

SEQUÍA Y HAMBRUNA EN EL CUERNO DE ÁFRICA: LA CRISIS DEL VERANO DE 2011

ENTREVISTAS A MARICELA DANIEL (ACNUR) Y A LARA
CONTRERAS (INTERMÓN OXFAM)

Una vez más, el Cuerno de África ha saltado a los titulares de los periódicos por la sequía que está azotando la región, la peor en los últimos sesenta años. Se han organizado diferentes cumbres, como la de la UA o la FAO, con el fin de obtener la financiación necesaria para la ayuda humanitaria que se quiere hacer llegar hasta la región. Somalia, por la situación política que atraviesa, ha acaparado los focos pero de los 12,5 millones de seres humanos que están sufriendo de forma directa las consecuencias de la sequía, muchos se encuentran también en Etiopía, en Kenia, e incluso en Yibuti, lo que nos sitúa frente a una crisis regional. Si bien la sequía actual resulta sorprendente por su gravedad, no es un fenómeno nuevo sino recurrente, y sobre todo previsible. En los últimos años, ha habido múltiples sequías, cuyo impacto ha estado estrechamente ligado a la gestión política por parte de los estados de la región y a la actuación de los donantes, sean estados o sean instituciones internacionales, así como a la economía y a la degradación del medio ambiente.

A través de dos entrevistas¹, a ACNUR y a Intermón Oxfam, hemos tratado de esclarecer las causas de esta crisis, dar a conocer las actuaciones que se están realizando para frenar o contrarrestar sus consecuencias, y acercarnos a lo que sucede en los campos de refugiados y en las zonas más afectadas.

1. Entrevista a Maricela Daniel, Representante del ACNUR en España, realizada el 22 de septiembre de 2011 en las oficinas del ACNUR en Madrid.

¿Cuáles son las principales causas según ACNUR de la actual sequía en el Cuerno de África y de los movimientos de refugiados que ha generado?

Lo primero es contextualizar el problema: se trata de una región que ha conocido diferentes conflictos desde hace tiempo, y concretamente ACNUR ya tenía presencia en Somalia. En los setenta y ochenta se trataba de refugiados etíopes en Somalia por el conflicto del Ogaden y consecuencia de la dictadura de Mengistu. Con la caída de Siyad Barre, el movimiento de refugiados conoció un cambio de patrón al haber ahora movimientos de refugiados de Somalia hacia Etiopía.

La visión de ACNUR es en este sentido a largo plazo y tiene en cuenta la perspectiva del personal local en el terreno, que transmite una fuerte preocupación por la polémica social existente entre agriculturalistas y pastoralistas derivada de

¹ Realizadas por Elsa González Aimé miembro del Equipo de Redacción de la revista.

la degradación del medio ambiente por el uso de la madera para la producción de carbón y por el uso (y abuso) de las capas acuíferas, todo ello combinado con la falta de lluvia perdurable en el tiempo. Estos factores limitan fuertemente las capacidades de supervivencia en un contexto en el que se combina conflicto, sequía y dificultades de movimiento.

ACNUR lleva tiempo alertando del impacto del cambio del medio ambiente en la generación de conflictos. Es difícil hablar de una sola causa en el problema actual; hay más bien una combinación de cuestiones, a lo largo de varios años, y están ligadas al uso del medio ambiente. En el caso de los pastoralistas, el uso de los recursos hidráulicos les permitió aumentar sus rebaños a corto plazo, pero a la larga tuvo un efecto negativo al agotar las reservas. Además, generó relaciones de poder en torno al control del agua y su almacenamiento. Las dificultades en el ámbito del pastoreo ha motivado que los jóvenes se dirijan a nuevas formas de supervivencia y de vida: reclutamiento en las milicias, piratería, consumo de khat.

El año pasado, la migración de los pastoralistas somalíes en busca de pasto para los camellos y el resto del ganado generó inestabilidad en el Norte de Kenia, aunque al no tratarse de un caso propiamente dicho de refugiados no se le prestó atención. Sin embargo, ACNUR ya alertó en enero de 2010 de que era previsible que se produjera en el futuro un flujo masivo de los somalíes hacia los países vecinos. Las causas se pueden ver, pero en la medida en que ACNUR no es una agencia de desarrollo tiene pocos medios para impedir que lo que se anticipaba se hiciese realidad y las medidas que se han tomado hasta ahora son paliativas. En Somalia ha sido muy difícil tomar medidas para aliviar la insuficiencia alimentaria, en gran medida por las dificultades del PNUD para hacer llegar alimentos a la población sin que estos sean instrumentalizados o robados; esto ha contribuido a la subida del precio del grano y de los alimentos en los mercados somalíes.

