

CICLÓN IDAI Y LOS DESAFÍOS DE LA AYUDA HUMANITARIA EN MOZAMBIQUE¹

Pedro Andrade Matos²

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

Anastásio Miguel Ndapassoa³

Universidade Católica de Moçambique (UCM) |

RESUMEN

En la noche entre los días 14 y 15 de marzo de 2019, la región central de Mozambique, en particular la ciudad de Beira y las regiones vecinas, fueron devastada por un ciclón bautizado Idai, causando un desastre natural y una situación de ayuda humanitaria. Este artículo tiene como objetivo analizar en qué medida el gobierno de Mozambique pudo coordinar acciones y garantizar la protección de los derechos humanos de los afectados y, al mismo tiempo, protegerse de los desafíos inherentes a las ayudas, especialmente la intervención interna. La metodología de trabajo fue deductiva, basada en el método cualitativo y el estudio de caso del fenómeno referido. Las fuentes consultadas se refieren a informes oficiales post-desastre Idai y al análisis de literatura especializada, a saber, libros y artículos científicos.

Palabras clave: ayuda humanitaria; ciclón Idai; desastre natural; Mozambique.

1 Este trabajo se llevó a cabo en parte con el apoyo de la *Coordenação* de Perfeccionamiento de *Personal* de Nivel Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

2 Prácticas postdoctorales bajo el Programa Nacional Postdoctoral (PNPD-CAPES) en ESDHC. Doctorado en Relaciones Internacionales – Política Internacional por la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Master en Ciencias Políticas de la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduación en Relaciones Internacionales de PUC-MINAS. Profesor de Energía, Medio Ambiente y Globalización en el Programa de Posgrado en Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible de ESDHC. Miembro y uno de los creadores del Centro de Estudios Afrobrasileños (AFRODOM) da ESDHC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1949-4138> / e-mail: matooscv@hotmail.com

3 Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho da Universidade do Porto. Máster en Derecho Internacional público por la Universidade de Kiev. Especialista en Derecho Internacional Público por el CEDIN-BH. Docente de las asignaturas Derecho Internacional Público, Derechos Humanos y Derecho de Integración Regional en la UCM. Coordinador de equipo de Moot Court de la UCM (Juicios ficticios en África organizados por el Centre for Human Rights of University of Pretoria). Abogado, miembro de la Orden de los Abogados de Mozambique. E-mail: am.ndapassoa@gmail.com; ndapassoa@tdm.co.mz.

CYCLONE IDAI AND THE HUMANITARIAN AID CHALLENGES IN MOZAMBIQUE

ABSTRACT

On the night of the 14th to 15th of March 2019, the central region of Mozambique, in particular the city of Beira and surrounding regions, was devastated by a cyclone named Idai, causing a situation of natural calamity and humanitarian aid. This article aims to analyze the extent to which the Mozambican government has been able to coordinate actions and guarantee the protection of the human rights of those affected and, at the same time, to guard against the challenges inherent in aid, especially internal interference. The work methodology was deductive, based on the qualitative method and the case study of the referred phenomenon. The sources consulted refer to the official post-Idai disaster reports and analysis of the specialized literature, namely books and scientific articles.

Keywords: *Cyclone Idai; Humanitarian Aid; Mozambique; Natural Disaster.*

INTRODUCCIÓN

En la noche entre los días 14 y 15 de marzo de 2019, la región central de Mozambique, en particular la ciudad de Beira y las regiones vecinas, fueron devastada por un ciclón llamado Iдай. El ciclón fue de intensidad 4 (en la escala Saffir-Simpson), con vientos de más de 240 km/h, acompañados de intensas lluvias. Para empeorar las cosas, los ríos Pungue y Búzi, que desembocan en la bahía de la ciudad de Beira, registraron inundaciones que alcanzaron extensas áreas rurales y aldeas. El saldo del paso ciclónico resultó en más de 600 muertes e incontables daños materiales, causando una situación de calamidad natural y humanitaria.

Ante a la crisis humanitaria que siguió al ciclón Iдай y la pronta respuesta de la comunidad internacional, este artículo tiene como objetivo analizar en qué medida el gobierno de Mozambique pudo coordinar acciones y garantizar la protección de los derechos humanos de los afectados y, al mismo tiempo, para protegerse de los desafíos inherentes a la ayuda, especialmente de interferencia interna.

Mozambique es uno de los países africanos más vulnerables a los fenómenos meteorológicos extremos, a saber, ciclones, crecidas de ríos, inundaciones y sequías, agravando la vulnerabilidad y la capacidad de respuesta del Estado para catástrofes. De hecho, la pobreza económica limita enormemente la capacidad de ese Estado para establecer planes y políticas efectivas para prevenir, mitigar y adaptar al cambio climático, con el fin, en primer lugar, de salvaguardar los derechos humanos fundamentales.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario, la responsabilidad de proteger a los ciudadanos y sus derechos frente a una catástrofe natural recae, en primera instancia, sobre el estado afectado. Si la incapacidad se manifiesta de su parte, la solución a menudo consiste en solicitar ayuda humanitaria internacional para socorrer a las víctimas.

Las acciones humanitarias que siguen a la ocurrencia de un desastre natural son de tal intensidad y dimensión que terminan generando problemas de coordinación para el país, obligándolo, en muchos casos, a compartir el liderazgo de la coordinación de las operaciones de asistencia con actores externos. En este contexto, surge otro dilema: después de solicitar ayuda humanitaria, el Estado tiene el desafío de defenderse de los peligros de la ayuda humanitaria contra la posible interferencia extranjera en los asuntos internos.

El objetivo general de este trabajo es analizar los desafíos de la ayuda

humanitaria para el alivio de los desastres naturales en los países pobres. Los objetos específicos tienen como enfoque examinar la coordinación mozambiqueña en este flujo de ayuda y la garantía de los derechos humanos de las personas afectadas por el desastre natural referido.

