

Convirtiendo la alerta temprana en control de los medios de sustento

Los sistemas de alerta para la detección temprana de hambrunas (SAT) son mecanismos de recolección de datos que permiten controlar el acceso de las personas a los alimentos, informar oportunamente cuando exista la amenaza de una crisis de hambre y provocar algún tipo de acción al respecto.

Los sistemas de predicción de hambrunas no son nuevos. Existía un sistema implícito en los indicadores de hambre, introducidos por los ingleses en la India, en la década de 1.880, y llevados posteriormente a Sudán en los años veinte de este siglo. Por su parte, los pobres han tenido siempre redes muy desarrolladas de información para detectar y sobrevivir a la carencia de alimentos. Las hambrunas que tuvieron lugar en África en las décadas de 1.970 y 1.980 han incrementado el interés en los SAT. Hoy la necesidad de contar con medios que permitan detectar las hambrunas en áreas donde la crisis alimentaria es endémica, es algo ampliamente aceptado. El éxito de los sistemas de alerta temprana se evidencia en el hecho de que ahora quienes viven fuera conocen más sobre el riesgo de hambre en África que nunca antes. Este capítulo examinará cómo trabajan los SAT, por qué pueden no resultar efectivos para provocar las respuestas correctas y sugiere cómo pueden mejorarse.

Características del sistema

Aunque el propósito de los SAT puede estar claro, algunas de las características contradictorias de estos sistemas limitan la comprensión sobre sus funciones y posibilidades. Los SAT difieren mucho entre sí: existen desde los minimalistas, constituidos por hojas de control nacional de alimentos e interesados exclusivamente en la brecha alimentaria general, hasta los maximalistas, los cuales controlan la seguridad de los medios de sustento de la población, a nivel local, y tienen múltiples

usos en la planificación. Sin embargo, la mayoría de los sistemas se ubican entre estos dos extremos.

Conforme ha crecido la comprensión del fenómeno del hambre, las estimaciones sobre el abastecimiento y demanda de alimentos han evolucionado hacia la utilización de indicadores mucho más complejos para determinar la forma cómo los grupos vulnerables tienen acceso a los alimentos. Por ejemplo, el precio de la comida y del ganado, las oportunidades de trabajo fuera del sector agrícola, la política salarial y las estrategias utilizadas por las poblaciones propensas a sufrir situaciones críticas de abastecimiento.

En la década de los 80, la primacía de los factores relacionados con la oferta de alimentos y su contribución a la hambruna, mejor conocidos como FAD (descenso en la disponibilidad de alimentos) fue reconsiderada con el fin de incluir aquellos ligados al «descenso en el acceso a los alimentos» (FED). La diferencia entre ambos conceptos se refleja en la definición de Sen sobre lo que es la inanición o la muerte por hambre: «las características de algunas personas que no tienen suficientes alimentos para comer. No es la característica de que no existe suficiente para comer».

La hambruna no ataca a todo el mundo por igual. Algunos, incluso, se benefician con ella, como por ejemplo los comerciantes de cereales y los acaudalados productores agrícolas que compran activamente los alimentos a bajos precios. Una hambruna no es un hecho aislado, sino parte de un ciclo de espiral descendente de empobrecimiento que conduce a la indigencia y a la muerte. Una vez que han sido comprendidas las hambrunas como forma extrema de pobreza, su predicción pasa de la seguridad alimentaria a la identificación de las formas cómo se alimentan las personas. El seguimiento de los patrones de sustento de la población y de vulnerabilidad sugiere quiénes podrán sobrevivir a períodos

de hambre y quiénes no. Al mismo tiempo, será un indicador del nivel potencial del desastre y de la naturaleza y oportunidad de la respuesta que demanda.

Desde mediados de los años 80 ha existido una mejora apreciable en la capacidad predictiva del hambre en algunas de las áreas más propensas del África. El progreso se debe a una sustancial inversión en los SAT y a importantes innovaciones tecnológicas y metodológicas de recolección y análisis de datos. Las imágenes de satélite pueden medir la cobertura de la vegetación tanto en los ciclos agrícolas como de pastoreo. Por otro lado, los métodos participativos de valoración rural incluyen los sistemas sofisticados de conocimiento y de percepción de riesgos de las poblaciones proclives a padecer hambre. No obstante, aún persisten importantes problemas de información.

