



UNIVERSIDAD DE OVIEDO

EMERGENCIAS COMPLEJAS: CAUSAS, EFECTOS E INTERVENCIÓN. UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Trabajo Fin de Máster en Análisis
y Gestión de Emergencia y Desastres

Autor: Dana Altea Espiño Álvarez
Director: Pedro Ignacio Arcos González

Oviedo, Junio 2013

Resumen

Desde el fin de la Guerra Fría, han tenido lugar numerosos conflictos armados que han afectado gravemente a la población civil. Estos fenómenos, denominados emergencias complejas oficialmente a partir de 1994, son crisis humanitarias que causan grandes impactos sobre la salud pública, las variables económicas, la cohesión social y la estabilidad política.

Las emergencias complejas constituyen un reto para la comunidad internacional, que juega un papel fundamental en la intervención y la prevención de este tipo de desastres. Para mejorar no solo la respuesta, sino también la implementación de nuevas medidas para prevenir este tipo de desastres, deben analizarse cuáles son las causas de las emergencias complejas, cuáles son sus consecuencias y cómo debería organizarse la acción humanitaria para responder a las necesidades de la población civil en estas situaciones.

Actualmente existen artículos sobre aspectos concretos de las emergencias complejas, especialmente sobre su impacto sobre la salud pública, pero son pocos aquellos que tratan el tema desde un punto de vista holístico. Es importante insistir en la necesidad de adoptar una visión integral del desastre para analizarlo desde otros campos como la Economía, la Política, la Sociología... Ello permitiría en el futuro una intervención más eficaz enfocada a la recuperación total del país, a la vez que indicaría las pautas más adecuadas para prevenir la aparición de nuevas emergencias complejas.

Este Trabajo Fin de Máster pretende revisar la bibliografía existente sobre emergencias complejas para lograr una panorámica general sobre este tipo de desastres para preparar una investigación en el área.

Palabras clave: Emergencias complejas, emergencias humanitarias complejas, crisis humanitarias

Summary

From the end of the Cold War, many armed conflicts took place seriously affecting civil populations. These phenomenoms, called complex emergencies officially in 1994, are humanitarian crisis that cause big impacts on public health, economic variables, social cohesion and political stability.

Complex emergencies are considered a challenge for international community, which has an essential role on operations and also on disaster's prevention. To improve not only the response, but also the implementation of new measures to prevent this kind of disasters, it is necessary to analyze which are the causes of complex emergencies, which are the consequences and how should be organize the humanitarian action to respond to civil population needs in these situations.

At the moment, there are articles about specific aspects on complex emergencies, specially about its impact on public health, but there are a small number which approach this topic in a more holistic way. It is important to insist on the need to adopt an integral point of view over the disaster to analyze it from different disciplines as Economics, Politics, Sociology... This could lead to more effective operations focus on the total recovery of the country and, at the same time that should show the more adequate guidelines to prevent the appearance of nex complex emergencies.

This Master Thesis tries to look over existing bibliography about complex emergency to build a panoramic view on this kind of disasters to prepare an investigation on the topic.

Key words: Complex emergencies, complex humanitarian emergencies, humanitarian crisis.

EMERGENCIAS COMPLEJAS: CAUSAS, EFECTOS E INTERVENCIÓN. UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

ÍNDICE

1.-Introducción.....	4
2.-Objetivos y método	5
3.-El concepto de “emergencia compleja”	6
4.-Factores que dan lugar a la aparición de una emergencia compleja.....	10
5.-Principales efectos de las emergencias complejas.....	13
6.-Intervención de organismos y organizaciones internacionales en el marco de las emergencias complejas.....	19
7.-Conclusiones.....	23
8.-Bibliografía	24

1.-Introducción

El presente Trabajo Fin de Máster pretende abordar desde un punto de vista global el fenómeno de las emergencias complejas con el fin de sentar las bases de una futura tesis doctoral en el área.

La bibliografía existente sobre las emergencias complejas incluye, principalmente, artículos que se centran en aspectos concretos dentro de las múltiples cuestiones relativas a este tipo de desastres. Por esta razón, el proyecto que a continuación se presenta tiene como objetivo revisar la literatura disponible actualmente para proceder a confeccionar un marco teórico que comprenda de forma integral los aspectos fundamentales en el ámbito de las emergencias complejas.

La investigación en este campo es relevante en tanto en cuanto permitiría a la comunidad internacional entender, prevenir e intervenir de forma más efectiva en las futuras crisis humanitarias que se deriven de las emergencias complejas.

El proyecto que se muestra a continuación es, pues, fruto de la síntesis a partir de la literatura existente en el campo de las emergencias complejas y pretende servir como base coherente e integrada del conocimiento generado en el área hasta la fecha.

2.-Objetivos y método

El trabajo final de máster tiene por objetivos los siguientes:

Objetivo general

-Identificar el concepto de “emergencia compleja” y las variables que dan lugar a su origen, así como conocer los problemas generados y las posibles actuaciones para la resolución o disminución de los mismos.

Objetivos específicos

-Construir el concepto de “emergencia compleja” a partir del análisis de la bibliografía existente.

-Enumerar los factores que dan lugar a la aparición de una emergencia compleja.

-Conocer la intervención de organismos internacionales en el marco de las emergencias complejas.

-Revisar las principales emergencias complejas que han tenido lugar hasta la fecha y sus principales características.

-Verificar qué trabajos se han realizado hasta la fecha en torno al impacto económico de las emergencias complejas.

Método

Con el fin de contar con la información básica necesaria para iniciar una investigación en el ámbito de las emergencias complejas se procede, en primer lugar, a establecer una definición del término a partir de la bibliografía existente desde la aparición de dicho concepto.

En segundo lugar, se revisan cuáles son los puntos en común, así como las diferencias encontradas hasta la fecha en las características, las causas desencadenantes y las consecuencias de las emergencias complejas según los autores que han trabajado en el ámbito hasta el momento actual. Para ello se han empleado búsquedas sistemáticas a través de Internet a partir de páginas web oficiales y bases de datos especializadas, a la vez que el análisis pormenorizado de la bibliografía relevante.

En tercer lugar, a través de la información publicada por diversos organismos internacionales se realiza un análisis de las intervenciones realizadas por dichas instituciones en el marco de las emergencias complejas con el fin de mitigar sus efectos. En este sentido se sientan las bases acerca de cuál es el procedimiento seguido por los organismos oficiales para procesar la ayuda, así como su cuantía y carácter.

3.-El concepto de “emergencia compleja”

-Origen

La primera definición oficial del término “emergencia compleja” aparece por primera vez en 1994 en un documento del Inter-Agency Standing Committee (IASC) ante la necesidad de acuñar una expresión nueva con motivo del aumento de conflictos civiles violentos tras el fin de la Guerra Fría en 1991 tal y como apunta Toole (Emergencias complejas: refugiados y otras poblaciones) en Iraq, Somalia, Bosnia-Herzegovina, Mozambique o Angola entre otros y, especialmente, tras el genocidio de Ruanda en 1994. No obstante, ya en 1993 Naciones Unidas consideraba una emergencia compleja como “A major humanitarian crisis of a multicausal nature that requires a system wide response. Commonly, a long-term combination of political, conflict and peacekeeping factors are also involved”¹

En 1981, Amartya Sen ya se había referido a la complejidad de las emergencias por hambruna derivada de las múltiples causas de las mismas. En este sentido, aunque la definición redactada en 1994 por el IASC no hace referencia a la multiplicidad de causas y consecuencias como origen de la “complejidad”, esta idea queda patente en el trabajo sobre emergencias complejas de muchos autores ante la necesidad de enfatizar los múltiples factores que intervienen en este tipo de desastres, así como los múltiples impactos sobre la sociedad afectada y la necesidad de una respuesta integral que abarque todos los problemas generados².

