



### Project Report

Este informe ha sido encargado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.



# La respuesta humanitaria española a las inundaciones de 2007 y 2008 en Mozambique

Velina Stoianova\*  
Investigadora de FRIDE

## PREFACIO

Este informe forma parte de una serie de tres estudios de caso sobre operativos de ayuda humanitaria realizados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre el año 2007 y 2009 en respuesta a diversas emergencias de gran envergadura en Oriente Medio, África y América Central y el Caribe. Los estudios de caso se han realizado en el marco de un proyecto de análisis comparativo de la eficacia, eficiencia e impacto de los distintos instrumentos o modalidades de ayuda humanitaria de la Cooperación Española.

El objetivo de los estudios de caso es doble:

Por un lado, suplir la falta de investigación específica sobre la intervención directa de la AECID, que aun siendo un mecanismo poco habitual de ayuda humanitaria, ha sido recurrentemente utilizado por la Cooperación oficial en sus respuestas a las emergencias derivadas de desastres naturales y conflictos armados. Por otro lado, el estudio de la articulación práctica de los distintos instrumentos humanitarios a través de tres estudios de caso contribuirá a perfilar un marco de acción para la estrategia global de acción humanitaria de AECID.

## 1- INTRODUCCIÓN

### 1.1- Contexto del país

Mozambique es extremadamente vulnerable a los desastres naturales relacionados con el agua, tales como inundaciones, sequías y ciclones tropicales. Estas vulnerabilidades se ven incrementadas por las condiciones geográficas, económicas y sociales del país. Mozambique está ubicado en una zona tropical y más del 60% de la población reside en su cerca de 2.700 km de costa que se ven periódicamente afectadas por los ciclones y tormentas del Índico. En el país coexisten, además, zonas con sequía crónica y regiones periódicamente inundables. La escasa adaptabilidad a los desastres naturales se debe principalmente a los altos índices de pobreza – un 54% de población según datos del Banco Mundial -, las frágiles infraestructuras públicas, la falta de acceso a servicios básicos – un 57% de la población no tiene acceso sostenido a agua segura -, y la dependencia económica de la población

\*La autora quiere agradecer el apoyo de Nicolai Steen, consultor externo, durante la misión de investigación a Mozambique.

(especialmente la residente en las tierras bajas, los estuarios y las zonas arenosas) de la agricultura y la pesca.<sup>1</sup> La alta prevalencia del VIH/SIDA, los focos de cólera durante la época de lluvias (noviembre - abril) y la presencia de malaria en todo el territorio incrementan la vulnerabilidad de la población y potencia los impactos de los desastres naturales.

Mozambique es, asimismo, altamente dependiente de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) desde finales de la década de los 80. El país recibe más de 500 millones de euros cada año en ayuda al desarrollo. La AOD representa entre el 20 y el 30 por ciento del PIB del país y el 50% del presupuesto del Gobierno. Un gran número de donantes (una veintena de bilaterales y más de 25 multilaterales) está activo en el país y gran parte de su AOD está canalizada a través del mecanismo de apoyo presupuestario directo.<sup>2</sup>

## 1.2- Contexto social y político

Desde su independencia de Portugal en 1975 Mozambique ha padecido una guerra civil, deficiente gestión económica, recurrentes catástrofes naturales, pobreza generalizada y hambrunas. El acuerdo de paz de Roma, firmado en 1992 bajo los auspicios de Naciones Unidas (NNUU), puso fin a 16 años de guerra civil entre el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) y la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO) que había costado la vida a 1 millón de personas y había convertido en desplazados o refugiados a más de 5 millones de mozambiqueños.<sup>3</sup>

El partido que ha ostentado en solitario el poder político en Mozambique - el FRELIMO -, había nacido en 1962 con un claro corte marxista-leninista y había encarnado la lucha por la independencia de Portugal. Su líder, Samora Machel, fue el primer presidente mozambiqueño tras la independencia. El RENAMO, por su parte, erigió sus bases en la zona central de Mozambique (especialmente en la provincia de Manica) sobre el descontento popular hacia las políticas de partido único del FRELIMO. Inicialmente respaldado por Rodesia y posteriormente por Sudáfrica, el RENAMO se enfrentó violentamente al gobierno de Machel hasta que, a finales de la década de los 80, diversos cambios en la escena mozambiqueña e internacional propiciaron el inicio de un fin dialogado de las hostilidades. Entre los catalizadores del proceso de paz destacan el abandono por parte del FRELIMO en 1989 de su ideario marxista, el reconocimiento del multipartidismo y de los principios de la economía de mercado, recogidos en 1990 en la primera Constitución de Mozambique, y los cambios políticos vividos en Sudáfrica a comienzos de la década de los 90.

Las primeras elecciones democráticas en Mozambique se celebraron en octubre de 1994 bajo un estricto escrutinio internacional. Joaquim Chissano de FRELIMO (que había sucedido a Samora Machel después de la muerte de éste en un accidente aéreo en 1986) fue elegido presidente con el 53% de los votos. Afonso Dhlakama de RENAMO recibió el 35% de los sufragios. Las siguientes elecciones presidenciales y parlamentarias se celebraron en diciembre de 1999 y Chissano fue reelegido con el 52% de los votos frente el 48% de Dhlakama. Las penúltimas elecciones, celebradas en diciembre de 2004, dieron la victoria al sucesor de Chissano, Armando Guebuza, con el 64% de los votos frente al 32% obtenido por Dhlakama. En las últimas elecciones, celebradas el 28 de octubre de este año, el candidato a la reelección, el presidente Guebuza, obtuvo la victoria con el 75% de los votos según los resultados provisionales anunciados el 2 de noviembre.<sup>4</sup> La participación electoral fue de un 42%.

