

Un retraso peligroso

El precio de la respuesta tardía a alertas tempranas durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África



Las comunidades de pastores de Turkana, Kenia, están atravesando una de las peores épocas de sequía que se recuerdan, y dependen cada vez más de la ayuda alimentaria. Aquí es donde la gente viene a buscar agua, marzo de 2011. Foto: Andy Hall

Todavía hay más de 13 millones de personas afectadas por la crisis en el Cuerno de África. A pesar de que existían claras señales de alerta temprana desde varios meses antes, la respuesta fue insuficiente, hasta que ya fue demasiado tarde.

Los gobiernos, donantes, la ONU y las ONGs tienen que cambiar su manera de abordar las situaciones de sequía crónica gestionando los riesgos, no las crisis.

Esto implicaría actuar según la información proporcionada por los sistemas de alerta temprana y responder sin esperar a tener la certeza de que se vaya a producir una crisis, así como abordar las causas profundas de la vulnerabilidad y reducir los riesgos en todas las actividades de forma activa. Para lograrlo, debemos superar la división entre acción humanitaria y desarrollo.

Prólogo de Jan Egeland

Vivimos en un mundo donde sabemos cómo evitar el hambre extrema, pero las personas siguen muriendo por falta de alimentos. En 2011 presenciamos la peor crisis alimentaria de este siglo en el Cuerno de África. Más de 13 millones de personas, la mayoría mujeres y niños, se han visto afectadas. Sus vidas y medios de vida han quedado devastados, empujándolas a una pobreza que les causará sufrimiento en los años venideros. La crisis continúa en 2012.

Lo más trágico es que el mundo contempló cómo se avecinaba este desastre, pero no lo evitó. A lo largo de Etiopía, Kenia, Yibuti y Somalia, la crisis se desarrolló de diversas maneras, pero en todas partes la respuesta a las alertas tempranas fue tardía. Las señales tempranas de que se avecinaba una crisis alimentaria eran claras desde muchos meses antes de que la emergencia alcanzase su punto álgido. Sin embargo, el sistema internacional no comenzó a responder a la escala necesaria hasta que la situación alcanzó un punto crítico.

Como coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU, vi cómo se les negaban a las comunidades vulnerables y al personal de las organizaciones humanitarias que estaban sobre el terreno los recursos necesarios para salvar vidas antes de que fuese demasiado tarde. Era incomprensible. ¿Cómo es posible que, más de una generación después de que el ser humano caminase sobre la luna, dejemos morir innecesariamente a otros seres humanos porque no le damos prioridad a satisfacer a tiempo sus necesidades más básicas? Es una atrocidad que esta hemorragia innecesaria de vidas humanas haya tenido lugar de nuevo en el Cuerno de África en 2011, a pesar de todo nuestro conocimiento y experiencia.

Sabemos que, si tomamos las medidas adecuadas, podemos evitar el sufrimiento de millones de personas y la muerte de miles a causa del hambre, así como la pobreza aplastante y continua que conllevan estas crisis. A largo plazo, las respuestas recaen sobre los propios países en desarrollo, entre las que se incluyen apoyar la producción local de alimentos, proteger a las personas más pobres y vulnerables, hacer que los alimentos sean asequibles y garantizar una respuesta nacional a las crisis inminentes.

También necesitamos mejorar la respuesta del sistema humanitario cuando se producen alertas de una crisis y las comunidades necesitan ayuda. Este informe hace recomendaciones importantes sobre cómo lograrlo.

Por último, conocemos los pasos que debemos dar para afrontar estas crisis –están descritos en la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema–. Tenemos la capacidad de evitar miles de muertes. Lo que nos hace falta es la voluntad.

Jan Egeland

Coordinador de Ayuda Humanitaria de la ONU 2003-2006

Resumen

La crisis de 2011 en el Cuerno de África ha sido la emergencia más grave de este tipo en este siglo. Todavía hay más de trece millones de personas afectadas, y cientos de miles han quedado expuestas al riesgo de morir de inanición.¹ Según una estimación, han muerto entre cincuenta mil y cien mil personas.² Esta crisis se ha producido a pesar de que se había pronosticado. Aunque la sequía provocó la crisis, fueron factores humanos los que la convirtieron en una emergencia mortal.

Desgraciadamente, la crisis de 2011 no es un caso aislado. La respuesta a la sequía siempre es demasiado escasa y demasiado tardía, lo cual constituye un fracaso del conjunto del sistema internacional - tanto "humanitario" como de "desarrollo". El resultado de este fracaso es que las personas afectadas – esta vez en el Cuerno de África: Etiopía, Kenia y Somalia* – pierden sus medios de vida y puede que sus propias vidas. Las mujeres suelen ser las más perjudicadas, ya que generalmente son las últimas en comer, y quienes menos comen. Además, el hambre amenaza la salud y el desarrollo de los niños y niñas, y por tanto el bienestar de las generaciones futuras.

