

2005: Año de Desastres

”Intentamos creer con todas nuestras fuerzas que tendríamos cosecha... que las lluvias empezarían de nuevo. Pero la racha de sequía continuó, y no hubo lluvia alguna”.

Davis Mulomba, agricultor e Malawi (entrevista con el personal de Oxfam Internacional) septiembre 2005.

2005 ha sido un año de desastres. La respuesta internacional se ha caracterizado por el sufrimiento televisado de los supervivientes del terremoto y del tsunami del Sur de Asia, que movió a una enorme y generosa respuesta. Pero también se ha caracterizado por el continuado fracaso de los gobiernos para proporcionar ayuda de manera oportuna y suficiente a aquellas personas, particularmente en el África subsahariana, que sufren en igual medida aunque de forma menos visible.

1. La magnitud del desafío humanitario

El terremoto que sacudió el Sur de Asia el 8 de octubre puede haber matado a más de 30.000 personas. Sin embargo, el seísmo fue tan sólo la última de una serie de catástrofes -naturales y también provocadas por el hombre-, que han afectado a decenas de millones de personas en los últimos doce meses.

Durante 2005, el mundo ha vivido algunos de los peores desastres naturales que se han producido nunca.ⁱ El tsunami que azotó Asia mató a la espeluznante cifra de 224.495 personas. El huracán Stan (en Centroamérica) y el huracán Katrina mataron a menos gente, pero las inundaciones y los deslizamientos de lodo que comportaron, afectaron a alrededor de 2 millones de personas en el primer caso, y a 500.000 en el segundo.ⁱⁱ

Al mismo tiempo, en la región del Sahel, en África occidental, se ha extendido una terrible crisis alimentaria que podía haber sido en buena medida evitada y que afecta, tan sólo en Níger, a alrededor de 3,6 millones de personas. Una crisis humanitaria parecida está emergiendo actualmente en sur de África, en donde de 10 a 12 millones de personas se enfrentan a una grave escasez de alimentos. En la crisis más reciente, el terremoto que sacudió el sur de Asia, cerca de 4 millones de personas han resultado afectadas y la campaña de ayuda sólo acaba de comenzar.

Algunos de estos desastres son más naturales que otros. En casi todos los casos, un fenómeno natural se convierte en desastre como consecuencia de la profunda y arraigada pobreza de las víctimas. Mientras tanto, las guerras siguen matando a gran escala. En Darfur, Sudán, alrededor de 200.000 personas han muerto víctimas del violento conflicto que estalló a principios de 2003, y la persistente inseguridad sigue desplazando a 2,3 millones de personas en la República Democrática del Congo, y a más de 2 millones en el norte de Uganda.

Junto a estas crisis prominentes, 2005 ha sido testigo de muchos otros desastres naturales y emergencias relacionadas con conflictos que posiblemente no lleguen nunca a las pantallas de nuestro televisor, a pesar del sufrimiento que causan.



Fuente: EM-DAT, Universidad de Lovaina, Bélgica

A lo largo de la última década, el número de desastres y de personas que se han visto afectadas por ellos ha ido en aumento: ⁱⁱⁱ

- El promedio anual de desastres que fueron reportados en el periodo 2000-2004 fue un 55% mayor que durante el periodo 1995-99. Con 719 desastres reportados, 2004 fue el tercer peor año de la década (1994-2004). ^{iv}
- Durante 2000-2004, los desastres afectaron a un tercio más de personas que durante 1995-1999. ^v
- Durante el mismo periodo, el número de personas que resultaron afectadas por desastres en países de bajo desarrollo humano se duplicó; el mayor aumento tuvo lugar en África. ^{vi}

En muchas de estas crisis (y de otras causadas por conflictos armados), la respuesta humanitaria internacional ha sido inadecuada. Este informe analiza algunas de las principales crisis de 2005 y la respuesta que se les ha dado. Describe una actuación internacional humanitaria desigual, que suele llegar tarde y que a menudo es poco eficiente, debilitada por una financiación inadecuada a los llamamientos humanitarios de las Naciones Unidas. También recomienda un paso concreto a tomar: la transformación del actual Fondo Rotatorio Central para Emergencias (CERF en sus siglas en inglés) en un nuevo Fondo Central para *Respuesta* de Emergencias, que podría ayudar a mejorar la respuesta humanitaria internacional y a prevenir sufrimiento y muertes evitables.

