

Maremoto en el Sudeste Asiático: Retos tras la conferencia de Yakarta

10 Enero 2005

La cumbre de emergencia celebrada el pasado 6 de enero en Yakarta (Indonesia), mostró una respuesta sin precedentes de la Comunidad Internacional ante el devastador maremoto que afectó a los países bañados por el Océano Indico el 26 de Diciembre de 2004. Tras esta reunión han quedado claras cuáles deben ser, a partir de ahora, las prioridades para los gobiernos y demás actores implicados:

- Contribuir con los fondos necesarios para alcanzar los 977 millones de dólares solicitados por el Secretario General de NNUU para proporcionar ayuda de emergencia en los próximos meses - fijando una fecha límite para desembolsar esos fondos en la conferencia internacional de donantes que tendrá lugar en Ginebra mañana, 11 de Enero.
- Realizar un 'doble compromiso humanitario' en la citada conferencia de donantes del día 11 - combinando fondos para los supervivientes del maremoto con el compromiso de financiar en su totalidad el Llamamiento Humanitario de NNUU para 2005, que solicita 1.700 millones de dólares para las víctimas de las otras 14 grandes crisis humanitarias existentes en el mundo.
- Apoyar al Coordinador de Emergencias de NNUU en su rol de líder de la respuesta humanitaria internacional, en colaboración con los gobiernos afectados por el maremoto.
- Aportar nuevos recursos militares en respuesta a las peticiones de NNUU, proporcionando un apoyo crucial, pero temporal, a la respuesta humanitaria.
- Garantizar que las minorías afectadas y los grupos de oposición no son discriminados en la distribución de ayuda.
- Financiar de forma rápida las estrategias de reconstrucción desarrolladas por cada uno de los gobiernos afectados, con la participación de la población afectada y la sociedad civil local, garantizando que estas estrategias estén específicamente dirigidas a la reducción de la pobreza.
- Confirmar que todas las ayudas proporcionadas para el maremoto son adicionales a los compromisos de ayuda ya existentes, y no provendrán de los presupuestos de ayuda asignados a otras crisis.
- En la reunión del Club de París el próximo 12 de Enero, acordar una moratoria sobre el servicio de la deuda de los países afectados. Los miembros del Club deberían también encargar urgentemente una valoración que determine el nivel de deuda sostenible tras el maremoto para cada uno de los países. Una vez conocida esta valoración deberían estar dispuestos a condonar la parte no sostenible de la deuda.

- Levantar las barreras arancelarias de la UE y EEUU a las exportaciones de productos textiles provenientes de los países afectados.
- Instar a las multinacionales de confección a posponer cualquier decisión de trasladar su producción fuera de los países afectados.
- Utilizar el inigualable momento creado por la respuesta internacional para conseguir que 2005 sea el año en que los gobiernos apunten hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobando inmediatamente ayudas adicionales de al menos 50.000 millones de dólares; condonando la deuda de los países más pobres; y preparándose para concluir la Ronda de Negociación de Doha en el 2006 para conseguir que las reglas globales de comercio favorezcan a los más pobres.

Ayuda Humanitaria

El alto número de víctimas mortales provocado por el maremoto, que ya ha superado las 150.000, podría aumentar de manera sustancial si la respuesta humanitaria no cuenta con los medios suficientes para extender la ayuda a todas las personas necesitadas. Las promesas económicas de los gobiernos donantes parecen superar los 977 millones reclamados por el Secretario general de NNUU el 6 de enero. Pero son el agua potable, los alimentos y las medicinas los que salvan vidas. Las promesas no.

En pasadas crisis humanitarias, las ayudas prometidas por los gobiernos no fueron entregadas con la suficiente rapidez - y en algunos casos no llegaron nunca. Tras la caída del régimen talibán, el interés de la comunidad internacional por Afganistán llevó a pensar que las contribuciones al Llamamiento de NNUU para el pueblo afgano en el año 2002 alcanzarían los 1.780 millones solicitados. Pero al terminar el año, sólo el 67% había sido recibido. La atención mediática de los primeros momentos y los amplios compromisos hechos "en caliente" no garantizan que la ayuda prometida llegue finalmente a su destino: el Llamamiento Urgente de NNUU tras el terremoto de Bam en Diciembre de 2003 recibió sólo 17 de los 32 millones que se solicitaban.

Esta vez los donantes deben desembolsar lo antes posible las contribuciones prometidas. En la conferencia de donantes que se celebrará en Ginebra el día 11 bajo los auspicios de NNUU, los gobiernos deberían fijar una fecha límite para la transferencia efectiva de fondos al llamamiento.