En materia de derechos y libertades, el informe de Amnistía Internacional de 2008<sup>5</sup> revelaba la persistencia de las violaciones de derechos humanos, así como las dificultades para que éstas fuesen investigadas y los culpables, llevados ante la justicia. Otras violaciones de los derechos descritas por el informe incluyen el tráfico de niños, la violencia contra las mujeres<sup>6</sup> y los derechos de los discapacitados. No obstante, algunos acontecimientos positivos como La Ley de la Familia de 2005 han dado pasos importantes hacia la igualdad de género, especialmente en lo referente a los derechos de propiedad. También han sido notables los avances en materia de derechos del niño, incluida la aprobación de tres nuevas leyes sobre protección de la infancia y la creación de una Red contra el Abuso y Tráfico de niños en África del Sur. Mozambique fue el primer miembro de la Comunidad para el Desarrollo de África Austral en tener una ley contra la trata de

<sup>1</sup> Para más datos sobre la situación humanitaria en el país consultar la página de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas en Mozambique: <http://ochaonline.un.org/rosa/Countries/Mozambique/tabid/4369/Default.aspx>

<sup>2</sup> Más información sobre la AOD internacional en Mozambique se puede encontrar en el documento *United Nations Development Assistance Framework 2007-2009* (UNDAF).

<sup>3</sup> Oxfam GB, Cool Planet (Oxford, 2007), <http://www.oxfam.org.uk/coolplanet/kidsweb/world/mozambique/index.htm>

niños.

### 1.3- Contexto de la emergencia

En los últimos 3 años Mozambique ha vivido dos grandes emergencias humanitarias relacionadas con el agua. A comienzos de 2007 y como consecuencia de las lluvias torrenciales del mes de diciembre, cerca de 300.000 personas fueron afectadas por la inundación de la cuenca del río Zambeze, en la zona centro del país. El Zambeze es el cuarto río más importante de África y su caudal se nutre de tributarios de Tanzania, Malawi, Zambia, Angola, Namibia, Botswana y Zimbabwe. El valle del Zambeze, en Mozambique, es una zona excepcionalmente fértil debido a las inundaciones periódicas que acaecen principalmente durante las lluvias estacionales. Al margen de estas inundaciones benignas, cada 5 - 10 años el exceso de caudal del río Zambeze provoca un desastre natural a su paso por Mozambique antes de desembocar en el Océano Índico.

En la emergencia de 2007, unas 100.000 personas tuvieron que ser realojadas en centros de emergencia establecidos por el Gobierno de Mozambique y las agencias humanitarias<sup>7</sup>. Las presas de Kariba, construida en 1959, y de Cahora Bassa (1974) - la segunda más grande del continente africano -, son elementos claves en la política de reducción de riesgos de inundaciones, al permitir al Gobierno de Mozambique ejercer un control parcial sobre el caudal del río. Siguiendo las inundaciones del Zambeze, el día 22 de febrero de 2007 el ciclón tropical Favio devastó la provincia de Inhambane en el sur del país, y afectó gravemente las provincias de Sofala y Manica (nuevamente en la zona centro), destruyendo infraestructuras y 130.000 nuevos afectados tuvieron que recibir asistencia humanitaria. A mediados de 2007, las zonas centrales y meridionales experimentaron un agravamiento de la situación alimentaria como resultado de la mala cosecha provocada por la escasez de lluvia.

En 2008, por segundo año consecutivo, África Austral tuvo que hacer frente a un catastrófico comienzo de la temporada de lluvias, con precipitaciones torrenciales que afectaron a unas 450.000 personas en Mozambique, Malawi, Zambia y Zimbabwe, y desplazaron a 120.000 afectados (95.000 sólo en Mozambique). Las inundaciones, resultado de semanas de abundante lluvia en toda la región, afectaron principalmente a las comunidades más pobres y vulnerables de Mozambique, que residían en zonas con limitado acceso a infraestructuras y servicios sociales. Las autoridades de Mozambique encabezaron la gestión de la emergencia bajo estrecha supervisión de las agencias de Naciones Unidas en el país, a través de los mecanismos de coordinación y respuesta ya experimentados en la respuesta del año anterior. La máxima preocupación de las agencias implementadoras de ayuda eran el agravamiento de la malnutrición como consecuencia de la destrucción de cultivos y la escasez de alimentos, y la proliferación de enfermedades infecciosas transmitidas por el agua. En el momento del desastre, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) todavía estaba atendiendo a 250.000 personas que habían perdido sus medios de vida en las inundaciones del año 2007. Aunque la emergencia de 2008 fue comparativamente más reducida que la ocurrida el año anterior, agravaba la situación de vulnerabilidad de la población mozambiqueña al volver a cebar con la población residente en la cuenca del Zambeze que aún se estaba recuperando de las pérdidas humanas y la destrucción ocasionadas por los desastres de 2007.

## 2- PROCESOS DE LA RESPUESTA HUMANITARIA

El estudio sobre la respuesta humanitaria española a las emergencias que en 2007 y 2008 fueron provocada por las inundaciones en la cuenca de Zambeze en Mozambique requiere un análisis de todo el proceso de la respuesta, es decir desde la primera alerta sobre la situación, hasta la finalización de la emergencia. Se destacan por tanto tres grandes etapas concatenadas que dividen el proceso de respuesta. Un primer '*proceso consultivo*' tratará de ver, principalmente bajo los criterios de relevancia y coordinación, cómo fue analizada por parte de la AECID la situación e identificadas las prioridades dentro del sistema de coordinación y consulta de la comunidad internacional. En segundo lugar, en el '*proceso de toma de decisiones*' se describirán las decisiones de intervención adoptadas por parte de la AECID, verificando cuán eficaz ha

<sup>4</sup> Mozambique News Agency, AIM reports: <http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim389.html>.

<sup>5</sup> <http://www.amnesty.org/es/region/mozambique/report-2008>

<sup>6</sup> En 2009 Mozambique fue clasificado en el puesto 147 de unos 155 países analizados anualmente por el *Gender-related development Index*, que es uno de los componentes del Índice de Desarrollo Humano del PNUD y que mide las desigualdades entre hombres y mujeres en materia de esperanza de vida, salud, educación y conocimiento, y calidad de vida.