El IASC establece en diciembre de 1994 la primera definición oficial del término “emergencia compleja”:

“The official definition of a complex emergency is a humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/ or the ongoing United Nations country program.”

Esta definición es la que acepta la Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)³, agencia de Naciones Unidas que, además, en “Orientation Handbook for Complex Emergencies” subraya algunas características:

“Such *complex emergencies* are typically characterized by:

- extensive violence and loss of life; massive displacements of people; widespread damage to societies and economies
- the need for large-scale, multi-faceted humanitarian assistance
- the hindrance or prevention of humanitarian assistance by political and military constraints
- significant security risks for humanitarian relief workers in some areas”

Orientation Handbook for Complex Emergencies, OCHA August 1999

El origen de la expresión “emergencia compleja” no tiene lugar hasta diciembre de 1994, tras el genocidio de Ruanda. Durante dicho genocidio, como afirma David Keen⁴, el uso del

término “guerra civil” para describir la situación en el país, provocó una fallida respuesta internacional que permitió el exterminio de 800.000 tutsis en sólo 100 días.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tomó sus decisiones basándose en la información de transmitida por parte del Sr. Jacques Roger Booh-Booh, Representante del Secretario General para Ruanda, que señalaba el posible desencadenamiento de una “guerra civil”, por el contrario los mandos de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Ruanda (UNAMIR) informaban de los preparativos del genocidio y el incremento de la violencia, pero instancias superiores en Naciones Unidas denegaron las peticiones del Sr. Roméo Dallaire (Comandante de las fuerzas de UNAMIR) de incrementar la presencia de las fuerzas de Naciones Unidas en la zona.

La clasificación del conflicto como “guerra civil” supuso que países como Estados Unidos, Reino Unido o Francia, miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, manifestaran su negativa a llevar a cabo una intervención directa sobre el terreno por sus propios intereses políticos ante el miedo a un fracaso como el acontecido en Somalia (Efecto Somalia, Malan, 1999)⁵. Otros países como República Checa y Nueva Zelanda consideraban que la pasividad no era una alternativa y resultaba prioritario proteger la paz y seguridad internacionales tal y como rezan los propósitos fundamentales de Naciones Unidas.⁶

Tras la práctica retirada de las tropas de UNAMIR por decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y una vez que la masacre se había perpetrado, dicha institución dio marcha atrás ante los datos escalofriantes de lo que estaba ocurriendo en Ruanda desde el 6 de abril de 1994 y ordenó la formación de UNAMIR II para intervenir sobre el terreno. No obstante, esto no fue sino el cierre de uno de los capítulos más bochornosos de la actuación de Naciones Unidas a lo largo de su historia.

El caso del genocidio de Ruanda pone de manifiesto la importancia de la definición a la hora de catalogar un conflicto. En este sentido el uso de un concepto como “guerra civil” en lugar de “genocidio”, supuso dejar sin amparo a la población civil tutsi, así como a los hutus que no estaban de acuerdo con el exterminio.

En este sentido, la aparición del término “emergencia compleja” implica, según su definición oficial, no sólo hacer énfasis en la crisis humanitaria que tiene lugar, sino a la necesidad de articular una respuesta por parte de la comunidad internacional acorde a la situación con el fin de evitar un caso como el de Ruanda.

-Análisis del término

Resulta imprescindible no limitar el análisis a la definición oficial del concepto “emergencia compleja” y a sus causas, características y consecuencias, sino hacer explícitas aquellas implicaciones que surgen por el mero hecho de utilizar esta expresión en lugar de otra terminología.

En este sentido, cabe realizar al menos tres matizaciones fundamentales:

En primer lugar, cabe destacar que la aparición del término “emergencia compleja” en diciembre de 1994 como resultado del trabajo del IASC en su definición parece indicar que pudieran existir emergencias “simples”, lo que puede resultar confuso.

En segundo lugar, resulta interesante apuntar que se trata de un concepto amplio dentro del cual pueden clasificarse emergencias que, si bien cuentan con rasgos comunes también

presentan múltiples diferencias entre sí dado el carácter excepcional de cada una de ellas, el contexto y los actores implicados.

En tercer lugar, es necesario subrayar la naturaleza ambigua y eufemística del término “emergencia compleja”. Este concepto permite hacer referencia a una situación de desastre sin entrar en consideraciones de tipo político que podrían interferir o retrasar la respuesta de la comunidad internacional. Desde este punto de vista, el uso de un eufemismo genera algunas ventajas como una intervención humanitaria más rápida si no se generan controversias. Sin embargo, el efecto también puede ser el contrario si el país afectado pretende que el desastre sea clasificado de forma contundente de otra forma, a la vez que, en cierto modo, puede entenderse como un intento poco ético de camuflar la naturaleza real del desastre y sus consecuencias bajo palabras poco descriptivas.

-Enfoques

Distintas disciplinas han abordado el estudio de las emergencias complejas haciendo hincapié en diferentes aspectos de las mismas. En concreto, desde el ámbito de la salud pública se ha dado lugar al término “emergencias humanitarias complejas”, mientras que desde la ciencia política ha surgido el concepto de “emergencias políticas complejas”. Estos son los dos principales enfoques a la hora de analizar este tipo de desastres.

***Emergencia humanitaria compleja**

Desde la Salud Pública se insiste en las consecuencias del desastre, principalmente sobre los sistemas y servicios de salud y las tasas de mortalidad y morbilidad, y en las intervenciones que sería preciso realizar en el terreno para mitigar su impacto.⁷

***Emergencia política compleja**

Desde la Ciencia Política se busca profundizar en las causas del conflicto, fundamentalmente de tipo político, pero también económico y social, con el fin de averiguar cuál ha sido el origen del conflicto y, en su caso, diseñar una estrategia de intervención a partir de las causas identificadas.

La Organización Mundial de la Salud, además de compartir la definición de “emergencia compleja” elaborada por el IASC, también asume la definición de “emergencia política compleja” redactada por Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP):

“Complex political emergency: A situation with complex social, political and economic origing which involves the breakdown of state structures, the disputed legitimacy of host authorities, the abuse of human rights and possibly armed conflict, that creates humanitarian needs. The term is generally used to differentiate humanitarian needs arising from conflict and instability from those that arise from natural disasters”

ALNAP

Salvo las consideraciones realizadas previamente, en la literatura existente es posible encontrar referencias tanto a las emergencias complejas como a las emergencias humanitarias o políticas complejas sin que ello suponga diferencia alguna, salvo quizás en el enfoque que adopta el autor sobre el objeto de estudio.

-Características de las emergencias complejas

Las emergencias complejas son fenómenos multidimensionales de origen antrópico, si bien tal y como señala Klugman⁸ un desastre natural puede actuar como desencadenante de la misma.

De hecho, es habitual que las emergencias complejas, dada su habitualmente prolongada duración, se solapen en el tiempo con otro tipo de desastres que pueden agravar las condiciones de vida de las personas afectadas, tanto desastres naturales como epidemias provocadas por el propio desplazamiento masivo de personas como consecuencia de la emergencia compleja y la localización de la misma. Este fenómeno de solapamiento es estudiado por Spiegel, Le, Ververs y Salama⁹ y ha de ser tenido en cuenta a la hora de coordinar la intervención con el fin de dar una respuesta integral a las necesidades de la población afectada.