La metodología de trabajo fue deductiva, basada en el método cualitativo y el estudio de caso del ciclón Idai en la ciudad de Beira. Las fuentes consultadas se refieren a los informes de desastres oficiales posteriores a Idai y al análisis de la literatura especializada, a saber, libros y artículos científicos.

El artículo está organizado en cuatro secciones, además de esta introducción y la conclusión. El primero contextualiza el ciclón Idai, destacando el daño humano y ambiental. La segunda sección analiza las respuestas del gobierno para prevenir y adaptarse al cambio climático pre-ciclón Idai. La tercera sección examina las acciones humanitarias y la ayuda en el contexto del ciclón Idai y la participación del gobierno en la coordinación e implementación de estas acciones y ayuda. La última sección aborda los desafíos y las dificultades de la ayuda humanitaria, entendiendo el contexto del desastre como generador de desafíos y problemas entre los actores que tienen la intención de salvar vidas y garantizar los derechos fundamentales de los afectados.

1 CONTEXTO DEL CICLÓN IDAI: DAÑO AMBIENTAL Y HUMANO

En este trabajo, el daño ambiental se refiere, individual y colectivamente, a los aspectos naturales, artificiales y culturales del medio ambiente; mientras que el daño humano cubre el número de muertes, enfermos, heridos, personas sin hogar, desplazados, desaparecidos y afectados por el ciclón Idai.

El daño varía según el grado de vulnerabilidad que abarca los aspectos socioeconómicos y ambientales de una región determinada, lo que nos permite afirmar que los desastres no son naturales, a pesar de que son causados por fenómenos naturales: son resultado del tipo de relaciones sociales mantenidas con la naturaleza. Por lo tanto, es importante para este trabajo contextualizar la planificación del gobierno de Mozambique en relación con eventos potencialmente catastróficos. El argumento provisional señala que la ausencia de una planificación eficiente es perjudicial, especialmente

para los grupos vulnerables, que corren el riesgo de sufrir violaciones de los derechos humanos, así como para el medio ambiente.

Mozambique se encuentra en la costa oriental del sur de África y está bañado por el Océano Índico. Es uno de los países con la costa marítima más larga del continente africano: 2.515 km de norte a sur. Sin embargo, este hecho, que sin duda es una gran ventaja en términos económicos y turísticos, resulta costoso con la protección costera y la alta exposición a los fenómenos meteorológicos que se forman en el Océano Índico. Debido a su ubicación geográfica, Mozambique constituye una especie de puerta de entrada a estos fenómenos cuando se dirigen a la región sur del continente.

En la noche entre los días 14 y 15 de marzo de 2019, la región central de Mozambique⁴ fue golpeado por el ciclón Idai, con fuertes vientos, entre 180 y 240 km/h, y fuertes lluvias de más de 200 mm/24 horas. El 25 de abril de 2019, algunos distritos de las provincias de la región norte del país (Cabo-Delgado y Nampula) quedaron devastados por el ciclón Kenneth. Este ciclón estuvo acompañado de ráfagas de viento de hasta 220 km/h, pero perdió intensidad al alcanzar la tierra (INGC, 2019).

De los dos ciclones, Idai fue el que causó el mayor daño en el centro de Mozambique. Este ciclón dejó un rastro de muerte y destrucción que terminó en 600 víctimas mortales, 1.600 heridos y 1.5 millones de personas afectadas, 750.000 de los cuales necesitaban asistencia humanitaria urgente. Como resultado, aparecieron 83.138 casos de malaria, asociados con el brote de cólera, que resultó en 6.727 morbilidades y 8 muertes. El desastre destruyó 94 unidades de salud en las provincias afectadas, cuya reconstrucción y garantía de la resiliencia de este sector requeriría alrededor de US\$ 202.4 millones (MOZAMBIQUE, 2019a).

A pesar de la Constitución de la República de Mozambique (2004), en su art. 89 (derecho a la salud), asegúrese de que “todos los ciudadanos tienen derecho a la atención médica y de salud, de conformidad con la ley, así como el deber de promover y defender la salud pública”, los indicadores de salud y nutrición solo empeoraron con los efectos devastadores del ciclón en las regiones afectadas.

Del número total de personas asistidas, 400 mil personas fueron desplazadas y alrededor de 161 mil fueron refugiadas en 164 centros de alojamiento temporal en las cuatro provincias del centro de Mozambique⁵ (MOZAMBIQUE, 2019a).

4 Mozambique es un estado unitario con una división administrativa de provincias, distritos y localidades. La región central del país comprende las provincias de Manica, Sofala, Tete y Zambézia.

5 De 750 mil personas, 53% son mujeres, 47%, hombres, 33.8%, niños y 8.4%, ancianos.

El sector de habitación fue el más visiblemente destruido, debido a la vulnerabilidad ambiental, social y económica en relación con los asentamientos urbanos y rurales, lo que contribuyó a la destrucción parcial y total de 240 mil casas, cuyo daño material se estimó en US\$ 410 millones.

Según el artículo 91 de la Constitución de Mozambique, “todos los ciudadanos tienen derecho a una vivienda adecuada, y es deber del Estado, de acuerdo con el desarrollo económico nacional, crear las condiciones institucionales, normativas y de infraestructura apropiadas”. Sin embargo, se descubrió que el derecho a habitación también es uno de los más afectados por los desastres naturales, especialmente en países con viviendas deficientes. para los residentes haciéndolos vulnerables a riesgos ambientales y desastres.

El ciclón Idai, por lo tanto, afectó los derechos humanos, especialmente el derecho a la vida debido a la mortalidad, así como el derecho a la vivienda, debido a las casas destruidas por el fenómeno; y el derecho a la salud y la dignidad, debido al daño sufrido por las instalaciones hospitalarias y la proliferación de enfermedades.

Hubo otros tipos de daños, principalmente ambientales, como la pérdida de diversidad biológica y degradación del suelo, daños a cultivos y caminos de acceso, pérdida de biomasa con énfasis en la deforestación, caídas de árboles de valor natural y económico y la reducción de manglares, que permite el flujo de secuestro de carbono.