<sup>7</sup> Informe de Cruz Vermelha de Moçambique, "Resposta às Cheias e Ciclones em Moçambique 2007" (CVM Maputo, 2008).

sido dicho proceso y en qué medida se ajustan los objetivos o decisiones tomadas a la identificación hecha previamente en la consulta. El último paso será conocer el ‘*proceso de implementación*’ de la respuesta a la emergencia, entendido como el resultado de la toma de decisiones, y en términos de coordinación, eficacia e impacto.

Los procesos estarán analizados bajo el prisma de las problemáticas o dificultades encontradas en la coordinación entre los actores intervinientes en la respuesta. De esta manera se consigue entender cómo los procesos de coordinación han influido en los resultados de la respuesta, habiendo dado lugar a posibles complementariedades y/o duplicaciones en las acciones.

## 2.1- Proceso consultivo

Cuando ocurre un desastre natural, es imprescindible que se ponga en marcha una consulta entre los actores humanitarios que permita generar un conocimiento común de la situación. Dicho conocimiento debe consistir en una correcta Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) que tome como prioritarias las áreas más afectadas y las personas más vulnerables. La consulta entre actores debe, por un lado, enmarcarse dentro del sistema oficial humanitario de coordinación de NNUU liderado por la agencia correspondiente, OCHA, y por el Equipo Humanitario en el País (HCT por sus siglas en inglés) y, por el otro, contar con la estructura gubernamental del país receptor de la ayuda.

El Instituto Nacional de Gestión de Desastres (INGC por sus siglas en portugués) es el organismo gubernamental encargado de la preparación para desastres y de coordinar la respuesta a emergencias<sup>8</sup>. El Instituto cuenta con oficinas descentralizadas que permiten una mejor canalización de los flujos de información e incrementan la eficacia de la coordinación. En su capacidad coordinadora, INGC fue el encargado de analizar las necesidades nacionales y de realizar los llamamientos de ayuda bilateral en nombre del Gobierno del país. Tanto en 2007 como en 2008 INGC acudió a la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Maputo solicitando la ayuda del Gobierno Español en la respuesta a las emergencias y en ambos casos la OTC y la AECID respondieron al llamamiento del gobierno afectado.

El predominante papel desempeñado por el Instituto es coherente con la política nacional de promover la autorespuesta a emergencias. Ya desde el fin de la guerra civil a comienzos de la década de los 90 del siglo pasado, el país ha apostado sistemáticamente por el diseño y puesta en marcha de planes de prevención y repuesta a emergencia en concordancia con su alta vulnerabilidad y riesgo de desastres. Los Planes Anuales de Contingencia han sido sistemáticamente incluidos en los presupuestos de Estado durante más de una década y han permitido articular todavía más el sistema nacional de emergencias. El Gobierno de Mozambique es más que un actor activo en los procesos de consulta y coordinación con la comunidad internacional, sino que sistemáticamente apuesta por desarrollar sus capacidades internas de gestión de desastres. Así, ante emergencias humanitarias, el Gobierno no suele hacer llamamientos de ayuda, sino que comunica bilateralmente a los donantes presentes en el país sus necesidades y el coste estimado de las mismas. Esta política ha generado tensiones con el trabajo del HCT que es el encargado de lanzar el llamamiento consolidado o de emergencia en el caso de una catástrofe humanitaria. En el caso de las inundaciones de 2007, la decisión del HCT de lanzar un *Flash Appeal*, o llamamiento de emergencia de NNUU, no fue del todo falta de polémica puesto que parecía contradictoria con la estrategia nacional de gestión de desastres. Sin embargo, tal como señala la Evaluación en Tiempo Real de NNUU en Mozambique, algunos actores entrevistados en el contexto de la respuesta a la emergencia de 2007 recordaron la obligación de NNUU de movilizar recursos para dar respuesta a las necesidades humanitaria con independencia de las políticas o preferencias de los gobiernos afectados. En cualquier caso, parece que en el caso mozambiqueño la persistencia de su gobierno de ser él el encargado de gestionar la respuesta a las crisis humanitarias ha tenido repercusiones en la configuración del sistema de respuesta de NNUU, puesto que en las inundaciones de 2008, el HCT no lanzó un llamamiento específico sino que optó por un llamamiento de emergencia regional, que abarcaba todos los países afectados en la cuenca del río

<sup>8</sup> INGC fue creado en 2000 para reforzar la capacidad gubernamental de coordinar la respuesta a los frecuentes desastres naturales a los que se enfrenta Mozambique. Varias agencias internacionales, entre las cuales UNICEF, PNUD y el PMA, han apoyado el desarrollo de las capacidades del INGC. La implementación de la respuesta ante desastres está a cargo del Centro Nacional Operativo de Emergencia (CENOE) que es parte de la estructura del INGC.

Zambeze.

## 2.2- Proceso de toma de decisiones

En cuanto al proceso de consulta y toma de decisiones interno de la Cooperación Española, también es posible observar diferencias entre la respuesta articulada en 2007 y la del año siguiente. En 2008, la AECID optó por atender directamente el requerimiento del INGC de proveer ayuda directa a través de la Oficina Técnica de Cooperación en Maputo, complementando su respuesta con la activación de los distintos mecanismos de financiación disponibles. No hay constancia de que estas decisiones fueran discutidas con las ONG u otros actores de la cooperación en España. En contraposición, la respuesta a las inundaciones de 2007 supuso la convocatoria de la clásica reunión de coordinación entre la AECID, las Comunidades Autónomas, otros ministerios interesados y las ONG españolas para coordinar la respuesta a la emergencia y para consensuar la toma de decisiones.

Esta disparidad en los procesos resulta llamativa y parece injustificada; no obstante, existen varios elementos que podrían aclarar porque la respuesta de 2008 no fue sometida a todos los rigores del proceso tradicional de consulta de la Cooperación Española. En primer lugar, la magnitud de la catástrofe, mucho menor en 2008, no requería una gran movilización por parte de los donantes; en segundo lugar, la existencia de la Oficina de Acción Humanitaria presuponía una mayor capacidad interna, dentro de la propia AECID, de toma de decisiones y movilización de recursos; por otra parte, la OTC en Maputo ya había coordinado una respuesta a inundaciones y disponía del conocimiento técnico necesario; por último, la experiencia del año anterior sin duda había proporcionado a la Cooperación española una mayor seguridad en cuanto a su papel de donante humanitario en Mozambique.

