

ACCIÓN EXTERIOR HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA CON ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LAS CATÁSTROFES NATURALES. ANÁLISIS DEL CASO DE CUBA.

Rafael Chelala Riva, 2008

I. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

De todos es sabido que Cuba es un país que da mucho de que hablar en la escena internacional. Desde el punto de vista de la Unión Europea, como organización internacional, ha venido condenando, más enérgicamente desde 1996 con la adopción de la Posición Común, graves violaciones de los derechos humanos. Últimamente se ha abierto una línea o posibilidad de diálogo y el recientemente creado Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha retirado al país de su lista de países bajo vigilancia especial. No porque en Cuba se vean progresos palpables en material de derechos humanos ni en el proceso de democratización, sino posiblemente porque debido a la enfermedad y senilidad del Comandante Fidel Castro, se intenta abrir una ventana al cambio, cercenando la presión de las sanciones internacionales sobre el gobierno y la población de la isla caribeña.

Las misiones diplomáticas, los relatores, los periodistas, la oposición al régimen interna y externa, las organizaciones no gubernamentales, todos han tenido problemas a la mínima crítica al régimen y más aún cuando se toca el tema de los presos políticos, reconocidos y condenado no solo por organizaciones no gubernamentales, sino por las instituciones europeas a través de instrumentos de promoción de los derechos humanos y la democracia. Pero, ¿Cómo reacciona Cuba ante una situación de emergencia en la cual se le brinda el apoyo internacional? ¿Cuáles y cuándo han sido estas intervenciones?.

En el caso que nos ocupa, empezaremos por analizar como se instrumenta esta ayuda en la acción exterior de la Unión Europea y más concretamente en casos de catástrofes naturales y emergencias. También partiendo del análisis operativo diferenciaremos ciertos aspectos que pueden ser de interés, en la acción de la Unión Europea y sus instituciones en el plano exterior.

II. ASPECTOS BASES DE LA ACCIÓN HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA

II.I. ECHO: LA OFICINA DE AYUDA HUMANITARIA DE LA COMISIÓN EUROPEA

El fundamento jurídico de la acción humanitaria de la Unión Europea se encuentra en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea¹. En su título vigésimo y en su artículo 179, con referencia a los objetivos enunciados en el artículo 177 y al procedimiento del artículo 251.

La ayuda humanitaria de la Unión Europea es la asistencia de la Unión Europea a terceros países que sean víctimas de catástrofes naturales, catástrofes de origen humano, crisis estructurales a través del suministro de bienes y/o servicios o ayuda de carácter preventivo.

El objetivo fundamental es la prevención y reducción del sufrimiento humano, y los destinatarios las personas vulnerables priorizando países en desarrollo, sin distinción por razones de sexo, edad nacionalidad o pertenencia política.

El carácter de la ayuda es no reembolsable siendo un elemento esencial de la presencia de la Unión Europea la necesidad de centralizar la toma de decisiones de forma unitaria y coherente.

Con este objetivo, se crea el uno de marzo de 1992 ECHO², la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea que actúa de forma indirecta y a través de una serie de socios en una lista cerrada que son los que

¹ Versión consolidada disponible en Internet (pdf.) en la página de la Unión Europea: http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/EC_consol.pdf

² La nota de prensa de la comisión está disponible en Internet en http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/partnership/fpa_en.pdf

ejecutan sobre el terreno el mandato de la Oficina³. Entre los socios están agencias de las Naciones Unidas, la Cruz Roja, otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Según el tipo de necesidad del Estado o región destinataria, la ayuda puede ser de urgencia, alimentaria o ayuda a refugiados y desplazados. Esta ayuda se destinará siempre en función de la importancia de las necesidades y la vulnerabilidad de población.

La ayuda de urgencia tiene carácter excepcional, y atiende a problemas inmediatos como pueden ser las catástrofes naturales. Se desplazan a la zona productos de primera necesidad: medicamentos, alimentos, refugios, combustible y personal de apoyo y se financian reparaciones esenciales para la subsistencia y evitar grandes desplazamientos como pueden ser pozos de agua en el supuesto de carestías o la construcción de bancales en el caso de inundaciones.

La ayuda alimentaria se destina a regiones afectadas por escasez generalizada de alimentos. Este tipo de ayuda también se puede solapar, como hemos visto, con la ayuda de urgencia al ser los alimentos un producto de primera necesidad, es la llamada "ayuda alimentaria de emergencia".

La ayuda a los refugiados asiste a los éxodos de poblaciones por distintas situaciones impulsando la autosuficiencia de los desplazados.

Funcionalmente ECHO depende de la Comisión Europea y tiene su sede en Bruselas.

En cuanto al proceso de la actividad de ECHO, en primer lugar se recoge información, se delibera sobre las medidas y se liberan los recursos. Posteriormente los socios de ECHO en sus distintas especialidades realizan los proyectos encomendados y financiados por la Oficina.

Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria. (Diario Oficial L163 de 2.7.1996). Disponible en Internet en http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=1996&nu_doc=1257

³ Para ser exactos 207 socios, la lista está disponible en Internet en la dirección: http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/fpa_partners.pdf

La Unión Europea es el mayor donante mundial en crisis humanitarias⁴. Solamente en alimentos se destinarán este año 217 millones de euros⁵ y más de 500 millones de euros en financiación de proyectos humanitarios⁶. Esto supone que la Unión Europea aporta más del 50% de la ayuda internacional⁷ (incluyendo las aportaciones de los Estados miembros). La financiación de la ayuda que presta la Unión Europea directamente y en gran parte a través de ECHO proviene de su presupuesto general y del Fondo Europeo de Desarrollo⁸, financiado directamente por los Estados miembros.