La definición de emergencia compleja redactada por el IASC es genérica y, si bien podría considerarse válida a la hora de catalogar un desastre como “emergencia compleja”, no describe los rasgos principales comunes a todos los conflictos de este tipo.

Además, dada la gran variabilidad entre emergencias complejas debido a los distintos contextos en que tienen lugar, así como las características de los actores implicados, resulta necesario destacar los puntos que estos desastres suelen tener en común. La enumeración de características parte del trabajo de Burkle¹⁰, Goodhand y Hulme¹¹ y Arcos y Cuartas¹².

Las situaciones de emergencia compleja comparten las siguientes características:

- a) Implican un conflicto armado dentro de un estado frágil
- b) Afectan a una población civil numerosa
- c) Tendencia a la cronicidad
- d) Altos niveles de violencia y violación sistemática de los Derechos Humanos
- e) Grandes movimientos de población refugiada o desplazada
- f) Generan un aumento masivo de la morbilidad y la mortalidad
- g) Tienen un origen político, económico y/o sociocultural.
- h) Producen el desmoronamiento de las estructuras sociales, económicas, políticas, administrativas y culturales y su sustitución por formaciones sociales y económicas predatorias.
- i) Conducen a la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad extrema de la población y la necesidad de ayuda externa masiva

No obstante, si bien estas características son básicamente comunes a todas las emergencias complejas, cada una de ellas es susceptible de presentarlas en distinto grado según su propio desarrollo.

En los próximos apartados del trabajo se profundizará en las causas que dan lugar a las emergencias complejas y los efectos de este tipo de desastres.

4.-Factores que dan lugar a la aparición de una emergencia compleja

No es posible entender las emergencias complejas como fenómenos provocados por una sola causa, ya que son múltiples los factores que dan lugar a su desencadenamiento. Es precisamente esta multicausalidad la que origina su complejidad porque para intervenir y paliar sus consecuencias también será necesaria una actuación en múltiples ámbitos que escape al alcance de una única agencia o un tipo determinado de organización.

Para comprender por qué se origina una emergencia compleja es fundamental no perder de vista las características de este tipo de desastres, así como las distintas interpretaciones a que pueden dar lugar los mismos hechos. Pese a la variedad de opiniones existente entre diferentes autores acerca de las causas que dan lugar a las emergencias complejas, destacan como puntos clave los factores políticos y económicos.

Por otra parte, Klugman⁸ distingue dentro de los factores causales entre causas raíces, detonantes y manifestaciones. Esto hace referencia al hecho de que para que una emergencia compleja tenga lugar es necesario que se den ciertas condiciones de base (causas raíces), sobre las cuales ejerza una presión un acontecimiento que suponga algún cambio (detonante) sobre la situación inicial de vulnerabilidad.

Al analizar las causas que originan las emergencias complejas se observa que resulta complicado clasificar las mismas puesto que habitualmente cada una de estas explicaciones tiene repercusiones en diferentes ámbitos dentro del país afectado.

En la bibliografía existente sobre emergencias complejas conviven múltiples clasificaciones de causas potenciales. Partiendo de los trabajos de Allard⁷, Klugman⁸, Burkle¹⁰, Goodhand y Hulme¹¹ y Stewart¹³ a continuación se recoge una tabla que aglutina las principales causas identificadas por dichos autores:

AUTOR/Factor	Económico	Político	Social	Otros
Burkle	Migration for environmental and economic reasons.	Ethnic issues Competition for resources Ancient animosities	Changing pattern of population due to increasing population and migration	Environmental security factors
Stewart	-Extreme poverty -High unemployment -Economic stagnation -Economic inequality -Individual incentives to fight	-Poor government services -Political inequality	Social inequalities	Environmental degradation
Klugman	-Worsening of economic conditions -Horizontal inequality	Crisis of state legitimacy	Environmental conditions	-External shocks Environmental conditions
Goodhand y Hulme	Predatory social formations	Political origins	Social cleavages Predatory social formations	
Allard et al.	Órbita político-económica (suministro energético, posesión de recursos, dominio geoestratégico...)			

A partir de esta revisión es posible reelaborar una breve clasificación que englobe los aspectos anteriores y que, en cualquier caso, deben entenderse como circunstancias que no suelen presentarse de forma aislada, sino que lo habitual es que tengan lugar varias a la vez.

-Causas políticas

Las emergencias complejas se producen en estados frágiles desde el punto de vista político. Esta debilidad puede venir dada por una crisis de legitimidad del estado provocada por un conflicto por el poder o la disputa por el dominio geoestratégico de un territorio entre distintas facciones políticas o grupos sociales.

En otras ocasiones, el conflicto se origina a partir de los problemas económicos existentes en el país. No debe entenderse el origen político del conflicto como un aspecto meramente ideológico, sino que se trata de un factor profundamente imbricado en la sociedad y por lo tanto sometido a distintas presiones según las circunstancias que atraviese el país.

-Causas económicas

La desigualdad económica dentro del país entre una reducida clase dirigente y una amplia clase trabajadora o entre dos grupos étnicos distintos, así como la pobreza extrema de un gran número de ciudadanos provoca tensiones que pueden desembocar en un conflicto que origine una emergencia compleja.

Además, el estancamiento económico o el empeoramiento del nivel de vida contribuyen a un nivel alto de desempleo. Para aquellas personas que no son capaces de conseguir un empleo o realizar algún tipo de actividad económica ordinaria por su cuenta, existen incentivos individuales de índole económica derivados de participar activamente en el enfrentamiento (venta de armas, y suministros, reclutamiento de soldados...).

-Causas sociales

Otra posibilidad es que el inicio de la emergencia compleja se produzca a partir del conflicto entre los distintos grupos sociales presentes dentro del mismo país. Esta diversidad cultural dentro del estado puede deberse a varias razones: migraciones internacionales de poblaciones que buscan un nuevo lugar en el que instalarse huyendo de otros conflictos o la degradación medioambiental, la división colonial en el caso del continente africano...

La profunda división entre dichos grupos diferenciados debido a su origen étnico, racial o la religión que profesan provoca tensiones que pueden dar lugar a un conflicto interno a partir de sus implicaciones en la esfera política y económica del país.

-Causas ambientales

La degradación medioambiental o el cambio climático es un factor que puede provocar grandes desplazamientos de población en busca de un entorno más favorable para el desarrollo de actividades como la agricultura o la ganadería. El aumento de población de las zonas receptoras de la migración podría desequilibrar la situación previa al movimiento y originar un conflicto entre la población que ya vivía en la zona y la recién llegada, individuos entre los que, además, puede haber grandes diferencias culturales, dando lugar a un problema social añadido.

En otro sentido, un desastre natural o tecnológico en un estado débil puede ser el detonante de una emergencia compleja ya que pondría de manifiesto el frágil equilibrio del estado ante una situación límite, lo que facilitaría la lucha por el poder y, por lo tanto, el conflicto.

5.-Principales efectos de las emergencias complejas

Las emergencias complejas son por definición fenómenos que afectan en todos los órdenes a la sociedad en que tienen lugar, por lo que sus implicaciones son múltiples y diversas, lo que dificulta la intervención. Se trata de desastres que ocasionan una crisis humanitaria en la que la población civil se ve seriamente afectada. La magnitud de la emergencia variará según diversos factores como el grado de violencia a que haya dado lugar el conflicto, la concurrencia de un desastre natural, la fragilidad política, social o económica del país, la existencia de enfermedades endémicas en la zona o la situación nutricional previa.