## 2.3- Proceso de implementación

La articulación de la respuesta humanitaria fue similar en los dos años analizados en este estudio de caso. El papel de la OTC en Mozambique fue preponderante en las relaciones con el gobierno del país que, como se ha señalado con anterioridad, juega un papel activo en la coordinación y implementación de los operativos humanitarios y está altamente empoderado para la gestión de emergencias. Todos los representantes de la comunidad humanitaria internacional en Mozambique, entrevistados en el marco de esta investigación<sup>9</sup>, avalaron la capacidad del INGC tanto en el sentido de liderar la agenda del sector como en las respuestas concretas, incluyendo la coordinación de los grupos de enfoque sectorial, o clusters, en el caso de las inundaciones del 2008.

Los donantes, por su parte, responden generalmente bien a llamamientos de emergencia a la vez que apoyan las capacidades del Gobierno y respetan su papel central en todos los operativos de respuesta internacional en el país. Es ampliamente reconocida la buena relación entre los actores; el sistema de NNUU y el Gobierno de Mozambique coordinan de forma sistemática los eventos y los riesgos en el país. Juntamente advierten a los donantes sobre los diferentes escenarios y las posibles intervenciones y, por ende, de las necesidades de financiación esperadas a corto y medio plazo.

<sup>9</sup> Entrevistas realizadas durante el mes de julio de 2009 con representantes de la AECID en sede y terreno (Oficina de Acción Humanitaria y Oficina Técnica de Cooperación en Mozambique), ONG, Movimiento de la Cruz Roja, personal de agencias de NNUU, autoridades locales y representantes de gobiernos donantes.

Ayuda directa e indirecta de la AECID (2007)	Número de beneficiarios	Agencia implementadora	Importe en €
Subvenciones de Estado	74.000	Programa Mundial de Alimentos para la respuesta a las inundaciones	500.000
	74.000	Programa Mundial de Alimentos para la respuesta al ciclón Favio	500.000
Convocatoria abierta y permanente (CAP)	50.000	Ayuda en Acción	300.000
Convenio con ONG	No disponible	Cruz Roja Española	ND
Mandamiento de Pago a Justificar	No disponible	Envíos directos de ayuda de emergencia	450.000
<b>TOTAL</b>			<b>1.750.000</b>

Ayuda directa e indirecta de la AECID (2008)	Número de beneficiarios	Agencia implementadora	Importe en €
Subvenciones de Estado	130.000	Programa Mundial de Alimentos para la respuesta a las inundaciones	500.000
Convenio con ONG	No disponible	Cruz Roja Española	ND
	No disponible	Intermón Oxfam	ND
	No disponible	Ayuda en Acción	ND
Mandamiento de Pago a Justificar	No disponible	Envíos directos de ayuda de emergencia	235.000
<b>TOTAL</b>			<b>735.000</b>

El proceso de implementación de las respuestas a las emergencias por parte de la Cooperación Española ha sido consistente en el período estudiado y permite identificar algunas pautas de su estrategia humanitaria en Mozambique. En primer lugar, tal como destacaba un miembro de la OTC, el proceso de decisión y gestión de los operativos es excesivamente centralizado. La Oficina Técnica de Cooperación en Maputo tiene un papel relevante en cuanto a las relaciones bilaterales con el gobierno local y en materia de operativos directos de ayuda. Sin embargo, no se ocupa de monitorear los convenios de emergencia con ONG, ni para realizar el seguimiento de la financiación multilateral, que se ha ido consolidando a lo largo del último lustro como el mecanismo preponderante de financiación humanitaria.

La ayuda directa de AECID tiene que ser analizada a partir del contexto altamente denominado por la agenda de París donde los actores gubernamentales se han apropiado altamente de la agenda de desarrollo del país y de un manejo consciente del “funcionamiento” del sistema de ayuda al desarrollo y sus diferentes modalidades. Esto es positivo en el sentido de que las instituciones gubernamentales adquieren el liderazgo – o se apropian – de las agendas y planes de la comunidad internacional o, en este caso, de las actividades en el área de respuestas a las emergencias y las tareas de reducción de riesgos de desastres. Esta posición y liderazgo del gobierno posibilita también un manejo más eficaz y eficiente de las acciones del sector, sobre todo en lo que se refiere a la coordinación de los diferentes actores, donantes y organizaciones. En este contexto, son loables los esfuerzos de la Cooperación Española por mantener un diálogo fluido con el

Gobierno de Mozambique y por establecer relaciones de apoyo y acompañamiento al Instituto Nacional de Gestión de Desastres en los procesos de respuesta a desastres. No obstante, es necesario que este apoyo sea estratégico y programático, yendo más allá de la ayuda puntual en el caso de catástrofe mayor. Para ello sería necesario, por un lado, reforzar las capacidades de la OTC en Mozambique y, por el otro, que la propia AECID desarrolle una línea política y estratégica en este sentido.

La eficacia de los instrumentos de respuesta, articulados por la AECID en los contextos de las emergencias de 2007 y 2008 en Mozambique, ha sido generalmente alta. Asimismo, la adecuación de la respuesta ha sido valorada positivamente por los entrevistados en el curso de la misión de estudio de caso, al considerar que la AECID había atendido diversas necesidades y cubierto varias fases de la emergencia. Así, en 2008 la ayuda directa ha respondido a las necesidades más inmediatas, mediante la compra regional (en Sudáfrica) de material no alimentario de primera necesidad: 150 tiendas de campaña, 150 depósitos de agua, 30 horas de vuelo para reconocimiento y rescate, y transporte y logística para la distribución de la ayuda en especie. En 2007, la intervención directa consistió en la adquisición local de tiendas de campaña, depósitos de agua, generadores eléctricos, lonas impermeabilizadas, kits higiénicos individuales, alimentos y combustible para el transporte y distribución de la ayuda. El recurso de la intervención directa ha obedecido, en ambos años, a una petición directa por parte del gobierno afectado que, a la vez, es el responsable de valorar las necesidades humanitarias y de coordinar la respuesta a las mismas. Ante estos hechos, la respuesta de la AECID ha sido intachable tanto en términos de apoyo a las capacidades locales, como en cuanto a la flexibilidad y rapidez del envío del material requerido.