Las áreas de conservación de la naturaleza, como el Parque Nacional Gorongosa, las reservas y la vegetación en los safaris, no han sufrido daños significativos, pero pueden haber causado el movimiento forzado de animales de sus respectivos hábitats a otros menos apropiados (MOZAMBIQUE, 2019b).

Hubo daños y pérdidas en otros sectores considerados relevantes, principalmente el de cultura, incluidos los componentes del patrimonio construido, sitios arqueológicos e históricos, espacios públicos, colecciones culturales y sus industrias creativas. Estas son piezas con gran importancia en la vida cultural de las comunidades y los individuos. La necesidad de recuperación del sector se estima en US\$ 3.86 millones para la rehabilitación y restauración de espacios culturales.

Además de estos daños, el ciclón Idai destruyó varias infraestructuras provocando el aislamiento de la población. La ciudad de Beira, la segunda más grande del país, fue la más afectada por la intemperie, registrando daños materiales graves en su estructura urbana.

El aumento en el flujo de los ríos Púngue, Búzi, Muda y Metuchira, que cruzan la región central del país y desembocan en el océano Índico, causó inundaciones en vastas áreas de Nhamatanda, Tica, Búzi, Dondo y la ciudad de Beira. La carretera nacional número 6 (EN6), que conecta las provincias de Sofala y Manica con la vecina Zimbabwe, sufrió varios cortes, puentes colapsados y erosión progresiva de la tierra en sus orillas.

El sector del transporte sufrió el mayor daño por el ciclón, valorado en US\$ 442 millones, seguido por el sector inmobiliario, con US \$ 133.5 millones, el sector ambiental con US\$ 80 millones y el sector agrícola, con US \$ 48 millones. El daño total causado se estima en más de US\$ 1.4 mil millones (a precios pre desastre) (MOZAMBIQUE, 2019a, p. 19).

En el sector educativo, 1.372 instalaciones escolares fueron destruidas parcial o totalmente en las provincias de Sofala, Manica, Zambézia y Tete. Los costos financieros de estas pérdidas corresponden a US\$ 20.4 millones. El sector público sufrió más daños y pérdidas que el sector privado, debido a la gran cantidad de escuelas públicas y de las condiciones físicas deficientes (MOZAMBIQUE, 2019a).

Las pérdidas para el sector productivo también se registraron en US\$ 115.3 millones, en particular la destrucción de almacenes de parques industriales, oficinas e instalaciones industriales.

Después del paso del ciclón Idai, el balance preliminar señaló:

- a) Corte general del suministro de electricidad a la ciudad de Beira y alrededores;
- b) Corte general del suministro de agua a la ciudad de Beira y alrededores;
- c) Corte general de telecomunicaciones entre la ciudad de Beira y el resto del mundo;
- d) Aislamiento de la ciudad de Beira del resto del país debido al colapso de puentes y la interrupción del tráfico en la EN6;
- e) Alto número de destrucción de viviendas, escuelas y hospitales;
- f) Quiebra del sistema operativo bancario;
- g) Ruptura de *stock* de combustibles y productos esenciales;
- h) Ocurrencia de brotes de cólera, debido a la obsolescencia del sistema de alcantarillado.

El grado de vulnerabilidad de Mozambique a eventos climáticos extremos requeriría medidas y políticas efectivas que pudieran mitigar los impactos del cambio climático y fortalecer la resiliencia de la población. Las respuestas internas, por lo tanto, incluyen acciones y recursos utilizados en

el contexto de crisis por instituciones (tanto formales como informales) e individuos que viven o residen temporalmente en el lugar del evento.

2 RESPUESTAS INTERNAS: POLÍTICAS Y MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ADAPTACIÓN

En la década de 1980, el gobierno mozambiqueño estableció el Departamento para la Prevención y el Combate de los Desastres Naturales, que incluía diferentes ministerios y cuya tarea principal era distribuir la ayuda entre las poblaciones afectadas. A lo largo de este período, fue necesario crear órganos para resolver problemas momentáneos, así como crear una estructura técnica e institucional que evite el desbordamiento de los efectos climáticos en las poblaciones. Así, en 1999, se estableció el Instituto Nacional de Gestión de Catástrofes (INGC), responsable por realizar esfuerzos de mitigación, llevar a cabo campañas de prevención y coordinar las respuestas a desastres, además de rehabilitar las infraestructuras afectadas por los desastres (ABDULA; TAELA, 2005).

Debido a la pobreza económica, se creó el Ministerio de Coordinación de Acción Ambiental, cuyo mandato era implementar la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sostenible de Mozambique y la Erradicación de la Pobreza. En este ministerio, se estipularon algunos aspectos para la implementación, como el desarrollo institucional y las políticas públicas, la coordinación del manejo de los recursos naturales y el área urbana, el manejo integrado de las áreas costeras y educación ambiental.

Respecto a la erradicación de la pobreza, se creó la secretaría técnica de seguridad alimentaria y nutricional, así como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con la función de desarrollar actividades para mitigar los efectos de la sequía en las poblaciones.

En términos de instrumentos políticos, la Resolución n. 18/99, del 10 de junio, la Política de Gestión de Catástrofes, con uno de los objetivos: “a) evitar la pérdida de vidas humanas y la destrucción de bienes causados por desastres naturales o por el hombre” (MOZAMBIQUE, 1999, p. 23).

Además, se aprobaron compromisos internacionales sobre prevención y gestión de desastres naturales, como la Agenda 2025⁶ para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo n. 11 tiene como propósito “hacer que las ciudades y los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resistentes y

⁶ La Agenda 2025, a pesar de terminar formalmente en 2025, se proyecta hasta 2030, cuando se llevará a cabo el monitoreo y la evaluación del cumplimiento.

sostenibles”. Este objetivo está en línea con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que tiene como objetivo “redoblar el trabajo para reducir la exposición y la vulnerabilidad, evitar la creación de nuevos riesgos de desastres, así como crear un sistema de rendición de cuentas para crear riesgos de desastres en todos los niveles”.