Por una parte, se trata de verdaderos problemas de salud pública, no sólo por la violencia desatada por el conflicto, sino también por los desplazamientos masivos de población dentro del propio país o cruzando las fronteras, todo ello agudizado por la destrucción de infraestructuras sanitarias y la pérdida de servicios de salud.

Además, como consecuencia de la fragilidad del estado que favorece el estallido del conflicto o la caída del poder a que da lugar éste, se produce el colapso de los sistemas político, administrativo y económico del país, lo que incrementa la vulnerabilidad de la sociedad afectada y dificulta su recuperación.

-Efectos sobre la salud pública

Dada la naturaleza de las emergencias complejas, las consecuencias sobre la salud pública son catastróficas y, a menudo, difíciles de estudiar de forma rigurosa ante la falta de datos tal y como señala Allard⁷.

Para analizar las consecuencias de las emergencias complejas en salud pública, Toole¹⁴ propone una clasificación en función de su carácter de impacto directo o indirecto.

***Impacto directo**

Dentro de esta categoría Toole incluye las lesiones, las minas antipersonales y la tortura y el asalto sexual.

- a) Lesiones. La violencia desatada durante el conflicto ocasiona numerosas muertes, lesiones y discapacidades.
- b) Minas antipersonales que afectan a combatientes y a civiles con una gran letalidad.
- c) Tortura y asalto sexual por parte de miembros de grupos militarizados hacia la población civil o como consecuencia del incremento de la violencia entre miembros de la propia población civil (dentro de la pareja, el campo de refugiados...)¹⁵

***Impacto indirecto**

En este apartado, Toole¹⁴ se refiere a las consecuencias derivadas de la escasez de alimentos, los desplazamientos masivos de población, la destrucción de infraestructura y la carencia de servicios médicos. Además, es preciso tener en cuenta que estos problemas se interrelacionan entre sí empeorando aún más las condiciones de vida de la población.

Este tipo de circunstancias da lugar a problemas como:

- a) Malnutrición fruto de la falta de alimentos o por la deficiencia de micronutrientes. La carencia de alimentos se produce por varias razones: saqueos, menor producción, por fenómenos naturales o menor cuidado de la cosecha, desplazamiento derivado del conflicto a zonas donde se carece de medios para llevar a cabo labores agrícolas, colapso de los mercados...
- b) Epidemias de enfermedades transmisibles, especialmente en los campos de refugiados, a lo que contribuye el hacinamiento y la falta de agua potable y un saneamiento adecuado.
- c) Paralización de las prestaciones sanitarias en el caso de que éstas existieran previamente debido a la destrucción de establecimientos de salud y la falta de personal sanitario y suministros médicos.
- d) Trauma psicológico que se manifiesta de formas diferentes provocado por la sensación de dependencia y la incertidumbre.

Tanto la malnutrición como el hacinamiento y la carencia de centros de salud y servicios sanitarios están causados en gran parte por el desplazamiento masivo de la población, tanto dentro del país (desplazados, IDPs) como cruzando las fronteras hacia estados vecinos (refugiados). Estos individuos carecen de medios de subsistencia al abandonar su asentamiento de referencia y se instalan en nuevas zonas que no disponen de los medios básicos para atender sus necesidades sanitarias, alimenticias o higiénicas. Ello redundará en una mayor propagación y virulencia de las enfermedades transmisibles, lo que constituye una parte importante de las altas tasas de mortalidad que se registran en estas catástrofes.

Si bien este tipo de desastres se caracteriza por altas tasas de mortalidad, Toole cuestiona la eficacia de estos cálculos ante la dificultad para obtener datos fiables tanto del número de fallecidos (sesgos de memoria, falta de notificación de muertes perinatales por parte de las familias) como de la población total a emplear como denominador.

Sin embargo, ante la necesidad de contar con indicadores objetivos de la magnitud del desastre, junto con Waldman, Toole¹⁶ propone tomar como indicador de referencia para definir la fase aguda de una emergencia compleja una tasa cruda de mortalidad superior a 1 muerte por 10.000 personas al día. Esta cifra se obtiene de duplicar la tasa de mortalidad base de los países del África subsahariana, zona en la que tienen lugar gran parte de las emergencias complejas. No obstante, si se dispusieran de datos concretos de la tasa de mortalidad previa en el país afectado, sería preferible doblar dicha cifra para conseguir el umbral de referencia a la hora de estimar la severidad de la emergencia. De esta forma se obtendría un indicador más ajustado a la realidad de países más desarrollados con tasas de mortalidad habituales significativamente más bajas que las del continente africano.

Es preciso destacar que el aumento de la mortalidad entre los refugiados y desplazados viene dado principalmente por un incremento de la incidencia de enfermedades habitualmente presentes en los países en desarrollo en que tienen lugar las emergencias complejas. Los problemas de salud causantes de entre un 60-95% del número de muertes

suelen ser la malnutrición, la diarrea, las infecciones respiratorias agudas, el sarampión y la malaria¹⁷.

La violencia desatada por el conflicto juega un papel esencial en las emergencias complejas, no sólo por su impacto directo sobre la mortalidad que oscila notablemente según el carácter propio de cada desastre, sino porque de forma invariable da lugar a grandes desplazamientos de población, con los efectos negativos que esto supone sobre la salud de la población.

Según los datos recogidos por Salama, Spiegel, Talley y Waldman¹⁸, sobre un conjunto de emergencias complejas ocurridas entre 1991 y 2002, la tasa más alta de mortalidad se produjo en agosto de 1994 en la República Democrática del Congo (antes Zaire). La vigilancia llevada a cabo arrojó un resultado para tres campos del este de Zaire y la ciudad de Goma de una tasa de mortalidad entre las 34,1 y las 54,5 muertes por cada 10.000 personas al día con un intervalo de confianza del 95%. Estas cifras son coherentes con las de una encuesta con muestreo por conglomerados realizada en las mismas fechas en el campo Katala, también en Zaire, donde la tasa de mortalidad calculada alcanzó las 41,3 muertes por cada 10.000 personas al día.

Sin embargo, el 64% de las emergencias complejas recogidas en el estudio de Salama y Waldman presentan tasas de mortalidad superiores a 1 muerte por cada 10.000 personas al día, pero sin llegar a cifras tan dramáticas como las estimadas en los campos de refugiados ruandeses con motivo del genocidio en 1994. Únicamente las tasas de mortalidad de Somalia (noviembre 1992) y Liberia (octubre 1996) sobrepasan las 10 muertes al día por cada 10.000 personas, lo que sin duda pone de manifiesto el grave problema de salud pública generado en los campos de refugiados de Zaire como consecuencia del desplazamiento masivo de la población ruandesas huyendo del genocidio.

Cabe destacar que actualmente la mortalidad fuera de los campos de refugiados es más alta ya que dentro de este tipo de instalaciones la intervención ha ido mejorando progresivamente. Esto no es si no un reflejo de los esfuerzos realizados en los últimos años por identificar los principales problemas de salud pública en los campos para poder mejorar la intervención adaptándola a las necesidades de la población afectada.

-Efectos políticos, sociales y económicos

Las emergencias complejas, como fenómenos que afectan en todos los órdenes a la sociedad en que se producen, tienen consecuencias muy relevantes no sólo en el ámbito de la salud, sino también en el orden político, social y económico.

