

V. LOGISTICA

El Señor B. Szynalski, del Programa Mundial de Alimentos, en Roma, presentó una ponencia sobre la distribución y la logística como limitantes de la respuesta nutricional en emergencias. La presentación se basó en un trabajo preparado por Rob Stephenson, Carol Williams, Nick Russell y Michael Day Thompson. La preparación del trabajo la coordinó el Instituto de Socorro y Desarrollo, de Londres, a petición del Programa Mundial de Alimentos en Roma. El Dr. B. N. Okigbo, del Instituto Internacional para la Agricultura Tropical, de Ibadan, Nigeria, hizo algunos comentarios sobre el trabajo, preparados por el Dr. Michael Mispelaar, de CARE/Mozambique.

A. Problemas de distribución y logística como limitantes de la respuesta nutricional en emergencias

El trabajo de Stephenson y otros se basó en experiencias en el Africa para examinar las consecuencias de los fracasos en la logística y en la cadena de distribución sobre las características cuantitativas y cualitativas de la ración alimentaria de emergencia y sobre los programas de emergencia alimentaria. El trabajo cubre los siguientes temas:

- o Problemas de logística que afectan la llegada de los alimentos al sitio en donde se necesitan
- o Restricciones logísticas que afectan diferentes tipos de emergencias
- o Cómo las restricciones logísticas pueden afectar la composición de la ración recibida
- o La búsqueda de sistemas de distribución eficientes
- o Las funciones y responsabilidades de los participantes en la operación logística
- o La definición de metas logísticas para la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo

- o Los beneficios de un enfoque combinado para la nutrición y la logística.

Los siguientes puntos se enfatizaron durante la presentación:

1. Respuesta

Cuando ocurre una emergencia, la cadena normal de eventos incluye la evaluación de necesidades, la movilización de los recursos, la adquisición, embarque y entrega de alimentos en el puerto asignado, el transporte hasta las localidades afectadas, la distribución a los beneficiarios, y el seguimiento e informe sobre el proceso de distribución de alimentos. La cadena de eventos es básicamente la misma para cualquier emergencia, pero las acciones que se toman varían según el tipo de emergencia. Las diferencias radican en el tipo de recursos que se necesitan (alimentos, agua, medicinas), y en la coordinación de la respuesta. Los desastres naturales repentinos requieren de una repuesta inmediata, mientras que otro tipo de emergencias permiten más tiempo para hacer una evaluación de las necesidades y planear una respuesta. En emergencias causadas por el hombre, las medidas de seguridad pueden llegar a atrasar o prevenir la distribución de alimentos para la población afectada. Ningún desastre es igual a otro. Por consiguiente, la logística y distribución deben planearse en cada caso con base en la evaluación inicial de necesidades, y hacerse ajustes subsiguientes que reflejen los cambios en las necesidades y que se acomoden a otros problemas.

2. Cantidad y Calidad de la Ración

La adecuación y calidad de la ración depende de varios factores: la evaluación apropiada de las necesidades; la disponibilidad local de alimentos complementarios para los beneficiarios; el deseo de los donantes de suministrar lo que se necesite; y el éxito del mecanismo operacional que se implemente como repuesta a la emergencia. Inevitablemente se encontrarán algunas brechas en los conocimientos sobre los factores anteriores, de tal manera que la respuesta a la emergencia a veces no alcanza totalmente su objetivo. Estas deficiencias se deben tomar en consideración; no son aceptables las raciones al mínimo nivel necesario para sustentar la vida y, por

consiguiente, no deben utilizarse como base para formalizar compromisos de donaciones alimentarias.

Cuando la disponibilidad de alimentos es escasa, se pueden utilizar estos mínimos niveles para planificar la distribución de alimentos. La alimentación suplementaria de la población a mayor riesgo es otra alternativa cuando la disponibilidad es baja. Sin embargo, esta estrategia es costosa y no soluciona adecuadamente el problema de la desnutrición crónica. Un mejor diseño del sistema de distribución puede solucionar parcialmente el problema de las raciones insuficientes. Se sugirió la distribución limitada a intervalos cortos de aproximadamente diez días, el establecimiento de un control estricto sobre el manejo y contabilidad de los productos, y el uso de un proceso bien diseñado que identificar y verificar a los beneficiarios (por ejemplo, tarjetas de identificación con fotografía y huellas digitales).