También complementan los instrumentos nacionales de Mozambique en esta materia: el plan maestro para la reducción del riesgo de desastres 2017-2030, la estrategia nacional para la adaptación al cambio climático, introducida mediante la Ley 15/2014, de 20 de junio⁷, que establece el régimen jurídico para la gestión riesgo de calamidad.

La Ley 15/2014 aborda la gestión del riesgo de desastres, incluida la prevención y mitigación de los efectos de los desastres y el desarrollo de acciones de socorro, asistencia y recuperación en las zonas afectadas. Esta ley amplió el concepto de calamidad para incluir incendios, quemadas, epidemias, erosión y derrames de petróleo, asegurando una mayor cobertura del Plan Maestro, al prohibir “la construcción de viviendas en áreas vulnerables a calamidades; el desarrollo obligatorio de la preparación operacional; la obligación del gobierno de tener un Plan de Contingencia y de Observar Alertas” (MOZAMBIQUE, 2017, p. 17).

En este camino, se desarrolló la Estrategia Nacional para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático (2013-2025), con el objetivo de construir pautas de acción para crear resiliencia y reducir los riesgos climáticos de las comunidades, promoviendo una economía verde. Asimismo, el Programa Quinquenal del Gobierno 2015-2019 presentó prioridades en la búsqueda de soluciones al problema, considerando los ciclones como obstáculos para el desarrollo nacional ya que afectan las capacidades instaladas del Estado.

De esta manera, el referido programa guía la integración de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación del cambio climático, con énfasis en “la protección y el empoderamiento de las mujeres, de los niños y grupos vulnerables” y “reducir la vulnerabilidad de las comunidades, de la economía e infraestructura ante riesgos climáticos y desastres naturales” (MOZAMBIQUE, 2017, p. 18).

El gobierno ha movilizado este marco normativo, político y técnico para abordar varios eventos climáticos extremos, incluido el ciclón Idai. En este sentido, se instaló el Centro Nacional de Operaciones de Emergencia (CENOE) para coordinar las actividades y operaciones nacionales de

⁷ Disponible en: www.ifrc.org. Fecha de acceso: 25 de febrero.2020.

emergencia con referencia a los dos ciclones (Idai y Kenneth).

En la provincia de Sofala, se creó el Centro de Operaciones de Emergencia (COE). El gobierno ha establecido tres líneas para gestionar los riesgos de este desastre: 1) El Consejo de Coordinación de Gestión de Desastres, dirigido por el Primer Ministro, incluye a todos los miembros del Consejo de Ministros; 2) Consejo Técnico para el Manejo de Desastres, dirigido por el director general del Instituto Nacional para el Manejo de Desastres y directores nacionales de otros sectores relevantes; y 3) Centro Nacional de Operaciones de Emergencia, con coordinación multisectorial, además de cuatro *hubs* de coordinación en regiones afectadas por el ciclón, para facilitar las operaciones y el intercambio de respuestas.

Esto permitió al gobierno de Mozambique iniciar esfuerzos y operaciones de rescate y ayuda humanitaria inmediatas. Con este fin, el 19 de marzo de 2019, se declaró un Estado de emergencia nacional. En el 26 de marzo, estableció el Programa de Reconstrucción Post-Ciclón Idai (PRE-POC), en el cual se adoptaron las siguientes medidas: aprobación del plan de reconstrucción, basado en un enfoque pragmático y social en el área de edificios públicos y privados, equipos y carreteras; la reconstrucción de viviendas se realiza gradualmente a través de socios y la sociedad civil. Atención médica y distribución de medicamentos realizada por la cadena normal del sistema nacional de salud y por la dirección de salud provincial de Sofala y sus socios, con el objetivo de garantizar la atención primaria de las víctimas.

Por decreto n. 26/2019, del 11 de abril, el gobierno creó la Oficina de Reconstrucción Post-Ciclón de Idai, con sede en la ciudad de Beira. De carácter efímero, esta Oficina tenía el objetivo de garantizar la coordinación de la evaluación de daños, la elaboración del programa de reconstrucción y su seguimiento (MOZAMBIQUE, 2019b, p. 16).

Estas son medidas cruciales disponibles para el gobierno para atender a las víctimas y movilizar recursos para las necesidades primarias. Sin embargo, el país siempre ha enfrentado dificultades presupuestarias y debilidades institucionales y técnicas para cumplir con las políticas. Además, el impacto del ciclón Idai ha comprometido las capacidades de reacción limitadas de este país económicamente pobre. Consciente, por lo tanto, de sus debilidades, el gobierno, a través del Despacho de Reconstrucción Post-Idai y basado en la Metodología de Evaluación de Necesidades Post-Desastre (PDNA), solicitó apoyo y asociación global del Banco Mundial, el Sistema de las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Africano de

Desarrollo, en el diseño e implementación de un programa de evaluación y asistencia humanitaria para las regiones afectadas. Paralelamente, varios países, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales ofrecieron voluntariamente asistencia y ayuda al país en medios de rescate aéreo, terrestre y acuático, salidas de emergencia, creación de hospitales de campaña y equipos médicos. Estas cuestiones se discuten con más detalle en la siguiente sección, como respuestas internacionales en el contexto de un desastre natural.

3 RESPUESTA INTERNACIONAL: ACCIONES Y AYUDA HUMANITARIA

La ayuda humanitaria constituye un conjunto de reacciones, acciones y recursos, por parte de varios actores internacionales, cuyo objetivo es salvaguardar vidas, aliviar el sufrimiento, mantener y proteger la dignidad humana durante y después de las emergencias (GHA, 2012).

Por lo tanto, las respuestas a las crisis humanitarias son de emergencia e incluyen asistencia y servicios materiales (alojamiento, agua, medicinas); ayuda alimentaria y de emergencia (distribución a corto plazo y programas de alimentación suplementaria); coordinación de servicios de socorro, protección y apoyo (coordinación, logística y comunicación); también incluye la reconstrucción y rehabilitación de las regiones afectadas (GHA, 2012).

