

**Informe de Proyecto**

Este informe ha sido encargado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.



# La respuesta humanitaria española a la crisis en la Franja de Gaza

Velina Stoianova\*  
Investigadora de FRIDE

## PREFACIO

Este informe forma parte de una serie de tres estudios de caso sobre operativos de ayuda humanitaria realizados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre los años 2007 y 2009 en respuesta a diversas emergencias de gran envergadura en Oriente Medio, África y América Central y el Caribe. Los estudios de caso se han realizado en el marco de un proyecto de análisis comparativo de la eficacia, eficiencia e impacto de los distintos instrumentos o modalidades de ayuda humanitaria de la Cooperación Española.

El objetivo de los estudios de caso es doble:

Por un lado, suplir la falta de investigación específica sobre la intervención directa de la AECID, que aun siendo un mecanismo poco habitual de ayuda humanitaria, ha sido recurrentemente utilizado por la Cooperación oficial en sus respuestas a las emergencias derivadas de desastres naturales y conflictos armados. Por el otro, el estudio de la articulación práctica de los distintos instrumentos humanitarios a través de tres estudios de caso contribuirá a perfilar un marco de acción para la estrategia global de acción humanitaria de AECID.

## 1- INTRODUCCIÓN

### 1.1 Contexto del país

Separar la historia de los Territorios Palestinos ocupados (TTPP) de la del conflicto árabe-israelí es tarea imposible. El enfrentamiento existente se basa en un conflicto aparentemente insoluble originado en la creencia judía en la tierra prometida y reclamada por el pueblo judío como un derecho bíblico, y la búsqueda de la autodeterminación de la población palestina que habitaba este territorio antes de la creación del Estado de Israel en 1948. Las tensiones actuales entre israelíes, por un lado, y los palestinos y sus vecinos árabes por el otro, se remontan a principios del siglo XX y el comienzo del éxodo judío desde Europa y Estados Unidos hacia Palestina, en aquel entonces bajo dominio del Imperio Otomano. La caída del Imperio y la llegada del Protectorado británico supusieron el comienzo de la lucha por el control del territorio de ambos pueblos, que dio paso a un enfrentamiento que dura hasta

hoy en día. La creación del Estado de Israel en 1948 desencadenó una serie de guerras entre el nuevo estado y sus vecinos árabes, dos largos levantamientos armados dentro de los TTPP y una oleada de cerca de 1,5 millones de refugiados palestinos que se establecieron principalmente en Jordania, Líbano, Siria, Cisjordania y la Franja de Gaza.<sup>1</sup>

Para muchos judíos la creación del moderno Estado de Israel respondía a la largamente acariciada idea de *Eretz Ysrael*, o la tierra prometida, mientras que para los palestinos los acontecimientos de 1948 serían conocidos como *Al Nakba* o la Catástrofe. La Guerra de los Seis Días enfrentó en 1967 a Israel con Jordania, Egipto y Siria. La aplastante victoria israelí resultó en la ocupación de Cisjordania, la Franja de Gaza, el Golán sirio, la península egipcia de Sinaí y la anexión de Jerusalén Este. Asimismo, fue la causa de que medio millón de refugiados palestinos buscaran la seguridad de los países vecinos y se sumaran a los 750.000 – 800.000 refugiados de la primera guerra árabe-israelí. La situación humanitaria en Oriente Próximo parecía insostenible y Naciones Unidas (NNUU) intentaban atender a las necesidades de la siempre creciente población refugiada a través de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA), que se había fundado en diciembre de 1949 con un mandato temporal de socorro y ayuda de emergencia. Hoy en día UNRWA emplea a casi 30.000 personas para atender 900 centros, instalaciones y campos de refugiados, y proveer de asistencia básica a los 4,7 millones de refugiados palestinos oficialmente registrados.

El derecho de retorno de los refugiados palestinos ha sido y es un tema clave en todas las conversaciones de paz y, a menudo, el punto de inflexión para sus fracasos. Al igual que muchos descendientes de los judíos sefardíes, expulsados de España a finales del siglo XIV, muchos palestinos todavía conservan las llaves de las casas familiares que perdieron en 1948 como símbolo de sus derechos históricos sobre Palestina. A pesar de los repetidos intentos para poner fin al conflicto, todos los esfuerzos por encontrar una solución pactada han fracasado y en la actualidad no hay ningún acuerdo de paz a la vista. Ninguna de las partes ha cumplido con los compromisos adquiridos en virtud de la Hoja de Ruta de 2003: un calendario por etapas auspiciado el Estados Unidos, la Unión Europea, Naciones Unidas y Rusia (el llamado Cuarteto para Oriente Medio), y destinado a conducir a la creación de un estado palestino viable junto al de Israel. En virtud de dicho plan de paz, la Autoridad Nacional Palestina iniciaba una campaña de control de los grupos armados palestinos en Cisjordania, pero en 2006 perdía el control de la Franja de Gaza que desde hacía tiempo había sido el bastión del movimiento palestino Hamas que se niega a reconocer la legitimidad del Estado de Israel.

El 25 de enero de 2006 Hamas ganaba el 43% de los votos (con una participación del 77%) en Gaza. En mayo de este mismo año, la creciente violencia que había seguido la lucha por el poder entre seguidores de Fatah y Hamas en Gaza estaba generando temores de una guerra civil. Las tensiones aumentaron cuando el Ejército de Israel lanzaba una gran incursión militar en la Franja de Gaza, siguiendo la captura el día 25 de junio de 2006 de un soldado israelí en manos de milicianos palestinos leales a Hamas. La operación militar causaba la muerte de más de 200 palestinos, entre ellos 44 niños, en lo que fue el período más violento del conflicto palestino-israelí desde octubre de 2000. Asimismo, Israel arrestaba a casi todos los parlamentarios y miembros del gabinete de Hamas en Cisjordania. Siguiendo estas represalias y acusando a la Autoridad Nacional Palestina, liderada por Fatah, de connivencia con Israel, Hamas tomaba unilateralmente el control sobre la Franja de Gaza en junio de 2007. Como consecuencia de este hecho y del fuego permanente e indiscriminado de cohetes contra el Israel, el gobierno israelí impuso severas restricciones sobre el acceso de bienes y personas hacia y desde Gaza.

## 1.2 Contexto de la emergencia

El 19 de diciembre de 2008 expiraba el frágil alto el fuego entre Israel y el gobierno de Hamas en la Franja. Israel había violado unilateralmente el alto el fuego el 4 de noviembre, provocando enfrentamientos esporádicos a lo largo de la frontera entre Israel y Gaza. El día 27 de diciembre de 2008 el Ejército de Israel lanzaba un gran operativo militar por tierra y aire contra la Franja. Además de considerables daños en las

<sup>1</sup> Para información detallada sobre la historia de los Territorios Palestinos, el Estado de Israel o el conflicto árabe-israelí ver International Crisis Group, Reuters Alertnet, The Middle Eastern Research and Information Project, entre otros recursos disponibles en Internet.

infraestructuras gazauis, ya severamente afectadas por el bloqueo de la Franja, el ataque militar causó más de 1.300 muertos palestinos de los cuales más del 30% eran niños, y cerca de 5.500 heridos entre los que 1.800 niños.<sup>2</sup> El 17 de enero Israel declaró unilateralmente el alto el fuego, y Hamas hizo lo propio al día siguiente. No obstante el cese de las hostilidades fue seguido por varias incursiones puntuales del ejército israelí en la Franja y por lanzamiento de cohetes hacia territorio israelí.