No obstante, en un plano más estratégico, cabría esperar que la Cooperación Española se plantease si la provisión puntual de material de emergencia es la vía más propicia para impactar positivamente las estructuras nacionales, o si no cabría desarrollar a un plan de apoyo estructural a las capacidades del gobierno mozambiqueño, siguiendo la estela de otros donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Por último, cabe señalar que la actual configuración de la ayuda directa de la AECID en Mozambique tampoco permite que la Cooperación Española profundice en el conocimiento de los debates y especificidades de la acción humanitaria en un contexto tan complejo como el mozambiqueño; tampoco propicia que la AECID acompañe, guíe y refuerce las capacidades humanitarias nacionales. Un ejemplo de estrategia humanitaria no exenta de polémica es la apuesta sistemática por reasentar a las poblaciones vulnerables de la cuenca del Zambeze. Esta política plantea retos inherentes a la estructura social del país – como la resistencia de los regulos o jefes locales, de trasladar las aldeas a otro territorio donde su poder podría ser contestado, o, en un plano más prosaico, la falta en los campos de reasentamiento de condiciones, infraestructuras y servicios necesarios para garantizar un reasentamiento permanente. No obstante todos los interrogantes que dicha estrategia presenta, es difícil imaginar como un gobierno donante, tan desvinculado del sistema humanitario a nivel del país como el español, pudiera elaborar un discurso o mantener una postura constructivamente crítica ante el Gobierno mozambiqueño.

En lo relativo a los instrumentos de financiación, las valoraciones que las contrapartes de la AECID han realizado sobre su papel como donante humanitario han sido positivas. Especialmente bien valorados han sido los convenios de emergencia con las ONG tanto por ser un instrumento flexible como por permitir trabajar en todos los ciclos de la emergencia: desde la atención a las necesidades más inmediatas (como los procesos de reasentamiento), la gestión de los “efectos secundarios de los desastres” (brotes de cólera, educación sanitaria, refuerzo de capacidades, etc.) y la vinculación de la respuesta a desastres con actividades de desarrollo – proyectos de agua y saneamiento o de alimentación de post-emergencia. Una de las organizaciones que han firmado el convenio de emergencia han recordado, sin embargo, que al margen de este mecanismo la AECID no dispone de ningún otro modelo de financiación de emergencias repentinas – como son los desastres naturales -, y que el desarrollo de tales mecanismos es una asignatura pendiente que debe ser atendida sin demora.

Una mención especial merece el apoyo de la Cooperación Española al excelente trabajo realizado por la Cruz Roja de Mozambique (CVM) a través del convenio con Cruz Roja de España. CVM trabaja conjuntamente con INGC y otras instancias del gobierno de Mozambique tanto en los operativos de respuesta a desastres, como en todos los aspectos de prevención y reducción de riesgos. CVM ha realizado campañas de educación y

sensibilización ante emergencia y también gestiona un sistema de alerta temprana que es considerado la clave para la notable reducción en el número de afectados por desastres naturales repentinos. Es también parte del CENOE y participa en los cluster donde asume un papel cada vez más importante. A nivel nacional, cuentan con unos 6.000 voluntarios que trabajan en 110 de los 128 distritos del país, e incluso el INGC depende de la estructura de CVM para sus respuestas y acciones de preparación y reducción de riesgos. En este sentido, habría que conminar a la Cooperación Española a profundizar en su apoyo a la Cruz Roja de Mozambique a través de mecanismos de financiación directa y plurianual, similar a los implementados por otros donantes como Dinamarca. La consolidación de las capacidades locales es un elemento crítico en la preparación y respuesta ante desastres y CVM ha demostrado, en repetidas ocasiones, la validez de este argumento. Pero para continuar reforzando sus capacidades, ésta necesita poder acceder con facilidad a más fondos humanitarios, tal y como destacaba también la RTE de la respuesta a las inundaciones de 2007. El CERF es uno de los mecanismos de financiación que deberían abrirse a las estructuras nacionales durante la fase de emergencia.

### 3- MARCO TEMPORAL DE LA RESPUESTA

La adecuación temporal de las respuestas humanitarias es uno de los principios fundamentales de los consensos y buenas prácticas humanitarios. Dado que las necesidades de las víctimas son más críticas en los primeros días de la emergencia, es imperativo llegar a las poblaciones afectadas a tiempo, es decir, cuando las estructuras habituales de socorro (sean instituciones o informales) están interrumpidas y la población está por lo tanto desatendida. Por otro lado, tanto o más importante que la rapidez de la respuesta humanitaria es su adecuada adaptación a las necesidades de los beneficiarios, y así lo reconocen desde las guías de buenas prácticas<sup>10</sup> a las propias organizaciones implementadoras. En un sistema humanitario funcional el dilema entre la adecuación temporal y de las necesidades no debería existir. Sin embargo, las experiencias desde el terreno señalan que a menudo y por distintos motivos los datos sobre la población afectada son muy escasos y en ocasiones incluso contradictorios durante los primeros días o semanas de las emergencias. En estos casos se plantea la duda entre priorizar las tareas de identificación de necesidades y optar por diseñar una respuesta en base a éstas o realizar los operativos de respuesta de emergencia junto con la identificación de las necesidades.

