desembolse sumas de dinero a las ONG;⁹⁶
- Política: hacer de puente entre las ONG y el gobierno de Iraq, el MNF-I y otros actores políticos implicados;
- Desarrollo del potencial: proporcionar asesoramiento técnico y formación (incluyendo gestión de proyectos, seguimiento y evaluación);
- Información: cotejo, análisis y difusión, trazado de mapas;
- Logística;
- Seguridad: asesoramiento, formación, información a tiempo real.

Dentro del marco estratégico, las Naciones Unidas han hecho varias observaciones importantes, por las que deben orientarse sus propias operaciones. Entre ellas figuran la del reconocimiento de que la situación de seguridad no es uniforme a lo largo de Iraq, y de que algunas zonas del país son más accesibles para las actividades humanitarias que otras. Además, en algunas zonas, las comunidades locales continúan teniendo una importante capacidad y recursos que podrían ser mejor utilizados. Las Naciones Unidas deberían aprovechar esta información con el fin de desarrollar un enfoque más matizado a la seguridad y al movimiento de su personal, que distinga entre las restricciones en diferentes zonas y que sea más independiente de la MNF-I, permitiendo de esta manera la valoración de las necesidades, la coordinación y la entrega de servicios.

ACNUR trabaja en Iraq a través de once socios operativos; antes eran veinte, pero fueron reducidos a once por problemas de financiación. Su personal está compuesto por menos de 29 miembros nacionales, y del 70 al 80 por ciento del trabajo con sus socios se lleva a cabo a través de las ONG. Tras el trazado de mapas estratégicos sobre el terreno, el personal nacional de ACNUR dispone de más movilidad para verificar proyectos. El desarrollo de los programas es seguido por personal nacional, y los propios socios son los responsables de presentar informes. A veces tienen que pasar evaluaciones independientes de consultores, los cuales exigen documentación a las autoridades locales. ACNUR da a sus socios las herramientas necesarias para se encarguen de la documentación, y actualmente está pensando establecer un programa de seguimiento entre iguales ("peer monitoring") para mejorar aún más el proceso de seguimiento y evaluación.⁹⁷ La organización solicitó recientemente a los donantes la duplicación de su presupuesto hasta los 123 millones de dólares para trabajar con refugiados y desplazados internos iraquíes.⁹⁸

Hasta que los donantes internacionales y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no reconozcan plenamente la crisis humanitaria que afecta a Iraq y hagan de la provisión de ayuda humanitaria una prioridad para la ONU, sus agencias sobre el terreno y las ONG que desarrollan sus proyectos seguirán luchando por entregar una respuesta coordinada y eficaz.

Conclusión y recomendaciones

Poner fin a la guerra y a las luchas intestinas en Iraq debe ser la absoluta prioridad del gobierno nacional y de la comunidad internacional. Sin embargo, el gobierno, los países que componen la Fuerza Multinacional en Iraq (MNF-I), los organismos de las Naciones Unidas y los donantes internacionales pueden hacer más para hacer frente a las otras necesidades de supervivencia de la población iraquí.

El gobierno de Iraq debería tomar medidas urgentes para abordar las necesidades humanitarias de las personas iraquíes, entre ellas:

- Las autoridades locales deberían asumir una responsabilidad mayor en relación a la provisión de ayuda, refugio y servicios básicos para las personas desplazadas, así como para poblaciones vulnerables locales, y el gobierno central les debería otorgar más poder y recursos para que puedan llevarlo a cabo.
- El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería aumentar de manera significativa el pago de 100 dólares mensuales para hogares en los que las viudas se han quedado al frente de sus familias, de forma que se acerque más al sueldo medio mensual de 200 dólares; y ampliar el abanico de beneficiarios para que incluya a otros sectores vulnerables de la población, tales como las personas que sufren de inseguridad alimentaria y la población desplazada.
- El Ministerio de Comercio debería mejorar el Sistema de Distribución Pública. Esto debería incluir el establecimiento de un sistema provisional de tarjetas de identificación del PDS con el fin de que las personas desplazadas puedan recibir raciones de comida.
- El gobierno debería crear un equipo para la coordinación de su respuesta humanitaria en el que estén involucrados varios ministerios, y debería poner fondos a su disposición para la entrega de esta respuesta.
- Las Fuerzas de Seguridad iraquíes deberían recibir órdenes explícitas que ratifiquen que ellas, al igual que todos los grupos armados, no deben atentar contra la vida humana, la propiedad o las infraestructuras civiles, y deben respetar el derecho de la población a recibir ayuda.
- Finalmente, el gobierno de Iraq debería apoyar a las ONG nacionales mediante el establecimiento de un marco legal, que incluya los procedimientos de registro que reconozcan sus derechos e independencia y garanticen su autoridad legal para operar en Iraq.

Los gobiernos internacionales que tienen capacidad e influencia en Iraq deberían reconocer sus responsabilidades en relación a la gente de Iraq a través de:

- Apoyar a los ministerios del gobierno iraquí mediante asesoramiento y asistencia técnica, para garantizar que el gobierno tiene la capacidad de proporcionar servicios básicos a su población, en especial una mejorada distribución de alimentos, refugio y la ampliación de prestaciones sociales de emergencia.

Los gobiernos que componen la Fuerza Multinacional en Iraq deberían reconocer su particular responsabilidad con respecto a la gente de Iraq a través de:

- Garantizar que las fuerzas armadas respetan su obligación moral y legal de no atentar contra la población civil o sus propiedades, ni contra infraestructuras básicas.

Es necesario que los donantes presten un mayor apoyo a las ONG nacionales e internacionales, al CICR, a la IRCS y a los organismos de las Naciones Unidas que proporcionan la respuesta humanitaria:

- Los donantes deberían proporcionar una mayor financiación de emergencia que sea fácilmente accesible y flexible. En particular, los donantes deben construir sobre la base de las actuales discusiones con las ONG, para alcanzar un mayor entendimiento sobre la “programación a distancia” y los mecanismos para el seguimiento y la verificación.
- Dado que muchas organizaciones humanitarias no aceptarán dinero de los gobiernos implicados en el conflicto, es importante que los donantes de otros países que no han enviado tropas a Iraq, tales como Alemania, Bélgica, Canadá, Francia, Suecia y Suiza, aumenten su financiación para la acción humanitaria.

Es necesario que las Naciones Unidas, especialmente la UNAMI y la OCAH, continúen fortaleciendo su papel humanitario en el interior de Iraq a través de:

- Trabajar para conseguir una respuesta coordinada con el gobierno de Iraq y las ONG, y entre los organismos de las Naciones Unidas.
- Desarrollar un enfoque más matizado para el movimiento del personal de las Naciones Unidas que no imponga las mismas limitaciones para todas las zonas, y que sea más independiente de las MNF-I, permitiendo así una valoración de las necesidades, una coordinación y un servicio de entrega mejores.

- Aprovechar la estructura de la coordinación de emergencia sobre el terreno establecida por el NCCI para posibilitar la respuesta rápida a las necesidades identificadas.
- Administrar un nuevo fondo común para la respuesta rápida que debería ser capaz de desembolsar dinero a las ONG.

Notas

¹ BBC News, “El mundo ‘ignora a los refugiados iraquíes’: La agencia para los refugiados de las NNUU (ACNUR) declara que ha habido una “despreciable negación” del impacto humanitario causado por la invasión de Iraq”, 20 de marzo de 2007. http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/middle_east/6470425.stm

² Marco Estratégico para la Acción Humanitaria en Iraq, elaborado por UN OCAH, abril de 2007.

³ PMA “Seguridad alimentaria y vulnerabilidad en Iraq”, 12 de mayo de 2006, www.ncciraq.org/IMG/pdf_Food_Security_and_Vulnerabi.pdf. (en inglés)

Esta es una cifra aceptada para representar el actual grado de necesidad, y fue utilizada por ACNUR en sus notas informativas para una conferencia en Ginebra.