3. Restricciones en la Implementación

El Programa Mundial de Alimentos apoya las recomendaciones de los autores, pero hay ciertas limitaciones que dificultan la implementación:

- o Los programas de socorro de emergencias son demasiado dependientes de la reacción ad hoc de la comunidad internacional. Esto tiene como consecuencia reservas inapropiadas, recursos alimentarios o financieros insuficientes, y calidad poco satisfactoria de la ración alimentaria de emergencia.
- o Los programas de socorro de emergencia requieren de varios participantes; los gobiernos beneficiarios deben estar de acuerdo, aceptar e implementar los programas de socorro; la cooperación entre las organizaciones que suministran los diferentes componentes (alimentos, agua, transporte y otros) debe ser coordinada de preferencia por el gobierno beneficiario.
- o Se deben identificar las deficiencias en la ración alimentaria y en la canasta de alimentos, especialmente en situaciones

de largo plazo. Se necesitan normas más liberales, con estrictos mecanismos de control si fuera necesario, que permitan la venta de productos alimentarios a nivel individual o de programa, con el fin de recaudar fondos para compras locales de alimentos suplementarios y combustibles.

- o Las adquisiciones locales, las compras y los acuerdos de intercambio pueden ayudar a cerrar algunas brechas logísticas y a mejorar la adecuación de los productos alimentarios, fomentar la producción de alimentos locales, y ahorrar divisas.
- o Los países beneficiarios también pueden ayudar a mitigar las brechas logísticas mediante el uso de sus propias reservas de seguridad alimentaria (contra garantías de reembolso) para cubrir necesidades urgentes, facilitando las compras locales cuando existe comercio privado, colaborando en el manejo de la emergencia, y reconociendo que la insistencia en el control por parte de la comunidad internacional no es una manifestación de desconfianza, sino que obedece a una genuina necesidad de garantizar la responsabilidad local.
- o Cuando se enfrenta una situación de emergencia, es necesario planear a conciencia para el desarrollo. Siempre que se distribuyen alimentos por algún tiempo se debe considerar la posibilidad de desarrollar proyectos que puedan auspiciarse con la ayuda alimentaria. Esto reduce la dependencia de las donaciones y contribuye al desarrollo de estructuras permanentes o semipermanentes que aseguren una mejor base económica para el futuro.

En las conclusiones se hizo un llamado a los donantes para que respondan a las necesidades, coordinen los programas de asistencia para evitar la duplicación de suministros, incorporen soluciones locales, y diseñen un buen sistema de distribución. El Dr. Szyński consideró que había otros temas importantes que no habían sido discutidos en su trabajo: la función de los medios de comunicación en el apoyo a la movilización; la estandarización de productos y

el manejo de reservas; y el papel del Comité Internacional de la Cruz Roja y otras organizaciones durante situaciones conflictivas.

B. Discusion

El Dr. Mispelaar destacó que existen oportunidades para un mejoramiento a pesar de que las restricciones engendran trastornos. Los expertos en logística no son los únicos responsables de los problemas logísticos; por lo tanto, la respuesta a estos problemas requiere de la participación de otros especialistas. Los expertos en nutrición y los expertos en logística deben trabajar conjuntamente con quienes formulan políticas, con el fin de asegurar que se creen o consoliden las estructuras institucionales adecuadas. Esto por sí solo no asegura que se cumplan las metas, pero la integración operacional y la participación activa de los expertos en nutrición dentro de estas estructuras son de gran utilidad.