Este informe analiza los factores que permitieron que una sequía en el Cuerno de África se convirtiese en una crisis alimentaria y de medios de vida a gran escala. Si bien se reconoce la importancia fundamental de mejorar la resiliencia de las propias comunidades, este informe se centra principalmente en la respuesta del sistema internacional.

Sostenemos que todos los miembros del sistema internacional deben mejorar su capacidad para prevenir los peores efectos de una crisis alimentaria antes de que se produzca. En particular, los gobiernos nacionales deben cumplir con sus responsabilidades hacia las personas atrapadas en las crisis y demostrar su liderazgo.

Esto debería incluir su adhesión a la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema – una nueva iniciativa que está generando un apoyo estatal creciente y que plantea las principales formas de reducir el impacto de estas crisis (ver anexo 1).³ De aplicarse estas medidas, será posible evitar que se produzcan otros casos de hambre extrema en el futuro. Se trata de un gran reto, pero disponemos del conocimiento para abordarlo. Una de las principales recomendaciones de esta Declaración es responder antes a las alertas tempranas.

Este informe resume cómo en el Cuerno de África existían indicios de que se avecinaba una crisis ya desde agosto de 2010. En noviembre de 2010 se repitieron estas señales, cuya intensidad aumentó a principios de 2011. Algunos actores respondieron en ese momento, pero la respuesta a gran escala sólo se produjo después de que no se

* Djibouti también resultó gravemente afectado, sin embargo este informe se concentra en Etiopía, Kenia y Somalia.

registrasen lluvias por segunda vez consecutiva. Para entonces, en algunos lugares las personas ya estaban muriendo. Muchas habían perdido sus medios de vida y muchas más –sobre todo mujeres y niños– estaban sufriendo dificultades extremas. La magnitud de la muerte y el sufrimiento, así como el coste económico, podrían haberse reducido si los sistemas de alerta temprana hubiesen desencadenado una respuesta más temprana y de mayor alcance.

¿Por qué el sistema internacional respondió con tanta lentitud a una alerta temprana tan precisa? Una de las razones es que en la actualidad la recaudación de grandes sumas para una respuesta humanitaria depende de que exista una atención considerable por parte de los medios y de la opinión pública –lo cual no sucedió hasta que la situación fue crítica–. Pero no se trata de eso. Esperar a que se produzca una situación crítica para responder no es la manera adecuada de abordar la vulnerabilidad crónica y las sequías recurrentes en lugares como el Cuerno de África. En su lugar, la comunidad internacional debe cambiar su funcionamiento para afrontar el reto de responder a crisis recurrentes en regiones como ésta.

Los responsables de la toma de decisiones no suelen sentirse cómodos con la incertidumbre y los pronósticos, y exigen datos sólidos antes de iniciar un proceso de respuesta. De modo que aunque muchas personas que estaban “sobre el terreno” en la región –representantes de numerosas agencias e instituciones, así como las propias comunidades– eran conscientes de la inminencia de la crisis, e intentaron hacer sonar las alarmas en enero y febrero de 2011, no siempre fueron capaces de movilizar a las personas en puestos de mayor responsabilidad con capacidad para tomar medidas que evitasen otra crisis.

Esto tiene que cambiar. Todos los actores deben adoptar enfoques comunes de gestión de riesgos –así, si existe una alta probabilidad de que ocurra un fenómeno de gran impacto, las intervenciones deben comenzar inmediatamente–. Por supuesto, los pronósticos pueden fallar, pero gestionar el riesgo para reducir el impacto de una crisis es mejor que confiar en que ésta nunca se produzca. La gestión del riesgo y la reducción del riesgo de desastres (DRR por sus siglas en inglés) deben formar parte integral tanto de la respuesta a emergencias como de los programas de desarrollo a largo plazo. Estos principios de reducción y gestión de riesgos cuentan con mucha aceptación en otros sectores como el de los seguros, en los que se considera que pagar por adelantado para evitar grandes pérdidas en caso de que se produzca una crisis es un planteamiento responsable.

También debe producirse una transición fundamental, a largo plazo y flexible, hacia una programación integral dirigida a reducir los riesgos a los que se enfrentan las personas cuyos medios de vida son extremadamente vulnerables. El trabajo en desarrollo a largo plazo proporciona condiciones más favorables para responder a la sequía –con programas establecidos, personal experimentado y comprensión de las vulnerabilidades– y debería adaptar sus intervenciones con rapidez a medida que la sequía se agrave.

Todos los actores –gobiernos, donantes, ONGs y la ONU –deben cambiar su manera de actuar para lograr un impacto más positivo en la vida de las personas que se vean afectadas por la próxima sequía.