⁴ Análisis de referencia de la seguridad alimentaria en Iraq elaborado por el PMA, 29 de septiembre de 2004. www.reliefweb.int/library/documents/2004/wfp-irq-29sep.pdf.

⁵ ACNUR Notas informativas, sesión informativa para la prensa, 20 de marzo de 2007, Palais des Nations, Ginebra. www.unhcr.org/news/NEWS/45ffb87b1f.html.

⁶ PNUD, Encuesta sobre las condiciones de vida en Iraq, 2004. <http://www.iq.undp.org/ILCS/income.htm> (en inglés)

⁷ La organización Refugees International muestra su preocupación por las razones políticas que también existen para impedir la transferencia de tarjetas del PDS a nuevas ubicaciones. Las autoridades iraquíes continúan desmintiendo la magnitud de la violencia y el desplazamiento, y mantienen que es un problema temporal de poca envergadura. Por ello, se muestran reticentes a iniciar un proceso que podría ratificar el desplazamiento, animando potencialmente a los IDP a que percibieran su nuevo emplazamiento como un lugar de residencia permanente. Dado que las tarjetas del PDS son también la base para el censo electoral, y puesto que los iraquíes votan en función de la población en la que están registrados, cualquier transferencia de la tarjeta del PDS podría permitir en principio que los iraquíes votaran en sus nuevas poblaciones.

⁸ Refugees International, “Iraq: fix the Public Distribution System to meet needs of the displaced”, (“Irak: se debe arreglar el Sistema de Distribución Pública para que atienda las necesidades de los desplazados”), 10 de mayo de 2007 (datos de abril de 2007). <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/9971/>.

⁹ OIM, Iraq Displacement 2006, Year in Review, www.iom-iraq.net/library/2006%20Iraq%20Displacement%20Review.pdf

¹⁰ ACNUR, Notas informativas, sesión informativa para la prensa, op. cit.

¹¹ UNICEF, “At a glance: Iraq, the big picture”; “Children suffer as food insecurity persists”, informes de UNICEF, 12 de mayo de 2006. www.unicef.org/infobycountry/iraq.html; www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=18468&Cr=iraq&Cr1

¹² IRIN, “Un informe de UNICEF revela que los niños son los que más sufren en Iraq”, Dubai/Bagdad, 11 de diciembre de 2006.

www.irinnews.org/report.asp?ReportID=56689&SelectRegion=Middle_East&SelectCountry=MIDDLE_EAST

¹³ Información del NCCI, "Iraq Humanitarian Crisis Situation and NGOs' Responses", Comité de Coordinación de las ONG en Iraq, mayo de 2007. La pobreza extrema se define como la que padecen aquéllos que sobreviven con menos de un dólar diario.

¹⁴ Davis, E., "In Iraq, democracy is the only option", 17 de septiembre de 2006. <http://gbytes.gsood.com/files/Davis.pdf>.

¹⁵ "Un estudio afirma que el 'excedente' en el número de víctimas de Iraq ha alcanzado ya las 655.000 personas", *Washington Post*, 11 de octubre de 2006. www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/10/10/AR2006101001442_pf.html

¹⁶ UNAMI, Informe sobre los Derechos Humanos, núm.101 noviembre -31 de diciembre 2006. www.uniraq.org/FileLib/misc/HR%20Report%20Nov%20Dec%202006%20EN.pdf.

¹⁷ ACNUR, Notas informativas, sesión informativa para la prensa, 20 de marzo de 2007, op. cit.; y declaración del NCCI: "Las ONG están alarmadas por el deterioro de la situación humanitaria de los iraquíes", 8 de noviembre de 2006. Véase el Informe Semestral y Trimestral al Congreso del Inspector General Especial para la Reconstrucción de Iraq (SIGIR, por sus siglas en inglés), 30 de enero de 2006. www.sigir.mil/reports/quarterlyreports/Jan06/Default.aspx, p.33.