Es necesario comprender las condiciones que han caracterizado las emergencias recientes con el fin de identificar oportunidades para enfrentarlas. La multiplicidad de organizaciones que responden a situaciones de emergencia lleva a la duplicación, la sobreposición y la compartimentalización de los esfuerzos de socorro. El flujo de información se interrumpe dentro de las organizaciones, y entre las organizaciones y los diferentes sectores. Puede ser de gran utilidad a creación de una estructura que facilite la coordinación de la información y el flujo de la misma. Esto probó ser cierto en Mozambique en donde se aseguró la coordinación, la unidad en el comando, y el control sobre la recolección y difusión de la información. Los expertos en nutrición y los expertos en logística pueden contribuir y necesitan de información específica que apoye la meta común de suministrar una ración de alimentos apropiada a cada persona afectada. La clase de información que los nutricionistas pueden proporcionar se refiere a los requerimientos alimentarios, la disponibilidad de alimentos locales, las capacidades de almacenamiento para servir un área o población, la producción y distribución de alimentos en el área, etc. Los expertos en logística necesitan datos sobre el estado

nutricional, los problemas, y el balance apropiado para la ración alimentaria.

Los siguientes puntos se plantearon en la discusión general:

Los desacuerdos en relación con el tamaño exacto de la población afectada no deben influir sobre la calidad de la ración. El nivel actual de las raciones se encuentra alrededor de las 1.500 kilocalorías por día; sería deseable un incremento hasta las 1.900 kilocalorías por día. Las operaciones trilaterales que utilizan compras locales han sido exitosas en algunos países (Mozambique). Sin embargo, en Sudán, la compra local de un alimento implicó una operación mas costosa y lenta. Un punto clave relacionado con estas situaciones consiste en obtener que los distribuidores cumplan los compromisos y suministren los productos a tiempo.

El concepto de "pre-posicionamiento" de productos de ayuda alimentaria no ha tenido mucho apoyo por parte de los donantes, quizás debido a la competencia por recursos entre las necesidades futuras y las que requieren de una solución inmediata.

Varios participantes plantearon preguntas sobre la responsabilidad y obligación de las organizaciones de suministrar una ración completa. El Programa Mundial de Alimentos indicó que tiene la obligación moral, no legal, al respecto, y que utiliza este argumento para apoyar los intentos por obtener mejores productos. El Programa Mundial de Alimentos trata de suministrar una ración de la mejor calidad posible, pero está restringido por los suministros de los donantes. Se cuestionó la buena voluntad de los donantes para suministrar lo que realmente se necesita. Se consideró que para lograr el apoyo para el incremento y mejoramiento de los alimentos donados, se necesitan declaraciones públicas para informar a la población de los países donantes acerca de la realidad de la situación. Se necesita mejor evaluación de las necesidades porque los donantes con frecuencia dudan de los estimativos que se hacen. Cuando los sistemas de registro y distribución son inexactos, los donantes pierden interés y se ven obligados a reducir las donaciones. Se necesita mas investigación para desarrollar sistemas de

evaluación satisfactorios. Una evaluación rápida y gruesa puede ser suficiente para iniciar el proceso. La realidad de la situación es que la disponibilidad de los alimentos es generalmente inadecuada para las necesidades inmediatas; se puede escoger entre improvisar programas de socorro para emergencias o planificarlos.

Se expresó preocupación por los problemas logísticos de los donantes. Se señaló que estos problemas no están aislados de la infraestructura local. Se mencionó un ejemplo de la India para ilustrar cómo la respuesta de socorro a la sequía de 1987 se organizó para una población dispersa. Los sistemas de distribución pública se fortalecieron primeramente para apoyar la distribución de alimentos y combustibles a la población, en forma continua. Se ofrecieron empleos. Las acciones bien definidas ayudaron a la disminución de los efectos negativos. La implementación de estas acciones se facilitó gracias a la existencia de una estructura apropiada. Los problemas logísticos no se pueden solucionar en el momento de la crisis; la estructura se debe desarrollar antes de que ocurra la crisis. Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, y otras deben trabajar conjuntamente para ayudar a este desarrollo.

C. Recomendaciones de los Grupos de Trabajo

La logística es una de las claves para el éxito de cualquier operación de socorro en emergencias. Los alimentos que no llegan a los beneficiarios que los necesitan, no tienen ninguna utilidad. Por lo tanto, la logística debe ser una prioridad para los expertos en nutrición, quienes deben trabajar conjuntamente con los expertos en logística.