ECHO, además de la asistencia en los supuestos vistos, cubre otras funciones:

- 1) Realiza estudios sobre estrategia en acciones y operaciones humanitarias con el fin de disminuir y mitigar el sufrimiento de los afectados con acciones más efectivas (DIPECHO).
- 2) Supervisa y coordina proyectos humanitarios.
- 3) Promueve y coordina acciones preventivas.
- 4) Facilita a sus socios ayuda técnica.
- 5) Informa a las instituciones europeas sobre temas humanitarios en Europa y fuera de Europa.
- 6) Financia estudios en el campo humanitario en el ámbito universitario (NOHA: NETWORK ON HUMANIAN ASSISTANCE)⁹

En cuanto a los socios de ECHO, como ya hemos indicado, se encuentran en una lista cerrada. Las organizaciones no gubernamentales deben de aplicar conforme al Reglamento sobre la ayuda humanitaria¹⁰ pero pueden ser "socios" para proyectos concretos y puntuales por motivos estratégicos, otros que no estén

⁴ Las estadísticas de ayuda están disponibles en Internet en http://ec.europa.eu/echo/statistics/echo_en.htm

⁵ Véase en http://ec.europa.eu/echo/field/foodaid/index_en.htm

⁶ Véase en http://ec.europa.eu/echo/presentation/background_en.htm

⁷ Véase en <http://Europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r10002.htm>

⁸ Fondo Europeo de Desarrollo (FED) / *European Development Fund (EDF)*. Véase <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12102.htm>

⁹ Para más información véase la página de NOHA en Internet: <http://www.nohanet.org/>

¹⁰ Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria. Disponible en Internet en la dirección: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=1996&nu_doc=1257

en la lista, después de realizarse comprobaciones con autoridades nacionales. Tengamos en cuenta la importancia de los socios ya que son los que gestionan directamente a los proveedores y no ECHO¹¹. La canalización de ayudas se realiza a través del "Contrato Marco de Paternariado"¹².

Para entender las distintas categorías de crisis, hay un documento interesante de la Unión Europea, "Vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo"¹³ (VARD). Este documento nos ayudará también a entender el significado de la llamada "Zona Gris" que se sitúa entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo. El documento desarrolla la *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, de 23 de abril de 2007*. La finalidad de dicho documento es gestionar de la mejor forma el espacio entre los dos tipos de ayuda. La primera, la ayuda humanitaria, como hemos visto, que tiene una perspectiva de corto plazo y la segunda, la ayuda al desarrollo, que tiene una faceta de largo plazo. Entre ellas está la llamada zona gris, el objetivo es cubrir de la manera más adecuada la transición entre las dos.

Para ello se diferencian las crisis según las siguientes categorías dependiendo de la naturaleza del detonante:

- Catástrofe natural, donde es más fácil suministrar ayuda ya que normalmente cuenta con la buena voluntad de los gobiernos beneficiarios¹⁴. Se intentará garantizar la supervivencia sin olvidar las estrategias a largo plazo¹⁵.

¹¹ Los socios de ECHO no deben de considerarse únicamente como "subcontratados" o implementadores de proyectos. El éxito se basa en que sean responsables de cumplir los objetivos fijados por ECHO o por los programas de DIPECHO.

¹² *Framework Partnership Agreements (FPA)*. Actualmente el vigente es de fecha 1 de enero de 2004 que sustituye a los anteriores de los años 1998 y 1993. Disponible en Internet en http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/partnership/fpa_en.pdf. Para agencias de las Naciones Unidas el documento es el *EC/UN Financial Administrative Framework Agreement (FAFA)* de fecha 29 de abril de 2003 y disponible el texto en internet en http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/partnership/fpa_en.pdf

¹³ Disponible en Internet en: <http://Europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r10002.htm>

¹⁴ Añadimos a la práctica literalidad con la que transmito el contenido del documento la palabra "normalmente", ya que siendo verdad y un hecho que en cualquier tipo de catástrofe natural la ayuda suele ser muy agradecida, hay casos en los que con una cierta ironía se ha aprovechado para ofrecerla a países mucho más capaces económica y logísticamente. Es el caso de las inundaciones en Estados Unidos por el paso del huracán *Katrina*, donde países como Cuba o Venezuela ofrecieron personal médico y otro tipo de colaboración que por supuesto fueron rechazados. Recordemos que la popularidad del Presidente de los Estados Unidos se situó por las consecuencias de la terrible catástrofe en el valor histórico más bajo del 41% (<http://www.zogby.com>). Es por esto, que en términos generales

- Conflictos violentos, donde la complicación aumenta debido a que requiere un análisis más exhaustivo la situación y de los receptores y forma de prestar la ayuda. Tengamos en cuenta que por la misma naturaleza de la crisis, hay por lo menos dos partes enfrentadas, dificultando la neutralidad y aumentando las posibilidades de que la ayuda se desvíe a otros fines indeseados. Se trabajará por fases y evitando las consecuencias negativas.
- Crisis estructurales y de otros tipos, normalmente se trata de crisis endémicas donde en muchos casos son las políticas de los Estados los que mantienen o se ven incapaces de administrar la crisis. Se procurará mejorar la estructura institucional y favorecer la industria y el comercio.

