

Informe Mundial sobre Desastres

Resumen

2003



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 178 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 2002. La versión completa del informe está publicada únicamente en inglés.

Para mayores referencias 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

Puede asimismo visitar nuestra página Web: <http://www.ifrc.org>,
enviar un mensaje por correo electrónico: secretariat@ifrc.org.

Fotografía de la portada: Bo Mathisen/Federación Internacional, Zambia

Índice

Introducción	2
--------------	---

Sección uno – Ética y ayuda

Capítulo 1

La ética humanitaria en desastres y guerras	5
Recuadro: Utilización del Código de conducta como herramienta de evaluación	9

Capítulo 2

Desarrollo de la capacidad – Consideraciones éticas	10
Recuadro: Las ONG de Malawi entablan el debate sobre desastres e intervención en casos de desastre	14

Capítulo 3

La hambruna merodea por África meridional	15
Recuadro: El uso de alimentos transgénicos en la ayuda alimentaria desencadena el debate	19

Capítulo 4

Afganistán, ¿políticas de poder o principios éticos?	20
Recuadro: Los refugiados afganos, rehenes del juego político	24

Capítulo 5

La migración forzosa, ¿un desastre olvidado?	25
Recuadro: Desplazadas de Burundi sufren enfermedades y privaciones	29

Sección dos – Acerca del sistema

Capítulo 6

Medición del impacto de la ayuda humanitaria	30
Recuadro: Comparación de las intervenciones en Gujarat según el Código de conducta	34

Capítulo 7

Medición de los desastres: retos, posibilidades y ética	35
Recuadro: Cuantificación del costo de conflictos armados, hambrunas y desastres	39

Capítulo 8

Datos sobre desastres: Estadísticas y tendencias principales	40
Formulario de pedido (edición completa en inglés)	42

Aplicar los principios, clave de la legitimidad

La ética humanitaria consiste en salvar la vida de aquellos más necesitados. Ahora bien, por más que nos abrumen las estadísticas del sufrimiento, también debemos respetar la dignidad humana de cada hombre, mujer y niño cuya vida ha sido destrozada por conflictos armados, hambrunas, enfermedades o desastres. Aplicar los dos elementos de esta ética sigue siendo el mayor reto que se plantea no sólo a las organizaciones humanitarias sino también a todo aquel que interviene en situaciones de crisis humanitaria.

Al respecto, cabe señalar que la trayectoria es desigual. La ayuda humanitaria tiende a favorecer las emergencias de gran notoriedad en detrimento de ese sufrimiento invisible que existe lejos de los proyectores de la prensa y la política. Los países que son blanco de la “guerra contra el terror” captaron un volumen sin precedente de ayuda humanitaria y de ayuda para la reconstrucción, mientras que otras crisis, quizás más urgentes, siguen sumidas en las sombras. África está atenazada por sequías, inundaciones, conflictos armados y enfermedades infecciosas, siendo la más mortífera la pandemia del VIH/SIDA que, según estimaciones, el año pasado, cobró 6.500 vidas por día. Inundaciones y tormentas de nieve han destrozado millares y millares de vidas en toda la Federación de Rusia y en Mongolia. La violencia, los desastres naturales o la ruina económica han obligado a decenas de miles de africanos, asiáticos y latinoamericanos a abandonar sus hogares para ir en busca de la supervivencia.

La ayuda humanitaria no tiende la misma mano a todos aquellos que sufren en medio de conflictos armados, enfermedades o desastres. Pocas semanas después del derrocamiento de Saddam Hussein, el Departamento de Defensa de EE.UU. informaba que había recaudado 1.700 millones de dólares para socorrer al pueblo iraquí. Si bien esta ayuda debe recibirse con gratitud, ¿qué pueden esperar los 40 millones de personas de 22 países africanos que están al borde de la inanición? Tan solo en Angola, 4.000.000 de seres humanos dependen de la ayuda para sobrevivir. En septiembre de 2002, la Federación Internacional hizo un llamamiento de emergencia para prestar ayuda humanitaria a 100.000 de las personas más vulnerables de ese país. Cuatro meses después, apenas se había recibido el 4% de la suma solicitada. Desgraciadamente, sucede lo mismo respecto a África occidental, el Sahel y el resto del mundo.

Las últimas investigaciones sobre la conexión que existe entre la evaluación de necesidades y la asignación de la ayuda de socorro indican que, en muchos casos, los

llamamientos de orden humanitario se guían principalmente por aquello que sustentará el “mercado” de donantes; por ejemplo, las crisis de gran notoriedad benefician de llamamientos de ayuda por montos de mayor cuantía, incluso cuando otros desastres olvidados lo merecerían mucho más. Esa tendencia debe cesar. Urge dar prioridad a la inversión en evaluaciones fidedignas y objetivas de las necesidades de los seres humanos de todo el globo para que la ayuda se asigne tanto a los más necesitados como a aquellos más expuestos a riesgos y no sólo a quienes encabezan los programas estratégicos y de los medios de comunicación.

Recaudar recursos suficientes para mitigar las consecuencias de los desastres es sólo el primer paso, después debemos garantizar que esos recursos sean utilizados como corresponde y respetando la dignidad, la capacidad y las aspiraciones de cada persona a quien nos proponemos ayudar. También en este caso, la trayectoria es desigual. La historia de las intervenciones humanitarias de estos últimos tiempos está plagada de ejemplos de ayuda inapropiada que traduce más bien las prioridades y necesidades de los organismos donantes que las necesidades de los afectados por las crisis. La incipiente administración afgana se ha quejado de que los miles de millones donados para ayudar a ese país se hayan focalizado más en el socorro que en la reconstrucción. Por otra parte, a raíz de las gigantescas importaciones de alimentos, los mercados locales se desplomaron. En 2002, la afluencia de centenares de organizaciones internacionales de ayuda hizo que alquileres y salarios se dispararan, privando a las ONG afganas de sus locales y acaparando a la mayoría de afganos calificados y con experiencia que habían permanecido en el país y que entonces, optaron por dejar puestos importantes en la función pública y la sociedad civil.

Lograr el equilibrio apropiado entre la rápida prestación de socorro que salva vidas y una modalidad de ayuda que secunde las capacidades locales y respete la participación local es tarea compleja que exige saber juzgar con criterio humanitario. En el informe de este año, se analizan muchos dilemas morales que plantea la colaboración con organizaciones locales en casos de desastre y emergencias complejas. ¿Deben denunciarse las violaciones de derechos humanos a riesgo de sacrificar el acceso a los más necesitados? Los organismos que declaran su intención de desarrollar la capacidad local, ¿corren el riesgo de prometer más de lo que pueden dar? No es fácil responder a estas preguntas. Sólo podemos cultivar ese arte esencial de juzgar con criterio humanitario si declaramos abiertamente los principios éticos en los cuales creemos, hacemos todo lo que está a nuestro alcance para aplicarlos y estamos suficientemente preparados para medir sus efectos y sopesar nuestras decisiones en todo momento.

La legitimidad del quehacer humanitario en su conjunto se basa en la apreciación que se hace de nosotros según la medida en que logramos aplicar nuestros principios. Tenemos que crear un entorno donde el ideal humanitario de salvar vidas con dignidad, basándose únicamente en la necesidad, no sólo sea reconocido y

comprendido por todos sino que además, se le dé prioridad. Ello implica transmitir nuestros valores a todos aquellos que intervienen en situaciones de crisis humanitaria, es decir, las autoridades del país en cuestión, los gobiernos donantes, los organismos de desarrollo, la sociedad civil, las fuerzas armadas, las empresas del sector privado y los medios de comunicación.

Abogar por la adhesión a los principios humanitarios es sólo una parte de nuestro cometido; lo crucial es que apliquemos esos principios y que lo hagamos en asociación con los propios necesitados. De no ser así, perderemos toda esperanza de aliviar el sufrimiento de millones de seres humanos que no capta la atención diaria de los círculos políticos y los medios de comunicación.



Didier J. Cherpitel
Secretario General

La ética humanitaria en desastres y guerras

La ética humanitaria es una convicción de larga data que ha ido evolucionado y preconiza el derecho de ayudar a todo aquel que corre un peligro grave. Este valor se encuentra profundamente arraigado en cada cultura y religión, así como en la ideología política de los derechos humanos. Las ideas de “derecho a la vida” y de una “dignidad humana” esencial y común a todos los seres humanos se articulan en el derecho internacional humanitario (DIH), los instrumentos de derechos humanos y los principios adoptados por las organizaciones humanitarias. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja da primacía al principio de humanidad que se define como el deseo de “prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias... de proteger la vida y la salud, así como de hacer respetar a la persona humana”. La imparcialidad afirma que la ayuda se basará únicamente en la necesidad.

A fin de aplicar la ética humanitaria durante las crisis, los colaboradores del quehacer humanitario se rigen por dos principios: neutralidad e independencia. Al afirmar su desinterés por la política en situaciones de guerra o desastre, dichos colaboradores esperan tener acceso a todos los necesitados, pero ello no quita que deban encarar retos morales de peso. En una situación de guerra, la población civil puede ser un blanco deliberado. En una situación de desastre, se puede negar ayuda a los grupos marginados. En una hambruna, la inanición puede servir de arma. Además, la consecución de la paz puede primar sobre la ayuda que salva vidas; la prestación de socorro puede condicionarse a determinados resultados políticos, y los derechos humanos conculcarse en aras de la estabilidad política.

Cabe considerar cinco peligros de orden moral: complicidad en abusos (nutrir a los refugiados puede contribuir a que se vuelvan a formar bandas armadas); legitimación de violaciones de derechos humanos (dar prioridad a la ayuda respecto a las investigaciones en la materia puede propiciar un clima de impunidad); efectos negativos de la ayuda (la ayuda en demasía puede desbaratar los mercados locales o



Sección uno Ética y ayuda

Quintiliano dos Santos/Federación Internacional, Angola

contribuir a la despoblación); beneficiarios y selección (se puede dejar morir a los más necesitados cuando existe la posibilidad de ayudar a otros con mayor eficiencia); defensa o acceso (condenar atrocidades puede equivaler a la expulsión de los organismos).

La defensa de la causa humanitaria es crucial para recordar a todos los actores sus deberes humanitarios. Puede tratarse de una defensa discreta, de conversaciones en privado o de críticas públicas. A menudo, las organizaciones nacionales la llevan a cabo con más determinación que las organizaciones extranjeras que se encuentran en el país. Ahora bien, esta tarea entraña riesgos tales como: hacer una apreciación errónea (en una emergencia compleja donde se actúa rápidamente, es fácil interpretar incorrectamente los hechos, lo que pone en peligro la credibilidad de los organismos); provocar una reacción violenta (denunciar atrocidades pone en peligro a la gente del lugar y los organismos pueden ser expulsados); vulnerar los principios humanitarios (pronunciarse demasiado en favor de un grupo puede menoscabar la imparcialidad del organismo en cuestión).