¿Cuáles son los principales campos de refugiados y los retos a los que se enfrenta?
En Etiopía y Kenia, donde también se están produciendo problemas derivados de la sequía, la diferencia estriba en la existencia de unas instituciones estatales que facilitan las intervenciones y permiten un mayor margen de acción y con las que ACNUR ha podido negociar para desarrollar sus actividades en los campos de refugiados, por ejemplo para ampliar el campo de Dadaab en el Norte de Kenia.

Kenia ha abierto sus puertas a la entrada de refugiados, ubicados en el campo de Dadaab que acoge en estos momentos en torno a 478.000 somalíes, de los cuales 162.000 han llegado en 2011 como consecuencia de la sequía actual; esta apertura de fronteras dista mucho de la que los propios estados europeos han adoptado tanto hoy como en el pasado, por ejemplo en el momento de los refugiados provenientes de Bosnia Herzegovina. Por otra parte, en Etiopía se encuentra en campo de refugiados de Dollo Ado, al que han llegado en lo que va de año unos 90.000 somalíes, entre ellos algunos provenientes del cercano campo de Kobe que se cerró. También hay un campo con unos 4.000 refugiados en Djibuti, y

se han producido movimientos hacia Yemen. La dificultad principal es el encontrar soluciones duraderas para los refugiados y lograr que dejen de serlo.

¿Se ha logrado movilizar a la comunidad internacional?

Hay varios niveles de respuesta. Se ha logrado bastante en cuanto a la respuesta inmediata; en la provisión de tiendas, en la financiación global de los campamentos y de las necesidades prioritarias creo que hemos tenido éxito. Sin embargo, en lo que concierne las necesidades “completas” o “más amplias”, que realmente son las que debería tener cubiertas un individuo, todavía nos falta. Pero, dada la situación económica que estamos viviendo, en general la respuesta ha sido relativamente positiva.

El problema fundamental al que nos enfrentamos es el de encontrar soluciones duraderas para los refugiados que se encuentran en esos campos. Sin embargo, las perspectivas de asilo o de retorno son improbables a largo plazo dadas las restricciones impuestas por los estados a nivel global. ACNUR está este año conmemorando las Convenciones sobre Refugiados y Apatridia, y tratando de lograr impulsar la aceptación de las demandas de asilo como una vía de salida a la condición de refugiado, pues si bien no es la mejor solución ofrece una protección efectiva.

2. Entrevista a Lara Contreras, Responsable de Incidencia Política Humanitaria de Intermon Oxfam. Entrevista realizada el 17 de octubre de 2011, en las oficinas de Intermon Oxfam en Madrid.

¿Cuáles son los principales factores que se pueden identificar como causa de la crisis y cómo se interrelacionan?

Hay varios factores que han confluído en una crisis de esta envergadura, pero hay uno que es clave y es la respuesta tardía, es decir, la ignorancia de la comunidad internacional y de los gobiernos regionales de la alerta temprana, ya que esta crisis se predijo y se podría haber evitado. Había unos niveles muy sofisticados en la zona de alerta temprana, que empezaron a alarmar desde el pasado mes de noviembre —estamos hablando de hace casi un año— y no se atendió a esas alertas. Esto ha hecho que la crisis llegue donde estamos hoy en día; en Somalia hay seis regiones declaradas como hambruna. El resto de factores se podrían haber manejado si se hubiera respondido a la alerta temprana.

Yendo más allá, esta combinación de factores pasa por una cuestión meteorológica, la sequía más grave de los últimos sesenta años en algunas zonas —una sequía muy reiterativa, que antes se producía cada seis u ocho años, mientras que ahora se produce cada dos años y sus efectos se van acumulando—; esto se une a una reducción del poder adquisitivo de las personas, inherente a la reducción de las cosechas y a las pérdidas de ganado, y a la subida del precio de los alimentos en la zona —en algunos países el precio de los cereales ha subido en un 240% con respecto al año anterior—.