II.II. PREVENCIÓN: PROGRAMAS DIPECHO

Otra función importante que hemos visto de ECHO es la mitigación de desastres a través del Programa de Acción para la preparación y prevención de desastres DIPECHO (1994). Su objetivo es reducir la vulnerabilidad y cuando la crisis es a largo plazo se elabora un PLAN GLOBAL.

DIPECHO pasa a ser por lo tanto uno de los tres pilares de ECHO en sus estrategias de prevención y preparación ante catástrofes naturales, siendo los otros dos, ser el cauce principal de control del flujo de información sobre las actividades de prevención y preparación ante desastres, y dar apoyo en las regiones para que se produzca la cooperación e integración de todos los agentes externos, incluyendo los propios de la Unión Europea.

debemos de referirnos a países que estén dispuestos a recibir la ayuda y que coyunturalmente sea posible la recepción de la misma, es decir, en general países del llamado "tercer mundo".

¹⁵ Entre las actividades de ECHO también está el desarrollo y supervisión de informes sobre valoración de las llamadas "crisis olvidadas" que muchas de ellas tiene su origen en catástrofes naturales. Esta información, a la que también se hace referencia en otros documentos de ECHO, se denominan *Forgotten Crisis Assessments (FCA)*. Véase a modo de ejemplo el último disponible en Internet que corresponde al año 2005 en la dirección http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/strategic_methodologies/forgotten_crisis_data_2005_en.pdf

Al hablar de "crisis olvidadas" nos referimos *grosso modo* a las que dejan de cubrir los medios de comunicación y por lo tanto salen de la actualidad con todo lo que esto conlleva. Muchas *ONGs* también realizan este tipo de informes, a modo de ejemplo Médicos sin Fronteras. Disponible en Internet en http://www.msf.es/images/INFORME%20TOP%20TEN%20DEF_tcm3-4869.pdf

La base del desarrollo de DIPECHO es que el 97% de los desastres por catástrofes naturales se producen en países subdesarrollados, y como es lógico suelen afectar además a las poblaciones más vulnerables que se ven sin posibilidad de afrontarlos. Además, la mayoría de los fenómenos de la naturaleza que les afecta, se dan por sorpresa aunque a nivel local y dependiendo de las zonas, sí que se puede llegar a intuir donde está la mayor vulnerabilidad y reducirla. Siendo conscientes de que aproximadamente el 16% del presupuesto de ECHO atiende a ayudas de emergencia relacionados con fenómenos de la naturales fuera de las fronteras europeas, DIPECHO a elaborado un programa de prevención dividido en seis regiones del mundo¹⁶.

También tengamos en cuenta que cuando se produce una catástrofe natural inesperada, como puede ser el Tsunami que afectó a Asia, se deben de activar unos mecanismos de prevención ante la posibilidad de que se repita y analizando dónde han estado los puntos más débiles que en ocasiones futuras y con una acción preventiva, pueda reducir el número de muertos e infraestructuras afectadas. Así ECHO participó muy activamente en la conferencia mundial organizada por las Naciones Unidas tras el desastre en virtud de la Resolución de la Asamblea General A/RES/58/214¹⁷. La Conferencia "*World Conference on Disaster Reduction*" (WCRD) tuvo lugar en Hyogo (Japón)¹⁸, entre los días 18 y 22 de enero de 2005¹⁹. De las conclusiones de la conferencia saldría el documento *Hyogo Framework for Action 2005-2015* ²⁰

¹⁶ Desde su creación ECHO a invertido en prevención de desastres más de 120 millones de euros: La división por regiones, corresponde a: Caribe, América Central, América del Sur, Asia central y sur-este de Asia. Las acciones de prevención se llevan a cabo también por los socios de ECHO.

¹⁷ Disponible en Internet en <http://www.unisdr.org/wcdr/back-docs/docs/a-res-58-214-eng.pdf>

¹⁸ La conferencia se celebra tan solo unos días después del tsunami, que tuvo lugar el 26 de diciembre de 2004. Tras revisar la lista de asistentes y las fechas de las que estamos hablando parece utópico que se produjese esta reunión en tan corto plazo de tiempo, pero se produjo.

¹⁹ Disponible en Internet una completa web con información sobre la conferencia en <http://www.unisdr.org/wcdr/>

²⁰ Disponible en Internet en <http://www.unisdr.org/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>. Recordemos que anteriormente, ya las Naciones Unidas habían presentado un programa de objetivos con misma fecha de caducidad, mucho más amplio y en los que curiosamente no se alude de forma directa a la prevención de desastres naturales. Nos estamos refiriendo a los llamados *Millenium Development Goals* que son ocho:

- 1) Erradicar la pobreza y hambrunas extremas.
- 2) Conseguir educación primaria universal.
- 3) Promover la igualdad entre el hombre y la mujer.
- 4) Reducir la mortalidad infantil.
- 5) Mejorar la prestación sanitaria a mujeres embarazadas.
- 6) Combatir el SIDA y otras pandemias como la malaria.
- 7) Asegura la *sostenibilidad* medioambiental.
- 8) Desarrollar una alianza global para el desarrollo.

con un objetivo fundamental durante estos diez años, la reducción sustancial por desastres de vidas y recursos sociales, económicos y medioambientales de comunidades y países²¹.

Por lo tanto, la función de "preparación" y "prevención" para el caso de desastre es de una vital importancia y así lo entiende la Comisión dentro de sus estrategias a través de ECHO. Ejemplos de base jurídica de este interés, los encontramos en la mencionada Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento COM (2001) 153 final 153 de 23.04.2001: "Evaluación de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo"²² o la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM (2002) 82 final de 13.02.2002: "Hacia una asociación a favor del desarrollo sostenible"²³.