2. Algunos de los Desastres

Tsunami asiático

Fecha: 26 de diciembre, 2004

Descripción: Un enorme tsunami golpeó la costa de Indonesia, Sri Lanka y la India matando, hiriendo y causando el desplazamiento de cientos de miles de personas, y arrasando con pueblos y ciudades.

Número de muertos: 224.495 ^{vii}

Número de afectados: 2,4 millones de personas ^{viii}

Fondos recibidos tras el llamamiento humanitario de la ONU de 2005: el 83 % de los 1,3 mil millones de dólares solicitados por la ONU fueron consignados, según datos del 11 de octubre de 2005. ^{ix} El total de la cantidad prometida por los donantes, incluyendo aquella fuera de la petición, se elevaba a aproximadamente 3,8 mil millones de dólares en mayo de 2005, el equivalente a la mitad de los fondos para todas las emergencias, para todo el mundo para 2003. ^x

Fondos recibidos durante el mes posterior al llamamiento humanitario de la ONU: aproximadamente el 95% de la ayuda requerida ^{xi}

Evaluación:

- El total de las necesidades: Sobrepasadas
- Velocidad de la respuesta: Rápida

Huracán Stan, Centroamérica

Fecha: 4 de octubre, 2005

Descripción: El huracán Stan golpeó a varios países de Centroamérica, causando inundaciones y desprendimientos de tierras generalizados en Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, México, Belice y Haití

Número de muertos: Guatemala: 652 y 557 desaparecidos; México 15; Nicaragua 3. ^{xii}

Número de afectados: Guatemala 163.609; México 1,9 millones; Nicaragua 1.407 ^{xiii}

Fondos recibidos tras el llamamiento humanitario de la ONU de 2005 para Guatemala: el 1% de los 21.670.000 dólares solicitados, según datos del 11 de octubre de 2005 ^{xiv}

Evaluación:

- El total de las necesidades: todavía es demasiado pronto para hacer una evaluación
- Velocidad de la respuesta: todavía es demasiado pronto para hacer una evaluación

El terremoto del sur de Asia

Fecha: 8 de octubre, 2005

Descripción: Un terremoto de magnitud 7.6 sacudió el sur de Asia. La zona más afectada ha sido la Cachemira bajo administración de Pakistán, pero el seísmo también sacudió el norte de la India y Afganistán.

Número de muertos: Más de 22.288 personas han perdido la vida en Pakistán. ^{xv} Además, hay 1.280 muertos y 14 desaparecidos en la India, y una persona muerta en Afganistán. ^{xvi}

Número de afectados – Hay 4 millones de afectados y las cifras oficiales hablan de 50.575 heridos en Pakistán, aunque se teme que la cifra siga aumentando. ^{xvii}

Fondos recibidos tras el llamamiento humanitario de la ONU de 2005: el 2% de los 271.776.000 de dólares solicitados según datos del 11 de octubre de 2005 ^{xviii}

Evaluación

- El total de las necesidades: todavía es demasiado pronto para hacer una evaluación
- Velocidad de la respuesta: todavía es demasiado pronto para hacer una evaluación

Níger

Fecha: los primeros avisos son de noviembre de 2004. La crisis estalló en el verano de 2005.

Descripción: Crisis alimentaria

Número de muertos: no existen cifras pero se teme que sean muy altas

Número de afectados: hasta 3,6 millones ^{xix}

Fondos recibidos tras el llamamiento humanitario de la ONU de 2005: el 53% de los 81.393.876 de dólares solicitados habían sido recibidos para octubre de 2005

Fondos recibidos durante el mes posterior al llamamiento humanitario de la ONU: aproximadamente el 25% de la ayuda necesaria^{xx}

Evaluación:

- El total de las necesidades: todavía no han sido satisfechas
- Velocidad de la respuesta: demasiado lenta

África del Sur

Fecha: inminente si no se actúa con urgencia; el primer aviso fue en marzo de 2005.

Descripción: posible crisis alimentaria extendiéndose en estos momentos .