Estas acciones y recursos tienen como objetivo garantizar la dignidad humana de las personas frente a la tragedia y son fundamentales para que, una vez rescatados, puedan continuar desarrollando sus capacidades y reconstruyendo sus comunidades. Por lo tanto, uno de los objetivos de la ayuda es “reducir la vulnerabilidad y fortalecer la capacidad de las personas y la comunidad” (GÓMEZ-GALÁN; SANAHUJA, 1999, p. 34).

De hecho, estas ayudas tienen un compromiso con el mínimo existencial, cuyas disposiciones se refieren al mantenimiento de una vida digna. Por lo tanto, la protección de las personas afectadas por desastres está en línea con los objetivos de la “Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre”, lo que les garantiza el derecho a vivir. En este parámetro, la ayuda constituye la dimensión primaria de las acciones humanitarias, ya que contribuye al mantenimiento de la dignidad de las personas, permitiéndoles pensar en resolver problemas individuales y colectivos.

El grado y volumen de recepción de ayuda humanitaria varía de acuerdo con la magnitud del evento y la vulnerabilidad del país afectado, a corto

plazo, solo con el propósito de preservar la vida y aliviar el sufrimiento de las víctimas directas de los desastres. En este sentido, el efecto de la ayuda sobre la condición del país proviene de la combinación con otros factores esenciales para el desarrollo humano y sostenible.

Los recursos de ayuda provienen de gobiernos, instituciones, contribuciones privadas de fundaciones, empresas e individuos, canalizados a través de ONGs, programas de las Naciones Unidas y actividades de la Cruz Roja, y enviados a países que enfrentan crisis complejas derivadas de conflictos y desastres naturales. Estos fondos llegan a países afectados por diversas formas de transacción, que pueden ser desde la fuente oficial de un gobierno donante hasta el gobierno receptor (sector público), que incluye instituciones del país donante y del gobierno local, organizaciones multilaterales y otras instituciones supranacionales, así como ONGs (locales e internacionales) y organizaciones de la sociedad civil. En este nivel, los actores pueden transferir el fondo a organizaciones locales para implementar las acciones necesarias (GHA, 2012).

Las reglas de comportamiento de las acciones humanitarias siguen los principios de imparcialidad, independencia y neutralidad, anclados en el principio sustantivo de la humanidad, cuyo objetivo es prevenir y aliviar el sufrimiento, garantizando los derechos humanos de los afectados. En este parámetro, las acciones deben llevarse a cabo de manera imparcial y los recursos distribuidos sin criterios de clase, sexo, raza, nacionalidad, religión o ideal político; Además, la ayuda no debe ser un instrumento de política exterior para el logro de los intereses pragmáticos de los donantes (GÓMEZ-GALÁN; SANAHUJA, 1999).

3.1 Acciones humanitarias y ayuda post-Idai

Después del ciclón Idai, Mozambique recibió el apoyo de organizaciones multilaterales especializadas en desastres y ayuda a las víctimas. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) lleva a cabo acciones de emergencia y desarrollo con un enfoque en la ayuda alimentaria, a fin de reducir la vulnerabilidad de las personas y comunidades afectadas. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) trabaja en colaboración con los gobiernos asociados para disminuir la vulnerabilidad de las mujeres y los niños en el contexto de los desastres naturales, garantizando condiciones protectoras para la atención médica, la educación y la vivienda.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) brinda

asistencia técnica al gobierno para fortalecer las capacidades institucionales y las políticas relacionadas con los desastres naturales. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN HABITAT) se dedica a promover ciudades social y ambientalmente sostenibles, buscando proporcionar un refugio adecuado para todos los residentes.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO) promueve el desarrollo agrícola alentando a sus estados miembros a mejorar su sistema nutricional y la seguridad alimentaria nacional. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) apoya a los países en el desarrollo de políticas para reducir la pobreza y promover la igualdad de género. Otras organizaciones no gubernamentales internacionales fueron importantes para socorrer y ayudar a las poblaciones afectadas por el ciclón Idai, especialmente Médicos sin Fronteras y *Save the Children*.

Los datos concretos sobre el volumen financiero recibido por Mozambique no son concluyentes, debido a la dificultad para que el gobierno caracterice las diferentes modalidades y niveles de las transacciones de ayuda internacional y también puesto que las poblaciones continúan recibiendo recursos internacionales. Sin embargo, en diciembre de 2019, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) presentó un informe indicando que la asistencia humanitaria, hasta ese mes, era de US\$ 300 millones para ayudar a las poblaciones afectadas.

Alrededor de 1,9 millones de personas recibieron asistencia alimentaria y más de 704 niños fueron examinados para desnutrición aguda. Más de 765 mil familias recibieron asistencia con programas de acceso al agua potable y al saneamiento. Aproximadamente 464 mil niños recibieron servicios de educación y 386 mil mujeres y niñas recibieron programas para reducir la violencia de género (OCHA, 2019).

Los recursos se dividieron de acuerdo con los núcleos prioritarios creados por el gobierno y los socios internacionales. El núcleo educativo se financió solo en un 4%, con US\$ 1,6 millones recibidos, de los US\$ 39 millones solicitados. Cabe señalar que se necesitan US\$ 8,1 millones para las actividades de los siguientes meses, especialmente la provisión de espacios de aprendizaje temporales y materiales de enseñanza básicos (OCHA, 2019).

En cuanto al núcleo de seguridad alimentaria, se financió el 39%, lo que representa casi US\$ 133 millones recibidos, de los US\$ 336,6 millones solicitados. Todavía se necesitan US\$ 32,7 millones para implementar asistencia alimentaria urgente y fortalecer las próximas actividades de subsistencia (OCHA, 2019).