¹⁸ CICR, "La población civil desprotegida: la cada vez más grave crisis humanitaria de Iraq", abril de 2007. [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/iraq-report-110407/\\$File/Iraq-report-icrc.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/iraq-report-110407/$File/Iraq-report-icrc.pdf)

¹⁹ NCCI, "Iraq Humanitarian Crisis Situation and NGOs' Responses", op. cit..

²⁰ Informe de un miembro del NCCI que opera en Iraq, mayo de 2007.

²¹ Entrevista con Alexander Malyavin, Responsable de Proyectos, Sanidad y Alimentación, UNICEF, 12 de marzo de 2007.

²² Información de una contraparte de Oxfam, marzo de 2007.

²³ IRIN, "Iraq: El sistema de asistencia sanitaria de Iraq se está deteriorando rápidamente") Bagdad, 7 de noviembre de 2006. www.irinnews.org/report.aspx?reportid=61923.

²⁴ Médicos Sin Fronteras, "Respondiendo a la emergencia de Iraq", 4 Febrero 2007, www.msf.es

²⁵ El proyecto Iraq Body Count, a fecha 18 de marzo de 2007, informó que el número de muertes de civiles tras la invasión liderada por EEUU oscilaba entre 63.929 y 70.023. "Civilian deaths due to insurgent/military action and criminal violence", Iraq Body Count (IBC), www.iraqbodycount.org.

²⁶ BBC News, "Cifras oficiales de Iraq: muertos de guerra, 100.000", 10 de noviembre de 2006. http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/middle_east/6135526.stm. Véase también CBS News: "Oficial: 150.000 iraquíes han sido asesinados desde 2003: el ministro de Sanidad declara que hay tres heridos por cada persona asesinada desde la invasión liderada por los EE.UU", Viena, 9 de noviembre de 2006. www.cbsnews.com/stories/2006/11/09/iraq/main2165206.shtml.

-
- ²⁷ www.thelancet.com/webfiles/images/journals/lancet/s0140673606694919.pdf.
- ²⁸ IRIN, "Grupos armados ocupan los hospitales y secuestran a médicos", Bagdad, 13 de febrero de 2007. <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=70139>
- ²⁹ La Asociación de Psicólogos de Iraq, 5 de febrero de 2006. Más de 1.000 niños fueron entrevistados en todo el país. Véase IRIN: "Los especialistas declaran que la salud mental de los niños sufre los efectos de la inseguridad". www.irinnews.org/report.asp?ReportID=51573&SelectRegion=Middle_East&SelectCountry=IRAQ.
- ³⁰ Save the Children UK, "Last in Line, Last in School", 2007. http://www.savethechildren.org.uk/rtf_test/last_in_line_long.pdf
- ³¹ NCCI, "Iraq Humanitarian Crisis Situation and NGOs' Responses", op. cit.
- ³² FICR, Actualización de operaciones, Núm. 5, 31 de diciembre de 2006, Llamamiento núm. 05EA026 (disponible en su web).
- ³³ CICR, "La población civil desprotegida", op. cit.; y comunicado de prensa de ACNUR "El número de desplazados iraquíes alcanza los 4,2 millones; las barriadas crecen desenfrenadamente" <http://reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/LSGZ-73VE5A?OpenDocument&rc=3&emid=ACOS-635P5D>
- ³⁴ UNAMI, Informe sobre los Derechos Humanos, op. cit.
- ³⁵ ACNUR, comunicado de prensa, "El número de desplazados iraquíes alcanza los 4,2 millones; las barriadas crecen desenfrenadamente" , op. cit.
- ³⁶ ACNUR, "La situación de Iraq, el desplazamiento en Iraq", el portavoz de ACNUR Ron Redmond, sesión informativa para la prensa, 13 de octubre de 2006. www.unhcr.org/cgi-bin/teaxis/vtx/iraq?page=briefing&id=452f69d74. Véase también: "UNHCR update on the Iraq situation", ACNUR, 30 de noviembre de 2006. www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/LSGZ-6W2F7S?OpenDocument&RSS20=18-P.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ IRIN: "Iraq: Hussein lyad, Vivimos en la miseria", Bagdad, 11 de enero de 2007. www.irinnews.org/report.asp?ReportID=57032&SelectRegion=Middle_East&SelectCountry=IRAQ
- ³⁹ "UNHCR update on the Iraq situation", op. cit.
- ⁴⁰ ACNUR, comunicado de prensa "El número de desplazados iraquíes alcanza los 4,2 millones; las barriadas crecen desenfrenadamente" , op. cit.
- ⁴¹ Servicio Informativo de NNUU: "Iraq: Irak: la Agencia de Refugiados muestra una preocupación creciente por el incremento súbito del éxodo debido a la violencia", 13 de octubre de 2006. www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20241&Cr=Iraq&Cr1=UNHCR.
- ⁴² "UNHCR update on the Iraq situation", op.cit.; "Nowhere to Flee", Human Rights Watch, Vol. 18, núm. 4 www.hrw.org/reports/2006/iraq0706/iraq0706sumandrecs.pdf; y ACNUR, "UNHCR concerned about conditions for Palestinians at border camp", 15 de mayo de 2007. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/teaxis/vtx/iraq?page=news&id=4649d40c2>