Es necesario entender el conflicto como un proceso¹¹, no como un acontecimiento aislado con fechas concretas de comienzo y fin. Durante el desarrollo de una emergencia compleja las consecuencias de la misma sobre la población y el estado varían. No todas las emergencias complejas presentan los mismos efectos, ni todos ellos se manifiestan a la vez, si bien existen características comunes, cada uno de estos desastres muestra particularidades que los diferencian.

***Efectos políticos**

Los factores de tipo político son fundamentales a la hora de que surja una nueva emergencia compleja, por lo que las consecuencias en la esfera política a raíz de este tipo de desastres serán relevantes.

Los movimientos en el ámbito político están a su vez relacionados con el contexto social en que tienen lugar, en países con grupos sociales claramente diferenciados la lucha por el poder entre distintas facciones políticas desemboca en ocasiones en conflicto. Esta contienda puede fundamentarse en la búsqueda del control de las instituciones del país o presentar un fondo de carácter económico si se lucha por mantener o conseguir la explotación de los recursos.

Las emergencias complejas generan desestabilización política en el país, que se convierte en un estado frágil incapaz de responder ante las necesidades de la población, razón por la cual se hace indispensable la ayuda externa.

La violencia que caracteriza las emergencias complejas puede venir dada tanto por parte de los grupos opositores que buscan desestabilizar el poder establecido, como por parte del partido en el poder para reprimir la sublevación o sobre alguna minoría del país. Habitualmente la violencia sigue una pauta bidireccional y no resulta sencillo identificar un único origen del conflicto. Tal es el caso de la emergencia actual en Siria en el que ambos bandos se enfrentan de forma violenta en las calles de las principales ciudades en lo que constituye una guerra civil entre el ejército regular sirio que protege los intereses del Presidente Bashar Al-Asad y los rebeldes opuestos al régimen.

Por otra parte, las consecuencias de tipo político de las emergencias complejas se trasladan al escenario internacional. Tanto los países vecinos como los principales actores de las organizaciones internacionales prestan atención a lo que sucede en los estados en los que estalla una emergencia compleja. En este contexto, suelen lanzarse misiones de seguimiento por parte de Naciones Unidas y resoluciones de condena del conflicto por parte de la Asamblea General de la ONU, que se complementan con la activación de todo un protocolo de actividades diplomáticas con la intención de acercar las posiciones de las partes enfrentadas y resolver el conflicto de forma pacífica. También puede producirse el envío de fuerzas de pacificación, llegado el caso, si bien resulta muy complicado que se apruebe dados los riesgos que asumen las naciones emisoras ante la opinión pública, y los problemas que pueden originarse si estas fuerzas son entendidas por el país receptor o determinados sectores del mismo como un ataque a su soberanía nacional. Además, se gestionan paquetes de ayuda humanitaria que contribuyen a satisfacer las necesidades básicas y más urgentes de la población civil afectada. En numerosas ocasiones dicha colaboración internacional no es aprobada por el país afectado por considerarla una injerencia extranjera y la labor humanitaria internacional debe centrarse únicamente en las fronteras con los países vecinos receptores de refugiados o en el apoyo camuflado a iniciativas nacionales sorteando el control gubernamental.

***Efectos económicos**

Si bien las consecuencias de las emergencias complejas sobre la salud pública son muy relevantes dadas las altas tasas de mortalidad y morbilidad que las caracterizan, no menos importantes son los efectos de estos fenómenos en la economía del país por la repercusión que ello tiene sobre la recuperación del estado afectado.

En primer lugar, durante el desarrollo de una emergencia compleja el estallido del conflicto puede dar lugar a un choque armado que provoque la destrucción de infraestructuras de

diverso tipo: vías o medios de comunicación, instalaciones eléctricas, viviendas, locales comerciales o industrias; así como productos terminados o semielaborados o materias primas necesarias, lo que dificulta la actividad productiva.

En segundo lugar, las altas tasas de mortalidad además de ser un dato que muestra de forma dramática la crueldad del fenómeno, también se traduce en un efecto económico negativo. Las personas que pierden la vida constituían el capital humano actual o futuro (en el caso de los niños) con el que contaba la economía del país, por lo que la experiencia o conocimientos que atesoraba cada uno de los individuos constituye una pérdida irreparable. En relación con esta misma idea, tanto las altas tasas de mortalidad como las altas tasas de morbilidad trastornan la economía a nivel micro, ya que la familia pierde el salario o la mano de obra de uno de sus miembros. Esta pérdida de capital humano se produce también con el desplazamiento masivo de la población hacia otros países u otras localidades dentro del propio estado, lo que supone en cualquier caso la pérdida del medio de vida que hasta entonces tenían los individuos en su lugar de procedencia. La pérdida de salarios ocasiona un descenso de la demanda impulsado así mismo por el éxodo de la población, además de una menor propensión al consumo debido al conflicto.

Los dos puntos expuestos anteriormente provocan una caída de la producción agregada, así como del consumo agregado tal y como recogen Goodhand y Hulme¹¹. Estos efectos negativos contribuyen a que desde el punto de vista de la economía neoclásica las emergencias complejas se entiendan como fenómenos irracionales. Sin embargo, existen otras razones económicas que explican por qué surgen.

Goodhand y Hulme recogen varias referencias de Duffield¹⁹, Waal²⁰, Keen²¹ y Atkinson²² que defienden la existencia de beneficios del conflicto, si bien no como resultado global del mismo, pero sí para algunos individuos. Estos beneficios se originan a raíz de la lucha por el control de recursos (los diamantes en el caso de Liberia estudiado por Atkinson), el comercio ilegal o rayando la ilegalidad (el opio en el caso de Afganistán, tal y como señala Keen), por lo que estos autores relacionan el desencadenamiento de emergencias complejas con el hecho de que algunos individuos obtengan beneficios individuales a partir de las mismas, por lo que tienen incentivos para promover el conflicto. Así pues, a los efectos económicos a que da lugar una emergencia compleja puede añadirse la aparición de mercados ilegales, la alteración en el control de los recursos o en la distribución de la riqueza.

Por otra parte, la violencia generalizada habitual en las emergencias complejas da lugar a saqueos y un clima de inseguridad que, junto con los daños materiales que se produzcan desalentarán la inversión y la imagen exterior del país lo que a su vez lastrará la economía nacional.

Al alterarse las condiciones habituales en que se desarrolla la producción en el país, el funcionamiento de los mercados será irregular en caso de producirse, lo que dificultaría el correcto abastecimiento por parte de los consumidores.

Además, la caída de la producción y el consumo se traducirá en menos ingresos públicos para el estado, ya de por sí debilitado. Esto podría provocar un desequilibrio de las finanzas públicas del país y ocasionar un mayor endeudamiento del mismo.

Dentro de los efectos económicos han de considerarse los gastos derivados de la asistencia humanitaria por parte de la comunidad internacional. También es relevante el coste de oportunidad de los gastos realizados por el estado que no se hubieran ejecutado si no se hubiera desencadenado la emergencia.

Es preciso destacar que las emergencias complejas suelen tener lugar en países en desarrollo con economías poco diversificadas por lo que el impacto del desastre es mayor.

Al desencadenarse una emergencia de este tipo el crecimiento económico se ve comprometido por las razones expuestas anteriormente, con el perjuicio que ello supone para el futuro económico del país que ya de por sí carece de medios propios que promuevan la recuperación. Esto redundaría en un menor índice de desarrollo humano tal y como analiza Borland²³ en un estudio en el que muestra cómo a mayores niveles de conflicto los niveles de desarrollo son menores.

