Informe Mundial sobre Desastres

Resumen

Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja expresa su gratitud a las organizaciones que figuran a continuación por su respaldo y su compromiso con la presente publicación.

Australian Government
AusAID

Australian Red Cross

Canadian International Development Agency
Agence canadienne de développement international

Croix-Rouge canadienne

Irish Aid
Government of Ireland
Rialtas na hÉireann

Irish Red Cross
Crois Dhearg na hÉireann

Icelandic Red Cross

JAPANESE RED CROSS SOCIETY

الهلال الأحمر الليبي
Libyan Red Crescent

Norwegian Red Cross

The Netherlands Red Cross

Cruz Roja Española

Sida
Swedish International Development Cooperation Agency

RödaKorset

BritishRedCross

Cruz Roja Americana

DEZA DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DDC DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION
DSC DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SDC SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
COSUDE AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN

Croix-Rouge suisse

Índice

Introduccíon 2

Capítulo 1

Crisis desatendidas – La intervención parcial perpetúa el sufrimiento 5
Recuadro: Periodistas toman la iniciativa de sacar a luz crisis desatendidas 9

Capítulo 2

Hambre en Malawi – Una emergencia desatendida 10
Recuadro: Medios empleados por los malawianos para sobrevivir a las recientes crisis alimentarias 13

Capítulo 3

El huracán Stan deja al descubierto la vulnerabilidad de Guatemala 14
Recuadro: La reducción del riesgo salva vidas 17

Capítulo 4

Maternidad insegura – Crisis velada de Nepal 18
Recuadro: La sangre – Una prioridad desatendida 21

Capítulo 5

Morir en el mar – Travesía desesperada para llegar a Europa 22
Recuadro: Oleada de emigración ilegal hacia España, Grecia, Malta e islas italianas 25

Capítulo 6

"No es momento para consideraciones de género. ¡Esta es una emergencia!" 26
Recuadro: Mujeres que se organizan para resistir a los desastres y reducir el riesgo 29

Capítulo 7

¿Adecuada? ¿Equitativa? ¿Oportuna? Tendencias de la ayuda humanitaria en 2005 31
Recuadro: La Federación Internacional adelanta fondos para emergencias desatendidas 34

Formulario de pedido (edición completa en inglés) *Informe Mundial sobre Desastres 2006* 36

Acabemos con la desatención mortífera

En los dos ultimo años, la prensa, la opinión pública y las organizaciones de ayuda del mundo entero reservaron a los desastres una atención prodigiosa y sin precedente. La peor temporada de huracanes en el Caribe, el terremoto en Asia meridional y el devastador tsunami en el Océano Índico se combinaron para que los denominados "desastres naturales" captaran la atención general.

La respuesta tampoco tiene precedente. El año pasado, los recursos destinados a la ayuda humanitaria ascendieron a más de 17.000 millones de dólares, superando con creces cualquier otro año. De ese total, más de 5.000 millones de dólares fueron donados por particulares para los damnificados por el tsunami.

Por lo tanto, se puede tener la impresión que no es momento de hablar de crisis humanitarias "desatendidas". Ahora bien, por cada crisis que ocupa los titulares, hay docenas más que esperan entre bambalinas que llegue su turno.

El sentido común dictaría que cuanto mayor es un desastre, mayor atención debería recibir de la prensa y más generosa tendría que ser la respuesta. Indudablemente, así fue en el caso del tsunami, pero, desgraciadamente, no es una regla universal. Las investigaciones sobre diversos desastres revelan que no existe un claro vínculo entre el número de muertos y el interés de la prensa. Más bien, el propio interés del mundo occidental suele ser el principal argumento de peso para los periodistas.

Citemos el ejemplo de los huracanas Katrina y Stan que arrasaron las costas estadounidenses del Golfo de México y Centroamérica, respectivamente, en ambos murieron casi 1.500 personas. Sin embargo, el primero generó 40 veces más artículos que el segundo en periódicos de Europa, Estados Unidos y Australia. La disparidad de la respuesta financiera frente a uno y otro desastre fue todavía mayor.

Nos guste o no, la prensa sigue ejerciendo una enorme influencia en la asignación de recursos para paliar crisis humanitarias y, no sólo, en los casos del tsunami y el huracán Katrina. En 2005, el terremoto de Asia meridional tuvo una cobertura de 86 minutos en los canales de televisión estadounidenses y se recaudaron más de 300 millones de dólares para los beneficiarios previstos. En cambio, Somalia y Côte d'Ivoire no tuvieron cobertura alguna y sólo se recaudaron, respectivamente, 53 y 27 dólares por beneficiario.

Ahora bien, la desatención no se limita a los titulares ni a los objetivos de los llamamientos. Prestar una ayuda apropiada en el momento oportuno también es crucial. En estos últimos años, vimos carestías convertirse en gravísimas crisis

humanitarias, aun cuando su gestación había sido lenta. Tal fue el caso en Malawi, Níger y el Cuerno de África. Contamos con sistemas de alerta temprana, podemos evaluar cuando los mecanismos de resistencia de un hogar pasan de lo "reversible" a lo "irreversible" y disponemos de la pericia necesaria para invertir en la reducción de riesgos antes que se conviertan en desastres, entonces, ¿por qué esperamos hasta último momento y recién enviamos alimentos por avión, lo que cuesta una fortuna, después de haber visto en la televisión patéticas imágenes de niños muriendo de inanición?

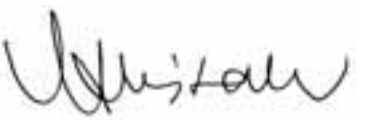
El año pasado, en Malawi, el estado de emergencia recién se declaró ocho meses después que aparecieran los primeros signos de crisis. Cuando se hicieron llamamientos, los donantes proporcionaron ayuda alimentaria, pero desatendieron las solicitudes de insumos agrícolas tales como semillas y fertilizantes que son cruciales y hubieran contribuido a reducir el riesgo de futuras carestías. Si bien la ayuda alimentaria puede cumplir una función importante en intervenciones de emergencia, urge asignar más recursos a medidas que ayuden a la gente a recuperarse, entre otros, insumos agrícolas, atención de salud, consolidación de los medios de subsistencia, agua y saneamiento.

En el informe de este año también se pasa revista a los candidatos más probables al título de crisis desatendida. En Nepal, país despedazado por una década de guerra civil, se estima que cada año mueren 35.000 mujeres y recién nacidos debido a prácticas riesgosas tanto en lo que se refiere al parto como a la atención neonatal. Las montañas, el conflicto armado y la falta de dinero se confabulan para impedirles el acceso a una adecuada atención de salud. La discriminación de la mujer en los pueblos rurales de Nepal, sumamente tradicionales, agrava aún más su situación. No obstante, esta tragedia silenciosa, que cobró 25 veces más vidas que el conflicto armado, prácticamente, es ignorada por la prensa y no hay indicio alguno de que eso vaya a cambiar.

Dedicamos un capítulo a estudiar el impacto de los desastres desde la perspectiva de género, centrándonos en las mujeres de Pakistán septentrional que sobrevivieron al terremoto, pero tuvieron que luchar para tener acceso a una parte equitativa de la ayuda. También analizamos el drama de los migrantes marítimos de África. Se estima que cada año mueren varios miles en el intento desesperado por llegar a Europa. La suya es una crisis tan desatendida que ni una sola organización recaba datos sobre las bajas y, menos aún, hace llamamientos para prestarles ayuda.

Lo ideal sería juzgar cada situación en función de las necesidades humanitarias de carácter prioritario y asignar fondos en consecuencia. Sin embargo, varios factores siguen impidiendo que así sea: acceso y seguridad precarios en algunos de los países más difíciles del mundo, preferencias geopolíticas de los donantes, efectos de la prensa mundial y falta de criterios humanitarios comunes para comparar con objetividad las necesidades entre continentes.

Resolver la mayor parte de estas crisis desatendidas sobrepasa con mucho el mandato o la capacidad de las organizaciones humanitarias. Lo mejor que podemos hacer es dar testimonio de lo que vemos y aliviar el sufrimiento allí donde podemos, aunque sea temporalmente. Las soluciones a largo plazo requieren un mayor empeño en términos de política, seguridad, desarrollo y economía. A tales efectos, les encomiendo leer el presente informe y darle la mayor difusión posible entre colegas y amigos, dentro y fuera de la esfera humanitaria.



Markku Niskala
Secretario General

Crisis desatendidas – La intervención parcial perpetúa el sufrimiento

CAPITULO 1

El interés global por la intervención humanitaria está en aumento tras la sucesión de desastres repentinos y de grandes proporciones desencadenados por el tsunami en el Océano Índico, el terremoto sudasiático y la gravedad sin precedentes de la temporada de huracanes del año pasado en las costas estadounidenses del Golfo de México. Pero cuanto más alumbran los proyectores de la prensa esas catástrofes de gran visibilidad, más se hunden en las sombras las crisis humanitarias crónicas y, en muchos casos, más mortíferas.

© Reuters/Finbarr O'Reilly, cortesía de www.alertnet.org

Últimamente, se han multiplicado las listas de crisis y desastres desatendidos y olvidados sobre los cuales se informa poco o nada, a medida que los comentaristas se proponen retratar a quienes los padecen y los lugares donde ocurren. A su vez, agrupaciones de donantes y organizaciones de ayuda reiteraron su compromiso con la imparcialidad de la ayuda humanitaria que ha de fundarse únicamente en la necesidad. Entonces, cabe preguntarse si ese creciente interés por las crisis desatendidas y una ayuda equitativa tuvo mucho impacto.

En 2005, el mundo respondió más generosamente que nunca a las necesidades humanitarias de la historia reciente; aun así, millones de personas quedaron excluidas de esa ayuda crucial que, potencialmente, salva vidas. El tsunami se adjudicó miles de millones de dólares, 50 veces más por damnificado de lo que se donó para el Chad, Côte d'Ivoire y Guyana.

¿Por qué la distribución de la ayuda humanitaria sigue siendo tan desigual? ¿Por qué unas crisis merecen el interés de la prensa, el dinero de los donantes y la inclusión en las bases de datos sobre desastres internacionales y otras no? ¿Cuál es el impacto humano de esa desatención y qué hacer al respecto?

Hay muchos tipos de desatención y cada una de ellos puede ser causa y efecto a la vez. Por ejemplo, la falta de cobertura mediática es común a muchos desastres desatendidos, pero esa misma falta es también la causa de la desatención. Un medio de atrapar esta cuestión resbaladiza y los retos que plantea consiste en aplicar los criterios que siguen.