1. La Importancia del Registro

Un sistema viable de identificación y registro de beneficiarios es esencial para asegurar una distribución equitativa de raciones adecuadas. Es preferible empezar con una parte del sistema de registro, sin esperar a que todo el sistema esté completo y perfecto. Los sistemas se pueden refinar a medida que el plan de operación se establece. Se deben proyectar una

revalidación regular y un registro continuamente actualizado; además, las evaluaciones nutricionales se deben incorporar al sistema de registro y distribución. En la mayoría de los casos, especialmente en el campo, se considera esencial el reparto de "tarjetas de ración" a cada familia, que identifiquen a cada miembro de la familia. En algunas ocasiones, por ejemplo en poblaciones nómadas o dispersas (especialmente en comunidades de pastores), el reparto de las tarjetas no es necesario o es imposible de efectuar.

2. Estandarización de Vehículos

La estandarización de flotas de vehículos o camiones facilita las operaciones logísticas y ayuda a asegurar el flujo regular de los víveres distribuidos durante la emergencia. Cuando los vehículos no puedan ser completamente estandarizados, deben al menos restringirse a los tipos que se estén usando en el país (para facilitar reparaciones y obtener repuestos). Con el fin de lograr la máxima estandarización es de suma importancia suministrar a los donantes las especificaciones apropiadas tan pronto como sea posible, y que los gobiernos beneficiarios coordinen efectivamente las ofertas y los aportes de la comunidad donante.

3. Frecuencia de la Distribución

La frecuencia de la distribución debe tener en cuenta las restricciones logísticas tanto de la agencia distribuidora como del beneficiario. Para poblaciones concentradas, los intervalos de menos de una semana son administrativamente difíciles para la agencia distribuidora; para los beneficiarios, los intervalos de dos o mas semanas pueden implicar mayor cantidad de alimentos de la que pueden llevar o suministrar a su familia. En estos casos, un intervalo de una a dos semanas parecería lo mas razonable. Las poblaciones dispersas presentan problemas tanto para los distribuidores como para los beneficiarios; la distribución mensual puede ser una solución. Es importante que la distribución se haga a intervalos fijos, puesto que, con frecuencia, los beneficiarios deben viajar largas distancias para recibir los alimentos.

La distribución se debe planear de tal manera que cada hogar pueda consumir una dieta

balanceada durante un mes. Mientras que algunos productos voluminosos, especialmente los cereales, pueden requerir distribución a intervalos cortos, en otros productos la frecuencia puede ser menor, si esto reduce significativamente los problemas de distribución.

Los alimentos frescos son una fuente invaluable de micronutrientes. Los productos perecederos no se deben excluir solo porque deben distribuirse con mayor frecuencia que las raciones regulares. La selección de productos perecederos, como las hortalizas, depende de su contenido nutricional, del costo por unidad de nutriente, de su vida útil, y de la aceptabilidad que tengan dentro de la localidad.

4. Selección y Provisión de Productos

Durante los últimos años los donantes y las organizaciones internacionales han hecho grandes esfuerzos por suministrar productos apropiados que satisfagan los hábitos alimentarios locales hasta donde sea posible, y que sean fáciles de cocinar. Estos esfuerzos se deben continuar.

Se necesita mucha flexibilidad. Los donantes, de común acuerdo con los gobiernos beneficiarios, deben maximizar las oportunidades de intercambiar los productos donados por otros productos locales que se ajusten mejor a las necesidades. Esto puede incluir arreglos de canje. Sin embargo, en áreas urbanas, las ventas de productos donados con el fin de generar dineros que posteriormente puedan ser utilizados en la compra de productos locales, son generalmente mas eficientes, mas rápidas y, por consiguiente, preferibles. Los gobiernos beneficiarios deben facilitar dichas operaciones, cerciorándose de que todos los procedimientos administrativos marchen bien, con el fin de que los productos locales lleguen a los beneficiarios rapidamente y en buenas condiciones. En la evaluación inicial se deben explorar las posibilidades para el uso constructivo de dichos arreglos.