Uno de las principales preocupaciones éticas reside en la selectividad de la ayuda de emergencia. En 2000, la ayuda de socorro ascendió a 5.900 millones de dólares, cifra sin precedente, pero la distribución mundial revela un mapa más bien político que moral. Ese año, el Cáucaso septentrional recibió 89 por ciento del llamamiento de la ONU y Somalia tan solo 22 por ciento. La ayuda per capita varió de 10 dólares, en Uganda, a 185 dólares en Europa sudoriental. Pocas semanas después del derrocamiento de Saddam Hussein, se habían recaudado 1.700 millones de dólares para prestar socorro a Iraq, pero sólo se había recibido menos de la mitad de la suma prometida para los 40 millones de africanos que sufren de inanición. El año pasado, 2.400.000 africanos murieron de VIH/SIDA y, este año, la suma necesaria para luchar contra esa pandemia en los países pobres es el doble de la solicitada el año pasado para tales fines. Además, las investigaciones indican que las organizaciones humanitarias basan sus solicitudes de fondos más bien en aquello que sustentará el “mercado” de donantes que en la evidencia de necesidades objetivas.

¿La acción humanitaria debería limitarse a salvar vidas o proponerse garantizar también los bienes sociales? El *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* da prioridad al deber humanitario (alivio inmediato del sufrimiento) y los principios subsiguientes de imparcialidad e independencia ayudan a garantizar que se cumpla. Por otra parte, en el Código se exhorta a los signatarios a respetar la cultura, desarrollar las capacidades locales, propiciar la participación, reducir las causas de vulnerabilidad y ser plenamente responsables. Todo esto es mucho más ambicioso que limitarse a aliviar el sufrimiento.

Ahora bien, adentrarse un poco más en la vida de la gente conlleva riesgos morales. Durante los conflictos armados, propiciar la participación puede exigir que se entablen negociaciones con grupos armados, lo que pone en peligro la neutralidad y la independencia de los organismos. En casos de desastre natural, combatir las causas de vulnerabilidad puede exigir que se aborden temas como la tenencia de la tierra y la exclusión política, lo que también pone en peligro la neutralidad. Además, existe el riesgo de que los organismos prometan a la gente del lugar más de lo que pueden dar.

La tensión que recoge el Código, entre aspiraciones inmediatas y a más largo plazo, ha llevado a muchos a optar por un enfoque minimalista (dar prioridad a salvar vidas respecto a cualquier otra actividad) o bien, por un enfoque maximalista (dar prioridad al socorro que apuntala el desarrollo). Sea como fuere, lo más indicado es aceptar todo el espectro de obligaciones humanitarias y sopesar cuantas se pueden cumplir de manera útil y segura. Ese criterio humanitario consiste en encontrar el equilibrio entre una evaluación precisa de las condiciones que se centre en el ser humano, por un lado, y el análisis ético y jurídico del deber humanitario, por el otro, para luego determinar lo que se puede hacer en función del contexto y los recursos disponibles.

Aunque aliviar el sufrimiento debe primar sobre las demás consideraciones, la ética del respeto, la inclusión y la capacitación es fundamental no sólo como un fin en sí mismo sino también porque trabajar con la gente alivia mucho más su sufrimiento que un enfoque ajeno a ella y autoritario.

La ética de la labor humanitaria no se limita únicamente a lo que se intenta hacer, también hay que saber en qué medida se hará bien y a quien se rendirán cuentas. No obstante, la responsabilidad en el terreno está aún subdesarrollada y los recursos que se le destinan siguen siendo insuficientes. Las organizaciones no utilizan sus propios principios como medida de autoevaluación. Ser responsable y aplicar los propios valores morales en su desempeño son elementos cruciales para la legitimidad de un organismo. Se trata de que se le tenga confianza.

El profesionalismo no basta. La solidaridad espontánea, damnificados que se ayudan entre sí, es vital. Después de los terremotos que sacudieron Turquía en 1999, la población local rescató de los escombros a 98 por ciento de las 55.000 víctimas a quienes se salvó la vida. La profesión humanitaria necesita tanto la acción individual como la pericia organizativa.

Empresarios y militares participan cada vez más en la labor humanitaria, ¿pero, pueden colaborar rigiéndose por los principios humanitarios? Por lo general, los militares saben muy poco acerca de quienes deben beneficiar de la ayuda y puede ocurrir que no la utilicen para aliviar el sufrimiento de los más necesitados. Paralelamente, cada vez que no se mantuvo una distinción precisa entre militares y

civiles, se comprometió la neutralidad y la seguridad de los trabajadores del quehacer humanitario. Además, el derecho internacional humanitario prevé estrictos deberes humanitarios para todas las fuerzas armadas, ya se trate de tropas beligerantes, tropas de ocupación o tropas de mantenimiento de la paz. Lo más indicado es que los organismos de ayuda estén alerta respecto a esos conflictos de intereses, pero ello no quita, que también deban promover la responsabilidad y la compasión humanitarias en todas las fuerzas armadas, tarea fundamental para que se respeten los principios de protección de la población civil y de la fuerza proporcional.

Resumiendo, la ayuda está siendo peligrosamente politizada y millones de los seres humanos más vulnerables quedan fuera del alcance de la asistencia y la protección humanitarias. Salvar vidas no basta. Respetar la dignidad del ser humano y sus medios de subsistencia es igualmente importante. Al respecto, las organizaciones humanitarias tienen que cumplir los dos deberes que se indican a continuación.

- **Aplicar los principios humanitarios en todas su operaciones:** incluirlos en todas las evaluaciones; llevar a cabo evaluaciones del impacto en tiempo real para que se tomen decisiones con conocimiento de causa; establecer indicadores para medir su aplicación en el terreno; divulgar prácticas idóneas para saber juzgar con criterio humanitario.
- **Transmitir esos principios a los demás actores:** apoyar a las asociaciones locales que los defienden; lograr consenso en el terreno para aplicarlos; rendir cuentas de los presupuestos de ayuda, conforme al principio de imparcialidad humanitaria en todas partes del mundo; invitar a los donantes, la ONU, los gobiernos de los países aquejados por desastres, los organismos que se ocupan de desarrollo, el sector privado y las instituciones militares y civiles a que adhieran al Código de conducta.

Capítulo escrito por Hugo Slim de Oxford Brookes University, Reino Unido, y Jefe de Expertos del Centro de Diálogo Humanitario, Ginebra, Suiza. El texto del recuadro es de Jonathan Walter, Redactor del Informe Mundial sobre Desastres.

Utilización del Código de conducta como herramienta de evaluación

El terremoto que sacudió Gujarat, India, en 2001, dio lugar a la primera evaluación programática para medir el desempeño de los organismos internacionales en función de los principios del Código de conducta. A continuación se resumen los comentarios recogidos.

- Aunque más de 200 organizaciones habían adherido al Código, ningún miembro del personal de los organismos de ayuda lo aplicó en Gujarat.
- La utilización de los principios del Código para medir el desempeño de los distintos organismos redujo el carácter subjetivo de la evaluación.
- El papel subjetivo de los evaluadores se redujo aún más, mancomunando las opiniones de más de 2.300 damnificados por el terremoto.
- El énfasis que se pone en el Código acerca de los aspectos de la intervención humanitaria relacionados con el desarrollo puede implicar que se critique a los organismos con perspectivas a corto plazo.
- Se constató con sorpresa, que el Código distaba de ser rígido y obsoleto, y que, por el contrario, era flexible y "moderno".
- El Código tal vez no trate lo suficiente las situaciones de conflicto armado, pero en futuras evaluaciones se podría paliar esa carencia, utilizando mejor los anexos en los que se define la responsabilidad jurídica, entre otros, de los gobiernos de los países aquejados por desastres.
- Las contradicciones aparentes del texto del Código ayudan a resaltar los verdaderos dilemas que se plantean a los administradores en el terreno. El Código es útil, precisamente, porque propone un medio de analizar principios contradictorios.
- Es preciso que la evaluación sea un procedimiento más largo y sistemático que contribuya aún más a que se tomen decisiones con conocimiento de causa.
- La experiencia de utilizar el Código como herramienta de evaluación indica que es útil porque emplaza a los organismos a tener presente ideales que de no ser así podrían olvidar. ■

capítulo 2

Desarrollo de la capacidad – Consideraciones éticas

En las horas y los días subsiguientes a un desastre, habitualmente, las comunidades locales emprenden por sí mismas las tareas de búsqueda y rescate, evaluación de los daños, recuperación de cadáveres y distribución de suministros de socorro, antes de que lleguen los organismos internacionales. En lo que respecta a desastres de gestación lenta como la hambruna, que no captan inmediatamente la atención de donantes y medios de comunicación, las organizaciones locales suelen ser las primeras en dar la

alerta y, además, siguen bregando por reducir futuros riesgos, una vez que los organismos internacionales han partido. Por otra parte, la gente del lugar sabe mucho más sobre sus propias necesidades y capacidades que las organizaciones extranjeras. Si existe una función que dichas organizaciones deberían cumplir cuando intervienen, ésta consiste en mejorar la capacidad de esa gente para que asuma el control de las decisiones que inciden en su vida.



Las definiciones de desarrollo de la capacidad van de “ayudar a la gente para que se ayude a sí misma” fomento de la democratización y la responsabilidad gubernamental. Los métodos abarcan formación técnica, cursillos de formación de líderes, campañas de alfabetización y préstamos rotatorios. Un buen desarrollo de la

capacidad se reconoce fácilmente; por ejemplo, tras el terremoto de Perú en 1990, Intermediate Technology Development Group, organización internacional no gubernamental, trabajó con los propios damnificados en los planos de viviendas resistentes a terremotos. De ahí que en el terremoto del año siguiente, sus casas quedaran prácticamente intactas.

Ahora bien, el desarrollo de la capacidad no se limita a transferir conocimientos. En muchos casos, los recursos que aportan las organizaciones internacionales se esfuman una vez terminado el proyecto en cuestión. La formación en previsión de desastres sólo da resultado, si también se tiene acceso a sacos de arena, bidones, pastillas de purificación del agua y rollos de plástico. Impartir formación a los constructores en técnicas para reducir los daños por avenidas en zonas con riesgo de inundación no

tiene sentido, si los habitantes de los barrios marginales no gozan del derecho de tenencia de la tierra ni se les ofrece ningún incentivo para mejorar su vivienda. Además, las organizaciones suelen reforzar las destrezas de la gente del lugar sin ampliar sus capacidades para ponerlas en práctica. Un verdadero desarrollo de la capacidad exige crear un entorno fértil donde las semillas de la formación tengan la posibilidad de germinar.

El desarrollo de la capacidad tampoco se limita a realizar determinadas actividades, también hay que tener en cuenta el impacto global de las intervenciones de ayuda. Cuando cientos de organismos internacionales se precipitan al lugar aquejado por alguna crisis, alquileres y salarios se disparan socavando gravemente la capacidad de las organizaciones locales. En Afganistán, por ejemplo, una organización de atención a la infancia se vio obligada a abandonar su recinto de Kabul porque los alquileres se multiplicaron por 40 tras la caída del régimen talibán. La presencia de organismos internacionales puede disuadir a la gente del lugar de invertir sus propios recursos en la recuperación. En 1991, tras el terremoto que sacudió Uttarkashi, al pie del Himalaya, los habitantes se negaron a reconstruir sus casas, incluso hasta dos años después, porque sabían que los organismos extranjeros lo harían por ellos.