⁴³ CICR, “La población civil desprotegida”, op. cit.

⁴⁴ http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/7/b/principles_sp.htm

⁴⁵ ACNUR, Notas informativas, “Iraq: misión del Director a la región para subrayar las necesidades en materia de protección de los refugiados”, 9 de marzo de 2007. www.unhcr.org/news/NEWS/45f13a2a16.html. ACNUR, comunicado de prensa, “El número de desplazados iraquíes alcanza los 4,2 millones; las barriadas crecen desenfrenadamente”, op. cit.

⁴⁶ ACNUR, Notas informativas, “Iraqíes en Siria y Jordania: crece el número de registros”, 13 de febrero de 2007. www.unhcr.org/news/NEWS/45d198d823.html.

⁴⁷ Refugees International, “Iraq: La crisis de refugiados de crecimiento más rápido del mundo”, 4 de diciembre de 2006. www.refugeesinternational.org/content/article/detail/9679.

⁴⁸ ACNUR, Directrices relativas a los requisitos que deben cumplir los solicitantes de asilo iraquíes. www.unhcr.org/publ/RSDLEGAL/4354e3594.pdf; State of the World's Minorities (2006) “Los iraquíes están a la cabeza de la nueva lista de minorías amenazadas”, 19 de enero de 2006. www.minorityrights.org/SWM2006/swm2006.htm; ACNUR, Antecedentes sobre la situación de las minorías no musulmanas en Iraq, Octubre 2005; Tannock, C., ‘Los sirios: ignorados en medio del temor a una guerra civil iraquí’, Daily Star, October 2005 www.dailystar.com.lb.

⁴⁹ UNAMI, Informe sobre los Derechos Humanos, op. cit.

⁵⁰ ACNUR, Directrices relativas a los requisitos que deben cumplir los solicitantes de asilo iraquíes, op. cit.; ACNUR, Antecedentes sobre la situación de las minorías no musulmanas en Iraq, op. cit.

⁵¹ La escalada de violencia en Irak hace que el funcionario para la ayuda de NNUU pida ayuda urgente a los líderes”, Subsecretario General para Asuntos Humanitarios Jan Egeland, 11 de octubre de 2006. www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20218&Cr=iraq&Cr1. Véase también Steele J., “La fuga de cerebros iraquí”, *The Guardian*, 24 de marzo de 2006. www.guardian.co.uk/Iraq/Story/0,,1738575,00.html

⁵² “Actualización del ACNUR sobre la situación en Iraq”, op. cit.