1. Crisis con poca o ninguna cobertura mediática

La prensa sólo puede absorber tanto por vez. Destinar enormes recursos a cubrir un desastre puede sumir a otros en la sombra. Esto último también puede traducir la limitada capacidad de intervención del sistema humanitario global, pues los expertos deben estar en contacto con la prensa preocupada por una parte del mundo mientras en otra ocurre alguna catástrofe. El tsunami, por ejemplo, tendió un largo manto de sombra sobre muchas y mortíferas crisis humanitarias en África.

2. Crisis con poca o ninguna financiación de donantes, organizaciones de ayuda o gobiernos para paliarla

El año pasado, los ricos gobiernos occidentales donaron más de 12.000 millones de dólares en ayuda humanitaria, según las cifras preliminares que publicó el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en abril de 2006. Ahora bien, ¿en qué medida esos recursos considerables se asignaron equitativamente? Cuando el monto total de los fondos humanitarios por emergencia se divide por el número de beneficiarios de la ayuda se obtienen datos reveladores. Para la crisis de Chechenia, que en los seis últimos años figuró en la lista de las 10 prioritas de MSF, en 2005 se recibieron 281 dólares por beneficiario, mientras que para el terremoto de Asia meridional fueron 310 dólares y en el caso de Sudán, 431 dólares.

3. Crisis inexistente – No figura en las bases de datos sobre desastres ni se dispone de evaluaciones de organizaciones de ayuda

Los dos tipos de crisis humanitarias que se suelen desatender son:

- crisis pequeñas, recurrentes y repentinas (por ejemplo, inundaciones, incendios y desplazamientos de tierra localizados)
- crisis de grandes proporciones, recurrentes o crónicas y de gestación lenta (por ejemplo, sequías, carestías, conflictos armados y enfermedades).

Un motivo de esa desatención radica en la renuencia a pensar en términos de continuidad y acumulación del riesgo aunque las pérdidas causadas por desastres naturales y tecnológicos abarquen una amplia gama de tipos y grados. Otro motivo es la falta de metodologías sistematizadas para medir su impacto humano y financiero, ya se trate de evaluaciones en tiempo real o de bases de datos retrospectivos.

4. Crisis secundaria – Desastres desencadenados por un evento secundario para el cual los gobiernos, las organizaciones de ayuda o las comunidades no están preparados.

Prensa, investigadores y donantes prestan ínfima atención a los desastres secundarios o terciarios que, en muchos casos, acompañan el evento principal. Los derrames de petróleo a lo largo de la costa estadounidense del Golfo de México fueron secundarios en la temporada de huracanes de 2005 que batió todos los récords, pero tuvieron un impacto considerable en la economía y la salud. Otros

"desastres secundarios" a los que se atiende muy poco, a pesar de que trastocan vidas son: la violencia sexual; la violencia doméstica; la trata de mujeres; los problemas de reasentamiento; la apropiación ilícita de tierras y la discapacidad permanente a causa de lesiones. Otro tipo de desastre secundario puede surgir de los movimientos de población ilegales o incontrolados.

5. Crisis no declarada – Ocultada por los gobiernos por motivos políticos o por las comunidades por motivos culturales.

Puede suceder que los gobiernos, por motivos políticos, y las comunidades, por motivos culturales, mantengan en secreto situaciones que ponen vidas en peligro, lo que puede dar lugar a crisis humanitarias no declaradas de cuyas consecuencias aterradoras el resto del mundo se entera demasiado tarde. Algunos Estados nación persisten en el intento de limitar las investigaciones de la prensa o las organizaciones humanitarias acerca de condiciones desastrosas. Según la agencia de noticias Reuters, en abril de 2006, el Gobierno de Sudán negó a Jan Egeland, Subsecretario General de Asuntos Humanitarios de la Naciones Unidas, la autorización de visitar Darfur o de tomar un vuelo allí para ir a visitar a los refugiados sudaneses en el vecino Chad.

6. Crisis de difícil manejo – Que los gobiernos o las organizaciones no abordan por motivos políticos, estratégicos, logísticos o de seguridad.

Algunas crisis humanitarias son desatendidas por años porque los donantes occidentales consideran que, desde el punto de vista político, resulta difícil abordarlas y empeñarse plenamente. Asimismo, las restricciones impuestas a la prensa y los trabajadores de la ayuda por países como la República Popular Democrática de Corea, Myanmar y Zimbabwe dificultan en grado sumo las intervenciones humanitarias.

7. Crisis complicada – Crisis complejas cuyas causas no logran entender los expertos ni los encargados de tomar decisiones lo que, a su vez, les impide encontrar soluciones.

Exactamente, qué debería dar lugar a una intervención humanitaria y cuándo, tratándose de una cuestión espinosa y difícil de entender, principalmente, en aquellas situaciones en que la inseguridad alimentaria se transforma en grave carestía o hambruna. Intervenciones relativas a los medios de subsistencia como la distribución gratuita de insumos a pequeños agricultores o la reconstitución de las manadas de pastores en zonas semiáridas son medidas vitales para mitigar o prevenir el impacto de desastres de gestación lenta. Si esas medidas se omiten, la resiliencia de las comunidades marginales se debilita y su vulnerabilidad frente a peligros recurrentes se agrava.

Una profusa literatura de investigación muestra claramente que el desarrollo, la reducción del riesgo y la intervención humanitaria están íntimamente ligados. La vulnerabilidad social expone a esos grupos al impacto de una amplia gama de peligros y, a la vez, socava su capacidad de hacerles frente y recuperarse. Los desastres están latentes en la vulnerabilidad diaria de la gente cuya vida y cuyos medios de

subsistencia se ven malogrados por falta de desarrollo. La desatención, de cualquier tipo que sea, denota una falla, sobre todo de los gobiernos, en lo que se refiere a analizar o abordar como es debido las raíces de la vulnerabilidad social crónica.

En este capítulo se ha tratado de definir siete tipos de desatención, así como la negligencia global y subyacente a la vulnerabilidad social. Esta tipología sienta las bases para hacer determinadas recomendaciones sobre el camino que deberían seguir las organizaciones humanitarias.

1. Crisis con poca o ninguna cobertura mediática

- Entablar un diálogo más estrecho con la prensa sobre las crisis desatendidas y las conexiones con las raíces de las mismas.
- Proporcionar a los periodistas datos más objetivos sobre las crisis y ofrecerles posibilidades de colaborar.

2. Crisis con poca o ninguna financiación para paliarla

- Crear fondos de emergencia, bien aprovisionados, comunes y sin asignación precisa, para crisis y sectores desatendidos.
- Destinar por lo menos 10% de dichos fondos a la reducción del riesgo de desastres.

3. Crisis inexistente

- Crear bases de datos conjuntas para captar todo el espectro de los riesgos y consecuencias de carácter humanitario.
- Invertir más recursos en crear y aplicar un sistema de medición de las necesidades humanitarias que permita hacer comparaciones globales y cotejarlas con indicadores aprobados.

4. Crisis secundaria

- Mejorar el análisis y la cartografía de los desastres secundarios, sus raíces y sus consecuencias.
- Garantizar que las normas mínimas de atención se apliquen en el caso de quienes se vieron obligados a dejar su país, independientemente de su situación jurídica.

5. Crisis no declarada

- Trabajar con la prensa nacional e internacional para revelar la realidad de las necesidades humanitarias en sociedades cerradas.
- Alentar a los gobiernos para que breguen por un análisis transparente del sufrimiento humanitario y sus raíces.

6. Crisis de difícil manejo

- Evitar que una crisis política se reduzca a una crisis humanitaria.
- Abogar por una atención suficiente y global, en términos de política y seguridad, que permita el proseguimiento de la acción humanitaria.

7. Crisis complicada

- Mejorar el análisis de las intervenciones apropiadas frente a crisis crónicas y de gestación lenta, en particular, el nexo entre sequía, hambruna y enfermedad.
- Acordar con los donantes y gobiernos en cuestión los puntos neurálgicos de acción.

8. Vulnerabilidad social

- Captar las perspectivas, las capacidades y las necesidades de las personas vulnerables.
- Explorar con gobiernos y agencias de desarrollo, posibilidades de integrar la reducción del riesgo.

Periodistas toman la iniciativa de sacar a luz crisis desatendidas

- La labor de AlertNet, apoyada por la agencia de noticias Reuters, es un buen ejemplo de responsabilidad corporativa. *Media Bridge* es una iniciativa promisoria de AlertNet, apoyada por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. El objetivo es respaldar a los periodistas para que a los redactores les resulte más difícil decir "no" a artículos de fondo sobre desastres. La idea surgió tras un estudio de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia en el que se constató que los periodistas tenían que debatirse para cubrir situaciones con causas complejas, en particular, cuando carecían de información de referencia, cuando el viaje era caro o peligroso y cuando era difícil encontrar a quien entrevistar en el terreno.
- *The Guardian*, periódico británico, publica artículos de fondo sobre los desastres y sus raíces tanto en formato impreso como en su página web.
- En las noticias en línea de la BBC también se publican artículos y se indican enlaces importantes a organizaciones de ayuda especializadas.
- La CBS, red comercial de televisión de Estados Unidos, creó una enciclopedia electrónica de referencia sobre peligros y desastres naturales.
- Algunos periódicos de países en desarrollo amplían cada vez más su cobertura de desastres, entre ellos, *Tehelka*, de la India, que poco tiempo después del tsunami, publicó artículos críticos en los que se destacaba el drama de los damnificados de las islas de Andaman y Nicobar que la ayuda pasó por alto. ■

Capítulo escrito por Ben Wisner, investigador independiente, afiliado al Instituto de Estudios de Desarrollo de la Escuela de Economía de Londres, el Centro Benfield de Investigación de Riesgos (Colegio Universitario de Londres) y el Instituto Universitario de las Naciones Unidas para el Medioambiente y la Seguridad Humana, de Bonn, Alemania; Allan Lavell, Coordinador del Programa de Desastres y Gestión de Riesgos, de la Secretaría General de la Universidad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, Costa Rica y miembro fundador de la Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina - LA RED*, y Jonathan Walter, Redactor del* Informe Mundial sobre Desastres. *El texto del recuadro es de Allan Lavell.*

CAPÍTULO 2

Hambre en Malawi – Una emergencia desatendida

En este capítulo se describe la realidad de la lucha del pueblo de Malawi por paliar el hambre y la pobreza crónicas. Se examina el objetivo de la ayuda alimentaria y la dinámica de comunidades que se desenvuelven con un acceso limitado a los alimentos. En la segunda parte, se aborda el tema desde una perspectiva institucional. ¿Cuál es el plazo para declarar el estado de emergencia? ¿La respuesta de los donantes estuvo a la altura de la necesidad? ¿Qué hacer para romper el ciclo devastador y recurrente que caracteriza las crisis alimentarias en Malawi? Habida cuenta de la experiencia anterior, al final del capítulo se hacen recomendaciones constructivas para mejorar y diversificar la producción de los pequeños agricultores.