En la primera de ellas, se hace referencia literal a que *"es preciso prestar una mayor atención a la capacidad de respuesta ante las catástrofes y a la prevención tanto en las estrategias y programas de ayuda humanitaria como en las estrategias y programas de cooperación al desarrollo"*. En la segunda comunicación se fija como objetivo de la acción comunitaria *"integrar la prevención de las catástrofes en las políticas comunitarias de desarrollo y medioambiente"*.

Como más adelante veremos, cuando entremos en el área del Caribe a la que obviamente pertenece Cuba, en esta región y dada la continua amenaza de catástrofes naturales, la actividad de DIPECHO toma un papel fundamental y así se refleja en el Acuerdo de Cotonou, firmado por la Unión Europea y los países de África, Caribe y del Pacífico en 2000, donde entre los campos de cooperación se incluyen las iniciativas regionales para la preparación y mitigación de desastres.

Otra base jurídica importante es el anteriormente mencionado Reglamento 1257/96 que ya en su artículo primero y refiriéndose al mandato de ECHO se refiere a que "Esta ayuda abarcará asimismo acciones de

La evolución de los ambiciosos objetivos se revisa anualmente por las Naciones Unidas.

Véase la web de las Naciones Unidas en relación a esta materia: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

²¹ Literalmente, en inglés, extraído del documento de referencia: *"The substantial reduction of disasters losses, in lives and in social, economic and environmental assets of communities and countries"*

²² http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0153es01.pdf

²³ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0082es01.pdf

preparación previa ante los riesgos y acciones de prevención de catástrofes o circunstancias excepcionales semejantes”.

II.III. ECHO Y LAS NACIONES UNIDAS

La acción de ECHO está muy unida a las Naciones Unidas con el fin de crear sinergias entre la Oficina de la Unión Europea y las organización internacional. En este sentido hay un documento importante de la Comisión, La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de mayo de 2001²⁴. Esta relación se produce, entre otros motivos, porque la Unión Europea a través de ECHO es uno de los principales donantes a agencias especializadas de las Naciones Unidas por lo que se hace necesaria y exigible una colaboración muy efectiva. La interacción se produce a dos niveles, en cuanto al desarrollo de políticas y a nivel operacional. A pesar de todo se reconoce en el documento que la coordinación no es todo lo buena que debería de ser, en parte por el papel limitado que tienen las agencias receptoras de la ayuda²⁵.

También destacar y más en relación a los planes de ECHO de prevención (DIPECHO) la declaración de las Naciones Unidas para la reducción de impacto de desastres naturales: "*International Decade for Natural reduction*" (90-99)²⁶. Los programas de DIPECHO se relacionan así también íntimamente con los de las Naciones Unidas.

²⁴ COM/2001/231/final disponible en Internet en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0231en01.pdf

²⁵ Para profundizar en este tema, ver el documento de la Unión Europea: *Building an effective partnership with the United Nations*, disponible en la web de la Unión Europea en la dirección <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12600.htm>

²⁶ Las Naciones Unidas, tienen una completa web del ISDR (International Strategy for Disaster Resolution). Disponible en Internet en <http://www.unisdr.org/>

III. LA AYUDA HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN CUBA

III.I. SITUACIÓN

Intentado esquivar entrar en temas más generales sobre lo que han supuesto las políticas de la Unión Europea con Cuba y los intentos de la primera en su acción exterior de promover la democracia y los derechos humanos²⁷, vamos a analizar el recorrido histórico de la acción de ECHO en Cuba, que pasa de la ayuda en crisis humanitarias a una ayuda a más medio y largo plazo al considerarse por la Unión Europea que Cuba tiene un problema estructural más que de crisis humanitarias puntuales.

La Oficina inicia sus actividades en Cuba en el año 1993²⁸ un año después de su puesta en marcha y por una catástrofe natural, de las que normalmente afectan a esta zona del Caribe. En éste caso, un ciclón llamado "la tormenta del siglo" en la que participan dos socios españoles ACSUR²⁹ y Cruz Roja Española. Los vientos dentro de la categoría de huracán y las inundaciones, afectaron a más de 30.000 viviendas y ocasionaron pérdidas estimadas en 1.000 millones de dólares. La acción de ECHO consistió en a través de los socios, distribuir alimentos y medicinas para cubrir las necesidades básicas de 200.000 personas.

En cuanto a la atención en el caso de catástrofes naturales, se han referido a los fenómenos propios de la región, inundaciones y huracanes principalmente debido a la situación de la isla en el mar Caribe con temporadas de ciclones y depresiones que anualmente se producen entre los meses de junio y noviembre. También, Cuba tiene una cierta amenaza sísmica por su situación entre las placas de Norteamérica y del Caribe y específicamente la llamada placa de *Gonabe*. Esta amenaza sísmica a pesar de terremotos en

²⁷ Sobre este asunto, CHELALA RIVA, RAFAEL, *Unión Europea, democracia y derecho humanos. Acción exterior de la Unión Europea: el caso de Cuba*. Actualidad Administrativa. Nº5 Marzo 2007. La Ley

²⁸ La Oficina del Servicio de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea para el Caribe, se encuentra en Santo Domingo (República Dominicana), aunque Cuba depende de la Oficina regional de América sita en Managua (Nicaragua).