En el caso de las respuestas de 2007 y 2008 a las emergencias provocadas por eventos relacionados con el agua, todos los mecanismos de refuerzo del sistema humanitario y de sus capacidades de respuesta - a través de la mejora de la coordinación humanitaria a nivel informativo, operativo, de valoración de necesidades y de planificación de la respuesta; y la agilización de los mecanismos de toma de decisiones -, funcionaron sin fallos gracias a la solidez de las estructuras físicas e institucionales, y a las especificidades del contexto mozambiqueño, caracterizado por la gran competencia y profesionalidad de sus sistemas nacionales de gestión de desastres. Las respuestas de la Cooperación Española han sido valoradas como rápidas y adecuadas al marco temporal de la ayuda de emergencia. Los convenios de emergencia con ONGs, tal como se señalaba en el capítulo anterior, son instrumentos de financiación altamente flexibles y rápidos.

El uso extensivo de los convenios para financiar la ayuda humanitaria española en Mozambique supone un buen cumplimiento con los criterios de rapidez, adecuación y eficacia de la ayuda. En materia de financiación multilateral, la contraparte humanitaria tradicional de la Cooperación Española en Mozambique es el Programa Mundial de Alimentos. AECID ha destinado un millón y medio de euros a programas de alimentación de emergencia del PMA en el período estudiado. Oficiales de alto rango del PMA, entrevistados en Maputo, valoraron positivamente la donación humanitaria de la AECID por su flexibilidad, adaptabilidad a las necesidades cambiantes y rapidez. En cualquier caso, el recurso a las subvenciones de estado para financiar operaciones de respuesta a emergencias es cuestionable por varios motivos entre los cuales cabría destacar la rigidez del procedimiento de formulación de los proyectos y los plazos de desembolso de los fondos. En términos del criterio de adecuación temporal, el procedimiento por el que se rigen las subvenciones de estado en la práctica imposibilita la modificación de cualquier aspecto del contenido de una subvención de estado aprobada, haciendo necesaria una formulación totalmente nueva en caso de que las necesidades humanitarias hayan cambiado en el curso de la tramitación de la subvención. Por otro lado, los plazos de desembolso de los fondos de la subvención de estado, una vez aprobada ésta, pueden tardar

<sup>10</sup> Ver las recomendaciones para donantes de la guía "Saber donar: Recomendaciones prácticas sobre donaciones humanitarias", [www.saber-donar.info](http://www.saber-donar.info)

entre 6 y 10 meses, plazos que exceden con creces los tiempos por el que se rigen las respuestas a las emergencias. No obstante, hay que destacar que si bien estas debilidades del mecanismo son relevantes en sentido absoluto, no son críticas cuando la subvención de estado se utiliza para financiar a agencias de NNUU que cuentan con amplios fondos propios de respuesta de emergencias y que no dependen de los desembolsos de fondos para poder llevar a cabo sus operativos.

## 4- CAPACIDADES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Los altos niveles de exposición al riesgo de desastres y de vulnerabilidad crónica de Mozambique hacen que el país austral esté particularmente amenazado por emergencias vinculadas al clima, principalmente sequías, inundaciones y ciclones tropicales. La recurrencia de los desastres naturales obliga a la comunidad internacional, presente en el país, a mantener un alto nivel de capacidades técnicas y humanas con el fin de poder trabajar junto con el Gobierno mozambiqueño en las tareas de preparación y prevención, ayuda de emergencia, y rehabilitación y reconstrucción.

La acción humanitaria no es una prioridad para la Cooperación Española en Mozambique. La Oficina Técnica de Cooperación de la AECID de Maputo no cuenta con un punto focal humanitario, ni con personal técnico experto en gestión y coordinación de ayuda de emergencia. En el momento de la última respuesta humanitaria de la AECID en el país, las responsabilidades sobre la agenda humanitaria española estaban compartidas entre la dirección de la OTC y el responsable de políticas de salud. Actualmente, la OTC está en un momento de transición y no existe dentro de su estructura un departamento o persona específicamente encargados de gestionar las políticas humanitarias o de implementar la estrategia de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. La OTC no trabaja en las zonas afectadas por la sequía (Gaza y Inhambane). Tampoco está involucrada en temas de mitigación o prevención de riesgos, en línea con el planteamiento de la AECID para África que es más bien multilateral. Las entrevistas realizadas con personal relevante de la OTC y la comunidad humanitaria en Mozambique dejaron evidencia de la falta de una guía u orientación más estratégica desde Madrid, lo que inevitablemente hace que las acciones de la OTC en materia de acción humanitaria sean reactivas y aleatorias.

No obstante todas estas limitaciones, la OTC ha realizado un excelente trabajo en la gestión de las respuestas a emergencias. Su apoyo al gobierno de Mozambique sigue todas las normas y buenas prácticas en la materia y el profundo conocimiento del personal de la OTC sobre la realidad mozambiqueña coloca a la oficina en un lugar privilegiado para poder profundizar en su implicación en la agenda humanitaria.

## 5- LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES EN MOZAMBIQUE

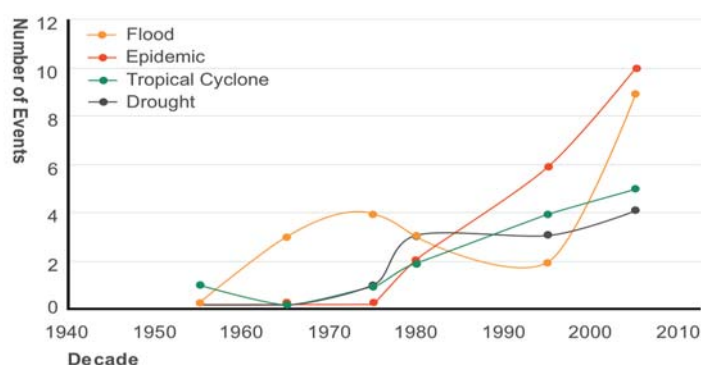
Mozambique presenta una exposición extrema a los desastres naturales provocados por eventos vinculados con el clima, debido a los largos tramos de costa baja del país lo que lo convierte en uno de los países africanos más vulnerables al cambio climático. Así, las inundaciones, las sequías, los ciclones y las epidemias azotarán Mozambique con creciente frecuencia en los próximos años, como resultado del cambio climático y la subida de las temperaturas, según un informe del INGC elaborado con el respaldo de NNUU y Dinamarca<sup>11</sup>. El estudio espera una subida del nivel del mar que podría arrebatar 500 metros de tierra costa adentro, lo que en la práctica supondría que la desaparición de la zona de Beira.