Yoshi Shimizu/Federación Internacional

Entre 2005 y 2006, Malawi, uno de los países más pobres del mundo, sufrió una aguda crisis alimentaria durante la cual, el 40% de la población, casi 5.000.000 de personas, necesitaba ayuda alimentaria. Debido a la escasez de lluvias y el acceso insuficiente a alimentos, semillas y fertilizantes, las personas más vulnerables estuvieron al borde de la inanición. Factores subyacentes a la crisis como la alta incidencia del VIH/SIDA, la salud precaria, el alto índice de mortalidad maternoinfantil, la pobreza crónica, la desnutrición y el aumento del precio del maíz convirtieron la vida de millones de malawianos en una verdadera lucha por la supervivencia.

La evidencia predominante en el terreno era la difícil situación de los hogares pobres. Muchos habían vendido todos sus bienes y tan solo unos pocos habían logrado reconstituir sus reservas. Los hogares más pobres habían consumido prematuramente la mayor parte de su próxima cosecha y no disponían de reservas suficientes para llegar hasta entonces. De ahí que las familias, que ya sufrían de los efectos de la hambruna, padecieran aún más hambre en la estación siguiente. Las tensiones generadas por la aguda carestía acabaron con matrimonios y aumentó el número de casos de adolescentes embarazadas y enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, pues los pobres se libraron al comercio sexual para sobrevivir. Los más

vulnerables a la desnutrición, las enfermedades y la explotación eran los niños, en particular, los huérfanos.

Los hogares trataron de adaptarse. En Malawi central y septentrional hubo un aumento notable del cultivo y el consumo de alimentos alternativos, en particular, papas y mandioca. Aun así, la diversificación es limitada debido a la escasez de materiales de cultivo. El deterioro ambiental se extiende en forma alarmante y reduce la productividad de la tierra. En la estación 2004-2005, la escasez de lluvias y la falta de acceso a insumos agrícolas generaron la crisis alimentaria más crítica desde 1994, según el llamamiento de la ONU.

¿Cuándo resultó claro que la carestía se convertiría en una emergencia humanitaria? El 7 de febrero de 2005, la comisión de agricultura del parlamento malawiano alertó que si la temporada seca continuaba dos semanas más, el país se vería aquejado por una carestía devastadora. Desde que aparecieron los primeros signos de la crisis, el gobierno tardó ocho meses en declarar el estado de emergencia. Uno de los motivos principales fue que tenía necesidad de restablecer su credibilidad en cuanto a una prudente gestión económica. Otros factores que contribuyeron a ese atraso fueron:

- el temor de que cundiera el pánico y hubiera acaparamiento,
- la vulnerabilidad política, pues el nuevo presidente se exponía al enjuiciamiento, y
- el orgullo nacional.

Dos de los principales donantes, la Comisión Europea y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, fueron los primeros en responder a la crisis alimentaria de marzo de 2005 ofreciendo dinero para reconstituir las existencias estratégicas de granos del país, es decir, 60.000 toneladas de maíz. Cuando la amplitud de la crisis fue evidente, los donantes acrecentaron su apoyo mediante recursos debidamente programados y aportes al llamamiento de emergencia que hizo la ONU en el mes de septiembre. Pero, tal como se constató, fue insuficiente. Hacia fines de 2005, el número de personas que necesitaban ayudan alimentaria aumentó a casi 5.000.000.

Se desplegaron esfuerzos para distribuir esa ayuda según los criterios establecidos por el Comité de Evaluación de la Vulnerabilidad, a partir de un proceso en el que participaron representantes del gobierno, la ONU y organizaciones no gubernamentales. Aun así, esa distribución focalizada afectó las relaciones comunitarias y hubo problemas cuando se destinó únicamente a las personas más vulnerables. Aunque la mayoría de los beneficiarios compartía los alimentos con sus parientes, como es tradicional en las familias extendidas, de todos modos, se exponía a la discriminación si no lo hacía. En aquellas zonas que no recibieron ayuda, la situación era dramática. La gente redujo sus comidas diarias a una sola por la noche. En la mayor parte de las comunidades de la región meridional, que era la más afectada, se confirmó el aumento de prácticas sexuales de alto riesgo, del

comercio sexual y de jovencitas obligadas a prostituirse, matrimonios forzosos de parejas muy jóvenes, violencia doméstica y vejación de niños. Además, se deshicieron matrimonios y familias. El espíritu de cooperación comunitaria se resintió, pues en la lucha por sobrevivir se descuidó a los ancianos y los enfermos crónicos.

Ahora bien, frente al hambre y la pobreza endémicas, la población no perdió el espíritu de resiliencia y esperanza. La gente entendía su situación y quería ser consultada acerca de sus necesidades y que se le escuchara, no que se le hablara con altivez. Quería que se suplieran sus necesidades básicas: semillas y fertilizantes para poder cultivar alimentos suficiente y no tener que depender de la ayuda.

Al igual que en la mayoría de los países africanos, la agricultura es el principal medio de subsistencia de la población de Malawi. La intervención humanitaria impidió que hubiera una gran cantidad de muertes relacionadas con el hambre, pero fue insuficiente para asegurar la recuperación agrícola, prevenir la escalada de desnutrición infantil y ayudar a los hogares para evitar que recurrieran a mecanismos destructivos que les sumieron aún más en la pobreza. La transformación de la agricultura es un elemento importante para luchar contra la pobreza y la vulnerabilidad de Malawi. Dicha transformación será fruto del desarrollo y de la aplicación de nuevas tecnologías productivas y lucrativas. La única forma de evitar futuras crisis alimentarias es una mayor inversión en la agricultura, liderada por las autoridades nacionales y apoyada por donantes internacionales. De no ser así, persistirá el ciclo mortal de crisis recurrentes e intervenciones a corto plazo.

Romper ese círculo vicioso exige políticas bien concebidas y a largo plazo para transformar el sector agrícola y programas más eficaces para aliviar las consecuencias inmediatas de la inseguridad alimentaria. Unas y otros son esenciales para que el desarrollo de Malawi no se vea constantemente comprometido por crisis alimentarias. A tales efectos, es indispensable:

- ofrecer subsidios eficaces y basados en constataciones para aquellos insumos agrícolas que benefician claramente a los pobres;
- ampliar el acceso al mercado de insumos y productos, habida cuenta de los apremios económicos de los pobres, y
- reforzar los vínculos entre ciencia y política.

Medios empleados por los malawianos para sobrevivir a las recientes crisis alimentarias

Vender
Los malawianos vendieron cabras, pollos, bicicletas, chapas de techos, laminas metálicas, mantas y ropa. Los hogares más pobres vendieron prácticamente todo lo que tenían para alimentar a sus familias.

Reducir el número de comidas
Muchos hogares redujeron el número de comidas a una por día. La gente comía semillas de hierba, vástagos de plátano, raíces y tubérculos silvestres, los amargos tallos de las lilas de agua, hojas de *chisoko* y mandioca, chala y mangos verdes.

Vender su trabajo
Denominado *ganyu,* este sistema consiste en que una familia vaya a trabajar a otra chacra por dinero o un plato de comida. Al dejar de trabajar en el propio huerto, la cosecha disminuye y se agrava su pobreza.

Retirar a los niños de la escuela
En Malawi la escuela primaria es gratuita, pero muchos padres mandaron a sus hijas a trabajar en casa de familias más ricas para que ganaran dinero con el que comprar alimentos. Además, muchos padres retiraron a sus hijos del liceo porque no podían pagar la matrícula.

Librarse al comercio sexual
Esta actividad aumentó debido a las recientes crisis alimentarias. La remuneración varía en función de las circunstancias y el grado de desesperación. Las jóvenes van con hombres de negocios para pagarse la escolaridad y las madres ejercen esta actividad ocasionalmente para poder alimentar a la familia.

Robar
Aumentó el número de personas que robaban para sobrevivir. Por lo general, las víctimas son los dueños de plantaciones de caña de azúcar y mandioca. También se robaba maíz verde. ■

Capítulo y recuadro escritos por Anne Conroy, que vivió más de 15 años en Malawi donde trabajó en investigación, análisis político y sensibilización en las esferas de agricultura, seguridad alimentaria, salud y VIH/SIDA; Malcolm Blackie, economista agrícola de Zimbabwe, que trabajó 40 años en el África subsahariana y es director de bT Associates, pequeña red de expertos en desarrollo africanos; Padre Boniface Tamani, Presidente del Comité de Asuntos Públicos (institución interreligiosa de defensa de causas y educación cívica con sede en Malawi) y Austin Ngwira especialista en agricultura y desarrollo rural, también tiene una gran experiencia laboral en economía rural de subsistencia tanto en Malawi como en Zimbabwe.

CAPÍTULO 3

El huracán Stan deja al descubierto la vulnerabilidad de Guatemala

Según la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) de Guatemala, las lluvias torrenciales que acompañaron el huracán afectaron a más de un tercio del territorio guatemalteco. Las más castigadas fueron las zonas montañosas del centro y el oeste del país donde una gran cantidad de indígenas vive al borde de miseria. Esta tragedia puso de relieve las condiciones riesgosas en las que viven millones de guatemaltecos hoy en día. El impacto de Stan y los intentos para recuperarse del mismo revelaron la enorme complejidad de los factores que determinan la vulnerabilidad de la gente frente a peligros ambientales y de otros tipos.

© Reuters/Daniel LeClair, cortesía de www.alertnet.org

La base de datos DesInventar contiene pruebas de los patrones de riesgo y consideraciones sobre desastres potenciales en Guatemala. En esta última, los desastres no se describen en términos cuantitativos y se registran todos aquellos que tienen un "efecto adverso" en vidas, propiedades e infraestructuras. La información derivada de fuentes secundarias y desglosada por comunidad ofrece un cuadro completo de los múltiples riesgos que existen a diario a escala local. Los desastres registrados en DesInventar corresponden a 25 tipos de peligros naturales, tecnológicos y relacionados con enfermedades. Seis categorías contabilizan el 87% del total, a saber: incendios; lluvias torrenciales; avalanchas de barro; inundaciones; incendios forestales y epidemias.