²⁹ ACSUR-Las Segovias. Es un socio habitual de ECHO en CUBA:

"Desde 1994 se han llevado a cabo siete Planes Globales o acciones de gran envergadura coordinadas con distintas ONG europeas, con el objetivo de afrontar la crisis de desabastecimiento de insumos básicos para el funcionamiento del sistema de salud cubano. ACSUR ha participado en todas ellas, ocupándose del suministro de diversos productos. De manera paralela se han ejecutado proyectos de rehabilitación, de complejidad y dimensiones cada vez mayores, con resultados altamente satisfactorios."

décadas anteriores, no a causado intervenciones de emergencia en la Isla desde el periodo en que ECHO está en funcionamiento.

Así, aparte de la mencionada "tormenta del siglo", se ha prestado ayuda a Cuba³⁰ con ocasión de catástrofes naturales en:

- Las Inundaciones de noviembre de 1993: Participando como socio el Comité Internacional de la Cruz Roja. La actividad principal se basó en el suministro y logística de productos médicos de carácter higiénico sanitario y material para hospitales. (Euros 300.000).
- El Ciclón Gordon (1994): Interviene como socio la Cruz Roja para suministrar productos básicos y de apoyo logístico, material sanitario y productos higiénicos, también medicamentos para la población afectada. (Euros 350.000).
- El Huracán Lily (1996): Los socios de ECHO sobre el terreno fueron el MPDL³¹ y Médicos sin Fronteras, ambos socios españoles. Suministraron ayuda médica enviando material sanitario para prevenir el riesgo de epidemias. También se distribuyeron medicamentos para las enfermedades respiratorias agudas y patologías infecciosas.(Euros 600.000).
- El Huracán George (1998): Médicos del Mundo y Cruz Roja intervienen para la reparación de infraestructuras de viviendas y conseguir agua potable. (Euros 500.000).
- El Huracán Michelle (2000): Intervienen dos organizaciones españolas, ANNF³² y el MPDL. El mandato es el suministro de medicamentos a albergados y otras personas afectadas con el huracán. (Euros 500.000)³³

³⁰ Fuente: *European union humanitarian aid to Cuban People*. Oficina de Ayuda Humanitaria ECHO, Bruselas 2001. Periodo hasta 2001, otras actuaciones posteriores son por ejemplo, en el año 2002 los huracanes Lili e Isidore que afectaron a Pinar del Río e Isla de la Juventud.

³¹ Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. <http://www.mpdlgranada.com/>

³² Asociación Navarra Nuevo Futuro. <http://www.nuevo-futuro.org/>

³³ Fuente: *European union Humanitarian aid to Cuban people. Activities carried out from 1993 until 2003*. ECHO, Bruselas 2001.

Independientemente de estas ayudas de emergencia, en el año 2000, la Comisión decide cambiar la estrategia con Cuba, ya que no se considera un país en situación de emergencia generalizada sino con problemas dentro del ámbito estructural, pasándose a financiar proyectos con las adversidades políticas y operativas que todo esto supone en Cuba³⁴.

Un importante participante en la ayuda humanitaria en Cuba ha sido la Iglesia Católica. Así por ejemplo Caritas, socio de ECHO, ha participado desde el primer año en Cuba con ECHO en un enorme proyecto al que se destinaron 5,5 Millones de Euros solo en 1993. Se trata de una epidemia de Neuritis Óptica³⁵ que en la primera fase y con otros socios, se distribuyeron paquetes familiares de refuerzo de alimentación, además de componentes para la producción de vitamina B. La ayuda se canalizó en varias fases con negociaciones iniciales por parte de los socios con el gobierno de Cuba, estableciendo los hospitales como puntos de distribución. La epidemia se achacaba principalmente a la mala alimentación y fue necesaria la distribución por toda la Isla. Además de la falta de colaboración por el gobierno cubano; recordemos que muy recientemente el Comandante Fidel Castro ha calificado esta ayuda como “fuente de compraventa y negocios ilícitos³⁶”; el problema grave llegó al intentar atender a las prisiones cubanas. Así se pidió ayuda a la oficina de Caritas cubana como negociador con el gobierno de Cuba que se negó a que los presos fueran atendidos³⁷. Esto en el caso de Cuba y de cara a la Unión Europea tiene una especial relevancia, recordemos que desde la Posición Común se viene pidiendo la liberación de presos políticos reconocidos

³⁴ Véase: “Cuba y la Unión Europea”. Informe de desarrollo de la Comisión Europea. Disponible en Internet en http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/brochure_cuba_es.pdf

³⁵ Inflamación del nervio óptico que puede causar una pérdida súbita y parcial de la visión en el ojo afectado. (National Library of Medicine).

³⁶ Literalmente manifestado por Fidel Castro el 17 de julio de este mismo año. Véase en Internet en la dirección: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2007/esp/f170607e.html>

Posiblemente el Comandante se refiera a que ante la falta de colaboración del gobierno se tuvieron que introducir medicamentos a través de pilotos de aerolíneas comerciales con unas destacadas ausencias de la Comisión Europea en el asunto. De cualquier forma la intervención de Fidel Castro es tremendamente desafortunada, a mayor abundamiento en un país en el que económicamente se depende tanto de la ayuda humanitaria, entre otros y paradójicamente de los Estados Unidos de América que a pesar del embargo siguen enviando ayuda de emergencia a Cuba e importantes remesas. Pensemos que la mayoría de la población cubana sigue viviendo de libreta de abastecimiento, llamada “canasta básica” y que la supervivencia del país sería imposible sin el apoyo y ayuda exterior.