⁵³ Macleod, H., “La desesperación de Bagdad se convierte en una vida humillante en Damasco”, *The Guardian*, 24 de octubre de 2006. www.guardian.co.uk/Iraq/Story/0,,1929893,00.html.

⁵⁴ <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>

⁵⁵ UNAMI, Informe sobre los Derechos Humanos, op. cit.

⁵⁶ UNAMI, Informe sobre los Derechos Humanos núm. 8, 1 de septiembre–31 de octubre de 2006. www.uniraq.org/documents/HR%20Report%20Sep%20Oct%202006%20EN.pdf.

⁵⁷ Reunión con Greg Hansen, asesor independiente, Acción Humanitaria durante un Conflicto Armado, Amman, 27 de noviembre de 2006. Véase también el Informe sobre los Derechos Humanos de UNAMI núm. 8, op. cit.

⁵⁸ Personal en organizaciones internacionales, organismos de NNUU y ONG: datos del NCCI. Dado que los trabajadores humanitarios se enfrentan a la misma

violencia y criminalidad que el resto de la población iraquí, la cifra es sin duda más alta, en especial para el personal iraquí.

⁵⁹ Informe del Secretario General de las NNUU en aplicación de lo dispuesto en el Párrafo 30 de la Resolución 1546 Artículo núm. 42, 1 de septiembre de 2006.

[http://daccess-](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2006/706&Lang=S&Area=UNDOC)

[ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2006/706&Lang=S&Area=UNDOC](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2006/706&Lang=S&Area=UNDOC)

⁶⁰ IV Convención de Ginebra sobre Protección de la Población Civil en Tiempos de Guerra. Ginebra, 12 de agosto 1949

<http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDKYK>

⁶¹ Resolución del Consejo de Seguridad de NNUU 1723, 28 de noviembre de 2006.

⁶² Taller del NCCI, febrero de 2007.

⁶³ Cordesman, A.H., "Iraqi Force Development and the Challenge of Civil War", CSIS. www.csis.org/index.php?option=com_csis_pubs&task=view&id=3621;

Cordesman, A.H., "Options for Iraq: The almost good, the bad and the ugly", CSIS, 18 de octubre de 2006.

www.csis.org/index.php?option=com_csis_pubs&task=view&id=3528.

⁶⁴ Por ejemplo, ahora se ha formado un nuevo Comité para los Refugiados y los IDP.

⁶⁵ El gobierno iraquí necesitará ayuda para afrontar la corrupción que obstaculiza su habilidad para gobernar de una forma eficaz. El órgano anti-corrupción, la Comisión para la Integridad Pública, tiene el mandato para realizar esta tarea, pero necesita fortalecerse y mejorar. Los gobiernos extranjeros podrían apoyar al gobierno de Iraq en su batalla para desterrar la corrupción y mejorar la rendición de cuentas a través de asesoría y asistencia técnica.

⁶⁶ Transparencia Internacional, Índice de percepción de la Corrupción de 2005 y 2006.

⁶⁷ Datos de la Organización Internacional para las Migraciones, www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EVOD-73RHSL?OpenDocument

⁶⁸ Refugees International, "Iraq: se debe arreglar el Sistema de Distribución Público para que atienda las necesidades de los desplazados", op. cit.

⁶⁹ Comentarios del NCCI, 24 de abril de 2007, y de UN OCAH.

⁷⁰ "Shadows Sombras entre la Modernización y el Tradicionalismo: Informe sobre el sector de las ONG iraquíes", Verano 2006, Pontis Foundation. www.pontisfoundation.sk.

⁷¹ Incluyendo organizaciones locales de base, grupos de mujeres, grupos religiosos, académicos etc.

⁷² USAID, Actas de la reunión de coordinación entre organismos, 7 de noviembre de 2006.