La unidad de salud corresponde solo al 4.9%, con US\$ 1.5 millones recibidos, de los US\$ 30.7 millones solicitados. Se solicitaron otros US\$ 4 millones para satisfacer las demandas recurrentes de 250 mil personas necesitadas, a través de acciones comunitarias de vigilancia de enfermedades y acceso básico a la salud (OCHA, 2019).

Respecto al núcleo nutricional, se financió el 31%, con US\$ 10,2 millones recibidos, de los US\$ 32,9 millones solicitados. Se requieren más de \$ 3.3 millones para cuidar a más de 3 mil niños y mujeres embarazadas a través de la detección de desnutrición aguda y la provisión de suplementos nutricionales (OCHA, 2019).

Las primeras acciones de emergencia para las víctimas incluyeron las siguientes áreas: saneamiento – construcción de pozos artesianos, tratamiento y suministro de agua potable y construcción de letrinas. Alojamiento – apertura de barrios de reasentamiento para construir casas y refugios temporales. Infraestructura – reconstrucción de escuelas e instalaciones de salud, aumento de hospitales de campaña y entrega de medicamentos en áreas aisladas o de difícil acceso.

Luego, se desarrollaron acciones para fortalecer la resiliencia de la población y promover la sostenibilidad, a saber: producción de pollo en asociaciones, producción de cocinas comunitarias y ambientalmente sostenibles; apertura de campos agrícolas comunitarios para la producción de hortalizas y maíz; apertura de sistemas de microcrédito y ahorro en modelos asociativos e implementación experimental de energía limpia y renovable (paneles solares) en barrios de reasentamiento.

Sin embargo, la disponibilidad de estas ayudas y acciones fue importante para ayudar a las víctimas del ciclón Idai, pero ¿En qué medida el gobierno de Mozambique ha sido capaz de coordinar acciones y garantizar la protección de los derechos humanos de los afectados y, al mismo tiempo, evitar que se ponga en peligro su seguridad?

4 LOS DESAFÍOS Y LAS TRAMPAS DE LA AYUDA HUMANITARIA

Al evaluar el efecto de la ayuda humanitaria en un evento catastrófico, se centra en aliviar el sufrimiento humano y prevenir la pérdida humana a gran escala. En otras palabras, salvando vidas, se entiende que la ayuda logró efectos positivos en sus objetivos iniciales. Luego examina las condiciones en las que se salvaron vidas y cómo viven las personas tras el

evento, para comprender si el propósito de la ayuda humanitaria es consistente con el mantenimiento y la garantía de los derechos humanos fundamentales. De lo contrario, el efecto de la ayuda en la recuperación del país se consideraría limitado.

La ayuda humanitaria revela una gran diferencia entre quién la proporciona, generalmente un país rico y quién la recibe – por lo general, un país pobre. A pesar de la observancia de los principios conductuales de la ayuda humanitaria, este acto no carece por completo de intereses. Existe una relación asimétrica entre donantes y beneficiarios, en la cual los primeros pueden persuadir al estado receptor para que adopte ciertas políticas y condiciones (BRETT, 2016).

Esta asimetría permite la imposición de ciertos valores o perspectivas sobre los derechos humanos, incluida la imposición de un enfoque particular de ayuda humanitaria, creando dificultades para la resolución efectiva del problema (DONNELLY, 1982). El país receptor tiene una posición de pasividad y cumplimiento de los términos estipulados, si desea recibir recursos fundamentales para enfrentar los problemas (ZORMELO, 1996; MANNING; MALBROUCH, 2010).

Uno de los desafíos recurrentes en la realización de acciones humanitarias es la coordinación de tareas. Como se trata de un país con antecedentes de acontecimientos ciclónicos, se han probado varias estrategias en Mozambique. Durante el intenso ciclón tropical Favio en 2007, se adoptó el Enfoque de Clúster, que presentaba algunas potencialidades para satisfacer las demandas y problemas en los núcleos. Sin embargo, la comunicación entre los grupos no fue satisfactoria, debido al bajo número de empleados y técnicos para seguir las reuniones, así como a la duplicación de grupos, lo que causó problemas de coordinación, comunicación y pérdida de recursos (FOLEY, 2007).

En el informe mencionado, se concluyó, a través de entrevistas con actores humanitarios, la importancia de la asistencia humanitaria para el país. Sin embargo, se planteó una pregunta sobre la efectividad del modelo de asistencia adoptado para el caso de Mozambique, debido a la magnitud de la emergencia y la situación de la respuesta nacional. Según Conor Foley, la pregunta importante es si el Enfoque de Clúster se justificó por ser más efectivo para brindar apoyo al gobierno y la población de Mozambique, o si tenía la intención de servir como una prueba para la comunidad internacional para manejar emergencias complejas. Si la justificación es la segunda, “se puede preguntar legítimamente al gobierno y al pueblo de

Mozambique si desean ser utilizados de esta manera experimental” (FOLEY, 2007, p. 20, nuestra traducción⁸).

El sistema de apoyo humanitario ha perfeccionado la coordinación entre los actores y añadió nuevas modalidades de ayuda, especialmente la protección social en programas humanitarios, incluyendo suministro de dinero, vales y dinero-por-trabajo. Esas modalidades presentan grandes ventajas al estimular el mercado local y posibilitar a los países beneficiarios la elección de sus prioridades (GHA, 2012).

En el contexto de Idai, uno de los desafíos fue coordinar el transporte aéreo a las regiones afectadas, que también se ha convertido en una opción para desplazar trabajadores, alimentos y medicamentos a lugares de difícil acceso. Durante las operaciones de emergencia, algunos países ofrecieron ayuda en aire y agua para rescatar a las víctimas. En el caso de los medios aéreos (helicópteros y aviones) no había garantía de que solo sobrevolarían los lugares afectados por la catástrofe. Mozambique no tenía los medios tecnológicos (radares) para el control detallado de los helicópteros y aviones involucrados en las operaciones, con el fin de garantizar que estuvieran efectivamente comprometidos en misiones de asistencia humanitaria y no en otros fuera de los intereses del país.