El 2 de febrero de 2010, la Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de la ONU - OCHA por sus siglas en inglés -, lanzaba un llamamiento de emergencia por valor de 615 millones dólares para identificar y cubrir las necesidades de 1,4 millones de personas, afectadas por la guerra en Gaza, durante un período inicial de nueve meses.<sup>3</sup> El prolongado bloqueo de aproximadamente 18 meses a los que se había visto sometida la Franja antes del ataque militar, ya había dejado a la mayoría de los 1,4 millones de gazauis en situación muy vulnerable y sin posibilidad de ejercer sus derechos más básicos, tales como la libre circulación dentro de los TTPP o el acceso a servicios sociales básicos, en medio de una grave escasez de fuel, electricidad, agua, cobijo, alimentos y cobertura sanitaria. Antes del 27 de diciembre de 2008, el 80% de la población ya estaba recibiendo alguna forma de ayuda humanitaria y esta proporción se vio drásticamente incrementada como resultado de los 23 días de hostilidades. Solamente en el sector de ayuda alimentaria la población dependiente había pasado de un 56% a más del 80% como consecuencia de la guerra.

## 2- PROCESOS DE LA RESPUESTA HUMANITARIA

El estudio sobre la respuesta humanitaria española a la emergencia provocada por el cerco y ataque a la Franja de Gaza requiere un análisis de todo el proceso de la respuesta, es decir desde la primera alerta sobre la situación, hasta la finalización de la emergencia. Se destacan por tanto tres grandes etapas concatenadas que dividen el proceso de respuesta. Un primer *'proceso consultivo'* tratará de ver, principalmente bajo los criterios de relevancia y coordinación, cómo fue analizada por parte de la AECID la situación e identificadas las prioridades dentro del sistema de coordinación y consulta de la comunidad internacional. En segundo lugar, en el *'proceso de toma de decisiones'* se describirán las decisiones de intervención adoptadas por parte de la AECID, verificando cuán eficaz ha sido dicho proceso y en qué medida se ajustan los objetivos o decisiones tomadas a la identificación hecha previamente en la consulta. El último paso será conocer el *'proceso de implementación'* de la respuesta a la emergencia, entendido como el resultado de la toma de decisiones, y en términos de coordinación, eficacia e impacto.<sup>4</sup>

Los procesos estarán analizados bajo el prisma de las problemáticas o dificultades encontradas en la coordinación entre los actores intervinientes en la respuesta. De esta manera se consigue entender cómo los procesos de coordinación han influido en los resultados de la respuesta, habiendo dado lugar a posibles complementariedades y/o duplicaciones en las acciones.

### 2.1 Proceso consultivo

Cuando ocurre un emergencia humanitaria, sea provocada por un conflicto armado o desencadenada por un desastre natural, es imprescindible que se ponga en marcha una consulta entre los actores implicados en el terreno, que permita generar un conocimiento común de la situación. Dicho conocimiento debe consistir en una correcta Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) que tome como prioritarias las áreas más afectadas y las personas más vulnerables. La consulta entre actores debe, por un lado, enmarcarse dentro del sistema oficial humanitario de coordinación de la ONU liderado por la agencia correspondiente, OCHA, y por el Equipo Humanitario en el País (HCT por sus siglas en inglés) y, por el otro, contar con la estructura gubernamental del país receptor de la ayuda. En el caso de la crisis de Gaza esta última parte resultaba particularmente espinosa, puesto que la organización que había ganado las elecciones y, por

<sup>2</sup> Para más información sobre la emergencia humanitaria en Gaza ver OCHA en TTPP: <http://www.ochaopt.org/gazacrisis/>

<sup>3</sup> Para información detallada sobre los programas incluidos en el llamamiento de NNUU ver <http://ochaonline.un.org/HUMANITARIANAPPEAL/webpage.asp?Page=1740>.

<sup>4</sup> El análisis en ésta y las posteriores secciones se basa, por un lado, en informes internos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de la Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, que fueron puestos a disposición del equipo de investigación; y por el otro, en 28 entrevistas llevadas a cabo durante el mes de marzo de 2009 en Madrid, Jerusalén, Ramallah y Gaza con representantes de la Cooperación Española y de otros donantes humanitarios, ONG internacionales, agencias de Naciones Unidas, el sistema de coordinación y respuesta humanitario en los TTPP (grupos sectoriales, fondos de emergencia, etc.) y el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

consiguiente, representaba a la población gazawi era (y es) considerada un grupo terrorista por gran parte de la comunidad donante en el país. Ya antes de la guerra, se habían dispuesto diversos mecanismos para circunvalar al gobierno de la Franja y canalizar toda la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a través de la Autoridad Nacional Palestina, basada en Cisjordania. No obstante, coordinar un operativo internacional de respuesta de semejantes dimensiones sin contar con las autoridades locales presenta serios retos en cuanto a la pertinencia, cobertura, conectividad y eficacia de la acción humanitaria.

La Cooperación Española se movilizó desde los albores de la crisis y rápidamente adoptó las primeras medidas de asistencia humanitaria en estrecha coordinación con la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Jerusalén. A los pocos días del comienzo de la ofensiva israelí, se constituía un equipo de crisis, presidido por la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez, mientras la AECID mantenía permanente contacto con todos los actores humanitario implicados en el terreno, con el fin de conocer de primera mano la situación de la población afectada y valorar la necesidad para preparar las sucesivas acciones de ayuda. Asimismo, el día 30 de diciembre de 2009, representantes del Gobierno español participaron en Cisjordania en una reunión con los diversos actores humanitarios destacados en la zona con el fin de analizar la situación y estudiar nuevos dispositivos humanitarios.

Una primera reunión formal de coordinación de los actores humanitarios españoles tuvo lugar el día 5 de enero involucrando al equipo de crisis y a representantes de las ONG españolas. El objetivo del encuentro fue intercambiar información sobre la situación en la Franja de Gaza y coordinar inminentes acciones de ayuda humanitaria para la población afectada. En la reunión, presidida por el director de la AECID, Juan Pablo de Laiglesia, se pusieron a disposición de las ONG las capacidades logísticas y operativas de la Agencia – el uso gratuito de las bodegas de aviones fletados por la AECID -, para el envío y preposicionamiento de material de primera necesidad. Se celebró una segunda reunión de coordinación y seguimiento del operativo español de respuesta el 16 de enero. Paralelamente a la reunión en Madrid, el jefe de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID se desplazaba a Jerusalén para asistir a los foros de coordinación con agencias implementadoras, donantes humanitarios y la Autoridad Nacional Palestina.