Los efectos del cambio climático ya están retrasando la temporada de lluvias hasta mes y medio en algunas partes del norte de Mozambique (en comparación con la década de los 50 y 60 del siglo pasado). Las precipitaciones anuales en el sur han ido en aumento, pero este efecto se ve anulado por el aumento del consumo de agua, en particular para usos agrarios. El estudio del Instituto Nacional de Gestión de Desastres advierte que, aún con un 15% de incremento promedio del caudal en los ríos del sur, atendiendo a la actual tasa de crecimiento de la población habrá un 64% de disminución en la disponibilidad de agua per cápita en 2050. Esto significaría, por ejemplo, que el río Limpopo estaría seco la mayor parte del año. Las predicciones de disminución de las lluvias en Zimbabue y Zambia repercutirían negativamente en el centro de Mozambique en una reducción significativa del caudal del río Zambeze. Esto lleva asociada la necesi-

<sup>11</sup> Para referencias sobre todos los datos en esta sección, ver *Estudo sobre o impacto das alterações climáticas no risco de calamidades em Moçambique Relatório Síntese – Segunda Versão*, Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, Maio 2009.

de evaluar las implicaciones para la generación de electricidad en la estratégica presa de Cahora Bassa.

Las provincias centrales de Mozambique son las más propensas a inundaciones, ciclones y epidemias. El Sur, con su clima de sabana - tropical y seco -, es más propenso a la sequía que las regiones central y septentrional. Una mirada retrospectiva a la exposición de Mozambique a desastres naturales en los últimos 50 años (1956-2008) arroja el siguiente cuadro de la situación: un número de desastres naturales creciente y la predominancia de las sequías como causantes del mayor número de víctimas de desastres aunque las inundaciones son el tipo de desastre natural más recurrente.



**Figura 2. Número de desastres naturais em Moçambique (período 1956-2008). Fonte: Queface, 2009.**

A continuación se recoge el impactos de los desastres naturales en Mozambique entre 1956 y 2008 por tipo de desastre, prevalencia y número de víctimas:

Tipo de desastre	Número de eventos	Total de muertes	Total de afectados
Sequía	10	100,200	16,444,000
Inundación	20	1,921	9,039,251
Ciclón tropical	13	697	2,997,300
Epidemia	18	2,446	314,056
Tormenta de viento	5	20	5,100
Terremoto	1	4	1,440

De los 56 huracanes y tormentas tropicales que afectaron el Canal de Mozambique en el período 1980-2007, un total de 15 (aproximadamente un 25%) azotó la costa de Mozambique. Cuatro ciclones tocaron tierra en las provincias del norte, ocho en el centro del país y tres afectaron del sur. Sólo cuatro de los 15 desastres se produjeron en el período 1980-1993, mientras que los otros once ocurrieron entre 1994-2007. Dos ciclones en el período 1980-1993 fueron clasificados como categoría 3 - 5, frente a siete entre 1994-2007. Las observaciones también sugieren que las trayectorias de los huracanes y tormentas está desviando su trayectoria hacia el sur del país.

En cuanto a las inundaciones, un análisis del periodo 1950-2008 muestra que, por término medio, una inundación tuvo lugar cada 2,8 años en la cuenca de Maputo, cada 2,6 años en la cuenca del río Umbeluzi, cada 4,8 años en la del Incomati, cada 1,6 años en el Limpopo, cada 1,6 años en el Pungue y cada 2,6 años en el Licungo. Esto implica que en promedio el caudal de los ríos de Mozambique supera el nivel en la alerta de inundaciones cada 2 a 3 años. Con menos frecuencia - una vez cada 15 - 20 años -, se producen

inundaciones de gran magnitud. Un análisis por décadas muestra que la década de 1950 transcurrió sin mucho picos de crecidas, mientras que desde mediados de 1960 hasta la década de 1980 hubo un período de grandes inundaciones. Entre 1970 y 1980 Mozambique sufrió aproximadamente la mitad de las 20 inundaciones de gran envergadura que asolaron el país. Este período fue seguido por una incidencia mínima de inundaciones durante finales de los años 80 y todo la década de los 90. El ciclo de las grandes inundaciones retornó en la década de 2000.

Las medidas de prevención y mitigación de riesgos y desastres en Mozambique están avanzando progresivamente y proporcionalmente a la alta vulnerabilidad del país. El impacto de los mecanismos preventivos desarrollados desde las devastadoras inundaciones del año 2001 se pueden observar fácilmente comparando las causalidades de las emergencias de 2000/2001, 2007 y 2008. Una comparación de los tres eventos denota una clara reducción en las cifras de muertos, heridos y afectados como consecuencia de las inundaciones, evidenciando que la creciente capacidad de las respuestas nacionales, notablemente las medidas de alerta temprana, las reubicaciones de poblaciones a zonas menos vulnerables y una mejora de la gestión de los embalses (Cahora Bassa) ha ido reduciendo los efectos negativos de las inundaciones. Vale destacar que según fuentes de la Cruz Roja y de la Protección Civil mozambiqueña, las lluvias del año 2008 fueron las más intensas de las tres emergencias aludidas. En estos resultados se pueden observar los frutos del apoyo financiero que la comunidad de donantes ha prestado a los programas e iniciativas de reducción de riesgos y desastres en Mozambique, así como el impacto del trabajo de refuerzo de las capacidades del gobierno nacional y las comunidades locales del país para enfrentarse a las emergencias. El presente análisis considera que sería muy recomendable que la AECID se sumara a los esfuerzos de la comunidad humanitaria en Mozambique.