Ya existen compromisos para abordar los problemas existentes. Los gobiernos de la región del Cuerno de África se comprometieron, en la cumbre en Nairobi en septiembre de 2011, a preparar y ejecutar estrategias nacionales.⁴ La crisis ha reactivado el Plan de Acción para el Cuerno de África,⁵ y las lecciones aprendidas de la evaluación del Comité de Emergencia para Desastres del Reino Unido (DEC, por sus siglas en inglés) se están teniendo muy en cuenta.

Juntos, la comunidad internacional y los gobiernos nacionales deben aprovechar esta oportunidad y comprometerse con el cambio de inmediato, de modo que la próxima vez se actúe en mayor medida y de manera más rápida, para proteger a las personas vulnerables y alcanzar los objetivos de la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema. Ya se avecina otra crisis alimentaria en el Sahel, que pondrá en situación de grave riesgo la seguridad alimentaria de millones de personas en al menos cinco países; por lo tanto, existe la necesidad urgente de poner en práctica lo aprendido con la crisis del Cuerno de África.

Recomendaciones

Las lecciones aprendidas de la sequía en el Cuerno de África en 2010/11 demuestran que los gobiernos nacionales y la comunidad internacional deben mejorar su respuesta en diferentes aspectos, de acuerdo con la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema.

1 Gestionar los riesgos, no la crisis

*Todos los actores deben revisar su manera de abordar la reducción de los riesgos de sequía y **no esperar a tener la certeza de que se va a producir una crisis** para responder. Todos los actores y especialistas en alerta temprana deben desarrollar un enfoque común sobre los **desencadenantes de una acción temprana**, que sea utilizado tanto por los actores humanitarios como por los de desarrollo.*

2 Responder con mayor anticipación a la sequía

Los *gobiernos nacionales* deben:

- reconocer que su responsabilidad primordial es cubrir las necesidades de seguridad alimentaria, dando muestras de **liderazgo político** en la respuesta a la sequía;
- suscribir la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema y actuar de acuerdo con sus principios.

La *comunidad internacional de ayuda* debe:

- incorporar a todo su trabajo un enfoque de reducción de riesgos, permitiendo así que las **intervenciones de desarrollo a largo plazo se adapten** a un contexto cambiante;
- llevar a cabo **una labor humanitaria preventiva** basada

en los pronósticos: incluir la protección de los medios de vida y opciones en las que los beneficios superen a los costes ("no regret options") , así como dar apoyo a las comunidades para prevenir, mitigar, prepararse y responder a las crisis;

- garantizar que se pongan en marcha sistemas que incorporen la gestión de riesgos en el trabajo que se desarrolla a lo largo del ciclo de desarrollo y humanitario – mediante una **inversión considerable en recursos humanos y en las organizaciones sociales, así como revisando las estructuras y sistemas organizativos.**

Los *donantes* deben:

- Aportar financiación más ágil y flexible –con programas de desarrollo que incorporen la posibilidad de modificaciones ante crisis en las propuestas de financiación plurianuales, de modo que éstos incluyan una respuesta a crisis recurrentes; y garantizando que la financiación humanitaria pueda apoyar acciones preventivas o respuestas tempranas. La financiación debe ser capaz de dar respuesta a la incertidumbre.
- suscribir la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema y actuar acorde con sus principios.

Notas

¹ OCHA, Horn of Africa Snapshot, 16 de diciembre de 2011

² <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/press-releases/9000%20tonnes%20of%20UK%20aid%20for%20Horn%20of%20Africa.pdf>

³ Ver <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=22341>

⁴ 'The Nairobi strategy: Enhanced partnership to eradicate drought emergencies', adoptada en la Cumbre sobre la Crisis en el Cuerno de África, 9 de septiembre de 2011, Nairobi, Kenia.

⁵ Desarrollado por Oxfam, FAO y el PMA a solicitud del Coordinador de la ONU para Ayuda de Emergencia.

© Oxfam Internacional y Save the Children UK, enero de 2012

Este informe ha sido escrito por Debbie Hillier (Oxfam) y Benedict Dempsey (Save the Children). Oxfam y Save the Children agradecen la colaboración de Elise Ford y Emily Speers-Mears en su producción, así como la colaboración de una gran cantidad de personal de Oxfam y Save the Children en Kenia, Somalia, Etiopía y en todo el mundo.

Esta publicación cuenta con derechos de autor, pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para información adicional sobre los asuntos tratados en este informe envíe un correo electrónico a advocacy@oxfaminternational.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de imprimirse.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional y Save the Children con el ISBN 978-1-78077-042-0 en enero de 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

Save the Children

Save the Children trabaja en más de 120 países. Salvamos las vidas de niñas y niños. Luchamos por sus derechos. Les ayudamos a alcanzar su potencial.

www.savethechildren.org.uk

Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de 15 organizaciones que trabajan conjuntamente en 92 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es.

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org