A lo largo de todo el proceso consultivo, cabe destacar también el papel activo de OTC que estuvo participando en los foros de coordinación en Jerusalén, muy especialmente en las reuniones de los grupos sectoriales o *clusters*, donde la OTC informó a los participantes de los planes de respuesta humanitaria españoles y, a su vez, se informó de las decisiones tomadas por el sistema humanitario y el resto de la comunidad donante en los Territorios. No obstante, en el curso de esta investigación algunos oficiales de alto rango del sistema de la ONU y también miembros del HCT en los TTPP manifestaron que la Cooperación Española tiene generalmente poca presencia en los foros de coordinación y que, cuando está presente, no tiene un papel muy propositivo sino que tienden a posicionarse en situación de oyentes. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados valoraron positivamente trabajo de la OTC en términos de coordinación y gestión de la ayuda española en el contexto específico de la crisis de Gaza.

Muy relevante para una adecuada conexión entre la etapa de consultas y la de toma de decisiones fue también que la Cooperación Española tuvo presente en todo momento el tema del acceso humanitario, y que realizó esfuerzos por asegurar que dichas consideraciones se tomaban en cuenta en las siguientes fases de la respuesta humanitaria. De esta forma, el donante allanaba el camino para el adecuado diseño del operativo de emergencia.

## 2.2 Proceso de toma de decisiones

La crisis de Gaza no fue una emergencia humanitaria a la usanza y los retos que implicaba el diseño de una respuesta eficaz e eficiente excedían con creces los que la comunidad donante habitualmente debe afrontar. La magnitud de la emergencia; la multiplicidad de actores implicados y lo intrincado del sistema de la AOD en los Territorios Palestinos; la avalancha de ayuda internacional que estaba poniendo a prueba incluso los más rodados y experimentados mecanismos de información y coordinación; el férreo cierre al que continuaba sometida la Franja; las consiguientes limitaciones para el acceso a datos comprensivo sobre

las necesidades de la población afectada; la imposibilidad de trabajar - o siquiera coordinar la respuesta humanitaria -, con el gobierno local; el permanente peligro al que se veía expuesto el personal humanitario que pugnaba por salvar vidas y aliviar el sufrimiento de la población gazawi; y la volatilidad de la situación en Gaza, parecían la receta perfecta para el fracaso de cualquier operativo de respuesta de emergencia. No obstante, la Cooperación Española consiguió adoptar medidas rápidas en base a los resultados de la fase consultiva, y tomó decisiones informadas que desembocaron en una respuesta humanitaria rápida y adaptada a las necesidades.

Las primeras informaciones, provenientes de la Franja de Gaza, ya apuntaban a un elevado número de víctimas mortales y heridos graves, y a las necesidades de medicamentos, material quirúrgico, así como traumatólogos, neurocirujanos y personal médico para atender a los heridos. En línea con lo anterior, las primeras decisiones del equipo de crisis de la Cooperación Española fueron la provisión de ayuda sanitaria y respondían a las informaciones recibida desde la OTC y las ONG españolas operativas en Gaza. El 30 de diciembre de 2008, tres días tras el inicio de la guerra, la AECID aprobaba dos subvenciones de estado por valor de 1 millón de euros al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y 500.000 euros a la Media Luna Roja Palestina (MLRP) para cubrir actividades sanitarias y la provisión de medicamentos. Asimismo, el Gobierno Español ponía a disposición del CICR dos vehículos cargados con 50 toneladas de medicamentos y productos hospitalarios como acción urgente y de auxilio a la población civil afectada en Gaza. Otras medidas de financiación incluyeron la activación de los dos convenios de emergencia que la AECID tenía con Cruz Roja Española (CRE) y Acción contra el Hambre (ACH) y la destinación de 5 millones de euros a UNRWA del Fondo para el Desarrollo, gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.<sup>5</sup>

A raíz de la primera reunión de coordinación con los actores humanitarios en Madrid y en comunicación con la OTC en los TTPP, la AECID inició la planificación de su operativo directo de emergencia. La idea fue discutida con las ONG españolas desplegadas en los Territorios con vistas a saber si estarían interesadas en utilizar los aviones fletados por la Agencia para el transporte de material de socorro. Paralelamente la Oficina Técnica de Cooperación estaba trabajando para recabar las opiniones de los *clusters* y del HCT en Jerusalén sobre lo adecuado de la medida de la intervención directa. Desde el terreno las respuestas iniciales desaconsejaban el envío de ayuda directa por i) el colapso de los sistemas de almacenamiento y distribución de ayuda debido a la avalancha de ayuda en especie (especialmente medicamentos) enviada por donantes gubernamentales y privados; ii) los problemas de acceso a la Franja que planteaban dudas sobre la pertinencia del envío de material en especie (potencialmente percedero) sin las debidas garantías de poder introducirlo en Gaza o de poder distribuirlo a las personas afectadas; iii) las dificultades de coordinación que los envíos de ayuda directa suponen para el sistema de coordinación en el terreno por la imposibilidad de estandarizar los procedimientos (puesto que cada donante ejecuta el envío según sus propios criterios) o de coordinar los contenidos de los envíos para evitar duplicaciones o lagunas en las coberturas sectoriales.<sup>6</sup>

No obstante las anteriores consideraciones, tanto UNRWA como Cruz Roja Española valoraron positivamente la propuesta española y decidieron hacer uso de la ayuda directa. En el caso de CRE, ésta se coordinó principalmente con la Media Luna Roja Palestina y con el Comité Internacional de la Cruz Roja que es el coordinador de todos los operativos del Movimiento de la Cruz Roja en los Territorios Palestinos. Según fuentes de CRE, ellos optaron por utilizar las bodegas de los vuelos fletados por la AECID porque, por un lado, estaban asistiendo a la MLRP para proporcionarles aquellos materiales de socorro que más tardarían en adquirir localmente, por el otro, por la alta calidad de la logística de los operativos directos españoles, y, por último, porque al encontrarse bajo el paraguas logístico del CICR no tendrían mayores dificultades en poder introducir la ayuda en la Franja. Estas especificidades del sistema de la Cruz Roja frente a las

<sup>5</sup> Ver ECHO Holis 14 points: [https://webgate.ec.europa.eu/hac/index.cfm?fuseaction=reportDetail.view&op\\_id=32721&version\\_number=3&disasterdetail=plainlist&cfid=349760&cftoken=3bdef59aee2d11e2-9A73967D-B9A8-6C1F-242A0D0A44DF6DC7](https://webgate.ec.europa.eu/hac/index.cfm?fuseaction=reportDetail.view&op_id=32721&version_number=3&disasterdetail=plainlist&cfid=349760&cftoken=3bdef59aee2d11e2-9A73967D-B9A8-6C1F-242A0D0A44DF6DC7)