A menudo, los organismos internacionales basan sus intervenciones más bien en lo que pueden suministrar que en las verdaderas necesidades locales. Incluso durante las emergencias, la mayoría de las víctimas dispone de un sistema de prestación de ayuda que debería respetarse. Ahora bien, en muchos casos, los organismos se precipitan a una región y aplican su propio sistema de prestación, lo que puede socavar las tradiciones locales. Las experiencias, de Orissa a Kobe, demuestran que la gente y las estructuras locales constituyen la primera línea de intervención en casos de desastre.

También son comunes las asociaciones desiguales con organismos locales. En recientes evaluaciones sobre las intervenciones en los desastres de la India se constató que las mejores fueron las de aquellos organismos que ya disponían de personal e infraestructura locales, o bien, que establecieron rápidamente asociaciones sólidas y activas con ONG locales. Aun así, la falta de tales conexiones no impidió que organismos extranjeros se precipitaran al lugar del desastre, recurriendo al personal internacional y sembrando la desconfianza de los organismos locales. Más de una vez, el desarrollo de la capacidad se ha utilizado simplemente para que organismos extranjeros lleven a cabo con mayor eficiencia sus propios proyectos de ayuda sin consultar con los interesados.

Los organismos internacionales pueden socavar las capacidades locales y nacionales. Pasar por alto las instituciones gubernamentales puede resultar más eficaz en función de los costos y también puede ser justificado desde el punto de vista moral, si el

gobierno manipula la distribución de la ayuda. Sin embargo, dejar de lado a las autoridades legítimas también puede considerarse como una forma de interferencia política.

Muchas organizaciones de ayuda llevan a cabo sus intervenciones rigiéndose por su propio programa; este último no debe fundarse en sus propios intereses sino en una clara declaración de misión, por ejemplo, promover los derechos de la mujer y el niño. También puede ocurrir que dicho programa no sea prioritario para las comunidades damnificadas por desastres. Por ejemplo, se criticó a Oxfam por haber suspendido entre 1996 y 1997 su labor fundamental en el suministro de agua de Afganistán, porque se negaba a las mujeres la posibilidad de participar. Esta decisión se tomó a pesar de que las propias afganas habían declarado que negar posibilidades a las mujeres no debería servir de justificación para interrumpir la ayuda.

Muchos argumentarán que los organismos extranjeros tienen el deber moral de utilizar las situaciones de desastre para abordar las causas de la vulnerabilidad. Ahora bien, luchar contra la pobreza, la marginación, el desarrollo inadecuado, el mal gobierno o el deterioro del medio ambiente implica cuestionar las estructuras de poder del país en cuestión. ¿En qué consiste el deber moral de los organismos humanitarios? Las intervenciones ulteriores a los desastres pueden tener un impacto muy positivo. Después del terremoto de Latur, India, en 1993, se impartió formación sobre construcción de casas más seguras a las integrantes de organizaciones locales de mujeres de 300 pueblos, y también se ofreció asesoramiento técnico a amas de casa y funcionarios gubernamentales. Gracias a ello, las mujeres pudieron tener una participación más activa en otras iniciativas de desarrollo. Aun así, conseguir un cambio social duradero es tarea a largo plazo. Los organismos deben ser honestos acerca de lo que pueden lograr según el contexto y los recursos disponibles. En muchos casos, los proyectos sólo servirán para combatir algunas causas inmediatas de vulnerabilidad. Si los proyectos destinados a dotar a las comunidades de medios para que se valgan por sí mismas no prevén seguir ofreciendo recursos a la gente para que aplique lo aprendido, entonces, las elites tradicionales tratarán de volver a imponer su autoridad. De todo ello se desprende, que no es ético iniciar algo que no se pueda terminar.

Por lo general, resulta difícil evaluar los proyectos de desarrollo de la capacidad utilizando indicadores convencionales. En las operaciones de socorro, la presión de distribuir suministros es intensa y prima sobre los programas a largo plazo para resistir mejor a los desastres. Entonces, ¿cómo sopesar los beneficios a corto plazo y los beneficios a largo plazo? Es preciso que los organismos adopten métodos de evaluación del impacto más complejos que el simple recuento de los resultados materiales que se utiliza habitualmente.

El desarrollo de la capacidad no siempre da resultado. Cuando los organismos extranjeros impulsan el cambio estructural, se corre el riesgo de que las comunidades que se encuentran en primera línea de riesgo paguen las consecuencias de cualquier descontento oficial. Las organizaciones deben analizar tanto las repercusiones positivas como las repercusiones negativas de su labor en materia de desarrollo de la capacidad y determinar las demás condiciones que hacen falta para que se opere verdaderamente un cambio.

El desarrollo de la capacidad plantea cuestiones complejas que no es fácil solucionar. Sea como fuere, hay que hacerse dos preguntas simples y fundamentales. La primera, ¿qué quieren y qué necesitan verdaderamente las personas vulnerables y los damnificados por desastres? La segunda, ¿contribuyen nuestras acciones a satisfacer realmente esas necesidades?

A partir de estas dos preguntas surgen otras más concretas, a saber: ¿Estamos desarrollando verdaderamente la capacidad o simplemente transfiriendo conocimientos? ¿Cómo garantizar que toda medida y toda decisión que se tomen tengan el impacto más positivo posible en la capacidad local? A veces, hacerse estas preguntas simples es lo que más se necesita.

Capítulo escrito por Jennifer Rowell, CARE International, Reino Unido, y John Twigg, Colegio Universitario. El texto del recuadro es de Mercedes Sayagues, articulista independiente.

Las ONG de Malawi entablan el debate sobre desastres e intervención en casos de desastre

"Esas muertes podrían haberse evitado", afirma Collins Magalasi, refiriéndose a los 398 muertos de inanición en Malawi entre diciembre de 2001 y marzo de 2002. Magalasi es el coordinador de la red por la justicia económica en Malawi (conocida por la sigla en inglés MEJN) integrada por 45 grupos eclesiásticos, grupos de desarrollo y grupos de defensa de los derechos humanos, cuya campaña para prevenir otras muertes dio lugar a una operación humanitaria internacional.

A medida que la hambruna se propagaba por el país, la MEJN y otros organismos movilizaron a sus militantes y a los medios de comunicación locales. Grupos de la sociedad civil ejercieron presiones en los donantes esgrimiendo datos sobre mortalidad y desnutrición, y se enfrentaron al gobierno hasta que, a finales de febrero de 2002, terminaron por reconocer la hambruna que aquejaba a Malawi. En mayo, entre 1.000 y 2.000 personas habían muerto de inanición o del cólera asociado al hambre.

Esta tragedia fue un momento decisivo para la joven sociedad civil de Malawi, pues demostró que ciudadanos organizados pueden erigirse en defensores de los pobres y en vigilantes del gobierno y los donantes. Actualmente, las ONG están al frente de la operación de socorro. Los datos suministrados por las ONG locales gozan de mayor credibilidad desde que las estimaciones del sistema internacional de alerta temprana de hambrunas resultaron erróneas por haber omitido el acceso a los alimentos.

La MEJN prepara un programa de instrucción en economía para desarrollar la capacidad de los dirigentes locales de participar en el diálogo y la reforma políticos. "Tenemos que ponernos a pensar juntos, porque 90 por ciento de las soluciones de nuestros problemas está en nuestras manos, las del pueblo de Malawi", comentó Ollen Mwalabunju, Director del Centro de Derechos Humanos y Rehabilitación. ■

La hambruna merodea por África meridional

A principios de 2003, la inanición acechaba a 15 millones de personas en todo África meridional, pero en realidad, los primeros signos de que se estaba gestando una crisis se detectaron a mediados de 2001. A pesar de las alertas que dieron poco después las organizaciones no gubernamentales (ONG), los gobiernos de la región negaron que hubiera una emergencia y durante nueve meses los donantes aplazaron su respuesta.

A mediados de 2002, en Malawi habían muerto más de 1.000 personas de inanición y de cólera agravado por la hambruna, sin contar las consecuencias de la incidencia del VIH/SIDA. Estas muertes podían haberse evitado, por lo que cabe preguntarse por qué se ignoraron las alertas tempranas o, simplemente, se dijo que no se justificaban.

En 2001-2002, se aplicaron tres sistemas para cartografiar la vulnerabilidad: FEWSNET, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que se basa en datos suministrados por satélites; las evaluaciones del Programa Mundial de Alimentos y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que se centran en la producción y la disponibilidad de alimentos en toda una zona, y la evaluación de la Fundación Save the Children (FSC) que es el único método que analiza el acceso de la gente a los alimentos, y el papel que desempeñan los bienes de los hogares para hacer frente a sequías o inundaciones.

A mediados de 2001, FEWSNET informó que en Malawi, la producción de maíz disminuiría de un tercio, pero que esta pérdida sería compensada por una buena cosecha de tubérculos. Esta estimación demasiado optimista contribuyó a que los donantes postergaran sus respuestas. Sin embargo, a finales de 2001, el análisis de la FSC reveló que el precio del maíz había aumentado 340 por ciento, que la producción había disminuido un 40 por ciento y que la gente más pobre se había quedado sin alimentos. Asimismo, la FSC advirtió que la carestía aquejaba a todo el país, pero se le acusó de exagerar.



Sección uno Ética y ayuda

Nadine Hutton/Federación Internacional, Swazilandia

Los organismos de las Naciones Unidas y el gobierno de Malawi sólo reaccionaron cuando la FSC informó que la desnutrición se había duplicado, ascendiendo a 19 por ciento en algunos distritos. Incluso en ese momento, algunos donantes aplazaron la asignación de fondos hasta julio de 2002. Reforzar la seguridad alimentaria y los sistemas de supervisión de los medios de sustento a escala nacional, y mejorar la coordinación de los donantes respecto a la comunicación de alertas tempranas son elementos fundamentales para prevenir futuras hambrunas.

La carestía se ha visto agravada por el VIH/SIDA del que han muerto millares de personas en África meridional. La pandemia atenaza la región desde hace más de un decenio y, a pesar de tres años de inseguridad alimentaria, se tiene la impresión de que falta voluntad política y financiera para abordar esta emergencia compleja.

Las tasas de incidencia del VIH van de 15 por ciento en Malawi a 33 por ciento en Zimbabwe. El continente alberga el 75 por ciento de los 42 millones de personas que viven con el VIH/SIDA en el mundo entero. La hambruna aviva la pandemia. Los alimentos nutritivos ayudan a las personas seropositivas a vivir más tiempo y en condiciones más sanas, pero la falta de ellos acelera la evolución de la enfermedad. Las privaciones y la desesperación propician conductas de alto riesgo, tales como aceptar mantener relaciones sexuales a cambio de comida y dinero.

Dado que el mayor número de víctimas mortales del sida son adultos jóvenes, las familias pierden el sostén que representan los ingresos y las calificaciones de sus integrantes más productivos. En un hogar de campesinos de Zimbabwe, una de estas muertes equivale a una reducción de 60 por ciento de la producción de maíz. En Malawi, debido al VIH/SIDA, la esperanza de vida ha pasado de 46 a 36 años.

Las familias venden sus bienes para pagar la atención médica y los funerales. Los niños desertan las aulas para ocuparse de la casa, atender al enfermo y ganar dinero. Hay tantos huérfanos —470.000 en Malawi y 800.000 en Zimbabwe— que la familia extendida no puede ocuparse de ellos.