Pelling, Özerdem y Barakat²⁴ proponen el empleo de la metodología ECLAC (European Commission for Latin America and the Caribbean) para medir el impacto de los desastres. Si bien fue ideada especialmente para desastres naturales, estos autores consideran apropiado su uso de forma general para analizar el impacto económico de los desastres. Esta metodología considera impactos de distinto tipo: daños directos, daños indirectos y pérdidas de flujos y efectos secundarios desde el punto de vista económico. Una línea de investigación futura sería tratar de aplicar este tipo de metodología u otra de características similares a las emergencias complejas. No obstante, la escasez de datos de calidad sobre emergencias complejas podría suponer una limitación a un estudio de este tipo.

***Efectos sociales**

Las emergencias complejas generan importantes consecuencias de índole social ya que afectan gravemente a la población civil. Además, en muchas ocasiones, las diferencias étnicas o religiosas están en el origen del conflicto, por lo que la persecución hacia una comunidad, tribu o minoría es el eje central de la emergencia.

La violencia generalizada, la violación sistemática de los Derechos Humanos, la destrucción de infraestructuras y la carencia de servicios básicos y bienes de primera necesidad contribuyen a originar grandes desplazamientos de población. Estos movimientos migratorios suponen la pérdida de cohesión social de la comunidad de origen, a la vez que pueden provocar problemas sociales en las zonas de reasentamiento.

Tal y como recoge el ACNUR en su informe 2012 “La situación de los refugiados en el mundo”²⁵, cada vez son más las personas desplazadas o refugiadas que se instalan en entornos urbanos, generalmente en barrios empobrecidos a los que difícilmente llegan los servicios básicos. El desplazamiento hacia zonas urbanas dificulta identificar las necesidades de la población desplazada o refugiada y la consiguiente intervención, además de que puede generar tensiones o problemas sociales entre la población local y los inmigrantes ante la escasez de recursos y las posibles diferencias culturales entre ambos grupos.

En los últimos años ha aumentado el número de personas competencia de ACNUR de 19,2 millones en 2005 a 33,9 millones en 2011. Cabe destacar que dentro de estas personas cada vez ha sido mayor el porcentaje de individuos desplazados sobre el de refugiados. Dentro de las operaciones de ACNUR, los refugiados provienen principalmente de Afganistán (29%), Irak (16%), Somalia (7%), República Democrática del Congo (4,5%) y Sudán (3%); mientras que los desplazados asistidos por la agencia se concentran en Colombia (25%), República Democrática del Congo (12%), Sudán (11%), Somalia (10%) e Irak (9%).

Además, el mismo informe de ACNUR llama la atención sobre la tendencia a la cronificación de los conflictos, que da lugar a desplazamientos prácticamente permanentes dado que los refugiados no pueden retornar a su país de origen (es el caso de Somalia o Afganistán) ante el alto grado de violencia o inseguridad existente durante años. Esto complica el reasentamiento de los refugiados en sus lugares de origen, medida básica para la vuelta a la normalidad y la recuperación, en lo posible, de clima social previo a la emergencia.

6.-Intervención de organismos y organizaciones internacionales en el marco de las emergencias complejas.

Toda emergencia compleja se caracteriza por afectar gravemente a la población civil, por lo que ocasiona una crisis humanitaria que precisa de ayuda externa para paliar, en la medida de lo posible, sus devastadoras consecuencias.

Esta ayuda no siempre será prestada en el país en que tiene lugar la emergencia ya que en ocasiones el régimen político en el poder se niega a facilitar el acceso a las agencias como en el caso sirio, al tiempo que habitualmente la emergencia se traslada a los estados vecinos al producirse grandes movimientos migratorios de refugiados. Estos desplazamientos de población complican aún más la intervención, ya que será necesario instalar campos que acojan a una gran cantidad de personas que ha abandonado su lugar de residencia huyendo de la violencia y la escasez. La ayuda humanitaria habrá de incluir desde aspectos propios de la infraestructura del campo (organización, alojamiento, saneamiento, comunicaciones, agua...) a los productos básicos que será necesario suministrar (alimentos, higiene personal, utensilios de cocina y para el transporte y almacenamiento de agua), así como asistencia sanitaria y medicamentos y productos terapéuticos específicos para el tratamiento de la malnutrición.

La intervención en este tipo de contextos recae en actores de distinta naturaleza. La comunidad política internacional articula su participación principalmente a través de Naciones Unidas, mientras que buena parte de la asistencia humanitaria recae en organizaciones no gubernamentales internacionales con distintas capacidades para actuar sobre el terreno. Dada la gran variedad de actores humanitarios participantes en la respuesta, durante los últimos años se ha impulsado la estandarización de la ayuda, así como la profesionalización de los intervinientes con el fin de mejorar la coordinación y la calidad de la acción humanitaria.

La respuesta de Naciones Unidas en el caso de las emergencias complejas suele tener un doble componente. Por una parte, la ONU decide acerca del envío de fuerzas militares con el fin de mantener la seguridad y la paz en la zona (Misiones de Mantenimiento de la paz), a la vez que, por otra parte, cuenta con la acción de sus agencias para la ayuda humanitaria. Especialmente relevante es el papel que juega el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) dados los desplazamientos masivos de población que se producen dentro del propio país o hacia las naciones vecinas.

-Seguridad y misiones integradas

A partir de la doble actuación de Naciones Unidas en el caso de emergencias complejas se genera el concepto de "misiones integradas". En palabras de Koffi Annan una misión integrada "se basa en un plan estratégico común y en un entendimiento compartido de las prioridades y los tipos de intervenciones programáticas que se deben emprender en diversas etapas del proceso de recuperación"²⁶. En este sentido, las misiones integradas buscan unificar los objetivos y las tareas a llevar a cabo de forma que los esfuerzos desplegados por distintas agencias conduzcan de forma unívoca a la resolución del conflicto y la ayuda a las comunidades afectadas.

Dentro del informe "La situación de los refugiados en el mundo 2012"²⁵ del ACNUR, se recoge la discusión existente sobre las misiones integradas. Por una parte hay quien opina

que ofrecen un nuevo contexto de actuación de la comunidad internacional que presenta oportunidades a la hora de abordar la intervención en una emergencia compleja. Sin embargo, hay quien sostiene que las misiones integradas complican la situación ya que plantean un nuevo reto en el ámbito humanitario: la separación de los agentes humanitarios y los efectivos militares, lo que pone en tela de juicio la neutralidad y la independencia de la labor humanitaria. Si los objetivos políticos de la misión son percibidos como contrarios por parte del país que recibe la ayuda o algún grupo político dentro del mismo, la acción humanitaria del resto de agencias de la ONU se vería obstaculizada al componer todo ello un mismo proyecto.

En este sentido el ACNUR adopta una posición intermedia en la que valora las oportunidades que generan las misiones integradas, a la vez que reconoce la posibilidad de que éstas planteen riesgos, especialmente en aquellos casos en los que el conflicto aún esté en curso. En cualquier caso, es preciso insistir en que las acciones relacionadas con la seguridad y aquellas propias de la ayuda humanitaria, han de diferenciarse, tal y como hace constar el IASC en el documento "Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia compleja"²⁷. No obstante, la distinción no siempre es sencilla, ya que es habitual que durante la intervención las fuerzas militares no colaboren únicamente en proporcionar un entorno seguro para la acción humanitaria, sino que como recuerda Toole¹⁴, el apoyo militar puede ser muy importante en el plano logístico (transporte, distribución de suministros)

Esta distinción entre tareas y agentes de carácter militar y humanitario obedece al intento del ACNUR de mantener su naturaleza apolítica y comprometida con los principios humanitarios (humanidad, neutralidad e imparcialidad) con el fin de lograr una mejor aceptación de las comunidades en las que desarrolla su labor.