- Las capacidades nacionales de alerta temprana pueden variar mucho en cuanto a la oportunidad, globalidad, accesibilidad, calidad y credibilidad de los datos que producen. Esos datos deben ser creíbles, ante todo, para aquellas personas encargadas de distribuir los escasos recursos. Una mejor información mejorará la credibilidad, la cual es tanto un resultado de más amplias relaciones de confianza y coordinación, como una característica propia de la información.

Cuando las diferencias políticas tensan las relaciones, se produce mucha suspicacia y desconfianza en la interpretación de los datos de alerta temprana. Una paradoja fundamental de la alerta temprana es que tiene menos posibilidad de provocar la respuesta adecuada cuando más se necesita, esto es, cuando las relaciones entre los donantes y los gobiernos son precarias.

- La información cuantitativa, «objetiva» e internacionalmente aprobada, continúa teniendo más peso que las evaluaciones locales de carácter subjetivo y cualitativo. Con frecuencia, quienes toman las decisiones sobre la distribución de recursos de socorro encuentran difícil incorporar los datos de los SAT a las estructuras de decisión existentes. Las valoraciones de la comunidad donante internacional – usualmente de las organizaciones de la ONU – constituyen la herramienta más importante en manos del donante para la distribución de la ayuda alimentaria. No obstante, estas valoraciones solo son tan buenas como la información proporcionada por los SAT nacionales.

- No importa lo acertados que sean los SAT, algunas hambrunas son impredecibles. Cada vez más aparecen asociadas a los conflictos. Aunque es posible diseñar indicadores que permitan detectar las consecuencias de un conflicto sobre el acceso de la población a los alimentos, predecir

un conflicto es algo difícil. Además de que pocos SAT están equipados para hacerlo y la mayor parte evita cualquier contacto directo con la recolección de información que tenga propósitos de inteligencia política. Y aún cuando haya información disponible en otras fuentes, por ejemplo, en la inteligencia militar, la misma raramente es utilizada o cotejada.

Resistencia a la respuesta

Si los SAT han de servir para prevenir el hambre, la información producida por ellos debe provocar una respuesta oportuna y apropiada. Podemos definir «la respuesta» como la distribución de recursos adicionales, con respecto a la ayuda normal. Incluye programas y proyectos orientados a apoyar a las poblaciones propensas a las hambrunas y cuyo acceso a los alimentos está declinando. Por lo general se limita a un auxilio de emergencia, distribuido gratis o mediante mecanismos de autoabastecimiento como es «comida por trabajo». La respuesta que originan los SAT se centra en aumentar el suministro de alimentos más que en influir sobre el acceso de la población a ellos. La mayor parte de este aprovisionamiento, el cual llega a la población vulnerable que se mueve entre la indigencia y la muerte, busca salvar vidas. Sin embargo, una respuesta oportuna y genuina debería tratar de preservar los medios propios de abastecimiento de la población, interviniendo antes, cuando esta se halla entre la inseguridad del sustento y la indigencia. Este tipo de respuesta podría ser alimentos gratuitos, pero igualmente podría ser dinero en efectivo o empleos.

Algunos argumentan que el socorro en situaciones de hambre no debería tratar de preservar los medios de sustento sino de dar la asistencia para el desarrollo. De hacer esto último, los SAT se convertirían en algo extremadamente complicado y molesto en términos de capacidad institucional, personal y costos. En su opinión, los SAT deberían, simplemente, predecir las grandes hambrunas y provocar la respuesta adecuada para prevenir la mortalidad, siguiendo el tipo de enfoque predominante en África durante las hambrunas de la mitad de los 80. Sin embargo, la distinción entre socorro y desarrollo en este caso es bastante ficticia: el hambre solo puede mitigarse si se fortalecen los mecanismos de sustento de la población.