Muchos aspectos de la vulnerabilidad son universales, pero cada país, región o comunidad tiene sus propias dimensiones de riesgo que es preciso determinar. La consideración del riesgo de desastres en Guatemala abarca los cinco factores o contextos que se reseñan a continuación.

1. La lucha por la paz y la democracia

La paz y la democracia son condiciones básicas que deben cumplirse para que la reducción del riesgo pase a ser una política sostenida en lugar de una preocupación puntual tras desastres de grandes proporciones como sucedió después del huracán

Mitch en 1998 y, luego, con el huracán Stan. Ambas condiciones recién se están empezando a cumplir en Guatemala. Existe un verdadero riesgo de que el incipiente proceso de democratización y transformación sufra reveses a causa de la creciente inestabilidad política, si en la recuperación del Stan no se aborda la crisis de supervivencia que aqueja a las 1.000 comunidades más castigadas por la tormenta.

2. La violencia social

Hoy en día, el riesgo de perder la vida o las propiedades es lo que más preocupa a los guatemaltecos. En comparación, el riesgo de desastres palidece, sobre todo, porque los desastres afectan a los pobres y los sectores de la población excluidos socialmente. El Dr. Sergio Morales, Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, declaró que en 2001 habían muerto 3.230 personas y en 2005, 5.338. El número de muertes violentas que se registraron en los cinco últimos años equivale al de las víctimas mortales del gran terremoto de 1976. La tasa de homicidios (44/100.000 habitantes) es una de las más altas de América Latina.

3. La discriminación social, étnica y de género

La exclusión y el racismo son causas de talla de la pobreza y la desigualdad en Guatemala y factores fundamentales de la vulnerabilidad frente a los desastres. Una de las principales consecuencias del racismo es la discriminación de los mayas en lo que respecta al acceso a oportunidades de desarrollo humano. No hay esfera del paradigma del desarrollo humano (económica, social, política y cultural) donde el pueblo maya esté en igualdad de condiciones y oportunidades que el resto de la población. Los propios mayas tampoco escapan a la visión de chovinismo machista arraigada tanto en las sociedades coloniales como en las modernas. En las comunidades indígenas existe la creencia que el hombre es el "jefe, el cabeza de familia" y quien toma las decisiones en el hogar y la comunidad.

4. Dispersión de la población en poblados rurales

En la región montañosa de Guatemala occidental, la más castigada por el huracán Stan, hay 5.000 comunidades rurales muy dispersas. Casi el 60% está situada en laderas y más del 20% expuesto a un alto riesgo de desastres. La dispersión de la población rural genera dos tipos de vulnerabilidad frente a los desastres En primer lugar, por falta de alternativas, cada vez más gente habita en lugares peligrosos debido al terreno accidentado y la deforestación de las laderas para el cultivo de subsistencia en terraza. En segundo lugar, para muchas comunidades, la dispersión es sinónimo de aislamiento o "exclusión territorial" y el aislamiento geográfico, ya sea por la complejidad tipográfica o la insuficiencia de caminos y carreteras, socava las redes sociales y acrecienta la vulnerabilidad.

5. La emigración a Estados Unidos

La emigración trae aparejadas nuevas formas de vulnerabilidad para quienes se quedan. Las estructuras sociales de las comunidades rurales, en particular las

indígenas, se desintegran. En el caso de las familias, las mujeres se quedan sin marido y los hijos sin padre. En el caso de las comunidades, se acentúan las diferencias entre las familias más prosperas de los emigrantes y las otras. Al mismo tiempo, se puede perder toda una generación de emigrantes más jóvenes. Todo ello se traduce por un creciente individualismo y un total desinterés por preservar los recursos comunes. Además, genera nuevos riesgos tales como el VIH/SIDA y las peligrosas bandas de jóvenes.

Cuando sufrió los embates del huracán Stan, hacía siete años que Guatemala había vivido los impactos del huracán Mitch y había sacado enseñanzas. Desde entonces, se formuló y divulgó una cantidad sin precedente de nuevos conceptos, documentos de análisis y planificación, compromisos y propuestas acerca de la reducción del riesgo de desastres en la región. De ahí que un número creciente de ONG nacionales y organizaciones internacionales de cooperación que operan en Guatemala hayan incluido la gestión del riesgo en sus políticas, programas y proyectos, al tiempo que ponían en marcha varias actividades de instrucción y capacitación en la materia.

En la recuperación tras el desastre del huracán Stan florecieron los consejos comunitarios de desarrollo (COCODES), gracias a la participación de las comunidades damnificadas. También se reformaron los consejos municipales de desarrollo (COMUDES), urbano y rural, que son autoridades locales de nivel más alto. Además de propiciar la organización y la participación eficaces y sostenidas de las comunidades en la planificación local y regional, este sistema de consejos de desarrollo ofrece un marco para mejorar la coordinación entre los actores que se ocupan de la reducción del riesgo; es decir, entre las ONG y los organismos de desarrollo, entre la sociedad civil y el gobierno, y entre los departamentos gubernamentales.

Actualmente, el reto consiste en generalizar y reforzar esas iniciativas y garantizar que la reducción del riesgo sea institucionalizada. En Guatemala se debería dar prioridad a las medidas que siguen.

- Reconocer que la reducción del riesgo es una cuestión diaria que abarca varias esferas y no sólo un problema que incumbe a determinada dependencia gubernamental o a las ONG "especializadas".
- Incluir la reducción del riesgo en los programas de todos los niveles de enseñanza.
- Incorporar el enfoque de reducción del riesgo en todos los programas y proyectos de desarrollo. Habría que dar a la reducción del riesgo la misma prioridad que a las cuestiones de género y medio ambiente.
- Suministrar información sobre los riesgos a escala local, transferir a actores locales la capacidad de producir esa información y divulgarla entre las personas expuestas a riesgos.
- Mejorar la gestión del uso de la tierra en el plano municipal conforme a la situación propia a cada comunidad y habida cuenta de las áreas y tipos de riesgo que conlleva.

- Promover el acceso a la tecnología pertinente para que las comunidades supervisen los factores que acrecientan el riesgo (erosión de montañas, viviendas vulnerables, etc.).
- Establecer y aplicar marcos jurídicos que son fundamentales para una efectiva reducción del riesgo.

La reducción del riesgo salva vidas

Miguel Antonio López, Alcalde de Pastores, habla del desastre dos semanas después que el huracán Stan embistiera su municipio.

"Aunque sabíamos que estar ubicados alrededor del río Guacalate era un riesgo, nunca nos imaginamos el desastre que podría causar. Afortunadamente, estuvimos recibiendo una capacitación en gestión de riesgo y vulnerabilidades por parte de la Asociación Nuevo Amanecer (ASDENA). Creo que eso sirvió para crearnos la conciencia necesaria sobre el tema y lograr que nadie muriera en nuestro municipio."

"Unos días antes habíamos creado la Comisión de Desastres en el Concejo Municipal, la idea era comenzar en el Concejo Municipal y luego llevar este mismo modelo a todos los COCODES. También decidimos crear un directorio telefónico de emergencias, y la idea es colocar un centro de información, donde se llevará toda la información para tomar soluciones inmediatas. Organizamos también una brigada contra desastres que trabaja con personal municipal que fue también capacitado por ASDENA."

"Una cosa importante de la capacitación fue que aprendimos sobre ordenamiento territorial, que se debe tomar como base para la prevención. Ahí comenzamos a identificar los lugares más riesgosos. Nos preocupa la gente que vive en montañas, porque las autoridades anteriores les dieron terrenos allí a cambio de votos, pero no hubo un orden. Esas personas viven en asentamientos sin calles ni servicios, tememos que se pueda desprender un cerro…"

"La capacitación incluyó un viaje de una semana a Honduras para algunas personas, con el objetivo de conocer el trabajo que se hace a nivel comunitario en prevención, a raíz del Mitch, en el cual hay acompañamiento de las alcaldías pero esencialmente lo hacen los comités de vecinos." ■

Capítulo escrito por Gisela Gellert, geógrafa residente en Guatemala, investigadora y consultora independiente, miembro de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina - LA RED. En el recuadro se citan fragmentos de la entrevista que le hiciera Eddie Fernández, el 15 de octubre de 2005, publicada en la página web de Inforpress Centroamericana: http://www.inforpressca.com.

CAPÍTULO 4

Maternidad insegura – Crisis velada de Nepal

En este capítulo se analiza la mortalidad materna en Nepal, en el contexto de la tragedia global de la maternidad insegura que insidiosamente se cobra más de medio millón de vidas por año. Aunque Nepal ha logrado reducir la mortalidad infantil, sus tasas de mortalidad maternoinfantil siguen siendo altas y la cantidad de muertos es 25 veces mayor que el saldo que dejó una década de conflicto armado. ¿Cuáles son las raíces de estos datos aterradores? ¿Esas muertes pueden calificarse de "desastre desatendido"? En este capítulo se examina el impacto del conflicto armado en la salud materna, se indican buenas prácticas de base y se exploran posibles soluciones.

Liliane de Toledo/Federación Internacional

En Nepal, cada año mueren de parto entre 5.000 y 6.000 mujeres, según datos del Ministerio de Salud y de las Naciones Unidas; es decir, una cada 90 minutos. De ahí que Nepal sea uno de los lugares más mortíferos del mundo para dar a luz. Además, la probabilidad de supervivencia del recién nacido se reduce considerablemente cuando la madre fallece en el parto. Se estima que en Nepal, cada año mueren 30.000 bebés antes de cumplir un mes.

La mayoría de las muertes de parto se debe a la falta de atención obstétrica de urgencia y de asistencia profesional en caso de complicaciones. Según Adik Wibowo, representante de la Organización Mundial de la Salud en Nepal, el 71% de las muertes maternas que se registra en el país obedece a causas directas de orden obstétrico, siendo la más mortífera, la hemorragia posparto que representa 46% del total. En pocas palabras, en Nepal, cada año 3.000 mujeres mueren desangradas.

Hace más de 20 años, expertos internacionales determinaron tres tipos de demora, conocidos como las 3D que traducen claramente la situación en Nepal:

- demora en decidirse a buscar atención médica,
- demora en llegar al centro de atención de salud y
- demora en acceder allí al tratamiento adecuado.

Los motivos de estas demoras pueden ser de orden cultural, topográfico y financiero o, simplemente, puede tratarse de desinformación. Las mujeres de las sociedades

tradicionales de Nepal sufren de discriminación social y religiosa. Los parientes no quieren tocar a mujeres que sangran después del parto y también se les puede negar el acceso a vehículos de transporte público y privado. En la mayoría de los pueblos, las mujeres no puede ir en busca de ayuda médica sin la autorización expresa del marido y la familia política.