El tejido social está a punto de romperse. A pesar de que la pérdida de la cosecha en 1992 fuera mucho más grave, durante la peor sequía de la que se tenga memoria, el pueblo de Malawi resistió. Durante 10 años, la combinación de VIH/SIDA, pauperización y pérdida de cosechas han gestado otro desastre.

Esta combinación letal de sida, pobreza y hambre ha precipitado a los organismos de ayuda en una espiral de aprendizaje que da por tierra con los compartimentos artificiales de emergencia, recuperación y desarrollo. El sida es causa y consecuencia de la pobreza. ¿Desde el punto de vista moral, sigue siendo defendible que los organismos de socorro intervengan frente a este desastre humanitario sin abordar sus causas?

La política ha sido otro factor determinante de la carestía en África meridional, pero la mayoría de los organismos internacionales de ayuda ha evitado criticar directamente a las autoridades de la región. En Malawi, el hecho de que el gobierno vendiera toda la reserva de granos, justo antes de que la hambruna se propagara por el país, sigue siendo objeto de controversia, porque además, no se sabe qué fue del dinero obtenido de esa venta. En Zimbabwe, el ZANU-FP, partido del Presidente Mugabe, ha sido acusado de dejar morir de hambre a sus opositores y alimentar a sus correligionarios.

A principios de 2003, 7.000.000 de habitantes de Zimbabwe, más de la mitad de la población, necesitaban ayuda alimentaria. La caótica confiscación de tierras ha destruido la agricultura comercial y la temporada seca de 2002 agravó el desastre. La inflación anual es de 180 por ciento; la producción de cereales ha disminuido de dos tercios y uno de cada tres adultos es seropositivo.

El gobierno negó la carestía hasta después de los violentos comicios de marzo de 2002 en los que Mugabe fue reelecto. Según informes internacionales, el ZANU-PF politizó la hambruna negando a los opositores el acceso a la ayuda alimentaria y permitiendo que los aliados del partido lucaran revendiendo el barato maíz estatal a precios mucho más altos en el mercado negro, y obstaculizando las operaciones de los organismos de ayuda.

En diciembre de 2002, Food Security Network (FOSENET), agrupación de 24 ONG de Zimbabwe, documentó la manipulación política de la ayuda alimentaria y el suministro de cereales por parte del gobierno en 38 por ciento de los distritos que abarcaba la encuesta. FOSENET hizo un llamamiento a todas las ONG y a la ONU para que se solidarizaran frente a la interferencia gubernamental, pero la idea no prosperó. Según el Grupo Internacional de Crisis, “en Zimbabwe, la debilidad del liderazgo de la ONU comprometió la capacidad de los organismos de ayuda de prestar asistencia a los necesitados”. De ahí que las protestas se dejaran en manos de los militantes de Zimbabwe, lo que pone en peligro sus medios de sustento, su seguridad y sus familias. Varios de ellos, incluidos líderes de la iglesia, fueron arrestados y torturados.

En medio de esa situación, ¿en qué medida los organismos de ayuda pueden seguir insistiendo en los principios humanitarios universales? En el otoño septentrional de 2002, el gobierno suprimió todas las operaciones de la FSC, incluida la ayuda alimentaria vital para más de 150.000 personas vulnerables del Valle de Zambeze porque, en ese distrito, la oposición había conseguido muchos votos y se sospechaba que dicha fundación hubiera politizado la ayuda alimentaria para que la gente cambiara su voto.

Los defensores de los derechos humanos instaron a los organismos a adoptar una posición abiertamente crítica frente al gobierno por negar a los hambrientos el

derecho de recibir ayuda alimentaria, lo que vulnera los derechos humanos. Los miembros del personal de la FSC optaron por una propuesta más discreta, argumentando que ningún otro organismo podía alimentar a esa población con tanta eficiencia como ellos, por lo que preferían negociar una solución rápida con las autoridades, en lugar de comprometer las distribuciones de alimentos debido a una confrontación moral.

Siete semanas después de que se suspendiera la ayuda, la FSC firmaba un nuevo acuerdo con el gobierno y reanudaba sus programas. Dicho acuerdo contiene los cuatros principios fundamentales que han regido las intervenciones de la FSC desde 2001, a saber:

- **imparcialidad** – la necesidad como único criterio para prestar ayuda;
- **atribución apropiada** – la ayuda no debe utilizarse para respaldar opiniones políticas;
- **neutralidad** – la FSC debe prestar ayuda sin ninguna intención política, y
- **seguridad del personal humanitario** – las autoridades deben garantizarla.

El error de las organizaciones humanitarias que trabajan en Zimbabwe fue no aunar posiciones respecto a los principios fundamentales de intervención. La negociación de un código de conducta entre organismos, donantes, el gobierno de Zimbabwe y la ONU permitiría definir principios y parámetros comunes de las operaciones de socorro.

Capítulo escrito por Anna Jefferys y Chris McIvor de la FSC. El texto del recuadro es de Jonathan Walter y Mercedes Sayagues, articulista independiente.

El uso de alimentos transgénicos en la ayuda alimentaria desencadena el debate

El pasado mes de septiembre, aldeanos hambrientos robaron 500 sacos de maíz del depósito de la ONU en Zambia. Para ellos, este robo suponía disponer de alimentos rápidamente. En cambio, para las autoridades era un gran problema, pues se trataba del maíz transgénico, que formaba parte de la ayuda alimentaria de EE.UU., y que se había almacenado en espera de autorización gubernamental. Pocas semanas después, Zambia sería el primer país en desarrollo que rechazaba oficialmente el uso de alimentos transgénicos en la ayuda alimentaria.

En este país, atenazado por una grave carestía a la que se suma la pandemia del VIH/SIDA, y donde 2.300.000 personas necesitaban ayuda alimentaria, el Presidente Mwanawasa afirmó que no alimentaría a su pueblo con "ese veneno". "Es inmoral traer maíz transgénico a un país soberano e independiente sin nuestra autorización y es igualmente inmoral almacenarlo en zonas aquejadas por la hambruna", despotricaba Bernadette Lubozhya, agrónoma de Zambia.

Muchos colaboradores del quehacer humanitario discrepan. "Este no es el momento oportuno de polemizar sobre los alimentos transgénicos cuando hay gente que se muere de hambre", declaró Andrew Timpson de la ONU. Lesotho, Mozambique, Swazilandia y Zimbabwe aceptaron el maíz transgénico a condición de que fuera molido antes de mandarlo o en cuanto llegara al país para evitar que fuera plantado. Únicamente Malawi aceptó recibirlo en grano.

Estos alimentos se cuestionan porque preocupan sus consecuencias para la salud y la biodiversidad. A través de la polinización cruzada, organismos modificados genéticamente pueden contaminar los cultivos naturales del país y, a través de la cadena trófica, el ganado. Todo ello compromete la valiosa exportación de productos agrícolas a la Unión Europea que prohibió los alimentos transgénicos. Según el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, "los organismos modificados genéticamente pueden comportar peligros a medio y largo plazo para el organismo humano y la salud pública". ■

Afganistán, ¿políticas de poder o principios éticos?

Tras el 11 de septiembre de 2001, Afganistán dejó de ser un país prácticamente olvidado para ocupar el primer plano de la atención mundial. El ataque liderado por EE.UU. que derrocó el régimen talibán sentó las bases de la transición política y la posibilidad de establecer la paz después de más de 20 años de guerra. Aun así, subsisten problemas. Se afirma que la seguridad es peor ahora que bajo dicho régimen. Las operaciones de ayuda cívicomilitares pueden comprometer la neutralidad e

imparcialidad del quehacer humanitario. El gobierno incipiente se queja de que se ofrezca mucha más ayuda de socorro que para la reconstrucción a largo plazo. Las cuestiones morales relativas a la producción de drogas y las violaciones de derechos humanos, que constituyeron el núcleo de la condena internacional del régimen talibán, aún no se han abordado como corresponde.



La estrategia de guerra de Estados Unidos, que consistió en armar a la oposición afgana para expulsar a los talibanes, dio lugar a que los panjshiris de la Alianza del Norte dominen la escena política en detrimento de los pashtuns, el principal grupo étnico del país. Paralelamente, la elección de los integrantes de la Autoridad de Transición Afgana (ATA) por parte de la *loya jirga*

(gran asamblea) se vio distorsionada por la intimidación de grupos armados. De ahí que la transferencia del poder a una autoridad de base más amplia no tuviera lugar y que la ATA no goce aún de credibilidad en el país.

¿Las organizaciones de ayuda, que se rigen por los principios de imparcialidad e independencia, deberían negarse a colaborar con la ATA? La ayuda internacional es determinante para que dicha autoridad pueda ofrecer prestaciones a los ciudadanos. Si la ATA se desmiembra, muy probablemente vuelva a estallar un conflicto armado y ese es el mayor temor de la mayoría de los afganos. Por lo tanto, la colaboración con la ATA debe regirse por principios estrictos. Durante el régimen talibán, los organismos de ayuda convinieron en que esa colaboración debía prestarse únicamente en función de las necesidades y no debía ofrecer ninguna ventaja política o militar a

Sección uno Ética y ayuda

los beligerantes. Ahora bien, da la impresión de que después del 11 de septiembre, la cuestión de los principios haya desaparecido del programa de ayuda. Los derechos de las mujeres se siguen vulnerando. En 2002, la producción de opio ascendió a 3.400 toneladas, es decir, 20 veces más que en 2001 y se prevé que en 2003 será todavía mayor.

Aproximadamente dos tercios de las sumas de dinero prometidas en la conferencia de donantes, celebrada en Tokio en enero de 2002, se destinó a asistencia humanitaria y sobre todo a ayuda alimentaria. Si bien es cierto, que 24 años de guerra han generado necesidades crónicas de emergencia, la solución no reside en la acción humanitaria, que de por sí es de corta duración, ni en las dádivas o la dependencia al personal extranjero. La ATA mantiene que la ayuda alimentaria distorsiona la economía agrícola porque hace bajar los precios y disuade a los agricultores de plantar trigo.

A fin de que Afganistán resuelva estos problemas habrá que tomar una decisión difícil, es decir, optar por una prestación de ayuda material, rápida y de carácter general, o bien, por el desarrollo de capacidades que es más lento. Ahora bien, la presencia de cientos de organizaciones internacionales (350 ONG internacionales, 670 funcionarios de la ONU, y docenas de embajadas) puede socavar las capacidades afganas cuando, en realidad, lo que hace falta es cimentarlas. Alquileres y salarios se han disparado, dejando al gobierno sin la poca pericia y experiencia que quedaban en el país. Por ejemplo, en la embajada de EE.UU. el salario mensual de un chofer afgano asciende a más de 500 dólares, mientras que un doctor del servicio público gana 45 dólares por mes.

En ningún otro campo las cuestiones éticas son tan graves como en la esfera de los derechos humanos. En más de dos decenios de conflicto armado, todas las partes vulneraron esos derechos, incluidos aquellos que hoy están en el poder. Entonces, la pregunta fundamental es: ¿puede haber paz sin justicia?