Número de muertos: no existen cifras.

Número de afectados: entre 10 y 12 millones de personas podrían enfrentarse a una grave escasez alimentaria en toda África del Sur; existen signos de un incremento de ingreso de niños afectados gravemente de malnutrición.^{xxi}

Fondos recibidos tras el llamamiento humanitario de la ONU de 2005 para Malawi: el 32% de los 87.760.869 de dólares solicitados por el llamamiento de la ONU, según datos de octubre de 2005.^{xxii}

Fondos recibidos durante el mes posterior al llamamiento humanitario de la ONU para Malawi: el 30% de la ayuda necesaria.^{xxiii}

Evaluación:

- El total de las necesidades: no han sido satisfechas
- Velocidad de la respuesta: demasiado lenta

Darfur, Sudán

Fecha: Desde 2003

Descripción: El conflicto en la región de Darfur, Sudán, ha causado la muerte a un gran número de personas, ha obligado a muchas otras a abandonar sus hogares para ir a vivir a campos de refugiados, y ha implicado muchos abusos de los derechos humanos

Número de muertos: 200.000

Número de afectados: 1,8 millones de desplazados

Fondos recibidos tras el llamamiento humanitario de la ONU de 2005: el 46% de los 1.866.325.654 de dólares solicitados para Sudán, según datos del 12 de octubre de 2005^{xxiv}

Evaluación

Total de las necesidades: no han sido satisfechas

Velocidad de la respuesta: lenta

República Democrática del Congo (RDC)

Fecha: desde 1998

Descripción: La crisis humanitaria de la RDC ha sido una de las peores crisis del mundo. Un conflicto prolongado y complejo ha llevado a unos terribles niveles de hambruna, enfermedades, muerte, desplazados, y a un número incontable de abusos de los derechos humanos.

Número de muertos: se calcula que 3,8 millones de personas han perdido la vida desde 1997.^{xxv}

Número de afectados: 2,3 millones de desplazados dentro de la RDC, y medio millón de refugiados que vuelven de Ruanda, Tanzania, Burundi.^{xxvi}

Fondos recibidos tras el llamamiento humanitario de la ONU de 2005: el 53% de los 194.109.117 de dólares solicitados, según datos de octubre de 2005^{xxvii}

Evaluación general:

- Total de las necesidades: claramente insatisfechas
- Velocidad de la respuesta: lenta

3. La Respuesta Humanitaria^{xxviii}

La gran magnitud de los desastres de este año exige una respuesta humanitaria acorde. Todos los gobiernos donantes comparten la responsabilidad de garantizar que se proporciona ayuda humanitaria a todos aquellos que la necesitan. Pero el breve informe de los recuadros anteriores en relación a algunas de las peores emergencias humanitarias de este año, pone de relieve graves deficiencias con consecuencias mortales.

A pesar de que la ayuda humanitaria ha incrementado en los últimos años gracias a las iniciativas de algunos de los donantes, todavía falla a demasiadas personas. La ayuda humanitaria continúa sin cubrir todas las necesidades, suele llegar demasiado tarde y con demasiada frecuencia está más determinada por la influencia de los medios de comunicación o por consideraciones políticas, que en necesidades humanitarias; de esta manera, condena a miles de personas a sufrimiento innecesario y a la muerte.

La ayuda humanitaria suele llegar demasiado tarde. Incluso si la mayoría de fondos son finalmente entregados, éstos suelen llegar demasiado tarde para prevenir sufrimiento y muerte evitable. La reciente crisis alimentaria de Níger fue predicha meses antes de que apareciera en primera plana, y se podrían haber evitado muchas muertes si hubiera habido fondos disponibles en ese momento. Fueron necesarias las imágenes en televisión de niños muriéndose de hambre en julio de 2005 para provocar una cantidad adecuada de fondos; pero para entonces, la escasez ya se había convertido en una crisis. La crisis de Níger recibió alrededor del 22% y Malawi alrededor del 30% de los fondos requeridos durante el primer mes del llamamiento humanitario de la ONU. A un nivel más general, a pesar de que los llamamientos humanitarios de la ONU (para la emergencia repentina de desastres naturales o el súbito deterioro de las crisis humanitarias existentes) se publican a los pocos días, muchos de ellos reciben menos del 30% de los fondos requeridos durante el primer mes.^{xxix} En muchas de estas crisis, el tiempo cuesta vidas.