<sup>6</sup> En relación con estos puntos, ver el informe de MAP que estimó, un mes después de comienzo de la guerra, que hasta un 50% de la ayuda médica en especie no respondía a las necesidades y especificaciones del Ministerio de Salud; que muchos de los medicamentos recibidos estaban a punto de expirar, con el consiguiente impacto que esto tenía para el sistema de gestión de la ayuda que debía encontrar una manera segura de desechar el material caducado. Por otra parte, según el informe de MAP algunos de los materiales más necesarios, identificadas por las listas del Ministerio de Salud no se habían recibido un mes después del inicio de la emergencia; en las mismas fechas, apenas el 30% de todo el stock existente había sido clasificado y registrado, haciendo posible así su distribución a los centros médicos y a las personas necesitadas. El informe hacía una firme recomendación a los países donantes para que dejarasen de enviar ayuda en especie (muy especialmente medicamentos) hasta que las autoridades pudiesen presentar un informe actualizado de las existencias y de las necesidades aún sin cubrir; *MAP Situation Update: MoH Central Drugs and Consumables Stores in Gaza field assessment report*, 27th January 2009, [http://www.ochaopt.org/gazacrisis/infopool/opt\\_health\\_MAP\\_MoH\\_drugs%20and%20consumables\\_stores\\_jan\\_2009.pdf](http://www.ochaopt.org/gazacrisis/infopool/opt_health_MAP_MoH_drugs%20and%20consumables_stores_jan_2009.pdf)

dificultades que presentaba el acceso humanitario a Gaza para la mayoría de ONG, podría explicar porqué de todas las organizaciones españolas con presencia permanente en los TTPP, CRE fue la única en aceptar la oferta de utilizar los aviones con ayuda directa de la AECID para transportar material propio. En cuanto a UNRWA, la agencia ya estaba elaborando semanalmente una lista con el material en especie requerido y aceptado. La Cooperación Española ajustó su ayuda directa a estos requerimientos y UNRWA se ocuparía del transporte y la logística de acceso a la Franja por medio de su contraparte, la *Royal Hashemite Charity Foundation* de Jordania, una ONG perteneciente a la Corte Real de Jordania.

Tras haber consultado con sus contrapartes, haber definido y contrastado las necesidades existentes y haber valorado todos los elementos de la respuesta humanitaria, la Cooperación Española estaba preparada para implementar su respuesta a la crisis en la Franja de Gaza. No obstante, el impacto de la respuesta, así como su eficacia y eficiencia iban a depender de más factores que los inherentes a este operativo.

## 2.3 Proceso de implementación

Hubo varios factores que definieron en gran medida el alcance y la naturaleza de la respuesta humanitaria a la guerra en Gaza. Por un lado, estaba la intensificación del bloqueo económico y físico que Israel había impuesto sobre la Franja en los dos meses antes del comienzo de las operaciones militares y que había limitado severamente la entrada de suministros humanitarios. En segundo lugar, los escenarios que se barajaron para el diseño de la respuesta respondían a las estipulaciones derivadas de anteriores situaciones de violencia en la Franja y estaba dirigidos a atender entre 40.000 y 50.000 desplazados en localizaciones muy determinadas. Asimismo, los planes de contingencia y preparación de la comunidad humanitaria en el país no habían tomado en cuenta los efectos de un prolongado bloqueo del acceso a la Franja antes, durante y después de la emergencia, por lo que a pesar del anunciado fracaso del alto el fuego temporal entre el Gobierno israelí y Hamas, no hubo ningún preposicionamiento de ayuda. Adicionalmente, la negación sistemática de entrada o salida de Gaza de personal humanitario en los dos meses previos a la crisis había dejado las capacidades del sistema de respuesta bajo niveles mínimos, tanto en lo relativo a la coordinación de las agencias, como en lo referente a formación y actualización técnica de los especialistas (sobre todo en urgencias médicas). Por otro lado, que el inicio del operativo militar israelí coincidiera con el período Navideño supuso que las oficinas nacionales y regionales de las ONG internacionales, agencias de NNUU y comunidad donante operasen a media potencia, lo que dificultó todavía más la puesta en marcha de la respuesta humanitaria.

Las dificultades en la coordinación y toma de decisiones conllevaron un gran aflujo de ayuda no solicitada, generalmente envíos de ayuda en especie de manera descoordinada e inconexa con el sistema humanitario en el terreno. Particularmente grave fue la situación en el paso fronterizo de Rafah que se vio inundado por envíos de material sanitario y medicamentos sin etiquetar o deficientemente inventariados, que desbordaron el almacén central del Ministerio de Salud y provocaron el colapso de su sistema de procesamiento y distribución. A estos elementos estructurales del sistema de respuesta se unía la falta de voluntad de las Fuerzas Armadas israelíes para proteger a los trabajadores humanitarios, y los ataques directos a oficinas de organizaciones de ayuda (como la sede de UNRWA en Gaza), hospitales y escuelas que estaban siendo utilizadas como albergues provisionales para la población que huía de los bombardeos. Estos hechos tuvieron graves repercusiones sobre la capacidad de organizar y entregar la ayuda urgente que el millón y medio de gazavis necesitaba. Los enfrentamientos continuaron incluso durante las 2 o 3 horas diarias de tregua que daba el Ejército de Israel con el objetivo declarado de facilitar la distribución de ayuda.

Por último, el distanciamiento político entre Hamas y Fatah que había resultado en el cierre (por parte de Hamas) de decenas de organizaciones de base ya en el verano de 2008; el boicot internacional al gobierno de Hamas que se extendía a la mayoría de los donantes y organizaciones humanitarias que trabajan en los TTPP; y la prolongada huelga de los profesionales sanitarios en Gaza - dependientes del Ministerio de Salud bajo control de Fatah -, habían socavado la capacidad de las instituciones públicas para responder a cualquier crisis y habían agotado las redes de apoyo informales de los hogares y la sociedad civil. Todos estos problemas perjudicaron elementos clave del sistema de respuesta humanitaria, incluidas la fase de preparación para emergencias, la logística, la coordinación, la seguridad del personal y el acceso

humanitario.

Para la Cooperación Española muchos de los temas mencionados eran de sobra conocidos bien como resultado de las reuniones de coordinación con las ONG en Madrid, donde éstas habían expresado sus preocupaciones en relación con el tema del acceso y de la seguridad, bien a través de las comunicaciones con la Oficina Técnica en Jerusalén que participaba en las reuniones clave de los grupos sectoriales y de donantes. Así, inicialmente, la decisión de enviar ayuda en especie (incluidos medicamentos y material sanitario) parecería desaconsejable dado que redundaba en todos los problemas enumerados: la imposibilidad de garantizar la distribución del material; dificultades de coordinar la respuesta; o el colapso del sistema como consecuencia de la avalancha de lo que un alto funcionario de NNUU en Jerusalén llamó el “dinero de la culpa” y que, básicamente, consistía en toneladas de ayuda y millones de euros de fondos humanitarios que pretendían tapar el evidente hecho de que la comunidad donante carecía de incentivos o voluntad de buscar una solución política a la medida de una crisis que era, antes que nada, política.

No obstante los retos, la implementación de la respuesta española fue un éxito en tanto y en cuanto que respondió a las necesidades identificadas (según listas de material requerido), se coordinó con las agencias implementadoras para adaptarse mejor a la situación volátil y cambiante de Gaza, y aseguró la llegada de la ayuda a la población afectada por la guerra. En cuanto a la adecuación temporal de la respuesta, ésta fue generalmente correcta aunque experimentó variaciones importantes dependiendo del instrumento elegido por la Cooperación Española.