‘Doble compromiso humanitario’

El comportamiento de los donantes en pasadas crisis plantea un segundo peligro. La generosa respuesta que ha tenido la catástrofe del Indico puede amenazar la disponibilidad de fondos necesarios para atender las otras 14 grandes crisis humanitarias abiertas en el mundo, como las de Sudán, el norte de Uganda y la República Democrática del Congo.

En el pasado, los fondos humanitarios aportados se han quedado siempre cortos, y nunca han bastado para cubrir las necesidades más urgentes. En 2004 sólo se cubrió el 63% del Llamamiento Humanitario de NNUU. Casi cada año, existe una "gran crisis" que absorbe una parte desproporcionada de los fondos internacionales; por su parte las crisis de perfil mediático alto reciben bastante más fondos que el resto. En el año 2003, los Llamamientos para Iraq y Chechenia recibieron un 91% de los fondos solicitados, mientras que los Costa de Marfil y Liberia consiguieron sólo un 54 y un 45% respectivamente. Es cierto que la recopilación de los Llamamientos Humanitarios y el sistema de seguimiento financiero de NNUU, no son unidades infalibles para medir los niveles de ayuda humanitaria, ni los fondos aportados por los donantes. Pero

son el mejor patrón contra el que medir los niveles de ayuda globales, y sirven de muestra para comprobar cómo los afectados en la mayor parte de crisis humanitarias nunca reciben la ayuda que tan desesperadamente necesitan.

La mejor manera de evitar este peligro es que los gobiernos comprometan y desembolsen fondos para el resto de llamamientos de NNUU con la misma rapidez con la que han respondido al del maremoto. Los gobiernos donantes deberían que realizar un 'doble compromiso humanitario' en la reunión del día 11 - financiar en su totalidad los 977 millones de dólares solicitados para el terremoto junto con los 1.700 millones solicitados por las NNUU para las demás crisis humanitarias abiertas. Aunque estemos hablando de cantidades sustanciales, hay que tener en cuenta que este dinero contribuiría a salvar la vida de 26 millones de personas afectadas, y supone una media de sólo 65 dólares anuales por persona. En estas excepcionales circunstancias, el 'doble compromiso humanitario' sería lo más coherente con los Principios del Buen Donante Humanitario adoptados por los principales gobiernos donantes, entre ellos España.

Coordinación Humanitaria

La conferencia de Yakarta del pasado 6 de Enero confirmó el liderazgo de NNUU como coordinador de la ayuda tras el maremoto - al tiempo que los EEUU aceptaban que su idea inicial de un grupo de gobiernos donantes no era ya necesaria. Los gobiernos deben apoyar al Coordinador de Ayuda de Emergencia de NNUU, Jan Egeland, como líder de la asistencia humanitaria, en colaboración con los gobiernos afectados por el desastre.

Las diferentes agencias de NNUU deben trabajar como un equipo único, dirigido por Egeland y los coordinadores nacionales en cada país afectado. Éstos deben proporcionar el necesario liderazgo, identificando las zonas y sectores apropiados para el trabajo de las agencias internacionales presentes.

El papel de las Fuerzas Armadas

La respuesta humanitaria hasta el momento, incluyendo alguna de la ayuda proporcionada por Oxfam Internacional, no habría sido posible sin la contribución de las fuerzas armadas, tanto de algunos de los países afectados, como de terceros países. Las NNUU han hecho un llamamiento al apoyo militar como una contribución vital pero *temporal*, y *siempre bajo el liderazgo civil* de las propias NNUU.

Sin embargo, en algunas áreas de Aceh (Indonesia), y en el norte y el este de Sri Lanka, donde existen diferentes grupos que han estado en conflicto con sus respectivos gobiernos, las NNUU y demás actores deberían ser cautelosos y calcular las ventajas y desventajas de la utilización de recursos militares, dado el potencial para las partes en conflicto de percibir la intervención militar como una amenaza. Toda la ayuda humanitaria debe ser distribuida sobre la base de evaluaciones imparciales, de acuerdo con los principios humanitarios de humanidad e imparcialidad. La distribución de la ayuda debe ser percibida como imparcial, para evitar que los combatientes se retracten del acuerdo existente para el acceso de los trabajadores humanitarios.

Llegar a quiénes más lo necesitan

De acuerdo con el mismo principio de imparcialidad, las NNUU y los gobiernos donantes deben prestar una atención especial a las necesidades de las minorías y los

grupos de oposición afectados por el maremoto, garantizando que reciben ayuda sin discriminación de ningún tipo. Al mismo tiempo deberían reclamar tanto a los gobiernos como a los combatientes de todas las partes el respeto del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos.