Con demasiada frecuencia, la ayuda humanitaria está más determinada por la influencia de los medios de comunicación o por consideraciones políticas, que por necesidades humanitarias. La gran difusión que los medios de comunicación dieron al tsunami, ayudó a garantizar que el llamamiento humanitario para las víctimas del desastre recibiera 3,8 mil millones de dólares de la ayuda prometida para asistencia humanitaria para mayo de 2005 (aproximadamente, el equivalente a la mitad de los fondos para emergencias en todo el mundo de 2003). En contraposición, muchas otras emergencias humanitarias continuaron padeciendo una grave escasez de fondos. La amplia cobertura a nivel mundial del terremoto que ha sacudido el Sur de Asia ha empujado a una generosa respuesta inicial. Pero a medida que los equipos internacionales de televisión abandonan el escenario, una semana después del terremoto, el personal de Oxfam sobre el terreno se pregunta cuánto más durará la generosidad de los gobiernos donantes.

El porcentaje de fondos recibido mediante los llamamientos de la ONU es un indicador que permite ver si las necesidades humanitarias internacionales están siendo satisfechas. A pesar de que dista mucho de ser perfecto, no existe hasta la fecha mejor información, públicamente disponible, que compare la ayuda humanitaria entre una crisis y otra. (Por supuesto, los donantes también aportan fondos de forma bilateral a las crisis humanitarias, caso que no es contemplado por las cifras de la ONU).

- En la República Democrática del Congo (RDC), 2,3 millones de personas han sido desplazadas por el conflicto y 3,8 millones de personas han perdido la vida desde 1997. A pesar de ello, sólo el 53% de los 194.109.117 de dólares solicitados por la ONU para la RDC han sido recibidos a fecha del 12 de octubre de 2005.

- De manera similar, en Darfur, donde se calcula que alrededor de 200.000 personas han sido asesinadas y 1,8 millones de personas han sido desplazadas por el conflicto, sólo el 46% de los 1.866.325.654 de dólares solicitados por la ONU para la crisis humanitaria de Darfur habían sido recibidos a fecha 12 de octubre de 2005

En términos más generales, la ONU calcula que 16 millones de personas se encuentran en peligro inmediato en diez “emergencias olvidadas” tan sólo en África.

^{xxx} En Oxfam definimos “emergencias olvidadas” como aquellas emergencias que obtienen, de manera sistemática, niveles bajos de financiación, ya sea porque despiertan un interés menor en los medios de comunicación o a nivel político (como la República Democrática del Congo); porque implican a pocos beneficiarios (como las inundaciones en Madagascar); o porque llevan muchos años activas (como el conflicto en el norte de Uganda, que dura ya 20 años). En 2004, la ONU se enfrentó a un déficit anual de más de 1,3 mil millones de dólares para sus llamamientos humanitarios, abandonando a personas en la miseria, la inanición y la muerte una vez agotadas sus propias estrategias para hacer frente a las crisis, y los recursos nacionales.

4. Las Soluciones – la respuesta de Oxfam Internacional

El Fondo Central para Respuestas de Emergencias de la ONU

En la Cumbre Mundial de la ONU que tuvo lugar en septiembre de 2005, los gobiernos reconocieron la necesidad de mejorar la ayuda para que ésta llegase de manera más oportuna y fuera más predecible, y prometieron mejorar el actual Fondo Rotatorio Central para Emergencias (CERF en sus siglas en inglés) de la ONU. La propuesta consiste en convertir este fondo en un “Fondo para Respuestas” que conceda subvenciones a un nivel mucho más amplio y eficaz, permitiendo ofrecer una respuesta rápida y financiar de manera adecuada las “emergencias olvidadas”.

En Oxfam Internacional (Intermón Oxfam en España) creemos que un CERF totalmente reformado y financiado comportaría una clara mejora de la respuesta humanitaria internacional, y está pidiendo a los Estados Miembros de la ONU a que se comprometan a contribuir con 1 mil millón de dólares adicionales anuales para el fondo, que se suma a sus actuales presupuestos para ayuda humanitaria.