³⁷ Fue el mismo Ministerio de Salud Pública de Cuba (MINSAP), el que denegó la solicitud oficial de Caritas a entrar en las cárceles cubanas. (Fuente: Caritas España). El mismo Ministerio el 10 de enero de 2001, prohibió a los médicos prescribir medicinas para ser adquiridas a través de las Iglesias Católicas bajo pena de “severas sanciones” (Fuente: Caritas Europe).

incluso con Premios Sajarov a la libertad de conciencia por el Parlamento Europeo, que el gobierno cubano no ha dudado en calificar como “mercenarios del imperio”³⁸ en distintas ocasiones. El hecho es que desde 1990, organizaciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) no es admitido por las autoridades cubanas en las cárceles. Pensemos en la gravedad de la situación, poniendo otro caso similar tan criticado por la Unión Europea como es Guantánamo³⁹, donde las autoridades Norteamericanas si que aceptan las vistas periódicas del CICR.

Para tener aún más conciencia de la situación de las prisiones cubanas, según la organización de derechos humanos *Human Rights Watch* (HRW), Cuba cuenta con “uno de los mayores números de prisioneros *per cápita* de Latinoamérica y el Caribe”. Las mismas autoridades cubanas en 1996 informaron que “existen cuarenta cárceles de máxima seguridad y treinta, con menor seguridad, además de doscientos campos de trabajos forzados”⁴⁰.

³⁸ Profundizando sobre este tema vuelvo a remitir a la publicación de este mismo autor. CHELALA RIVA, RAFAEL, *Unión Europea, democracia y derecho humanos. Acción exterior de la Unión Europea: el caso de Cuba*. Actualidad Administrativa. N°5 Marzo 2007. La Ley

En la publicación, se trata con mayor detalle la Posición Común y su evolución, los Premios Sajarov a Oswaldo Payá y las “Damas de Blanco” y la *condicionalidad* que se impone con el instrumento de la cláusula democrática con respecto a Cuba por la Unión Europea.

Respecto a la calificación de “mercenarios políticos” de los calificados presos políticos por la Unión Europea y distintas organizaciones no gubernamentales, recientemente así fueron calificados por el canciller Perez Roque, entre otras ocasiones en la reciente visita del Ministro español de Asuntos Exteriores. Véase por ejemplo diario ABC de fecha 4 de marzo de 2007. Pág. 14. Titular: “Moratinos acepta hablar con Cuba de derechos humanos sin incluir los presos”. Extraemos texto literal:

“... Según el canciller cubano, en Cuba no hay nadie preso por sus ideas sino “mercenarios” al servicio de los Estados Unidos o terroristas, y su tratamiento “es un asunto interno que no discutimos –dijo– con otros países ...”

³⁹ El Parlamento Europeo con respecto a los detenidos en Guantánamo realizó una Recomendación al Consejo de fecha 10 de marzo de 2004 relativa al derecho de los detenidos a ser juzgados inmediatamente y tener un juicio justo, máxime siendo algunos de ellos ciudadanos europeos. Posteriormente y tomando como antecedente esta Recomendación así como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, hay una Resolución de 28 de octubre de 2004 sobre Guantánamo en la que reconociéndose a los Estados Unidos el haber avanzado en el acceso de algunos prisioneros a ciertas garantías judiciales, se pide al gobierno de dicho país “una investigación imparcial e independiente de las denuncias de torturas y malos tratos inflingidos a todas las personas que se encuentran privadas de libertad bajo la custodia de los Estados Unidos”. En una reciente resolución de 13 de junio de 2006, se mencionan ciertas técnicas de interrogatorio inhumanas entendiendo que efectivamente se están aplicando con los prisioneros de Guantánamo. Op. cit., CHELALA RIVA, RAFAEL.

⁴⁰ “Cuba’s repressive machinery”, *Human Rights Watch*, 1999. Disponible en internet en <http://www.hrw.org/reports/1999/cuba/>

ECHO, desde su inicio de actividades en Cuba, tuvo que aceptar que el gobierno fuera quien le asignara las instituciones estatales beneficiarias y toda la ayuda debía de ser canalizada a través de canales controlados por el gobierno, lentos e ineficientes⁴¹. Existen varios controles de supervisión por parte del gobierno de la ayuda que se recibe a través de ECHO. En primer lugar a la llegada de los bienes a la aduana, luego al llegar a la institución beneficiaria y finalmente hay controles puntuales en la entrega a los beneficiarios finales. Incluso han existido acusaciones por parte del gobierno, que no han podido probarse, de meter panfletos políticos en paquetes familiares, dificultando enormemente la canalización de la ayuda y causando que el voluntariado en ocasiones se encontrara en situaciones de gran impotencia. La corrupción también ha sido reconocida por ECHO que declaró que “el robo de medicinas para enfermedades no crónicas por parte del personal e instituciones es comprensible hasta cierto punto”. Hay ONGs que han denunciado que algunos de los productos básicos canalizados a través del gobierno, luego se han destinado a otros fines como la venta en las tiendas que operaban en dólares. Todo esto ha generado una situación de bloqueo interior de la ayuda que ha ido apartando a ECHO, entre otros donantes, de Cuba⁴². Incluso en la evaluación que se hace de DIPECHO en la región⁴³, se hace referencia expresa a las trabas que existieron con los visados para acceder a Cuba, que finalmente se pudieron solucionar⁴⁴.

⁴¹ "Informe sobre el Trabajo Social y Humanitario de Instituciones de la Iglesia Católica en Cuba". Bisdon Róterdam. Caritas Europe. Bruselas, 2001.