En años recientes la provisión de información de alerta temprana ha sobrepasado la habilidad de utilizarla por quienes toman las decisiones con el fin de provocar respuestas. Para fortalecer la conciencia sobre los beneficios de la alerta temprana, la respuesta debe ser el eje

central y no el desarrollar indicadores cada vez más sofisticados

Las valoraciones sobre la efectividad de los SAT generalmente se dirigen a su capacidad para proporcionar información, más que al uso de esta. La presunción subyacente es que la información inadecuada es la principal limitación para tomar decisiones oportunas. Pero en realidad ha sido siempre solo una parte de esa capacidad: el «no saber» ya no es más una excusa creíble para una respuesta inadecuada.

La producción de información de alerta temprana es, fundamentalmente, un asunto técnico, pero son los factores políticos e institucionales los que determinan su uso. Algunos de los aspectos determinantes acerca de su utilización se refieren a quiénes son los dueños, quiénes la controlan y que tan relevante y objetiva se la percibe. Con frecuencia los SAT se encuentran aislados, institucional y políticamente, de la toma de decisiones entre donantes, gobiernos y agencias humanitarias. Justificándose en la necesidad de preservar la neutralidad, esta situación hace que los SAT se encuentren mal equipados para hacer frente a la complejidad política y económica propia de una respuesta frente a los desastres. Por ejemplo, los SAT que se encuentran aislados de las estructuras de gobierno, corren el riesgo de ser percibidos por éstas como pertenecientes a los donantes. Por su parte, estos son escépticos de los sistemas que se encuentran bajo control gubernamental.

Existen muchas limitaciones a la hora de usar la información de alerta temprana, el «eslabón perdido» entre los SAT y la respuesta. Pero la mayor parte de las veces se señala la cuestión de la oportunidad con que se produce la alerta como su principal obstáculo, aunque esto esconde razones más complejas. Un estudio efectuado en cinco países en 1.994 indica que existen tres principales limitaciones para un uso efectivo de los SAT.

- Institucionales. La información, por sí misma, no puede alterar el rígido funcionamiento de las burocracias existentes en las principales agencias donantes. Ellas se han conformado para responder a las hambrunas pero no para proteger los medios de sustento de la población. Esta rigidez incluye la sobredependencia en relación a las valoraciones internacionales y el menoscabo de indicadores tempranos de SAT nacionales o, bien, la separación entre las actividades de emergencia y las de desarrollo. En las sedes de las agencias donantes la lenta respuesta es exacerbada por las demarcaciones de una planificación más inclinada a guiarse por el año financiero que por las consecuencias de las cosechas estacionales o el hambre. Ade-

más, en el socorro las decisiones sobre distribución de recursos no pueden programarse con anticipación, por tanto, los mecanismos de respuesta planificada son escasos.

- Políticos. Ninguna información, por más oportuna, acertada o relevante que sea, transforma las relaciones de poder. Las malas relaciones políticas pueden dañar el proceso de alerta temprana, especialmente en aquellas circunstancias cuando las relaciones entre los gobiernos y los donantes se han roto y la ayuda humanitaria constituye el único recurso disponible. Por ejemplo, los vínculos entre la guerra y el hambre, en gran parte de África, plantean interrogantes políticos sobre la información de los SAT y su uso.

- Distancia. Con frecuencia las decisiones sobre la respuesta y los recursos se adoptan a miles de millas del lugar donde se requiere la ayuda. Aunque la información de uso inmediato y la necesidad de una respuesta rápida convierten la logística del socorro en algo fundamental, el hecho de que la mayor parte de los sistemas de alerta y respuesta temprana estén centralizados, que el poder de decisión se encuentre muy lejos y la información deba ser cotejada por las estructuras burocráticas, provoca lentitud y socava la comprensión de las condiciones locales de los SAT.

- Respuesta orientada por la crisis. El hacer depender la emergencia de que hayan indicios claros de que una crisis está en ciernes, hace perder los beneficios proporcionados por la alerta temprana. En este sentido, la angustia humana reflejada, por ejemplo, en los titulares de los principales noticiarios que hablan de niños que mueren de hambre, es más impactante. No obstante, la desnutrición y mortalidad no son indicadores tempranos, sino señales de que se falló en responder a tiempo. De esto puede resultar un círculo vicioso si los donantes solo responden ante las situaciones de crisis, aquellos que tratan de obtener las donaciones inflarán la severidad de la situación, lo cual los puede hacer fracasar con profecías no cumplidas.