En Nepal, el acceso a la atención de salud siempre fue difícil, pero el conflicto armado empeoró la situación. En 2005 y principios de 2006, los maoístas controlaban casi 80% de Nepal. Para ir de las zonas controladas por ellos a las zonas controladas por el gobierno, donde se encuentran las instalaciones de salud, suele hacer falta una autorización previa por escrito. Además, independientemente del conflicto armado, las familias más pobres no pueden permitirse el transporte. Otra demora para acceder a la atención de salud obedece al tiempo que lleva el trayecto. En la mayoría de los casos, para ir de los pueblos rurales a la carretera, la pista de aterrizaje o la ciudad más cercanas hay que caminar días o incluso semanas.

El clima de violencia que impera en gran parte del país ha incidido mucho en el número de profesionales de la salud dispuestos a trabajar en zonas rurales. Los médicos se niegan a ir a zonas de conflicto armado, por lo cual, en la mayoría de los centros de salud faltan profesionales. Los trabajadores de la salud de pueblos apartados suelen ser interrogados por las fuerzas de seguridad para dar con el paradero de los rebeldes. Y dado que para trasladarse de los distritos controlados por el gobierno a aquellos controlados por los maoístas es preciso negociar y obtener una autorización escrita, a las autoridades de salud les resulta imposible apoyar a los puestos de salud y supervisarlos.

En Nepal, los partos en el hogar representan el 91% y, casi siempre, sin ayuda calificada. Muchas muertes maternas podrían prevenirse con asistencia profesional, ya se trate de médicos, enfermeras o parteras competentes que cuenten con calificaciones de obstetricia reconocidas internacionalmente.

La mayoría de las muertes neonatales se debe a la atención inadecuada durante el embarazo, el parto o las primeras horas críticas del recién nacido. El 75% de las madres es anémica, lo que acrecienta enormemente los riesgos de parto prematuro, hemorragia y bebés de bajo peso. Las principales causas de mortalidad de recién nacidos son el tétano, las infecciones y el bajo peso.

Los programas de sensibilización para la salud son el mejor medio de contribuir a que se entienda el significado del parto sin riesgos, las complicaciones del nacimiento y los servicios médicos. Sensibilizar a toda la familia es crucial para prevenir la demora en ir a buscar atención médica. Una posibilidad es difundir mensajes de salud a través de los grupos de madres. Los programas de radios llegan a las comunidades aisladas, analfabetas o afectadas por el conflicto armado. Ahora

bien, para abarcar todo el país, lo mejor sería aprovechar el cauce de la corriente principal del periodismo.

El apoyo financiero también es útil. El alto costo del transporte y el tratamiento excluyen a las familias más pobres de Nepal. Recientemente, gracias a fondos proporcionados por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, el gobierno estableció un régimen de costos compartidos en 27 distritos. Toda mujer que da a luz en un hospital de distrito o un centro de atención primaria de salud recibe una asignación, pero ésta no cubre todos los gastos. En término medio, el parto normal cuesta 70 dólares y una operación 150 dólares. Una solución sería recurrir a los grupos de madres para que adelantaran fondos de emergencia u otorgaran préstamos a bajo interés a las embarazadas que lo necesiten.

Crear un servicio nacional de salud que sea eficaz es fundamental para reducir el número de muertes maternas y neonatales que se pueden prevenir. Otra prioridad crucial es formar y retener más personal calificado que atienda los partos.

Asimismo, es indispensable reducir las hemorragias posparto, lo que se puede hacer mediante una correcta asistencia durante el parto, incluido el uso de medicamentos esenciales. Pero para ello hacen falta trabajadores de la salud calificados y un sistema de suministro de medicamentos. Persuadir a esos trabajadores de ejercer en localidades apartadas y peligrosos requerirá incentivos financieros sostenidos y un mayor apoyo del sistema de salud. Se podría capacitar a voluntarios de salud para que sepan reconocer a tiempo las complicaciones del parto.

No todos los expertos están de acuerdo en que la mortalidad materna en Nepal se considere un "desastre desatendido". Según Susan Clapham del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, la situación no puede calificarse de desastre porque un desastre supone una gran sacudida de lo normal. A su juicio, calificarlo de desastre implica hacer algo al respecto inmediatamente. Eso es imposible porque, en este caso, el avance sólo se logra mediante una acción a largo plazo. La Sra. Clapham opina que la definición más exacta sería: "tragedia silenciosa".

Resolver la crisis oculta de la mortalidad maternoinfantil es un proceso complicado y a largo plazo. En pocas palabras, la solución comprende dos elementos amplios respecto a los cuales es preciso actuar simultáneamente.

- Oferta: Mejorar el sistema de salud aumentando las instalaciones de atención obstétrica de urgencia en los centros de salud; capacitar personal que atienda los partos; mejorar los servicios de aborto sin riesgos y facilitar el acceso de las mujeres más vulnerables.
- Demanda: Propiciar una mayor demanda de servicios de salud reproductiva, derribando barreras en las comunidades vulnerables mediante una mayor sensibilización en materia de salud maternoinfantil.

Lograrlo, habida cuenta de la situación política y el clima de inseguridad actuales, exigirá cooperación no sólo entre comunidades y gobierno, sino también entre el sector privado, la prensa y quienes detentan el poder en todo el país. Reunir a estos actores tan dispares también requerirá un alto grado de persuasión y coordinación entre las organizaciones humanitarias y las agencias de desarrollo.

La sangre – Una prioridad desatendida

En Nepal, casi la mitad del número de muertes maternas se debe a hemorragias posparto, lo que implica que casi 3.000 mujeres por año mueran desangradas después del parto. En muchos casos, el único medio de salvar a la paciente es practicarle una transfusión rápida, pero en Nepal, escasea la sangre segura.

El gobierno confió a la Cruz Roja Nepalesa (CRN) los servicios de sangre en todo el país. Ahora bien, aunque existe un sistema de donación de sangre 100% voluntaria, el mantenimiento de los servicios es muy caro y requiere la asignación de un presupuesto estatal.

Para garantizar la inocuidad de la sangre hay que someterla a pruebas de detección del VIH y otras infecciones. Los donantes voluntarios de los grupos de bajo riesgo suelen ser la fuente más segura. Pero cimentar la confianza necesaria para asegurar un empeño sistemático de dichos donantes requiere un servicio bien organizado que incluya sistemas de control de calidad en todas las etapas. Esto último es vital para conservar a los donantes y para usar la sangre en forma segura y eficaz, lo que supone un reto de talla en Nepal donde escasean los profesionales de salud con la debida capacitación.

La CRN tiene 56 centros de transfusión en 41 de los 75 distritos de Nepal, pero su meta es abrir dos más por año. La demanda está en aumento debido a las hemorragias posparto y al recrudecimiento de los disturbios civiles. La Sociedad Nacional también dispone de un campamento móvil de colecta de sangre en 21 de sus filiales de distrito que se rige por un calendario anual. ■

Capítulo y texto del recuadro escritos por Naresh Newar, reportero del periódico Nepali Times*, que también trabaja a título independiente para la Red Integrada de Información Regional (IRIN por su sigla en inglés), y Bishnu Sharma, reportero del periódico* Rajdhani National Daily.

CAPÍTULO 5

Morir en el mar – Travesía desesperada para llegar a Europa

Al parecer, actualmente Europa tiene que encarar las consecuencias del fracaso del desarrollo en el Sur, sobre todo en el África subsahariana. Atraídos por la perspectiva de ganar fortunas y arrastrados por la desesperación de la miseria, el desempleo, la inseguridad y la desesperanza, muchos emigrantes ven en Europa la tierra prometida y están dispuestos a arriesgar su vida para llegar allí.

© Reuters/Juan Medina, cortesía de www.alertnet.org

Nadie sabe cuantos emigrantes murieron en los 10 últimos años en el intento de cruzar a las Islas Canarias en pequeñas barcas desde el Sahara occidental, Mauritania, y últimamente, Senegal; de Marruecos a España; de Libia y Túnez a Malta y varias islas italianas; de Turquía y Egipto a las islas griegas y, algunos, con el objetivo eventual de llegar a Europa, de Somalia a Yemen.

La investigación de mayor autoridad sobre la emigración marítima en todo el mundo, tal vez sea la que hizo en 2004 Michael Pugh, Profesor del Departamento de Estudios para la Paz de la Universidad de Bradford, Reino Unido. Dicha investigación sugiere que, cada año, hasta 2.000 personas podrían haberse ahogado en el mar Mediterráneo y sus alrededores en el intento por llegar al próspero territorio de la Unión Europea (UE). Calculó esa cifra cotejando datos de entrevistas con emigrantes, registros de cadáveres recuperados, cantidad de barcas que zozobraron y estadísticas gubernamentales.

Una ONG española achacó esa tragedia humana a lo que dio en llamar política de fronteras cerradas de la UE. Ahora bien, el dilema de Europa radica en que para que la immigración compense la deficiencia del crecimiento demográfico (por ejemplo, en países como Alemania), tendría que ir más allá de lo que se considera aceptable desde el punto de vista político. Durante el período en que la crisis de la emigración marítima en el Mediterráneo registró su primer pico (entre finales de la década de 1990 y 2004), la afluencia neta de inmigrantes en regla a la UE pasó de 500.000 a casi 2.000.000 por año, según las estadísticas preliminares correspondientes a 2005,

publicadas por Eurostat en enero de 2006. España e Italia, los dos países donde llegan más emigrantes ilegales, así como Alemania y el Reino Unido, los dos países donde muchos dicen querer ir, acogieron a la mayoría de inmigrantes legales (no, precisamente, subsaharianos), contabilizando el 76% de la inmigración de la UE en 2005.

"El asilo es, y debe seguir siendo, un principio central de la democracia", dijo en un discurso del año pasado António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Sin embargo, las sospechas de que los gobiernos de Europa exasperados, a veces, son menos que minuciosos a la hora de identificar a los auténticos refugiados aumentaron a la par que las complejas afluencias por mar. Especialistas en refugiados argumentaron que la inmigración marítima, tal vez en mayor grado que cualquier otro flujo de migrantes de posguerra, llevaron a los Estados occidentales, con firmes tradiciones humanitarias, a plegarse al espíritu, algunos dicen a la letra, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

La crisis de la migración marítima pone en juego dos códigos humanitarios: el asilo en tierra y la tradición de rescate en el mar. El derecho marítimo internacional, sin mencionar la práctica tradicional de los marineros en todas partes, obliga a los barcos a ir en ayuda de todo aquel que corra peligro en alta mar. Ahora bien, las leyes no prevén una cuestión clave en el contexto de la afluencia de refugiados por mar, es decir, dónde desembarcar a los rescatados.