En relación a las dificultades de ONGs europeas católicas en Cuba, véase también el informe “Las iglesias cubanas: de buena fe en el futuro”. Pax Christi Netherlands. Utrech, 2005.

⁴² Así, también Médicos sin Fronteras, que había participado en proyectos humanitarios por más de 10 millones de dólares, decidió con anterioridad y por causas análogas a las expuestas retirarse de Cuba como ONG, en diciembre de 1999. (Diario “El País”. 4 de diciembre de 1999 reproducido en Internet en <http://www.cubonet.org/CNews/y99/dec99/06o20.htm>).

⁴³ *The evaluation of DIPECHO Action Plans in the Caribbean Region*. Final Report. Evaluación 2004. Disponible en Internet en http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/evaluation/2004/DIPECHO_caribbean2004.pdf

⁴⁴ Literalmente en inglés: “Another key hindrance in the process was obtaining a Cuban visa. At that time the situation of diplomatic relationships between the Cuban Government and the EU delayed the authorization of the mission considerably. Nevertheless, after a strong coordination effort, a two weeks mission to Cuba took place”. Op. cit, página 2.

III.II. DIPECHO EN LA REGIÓN Y EN CUBA

III.II.I DIPECHO EN EL CARIBE

En cuanto a los proyectos para la preparación y mitigación en casos de desastre (DIPECHO) en Cuba, se encuadran dentro de los planes de DIPECHO del Caribe, que por ahora son cuatro y a los que se ha destinado un total de 8,5 millones de euros, estando enfocados a lo que son los casos mas frecuentes en la zona, es decir catástrofes naturales *hidro-meteorológicas* o que su origen sea este⁴⁵ en detrimento de los detonantes geofísicos⁴⁶. También se tiene en cuenta por razón de la región el rápido crecimiento de las áreas urbanas y lo que esto puede suponer en caso de sobrevenir una catástrofe natural.

La importancia de los planes de DIPECHO en la región es enorme y parece ser una estrategia con mucha lógica, aunque presenten cierta dificultad y abarquen geográfica y temporalmente⁴⁷ de forma limitada. Tengamos en cuenta que ECHO es la única agencia que opera en la región para la preparación y prevención de desastres en las comunidades.

Las líneas estratégicas de DIPECHO son:

- Ayuda a comunidades vulnerables y sujetos no gubernamentales: es decir, financiación de proyectos directamente a las posibles victimas sin utilizar los cauces gubernamentales, aunque lógicamente exista una coordinación operativa con, por ejemplo, administraciones locales o servicios metereológicos, de protección civil o de emergencia.
- Acciones que puedan seguir desarrollándose por los socios a medio y largo plazo, en lugar de proyectos concretos.

⁴⁵ Véase, para más información <http://www.deldom.cec.eu.int/es/echo/dipecho.htm>

⁴⁶ Aunque en la región de la que estamos hablando ha quedado suficientemente claro cuales son los principales riesgos de catástrofe natural, en general se consideran catástrofes naturales hidro-metereológicas las temperaturas extremas, avalanchas, sequías, inundaciones, incendios forestales y las causadas por el viento como puedan ser huracanes, tornados, tormentas o ciclones. Se consideran geofísicas los volcanes y los terremotos.

⁴⁷ El límite temporal de financiación de proyectos por ECHO varía de 12 a 18 meses.

- Utilización de medidores del impacto de las acciones implementadas por DIPECHO facilitados por los socios locales y/o los beneficiarios.
- Evitar la dependencia tecnológica fuera de las capacidades locales.

Así, en el último plan realizado por DIPECHO, el cuarto, se realizaron las siguientes actividades:

- Organización de comités locales para la respuesta en caso de desastres.
- Creación de equipos funcionales para la preparación y la implementación de respuestas inmediatas en casos de desastres. Por ejemplo: evacuación, organización de refugios, transporte, nutrición, educación, etc.
- Preparación de las comunidades y administraciones locales para casos de desastres.
- Elaboración de mapas de zonas vulnerables y zonas de trabajo.
- Elaboración de planes de emergencia y refugios de emergencia.
- En algunos casos, instalación de sistemas de alerta temprana y organización de equipos capaces de mantener dichas instalaciones.⁴⁸

Según el citado informe de evaluación, estos elementos se han demostrado como los más esenciales para reducir de forma efectiva las muertes debido a desastres naturales y han sido muy bien aceptados por las comunidades locales, además de que garantizan que personal local se queda entrenada y puede ser empelada en el futuro.

Otros instrumentos utilizados por DIPECHO son los Microproyectos y los mencionados sistemas de alerta temprana (EWS)⁴⁹.

Los microproyectos, ayudan a que las labores de prevención y preparación frente a posibles desastres dirigidas por DIPECHO sean mejor aceptadas por las comunidades locales. Su labor se reconoce principalmente como pedagógica, adiestrando en el uso de recursos limitados en la reducción de la

⁴⁸ Op. cit. *The evaluation of DIPECHO Action Plans in the Caribbean Region*.

⁴⁹ Acrónimo del inglés: *Early Warning Systems*.

vulnerabilidad. Son principalmente la creación de canales de desagüe, reforestación y pequeños trabajos de protección.

Los sistemas de alerta temprana (EWS), dentro de las limitaciones técnicas y económicas de las zonas vulnerables, son herramientas eficientes para poder evacuar con el tiempo suficiente en caso de producirse una catástrofe.