En el Acuerdo de Bonn, firmado en diciembre de 2001, se recomendaba nombrar una Comisión de Derechos Humanos, pero ésta nunca contó con recursos suficientes. Asimismo, se encomendaba que la ONU abordara la cuestión de los derechos humanos, pero el Representante Especial de dicha organización mantuvo que, actualmente, es imposible que haya paz y justicia, y que los derechos humanos deben enfocarse desde la perspectiva global de garantizar una transición pacífica. Quienes discrepan, entienden que esta posición supone sacrificar la labor relativa a los derechos humanos en aras de la estabilidad a corto plazo.

Las violaciones de derechos humanos no terminaron con la derrota de los talibanes, ya que los pashtunes del norte fueron agredidos simplemente por pertenecer al mismo grupo étnico. Las fuerzas militares afganas, acusadas de estas violaciones, eran aliadas

de las fuerzas de coalición que, indudablemente, no protegieron a los civiles como corresponde. En todo el país se vulneraron los derechos humanos, incluso durante el establecimiento de la *loya jirga*, por lo que cabe interrogarse sobre la libertad y la equidad de las elecciones previstas para 2004.

Condenar no basta. Víctimas o testigos de violaciones de derechos humanos, la comunidad debe proteger a los afganos para evitar que corran mayor peligro. Dado que los derechos humanos fueron el núcleo de las negociaciones de occidente con los talibanes, no es de extrañar que muchos afganos se sintieran abandonados al ver que no se tomaban medidas inmediatamente.

La seguridad es lo más importante para el ciudadano medio. Sin embargo, se sigue deteriorando, en parte, porque las tropas de la coalición han armado a los señores de la guerra locales. A principios de 2003, el desarme había apenas comenzado y la formación de efectivos de la policía y las fuerzas armadas afganas avanzaba a duras penas.

Mientras tanto, los poderes occidentales se mostraban renuentes a desplegar más allá de Kabul a la Fuerza Internacional de Asistencia de Seguridad. En cambio, a finales de 2002, se crearon equipos provinciales de reconstrucción (EPR), integrados por civiles y militares, encargados de apoyar la reconstrucción y de eliminar las “causas de inestabilidad” en todo el país. Ahora bien, por lo que atañe al pueblo afgano, las organizaciones humanitarias prefieren mantener una clara distinción entre funciones humanitarias y funciones militares, ya que sin ella, los trabajadores que prestan esa ayuda pueden perder la protección que entrañan la independencia y la neutralidad.

El peligro es grave, principalmente, en aquellas zonas donde murieron inocentes a raíz de la guerra contra el terror a la que se libra el gobierno estadounidense; citemos como ejemplo, el ataque aéreo de una fiesta de bodas, cerca de Kandahar, perpetrado en junio de 2002, en el que murieron 54 civiles afganos. En marzo de 2003, un trabajador de la ayuda internacional fue asesinado en esa misma provincia mientras que sus colegas afganos salieron indemnes.

Cuando las fuerzas de la coalición empezaron a bombardear Afganistán, los líderes mundiales prometieron que no partirían y que ayudarían a reconstruir el país. Los afganos siguen esperando. La inseguridad y el poder de los señores de la guerra imperan y será difícil que haya un verdadero avance hacia un gobierno plenamente representativo o una reconstrucción sustancial. La ayuda no puede resolver todos esos problemas que exigen un compromiso político sostenido con este país.

Afganistán necesita asistencia a largo plazo, pero sólo recibe ayuda humanitaria a corto plazo. De ahí que no se haya logrado abordar las crisis crónicas que aquejan al país y

que se socaven las capacidades nacionales. La mayoría de estos problemas era previsible, habida cuenta de las experiencias de Bosnia, Kosovo y Timor Oriental, del aumento vertiginoso de los alquileres a la inflación de salarios, pasando por la distorsión de prioridades y la falta de protección. Urge avanzar en lo que respecta a:

- la **seguridad**, estableciendo un ejército nacional bajo control civil, desmovilizando las milicias privadas, refrenando la guerra económica y acabando con el clima de impunidad;
- los **derechos humanos**, pues la paz sólo llegará si se piden cuentas del pasado y se ofrece protección para el futuro, y
- los **principios humanitarios**, para garantizar que se dé prioridad a satisfacer las necesidades básicas del ser humano, se contraiga un compromiso a largo plazo en cuanto al financiamiento de los programas de ayuda, se refuerce la capacidad afgana a todo nivel, se impida que la ayuda vaya a parar a los beligerantes, y se mantenga una separación estricta entre actividades civiles y actividades militares.

Capítulo y texto del recuadro escritos por Chris Johnson que trabaja en Afganistán desde 1996; primero lo hizo para Oxfam, después fue Directora de la Unidad de Vigilancia Estratégica –que ahora se llama Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán– y actualmente, es consultora.

Los refugiados afganos, rehenes del juego político

Durante los conflictos armados de los decenios de 1980 y 1990, 6.000.000 de afganos huyeron del país. Actualmente, se les presiona para que vuelvan. Pakistán ha amenazado con expulsarlos de los campamentos. La publicidad que dieron los medios de comunicación al "Plan Marshall" propuesto por el Presidente Bush y los 5.000 millones de dólares de ayuda que prometieron aportar los donantes convencieron a unos 2.000.000 de refugiados de volver en 2002. Cuando se le preguntó a uno de ellos porque había vuelto a Shomali Plain, cerca de Kabul, respondió: "El mundo entero nos decía que Afganistán se estaba reconstruyendo".

Ahora bien, para la mayoría de quienes volvieron, las perspectivas de labrarse un porvenir son mínimas, salvo para los productores de opio. Después de haber vivido tantos años en entornos urbanos, sus conocimientos de agricultura están oxidados. El país sigue siendo devastado por la guerra, las minas terrestres y la sequía. Ni siquiera se ha comenzado a reconstruir la infraestructura destrozada. Además, la inseguridad es peor que bajo el régimen talibán.

En un informe reciente, comisionado por la Unidad de Investigación y Evaluación

de Afganistán, (conocida por la sigla en inglés AREU) se dice que las repatriaciones masivas obedecieron a presiones políticas; EE.UU. y sus aliados querían mostrar los beneficios de su campaña militar y las autoridades de Irán y Pakistán, aprovechar la oportunidad para desembarazarse de los refugiados que habían venido acogiendo durante 20 años. Asimismo, el informe puntualiza que muchos de quienes volvieron se encuentran en peor situación que antes.

A Rehm-u-din, refugiado afgano, jefe de una familia de 10 que vivía en el campamento de Katch Garhi, Pakistán, desde 1981, se le ordenó partir el 30 de marzo de 2003. "No es el momento, Cuando me fui de Afganistán, éramos cinco hermanos y mi padre tenía un terrenito. Ahora, tengo dos hijos casados y cinco hijas. No tengo casa donde volver ni trabajo. Aquel terrenito es objeto de litigio. Mis hijos no saben nada de agricultura". No es que no quiera volver. "Mi país es el paraíso para mí. Claro que voy a volver, pero quiero esperar hasta estar seguro de que allí no me moriré de hambre". ■

La migración forzosa, ¿desastre olvidado?

Hoy en día, más de 175 millones de personas no viven en su tierra natal, es decir, el doble que en 1975. En muchos casos se trata de emigrantes económicos, que huyen de la pobreza o la pauperización, y representan un importante recurso de desarrollo para su respectivo país, pues en conjunto, transfieren unos 80.000 millones de dólares por año a los países en desarrollo mientras que la ayuda mundial asciende a 50.000 millones de dólares.

Si bien es cierto, que mucha gente opta por emigrar, decenas de millones de personas se ven obligadas a huir de su país debido a condiciones que ponen en peligro su vida. Por otra parte, el derecho y las instituciones internacionales distan de protegerlas y el drama que viven es un desastre olvidado. La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptada en 1951 por la ONU, ampara a toda persona que haya atravesado una frontera nacional y tenga “fundados temores de ser perseguida” si vuelve a su país natal. Actualmente, hay unos 16 millones de refugiados en el mundo entero. Ahora bien, aunque quienes huyen de la guerra, los desastres naturales, la violencia o la pauperización son muchos más, por lo general, no se les considera refugiados. Aquellos que no atraviesan fronteras nacionales son “desplazados internos” (DI), y en el mundo hay unos 25 millones. Lo que más preocupa es su seguridad porque el simple hecho de llegar hasta ellos, en muchos casos, sigue siendo muy difícil. Se estima que en el mundo hay otros 25 millones de “emigrantes ambientales” que huyeron de desastres naturales o tuvieron que partir debido a proyectos de desarrollo tales como la construcción de represas y carreteras. Además, cada año, 4.000.000 de personas son víctimas de la trata.

El drama de millones de emigrante forzosos plantea serias cuestiones de orden ético y jurídico. La definición de refugiado de la citada convención excluye a quienes no pueden demostrar que serán víctimas de persecución en su país natal. Además, estipula claramente que los refugiados tienen derecho a la protección internacional



Sección uno Ética y ayuda

© M. Kobayashi/EXILE IMAGES, Tailandia

mientras que un número mucho mayor de emigrantes forzosos siguen siendo vulnerables y no gozan de protección alguna. La ONU ha establecido principios rectores para ayudar a los DI, pero ninguno de sus organismos tiene mandato de ayudarles. Técnicamente, incumbe a los gobiernos nacionales ocuparse de ellos, pero millones de DI no reciben ayuda alguna.

Asimismo, las políticas de asilo de los países desarrollados comprometen considerablemente la seguridad y los derechos de refugiados e inmigrantes. Australia, por ejemplo, rechaza a los inmigrantes que llegan por barco y los envía a otros países del Pacífico. En el Norte, se ponen constantemente escollos a los solicitantes de asilo, ya sea imponiendo requisitos estrictos para otorgar visados y sanciones a los “transportistas” o dando largas a la decisión sobre las solicitudes. Las autoridades argumentan que todas estas medidas desalientan a los “falsos” solicitantes de asilo, pero ello no quita, que exponga a un enorme riesgo a los “auténticos refugiados”, haciendo que caigan en manos de traficantes, junto con otros emigrantes, lo que propicia el crimen organizado y expone a un riesgo aún mayor a los emigrantes forzosos. Si los países ricos restringen las solicitudes de asilo, los Estados menos ricos que se encuentran en primera línea, tales como Irán y Pakistán que han acogido refugiados por años y años, pueden verse tentados de hacer lo mismo. Una solución para reducir las tensiones que experimentan los sistema de asilo “del Norte”, sería otorgar permisos de trabajo a los emigrantes económicos.

Mientras que los Estados ricos gastan miles de millones de dólares en procedimientos de asilo ineficaces, la cantidad de fondos que destinan al número muchísimo mayor de emigrantes de los países en desarrollo ha disminuido tanto, que supone un verdadero peligro.

A raíz de estos recortes de fondos, en 2002, hubo que disminuir la ración alimentaria de millares y millares de refugiados, lo que agravó la desnutrición. Hoy en día, la verdadera “crisis del asilo” estriba en que se gasta demasiado dinero para impedir que los solicitantes de asilo entren en el Norte y no lo suficiente para ayudarles en el Sur.