‘Reconstrucción plus’

El maremoto golpeó algunas de las zonas más pobres de los países afectados. En la zona más afectada de Aceh, en Indonesia, existía un solo hospital; casi el 40 % de sus habitantes carecían de cualquier acceso a los servicios de salud; el 49% no tenía acceso al agua potable, y las infraestructuras que se mantenían a duras penas. Eso era antes del maremoto.

Incluso en áreas no particularmente pobres según los estándares del Sur asiático, el maremoto ha afectado a un gran número de personas que ya vivían en la extrema pobreza. En Tamil Nadu, a pesar de no ser de los estados más pobres de la India, más del 21 % de la población no tenía acceso a agua potable antes del desastre. Los planes de reconstrucción no deben por tanto limitarse a recrear la situación anterior al maremoto: deben ir dirigidos a una "reconstrucción plus’.

Lo que se necesita en este momento va más allá de la mera reconstrucción técnica y del establecimiento de sistemas de alerta temprana. En Aceh y Sri Lanka, por ejemplo, se necesita paz. Pero en todos los países afectados deben establecerse planes de reconstrucción que creen un mejor acceso al agua potable, y a los servicios de salud y educación, planes que erradique el hambre y reduzcan la mortalidad infantil de una vez por todas.

La reconstrucción tras el maremoto debería evitar los problemas que han tenido anteriores operaciones de reconstrucción. Las respuestas tras el Huracán Mitch, la caída de los talibanes en el 2001, y el terremoto de Bam en el 2003 han estado plagadas de problemas, a pesar de que todas comenzaron siendo foco de atención internacional. Menos de un tercio de los 9.000 millones de dólares prometidos para América Central en 1999 han sido desembolsados. Los recursos enviados por los donantes no siempre coincidieron con lo que se necesitaba. Cuando las ayudas llegaron a Nicaragua y Honduras, no fueron siempre bien administradas. Las diferentes agencias no colaboraron para organizar un plan de trabajo común. Y quizá lo más importante, muy pocas de ellas escucharon a las comunidades locales afectadas por el desastre, para poder garantizar la satisfacción de sus necesidades reales.

Esta vez, cada uno de los gobiernos afectados debería establecer, con la participación de las personas afectadas y de la sociedad civil local, una estrategia de reconstrucción cuyo propósito sea la erradicación de la pobreza, la garantía de la sostenibilidad medio ambiental, y la reducción de la vulnerabilidad ante futuros desastres naturales. Este es el tipo de reconstrucción que Oxfam llama '*reconstrucción plus*'.

Los medios de vida de pescadores, pequeños agricultores, artesanos, y tantos otros han quedado devastados por el maremoto. Los planes de reconstrucción deben apoyar la recuperación de todos los sectores productivos afectados.

Los gobiernos donantes deberían desembolsar con prontitud los fondos necesarios para financiar esas estrategias - evitando otro grave problema: el desfase entre el primer momento de emergencia y la fase de reconstrucción. En Bam, una vez que la atención mediática desapareció, sólo el 5% de las nuevas viviendas planificadas han sido construidas. Afganistán, la gran prioridad mundial en 2001 y 2002, ha tenido dificultades en 2004 para conseguir la asistencia que necesita. Los gobiernos donantes

han dado sólo el 36% - 26 millones de dólares - de los 73 millones solicitados para afrontar la importante sequía que sufre el país. En total, USAID - la Agencia de los EEUU para el Desarrollo Internacional - ha entregado sólo 200 de los 450 millones de dólares que prometió para Afganistán en el 2004. Japón ha entregado 100 de los 200 millones a los que se había comprometido. Las razones para ello varían, y no son siempre responsabilidad del donante. Pero el resultado es que la gente necesitada de Afganistán recibió mucho menos de los que se suponía.

Por ello, el dinero de los donantes debe ser desembolsado de forma rápida y sostenida durante al menos los próximos cinco años. Al igual que en el caso de la ayuda humanitaria, los donantes deben cumplir los compromisos adquiridos para la reconstrucción. Los gobiernos deberían hacer públicos calendarios que muestren cuándo desembolsarán sus ayudas, ayudas que deben tomar forma de *donaciones*, y no de créditos, y *no deberían estar ligadas* a la compra de bienes o servicios de compañías de los países donantes- un hecho muy común en la ayuda internacional, y que reduce sustancialmente las cantidades realmente disponibles en beneficio de los necesitados.