Algunos especialistas en migración como Martin Baldwin-Edwards, cofundador del Observatorio de Migraciones del Mediterráneo de la Universidad Panteion de Atenas, consideran que los gobiernos europeos se orientan al modelo de interceptación en el mar utilizado por Estados Unidos y Australia, concepto marítimo totalmente diferente al de rescate. Dicha interceptación (o interdicción) que consiste en devolver a los migrantes al país del que zarparon, viene siendo practicada por los guardacostas de EE.UU. desde 1980, principalmente en el Caribe. Los procedimientos de asilo, inevitablemente sumarios, disponibles en los barcos de los guardacostas, hacen que esa interceptación, sobre todo en aguas internacionales, sea una cuestión sumamente controvertida.

De todos modos, a corto plazo, opciones marítimas como la de aumentar las patrullas costeras (tanto en los países de salida como en los de llegada) no solucionan el problema de los emigrantes que perecen en el mar. Si bien la posibilidad de ser interceptados puede disuadir a algunos emigrantes y ayudar a los Estados a controlar las fronteras, es improbable que reduzca el número de muertos en forma significativa. Entonces, ¿qué hacer para mitigar la crisis?

Una medida a corto plazo respecto al contrabando de personas debe ser la misma que se aplica al tráfico de seres humanos, su hermano más perverso y criminal: actuar

contra los contrabandistas no contra los emigrantes. Esto implica un mejor control policial de playas y puertos, así como la purga de funcionarios corruptos. También se podrían introducir o endurecer medidas contra la logística del contrabando, tales como controlar más estrictamente a los importadores mayoristas de motores fuera de borda. No obstante, algunos expertos jurídicos dieron la alarma, señalando que impedir a posibles refugiados solicitar asilo en una frontera internacional supondría una infracción a la Convención de 1951, incluso, en el caso de que se reúnan las condiciones con ayuda de los contrabandistas.

En un discurso del año pasado António Guterres, describió el equilibrio que deben encontrar los Estados: "actuar con firmeza para eliminar los pasos clandestinos y el tráfico de seres humanos, aplicando severas sanciones a los traficantes. Pero la vigilancia de las fronteras no debe impedir el acceso al procedimiento de asilo o a la concesión del estatuto de refugiado a quienes tienen derecho a obtenerlo, según el derecho internacional. Las medidas de represión enérgicas y sin concesiones contra los odiosos criminales deben ir mano a mano con una preocupación humanitaria de proteger a sus víctimas".

Aún no se ha hecho ningún esfuerzo serio para comunicar a través de la prensa africana, la pérdida de vidas en el mar. Por lo tanto, una tarea crucial es recabar información acerca de la crisis de la emigración marítima en el Mediterráneo y dar una cifra razonablemente exacta de la cantidad de muertos en la región. Recién entonces se podrán iniciar campañas fidedignas de información pública sobre los riesgos de la emigración marítima ilegal en los países subsaharianos, fuente de esa emigración.

La solución a largo plazo de este penoso problema humanitario, que más que nada tiene que ver con la globalización y las expectativas que despierta, es dar motivos a la gente para que se quede en su país. Tal como estipula el primer "principio para la acción" del informe de 2005 de la Comisión Mundial sobre Migración Internacional, mujeres, hombres y niños deberían poder realizar su potencial, satisfacer sus necesidades, ejercer sus derechos humanos y realizar sus aspiraciones en su país de origen y, por lo tanto, emigrar por decisión propia más que por necesidad.

Oleada de migración hacia España, Grecia, Malta e islas italianas

Arribos confirmados	Islas Canarias	España continental	Islas italianas	Malta	Grecia	Total
2002	9.875	6.795	23.719	1.680	3.945	46.014
2003	9.382	9.794	14.331	568	2.439	36.514
2004	8.426	7.249	13.635	1.400	3.047	33.757
2005	4.715	7.066	22.824	1.800	1.280	37.685
2006 (Enero–Junio)	**10.896**[1]	**n.d.**	**7.236**[2]	**967**[3]	**n.d.**	**19.099***

n.d. = no disponible. *prov.

Los datos de los años anteriores provienen de ministerios del gobierno central; las cifras anuales de Malta fueron compiladas por www.maltatoday.com.mt a partir de varias fuentes y, aparentemente, son exactas. Si el total de 37.685 llegadas confirmadas en 2005 representa el 95% de quienes se embarcaron, aunque casi con seguridad se trate de una estimación excesiva, entonces, cabe suponer que el año pasado, aproximadamente 2.000 emigrantes perecieron en el mar.

[1] Cifra de la Cruz Roja Española correspondiente al período 1 de enero - 12 de julio.

[2] Cifra de *Medici Senza Frontiere* correspondiente a Lampedusa y Linosa, excluida Sicilia continental. Gran aumento en comparación con los datos mensuales de 2005, ya que entre enero y junio habían llegado 4.933 emigrantes. (Los flujos de migración a las islas italianas tienen un carácter más estacional que aquellos a las Islas Canarias).

[3] Declaración de Michael Frendo, Ministro de Exteriores de Malta, a los embajadores de la Unión Europea, 3 de julio de 2006. (Casi el doble que en el mismo período de 2005)

Capítulo y texto del cuadro escritos por Alex Wynter, periodista residente en el Reino Unido, redactor de The Bridge, *revista de la Federación Internacional para Europa.*

CAPÍTULO 6

“No es momento para consideraciones de género. ¡Esta es una emergencia!”

Frente a un desastre de grandes proporciones, hay quien argumenta que atender a cuestiones de género es un lujo que se debe postergar hasta que se resuelvan cuestiones más importantes. Sin embargo, la experiencia muestra que si tras un desastre, las desigualdades de género no se abordan inmediatamente y durante toda la intervención, niñas y mujeres pueden verse condenadas a recibir menos ayuda, tener menos probabilidades de sobrevivir y exponerse a la enfermedad, la violencia e incluso la muerte. A partir de la labor de campo en tres continentes, en este capítulo se cuestiona la “tiranía de la urgencia” que lleva a desatender cuestiones de género antes, durante y después de un desastre. Yendo más allá del modelo de intervención fundado en el beneficiario, se asevera que para reducir futuros riesgos, las organizaciones de ayuda deben adoptar un enfoque basado en los derechos para abordar las causas de la vulnerabilidad social que está arraigada en la desigualdad por consideraciones de género.

Anne Hodalic/Cruz Roja Eslovena

Hombres y mujeres tienen múltiples peculiaridades y la categorización en un sólo eje de vulnerabilidad o capacidad puede hacer que se pierda el norte. Ahora bien, hay pruebas suficientes como para decir que tanto en casos de desastre como en la vida diaria, en todas partes del mundo se discrimina más a las niñas y las mujeres que a los niños y los hombres. Las probabilidades de que se desconozcan o subestimen los aportes y necesidades de ellas también son mucho mayores.

Las consecuencias de los desastres para las mujeres no están cuantificadas. Por ejemplo, en EM-DAT, la base de datos sobre desastres que administra el Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres (CRED) con sede en Bruselas, no hay desgloses por sexo porque, rara vez, se dispone de esos datos, en particular, tratándose de desastres de pequeñas y medianas proporciones que son los más numerosos. Según Debarati Guha-Sapir, Director del CRED: “Las consideraciones de género no se tuvieron en cuenta en la prevención ni en la preparación en previsión de desastres, pues sólo fueron un manto de declaración política. De ahí

que no haya pruebas de campo acerca de los riesgos relacionadas con esas consideraciones y que, por consiguiente, tampoco se puedan tomar medidas concretas."

Para proteger la vida, los medios de subsistencia y la dignidad de hombres y mujeres en situaciones de emergencia, es importante que se reconozcan sus peculiaridades y contextos culturales. Las desigualdades fundadas en consideraciones de género, identidad étnica, edad y clase social condicionan enormemente las experiencias de las mujeres en casos de desastre. Según parece, los trabajadores del quehacer humanitario están cada vez más al tanto de las cuestiones de género, pero la investigación sugiere que muchos no saben muy bien de qué se trata.

Lo típico es pensar que las mujeres pasan la mayor parte del tiempo en su casa, pero los investigadores han establecido tres funciones de la mujer:

- reproductiva (hogar, tareas domésticas, embarazo, salud de la familia)
- productiva (ganar ingresos en metálico o especie)
- comunitaria (contribuir al bienestar de la comunidad, en este caso, centrándose en las funciones que cumplen las mujeres en las intervenciones en casos de desastre).

Impacto de los desastres en esas tres funciones. Después de los desastres, en pueblos, campamentos y niveles administrativos más altos se establecen equipos oficiales que se ocupan de la gestión de la intervención. Ahora bien, la representación de hombres y mujeres en esos equipos, rara vez es equitativa por los motivos que siguen:

- restricciones sociales de movilidad, principalmente en lo que respecta a la seguridad, pueden impedir la participación de la mujer;
- las mujeres necesitan la autorización del padre, el marido o un hermano para participar en actividades fuera del círculo familiar;
- a las mujeres le queda poquísimo tiempo para realizar actividades fuera de la casa o el lugar de trabajo, debido a sus múltiples responsabilidades (tareas domésticas, crianza de los hijos, etc.);
- los representantes oficiales tal vez no estén al tanto de las cuestiones de género y no vean la necesidad de que participen mujeres, y
- las propias mujeres en muchos casos no tienen la confianza suficiente como para desempeñar funciones públicas, sobre todo, cuando en la gestión de desastres predominan los hombres.

Todas esas barreras comprometen la participación de las mujeres en la recuperación oficial; por lo tanto, es preciso tomar medidas concretas para incluirlas.

Aunque una serie de organizaciones humanitarias han comenzado a recabar datos sobre consideraciones de género, se trata de una actividad en gran medida *ad hoc* que no se ha incorporado en los programas de las oficinas nacionales de estadísticas. En

cuanto a los desastres, esa es una barrera para la planificación y evaluación de proyectos sensibles a dichas consideraciones. Si queremos conocer las maneras diferentes en que los desastres afectan a hombres y mujeres, incluso en lo que respecta al dato fundamental del número de muertos, entonces, habrá que capacitar a los analistas para que apliquen una perspectiva de género. Cuando las consideraciones de género se dejan de lado, ya sea en la reducción del riesgo o la intervención tras un desastre, también se pasan por alto las consecuencias, las necesidades y las prioridades, se agravan la pobreza y la desigualdad, se acrecienta la vulnerabilidad y se crean nuevas categorías de "víctimas".