Todo ello impide el acceso de las comunidades a los alimentos básicos, y a ello se une el que haya un conflicto de más de veinte años en Somalia, ante el cual la comunidad internacional no ha respondido y lo ha ignorado, y que ha hecho que la envergadura del problema sea mucho mayor. La situación por tanto se ha agravado, primero porque en Somalia no hay acceso a las poblaciones, que no pueden ser atendidas ahí, y que por lo tanto tienen que huir a otros países como son Kenia y Etiopía que también se ven afectados por la sequía. Segundo, porque hay mucha población desplazada dentro de Somalia que se está concentrando en la capital y que es muy difícil atender. Coincide que las zonas de menos acceso son las más afectadas por la sequía y las que menos inversión han recibido por parte de los gobiernos de la región —ni en los pequeños agricultores y ganaderos para que tengan los mecanismos de resiliencia que les permitan enfrentarse a este tipo de situación—. Son como zonas olvidadas.

¿Puedes explicarnos los mecanismos de alerta temprana que existían y esa diferencia entre mecanismos de alerta temprana y acción temprana?

Es una pregunta muy técnica, pero para responder a la pregunta podemos señalar que existe un grupo de trabajo que hace seguimiento de una serie de indicadores en las zonas que son susceptibles de sufrir una crisis alimentaria, como por ejemplo las fluctuaciones en los niveles de malnutrición para determinar cuando una situación está empeorando o mejorando. Los indicadores de hambruna por ejemplo son muy claros: cuando dos niños menores de cinco años mueren al día entre mil personas; ahora mismo estamos hablando de quince niños al día en Somalia.

Cada zona tiene su propio grupo de seguimiento, Etiopía por ejemplo tiene su propia red de seguimiento, y van dando los datos de forma mensual si bien ahora se está haciendo diariamente. En noviembre de 2010 se lanzó una declaración pública alertando que los niveles de malnutrición se estaban incrementando en Somalia y que si no se actuaba se iba a llegar a una crisis alimentaria. En ese momento aún no se hablaba de hambruna, si bien hubo otro aviso en diciembre informando de la carencia de lluvias, y de nuevo otro en marzo de 2011, alertando que si no llovía y la cosecha de mayo no era la adecuada habría una crisis muy grave; sin embargo en marzo aún no se respondió. En mayo de 2011, cuando las lluvias no fueron las esperadas, se empezó a plantear la situación de hambruna, pero la respuesta por parte de la comunidad internacional no llegó hasta junio/julio, una vez se declaró la hambruna por parte de la ONU.

¿En esta combinación de factores, se puede considerar que exista algún tipo de vínculo entre la crisis en el Cuerno de África y la situación económica internacional?

No hay datos que permitan corroborar esa relación en estos momentos. El problema de la volatilidad de los precios en la región es por un problema regional, porque no son mercados que estén expuestos al mercado internacional. La subida de precios se debe a la escasez de alimentos por la sequía, las barreras a la importación y la exportación que imposibilita el comercio de algunos productos que se necesitan y

que están disponibles en otros países de la región; y como he mencionado antes, la pérdida de cabezas de ganado que producían también otra serie de recursos imprescindibles para reactivar el mercado. Es necesario ser cautos, y recordar que nos encontramos ante una crisis regional.

¿Qué número de personas se están viendo afectadas por esta crisis, y qué diferencias existen entre unos países y otros? ¿Por qué en los medios de comunicación se habla particularmente de Somalia si la situación en Etiopía y Kenia también es muy grave?

En Etiopía hay 4,5 millones de personas afectadas, 4 millones en Somalia, 3,5 en Kenia; la diferencia entre unos países y otros estriba en la proporción de personas afectadas con respecto a la población total de cada país. Eso significa que en Somalia estamos hablando de la mitad de la población afectada por la crisis alimentaria. Además, en Etiopía y Kenia no existe una situación de hambruna, se han reducido los niveles de malnutrición, y sendos gobiernos están respondiendo y coordinando las respuestas. Las poblaciones de Etiopía y Kenia están recibiendo ayuda, igual que la reciben los campos de refugiados somalíes que hay en los dos países. En Mogadiscio también se está logrando llegar a la población desplazada a través de los corredores, y el acceso a las diferentes zonas de Somalia es desigual. Oxfam tiene presencia en otras zonas de Somalia afectadas, por ejemplo con el programa de higiene y salud más grande de todo el país.