De igual importancia es que la ayuda proporcionada tras el maremoto sea genuinamente 'nueva', es decir, que esta ayuda no sea 'reciclada' de otros compromisos anteriores, ni provenga de las partidas presupuestarias que de otro modo se dedicarían a la ayuda humanitaria o de desarrollo en otros lugares del mundo. Para ello sería necesario que los fondos provengan de los Ministerios de Economía, o en cualquier caso ser verdaderamente adicionales a las partidas ya existente del presupuesto de cooperación de los gobiernos.

Alivio de deuda para la reconstrucción

El alivio de deuda a algunos de los países afectados por el maremoto tendría el potencial de liberar miles de millones de dólares para la reconstrucción. Esto debería constituir una prioridad, siempre que todos los fondos liberados en ese proceso sean destinados íntegramente a la 'reconstrucción plus' y a la reducción de la pobreza.

Para Indonesia (quién todavía no ha solicitado alivio de deuda) los pagos a los acreedores internacionales en 2004 supusieron diez veces más que el gasto en servicios de salud, y cerca de 33 veces más que el gasto en vivienda. En su conjunto, Sri Lanka, la India, Indonesia, y Tailandia destinaron 50.000 millones de dólares al servicio de la deuda en 2002.

En 1999, tras el huracán Mitch, los mayores acreedores mundiales acordaron una moratoria de la deuda para los países afectados de América Central. Lo mismo sucedió tras las catastróficas inundaciones en Mozambique en el año 2000. En la reunión del Club de París que se celebrará el próximo 12 de enero, los acreedores deberían analizar individualmente el caso de cada uno de los países afectados por el maremoto, y estar preparados para ir más allá de una simple moratoria. Para ello deberían encargar urgentemente una evaluación que determine el nivel de deuda sostenible tras el maremoto en cada uno de los países endeudados. Esta evaluación debe ser independiente y transparente. Sus resultados deberían conducir a la condonación de la parte de deuda que esté por encima del nivel considerado sostenible, siempre que los fondos liberados se destinen a la 'reconstrucción plus' y a la reducción de la pobreza, y que tanto la decisión como el proceso sean transparentes para los acreedores y para los habitantes de los países afectados. Esa condonación debería ser negociada entre los acreedores y cada uno de los países afectados, y los acreedores *no deberían insistir*, como es habitual, en establecer condiciones cuyo objetivo sea un mayor avance en la

liberalización económica de estos países, como por ejemplo el levantamiento de las medidas protectoras de las producciones nacionales de arroz.

Levantamiento de las barreras comerciales

Tanto la Unión Europea como los EEUU deberían mejorar el acceso a sus mercados de las exportaciones de productos textiles y de confección provenientes de los países afectados, exportaciones que son vitales para la economía de estos países. Un incremento de las exportaciones podría generar decenas de miles de puestos de trabajo, aumentar los ingresos, y generar las divisas que los países afectados necesitan para importaciones esenciales y para el enorme reto de la reconstrucción. El sector de la confección en Sri Lanka, por ejemplo, es responsable de más de la mitad del total de ingresos por exportación del país, y mantiene 350.000 puestos de trabajo, en su mayor parte a mujeres.

Es el momento de que EEUU y la UE acaben con los punitivos aranceles que afectan a los países golpeados por el maremoto. En 2003, Sri Lanka pagó a los EEUU 244 millones de dólares en tasas sobre productos textiles y de confección, y otros 77 millones a la UE. En el mismo año, Indonesia pagó 426 y 180 millones de dólares respectivamente. (Nota: las cifras de la UE son estimaciones de Oxfam.) Este flujo anual de fondos, que deja cerca de 1.000 millones de dólares en las arcas de los países desarrollados, podría fácilmente superar el montante de la ayuda internacional dada a esta crisis.

Seis días después del maremoto, el 1 de enero, caducaba el Acuerdo Multi Fibras. Este sistema de cuotas proporcionaba a los productos textiles y de confección de Sri Lanka, Maldivas, e Indonesia un mejor acceso a los mercados de la UE y los EEUU que el garantizado a otros países como China o la India. Para el primer grupo de países, esta reestructuración global de la industria no podía llegar en peor momento. Sri Lanka, por ejemplo, podría perder 100.000 puestos de trabajo como resultado de la mayor competencia. Algunos analistas creen que en Indonesia esta pérdida podría ser todavía mayor.

Los EEUU y la UE deberían levantar inmediatamente las barreras aduaneras a las importaciones textiles de los países afectados por el maremoto. Para evitar discriminaciones no deseadas, ese "arancel cero" debería extenderse a otros países pobres que son también altamente dependientes de las exportaciones textiles y de confección.