En otras palabras, Mozambique no tenía la capacidad suficiente para liderar la coordinación de las operaciones aéreas y acuáticas, ya que no cuenta con las tecnologías que poseen las grandes potencias regionales y mundiales.

El registro de personas también es un desafío en emergencias humanitarias, debido a la dificultad de reconocer e identificar a aquellos que realmente han sido afectados por un evento. En el caso del ciclón Idai, hubo una “avalancha” de voluntarios con destino a las regiones afectadas, dispuestos a integrar las operaciones de asistencia humanitaria, ya sea afiliadas a ONGs o individualmente. Sin embargo, después de que estos voluntarios ingresaron al país, las autoridades de migración y aduanas enfrentaron enormes dificultades para controlar su movimiento interno, lo que impidió la certificación de que estos voluntarios estaban practicando las mismas actividades declaradas al momento de la entrada y salida del país.

En el informe de la misión de 2007 sobre el ciclón Favio, Conor Foley consideró la falta de recursos financieros para que las ONGs lideren las operaciones y distribuyan las donaciones de manera efectiva. Otro problema

⁸ If the latter answer is a substantial part of the justification, then it could be legitimately asked whether the government and people of Mozambique should have been given any say in whether they wished to be used in this experimental manner.

se refiere a la distribución de alimentos, porque cuando se proporciona colectivamente, provoca manipulación política y puede no servir a grupos realmente vulnerables, como mujeres y niños.

La ayuda alimentaria es un proceso muy costoso, que incluye costos de producción, transporte y gestión, que varían según la gravedad y la ubicación del evento. En el ciclón Idai, el acceso humanitario a las diversas áreas siguió siendo limitado debido a restricciones de seguridad y daños a la carretera, así como al desafío del transporte en las islas afectadas.

Según una declaración de *Human Rights Watch*, cuando el acceso por carretera es difícil, la comida es responsabilidad de los líderes locales para cuidar su almacenamiento y distribución. Sin embargo, un líder de la comunidad explicó que debido a que “la comida no es suficiente para todos, algunos líderes locales han explotado la situación extorsionando a las personas a cambio de incluir sus nombres en las listas de distribución.” (MOZAMBIQUE: VÍCTIMAS..., 2019). Algunas mujeres se quejaron de las listas de distribución de alimentos porque excluyen a las familias encabezadas por ellas, “en algunas aldeas, hay mujeres y niños que no han visto comida en semanas” (MOZAMBIQUE: VÍCTIMAS ..., 2019).

Las diversas organizaciones activas en el ciclón Idai consideraron que el grupo de mujeres y niñas era el más vulnerable y carente de medidas y acciones de protección. En la Conferencia de Beira, celebrada entre mayo y junio de 2019, el Consorcio Humanitario *Save the Children, CARE y Oxfam* (COSACA) señalaron la exposición de mujeres y niñas a la Violencia Basada en el Género (VBG) en el contexto posterior a Idai, debido a las tareas que realizan, como tener que caminar largas distancias para recoger agua y usar baños compartidos por la noche en lugares con poca luz.

La exposición a la violencia también está presente en la familia, como resultado de las crecientes tensiones y la necesidad de garantizar productos básicos. Este tipo de violencia pone en riesgo la garantía de los derechos fundamentales (acceso a la escuela) y el empoderamiento de las niñas, porque, fuera del espacio escolar, están expuestas al matrimonio precoz y a la violencia sexual.

En el momento de Conferencia Internacional de Donantes en la ciudad de Beira, se propuso un cambio transformador para ayudar a las mujeres y las niñas a reconstruir sus vidas. Se han sugerido algunas medidas a los donantes: un compromiso de invertir en redes de oportunidades, aprovechando las habilidades de los socios locales y las organizaciones de derechos de las mujeres; garantizar las necesidades básicas de las mujeres,

particularmente en los asentamientos rurales y las comunidades, además de priorizar las actividades generadoras de ingresos dirigidas por mujeres, garantizar la seguridad alimentaria y reducir la desigualdad de género (COSACA, 2019).

La consideración de estas medidas es importante en el contexto regional, donde el 37% de los hogares están encabezados por mujeres, por lo que garantizar una atención específica es una estrategia capaz de limitar el efecto de los desastres naturales en la profundización de la pobreza y la violencia en la región y en el país.

Para la prevención de la explotación y el abuso sexual, las Naciones Unidas han proporcionado una línea directa para dar seguimiento a estos casos y otras formas de abuso, corrupción y fraude. Una de las ventajas es el hecho de que los operadores hablan los principales idiomas locales, lo que facilita el suministro de información y asistencia (USAID, 2020).

Seis meses después del ciclón Idai, UNICEF estimó que casi un millón de personas, incluidos 160 mil niños, sufren escasez de alimentos y empeoran el estado nutricional, con un grave riesgo de perder la vida. Esto simboliza la incidencia de los ciclones Idai y Kenneth en regiones que ya enfrentaban problemas nutricionales, lo que confirma la continuación fundamental de las acciones preventivas. Por esta razón, se reforzaron algunas medidas: detección de desnutrición aguda en más de 735 mil niños menores de cinco años, con más de 400 mil que se evaluarán en febrero de 2020; tratar a casi 10 mil niños desnutridos con suplementos alimenticios terapéuticos; apoyar a brigadas móviles innovadoras del Ministerio de Salud de Mozambique, llegando a comunidades remotas con servicios integrados de salud y nutrición (UNICEF, 2020).

Más de un millón de personas aún viven en casas destruidas o dañadas por los ciclones Idai y Kenneth. Casi 92.5 mil personas permanecen desplazadas en 71 espacios de reasentamiento en las regiones central y norte del país, que necesitan alimentos, educación y servicios de salud. Se requieren más recursos humanitarios para que las personas afectadas salven sus vidas y mantengan a sus familias (OCHA, 2019).