### 3- INSTRUMENTOS DE LA RESPUESTA

En su respuesta humanitaria a la emergencia provocada por el ataque israelí sobre la Franja de Gaza el 27 de diciembre de 2009, la Cooperación Española ha desplegado todo un amplio abanico de mecanismos de financiación y una serie de operativos directos de asistencia a las víctimas. Estos instrumentos tienen características muy distintas y su adecuación para ser utilizados en operaciones de respuestas a emergencias humanitarias es, también, muy dispar.

#### 3.1 Mecanismos de financiación humanitaria

Las entrevistas realizadas en el marco de este estudio de caso constatado, a grandes rasgos, que existe un importante reconocimiento por parte de la comunidad humanitaria en los Territorios Palestinos ocupados a la integración de la AECID en los mecanismos existentes y a la eficacia de su respuesta a los llamamientos de emergencia de la ONU y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja.

##### Subvenciones de Estado:

En aras de la creciente importancia del multilateralismo de la Cooperación Española este instrumento está especialmente pensado para la financiación de Organismos Multilaterales. Asimismo pueden recibir Subvenciones de Estado organismos públicos de los países destinatarios de la ayuda, ya sean administración general del Estado, o administración local, así como ONG locales u otras instituciones también locales (sin ánimo de lucro) que lleven a cabo acciones de ayuda humanitaria en sus países de origen. El mecanismo de las subvenciones de estado es ampliamente utilizado por la Cooperación Española, y en el caso de la respuesta a la emergencia en Gaza ha sido la vía de financiación de diversos proyectos para responder a llamamientos del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja Palestina.

En el caso del CICR la financiación aprobada el 30 de diciembre de 2008 respondía en realidad a las actividades programadas en los TTPP para 2008 aunque convenientemente añadía las relacionadas con la emergencia surgida en diciembre. Evidentemente, desde un punto de vista de la adecuación temporal del instrumento, cabe preguntarse qué margen de maniobra tendría el CICR para implementar el millón de euros donados en el único día que mediaba antes del fin del año. En la práctica, el entendimiento que mediaba entre AECID y CICR permitió *de facto*, si no *de jure*, extender el período de ejecución para cubrir actividades relacionadas principalmente con la crisis de Gaza, aun cuando técnicamente la subvención de estado era una cobertura a las actividades regulares del Comité en TTPP para 2008. Por otro lado, la flexibilidad que el

instrumento presenta en cuanto a la justificación del uso de los fondos permite este tipo de ajustes.

Por lo que se refiere a la Media Luna Roja Palestina, la financiación de la AECID cubría la provisión y distribución de suministros médicos en la Franja de Gaza por valor de medio millón de euros y con un plazo de ejecución de 12 meses desde la fecha de aprobación de la donación. Respondía al llamamiento de emergencia de la MLRP por valor de 6,8 millones de euros para asistencia sanitaria de urgencia y apoyo a los centros sanitarios en la Franja. Aparentemente y sobre el papel la subvención no presentaba mayores complicaciones, pero una mirada más detallada sobre el mecanismo desvelaba sus limitaciones como instrumento de financiación humanitaria. Los plazos de desembolso típicos de las subvenciones de estado varían entre medio año y 10 meses lo que no afecta la viabilidad de las mismas como instrumento de financiación para agencias de la ONU, CICR o la FICR que disponen de fondos de emergencia propios y pueden implementar las actividades financiadas sin esperar a recibir los fondos. Sin embargo, en el caso de la MLRP, como en el de la mayoría de Sociedades Nacionales en países en desarrollo, la falta de liquidez es un problema real que les impide poder realizar grandes desembolsos de fondos propios y esperar largos meses antes de recuperar el dinero adelantado. En esto precisamente radica el principal fallo de la Subvención de Estado como instrumento de ayuda humanitaria, dado que no responde a los criterios de rapidez, flexibilidad o adaptabilidad a las necesidades cambiantes. En el caso concreto de la subvención de estado para la MLRP por valor de 500.000 € para responder a la emergencia en Gaza, la solución había venido por parte de Cruz Roja Española que, buena conocedora de los mecanismos de donación humanitaria españoles y de sus limitaciones, había adelantado el dinero de su fondo de reserva. Esta parece una excelente trampa a las limitaciones normativas del mecanismo, pero es muy dudoso que sea la solución al problema de fondo que es la inconsistencia de las Subvenciones de Estado con los principios de la buena donación humanitaria.

### **Convocatoria Abierta y Permanente (CAP)**

Es la vía más consolidada de financiación de las ONG españolas que desarrollan acciones de ayuda humanitaria. La convocatoria anual, que tiene tres términos de resolución, establece las condiciones de acceso que son por lo general muy poco limitativas para aquellas organizaciones sin ánimo de lucro registradas en España. Estas subvenciones tienen por objeto la financiación de proyectos o actividades en materia de cooperación al desarrollo que podrán realizarse tanto en España como en el extranjero y no son un instrumento específico para el financiamiento humanitario. En términos de la pertinencia del mecanismo cabría destacar que, igual que en el caso de las subvenciones de estado, los plazos de resolución y de desembolsos de los fondos están lejos del ideal de financiación humanitaria, que requieren una mayor agilidad de decisión que los proyectos de desarrollo. No obstante, la CAP tiene una importante ventaja ante las subvenciones de estado que reside en su mayor flexibilidad a la hora de la definición de las actividades y en la reasignación presupuestaria de fondos entre las distintas líneas presupuestarias del proyecto.

En el caso de la respuesta española en Gaza, la CAP ha sido el mecanismo elegido para financiar con 171.500 euros a Médicos del Mundo para las labores de fortalecimiento de los equipos de salud mental de intervención en crisis en la Franja de Gaza, para responder al impacto en salud mental de la población como consecuencia de la ofensiva militar de diciembre. En línea con lo apuntado en el párrafo anterior, destacar que la fecha de la adjudicación de la CAP fue a mediados de julio de 2009, 7 meses tras el inicio de la crisis humanitaria. Sin embargo, es importante hacer notar también que la AECID es conciente de estas limitaciones e intenta ofrecer soluciones extraoficiales, como por ejemplo comunicar a algunas organizaciones el resultado del proceso de adjudicación de la CAP antes de que la resolución formal.

### **Convenios de emergencia de AECID con ONG**

Aunque inicialmente los convenios entre la AECID se centraban en la realización de programas de desarrollo, actualmente en 2008 ya existían dos convenios de emergencia – con Acción contra el Hambre (por un valor de 4 millones de euros) y Cruz Roja Española (por 8 millones de euros)-, que cubren las actuaciones realizadas en materia de ayuda humanitaria. El mecanismo del convenio es con diferencia el más flexible dentro del abanico de instrumentos del que dispone la financiación de la AECID para la acción humanitaria. Se trata, básicamente, de la preaprobación de una cantidad de fondos no superiores a 20 millones de euros

en total para un período de 4 años y la posterior liberalización de fondos previa activación del convenio. La activación del convenio se realiza mediante la presentación de propuesta de actuación por parte de la ONG y la aprobación de la propuesta por parte de la AECID. Los plazos de desembolso efectivo de los fondos es de aproximadamente 7 días, aunque en la práctica la ejecución se realiza una vez la organización beneficiaria recibe el acuerdo informal de la AECID que suele realizarse en 24-48 horas. En el caso de la respuesta española a la crisis en la Franja de Gaza ambos convenios fueron activados y el mecanismo fue muy bien valorado tanto por la sede como por las oficinas de Acción contra el Hambre y Cruz Roja Española en los TTPP. Según estas fuentes la flexibilidad fue total para proponer las actividades que serían cubiertas por el convenio y el diálogo con la AECID fue fluido y constructivo en todo momento del proceso.