Fundamentalmente, se trata de una cuestión de derechos. En una resolución de la ONU de 2002, se insta a gobiernos y organizaciones de ayuda a garantizar el pleno goce de los derechos humanos de mujeres y niñas –civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluido el derecho al desarrollo– incluidas la reducción de desastres, la intervención y la recuperación después de los mismos; al respecto, se debería atender a la prevención y penalización de la violencia de género. Es hora de acabar con la negligencia en cuestiones de género y garantizar el derecho de las mujeres a ser asociadas en pie de igualdad en todos los aspectos de la reducción del riesgo de desastres y las intervenciones en casos de desastre.

En las recomendaciones que siguen se pide a las organizaciones humanitarias y a aquellos grupos de la sociedad civil con los que trabajan (o deberían trabajar), un compromiso explícito y una estrategia claramente articulada acerca de las cuestiones de género. Para abordar las desigualdades entre hombres y mujeres, dichas organizaciones deben tomar medidas en las esferas indicadas a continuación.

Capacitación

- Disponer y promover la capacitación en cuestiones de género.
- Asegurar que en la integración de los equipos de personal y voluntarios haya un número equitativo de hombres y mujeres.

Protección

- Dar prioridad a las cuestiones de protección.
- Garantizar la identificación de todos los grupos expuestos a riesgo (incluidos los riesgos asociados a la trata y la violencia de género, en el caso de niñas y mujeres).
- Incluir estrategias para ocuparse de los niños.
- Velar por la seguridad física de las mujeres tras los desastres, incluidos espacios e instalaciones seguras para niñas y mujeres.
- Asegurar apoyo para obtener reparación jurídica.

Salud

- Abordar las necesidades de salud propias a niñas y mujeres en situaciones de desastre.

Mujeres que se organizan para resistir a los desastre y reducir el riesgo

Tras el terremoto que sacudió el distrito de Kutch, Gujarat, en 2001, Naviben Subhbhai Rajput estudió una tecnología antisísmica de bajo costo. Reconstruyó su casa y convenció a otras vecinas de seguir su ejemplo para ser autosuficientes.

"Ahora, nuestro grupo de mujeres conoce las técnicas y los materiales necesarios para construir nuestras casas antisísmicas. Al igual que en las actividades de reconstrucción después del terremoto se recalcaba la necesidad de adoptar una tecnología nueva y apropiada, los grupos de mujeres nos alentaban a ser autosuficientes desde el punto de vista económico."

Después del sismo, Jamunaben Someswara del mismo distrito, ayudó a persuadir a las mujeres de su pueblo que trabajaran juntas en beneficio de la comunidad. Hasta entonces, no cumplían ninguna función pública y, rara vez, salían de su casa, pero siguiendo el ejemplo de los grupos de mujeres, tras el terremoto de Maharashtra en 1991, Someswara creó cinco grupos que conceden créditos para propiciar la empresa local. "Antes no estábamos organizadas ni se reconocía nada de lo que hacíamos, pero empezamos a otorgar préstamos a las mujeres miembros para costear diversas necesidades", explica. De esas 25 mujeres, cinco ya tienen su propio negocio.

El trabajo colectivo da confianza a las mujeres para abordar otros problemas más serios que aquejan al pueblo, entre ellos, la escasez de agua. El grupo de mujeres fue a la oficina de abastecimiento, que queda a 25 kilómetros, a hablar con el funcionario encargado y obtuvo confirmación escrita de que el pueblo recibiría un tanque de agua todos los días. Actualmente, hay tres mujeres en el consejo del pueblo y su próximo objetivo es mejorar las instalaciones de atención de salud. ■

- Prever suficientes doctoras y trabajadoras de la salud, así como atención prenatal y materna.
- Proporcionar letrinas y artículos sanitarios adecuados.
- Abordar desde una perspectiva de género, las necesidades psicosociales de niñas y mujeres, niños y hombres para superar la pérdida de familiares y otras dificultades inherentes a los desastres.

Medios de subsistencia

- Incorporar una estrategia de creación de proyectos de generación de ingresos a largo plazo para las mujeres, en particular, aquellas que perdieron sus medios de subsistencia y/o proveedores clave.

Educación

- Garantizar que se proteja la educación de las niñas después de un desastre.
- Reconstruir o restablecer escuelas rápidamente y en condiciones de seguridad.
- Formar más maestras.

Análisis de género

- Garantizar que toda recolección de datos prevea, como mínimo, el desglose por sexo.
- Bregar por incluir otros ejes de vulnerabilidad (raza, grupo étnico, edad y capacidad).

Capítulo escrito por Maureen Fordham, Líder del Programa de Doctorado en Gestión de Desastres y Desarrollo Sostenible de la Universidad Northumbria de Inglaterra; Madhavi Malalgoda Ariyabandu, investigadora residente en Sri Lanka, especializada en política económica del desarrollo y los desastres; Kristina J. Peterson, militante comunitaria que prepara su doctorado en el Centro de Evaluación, Respuesta y Tecnología de los Desastres de la Universidad de Nueva Orleáns, EE.UU. y Prema Gopalan, residente en la India e instructora de la campaña de reducción de desastres de la Comisión Huairou, red internacional de organizaciones de mujeres de base. El texto del recuadro es de Prema Gopalan.

Nota: En el título se cita la respuesta de un representante oficial a una especialista en cuestiones de género que pedía que en la intervención de Pakistán tras el terremoto de octubre de 2005 se tuvieran en cuenta consideraciones de género. En este capítulo se habla del "terremoto de Pakistán", porque la investigación sobre el terremoto del 15 de octubre en Asia meridional se llevó a cabo únicamente en dicho país.

¿Adecuada? ¿Equitativa? ¿Oportuna? Tendencias de la ayuda humanitaria en 2005

CAPÍTULO 7

La ayuda humanitaria de donantes occidentales superó los 12.000 millones de dólares en 2005, según las cifras publicadas en abril de 2006 por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Dicha ayuda no sólo aumentó en términos reales, sino también en porcentaje de la ayuda global, o ayuda oficial para el desarrollo (AOD). El mayor aumento se registró en la primera mitad de la década de 1990, cuando la AOD estaba disminuyendo, al tiempo que la inestabilidad de la posguerra fría en Europa y emergencias complejas en África captaban la atención mundial.

Rosemarie North/Federación Internacional

El tsunami de diciembre de 2004 dio lugar a donaciones sin precedente. Las promesas y la recaudación de fondos internacionales totalizaron más de 14.000 millones de dólares. El aspecto más sorprendente de esa respuesta fue el altísimo porcentaje de donaciones individuales. Por lo menos 5.500 millones de dólares fueron donados por particulares, el mayor monto que jamás las ONG habían recolectado siquiera en un año, contabilizando todas las fuentes de ayuda humanitaria.

También se registró un aumento del número y la gama de donantes. En el quinquenio 2000-2005, lo donantes ajenos al CAD ofrecieron 6% del total de la ayuda humanitaria procedente de gobiernos y, a partir de 2003, dicho porcentaje no ha cesado de aumentar año tras año. Es probable, que esa tendencia persista en los próximos años.

La ayuda humanitaria tiende a clasificarse y contabilizarse en dos categorías: desastres naturales, para los cuales se hacen "llamamientos urgentes", y emergencias complejas, para las cuales se hacen "llamamientos consolidados". Ambos tipos forman parte del procedimiento de llamamiento unificado de la ONU (CAP por su sigla en inglés).

Desde 1997, en el marco del CAP, se hicieron llamamientos urgentes por un total de 29.400 millones de dólares: casi 27.000 millones de dólares para emergencias complejas y tanto solo 2.600 millones de dólares para desastres naturales.

La preocupación por una intervención equitativa en situaciones de emergencia figuró varios años en el orden del día internacional, en particular, desde la publicación del *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*. En término medio, desde 2000, para los cinco llamamientos mejor cubiertos de cada año se recibieron cuatro quintos de los fondos solicitados (llamamientos urgentes para Angola, Malawi, Uganda, los Grandes Lagos y el tsunami). Mientras que para los cinco peor cubiertos se recibió entre un cuarto y un tercio del monto solicitado (llamamientos urgentes para Guyana, Djibouti, República Centroafricana, República del Congo y el cólera en África occidental). Los motivos de esa desatención radican en las prioridades políticas que se atribuyen a los distintos países, posiblemente vinculadas con la capacidad de prestación.

Una complicación reside en la falta de puntos de referencia humanitarios que establezcan normas sobre resultados adecuados en lo que respecta a las situaciones de emergencia. Sin ellos, las sumas solicitadas, en cierta medida, se determinan más bien en función de la prestación viable o de criterios subjetivos, que conforme a la aplicación coherente de un factor común de necesidad.

En 2005, los aportes a los llamamientos humanitarios de la ONU oscilaron entre 3 dólares por beneficiario, en el caso de Guyana, y 310 dólares en el caso de Sudán. Cuando las sumas solicitadas por beneficiario habían sido 9 y 588 dólares respectivamente. Esta gran diferencia del monto solicitado por beneficiario, tal vez obedezca al carácter del llamamiento y las necesidades a suplir. El llamamiento para Sudán consistía en un plan de trabajo en todo el país que abarcaba necesidades humanitarias, así como de protección, recuperación y desarrollo.

En lo que respecta a la ayuda humanitaria, ¿algunas regiones del mundo se desatienden más que otras? Asia recibe menos del 30% de la asistencia humanitaria global. Cada año, sólo dos o tres países asiáticos son objeto de llamamientos urgentes o consolidados, mientras que en el caso de África son casi 15 países, lo que plantea la cuestión de saber por qué, comparativamente, Asia es desatendida. Tal vez el factor principal sea la tendencia de los donantes de ofrecer ayuda humanitaria a aquellos países con los que tienen sólidos lazos económicos o políticos. Otro factor radica en que las emergencias complejas prevalecen más en África que en Asia y en la década de 1994-2004 se les prestó más atención política que a los desastres naturales de Asia.

Medir la cobertura de ayuda por sector es un medio de saber si se ofrece una ayuda igualitaria en todas las esferas prioritarias. Los alimentos son el mayor sector y el mejor

cubierto en relación con las solicitudes (79% entre 2000 y 2005). En cambio, las necesidades de otros sectores vitales como recuperación económica, refugio, agua y saneamiento, salud y agricultura se cubrieron a menos de 40% en término medio.