- Agendas diferentes. Los grupos que utilizan las alertas tempranas a menudo son movidos por intereses divergentes. Las complejas negociaciones entre los grupos principales, así como las condiciones en las cuales ellas se dan, son aspectos determinantes de la aceptación y utilización de los aportes informativos. Así, mientras los donantes pueden minimizar la asignación de recursos de socorro cuando son escasos o desear entregarlos a algún gobierno en particular, los gobiernos receptores pueden sobreestimar la ayuda alimentaria recibida. Es posible interpretar

la misma información de muchas maneras diferentes. Existe el riesgo de que en la distribución de asistencia las agencias se inclinen más por áreas operativas que por las indicadas por los SAT

• Rendición de cuentas Las víctimas potenciales del hambre no conocen los SAT ni los saben utilizar. Su capacidad para usarlos de manera preventiva es limitada debido a la falta de recursos y a su poco acceso a quienes toman las decisiones. Por su parte, los gobiernos no se interesan directa y prioritariamente en las hambrunas, pues sus acciones dependen de una agenda política, económica y social mucho más amplia. Además, la ausencia de procesos políticos en los que haya que rendir cuen-

tas puede tornar más vulnerables a las poblaciones propensas a las hambrunas. La incapacidad de atender las alertas tempranas tiene tanto costos como beneficios, los cuales los gobiernos sopesan sin reparar mucho en las posibles muertes por hambre. Las agencias donantes, cuya obligación de rendir cuentas se reduce a hacerlo ante las esferas políticas y la opinión pública de sus países, pueden actuar en nombre de las víctimas del hambre, pero sus vínculos con éstas son débiles y, por lo general, muy influenciados por los medios de comunicación. Los intentos por mejorar el nivel de rendición de cuentas pueden ser poco realistas. Esto no significa ni tampoco se puede asumir que no se esté

Recuadro 4.1 Mirando hacia el futuro de Etiopía

Ya en mayo de 1.994 Kay Sharp sabía que las cosas iban a ser difíciles en 1.995 por lo que envió a casa la primera llamada de alerta. El periodo corto de lluvias que por lo general tiene lugar entre febrero y abril no llegó a muchas regiones del país. Muchos agricultores utilizan estas lluvias para sembrar y cosechar productos de maduración rápida como el «teff», el trigo y la cebada. Otros, incluso, siembran productos de más larga maduración, como el maíz y el sorgo. En muchas partes los agricultores no pudieron sembrar del todo.

Sharp, quien dirige el Sistema de Alerta Temprana de Hambrunas (FEWS) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), preparó otros informes durante el año e, inclusive, cuando el llamamiento oficial fue lanzado en diciembre de 1.994, ya la agencia había hecho los primeros ofrecimientos para 1.995.

El respeto hacia la alerta temprana en Etiopía se refleja en el número de organizaciones que cuentan con ella: USAID, CARE, Catholic Relief Services, Save the Children y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y otras.

La mayor parte utiliza los mismos parámetros: datos relacionados con el proceso productivo, el estado de las cosechas de alimentos, las pesetas, las lluvias y el uso de pesticidas, etc. También se da disponibilidad de semillas y de ganado de tiro para arar y cosechar. Finalmente, se registran los precios de mercado, la capacidad de compra y el abastecimiento de alimentos.

Sharp afirma: «Si la cosecha se ve buena, los precios deben descender. Y si los precios no se reducen en el periodo de las cosechas entonces sabes que tienes un problema».

Sin embargo, con tanta buena información a mano, ¿por qué sonaron en 1.994 durante meses las campañas de alerta en Etiopía antes de que se enviara comida al país? «Hay que culpar al ciclo del donante», dice Sharp. El llamamiento nacional no puede lanzarse antes de contar con los principales resultados de las cosechas y muchos meses transcurren desde que el donante hace sus ofrecimientos y se hace efectiva la distribución. Cuando esto sucede ya es demasiado tarde para aprovisionar oportunamente a la población.