Con frecuencia se debe llegar a un término medio entre los que sería ideal y lo que es realmente posible. Cuando los productos alimentarios deben ser distribuidos directamente a los beneficiarios, se puede aceptar un cereal

alternativo. No es aceptable la substitución de productos no comparables (por ejemplo, leche en polvo descremada por legumbres). Los gobiernos beneficiarios y las agencias operativas deben examinar cuidadosamente las donaciones ofrecidas y rechazar aquellos productos que no son apropiados para el uso directo de los beneficiarios, o que no pueden ser vendidos o canjeados a nivel nacional. Se deben revisar la calidad, la adecuación, la fecha de producción y expiración, el empaque, la vida útil y, especialmente, los requerimientos de manejo de las donaciones.

Cuando se suministran cereales enteros (como se prefiere durante la mayoría de las operaciones de socorro alimentario a largo plazo), el gobierno beneficiario, los donantes y las agencias operativas deben asegurarse de que estén disponibles las facilidades para la molienda y la trituración. Cuando sea posible, se prefieren las facilidades de molienda a pequeña escala (a nivel del campamento o comunidad) en vez de la molienda y distribución de harina a gran escala.

5. Empaque y Rotulación

La protección del consumidor es tan importante para las víctimas de una sequía como para los consumidores de los países donantes. Los gobiernos beneficiarios son cada vez mas estrictos con respecto a la calidad de sus importaciones. Los donantes deben asegurarse de que los productos suministrados sean de buena calidad y cumplan las normas de salud pública. Se debe establecer un "código de rotulación" al cual se ciñan y contribuyan los donantes y los gobiernos beneficiarios. Estos rótulos deberían indicar, en empaques individuales, los ingredientes, la fecha de producción y expiración del producto, los requerimientos de almacenamiento, el peso en kilogramos, el contenido nutricional por cada 100 gramos, y aprobaciones o prohibiciones culturales específicas. El empaque de los productos que se producen a nivel local y las donaciones importadas, debe resistir al manejo intensivo que ocurre típicamente en casi todas las operaciones de socorro en situaciones de emergencia.

6. Rapidez en la entrega de la Ayuda Alimentaria Internacional

Para acelerar la entrega de la ayuda alimentaria internacional, los países donantes deben considerar todas las alternativas posibles para evitar demoras. Particularmente, deberían permitir el rápido acceso a sus reservas alimentarias (incluyendo reservas nacionales de seguridad alimentaria, excedentes y similares) para uso inmediato (por ejemplo, por el Programa Mundial de Alimentos) en respuesta a las emergencias.

Los gobiernos beneficiarios deberían permitir que los representantes de las organizaciones internacionales y las agencias donantes tengan un mayor acceso a las comunidades afectadas, para que puedan observar las necesidades y supervisar la distribución y el uso de la ayuda internacional. Esto es esencial para la mutua credibilidad: permite a estas organizaciones que se hagan responsables ante sus propios financiadores, y asegura a los beneficiarios un flujo continuo de contribuciones.

7. Transporte y Distribución Interna

Los gobiernos beneficiarios deben tomar todas las medidas posibles para acelerar el recibo, manejo, y transporte de los productos alimentarios que se suministran durante las operaciones de socorro en situaciones de emergencia. Se debe dar prioridad explícita a la movilización de la ayuda alimentaria hasta las regiones afectadas. Se deben minimizar los retrasos administrativos. En las operaciones de transporte se le da especial atención a los problemas de repuestos y facilidades para la reparación. Los donantes y las agencias operacionales deben tener en cuenta los medios necesarios para asegurar la entrega de los productos a los beneficiarios y, cuando sea necesario, suministrar la ayuda apropiada como parte del plan de socorro. Se puede explorar y explotar la posibilidad de utilizar a la comunidad afectada para que ayude en el transporte y distribución de los víveres al final de la cadena de suministro.

Los gobiernos, con la asistencia de los donantes y las organizaciones no gubernamentales, cuando sea necesario deben construir la capacidad física y coordinadora para el manejo de la ayuda alimentaria, y otras provisiones y servicios que se necesitan durante las operaciones de ayuda en situaciones de emergencia. Dicha capacidad debe incluir facilidades de almacenamiento y reservas de contingencia (incluyendo los arreglos necesarios para rotar estas reservas). Se puede estimular el establecimiento de arreglos entre los países para facilitar la coordinación y, cuando sea necesario, el préstamo rápido o el intercambio de reservas nacionales.