Durante los últimos años se ha producido un aumento de la violencia hacia los trabajadores de ayuda humanitaria, según datos del ACNUR²⁵ a lo largo del decenio 2000-2010 se han producido 986 incidentes relevantes. Esto supone que la seguridad deba considerarse un aspecto fundamental en la programación de las operaciones humanitarias. La inseguridad en una zona conlleva valorar la posibilidad de dejar de suspender los programas temporal o definitivamente, impulsar medidas de protección que disminuyan la exposición de los trabajadores humanitarios al riesgo y contar, si fuera necesario, con la presencia de escoltas o fuerzas militares. Esta última opción tiene como contrapartida el hecho de que la población local perciba la ayuda humanitaria erróneamente y no la considere independiente, lo que podría desembocar en el rechazo a la misma o el enfrentamiento.

-Prevención, preparación y respuesta

Para Toole¹⁴ resulta primordial que la comunidad internacional avance en tres áreas de actuación: prevención, preparación y respuesta.

Dados los graves efectos que ocasiona una emergencia compleja es fundamental que se desarrollen mecanismos de tipo político que permitan atajar los conflictos antes de que la situación sea insostenible. No obstante, estas labores de prevención pueden verse limitadas por el respeto a la soberanía nacional, que debe imperar en las relaciones internacionales tal y como se recoge en la Carta de las Naciones Unidas, y por la falta de interés del resto de países desde el punto de vista económico o político.

En el ámbito de la preparación, Toole propone que se creen sistemas de alerta temprana y se potencien los estudios de vulnerabilidad que permitan valorar si se producen abusos contra los Derechos Humanos. De esta forma se podría planificar mejor una intervención en los países en que se esté gestando una potencial emergencia compleja. A la vez que más eficaz, la actuación humanitaria sería más rápida y se reduciría el retraso al que en muchas

ocasiones (Somalia, Siria...) da lugar la falta de consenso de la comunidad internacional sobre la forma de intervenir o la carencia de información suficiente para tomar una decisión.

Además, con el fin de que la intervención humanitaria sea de calidad, Toole considera necesario que se diseñen planes de contingencia, así como la estandarización de la acción sobre el terreno en lo posible. El entrenamiento específico del personal humanitario, el mantenimiento de reservas de suministros esenciales y una adecuada coordinación entre organizaciones no gubernamentales experimentadas y competentes son aspectos fundamentales a la hora de gestionar una buena intervención. Toole recoge estas ideas a raíz del análisis de la actuación de las muchas organizaciones que prestaron asistencia humanitaria en Ruanda en 1994.

Fruto de la evaluación de las intervenciones realizadas en los campos de refugiados ruandeses en Zaire, surge el Proyecto Esfera en 1997, tal y como señalan Sondorp y Zwi²⁸. Este proyecto, promovido por un grupo de organizaciones humanitarias, pretende establecer unas normas universales mínimas que permitan “mejorar la calidad de la asistencia humanitaria y la rendición de cuentas de los actores humanitarios frente a sus miembros, a los donantes y a la población afectada”.

El proyecto Esfera trata de mejorar la respuesta ante las emergencias complejas a partir de una óptima preparación basada en parámetros estandarizados que se ajusten a las necesidades de la población afectada. El Manual de Esfera²⁹ incluye la Carta Humanitaria, es decir, los fundamentos éticos y jurídicos en que se fundamenta; los principios de protección y las normas esenciales que han de imperar en la intervención de las organizaciones humanitarias, y las normas mínimas en diferentes áreas de actuación: abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene; seguridad alimentaria y nutrición; alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios; y acción de salud.

Por su parte, Toole insiste en que la prioridad suprema en la respuesta es la protección y la seguridad de la población y señala un decálogo que recoge los principios y prácticas generales a toda emergencia compleja:

- 1.-Intervención temprana
- 2.-Soporte, no mandato, a las estrategias comunitarias
- 3.-Tratar de evitar las migraciones
- 4.-Evitar establecer muchos y hacinados campamentos
- 5.-Recolectar, analizar y difundir información exacta y oportuna
- 6.-Asegurarse que la ubicación de los recursos no divida aún más a las comunidades
- 7.-Dirigirse hacia la prevención de enfermedades
- 8.-Trabajar bajo las estructuras e instituciones existentes, más que construir instalaciones pobremente sostenibles.
- 9.-Insistir en que las mujeres controlen la distribución de suministros de apoyo.
- 10.-Asegurar la comunicación abierta y la coordinación entre agencias.

A estos principios, Toole añade algunos elementos que han de considerarse básicos en la respuesta de emergencias y que constituyen acciones más concretas en la intervención: suministrar suficientes alimentos adecuados a las necesidades de la población, facilitar agua potable en suficiente cantidad, prevenir enfermedades transmisibles específicas (como por ejemplo el sarampión o la malaria), establecer programas curativos e implantar un sistema de información en salud; elementos coincidentes todos ellos con los propuestos en el Proyecto Esfera.

Ante la magnitud de los daños que ocasiona una emergencia compleja es habitual que multitud de instituciones y organizaciones (Naciones Unidas, Comité Internacional de Cruz Roja, Federación Internacional de la Cruz Roja y Sociedades de la Media Luna Roja, la Organización Mundial de la Salud, Centros para el Control y Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos, fuerzas militares y diversas organizaciones no gubernamentales de distinto tipo) participen en la intervención en distintos ámbitos según sus capacidades: Mientras que el Comité Internacional de Cruz Roja tiene como principal labor negociar con las partes para lograr acceso a la población civil para asistirle, el papel habitual de la Organización Mundial de la Salud es liderar la intervención en lo relacionado con la salud, por su parte el ACNUR se encarga de la atención a los refugiados, y las fuerzas militares tratan de mantener la seguridad y colaborar en los aspectos logísticos y de distribución de suministros...

No obstante, la intervención humanitaria es llevada a cabo no por unos pocos agentes, sino por una multiplicidad de agencias y organizaciones de distinto tamaño y con habilidades complementarias. Iniciativas como el proyecto Esfera buscan facilitar la coordinación y establecer unos puntos comunes en cuanto a la ayuda humanitaria que es necesario prestar. Sin embargo, las prioridades que cada organización incluye en sus manuales de intervención son muy diferentes, tal y como detalla el estudio de Carrillo y Arcos³⁰ si bien se observa un mayor nivel de estandarización en las variables sanitarias, aún es necesario trabajar sobre este aspecto y extender dicha estandarización a otro tipo de variables no sanitarias.

Si bien es importante valorar los avances, también hay que señalar que aún se debe evolucionar hacia una mayor coordinación y delimitación de las funciones de cada agencia u organización en la respuesta, así como ampliar la intervención en áreas como la salud reproductiva o la salud mental, a la vez que se avanza en la rendición de cuentas por parte de los agencias humanitarias que, necesariamente, han de centrarse en prestar una ayuda de calidad y basada en la profesionalidad de sus trabajadores.

7.-Conclusiones

-El concepto "emergencia compleja" surge para hacer referencia a los conflictos civiles violentos que se producen tras el fin de la Guerra Fría en 1991. El Inter-agency Standing Committee (IASC) define de forma oficial en diciembre de 1994 las emergencias complejas refiriéndose a ellas como crisis humanitarias en estados débiles debido a conflictos internos o externos y que requieren de ayuda internacional. De esta forma la comunidad internacional cuenta con un nuevo concepto con el que referirse a situaciones de conflicto en las que otro tipo de denominaciones serían más fácilmente rechazadas en el ámbito diplomático y bloquearían o retrasarían la actuación de la comunidad internacional.