Lo peor es que cada año, en el mundo entero, hasta 4.000.000 de mujeres y niños son víctimas de la trata. Explotación sexual con fines comerciales, servicio doméstico, empresas que explotan al personal, producción agrícola y restaurantes son el paradero de las víctimas de la trata a quienes se puede obligar a trabajar largos períodos en condiciones semejantes a la esclavitud y contra su voluntad. Algunos emigrantes pueden estar de acuerdo en que se les transporte clandestinamente a otros países, pero luego, se ven obligados a trabajar para reembolsar los gastos de los traficantes de seres humanos; por ejemplo, 50.000 dólares para ir de China a Estados Unidos.

Existen medios jurídicos, educativos y de defensa de derechos para luchar contra la trata. Hacer cumplir las leyes puede disuadir a esta clase de delincuentes y empleadores, pero por lo general, las condenas son peores para las víctimas que para dichos traficantes. El objetivo de las estrategias de educación deberían ser quienes recurren a la trata y los efectivos encargados de interceptar esas operaciones. Además, los inmigrantes ilegales tienen derecho a ser protegidos de agresiones físicas y a gozar de la protección que ampara a los testigos para poder testimoniar libremente contra quienes los capturaron. También es preciso ayudarles para que puedan volver a salvo a su país.

Desde el 11 de septiembre de 2001, los controles de inmigración son mucho más estrictos. En Estados Unidos, los nacionales de 25 países, principalmente islámicos, están obligados a inscribirse en el registro de las autoridades de inmigración, lo que preocupa por motivos de discriminación. Inevitablemente, la inestabilidad de algunos países, que es terreno fértil para el terrorismo, también contribuye a que mucha gente huya por ese mismo motivo. Seguir aplicando políticas generosas en materia de refugiados frente a las amenazas terroristas supone un reto para todos los países.

Una vez que los emigrantes llegan al país de destino, sus derechos suelen estar muy poco protegidos. Por ejemplo, la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada en 1990 y que debería entrar en vigor en julio de 2003, no ha sido ratificada por ninguno de esos “países de destino”. Ahora bien, de conformidad con el derecho consuetudinario, los Estados tienen el deber de proteger los derechos de todos aquellos que residen en su territorio, incluidos los inmigrantes ilegales. La detención de niños no puede justificarse bajo ningún concepto, sin embargo, en Australia, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido se detiene a niños inmigrantes que no superan la prueba de la solicitud de asilo. Es imprescindible que muchos países establezcan y apliquen programas de lucha activa contra el racismo, la xenofobia y la discriminación.

En un mundo cada vez más interconectado, la cooperación multilateral es esencial para abordar la cuestión de la migración mundial. Pocos países están en condiciones de erigir barreras suficientes para acabar con la inmigración clandestina y las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos limitan acertadamente las opciones de un país. Refugiados aparte, no existe ningún sistema internacional que estipule normas acerca de los desplazamientos de población ni que permita calcular los costos y las ganancias de la migración. Los deberes de los Estados respecto a los migrantes forzosos aún no se han definido claramente. De ahí que urja establecer nuevos marcos jurídicos y las consiguientes instituciones internacionales.

La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 1951, ya no basta para proteger a todos aquellos que se ven obligados a huir de condiciones que ponen en peligro su

vida. La búsqueda de soluciones jurídicas y humanitarias avanza lentamente por la falta de datos que permitan detectar a las personas en cuestión. Se debería considerar con detenimiento, la posibilidad de nombrar un Alto Comisionado para los Migrantes Forzosos, que garantice un trato justo a todos ellos.

Además, la comunidad internacional debe volver a dotarse de fondos suficientes para ofrecer condiciones seguras a la mayoría de los refugiados que permanecen en los países en desarrollo. Por su parte, los países desarrollados podrían mejorar la protección ofreciendo posibilidades de reasentamiento y garantizando que toda repatriación sea segura y voluntaria. Levantar estos retos es complicado por la doble amenaza que suponen el terrorismo y la trata; por el bien de todos hay que combatirlos, pero la seguridad no debe servir de excusa para no velar por la seguridad de los migrantes forzosos.

Capítulo y texto del recuadro escritos por Susan F. Martin de la Universidad de Georgetown, Washington D.C., Estados Unidos.

Desplazadas de Burundi sufren enfermedades y privaciones

El conflicto armado de Burundi duró más de 30 años; más de 200.000 burundianos perdieron la vida, más de 600.000 huyeron del país y hay 500.000 desplazados internos. Según las Naciones Unidas, el brote de conflicto armado que estalló recientemente, puede traer aparejados otros 100.000 desplazamientos mensuales. La situación es todavía peor para las mujeres y los niños que se vieron obligados a dejar su hogar, pues se les divide según clasificaciones tales como “desplazados” reconocidos oficialmente, que viven en campamentos; “reagrupados”, a quienes se obliga a ir a vivir en los campamentos cuando las fuerzas armadas despejan zonas para operaciones militares, y “dispersos” que viven en bosques y ciénagas. Algunos refugiados que volvieron a su país, apostando por la paz, pasaron a engrosar las filas de los desplazados internos cuando los combates llegaron a sus pueblos.

Experiencias como las de GM son comunes. Cuando estallaron los combates, su casa fue destruida y toda su familia fue obligada a instalarse en un campamento de reagrupación. “Mi marido murió cuando estaba embarazada de cuatro meses de mi hija. Los dos estábamos enfermos, pero en ese campamento no teníamos medicamentos. Estaba tan

enferma que ni siquiera me di cuenta de que él había muerto”, recuerda. Además de criar a sus siete hijos, cuida de una niña que estaba sola porque sus padres habían muerto de disentería. Hasta entonces, la pequeña había errado por el campamento mendigando ropa y comida. “Si puedo encontrar comida para mis siete hijos, seguro que también puedo encontrarla para ocho”, comenta GM.

Actualmente, muchas mujeres y muchos niños viven en los bosques y cambian de lugar todas las noches para huir de la violencia. La mayoría no dispone de ingresos y sólo recibe ayuda humanitaria muy de vez en cuando. Las operaciones de ayuda han sido atacadas y a los organismos les resulta difícil llegar hasta los grupos vulnerables. Algunas mujeres tienen tanta necesidad de dinero, que se libran a la prostitución a pesar del enorme riesgo al que se exponen en un país donde la tasa de VIH asciende a 20 por ciento. Una de ellas dijo que no le importaba morir de sida si conseguía alimentar a su bebé. Sin gozar de la misma protección que los refugiados, siendo demasiado pobres para emigrar en busca de una vida mejor, y fuera del alcance de los organismos de ayuda y del ámbito de aplicación de los instrumentos de derechos humanos, todas ellas se encuentran en un callejón sin salida. ■

Medición del impacto de la ayuda humanitaria

Conocer los efectos de las propias acciones y practicar la transparencia al respecto forma parte de lo que implica ser una organización responsable. Ahora bien, por lo general, la medición del resultado se limita a un simple recuento; por ejemplo, la cantidad de toneladas de mantas o de ayuda alimentaria distribuidas, los metros cúbicos de agua potable suministrados y los gastos en efectivo per capita. Esta clase de recuentos materiales excluye el análisis de los verdaderos resultados de esa ayuda, es decir, si se salvaron vidas, si se mejoró la salud y la nutrición, si el dinero fue bien

utilizado, y si esos resultados obedecieron a la ayuda o a otros motivos. Quienes se proponen evaluar los resultados de la ayuda humanitaria tienen que hacer frente a múltiples cuestiones, tanto de carácter ético como de carácter técnico.

El impacto se define en función del cambio significativo o duradero que se opera en la vida de la gente, debido, al menos parcialmente, a una intervención determinada. Este cambio puede ser positivo o negativo, previsto o imprevisto. Asimismo, puede ser resultado directo de esa intervención (por ejemplo, salvar vidas proporcionando alimentos), o bien, indirecto como cuando se aboga por la protección de un grupo de personas. Las preguntas fundamentales

son: ¿Qué ha cambiado? ¿Se trata de un cambio significativo o duradero? ¿En qué medida ese cambio puede atribuirse a un determinado conjunto de acciones? ¿Quién decide? A continuación se resumen los tres métodos utilizados.

- **Evaluación de resultados ajena al contexto:** Se trata de proyectos cuyos resultados se definen de antemano y se evalúa el logro de los mismos, lo que puede dar lugar a resultados “egocéntricos” que exageren la importancia de las intervenciones y subestimen el rol de los supervivientes.
- **Evaluación del impacto en otros ámbitos:** Se empieza por una intervención determinada; luego, se evalúan los cambios imprevistos en otros ámbitos y se analiza la opinión de todas las partes interesadas.
- **Evaluación asociada al contexto:** Se evalúan los cambios significativos que se operaron en la vida de la gente para luego explorar las fuentes de esos cambios. En este método se comparan los cambios aportados por los distintos actores y se



Sección dos Acerca del sistema

evalúa la manera en que se combinaron las diversas acciones que promovieron ese cambio.

Dado que las emergencias son imprevisibles, es preciso seguir de cerca constantemente los impactos y adaptar los indicadores al contexto. Algunos de los indicadores claves son:

- **tasas de mortalidad y morbilidad** – importantes para planificar y adaptar las intervenciones apropiadas;
- **alcance e impacto desglosados** – porcentaje de hombres, mujeres y niños que abarcó una determinada intervención;
- **protección y seguridad** – grado en que se protegieron los derechos humanos, más allá de las necesidades materiales;
- **“conectividad”** – en qué medida las intervenciones en casos de emergencia apoyan la recuperación y la sostenibilidad a más largo plazo;
- **coherencia y coordinación** – grado en que los programas de los distintos organismos son coherentes y sus acciones coordinadas.

Además, existen algunos marcos más amplios que ponen el énfasis en determinados elementos del desempeño, entre otros, las normas mínimas del Proyecto Esfera y el Código de conducta de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (227 signatarios en marzo de 2003). La aplicación de los 10 principios de dicho código para evaluar las intervenciones tras el terremoto de Gujarat permitió hacer evaluaciones comparativas entre los distintos organismos.

Ahora bien, quienes no están de acuerdo con estos instrumentos, argumentan que relativizan la importancia que tienen la diversidad, la participación y el conocimiento del contexto en la labor humanitaria. Otro enfoque es el del Proyecto de calidad de URD, grupo de ONG francesas, que mide el impacto mediante encuestas, entrevistas e investigaciones.

Contar con la participación de los actores locales en la evaluación del impacto entraña sus propios retos. A menudo, la investigación participativa omite las desigualdades de poder y no logra captar los puntos de vista de los marginados. El espacio y el tiempo disponibles para esta clase de investigaciones pueden variar en función del contexto por lo que es preciso adaptar los métodos a cada situación concreta. Además, por cuestiones de seguridad, es indispensable garantizar la confidencialidad a los entrevistados.

En la evaluación llevada a cabo en Gujarat, la encuesta en la que participaron 2.300 damnificados mejoró la objetividad de la evaluación. La gran mayoría estaba satisfecha de la calidad de los servicios de alimentación y nutrición, pero muchos también pensaban que los organismos habían llegado con proyectos preestablecidos, se

proponían modificaciones ínfimas o, simplemente, buscaban que la gente del lugar les proporcionara mano de obra gratuita. Si las organizaciones se proponen tener en cuenta los resultados de las investigaciones participativas, entonces, tienen que admitir las críticas y modificar sus planes en consecuencia.