¿Qué acciones está realizando Oxfam en la región?

Oxfam en estos momentos atiende aproximadamente a 1,7 millones de personas, en los tres países, principalmente con acciones de agua y saneamiento, ámbito en el que Oxfam es experta. En los campos de refugiados de Kenia y Etiopía Oxfam es responsable del agua y del saneamiento, y también en formación en salud pública e higiene.

También tiene programas de manutención del ganado porque una de las poblaciones más afectadas son los ganaderos, que han perdido en algunos casos hasta el 80% de las reses, por lo que tenemos proyectos desde provisión del ganado hasta atención veterinaria y alimentación y agua para el ganado. Existen también muchos programas de dinero por trabajo o de provisión de dinero, con los que intentamos dar a las poblaciones los medios de vida para que tengan acceso al mercado y de esa forma el mercado vuelva a funcionar, haciendo un seguimiento del impacto que pueda tener en la economía local.

Estos proyectos se desarrollan a través de contrapartes locales, por ejemplo en Kenia en las zonas de Wahir y Turkana, que son las que llevan a cabo el proyecto y tienen relación directa con las comunidades, lo que permite hablar de una apropiación de los mismos por las poblaciones. En muchos sitios se crean comités de agua y saneamiento, de salud pública, que son los que al final desarrollan el proyecto que está totalmente vinculado a la comunidad. Estas actuaciones se diseñan en base a las peticiones de las poblaciones, que son las que conocen sus

necesidades.

¿Cómo se coordina Oxfam con otras organizaciones e instituciones presentes en la región? ¿Cómo mejorar esa coordinación?

En este tipo de crisis humanitarias, la coordinación depende de la ONU y concretamente de OCHA, la Oficina de para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios, mediante un sistema de clusters temáticos (por ejemplo, agua y saneamiento, salud, educación) a través de los cuales se realizan valoraciones conjuntas y se comparte información. En algunos lugares Oxfam ha liderado el cluster de agua y saneamiento. Sin embargo, la responsabilidad última de la coordinación recae en los gobiernos nacionales, que son quienes mejor conocen las necesidades, y que además tienen aparte una respuesta y fondos propios con los que responden. Por ello, la coordinación real varía en función de las capacidad de los gobiernos; en Somalia por ejemplo OCHA no es capaz de actuar, la ONU no tiene acceso a las zonas, por lo que la coordinación entre las ONG que llegan hasta ahí no es muy buena. En todas las crisis, uno de los mensajes de Oxfam es que se mejore la coordinación.

La propuesta para la mejora pasa por que todas las agencias estén dentro de esa coordinación que hace OCHA en los clusters y que OCHA tenga una relación con los gobiernos nacionales que permita primero por un lado un análisis conjunto de las necesidades, y por el otro un buen reparto y seguimiento de las actividades. Los mecanismos están ahí, pero uno de los problemas graves de cualquier respuesta a una crisis es la coordinación, sobre todo cuando son crisis muy mediáticas, en las que hay muchísimos actores trabajando. Además, el papel de los gobiernos es clave; si es un gobierno fuerte como el de Kenia y es capaz de coordinar la respuesta será mejor. Si sucede como en Haití, donde el gobierno es prácticamente inexistente, y además Naciones Unidas queda tocada, es muy difícil lograr una buena coordinación.

¿Cómo valorar la cobertura y tratamiento que han dado los medios de comunicación de la crisis?

El papel de los medios es clave: si la crisis está en los medios existe, si no lo está no existe, y por ejemplo, una pelea de organizaciones como Oxfam es tratar de poner en los medios crisis olvidadas. Esto marca la diferencia para la obtención de medios por parte de la comunidad internacional. En julio de 2011, antes de declararse la hambruna, faltaban 1.500 millones de dólares, y ahora [octubre] faltan menos de 500 millones, cuando además han ido aumentando las peticiones en función de las necesidades. Oxfam solicitaba cerca de unos 100 millones de dólares para articular su respuesta, y al principio tenía en torno a 20 millones; ahora nos queda por recaudar sólo el 20% de lo que necesitamos.