La UE tendría también que simplificar inmediatamente sus 'reglas de origen' que afectan a las Maldivas y otros Países Menos Adelantados, con el objetivo de mejorar su acceso a los mercados europeos. Siendo uno de los países más pobres del mundo, las Maldivas debería tener derecho a suministrar artículos de confección a los mercados europeos sin pagar aranceles de importación, pero la UE insiste en que para poder beneficiarse de esta exención, tanto el tejido como las prendas deben haber sido producidas en las Maldivas - una condición que este país, al igual que otros países exportadores pobres como Bangladesh y Camboya, no pueden cumplir. Como resultado, las Maldivas deben pagar una tasa sobre las tres cuartas partes de sus ventas en la UE.

Empresas multinacionales: más allá de las donaciones

Son muchas las grandes compañías que han realizado donaciones a los llamamientos realizados tras el maremoto. Su Responsabilidad Social Corporativa con los supervivientes del desastre es igual de necesaria e importante.

Diversas multinacionales como GAP, Victoria's Secret, y NIKE, producen algunos artículos en Sri Lanka e Indonesia. Algunas de estas compañías han podido estar considerando trasladar esta producción a países competidores más baratos, como China. Cualquier decisión sobre posibles traslados debería ser aplazada.

Aprovechar el momento

Existe el peligro de que el extraordinario flujo de solidaridad internacional que se ha vivido desde el 26 de diciembre se evapore una vez que el maremoto haya desaparecido de los telediarios – cuando, quizá incluso a finales de enero, las elecciones en Iraq y otros eventos mundiales lo releguen a un lugar secundario.

Existe ahora una oportunidad única para que los gobiernos, aprovechando este momento, hagan de 2005 el año en que se establezcan planes eficaces para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Antes del maremoto, éste era ya un reto para los gobiernos, en los meses previos a la cumbre que se celebrará en Nueva York en Septiembre de 2005. La respuesta sin precedentes que ha tenido esta catástrofe es una muestra de que es sólo una cuestión de voluntad la que impide a los gobiernos reducir sustancialmente la pobreza y las enfermedades que matan a 30.000 personas *cada día* en el mundo.

Para cumplir con este reto en el 2005:

- Los gobiernos de los países desarrollados deberían proporcionar de forma inmediata al menos 50.000 millones de dólares en ayuda, que se sumarían a los presupuestos de cooperación ya existentes. Al mismo tiempo deberían fijar un calendario, enviado formalmente a la OCDE, donde establezcan el proceso para conseguir que su Ayuda Oficial al Desarrollo alcance el 0,7% del PIB en 2010. Aprovechando el debate sobre la composición del Consejo de Seguridad que tendrá lugar este año, debería acordarse que ningún país desarrollado podría optar a un asiento permanente o semi-permanente en dicho órgano hasta que haya establecido formalmente el mencionado calendario.
- Los acreedores deben garantizar que el acuerdo sobre alivio de deuda para los países afectados por el maremoto no se realizará a costa de medidas a favor de otros países pobres endeudados. Los servicios de la deuda de más de 100 millones de dólares diarios son un gran obstáculo para la reducción de la pobreza mundial. Los Ministros de Economía del G7, que se reunirán a principios de febrero, deben acordar la condonación del 100% de la deuda de los Países Menos Adelantados, ayudándoles así a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para otros países endeudados deberían renegociarse los plazos de devolución.
- Los Gobiernos deberían prepararse para concluir la Ronda de Comercio de Doha en 2006 – basándose en los resultados de la reunión ministerial que tendrá lugar en Hong Kong en diciembre de 2005. Este proceso debería concluir con nuevas reglas para el comercio internacional que (a) acaben con el dumping provocado por las exportaciones subsidiadas de los países ricos, (b) garanticen que los países menos desarrollados tendrán el poder de decidir el ritmo y la escala a la que abrirán sus

mercados, y (c) terminen con el proteccionismo de los países ricos ante los productos provenientes de los países pobres.

La respuesta de Oxfam Internacional

Desde que el maremoto golpeó la costa por primera vez, el personal y las contrapartes locales de Oxfam Internacional han distribuido ayuda a cerca de 200.000 personas. En Sri Lanka estamos colaborando en la distribución de agua potable en tres ciudades y distribuyendo kits de higiene a más de 10.000 familias. En Indonesia, nuestras contrapartes en Aceh están distribuyendo víveres, medicinas, mantas y cubiertas de plástico; por su parte nuestro personal en Aceh está construyendo letrinas y distribuyendo agua para 6.000 personas. Nuestro objetivo para las próximas semanas es el de que nuestra ayuda llegue a 600.000 personas en todos los países afectados.