Al ofrecer un incremento de los fondos y permitir una acción temprana, el CERF podría ayudar a:

- Prevenir mucho sufrimiento y muertes que son evitables.
- Prevenir que impactos externos se conviertan en auténticas crisis, haciendo así que las operaciones humanitarias sean más rentables
- Garantizar que los fondos son asignados en función de necesidades humanitarias y no por la influencia de los medios o por consideraciones políticas.

Las Naciones Unidas y los donantes deben garantizar que el CERF está bien dirigido, es transparente y asume sus responsabilidades, para que pueda desarrollar plenamente su potencial. Mientras que el acto de proporcionar fondos suficientes para el sistema humanitario internacional es vital para salvar vidas, éste debe ser respaldado por mejoras tanto en relación a la calidad de la respuesta humanitaria como a la manera de enfrentarse a la pobreza que subyace a las crisis humanitarias.

Ayuda Adecuada y de Calidad

Todas las agencias humanitarias deberían proporcionar ayuda en conformidad con las normas internacionalmente aceptadas bajo el Proyecto *Esfera*, y con el Código de Conducta del movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las ONG. Estas comprometen a las agencias humanitarias, entre otras cosas, a:

- Proporcionar ayuda de manera imparcial y proporcional en función de las necesidades;
- Actuar con independencia de los gobiernos;
- Fomentar la capacidad para hacer frente a los desastres con las aptitudes y medios disponibles a nivel local siempre que sea posible y adecuado, incluyendo la compra de materiales sobre el terreno;
- Involucrar a los beneficiarios en la administración de la ayuda;
- Esforzarse por utilizar la ayuda para reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres;
- Garantizar la responsabilidad de las agencias humanitarias ante los beneficiarios y los donantes

Al mismo tiempo, las agencias humanitarias deben respaldar tanto la seguridad como las necesidades materiales de los beneficiarios.

Otras medidas

Una respuesta humanitaria para emergencias que sea eficaz necesita también de medidas internacionales de alerta precoz, preparación y mitigación de desastres, inversiones a largo plazo en desarrollo, prevención de conflictos y resolución.

La inversión en desarrollo, por ejemplo, no sólo puede ayudar a mejorar las oportunidades de vida sino que también es fundamental para ayudar a reducir en el futuro la vulnerabilidad de las personas ante los desastres. A pesar de que no existe una conexión automática, la pobreza extrema puede aumentar enormemente la vulnerabilidad ante los desastres. En los países con un alto índice de desarrollo humano, un promedio de 44 personas murieron por causa de desastres; mientras que en los países con un bajo índice de desarrollo humano, el promedio fue de 300 personas.^{xxxi}

2005 ha sido un año de desastres. La respuesta internacional se ha caracterizado por el sufrimiento televisado de los supervivientes del terremoto y del tsunami del Sur de Asia, que empujó a una enorme y generosa respuesta. Pero *también* se ha caracterizado por el continuado fracaso de los gobiernos para proporcionar ayuda de manera oportuna y suficiente a aquellas personas, en su mayoría en el África subsahariana, que sufren en igual medida aunque de forma menos visible.

La reforma del CERF de las Naciones Unidas y la contribución de 1 mil millones de dólares para el fondo no resolverían todos los problemas del sistema internacional de respuesta humanitaria. Sin embargo, es un paso imprescindible que los gobiernos deben dar cuando examinen la acción humanitaria en la Asamblea General de las Naciones Unidas que tendrá lugar en noviembre.