⁷³ CodePink Women for Peace, marzo de 2006. http://dev.epic-usa.org/files/EPIC/the_Ground_Truth_Zaydan.pdf; K4IWS web: www.almaarefa.org

⁷⁴ Carle A. y Chkam H., "Humanitarian Action in the New Security Environment", Background paper del HPG, septiembre de 2006. www.odi.org.uk/hpg/publications_date.html.

⁷⁵ Información del NCCI, mayo de 2007.

⁷⁶ Carle A. y Chkam H., "Humanitarian Action in the New Security Environment", op. cit.

⁷⁷ Todos los datos proceden del CICR, "La población civil desprotegida: la cada vez más grave crisis humanitaria de Iraq", op. cit.

⁷⁸ "Ventanas de oportunidad: luchando por la igualdad de género en el irak de la posguerra", Informe de Women for Women International, enero de 2005. www.womenforwomen.org/Downloads/Iraq_Paper_0105.pdf

⁷⁹ Hansen, G., "Coming to Terms with the Humanitarian Imperative", Informe de la Agenda Humanitaria 2015, Feinstein International Center, enero de 2007.

⁸⁰ Médicos Sin Fronteras, "Respondiendo a la emergencia de Iraq", 4 de febrero de 2007; y "As violence climbs in Iraq, the need for some kind of humanitarian action re-surfaces", 16 de mayo de 2007. www.msf.org

⁸¹ Según la página web de la Casa Blanca, en marzo de 2003, 48 países estaban públicamente comprometidos con la Coalición: Afganistán, Albania, Angola, Australia, Azerbaiján, Bulgaria, Colombia, Corea del Sur, Dinamarca, El Salvador, Eritrea, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Filipinas, Georgia, Honduras, Hungría, Islandia, las Islas Marshall, las Islas Salomón, Italia, Japón, Kuwait, Latvia, Lituania, Macedonia, Micronesia, Mongolia, Nicaragua, Países Bajos, Palau, Panamá, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Dominicana, la República Checa, Rumanía, Ruanda, Singapur, Tonga, Turquía, Uganda, Ucrania y Uzbekistán.

⁸² Análisis basado en estadísticas en línea de la OCDE, <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE%202A>

⁸³ Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

⁸⁴ Información de una encuesta elaborada por Oxfam de todos los 22 donantes del CAD en junio de 2007

⁸⁵ Análisis basado en las estadísticas en línea de la OCDE, <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE%202A>; e información de 2006 de una encuesta elaborada por Oxfam a todos los donantes del CAD en junio de 2007

⁸⁶ Análisis basado en las estadísticas en línea de la OCDE, <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE%202A>; e información de 2006 de una encuesta elaborada por Oxfam a todos los donantes del CAD en junio de 2007

⁸⁷ Las cifras del CAD no incluyen las cantidades que Australia ha contribuido a través de las ONG para el trabajo humanitario en Iraq, lo que explica la baja cifra de 2005.

⁸⁸ Aunque Canadá no contribuye nada desde su presupuesto de ayuda humanitaria, ha gastado 40 millones de dólares canadienses entre 2003 y 2006

para servicios sociales básicos a través de UNICEF, lo que incluye la rehabilitación de sistemas de agua, la provisión de servicios médicos, la gestión de desperdicios, educación para la salud, etc.

⁸⁹ Las cifras de 2006 proporcionadas por el gobierno español al cierre de este informe son provisionales. Las cifras finales estarán disponibles hacia el mes de agosto de 2007.

⁹⁰ Servicio de Seguimiento Financiero, La Base de datos de la Ayuda Humanitaria Mundial, ReliefWeb, última consulta de junio de 2007.
[http://ocha.unog.ch/fts/reporting/reporting_display.asp?short=1&filterLabel=Destinat%C3%B3n%20CountryIraq&whereClause=%20WHERE%20\(DestinationCountryName=%20'Iraq'%20\)](http://ocha.unog.ch/fts/reporting/reporting_display.asp?short=1&filterLabel=Destinat%C3%B3n%20CountryIraq&whereClause=%20WHERE%20(DestinationCountryName=%20'Iraq'%20)).