## 6- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La respuesta de emergencia de la Cooperación Española en Mozambique fue relevante a la luz de la adecuada adaptación de las actividades a las necesidades identificadas y a la respuesta global a la crisis: la selección de sectores y áreas de intervención obedeció a las prioridades requeridas en los llamamiento de emergencia de NNUU, y se atendió a los requerimientos del gobierno del país afectado para la ayuda directa. Un aspecto mejorable fue el hecho de que, a lo largo del proceso de consulta, la AECID no aprovechara más la consulta técnica con los grupos sectoriales y con las organizaciones que financió para su respuesta humanitaria.

Respecto a la eficacia de la respuesta, la Cooperación Española no parece haber desarrollado una estrategia humanitaria en Mozambique, a pesar de su larga presencia en el país. Esta falta de dirección estratégica desde la sede afecta negativamente el trabajo que la Oficina Técnica de Cooperación puede llegar a desarrollar en materia de respuesta a emergencia, reducción de riesgos y desastres, o rehabilitación. La falta de suficientes recursos humanos y técnicos para las tareas humanitarias tampoco facilita que la Cooperación Española ocupe un puesto relevante entre la comunidad humanitaria en el país. Así, la acción humanitaria española en Mozambique es reactiva y generalmente determinada desde Madrid, desaprovechando las oportunidades que puede ofrecer la presencia de una oficina capacitada en el terreno. No obstante, teniendo en cuenta el momento de transición en que se encuentra la OTC y su limitada experiencia y capacidad técnica en acción humanitaria, se ha conseguido un alto grado de cumplimiento de objetivos.

Los resultados obtenidos en comparación con los insumos utilizados, es decir la eficiencia de la respuesta en términos de recursos utilizados, ha sido generalmente alta con cualquiera de los mecanismos de respuesta utilizados. En el caso de la ayuda directa, la compra regional ha permitido optimizar el uso los recursos financieros y ha reducido los costes de transporte, mientras que el uso extensivo de los convenios de emergencia han facilitado el trabajo de las contrapartes de la AECID en el terreno.

El impacto de la respuesta de la AECID ha sido positivo respecto a la mejora de las vidas de los beneficiarios por la provisión de material de primera necesidad, adquirido por la OTC y de alimentos, financiados a través del PMA. Los efectos a largo plazo de la respuesta global de la comunidad internacional son, en

cualquier caso, más difíciles de asegurar en un país extremadamente vulnerable social y climáticamente a los desastres naturales. El reasentamiento y la mejora de los puntos de reubicación, desarrollados por algunas de las contrapartes humanitarias y financiados por la AECID, parecen ser la receta preferida por el Gobierno de Mozambique, aunque algunas voces críticas cuestionan la viabilidad a largo plazo de los procesos de reasentamiento.

El análisis de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española a las inundaciones de 2007 y 2008 en Mozambique plantea diversas cuestiones que deberían ser consideradas por los distintos niveles de la Cooperación Española con competencias en acción humanitaria, con el fin de mejorar la eficacia de su acción humanitaria en el país austral.

#### **A nivel de la Oficina Técnica de Cooperación en Mozambique:**

1. Reforzar las capacidades en acción humanitaria a través de la puesta en valor del papel de los puntos focales humanitarios (o responsables de los asuntos humanitarios), así como por medio de formación técnica en criterios de identificación de necesidades, formulación de proyectos humanitarios, en sistema de *clusters* y otros componentes de la reforma del sistema humanitario, etc. Así, el donante se asegura una presencia en el terreno capaz de cumplir con las obligaciones de monitoreo de la situación, valoración de capacidades, asesoramiento técnico a sede y ONG nacionales, y la toma de decisiones informadas.
2. Asegurarse que desde la OTC se coordina de manera eficaz la totalidad de la acción humanitaria española en situaciones de emergencia, y se facilita el flujo de información entre las organizaciones implementadoras y la AECID con el fin de propiciar una toma de decisiones informada.<sup>12</sup>
3. Promover una presencia proactiva en los distintos foros de coordinación en el país con el fin de contribuir a la mejora de sinergias en el seno de la comunidad humanitaria del país, de aportar el valor añadido de la Cooperación Española al proceso de toma de decisiones.

#### **A nivel de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID:**

1. Desarrollar una estrategia humanitaria para la Cooperación Española en Mozambique que vaya un paso más allá de la actual acción humanitaria reactiva y limitada a la respuesta de emergencia.
2. Mantener una comunicación más fluida con las oficina en el terreno y proveer a la OTC de una clara línea operativa.
3. Reforzar el trabajo en materia de reducción de riesgos y desastres y mitigación de los efectos del cambio climático – sectores clave en la acción humanitaria y la circulación de ayuda, rehabilitación y desarrollo en Mozambique -, siguiendo la línea de otros donantes con presencia permanente en el país.

<sup>12</sup> Ver La Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española, [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/DES\\_AHResumen\\_esp.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/DES_AHResumen_esp.pdf).

## Lista de acrónimos

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
CENOE	Centro Nacional Operativo de Emergencia
CERF	Central Emergency Response Fund
CNE	Conselho Nacional de Emergência
CRE	Cruz Roja Española
CVM	Cruz Roja de Mozambique
DPCCN	Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais
DREF	Federation's Disaster Relief Emergency Fund
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comisión Europea
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
FACT	Field Assessment and Coordination Team
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR)
HCT	Humanitarian Country Team
INGC	Instituto Nacional de Gestión de Desastres
IO	Intermón Oxfam
NNUU	Organización de las Naciones Unidas
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PMA	Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RRD	Reducción de Riesgo de Desastres
RTE	Evaluación en Tiempo Real de Naciones Unidas
UNAPROC	Unidade Nacional de Protecção Civil
UNICEF	Fondos de las Naciones Unidas para la Infancia
VARD	Vinculación de la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo

Los Informes de Proyecto de FRIDE ofrecen un análisis detallado del trabajo de campo realizado así como sus conclusiones más importantes. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en

FRIDE-A European Think Tank for Global Action  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)