VI. TRANSICION DE LA AYUDA DE EMERGENCIA HACIA EL DESARROLLO SOSTENIDO

Se presentaron dos estudios de caso en Africa para ilustrar la transición de la ayuda de emergencia hacia el desarrollo sostenido. El señor Ato Seifu Wolde Abraham, de Save the Children Federation (SCF), presentó un ejemplo de Etiopía. La señora Tswelopele C. Moremi, del Ministerio de Finanzas y Planeamiento para el Desarrollo de Botswana, presentó un ejemplo de su propio país. Estos trabajos no tuvieron comentaristas formales.

A. Estudio de Caso: De la emergencia hacia el desarrollo en El Distrito Yifatna Timuga, Región de Shoa, Etiopía

El trabajo presentado por el señor Abraham describe las actividades de ayuda de emergencia y de rehabilitación llevadas a cabo por Save the Children Federation (SCF) en el Distrito de Yifatna Timuga, al norte de Shoa, Etiopía, desde Enero de 1985. Yifatna Timuga tiene una población de 390.949 habitantes, los cuales viven en 186 localidades. Los productos agrícolas de mayor importancia son la cebada y el sorgo. Solamente se utiliza un 10 por ciento de la tierra para la agricultura.

Las sequías y las hambrunas son comunes en Etiopía y afectan especialmente la parte norte del país. Las hambrunas de 1972-74 y 1984-85 afectaron a gran proporción de la población y atrajeron una respuesta internacional inmensa cuando se publicaron. La sequía de 1984-85 afectó a 7,9 millones de personas, y sus consecuencias se siguieron sintiendo en 1988.

1. Actividades de Evaluación y Ayuda de Emergencia

SCF condujo evaluaciones nutricionales en 1985 en Yifatna Timuga y encontró que 258.000 personas (72 por ciento de la población) necesitaban asistencia alimentaria. Las encuestas de mortalidad anteriores revelaron muertes masivas a causa de hambrunas y enfermedades como la diarrea y el sarampión. En lugar de montar campamentos o centros de alimentación, SCF decidió suministrar los alimentos y servicios médicos que se necesitaban

directamente a la gente en las comunidades. Se consiguió que el personal local ayudara en el registro de la población afectada, en la educación en atención primaria de salud, en la vigilancia y seguimiento nutricional, y en el desarrollo de actividades agrícolas. Las familias se registraron casa por casa en una encuesta que se actualizó cada cuatro meses. También se recolectó información sobre la mortalidad de los últimos siete a treinta días, así como sobre el peso y la talla de los niños menores de cinco años. Se suministraron alimentos a cada miembro de la comunidad que se pesó. Los equipos de trabajo retornaron cada mes para suministrar una ración de 2.000 kilocalorías por día a cada uno de los miembros de las familias que tuvieran por debajo del 80 por ciento de peso para la talla. Mas tarde, cada persona recibió 1.800 kilocalorías por día, sin importar el estado nutricional de la familia.

Durante el primer año un promedio de 150.000 personas recibieron alimentos, 49.500 niños recibieron tabletas de vitamina A, y SCF trabajó con el Ministerio de Salud en la vacunación contra sarampión, polio, tos ferina, tétano, difteria y tuberculosis.

2. Transición de la Ayuda de Emergencia hacia el Desarrollo

Con la buena época de lluvias de 1985, la producción de alimentos fue satisfactoria, de tal manera que la ayuda alimentaria se redujo considerablemente y se dirigió hacia aquellos que aún la necesitaban. Desde 1986 fue posible mayor focalización en la institucionalización del desarrollo. Se diseñaron e implementaron programas de agricultura, provisión de aguas, educación, desarrollo de recursos humanos, y programas de salud, con la colaboración de organizaciones del partido, del gobierno y de la comunidad, especialmente en las zonas de impacto. Una "zona de impacto" tiene aproximadamente 80.000 personas. La idea es concentrar los programas de desarrollo en un área limitada y después expandirlos a todo el distrito cuando haya suficientes recursos disponibles.