### Fondos de Emergencia de Naciones Unidas

El Fondo Humanitario de Respuesta de Emergencia en los Territorios Palestinos<sup>7</sup> (HRF por sus siglas en inglés) es un fondo común gestionado por OCHA. El HRF fue creado en agosto de 2007 con la contribución inicial de España (1 millón de dólares) y Suecia (1,4 millones de dólares) y el objetivo de proporcionar fondos rápidos para pequeños proyectos de respuesta a emergencias repentinas. El HRF ofrece fondos a ONG a través de un procedimiento ágil que requiere la presentación de una breve propuesta técnica y libera los fondos en el plazo de 24h. Para ser aceptadas, las propuestas deben atender carencias no previstas en los planes de contingencia, responder a necesidades acordadas por el HCT y ser coordinadas con el sector (cluster) correspondiente. Entre los criterios que se toman en consideración están la capacidad de la ONG para llevar a cabo las actividades y el impacto de éstas para mejorar la situación de la emergencia. Todas las propuestas deben ser presentadas a la junta directiva del Fondo, que está compuesta por representantes de las ONG palestinas, AIDA (representantes de las ONG internacionales en los TTPP), y los dos donantes fundadores del fondo. La validación final del informe técnico del gestor de OCHA debe venir de la oficina del Coordinador Humanitario en los TTPP.

A pesar de lo aparentemente intrincado del proceso y del alto número de actores con poder de toma de decisión, en la práctica HRF funciona con notable agilidad y desde su creación ha financiado 38 proyectos en Cisjordania y Gaza por valor de 5,5 millones de dólares. Sólo durante la emergencia en la Franja, el HRF ha respaldado financieramente 17 proyectos por valor de más de 3 millones de dólares. Desde su creación en 2007, tres nuevos donantes se han sumado al Fondo<sup>8</sup> lo que ha llevado a la oficina de OCHA a proponer nuevos Términos de Referencia para el HRF que agilicen la gestión de las propuestas al eliminar a los donantes del proceso de toma de decisiones. En el momento de realizar la misión de investigación para este estudio de caso, la nueva normativa del Fondo estaba en proceso de negociación, pero no contaba con el beneplácito inicial de España y Suecia que temían que, con los nuevos procedimientos, el HRF terminase por ser un tapa-huecos para los proyectos no cubiertos en los Llamamientos Consolidados de Naciones Unidas o que sirviese para cubrir actividades no relacionadas con emergencias repentinas. La cuestión más relevante parecería ser el saber si el sistema de AOD en los TTPP necesita otro instrumento financiero más, o si la mejora de los mecanismos existentes no podría responder a las necesidades identificadas por el HRF.

En cualquier caso, y a juicio de la autora, los conceptos de "emergencia repentina" y "necesidades imprevistas" resultan cuanto menos cuestionables en un contexto como el palestino. Las causas raíces de las necesidades humanitarias en los TTPP no residen en una falta de medios o en la carencia de servicios y son raramente repentinas o imprevistas. Por el contrario son la consecuencia de un régimen político de ocupación que obstaculiza el desarrollo económico de los Territorios e impide que los palestinos puedan ejercer sus derechos económicos, sociales y políticos, con el consiguiente incremento de las vulnerabilidades en los TTPP.

## 3.2 La respuesta directa

La respuesta directa de la Cooperación Española a la emergencia en Haití consistió en el envío de cuatro cargamentos aéreos de ayuda de emergencia, entre los días 11 y 20 de enero de 2009. El primer avión salía con rumbo al aeropuerto de Amman, en Jordania, a primera hora del 11 de enero cargado con material

<sup>7</sup> En los distintos documentos del Fondo los nombres *Humanitarian Emergency Response Fund* y *Humanitarian Response Fund* se utilizan indistintamente.

<sup>8</sup> Noruega aportó 713.840 dólares en 2007, Irlanda: 661.376 en enero de 2009, y Reino Unido: 1.430.615 en febrero de 2009.

donado por AECID a UNRWA y compuesto de mantas, kits de cocina, pañales y kits Higiénicos familiares (parcialmente financiados por la Xunta de Galicia y la Junta de Extremadura). La mayor parte del material humanitario ya estaba preposicionado en el hangar de la AECID en la base aérea de Torrejón de Ardoz y solamente las mantas tuvieron que ser adquiridas *ex profeso* para el operativo. El segundo avión fue fletado el día 12 de enero y transportó material de CRE, adquirida por la organización y cargado por voluntarios de Cruz Roja. El 18 de enero se produjo el tercer envío con 25 toneladas de material humanitario financiado por la AECID de acuerdo con la lista de necesidades facilitada por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos y consiste en colchones, kits higiénicos familiares, lonas de cobijo impermeables (*tarpaulins*), pañales y mantas, que tras su recepción por parte de la Embajada de España en Jordania, sería destinados a la UNRWA para su entrega Gaza. El mismo avión, tras depositar la carga en el aeropuerto de Amman, regresó a Madrid donde cargó otras 25 toneladas de material que incluyó dos planta potabilizadoras, lonas impermeables, sacos de dormir y material sanitario comprado por Cruz Roja para la Media Luna Roja Palestina.

En cuanto a la pertinencia del envío de material en especie, hubo discrepancias entre los entrevistados en el curso de esta investigación. Por un lado, algunas ONG españolas señalaban que las especificidades del contexto palestino, ya destacadas con anterioridad en el informe, desaconsejaban el envío de ayuda directa por su baja eficacia y por lo dudoso de su impacto. En línea con lo mismo, el líder del *cluster* de logística del Programa Mundial de Alimentos insistía en que todo el material necesario para la respuesta a la crisis humanitaria estaba disponible local o regionalmente a costes muy aceptables y que, por lo tanto, no había ninguna justificación para sobrecargar el sistema de gestión y distribución de la ayuda con envíos desde el exterior; asimismo, destacaba que todos estos envíos de ayuda directa contribuían a elevar los costes de almacenamiento, ya que debían almacenarse por largos períodos (a veces indefinidamente) antes de poder ser introducidos en la Franja, ya que al ser operativos fuera del sistema de respuesta en el país, no entraban bajo el paraguas del sistema de grupo sectorial (o *clusters*) y su logística correspondía bien a la organización humanitaria destinataria, bien al propio donante. Por otro lado, informantes clave de UNRWA afirmaron contundentemente que las capacidades materiales de la agencia para atender a los más de 50.000 desplazados a los albergues provisionales se habían visto superadas con creces y que el envío de ayuda en especie había sido vital para paliar las necesidades más apremiantes. Con el fin de ordenar y coordinar los envíos de ayuda desde el exterior, UNRWA había elaborado listas semanales de los materiales de primera necesidad requeridos para su operativo en Gaza.<sup>9</sup> No en último lugar cabe destacar las fuertes capacidades de la Cooperación Española en los Territorios Palestinos, muy especialmente en cuanto a la responsable humanitaria de la OTC, que permitieron una buena coordinación del operativo de ayuda directa con el sistema humanitario en el país, asegurando la eficacia de la ayuda española.