Uno de los retos fundamentales consiste en saber cómo atribuir el impacto de cada intervención u organismo. La exigencia de que se mejorara la rendición de cuentas ha llevado a muchos donantes a evaluar exclusivamente aquellos resultados por los que se pueden exigir responsabilidades a cada organismo, lo que trae aparejado algunos efectos perversos porque:

- **los organismos correrán menos riesgos**, circunscribiéndose a aquellas intervenciones sobre las que pueden presentar informes con mayor facilidad, incluso si otras acciones, acerca de las cuales resulta más difícil presentar informes, pueden tener mayor impacto;
- **el rol de apreciación profesional se debilita**, pues los indicadores de desempeño se eligen para que faciliten el control y la medición, no porque traduzcan exactamente la calidad de la ayuda, lo que restringe la capacidad de iniciativa para adaptarse a circunstancias cambiantes;
- **las presiones ejercidas para demostrar resultados atribuibles limita la cooperación** con otros organismos, allí donde es difícil delimitar con precisión los distintos aportes, incluso si la cooperación podría haber tenido mayor impacto.

Es preciso poner mayor énfasis en evaluar de qué manera, los distintos actores se combinan para promover el cambio, lo que exige modificaciones de fondo en la relación de los donantes con los organismos de ayuda.

Se han hecho algunas recomendaciones concretas sobre la ética de los métodos de evaluación, a saber: evitar crear expectativas que no se podrán satisfacer; fomentar evaluaciones que tengan sentido para las personas en cuestión en lugar de que se limiten a recabar información; respetar las restricciones personales y de tiempo de quienes informan; reconocer que las evaluaciones pueden acrecentar la tensión y hacer correr riesgos a la gente; garantizar que también se escuche a los marginados, y luchar por la divulgación pública de las evaluaciones y de las enseñanzas que se sacaron.

El analista Hugo Slim propuso un marco de análisis ético que es útil para la evaluación prospectiva y retrospectiva del impacto. Los puntos a tener en cuenta consisten en saber si el organismo en cuestión:

- aplica una ética del deber (salvar vidas) o una ética consecuencialista (mejorar la vida);
- actúa por motivos de peso u otras consideraciones;
- recaba suficiente información para tomar decisiones con conocimiento de causa;
- tiene la capacidad de hacer algo en forma diferente;

- está dispuesto a entablar el debate sobre las consecuencias de decisiones difíciles y a minimizar las probabilidades de impactos negativos, y
- promueve las calificaciones y los conocimientos éticos de su personal.

En 2003, varias ONG internacionales utilizaron este marco para tratar la cuestión de aceptar o no el dinero ofrecido por los Estados “beligerantes” para las operaciones de socorro en Iraq. A Oxfam, que aplica una ética consecuencialista, le preocupaban las consecuencias negativas que podían tener a largo plazo para el pueblo iraquí, aquellas operaciones en las que se utilizara dinero de los beligerantes.

A fin de avanzar en la evaluación del impacto, es importante experimentar distintos enfoques en situaciones reales. Ahora bien, si las organizaciones no mejoran su capacidad de aprender de esas evaluaciones, el cambio será ínfimo; para evitar que eso suceda, es preciso establecer métodos, tales como la evaluación “en tiempo real” o el “rastreo del impacto”, cuyos aportes son oportunos para tomar decisiones. También habrá que modificar considerablemente la cultura de las organizaciones en cuestión para que puedan capear mejor las críticas. En definitiva, los organismos deben plantearse lo que sigue.

- **Incluir la cuestión del impacto como elemento fundamental** de la elaboración, supervisión, presentación de informes y evaluación de todos sus programas.
- **Garantizar la participación de las partes interesadas que correspondan** en la apreciación del impacto, incluidos los propios damnificados por los desastres.
- **Examinar su cultura, su comportamiento y sus incentivos.** ¿Aprender es gratificante? ¿Se han enterrado errores? ¿Qué obstáculos impiden aprender y mejorar el impacto?
- **Explorar la manera de colaborar con otros** para compartir informaciones y enseñanzas. Analizar cómo podrían forjar juntos el cambio en lugar de hacerlo por separado.
- **Establecer marcos éticos** que ayuden a navegar por los dilemas de esta época de predominio de la geopolítica en los asuntos humanitarios.

Capítulo y texto del recuadro escritos por Chris Roche de Oxfam.

Comparación de las intervenciones de Gujarat según el Código de conducta

A fin de evaluar las intervenciones tras el terremoto de Gujarat de 2001 según las metas a corto plazo y la "conectividad" de las cuestiones a largo plazo, el Comité de Emergencias en casos de Desastre (DEC), organismo del Reino Unido, utilizó los principios del Código de conducta. Además de organizar entrevistas con el personal y las principales partes interesadas, se pidió la opinión de 2.372 supervivientes de zonas rurales y urbanas.

En otro estudio sobre la intervención de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (conocida por la sigla en inglés SEWA), sindicato local que tiene 300.000 afiliadas, también se utilizó el Código y la opinión de un número menor de supervivientes. Todo ello permitió comparar las intervenciones de las ONG internacionales y de una ONG local. En cuanto al desempeño según cada uno de los 10 principios, la intervención colectiva de los organismos de ayuda que agrupa el DEC

obtuvo 59 puntos sobre 100 y la intervención de la SEWA 86.

En el estudio sobre la SEWA se concluye que su intervención fue más rápida y eficiente porque sus objetivos se definieron mejor y estuvo más vinculada con el desarrollo a largo plazo; muy probablemente, debido a su estructura de afiliación y a que trabaja con mujeres. Por otra parte, el estudio indica que podría mejorar la rendición de cuentas a los donantes y que, a su vez, el hecho de que siguiera rindiendo cuentas a sus integrantes fue un factor determinante de su éxito. En el estudio se reconoce la supremacía moral de la SEWA en esta cuestión.

Esta utilización del Código de conducta pone de relieve algunas ventajas que ofrece la aplicación de una serie de criterios comunes, que estipula reglas y normas para el sector en su conjunto, permite que esas normas se interpreten en función del contexto local y facilita el análisis comparativo del desempeño de distintos organismos. ■

Medición de los desastres: retos, posibilidades y ética

¿Cuántos muertos y damnificados por desastres hay en el mundo cada año? ¿Dónde y cuándo sobrevienen desastres? ¿Qué causa las muertes? Aparentemente, estas preguntas son simples, pero las respuestas son de capital importancia para tomar decisiones con conocimiento de causa. La ayuda humanitaria tiende a desplegarse inmediateamente después de los conflictos armados más notorios. Las crisis sobre las que se informa poco, o cuya importancia es menor desde el punto de vista estratégico, captan menos ayuda. Faltan datos exactos y fidedignos sobre los desastres en general, y las guerras y las hambrunas en particular. Sin ellos, miles de víctimas mueren antes de que las organizaciones humanitarias hayan registrado siquiera sus necesidades. Los datos inexactos pueden dar lugar a decisiones erróneas que, a su vez, pueden costar vidas o contribuir al despilfarro de recursos valiosos. Además, sin información exacta sobre las necesidades mundiales, nadie puede juzgar si el gasto humanitario es realmente imparcial. Existen varias bases de datos mundiales. La base de datos sobre emergencias, conocida por la sigla EM-DAT, del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, con sede en Bélgica, recoge y permite analizar datos sobre desastres desde 1998. Otras bases de datos son operadas por compañías de reaseguro como Swiss RE y Munich Re, grupos regionales como Desinventar de América Latina, y centros académicos. Pero estas bases no están interconectadas, y resulta difícil hacer comparaciones. Establecer vínculos entre los sistemas de información sobre desastres de carácter mundial y aquellos de carácter local también es difícil porque las definiciones, los métodos de recolección y la utilización de los datos difieren enormemente.

Algunas bases de datos nacionales incluyen cualquier suceso, por insignificante que sea, que haya provocado muertes y daños. En el caso de EM-DAT, se califica desastre cualquier suceso en el que haya habido 10 muertos como mínimo y/o 100 damnificados o más, y se haya hecho un llamamiento de ayuda internacional, se haya declarado el estado de emergencia, o ambos. Esta definición permite tener en cuenta desastres significativos y evitar la sobrecarga de información. Las bases de



Sección dos Acerca del sistema

Yoshi Shimizu/Federación Internacional, Sierra Leona

datos de las compañías de reaseguro se centran en todo lo que se refiere a seguros y daños económicos, principalmente, en casos de desastres naturales y no de emergencias complejas, por lo que sus estimaciones de pérdidas suelen guardar muy poca relación con el volumen de las necesidades de orden humanitario. Además, cabe señalar que la mayoría de estas bases de datos, incluyendo la EM-DAT, no cuantifican el ingente sufrimiento humano que generan conflictos armados, hambrunas y enfermedades.

Por otra parte, las metodologías de evaluación utilizadas difieren enormemente. No hay acuerdo acerca de la definición de “dañificado” ni sobre cuantos hogares han de evaluarse para hacerse una idea general. Los resultados de los organismos no pueden compararse porque métodos y definiciones no están sistematizados y, dado que habitualmente los métodos no se evalúan, es difícil juzgar la calidad de los datos obtenidos. Además, la interpretación de los datos también plantea problemas, sobre todo en contextos caóticos y sumamente politizados, cuando no se dispone de los datos esenciales de la situación previa al desastre en cuestión.

EM-DAT utiliza datos de varias fuentes. En casos de desastre, la evaluación de necesidades, llevada a cabo por equipos estatales o humanitarios, suministra datos primarios sobre problemas concretos. Por lo general, estos datos se consignan en los informes consolidados del país o la región (datos secundarios) que preparan la ONU o la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y EM-DAT los clasifica por orden de prioridad cuando ofrece un panorama independiente. A veces, cuando no se dispone de ninguna otra fuente, se utilizan datos terciarios, (por ejemplo, crónicas de los medios de comunicación).

La clave para recolectar datos fidedignos reside en tener acceso a los necesitados, pero a menudo, llegar a las zonas de guerra y las zonas siniestradas resulta muy difícil o peligroso. Por otra parte, los desplazamientos de población imprevistos dificultan aún más la obtención de datos exactos. La mayoría de las víctimas muere fuera de los centros de socorro y es imposible conocer el número exacto, incluso en los campamentos de refugiados. En el decenio de 1990, en Bangladesh, las muertes en los campamentos de refugiados se contabilizaban utilizando la vigilancia “pasiva” (muertes de las que se informaba al personal) y la vigilancia “activa” (recuento de tumbas y entrevistas a familiares). Justo antes de una crisis de salud de grandes proporciones, los datos de la vigilancia pasiva indicaban que la mortalidad disminuía, mientras que la vigilancia activa demostraba que, en realidad, era tres veces mayor y estaba en aumento. Si las decisiones se hubieran basado en la vigilancia pasiva, la situación se hubiera subestimado y las consecuencias hubieran sido catastróficas. La vigilancia activa, en cambio, desencadenó una intervención de urgencia y demostró que los datos exactos y oportunos pueden salvar vidas.