##

NOTAS

- i Ver los recuadros para las fuentes de las cifras en relación a crisis individuales. Los datos sobre desastres y otras crisis humanitarias deberían ser tratados con prudencia y considerados tan sólo como un indicativo de magnitud, ya que no existen datos disponibles o completos para todos los desastres. Muchas de las cifras del presente informe proceden principalmente del *Informe Mundial sobre Desastres* de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC en sus siglas en inglés), o directamente del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) con sede en Bélgica, en las cuales están basados los informes del IFRC. CRED define un desastre como una “situación o suceso que sobrepasa la capacidad local, haciendo necesaria una petición a nivel nacional o internacional de ayuda externa; un impredecible, y con frecuencia repentino suceso que causa grandes daños, destrucción y sufrimiento humano”.
- ii El número de muertos que causó el tsunami fue enorme, pero el número de víctimas mortales no fue el más grande que se había alcanzado. La hambruna que padeció Etiopía en 1984 mató a 900.000 personas; las inundaciones de Bangladesh en 1970 mataron a entre 200.000 y 500.000 personas; y la hambruna que padeció la República Popular Democrática de Corea entre 1995-1999 causó por lo menos 270.000 muertes.
- iii Sin embargo, es importante señalar que el número de víctimas mortales causado por desastres naturales está decreciendo, en gran medida gracias a la mejora de los sistemas de previsión mediante satélites y de los sistemas de alerta precoz, y a una mayor preparación de la comunidad en algunos países como la India o Bangladesh; en 2004, sin embargo, se rompe la tendencia y las cifras suben vertiginosamente a raíz del impacto del tsunami.
- iv Informe Mundial sobre Desastres 2005, IFRC, Tabla 1, pág.194, tablas
- v Informe Mundial sobre Desastres, 2005, IFRC, Tabla 3 pág. 196
- vi Informe Mundial sobre Desastres, IFRC, Tabla 3, pág. 196
- vii Informe Mundial sobre Desastres, 2005, IFRC Tabla 2 pág 195 (cifras de abril 2005)
- viii Informe Mundial sobre Desastres, 2005, IFRC, Tabla 3 pág. 196
- ix OCHA, Sistema de Control Financiero, FTS, Llamamientos Consolidados, *Summary of Requirements and Pledges/Contributions by affected country/region as of 11th October 2005*
- x Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Update*, 2004-05,
- xi Jan Eglan, octubre de 2005, Power point, *UN Humanitarian Response: An Agenda for Reform*
- xii OCHA de las Naciones Unidas, Informe sobre la situación del 9 al 12 de octubre
- xiii OCHA de las Naciones Unidas, Informe sobre la situación del 9 al 12 de octubre
- xiv OCHA FTS ibid
- xv Estimaciones del gobierno de Pakistán; OCHA, Informe sobre la situación n° 7, 12 de octubre, 2005
- xvi OCHA, Informe sobre la situación n° 6, 11 de octubre, 2005
- xvii Estimaciones del gobierno de Pakistán sacadas de OCHA, Informe sobre la situación n° 7, de octubre de 2005
- xviii OCHA, FTS, ibid
- xix CRED base de datos actualizada a fecha 3 de octubre
- xx Jan Eglan, octubre de 2005, ibid
- xxi Esta cifra abarca todo el espectro, desde las personas que se verán ligeramente afectadas en alguna medida en los próximos seis meses, a aquellas que ya están resultando afectadas de manera muy grave. No significa que todos necesiten ayuda alimentaria. Las cifras están basadas en los Comités para la Evaluación de la Vulnerabilidad dirigidos por el gobierno, de cada país de la región; en ellas se basan también las cifras de las Naciones Unidas.
- xxii OCHA, FTS, ibid
- xxiii Jan Eglan, octubre de 2005, ibid
- xxiv OCHA, FTS, ibid
- xxv Naciones Unidas, 13 de octubre, 2005, Campaña a favor de las Emergencias Olvidadas, <http://ochaonline.un.org>
- xxvi Oxfam, septiembre de 2005, *DRC:Protection of civilians and increased humanitarian assistance needed*, http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/where_we_work/drc/protective.htm
- xxvii OCHA, FTS, ibid
- xxviii Ver los recuadros para las fuentes de la información sobre las crisis individuales.
- xxix Eglan, Jan, presentación en power point sobre la Respuesta Humanitaria de la ONU: *An Agenda for Reform*, octubre, 2005
- xxx OCHA, 13 de octubre de 2005, Campañas, Emergencias Olvidadas, , <http://ochaonline.un.org> Los 10 países africanos son: Níger, Chad, Etiopía, Eritrea, Guinea, República del Congo, Somalia, República Central Africana, República Democrática del Congo y Uganda del Norte.
- xxxi . Informe Mundial sobre Desastres, IFRC, pág 164.