CONSIDERACIONES FINALES

Los más de cien convenios internacionales en el campo del derecho internacional humanitario son complejos normativos destinados principalmente a conflictos armados interestatales. Por lo tanto, se presta poca

atención a las convenciones internacionales específicas diseñadas para gobernar los programas de asistencia humanitaria en caso de desastres naturales. A través de ellos, se podría crear una protección legal internacional dirigida a los estados económicamente desfavorecidos, proporcionada por países económicamente más sólidos, basada en los principios del Derecho Internacional, como el respeto a la soberanía nacional de los estados y la no injerencia en sus asuntos internos, cooperación y solidaridad, basadas en el principio de buena fe.

A partir de la ocurrencia del ciclón Idai, fue posible abordar varios problemas relacionados con el proceso de ayuda humanitaria en países económicamente desfavorecidos. El volumen de recursos recibidos es muy importante, sin embargo, es esencial crear las condiciones necesarias para fortalecer la capacidad del país para satisfacer los problemas básicos de las poblaciones afectadas, de modo que cuando cese la ayuda humanitaria y disminuyan las asociaciones de calamidades, el gobierno pueda gestionar de forma autónoma sus propios problemas y garantiza servicios y productos básicos, especialmente la protección de los derechos fundamentales.

El país todavía está tratando de resolver los problemas del ciclón Idai y está buscando más ayuda humanitaria. La ciudad de Beira se está recuperando lentamente. Las iniciativas privadas (particulares y empresas privadas) están haciendo todo lo posible para rehabilitar sus hogares y fábricas. Sin embargo, el sector público sigue dependiendo del inicio de la ejecución de los programas institucionales. Las promesas de ayuda financiera hechas en la Conferencia Internacional de Donantes en Beira, en 2019, todavía no se han cumplido, lo que limita la ejecución del Programa de Reconstrucción Post-Ciclón de Idai.

REFERENCIAS

ABDULA, A.; TAELA, K. *Avaliação das capacidades de gestão do risco de desastres*. Netherlands Climate Change Studies Assistance Programme, Phase I. Maputo, 2005.

AYLLÓN, B. P. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, São Paulo, v. 5, n. 8, p. 5-23, jan. 2006.

BRETT, E. A. Explaining aid (in) effectiveness the political economy of

aid relationships. *International Development*, n. 16-176, 2016.

COSACA. *Leave no one behind*: ensure the needs of women and girls are prioritized at the Beira Conference 2019. Disponible en: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/leave-no-one-behind-ensure-the-needs-of-women-and-girls-are-prioritized-at-the-620810>. Acceso: 12 de febrero. 2020.

DONNELLY, J. Human rights and human dignity: an analytic critique of non-Western conceptions of human rights. *The American Political Science Review*, v. 76, n. 2, p. 303-316, jun. 1982.

FOLEY, C. *Mozambique: a case study in the role of the affected state in humanitarian action*. London: Overseas Development Institute, 2007.

GHA – GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *GHA Report 2012*. Somerset: Development Initiatives, 2012.

GÓMEZ-GALÁN, M.; SANAHUJA, JA. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL, 1999.

HUMANITARIANRESPONSE-MOZAMBIQUE. Disponible en: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/mozambique>. Acceso: 12 de febrero. 2020.

INGC – INSTITUTO NACIONAL DE GESTÃO DE CALAMIDADES. *Balanço da época chuvosa e ciclónica 2018-2019*. Maputo: INGC, 2019.

MANNING, C.; MALBROUGH, M. Bilateral donors and aid conditionality in post-conflict peacebuilding: the case of Mozambique. *Journal of Modern African Studies*, v. 48, n. 1, p. 143-169, 2010.

MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique*. Maputo: Imprensa Nacional, 2004.

MOÇAMBIQUE. *Informação dos danos ambientais pós ciclone*. Governo da Província de Sofala, Direção Provincial da terra, ambiente e desenvolvimento, 2019b.

MOÇAMBIQUE. *Moçambique Ciclone Idai: PDNA avaliação de necessidade pós- desastre*. Maputo: República de Moçambique Conselho de Ministros, 2019a.

MOÇAMBIQUE. *Plano Director para a Redução do Risco de Desastres*

2017 – 2030. Maputo: República de Moçambique Conselho de Ministros, 2017.

MOÇAMBIQUE. *Resolução* n. 18/99, de 10 de junho de 1999. Política de Gestão de Calamidades. Disponible en: http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Mozambique/MZ_Politica_Estao_Calamidades.pdf. Acceso: 20 de enero. 2020.

MOÇAMBIQUE: VÍTIMAS do ciclone forçadas a trocar sexo por comida. *Human Rights Watch*, 25 abr. 2019c. Disponible en: <https://www.hrw.org/pt/news/2019/04/25/329575>. Acceso: 12 de febrero. 2020.

MOLENAERS, N. *et al.* Political conditionality and foreign aid. *World Development*, v. 75, 2015.

OCHA – OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Mozambique: urgent humanitarian priorities*. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-urgent-humanitarian-priorities>. Acceso: 20 de enero. 2020.

UNICEF – UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN’S EMERGENCY FUND. *Mozambique Humanitarian Situation Report N.15 (January – December 2019)*. *Reliefweb*, 28 fev. 2020. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-humanitarian-situation-report-no-15-january-december-2019>. Acceso: 12 de febrero. 2020

USAID – U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Southern Africa-Tropical Cyclones*. Disponible en: : <https://www.usaid.gov/cyclone-idai>. Acceso: 12 de febrero. 2020.

VALE PEREIRA, M. A. *Noções fundamentais de Direito Internacional Humanitário*. Coimbra: Coimbra, 2014.

ZORMELO, D. *Is aid conditionality consistent with national sovereignty?* London: Overseas Development Institute Portland House, 1996.

Artículo recibido el: 31/03/2020.

Artículo aceptado el: 29/06/2020.

Cómo citar este artículo (ABNT):

MATOS, P. A.; NDAPASSOA, A. M. Ciclón Idai y los desafíos de la ayuda humanitaria en Mozambique. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n.

38, p. 167-189, mayo/ago. 2020. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1819>. Acceso: día del mes. año.