III.II.II. DIPECHO EN CUBA

Como ya hemos mencionado. Cuba es un país con un alto riesgo de sufrir de forma constante catástrofes naturales y además, por la naturaleza de las mismas, que normalmente son huracanes, en el sentido amplio de la acepción, catástrofes de carácter repetitivo y aunque previsibles con una cierta antelación, intrínsecamente cargadas de incertidumbre sobre si afectarán al territorio y sobre las zonas que serán afectadas. En los procesos de evaluación de los programas de DIPECHO, lo que si queda constancia es que a pesar de ello, y siempre comparado con otros países de la región como puede ser Haití, a nivel institucional y quitando las trabas a las que me referido y me referiré, con una cierta facilidad de organización de la cooperación debida a la descentralización administrativa una vez superados los requisitos de admisión de la ayuda que impone el gobierno cubano. Por otro lado, aunque tecnológicamente no tiene sistemas avanzados, si que hay una buena relación entre las herramientas y el nivel de capacitación de los técnicos cubanos que es muy superior a la mayoría de los países del entorno.

En Cuba en el cuarto programa de DIPECHO se han financiado tres planes de acción:

- 1) Reducción de la vulnerabilidad a huracanes y lluvias fuertes en las provincias centrales, siendo el socio la Asociación Navarra Nuevo Futuro (ANNF).
- 2) Reducción de la vulnerabilidad por inundaciones en las zonas costeras de la Ciudad de La Habana, con el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) como socio.
- 3) Educación de la población joven para poder afrontar situaciones de riesgo por distintas causas en las provincias de Holguín y Guantánamo (Save de Children UK).⁵⁰

⁵⁰ Todas las anteriores son traducciones del inglés, siendo el nombre de los proyectos:

- 1) "Project Hurricane and heavy rains vulnerability reduction in Cuba's central provinces" (ANNF).
- 2) "Reduction of inundation risk in costal settlements in Havana City" (MPDL).

Según el informe de evaluación, todas se han caracterizado por periodos de tiempo demasiado cortos, pero como punto positivo, sí que ha existido un apoyo institucional alto, una vez en marcha, facilitando así la conclusión de los objetivos de los programas y la sostenibilidad en el tiempo.

III.III. CONCLUSIÓN

En conclusión y refiriéndonos a Cuba y a la complejidad que entraña este país, se encuentra en una región en la que existe un alto riesgo de catástrofes naturales, recordemos que solamente el huracán *Mitch* en 1998 provocó al muerte de más de 10.000 personas y la dependencia de ayuda del exterior de más de 2,5 millones de damnificados. Además debido a lo que se supone que son efectos del cambio climático, las catástrofes naturales con consecuencias humanitarias en la zona no tienen demasiado viso de atenuarse en el futuro, máxime en una zona que además ha sido calificada de riesgos sísmicos, con lo cual se une la falta de capacidad de predicción de lo que puede ser una catástrofe natural, aunque sea al corto plazo que por ejemplo un huracán, es detectado y cada vez de una manera más infalible es posible saber su dirección e intensidad mitigando las posibles consecuencias y evitando el factor sorpresa.

En el caso que nos ocupa e incluyendo nuevos componentes al "cóctel caribeño", nos encontramos con un país en el que además del constante riesgo de catástrofes naturales se añade una crisis institucional y política que abunda en la dificultad de prestar la ayuda exterior. Entonces pasamos a lo que se ha venido a denominar una *crisis compleja* en la que la catástrofe natural se une a unos factores políticos de base, que se dan por supuesto en mayor medida en países beligerantes, como pueden ser países o regiones africanas, y donde se genera un nuevo problema, que es la distribución de los recursos por parte de los donantes. La diferencia de Cuba con lo que puede ser un país africano, dentro del supuesto que acabamos de analizar, es que no hablamos de un problema étnico o cultural como base sobre la que se debe operar ante la catástrofe, sino de un gobierno que rechaza cualquier *condicionalidad* en el marco de los derechos humanos y la promoción democrática por parte del sujeto internacional prestador de ayuda que en este caso es la Unión Europea. Así, el gobierno cubano considera que si a Cuba se le presta ayuda, es porque se produce una

3) "Strengthening community multi-risk management with youth participation through peer education and gender perspective" (Save the Children UK).

situación humanitaria de emergencia, pero se limitan los cauces de prestación de dicha ayuda y se rechaza cualquier clase de intervencionismo.

La Unión Europea, se encuentra por tanto en una encrucijada en la que ya ha existido rechazo de ayuda a Cuba como consecuencia de la "cláusula democrática". Así por ejemplo Cuba rechazó en el año 2003 su adhesión al Acuerdo de Cotonou en un tono tremendamente agresivo, calificando el mismo Fidel Castro la cooperación europea como "demasiado fastidiosa para tan poca plata"⁵¹: Todo esto hace que como acabamos de decir, se produzca un problema serio que viene a romper la simplicidad con la que muchas veces se expone la definición de "ayuda humanitaria por catástrofes naturales" y con la entrada de nuevos componentes, muchos de ellos jurídicos y que nos obligan a revisar la acepción. A esto debemos de unir la falta de firmeza de la Unión Europea en su política exterior que se aleja mucho del ahora utópico Tratado Constitucional.

Rafael Chelala Riva. Abogado

⁵¹ Op. cit. CHELALA RIVA, RAFAEL, donde analizo más detalladamente los asuntos de cooperación con Cuba fuera de la ayuda humanitaria propiamente dicha.