En el caso de las emergencias complejas, las estimaciones de la tasa de mortalidad suelen basarse en encuestas retrospectivas por muestreo aleatorio o en la vigilancia activa en determinados lugares. Posteriormente, esas tasas se extrapolan para estimar el número de muertos en una zona más amplia. En una serie de estudios sobre mortalidad, se estimaba que durante la guerra en la República Democrática del Congo (RDC) habían muerto 3.300.000 personas entre 1998 y 2002; 86% de esas muertes habían sido causadas por desnutrición y enfermedades transmisibles.

Estos cálculos suelen ser objeto de controversia pues se basan en el supuesto de que los factores de mortalidad del lugar donde se llevó a cabo la encuesta son similares en zonas más grandes, o bien, en la hipótesis de que las estadísticas de población y las estadísticas de mortalidad, previas al desastre, son exactas. Ahora bien, en las situaciones de conflicto armado, por lo general, esos datos básicos no existen. Aún así, no es ético ignorar los datos de emergencias complejas y centrarse únicamente en aquellos que provienen de zonas más seguras y accesibles. También es incorrecto desechar datos, simplemente porque son malas noticias. Los organismos humanitarios tienen el deber moral de investigar precisamente en esas zonas donde los datos son incompletos, pero revelan una catástrofe latente de grandes proporciones.

Las encuestas de mortalidad llevadas a cabo en la RDC indican que el número de muertos de desnutrición y enfermedades relacionadas con la guerra supera con creces el total de muertos en los desastres naturales del último decenio. Según la Organización Mundial de la Salud, en 1998, las enfermedades transmisibles cobraron 13.300.000 vidas en todo el mundo. Entonces, ¿habría que calificar de desastre la malnutrición y las enfermedades? La pandemia del VIH/SIDA, indudablemente, es un desastre. En Kenya, el número diario de muertos de sida equivale al número de pasajeros de dos aviones 747 que se estrellaran cada día. Sin embargo, las bases de datos sobre desastres rara vez incluyen datos sobre el VIH/SIDA. A fin de que el sistema humanitario mundial pueda mitigar el sufrimiento en todas partes, basándose únicamente en la necesidad, es indispensable contar con datos sobre todas las causas de mortalidad. Además, dichas bases deberían incluir una nueva categoría, la de “emergencias complejas”. En esta última se podrían combinar los datos sobre la mortalidad de las guerras, la violencia, las hambrunas y las enfermedades.

Las emergencias complejas plantean problemas particulares tales como definir a quien se considera damnificado y por qué motivo. Citemos el ejemplo de Malawi, atrapado desde 1994 en un ciclo de inundaciones, sequías, inseguridad alimentaria y epidemias. Si nos limitamos únicamente a los primeros desastres, inundaciones y sequía, corremos el riesgo de subestimar el impacto global. Si bien hubo pocos muertos en las inundaciones, no sabemos cuantos sufrieron o murieron de las consecuencias secundarias (hambre, desnutrición y enfermedades). Al respecto, cabe señalar que las cifras que se dan son inexactas o, simplemente, no existen. Habitualmente, es más

fácil extraer datos sobre un sólo desastre, por ejemplo, un terremoto. En cambio, tratándose de emergencias complejas, atribuir el número de muertos o afectados a una u otra causa resulta prácticamente imposible.

Recolectar y utilizar datos sobre desastres también plantea importantes retos éticos. Inmediatamente después de un desastre, cuando las necesidades de orden humanitario son urgentes, ¿se deberían gastar un tiempo precioso y recursos valiosos en recolectar datos en lugar de salvar vidas? Algunos afirman que es inmoral postergar intervenciones que permiten salvar vidas hasta que no se hayan recolectado datos. Otros, estiman que la ayuda debería basarse en evaluaciones objetivas de las necesidades.

Algunos desastres, sobre todo en África, son demasiado peligrosos o suceden en sitios demasiado aislados como para suscitar interés suficiente en el plano internacional. Una ayuda ínfima implica que pocos socorristas presten servicios en la región. De ello se desprende, que los datos son precarios o simplemente no existen. Cuando no se dispone de datos fidedignos, tampoco se pueden hacer llamamientos ni sensibilizar, y la ayuda no llega. Todo esto crea una espiral viciosa de sufrimiento que puede pasar desapercibido.

Asimismo, recolectar datos para movilizar plantea dilemas si quienes están en el poder desaprueban el mensaje. En Uganda, en el decenio de 1980, y en Bangladesh, en el decenio de 1990, los recolectores de datos fueron arrestados, encarcelados y golpeados por revelar malas noticias; por ejemplo, datos sobre atrocidades y la gran cantidad de muertos. En esos casos, los organismos de ayuda tienen que decidir entre utilizar los datos para denunciar la situación y correr el riesgo de ser expulsados, o no decir nada, y ser acusados de complicidad con los autores de esas atrocidades.

En zonas de conflicto armado, los organismos de ayuda tal vez tengan que trabajar con las fuerzas armadas, lo que crea problemas en cuanto a la imparcialidad y la neutralidad porque la mínima sospecha de que la información suministrada por dichos organismos haya sido utilizada con fines militares, cercena la seguridad y la credibilidad de los colaboradores del quehacer humanitario.

Si nos proponemos mejorar la recolección de datos, principalmente en lo que se refiere a guerras y hambrunas, habrá que aumentar considerablemente las inversiones y las investigaciones. Al respecto, se recomienda:

- sistematizar las definiciones y los sistemas de recolección para que se puedan hacer comparaciones directas;
- mejorar la recolección activa de datos sobre los “desastre olvidados”, y
- crear nuevas categorías de clasificación de datos (por ejemplo, emergencias complejas) para captar las consecuencias combinadas de la guerra, la desnutrición y las enfermedades.

Otro reto de talla consiste en evitar que los datos sean manipulados disimuladamente con fines políticos, militares o comerciales. Esto último podría lograrse estableciendo un código internacional de ética sobre la recolección y utilización de datos que estipulara normas detalladas, directrices y herramientas, basándose en el modelo del Proyecto Esfera.

Recabar información de alta calidad es el sistema nervioso del quehacer humanitario. Sin ella cualquier acción que se rija por principios quedará paralizada tanto ahora como en el futuro.

Capítulo y texto del recuadro escritos por Patricia Diskett, Directora del Centro de Salud Pública en la Asistencia Humanitaria, de la Universidad de Uppsala, Suecia.

Cuantificación del costo de conflictos armados, hambrunas y desastres

La hambruna que aquejó a Sudán meridional en 1998-1999 trajo aparejadas altas tasas de desnutrición y mortalidad de niños y adultos. Las estimaciones del número de muertos que provocó directamente la hambruna varían entre 60.000 y 300.000. Las víctimas de la hambruna, en muchos casos, se instalan en zonas aledañas a pistas de aterrizaje o puntos de distribución en condiciones de hacinamiento e insalubridad y donde el acceso a la atención de salud es ínfimo. Debido a las consecuencias combinadas de la pauperización, la desnutrición y el mayor riesgo de contraer infecciones, en estos sitios

las tasas de mortalidad fueron muy altas. Las tasas de mortalidad del interior del país no se conocían. Tal vez fueran más altas, debido al conflicto armado y la falta de alimentos y atención de salud, o bien, más bajas porque el riesgo de contraer infecciones es menor en poblaciones más dispersas y, además, quienes viven de la tierra pueden tener acceso a algunos alimentos y refugios. Simplemente, no lo sabemos. Por consiguiente, tratar de aplicar a todo el interior del país, las tasas de mortalidad de las zonas aledañas a las pistas de aterrizaje, es verdaderamente problemático. ■

Datos sobre desastres: Estadísticas y tendencias principales

El año pasado hubo más desastres que en cualquier otro año del decenio anterior. Afortunadamente, los desastres de 2002 fueron menos mortíferos, pues cobraron 24.500 vidas cuando el promedio anual del decenio asciende a 62.000. Sin embargo, tuvieron consecuencias mucho más graves. La enorme cantidad de damnificados,

608 millones, equivale al triple del promedio anual del decenio 1992-2001. Tan solo en la India, la sequía afectó a 300 millones de personas en 2002. Estas cifras no incluyen datos sobre los afectados por la guerra y la hambruna o las enfermedades provocadas por conflictos armados ya que, aunque parezca mentira, no existen datos mundiales sobre estas emergencias más complejas. Aun así, algunos estudios sobre la mortalidad en Sudán y la República Democrática del Congo revelan índices que superan con creces las cifras que figuran en EM-DAT del CRED.



Los desastres siguen afectando principalmente a los países más pobres y menos adelantados. Del total de muertos en 2002, sólo 6 por ciento vivía en países de alto desarrollo humano (ADH). Paralelamente, los países de bajo desarrollo

humano (BDH) registraron el menor número de desastres del decenio, pero la cantidad de muertos fue muchísimo mayor. En cuanto al número de muertos en desastres, el promedio es de 555 en los países de BDH, 133 en los de desarrollo humano medio (DHM), y 18 en los de ADH.

El número de muertos en desastres sigue siendo bajo en los países muy desarrollados, pero los costos financieros son altísimos. El año pasado, el monto global de los daños causados por desastres ascendió a 27.000 millones de dólares; más de dos tercios de esa suma corresponde a países de ADH, mientras que los países de BDH representan tan sólo 0,15 por ciento de dicha suma. En lo que respecta a todo el decenio, el costo medio de los daños provocados por cada desastre natural se eleva a: 477 millones de dólares en los países de ADH; 149 millones de dólares en los países de DHM, y

Sección dos
Acerca del
sistema

Christopher Black/Federación Internacional, Iraq



61 millones de dólares en los de BDH. El motivo principal de esta diferencia reside en el alto valor financiero de la infraestructura de los países desarrollados. En lo que se refiere a la infraestructura de los países de BDH, las ingentes pérdidas financieras, saltan a la vista cuando el elemento de comparación es el producto interno bruto (PIB) en lugar del monto en dólares.

Los desastres relacionados con el clima siguen en aumento: el promedio anual pasó de 200, en el quinquenio 1993-1997, a 331, en el quinquenio 1998-2002. En todo el decenio, la hambruna fue el desastre más mortífero ya que 275.000 personas, como mínimo, murieron de inanición (casi la mitad del total de muertos) y, muy probablemente, esta cifra diste de corresponder a la realidad. Ahora bien, el número de damnificados por inundaciones supera la suma de los demás desastres naturales y tecnológicos, pues la media anual se cifra en 140 millones.

En el decenio de 1993-2002, el total mundial de muertos en desastres naturales y tecnológicos acusa una disminución de 38 por ciento respecto al decenio de 1983-1992, pero el total de damnificados en ese mismo período registra un aumento de 54 por ciento.

Capítulo escrito por Jonathan Walter, Redactor del Informe Mundial sobre Desastres.

Para cursar pedido de la versión completa del
Informe Mundial sobre Desastres 2003

(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@aol.com

US\$25.00 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.eurospan.co.uk

£17.95 per copy*, **
 (P&P for first book: UK £2.00, EU £4.00, else-
 where £6.00; add £1.00 ea. addl. to all loca-
 tions)

* 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.

Los Principios Fundamentales del 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.



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, 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.