Las actividades agrícolas se iniciaron con la distribución de semillas e instrumentos de trabajo y con la conservación de la tierra. Se añadieron la extensión agropecuaria, y el control

de plagas en el hogar y en las cosechas. A través de actividades de "alimentos por trabajo" se llevan a cabo proyectos de conservación de la tierra y el agua, construcción y mantenimiento de carreteras, y siembra de árboles. Los huertos de hortalizas, comunitarios y escolares, ofrecen productos frescos para el consumo y además generan empleo. La comunidad ha establecido una finca de seis hectáreas destinada a la multiplicación de semillas.

Se brinda protección a los manantiales y se han instalado bombas manuales en 27 aljibes para suministrar agua lo mas cerca posible de los hogares. La comunidad suministra materiales locales y mano de obra, y SCF abastece cemento, bombas manuales y personal entrenado.

Se establecieron hogares comunitarios para los niños huérfanos que fueron abandonados o que perdieron a sus padres durante la crisis, con el fin de tenerlos dentro de sus comunidades, para que de esta manera se mantengan en contacto con su cultura y modos de vida tradicionales. Tradicionalmente las comunidades han apoyado a los huérfanos que van a ser adoptados, pero la pobreza desesperada causada por las hambrunas ha hecho que este sistema de apoyo se venga abajo. Mediante la ayuda prestada a las comunidades para mantener a sus huérfanos, SCF está ayudando a revivir y reconstruir este sistema tradicional de apoyo.

Las actividades de salud se enfocan en el desarrollo y fortalecimiento de los servicios de atención primaria en la comunidad, entrenamiento, vigilancia nutricional, y desarrollo de información en salud. Cada comunidad cuenta con un Comité de Salud que guía las actividades de salud y que asegura que los ayudantes de salud de la comunidad y las parteras tradicionales tengan el apoyo suficiente para funcionar adecuadamente. Por medio de la Oficina Distrital para el Mantenimiento de la Salud se ofrece entrenamiento básico a los ayudantes de salud de la comunidad y a las parteras tradicionales. Estas personas se reúnen cada mes para informar sobre las actividades ejecutadas, discutir problemas, recoger medicamentos, y asistir a cursos de actualización. El programa de salud del distrito se ha convertido en un área de entrenamiento para los aprendices de manejo gerencial a nivel

de Distrito de Salud del Ministerio de Salud. La vigilancia nutricional se reanudó en octubre de 1987 cuando no llegaron las lluvias que se esperaban de julio a septiembre. Mas de 200.000 personas reciben actualmente ayuda alimentaria, mientras que las actividades de desarrollo continúan. Aún cuando la cosecha de 1988 sea satisfactoria, no habrá suficientes alimentos. Por el momento, los niveles nutricionales son satisfactorios.

SCF planea y ejecuta todas las actividades en colaboración con el Ministerio de Salud. Las relaciones de trabajo son buenas y ambos grupos se reúnen regularmente para evaluar el progreso y discutir los problemas que se presentan.

3. Conclusiones

La experiencia de SCF apoya la noción de que la ayuda en emergencias se debería complementar con actividades de rehabilitación y desarrollo desde un principio, para promover la recuperación y auto-suficiencia a largo plazo. Mediante el suministro de servicios en el mismo hogar del individuo, se evita la desorganización de su vida cultural y social. Se facilita, además, la incorporación de diversas actividades de rehabilitación y desarrollo a largo plazo, las cuales también ayudan a preparar medidas para prevenir o enfrentar los desastres. Los elementos vitales son la participación de la comunidad, la educación para adultos, el uso de la tecnología apropiada, la integración de la atención primaria de salud, la rehabilitación ambiental, el desarrollo agrícola, y el desarrollo de un sistema de información apropiado que suministre datos para la evaluación inicial, el seguimiento, y la evaluación de los programas.