## 4- ACCESO HUMANITARIO Y PROTECCIÓN EN LOS TERRITORIOS PALESTINOS

El acceso es condición previa para cualquier tipo de respuesta humanitaria. En muchas situaciones, el acceso es el objetivo más difícil de alcanzar y es también ampliamente citado como el factor más limitante para las organizaciones que trabajan para responder a las necesidades básicas y asegurar la recuperación de las poblaciones afectadas.<sup>10</sup>

El Cuarto Convenio de Ginebra tiene por objeto garantizar la adecuada respuesta a las necesidades humanitarias de la población civil bajo régimen ocupante. En primer lugar, el artículo 55 declara que el poder ocupante tiene la obligación de asegurar el suministro de alimentos y atención médica a la población ocupada y, en el caso en que la potencia ocupante no tenga la capacidad de satisfacer estas necesidades, el artículo 59 establece que ésta debe, entonces, permitir que la comunidad internacional u organizaciones externas provean la ayuda necesaria. En su conjunto, estos dos principios jurídicos están diseñados para garantizar que la población en territorio ocupado tenga acceso asegurado a servicios básicos bien a través de los recursos de la potencia ocupante, o por vía de la ayuda internacional y mediante el acceso humanitario a

<sup>9</sup>A modo de ejemplo, la lista coincidente con el segundo envío de la AECID contenía los siguientes productos de primera necesidad: harina, mantas, leche infantil, azúcar, té, latas cárnicas, pañales, lonas de plástico impermeables, colchones, leche en polvo y kits higiénicos familiares compuestos de detergente para platos y ropa, compresas, maquinillas de afeitarse desechables, crema de afeitarse, pañales, pasta y cepillos de dientes, toalla de baño, jabón, champú y ropa interior.

<sup>10</sup>ALNAP, *Deepening Crisis in Gaza: Lessons for Operational Agencies*, Marzo 2009, [www.alnap.org](http://www.alnap.org).

la población ocupada en coordinación con la potencia ocupante. Si bien el Gobierno de Israel sostiene que el Cuarto Convenio de Ginebra no es aplicable *de jure* a la situación de los Territorios Palestinos ocupados, ha manifestado su compromiso con el cumplimiento de las disposiciones humanitarias del Convenio. Así, el Gobierno israelí permite a las organizaciones humanitarias operar en Cisjordania y Gaza, pero el acceso humanitario a los TTPP no está exento de restricciones, ni tampoco está jurídicamente garantizado.<sup>11</sup> Los debates sobre la aplicación del Derecho Humanitario Internacional (DHI) al caso de los Territorios Ocupados se suelen referir a las normas legales de acceso humanitario: los derechos y responsabilidades de la Potencia Ocupante, de otros estados y de las organizaciones humanitarias con respecto a la población ocupada. Esta cuestión no es mero tema de acrobacia argumentativa, sino que es vital para cuestiones prácticas y reales tales como quién puede acceder a los territorios ocupados, cuándo, con qué frecuencia, bajo qué condiciones, en qué tipo de vehículo, transportando qué tipo de suministros, presentando qué tipo de documentación, con qué sujeción a las normas y controles de seguridad, etc. En resumen, parecería que el tema del acceso humanitario está claramente regido por el DHI, y que los derechos y responsabilidades básicas están claramente definidos y asignados. Sin embargo, la aplicación de los principios jurídicos en el contexto de las realidades cotidianas de los TTPP puede estar muy lejos de ser clara o sencilla. De hecho, cada año ingentes cantidades de recursos humanos y financieros son dedicadas a gestionar el acceso humanitario a Cisjordania y la Franja de Gaza, mientras las organizaciones humanitarias - desde las grandes agencias de Naciones Unidas hasta la más pequeña de las ONG - tratan de cumplir con sus objetivos humanitarios *vis-à-vis* la población civil, mientras Las Fuerzas Armadas de Israel y otros cuerpos del Estado pugnar por salvaguardar la seguridad de Israel a toda costa.

En línea con lo anterior, entre los principales objetivos de las negociaciones humanitarias debe ser el facilitar la entrega de la ayuda y la implementación sin impedimentos de los programas de asistencia y protección. Por ello, es esencial que en el contexto de Gaza las agencias operativas y los donantes humanitarios otorguen alta prioridad estratégica a las negociaciones humanitarias. La función del CICR en los TTPP es un ejemplo de esta doble faceta de la repuesta humanitaria: por un lado el Comité mantiene un diálogo regular con las partes en conflicto para recordarles su obligaciones hacia la población civil, el personal humanitario, y las instalaciones y bienes materiales de las organizaciones de ayuda, bajo el Derecho Internacional Humanitario, y por el otro trabaja para salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano en el terreno.

Pero el acceso humanitario no es solamente una cuestión de derechos. A un nivel dolorosamente cercano a la realidad cotidiana de la Franja se encuentra número de camiones, cargados de ayuda de emergencia, autorizados a entrar en Gaza cada día. Este número permaneció insuficiente durante la guerra y en los tres meses posteriores a la crisis, tiempo en el que las organizaciones humanitarias seguían afrontando graves restricciones para el acceso humanitario. Según las estimaciones más extendidas a la hora de escribir este informe, eran necesarios unos 500 camiones diarios para atender las necesidades urgentes de la población gazawi, pero al mismo tiempo apenas un centenar lograban pasar la frontera. Por si fuera poco, los materiales permitidos estaban reducidos a lo que las autoridades israelíes consideraban “material humanitario de emergencia”, concepto que no había sido discutido ni acordado con la comunidad humanitaria en el país, y cuyas especificaciones variaban de manera aparentemente arbitraria (en el curso de la misión de investigación para este estudio de caso, era ampliamente citado el ejemplo de los libros escolares de UNRWA, cuya entrada en la Franja no estaba permitida bajo las normas de acceso a Gaza).

En paralelo con el tema del acceso persisten los problemas de protección, que al margen de los brotes puntuales del conflicto, siguen estando arraigadas en las cuestiones políticas que dividen a las partes y a las coaliciones de apoyo que rodean el conflicto. El concepto de protección consiste en garantizar la seguridad de los civiles en situaciones de amenaza aguda, así como en prevenir y mitigar los efectos más perjudiciales, sean directos o indirectos, de comportamientos violentos o abusivos hacia la población civil. El concepto de amenaza aguda puede ser interpretado, en el ámbito jurídico, en términos de violación de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos que están codificados en la Declaración de los Derechos

<sup>11</sup> Según establece el artículo 59 de la Cuarta Convención de Ginebra: “La potencia que otorgue acceso libre a convoy y envíos destinados a territorio enemigo tiene, no obstante, el derecho de examinar dichos envíos, de regular el paso por su territorio, de definir horarios y rutas de paso, y de buscar evidencias de su satisfacción de que los envíos serán destinados únicamente a asistir a las poblaciones vulnerables y no serán utilizados para el beneficio de la Potencia Ocupante del territorio.