Hubo una serie de intentos de mejorar la equidad de la intervención humanitaria. Dicha equidad es prioridad absoluta en la iniciativa Buena Donación Humanitaria, lanzada por un grupo de donantes clave en 2003, para promover una ayuda humanitaria acorde con las necesidades. En 2005 y principios de 2006, hubo mejoras significativas en cuanto a una definición más rigurosa de las prioridades en el procedimiento de llamamiento unificado de la ONU. El marco de evaluación de las necesidades (NAF por su sigla en inglés) fue establecido para que sirva de herramienta y ayude a mejorar la información sobre las necesidades humanitarias en todas las emergencias.

Por lo que atañe a la adecuación y la eficacia de las intervenciones humanitarias, una cuestión clave es la rapidez de la respuesta de los donantes a la necesidad. Si una emergencia se desatiende en sus primeras etapas, las consecuencias pueden ser graves. En marzo de 2006, la ONU constituyó el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF por su sigla en inglés), para el cual solicitó a los donantes un apoyo voluntario de 500 millones de dólares a fin de asignar fondos rápidamente para responder en los tres o cuatro días siguientes a una emergencia repentina.

Peter Rees, Jefe del Departamento de Apoyo a Operaciones de la Federación Internacional, señala que los fondos humanitarios, en muchos casos, son resultado del fracaso de un enfoque del desarrollo o un proceso político. Argumenta que la aparente falta de diálogo entre el sector humanitario y el sector de desarrollo, es esencialmente antiestratégica e ineficaz. Entonces, se tiene la impresión que las intervenciones humanitarias se centran más bien en aliviar el sufrimiento que en cimentar el desarrollo a largo plazo. Ahora bien, si se mira desde el punto de vista de los necesitados, es obvio que hace falta una mayor integración entre la respuesta humanitaria y el desarrollo, así como una perspectiva integral que garantice la equidad, no sólo entre unas y otras crisis humanitarias, sino también entre éstas y situaciones de pobreza y vulnerabilidad crónicas.

Por último, para mejorar la equidad de la intervención humanitaria, recomendamos lo siguiente.

- La ayuda ha de ser adecuada y equitativa.
- Las evaluaciones de necesidades prioritarias son determinantes y la labor para mejorar su calidad y comparabilidad debe proseguir.
- Dichas evaluaciones y el CAP han de ser más inclusivos para dar cabida a todos los organismos operativos.
- Establecer una norma mínima o una base de comparación de las necesidades que sea reconocida y sirva de denominador aplicable a cualquier emergencia.

- Considerar metas anuales de ayuda humanitaria.
- Garantizar la equidad entre intervenciones humanitarias e intervenciones de desarrollo.

La Federación Internacional adelanta fondos para emergencias desatendidas

En 1985, la Federación Internacional creó el Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (DREF por su sigla en inglés) a fin de asignar fondos y proporcionar la financiación esencial a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna para que inicien rápidamente su intervención en casos de emergencia. Además de facilitar esa puesta en marcha, el DREF se ha ido utilizando cada vez más para asignar fondos a intervenciones frente a emergencias menores u olvidadas que, de no ser así, carecerían de financiación. Dicho fondo también permite que la Federación Internacional financie la preparación en previsión de desastres e intervenga y sensibilice oportunamente en casos de desastre de gestación lenta.

En 2005, se asignaron 10,5 millones de francos suizos (8,5 millones de dólares) del DREF y más de la mitad de esa suma a emergencias menores. El fondo se reconstituye mediante donaciones a los llamamientos de emergencia de la Federación Internacional o fondos asignados directamente al mismo por los donantes, lo que permite utilizarlo para emergencias menores.

En 2005, África fue la que más se benefició del DREF. Por lo general, las Sociedades Nacionales del continente cuentan con una sólida red de voluntarios, pero carecen de fondos para intervenir en casos de desastre. A través del DREF se les proporciona dinero para movilizar voluntarios, adquirir artículos de socorro o reponer las existencias de los suministros distribuidos. Saber que una operación será financiada agiliza la acción de la Sociedad Nacional en cuestión.

En Asia, la adjudicación de una suma para emergencias menores permitió que la Cruz Roja de Timor-Leste, creada recientemente, interviniera de inmediato frente a la grave carestía causada por el atraso de las lluvias y la pérdida recurrente de cosechas. En el Caribe, se asignaron fondos del DREF para contribuir a la planificación regional de la preparación en previsión de desastres, lo que resultó oportuno, pues la de 2005 fue la peor temporada de huracanes de las que se tiene registro. ■

Este capítulo es un aporte de Development Initiatives (DI) *y se basa en recursos del proyecto Asistencia Humanitaria Global y Buena Donación Humanitaria. DI recibirá gustosa correcciones de cualquier error de facto o interpretación e información suplementaria. Sírvase tomar contacto con: di@devinit.org.*
Para más datos consulte: www.globalhumanitarianassistance.org.
El texto del recuadro es de Elizabeth Soulié, Encargada de Comunicaciones y Presentación de Informes del Departamento de Apoyo a Operaciones de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Nota: El CAD está integrado por el mayor grupo de donantes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD): Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Comisión Europea. La ayuda humanitaria incluye todos los fondos asignados por los gobiernos de dichos países a los organismos especializados de la ONU, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG), así como los gastos directos clasificados como socorro en casos de emergencia e infortunio (incluidos los relativos al primer año de residencia de los refugiados en los países donantes).

Para cursar pedido de la versión completa del

Informe Mundial sobre Desastres 2006

(publicada sólo en inglés), sírvase rellenar este formulario y remitirlo a una de las direcciones indicadas.

Kumarian Press Inc
1294 Blue Hills Ave
Bloomfield CT 06002, USA
Tel +1 860 243 2098
Fax +1 860 243 2867
E-mail kpbooks@kpbooks.com

US$30.00 per copy*, **
(shipping and handling in USA $4.50 first book, $1.50 ea. addl. Outside USA $8.00 first book, $2.50 ea. addl.)

Eurospan
3 Henrietta Street
Covent Garden
London WC2E 8LU, UK
Tel +44 20 7240 0856
Fax +44 20 7379 0609
E-mail orders@edspubs.co.uk
Web www.eurospanonline.com

£17.95 / €22.00 per copy*, **
(P&P for first book: UK £2 / €3, EU £4 / €6, elsewhere £6 / €8; add £1 / €1.4 ea. addl. to all locations)

* Order 10 or more copies and get 20% discount on the cost of the books.
** Cheques used as payment to Kumarian must be received in US$ drawn on a US bank, cheques to Eurospan must be received in sterling drawn on a UK bank.

Total copies: _____ **Total amount to pay (in US$ or GB£):** _____

Payment by credit card: ☐ Eurocard/MasterCard ☐ Visa

Number: ☐☐☐☐ ☐☐☐☐ ☐☐☐☐ ☐☐☐☐

Expiry date: ___ /___

Name of cardholder: _____
(PLEASE PRINT)

Date:_____ Signature:_____

☐ Please send me an invoice ☐ Mrs ☐ Ms ☐ Mr

Name:_____ First name: _____

Organization:_____

Address: _____

City:_____ Post/zip code:_____ Country: _____

Telephone: _____ E-mail: _____

Goods ordered will be shipped to the destination indicated on the order form after receipt of payment. When payment is by credit card, receipt of payment corresponds with credit to the relevant account.

Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Una organización humanitaria de ámbito mundial

La **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** *es la mayor organización humanitaria del mundo que presta asistencia sin ninguna distinción de nacionalidad, raza, credo, clase social u opinión política. La misión de la Federación es mejorar la vida de las personas vulnerables movilizando el poder de humanidad.*

Fundada en 1919, comprende 185 Sociedades Nacionales miembros y algunas otras en proceso de formación, la secretaría de Ginebra y diversas delegaciones repartidas estratégicamente por todo el mundo para apoyar las actividades. La Media Luna Roja se utiliza en lugar de la Cruz Roja en muchos países islámicos.

La Federación Internacional coordina y dirige la asistencia internacional a las víctimas de desastres naturales, desastres tecnológicos y emergencias sanitarias, así como a los refugiados. Conjuga sus actividades de socorro y de desarrollo para afianzar la capacidad de las Sociedades Nacionales y, a través de ellas, la capacidad de la gente. En el plano internacional, la Federación actúa en calidad de representante oficial de las Sociedades Nacionales. Además, fomenta la cooperación entre ellas y obra por acrecentar la capacidad de las mismas para llevar a cabo programas de asistencia social, salud, y preparación en previsión de desastres.

Las **Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja***, auxiliares de los poderes públicos de su respectivo país en el campo humanitario, brindan una gama de servicios que va desde la prestación de socorros en casos de desastre a programas de asistencia social y de salud. En tiempos de guerra, las Sociedades Nacionales asisten a los civiles afectados y apoyan a los servicios médicos de las fuerzas armadas donde sea necesario.*

La pujanza de la Federación Internacional reside en la red de Sociedades Nacionales que abarca casi todos los países del mundo y es única en su género. Gracias a la cooperación entre las Sociedades Nacionales dispone de un mayor potencial para desarrollar capacidades y asistir a los más necesitados. En el plano local, la red permite que la Federación Internacional llegue a cada comunidad. Las Sociedades Nacionales, en su conjunto, cuentan con 97 millones de voluntarios y 300.000 empleados, que prestan asistencia a 233 millones de beneficiarios por año.

El **Comité Internacional de la Cruz Roja** *(CICR) es una organización imparcial, neutral e independiente, cuya misión exclusivamente humanitaria consiste en proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, brindándoles asistencia. El CICR dirige y coordina las actividades internacionales de socorro que lleva a cabo el Movimiento en situaciones de conflicto armado. Además, se esfuerza por prevenir el sufrimiento, promoviendo y cimentando el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios universales. Fundado en 1863, el CICR dio origen al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.*

Todos los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se guían por siete principios fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. Todas las actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen un mismo objetivo fundamental: ayudar sin discriminación a quienes sufren, contribuyendo a mantener y promover la paz en el mundo.

La presente publicación es un resumen del Informe mundial sobre desastres 2006 cuya versión completa se publica únicamente en inglés.

Para más datos, dirigirse a:
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
Apartado postal 372 – CH-1211 Ginebra 19 – Suiza
Teléfono: +41 22 730 42 22 – Fax: +41 22 733 03 95 – Télex: 412 133 FRC CH;
consultar nuestro sitio web: http://www.ifrc.org o enviar un mensaje por correo electrónico a:
secretariat@ifrc.org

Fotografía de la portada: Olav A. Saltbones/Cruz Roja Noruega

La *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* promueve las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales en favor de las personas vulnerables.

Mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre y el fomento de la asistencia para el desarrollo, se propone prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

La Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Los Principios Fundamentales el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad
El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad
No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad
Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

Independencia
El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado
Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad
En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad
El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

94000 10/06 S 3,500