B. Estudio de Caso: Transición de la ayuda de emergencia hacia el desarrollo: la experiencia de Botswana.

El 82 por ciento de los 1.2 millones de habitantes de Botswana viven en área rurales, principalmente de la ganadería, la agricultura, la pesca y la caza. La mayoría de los hombres trabajan por fuera de su area local. Por consiguiente, en las areas rurales hay muchos hogares encabezados por mujeres.

Las sequías recurrentes acaban primero con las cosechas y amenazan con terminar con los productos alimentarios de los hogares rurales. El impacto sobre el ganado es mas gradual, y las personas que poseen ganado sufren grandes pérdidas ya que no cuentan con los recursos para proteger a sus animales. Los granjeros pobres pierden su poder para enfrentar la sequía y no pueden continuar con sus actividades agrícolas una vez que ésta termina.

Las sequías de 1961-66 y 1981-87 ofrecieron el escenario para el desarrollo de la capacidad de respuesta de Botswana. La sequía de 1961-66 ocurrió después de una época de buenas lluvias, de manera que el gobierno no estaba preparado para esta emergencia. Se retrasó la declaración de emergencia por la sequía y, en consecuencia, las medidas para enfrentar el problema no se iniciaron hasta 1965. A raíz de esto, un quinto de la población se hizo dependiente de la ayuda alimentaria, y se perdieron aproximadamente 400.000 animales.

Entre 1968 y 1979 se presentaron sequías de corta duración. La respuesta del gobierno fue mas rápida, principalmente por medio de la alimentación suplementaria. El Ministerio de Agricultura contrató consultores para desarrollar planes contingentes de largo plazo para proteger el ganado durante las sequías. El informe enfatizó la necesidad de preparación del gobierno para proteger al ganado y a la población. La Sociedad de Botswana estimuló las discusiones sobre la sequía mediante la organización de un simposio, pero no se hicieron mayores esfuerzos para mejorar y consolidar el programa de ayuda de emergencia que se había establecido.

1. Preparación para la Respuesta a la Emergencia

Cuando volvió a ocurrir una sequía en 1981, el gobierno estaba mejor preparado. En 1981 había contratado consultores para evaluar el Programas de Ayuda de Emergencia de la sequía de 1978-79, y formular recomendaciones. Este informe hizo grandes aportes para el desarrollo de políticas durante las sequías. Con base en en las recomendaciones de los consultores se tomaron las siguientes decisiones a comienzos de 1982:

- o En reemplazo del Programa Institucional de Alimentación se creó un Departamento de Recursos Alimentarios como una agencia permanente de manejo y distribución. Las funciones del Departamento incluyen la adquisición y distribución de alimentos, y la coordinación de otras medidas de ayuda de emergencia humanitaria.
- o Se reactivó el Comité Interministerial de Sequías (CIS). El CIS tiene la responsabilidad de recolectar y analizar la información relacionada con las sequías, y desarrollar recomendaciones y programas para la aprobación del gobierno. El Comité también coordina la implementación del programa aprobado, informa al Gabinete, hace recomendaciones sobre las prioridades para la adjudicación de recursos, y organiza investigaciones relacionadas con la sequía. El CIS está localizado dentro del Ministerio de Salud y Desarrollo Rural, se reúne entre seis y ocho veces al año, y formula sus recomendaciones ante el Consejo de Desarrollo Rural. Tiene una membresía de 23 (un numero grande, pero se agiliza la toma rápida de decisiones.) Los Comités Distritales de Ayuda Durante Sequías aseguran la pronta implementación de acciones. En cada reunión, el Comité Técnico de Alarma Temprana, el cual está encargado de verificar la información de todos los departamentos y sistemas de vigilancia que participan, informa al CIS.

2. Impacto de la Sequía de 1981-87 sobre la Economía Rural

Las mujeres, los niños y las poblaciones mas pobres fueron los mas vulnerables a la emergencia alimentaria de 1981-87. El número de niños pre-escolares con bajo peso que fueron llevados a las clínicas se incrementó de 25 a 30 por ciento. Los índices fueron mas altos en las areas mas remotas del país. Se encontró desnutrición severa en el 1 por ciento de los niños pre-escolares.

Los pequeños agricultores no pudieron producir suficientes alimentos y perdieron otras fuentes