Humanos, en el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los refugiados, o, en términos más físicos, como la amenaza para la vida, la dignidad y la integridad de las personas afectadas por conflicto. En este sentido, el trabajo de protección es mucho más que la provisión de un servicio y tiene que ver con la recopilación de datos sobre la situación de los derechos humanos y sus violaciones, con el trabajo por la rendición de cuentas y las reparaciones legales, y con realizar labores de incidencia política para reducir la exposición de la población a las amenazas y riesgos.

A corto plazo, la incidencia en contextos de emergencia debe centrarse en lograr estándares mínimos de acceso humanitario, sin perder de vista los objetivos estratégicos de asegurar, a largo plazo, el acceso a los derechos políticos, económicos y sociales de la población afectada.<sup>12</sup> Las organizaciones humanitarias están en una posición particularmente delicada respecto a la incidencia política, ya que se encuentran en la encrucijada entre la política y las víctimas. En el caso de los TTPP, responder a las necesidades humanitarias en base a criterios de humanidad, neutralidad, independencia e imparcialidad es una cuestión extremadamente complicada, como lo es el mantener un equilibrio entre la incidencia y las labores de asistencia humanitaria. Muchas organizaciones temen adoptar una postura activa en materia de incidencia a favor de la protección de los civiles o el acceso humanitario dado que los niveles de tolerancia de las autoridades israelíes son extremadamente bajos, y el Gobierno podría obstaculizar su trabajo en los TTPP si los percibiera como parciales hacia el lado palestino. Así, en un contexto como el palestino, podría resultar de facto perjudicial para las agencias humanitarias izar la bandera del imperativo humanitario dado que esto podría frustrar su mandato de asistir a las poblaciones necesitadas. Y es aquí donde debería entrar la comunidad donante. Su posición al margen de la provisión de servicios y su papel de principales financiadores de los costes humanitarios del conflicto les ponen en una posición privilegiada para incidir a favor del principio de protección y el DIH.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La respuesta de la Cooperación Española a la crisis humanitaria desencadenada por la guerra en Gaza fue relevante a la luz de la adecuada adaptación de las actividades a las necesidades identificadas. La selección de sectores y áreas de intervención obedeció a las prioridades de los llamamientos de emergencia de la ONU y el Movimiento de la Cruz Roja; mientras que a la luz de la respuesta directa, la AECID se coordinó, adoptó decisiones e implementó su operativo de emergencia de manera mucho más eficaz para respuesta global a la crisis que otros donantes. En línea con lo anterior, la estrategia humanitaria de la Cooperación Humanitaria en los TTPP parece haber mostrado su eficacia e impacto y solamente cabría esperar un refuerzo del papel de España, como el de otros donantes mejor posicionados, en materia de incidencia política para la resolución del conflicto subyacente.

Los resultados obtenidos en comparación con los insumos utilizados, es decir la eficiencia de la respuesta en términos de recursos utilizados, ha sido generalmente alta con cualquiera de los mecanismos de respuesta utilizados. En el caso de la ayuda directa, la opción elegida fue el envío desde España de material de ayuda no alimentaria de primera necesidad (kits higiénicos, mantas, etc.). La selección del material se realizó muy correctamente en base a la lista de necesidades elaborada y semanalmente actualizada por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados en Oriente Próximo (UNRWA por sus siglas en inglés). UNRWA fue la destinataria final de la ayuda y la encargada de su distribución en los centros de reasentamiento de emergencia en la Franja de Gaza, aunque el cargo fue recibido, consignado y transportado por la Hashemite Charity Foundation de Jordania. El impacto de la respuesta de la AECID ha sido positivo respecto a la mejora de las vidas de los beneficiarios por la provisión de material de primera necesidad. Los efectos a largo plazo de la respuesta global de la comunidad internacional son, en cualquier caso, más difíciles de asegurar en un contexto extremadamente volátil y donde la población palestina se encuentra en una posición muy vulnerable por el prolongado cerco económico a su territorio con el consiguiente efecto perjudicial que esto tiene para los mecanismos institucionales y sociales de resistencia a los riesgos.

Con todo, una serie de cuestiones deberían ser tomados en consideración por los actores humanitarios de la Cooperación Española con el fin de incrementar el impacto de su respuesta a emergencias en el contexto

<sup>12</sup> ALNAP, *ibidem*.

de los Territorios Palestinos ocupados.

**A nivel de la Oficina Técnica de Cooperación:**

1. Reforzar las capacidades en acción humanitaria para asegurar una presencia en el terreno capaz de cumplir con las obligaciones de monitoreo de la situación, valoración de capacidades, asesoramiento técnico a sede y ONG nacionales, y la toma de decisiones informadas.
2. Continuar apostando por una presencia proactiva en los distintos foros de coordinación en el país con el fin de contribuir a la mejora de sinergias en el seno de la comunidad humanitaria del país.
3. Incluir en la estrategia humanitaria de la AECID una línea de trabajo en las áreas de refuerzo de los planes de contingencia y el preposicionamiento de material de ayuda, debido a la alta probabilidad de futuras emergencias humanitarias en los TTPP.

**A nivel de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID:**

1. Reforzar los mecanismos de financiación humanitaria para adaptarlos a los principios y buenas prácticas de la donación humanitaria, especialmente en aras de la rapidez, flexibilidad y predictibilidad.
2. Mantener una comunicación más fluida con las oficinas en el terreno y no limitar la coordinación estratégica a los momentos de emergencia activa.
3. Reforzar el trabajo en materia de protección y de facilitación del acceso humanitario – sectores clave en la acción humanitaria en los TTPP -, y, al igual que otros donantes presentes en los Territorios, considerar los costes y el impacto de la política de ostracismo a Hamas frente a los beneficios de una inclusión activa de las autoridades y comunidades locales en la identificación de necesidades, la planificación y la gestión de la AOD.

## Lista de acrónimos

ACH	Acción contra el Hambre España
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
CERF	Central Emergency Response Fund
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CRE	Cruz Roja Española
DHI	Derecho Humanitario Internacional
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comisión Europea
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
FACT	Field Assessment and Coordination Team
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR)
HCT	Humanitarian Country Team
HRF	Fondo Humanitario de Respuesta de Emergencia
MdM	Médicos del Mundo
MLRP	Media Luna Roja Palestina
NNUU	Organización de las Naciones Unidas
OCHA	Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PMA	Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
TTPP	Territorios Palestinos ocupados
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo
VARD	Vinculación de la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo

Los Informes de Proyecto de FRIDE ofrecen un análisis detallado del trabajo de campo realizado, así como sus conclusiones más importantes. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en

FRIDE-A European Think Tank for Global Action  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)