-Las emergencias complejas son únicas, dada la combinación de factores que dan lugar al desastre, así como el contexto específico en que se producen. Sin embargo, comparten ciertas características como las siguientes: conflicto armado dentro de un estado frágil, altos niveles de violencia y violación sistemática de los Derechos Humanos, afectan a una población civil numerosa por lo que suelen producirse grandes movimientos migratorios de desplazados o refugiados, tienden a la cronificación, producen el desmoronamiento de todos los sistemas de un estado (económico, político, administrativo, social, cultural) y provocan inseguridad alimentaria y vulnerabilidad extrema de la población... Todo ello provoca que las emergencias complejas se caractericen por altas tasas de mortalidad y morbilidad.

-Este tipo de desastres reciben el nombre de emergencias complejas atendiendo a su multicausalidad, que también dará lugar a diversos efectos, por lo que la actuación destinada a paliar sus consecuencias también tendrá que ser enfocada desde un punto de vista integral. Entre las principales causas de las emergencias complejas se encuentran las de origen económico (desigualdad, lucha por los recursos, pobreza...), político (lucha por el poder, crisis de legitimidad del gobierno...) y socio-cultural (conflictos étnicos, desigualdad social...). Además de la multicausalidad cabe destacar una gran interrelación entre los diversos factores, que no suelen presentarse de forma aislada.

-Las emergencias complejas tienen graves consecuencias en todos los órdenes. Se caracterizan por unas altas tasas de mortalidad y morbilidad, por lo que su impacto sobre la salud pública es muy elevado (lesiones, tortura y asalto sexual, malnutrición, enfermedades transmisibles, trauma psicológico, paralización de las prestaciones sanitarias...). Así mismo, fruto del conflicto y el desplazamiento masivo de población los efectos negativos de este tipo de desastres también se extienden al ámbito político (lucha por el poder, conflicto armado, represión...), social (tensión entre grupos sociales, pérdida de cohesión social...) y económico (destrucción de infraestructuras, pérdida de capital físico y humano, caída del consumo, la producción, la inversión y los ingresos públicos) lo que dificulta la recuperación del país.

-La acción humanitaria en el marco de emergencias complejas es desarrollada por multitud de agentes diferentes (Naciones Unidas-agencias y fuerzas militares-, Organización Mundial de la Salud, Comité Internacional de la Cruz Roja, multitud de organizaciones no gubernamentales...) tanto en el país en que tiene lugar el desastre cuando ello es posible, como en los países limítrofes a los que se traslada la emergencia debido al desplazamiento masivo de la población que huye de la violencia y la escasez. La participación en la respuesta a la emergencia de organismos y agencias con distinto tamaño y habilidades hace fundamental que se avance en la estandarización de protocolos y la coordinación. En este sentido, iniciativas como el Proyecto Esfera surgen para promover una ayuda humanitaria profesional, de calidad y sujeta a la rendición de cuentas.

8.-Bibliografía

- 1.-Duffield M. Complex emergencies and the crisis of developmentalism. Institute of Development Studies Bulletin: Linking relief and Development, 1994, Vol. 25, No 3.
- 2.-Pérez de Armiño K. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Icaria, Hegoa, 2000.
- 3.-Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Orientation Handbook for Complex Emergencies. United Nations, 1999
- 4.-Keen D. Complex emergencies. Polity Press, 2008.
- 5.-Malan, M. The crisis in external response. Chapter 3. Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African Societies, 1999. Halfway House: Institute for Security Studies: 37-60
- 6.-Jamín M, Rodríguez A. Entre las Sombras de Ruanda: Desmitificando la Actuación de Naciones Unidas ante el Genocidio de 1994; 2006
Disponible en <http://www.freewebs.com/armontfort/archivos.htm>
- 7.-Allard R, Arcos P, Pereira J, Castro R. Salud pública y conflictos bélicos: las emergencias humanitarias complejas. Revista Española de Administración Sanitaria 2003; 1 (1);29-45
- 8.-Klugman J. Social and economic policies to prevent complex humanitarian emergencies. UNU-WIDER, 1999, WIDER Policy Brief 2.
- 9.-Spiegel P, Le P, Ververs MT, Salama P. Occurrence and overlap of natural disasters, complex emergencies and epidemics during the past decade (1995-2004). Conflict and Health 200, 1:2
- 10.-Burkle F. Lessons learnt and future expectations of complex emergencies. BMJ 1999;319:422-6
- 11.-Goodhand J. Hulme D. From wars to complex political emergencies: Understanding conflict and peace-building in the new world disorder. Third World Quarterly, 1999; 20 (2): 13-26
- 12.-Arcos P, Cuartas T. Emergencias complejas. Manual de Medicina de Urgencia y Emergencia. 2ª Edición (2 vols.). Universidad de Oviedo, 2011, Capítulo 36.
- 13.-Stewart F. , Root causes of violent conflict in developing countries. BMJ 2002; 324: 342-5
- 14.-Toole M. Emergencias complejas: refugiados y otras poblaciones .Impacto de los desastres en salud pública, capítulo 20, Organización Panamericana de la Salud, 2000.
- 15.-World Health Organization. Reproductive health during conflict and displacement: a guide for programme managers, 2000

- 16.-Toole MJ, Waldman RJ. Prevention of excess mortality in refugee and displaced populations in developing countries. JAMA 1990; 263: 3296-302
- 17.-Centers for Disease Control and Prevention. Famine-affected, refugee and displaced populations: recommendations for public health issues. MMWR 1992; 41 (RR-13):1-76
- 18.-Spiegel P, Salama P, Talley L, Waldman R, Lessons learnt from complex emergency over past decade.Lancet 2004; 364: 1801-13
- 19.-Duffield M, Aid policy and post-modern conflict. A critical review. Occasional Paper 19, School of Public Policy, University of Birmingham, 1998
- 20.-Waal A, Contemporary warfare in Africa: changing context, changing strategies. IDS Bulletin 27 (3), 1997.
- 21.-Keen D, The political economy of war. The social and economic costs of conflict in developing countries. ESCOR, DFID, 1997.
- 22.-Atkinson P, The war economy in Liberia: a political analysis. Relief and Rehabilitation Network Paper, 22, 1997, ODI.
- 23.-Borland R, Complex emergencies and human development: A quantitative analysis of their relationship.Journal of Public and International Affairs, 2004, Volume 15
- 24.-Pelling M, Özerdem A, y Barakat S. The macro-economic impact of disasters. Progress in Development Studies 2004, 2, 4, 283-305
- 25.-ACNUR. La situación de los refugiados en el mundo. En busca de la solidaridad. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2012.
- 26.-Coning C. Civil-military Relations and UN peacekeeping operations. Nota del Secretario General de Naciones Unidas "Orientación sobre misiones integradas" (9/02/2006). World Politics Review 19/05/2010
- 27.-Inter-Agency Standing Committee (IASC), Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia compleja (28/06/2004).
- 28.-Sondorp E, Zwi A. Complex political emergencies. We can learn from previous crises. BMJ 2002; 324-310-1
- 29.-El Manual Esfera, 2011, The Sphere Project
- 30.-Arcos and Carrillo, Intervention priorities in the acute stage oc complex emergencies drafted by 9 humanitarian aid agencies.Revista Española de Salud Pública, 2004, 78(6):679-90