Con esta crisis estamos muy sorprendidos porque a pesar de todo sigue habiendo mucha respuesta, si bien no es igual la reacción de la población que la de los gobiernos. Pensábamos que en verano iba a haber poca reacción por

parte de la población al estar de vacaciones, y sin embargo ha sido muy buena. El gobierno por su parte respondió en principio con 25 millones, que es casi el 30% del presupuesto humanitario que tiene la AECID, pero no ha puesto más fondos a pesar de que la crisis ha empeorado.

¿Qué valoración podemos hacer de la respuesta por parte de la comunidad internacional?

En la medida en que estamos hablando de una crisis que se podía haber evitado no podemos hacer una valoración positiva. Una respuesta positiva habría sido haber evitado la crisis. Oxfam está elaborando un documento en el que se denuncia que si bien la respuesta ha sido más o menos aceptable a partir del momento en el que se declara la hambruna, es una respuesta negativa que lleva consigo la ignorancia de un problema que venía existiendo desde hace mucho tiempo. Ya no se trata sólo de que se tenía que haber respondido a la primera alerta temprana, sino que tendría que haber habido medidas anteriores para evitar la misma alerta. Esas medidas se conocían, eran posibles, y esto no puede volver a suceder porque se puede evitar que se vuelva a reproducir una hambruna.

Es verdad que se han reducido los niveles de malnutrición, tanto en los campos de refugiados en Etiopía como en Kenia, que se está atendiendo a la población, pero los campos están al límite; el campo de Dadaab tiene una capacidad para 90.000 personas pero hay ahora una población superior a las 450.000. Si no llega la ayuda a Somalia van a seguir llegando más refugiados. La respuesta sigue siendo mala. La comunidad internacional no se ha presionado a las partes en Somalia para que haya un alto al fuego, se inicie un proceso de paz, y haya acceso a las víctimas. Es una de las principales peticiones, porque sin acceso a las víctimas en Somalia, el problema se va agravar cada vez más y va a repercutir en los países de la región.

La respuesta no ha estado a la altura porque es un tipo de crisis que se puede evitar, y aún así las medidas siguen si ser suficientes: estamos respondiendo a la emergencia sin todavía tener planes de reconstrucción suficientes para ahondar en las medidas que permitan resolver definitivamente este tipo de situaciones.

¿Cómo lograr ese cambio por parte de la comunidad de donantes?

Los nuevos donantes juegan un papel importantísimo en este tipo de crisis. La comunidad islámica por ejemplo comprometió 300 millones para la crisis, pero siguen siendo respuestas a posteriori. No estamos ante un terremoto, sino ante un fenómeno mucho más previsible.

La comunidad internacional y los gobiernos de la zona tienen que cambiar de mentalidad, hay que invertir en adaptación al cambio climático, en prevención de, y preparación ante, los desastres, invertir en medios de vida para los posibles afectados (pequeños ganaderos y agricultores). Hay muchas medidas que se pueden tomar y que se tendrían que haber tomado para reducir las probabilidades

de que se repita una crisis de este tipo. Uno de los mensajes claros es que es más eficaz y barato, en términos humanos y materiales, invertir en prevención que en respuesta.

¿Cómo combatir la reducción del espacio humanitario que parece que se está produciendo, especialmente en términos de seguridad?

La ayuda humanitaria se mueve bajo unos principios muy claros de neutralidad, imparcialidad, independencia; estos principios son los que garantizan la seguridad. El problema es que la politización de la ayuda es cada vez mayor, el rol de las Fuerzas Armadas también es cada vez mayor en la respuesta humanitaria, y al final esto genera inseguridad. Creemos que las Fuerzas Armadas pueden tener un rol en las respuestas humanitarias, que pasa por la protección de la población, que es lo que pedimos por ejemplo ahora en Dadaab, donde hay 500 policías para 450.000 personas. Tiene que incrementarse la seguridad del campo, con más policías, para que tanto los refugiados como los trabajadores humanitarios estén protegidos, pero en Somalia, cuantos más militares haya en la zona más inseguridad va a haber. Cuanto más se prolonguen las situaciones de alarma por la inseguridad más se reducirán los programas, con el consiguiente impacto en los refugiados. Cada situación es muy diferente y requiere medidas específicas que permitan una respuesta humanitaria independiente, imparcial y neutral.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950