⁹¹ NCCI y H. Chkam, 'Distance challenges faced by NGOs in Iraq: interviews and workshop report', Agosto de 2006.

⁹² Hansen, G., "Coming to Terms with the Humanitarian Imperative", Informe de la Agenda Humanitaria 2015, Feinstein International Center, enero de 2007.

⁹³ Comunicación a través del correo electrónico con Cedric Turlan, NCCI, febrero de 2007.

⁹⁴ Conversación telefónica con el representante de ECHO en Jordania, 15 de marzo de 2007.

⁹⁵ Existen siete grupos "temáticos" (cluster groups) en Iraq, dirigidos por diferentes organismos de NNUU: A) Agricultura, Seguridad Alimentaria, Gestión Medioambiental y de los Recursos Naturales; B) Educación y Cultura; C) Gobernanza y Desarrollo Humano; D) Salud y Nutrición; E) Rehabilitación de Infraestructuras; F) Refugiados, IDP y Soluciones Duraderas; G) Apoyo a la Asistencia Electoral. El cluster F se estableció para tratar con los refugiados e IDP existentes durante el régimen de Saddam. No tiene el cometido de tratar con la actual respuesta humanitaria.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ ACNUR, marzo de 2007.

⁹⁸ ACNUR, "ACNUR dobla su presupuesto para las operaciones en Iraq", 24 de julio de 2007.
<http://www.acnur.org/emergencia/index.php?accion=noticia&id=6607&prefijo=IQ>

© Oxfam Internacional, julio de 2007

Este documento está basado en las investigaciones de Jane Chana'a y fue redactado por Mary Kirkbride y Michael Bailey. Oxfam Internacional agradece la ayuda de Kasra Mofarah, Laila Noureldin, Manal Omar, Simon Springett, Cedric Turlan y Nick Martlew en su elaboración. Este documento forma parte de una serie de informes que pretenden informar el debate público sobre cuestiones humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación, siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que todo uso de su obra le sea comunicado con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para su uso en otras publicaciones, traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. E-mail publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre las cuestiones abordadas en el presente documento, no dude en enviar un correo electrónico a la siguiente dirección: advocacy@oxfaminternational.org.

Oxfam Internacional es una confederación de trece organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América, Oxfam-Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Australia, Oxfam Alemania, Oxfam Francia – Agir Ici, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Novib, Oxfam Nueva Zelanda y Oxfam Quebec. Si desea más información llame o escriba a cualquiera de las organizaciones o visite www.oxfam.org

<p>Oxfam América 226 Causeway Street, Floor 5, Boston, MA 02114-2206, EEUU Tel: +1.617.482.1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (España) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, España Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-in-Belgium Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Bélgica Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Irlanda Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Irlanda Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canadá 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nueva Zelanda PO Box 68357, Auckland 1032, Nueva Zelanda Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam France - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, Francia Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Países Bajos) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, Países Bajos Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Alemania Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam Gran Bretaña Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido Tel: +44 (0)1865.473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	

Secretariado de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK. Tel: +44.(0)1865.339100. Email: information@oxfaminternational.org. Web site: www.oxfam.org

Oficinas de advocacy de OI: E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, USA Tel: +1.202.496.1170.

Bruselas: 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgium Tel: +322.502.0391.

Ginebra: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland Tel: +41.22.321.2371.

Nueva York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA Tel: +1.212.687.2091.

Organizaciones vinculadas. Las siguientes organizaciones están vinculadas a Oxfam Internacional:

Oxfam Japón Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japón

Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp

Oxfam India B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India

Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Miembro observador de Oxfam. La siguiente organización tiene estatus de 'observadora' en Oxfam Internacional, con vistas a una posible integración:

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.

Tel/Fax: + 52 55 687 3002. E-mail: comunicacion@rostrosyvoces.org

Web site: www.rostrosyvoces.org