El año 1.994, no obstante, trajo también buenas noticias. Había existido el temor de que se convirtiera en otro 1.984, cuando millones de personas estuvieron en peligro de morir de hambre. Los periodistas se apresuraron a llegar a Etiopía buscando las víctimas de la hambruna. Encontraron muy pocas. Según Allen Jones, director del PMA en Etiopía «Por primera vez el sistema funcionó». Lo que Jones denomina «el sistema» es la capacidad agregada de las agencias de socorro. Este sistema pudo aplazar el desastre mediante el aprovisionamiento, el transporte y la distribución de un millón de toneladas de ayuda alimentaria.

«Hoy día - afirma Jones - contamos con una eficiente organización gubernamental de socorro representada en la Comisión de Socorro y Rehabilitación (RRC) y la Reserva de

Seguridad Alimentaria de Etiopía. Contamos con el interés de los donantes, ONG trabajando en el terreno, buenos sistemas de alerta temprana y una representación de la ONU relativamente experimentada. No es ninguno de estos factores por sí mismo el que hace la diferencia, sino el conjunto de los que conforman el «sistema». Y esto es lo que hace la gran diferencia entre 1.984 y la actualidad».

La Reserva de Seguridad Alimentaria de Etiopía es un elemento clave. Fue organizada por el gobierno con fuerte apoyo de los donantes. En 1994, su primer año de operación, le permitió prestar alimentos a las agencias de asistencia mientras llegaban los cargamentos. Actualmente cuenta con más de 200 000 toneladas. De acuerdo con Jones, ya no se justifica la llegada tardía del socorro una vez hechos los compromisos de las agencias. En febrero de 1.995 las perspectivas para Etiopía era prometedoras. Los ofrecimientos bilaterales cubrían más del 50 por ciento del total de importaciones requeridas (1 032 000 toneladas).

Pero ni el mismo Jones excluye la posibilidad de que se presente otra gran hambruna. «Mi principal preocupación es que los donantes empiecen a desmantelar el sistema. Si tenemos otro año bueno tal vez empiecen a perder interés en Etiopía. Los ofrecimientos cesarán y tanto el RRC como las representaciones de la ONU y de las organizaciones donantes disminuirán. Y entonces vendrá la gran hambruna y tendremos que empezar de cero nuevamente». ■

cumpliendo con los objetivos. Por ejemplo, el uso de la ayuda alimentaria como arma política por parte de los gobiernos o de los donantes, bien puede lograr sus metas.

- Responsabilidad. Aún cuando la responsabilidad de prevenir las hambrunas recae en los gobiernos nacionales, la mayor parte de los gobiernos africanos requerirán recursos adicionales de la comunidad internacional para hacerlo. Las democracias del mundo desarrollado presionan a los donantes cuando el hambre aparece en la televisión, aunque inevitablemente esto sucede bastante tarde. A pesar de que existe consenso sobre la necesidad de

dividir responsabilidades, la memoria institucional es tan pobre que quienes participan en estas operaciones deben renegociar las condiciones de su participación una y otra vez. En la base del problema de la responsabilidad se encuentra el condicionamiento de la ayuda de emergencia y el control de su distribución: los gobiernos quieren decidir quiénes son los beneficiarios, mientras que los donantes discuten sobre el control. Aún cuando una alerta temprana podría ofrecer información relevante para orientar las acciones, es poco lo que puede hacer para resolver este otro tipo de cuestiones.

- Sostenibilidad. La sostenibilidad de los

Recuadro 4.2 Tomando medidas oportunas contra los terremotos

Las nuevas tecnologías y los registros históricos permiten a los científicos ofrecer alertas tempranas (incluidas las amenazas de desastre masivo en el norte de la India y el sur de California) de terremotos y tsunamis.

Aunque el número de terremotos (como sucede con los demás desastres de origen natural) no ha aumentado, los costos financieros y humanos y su grado de complejidad crecen rápidamente debido al aumento de la población, la urbanización y la industrialización.

Sin embargo, no existió ninguna advertencia del terremoto de Kobe en Japón, el cual registró 7,2 grados en la escala Richter, causó la muerte a más de 5.000 personas y dejó a muchas otras sin hogar. Los trabajos de reconstrucción pueden ascender a 60 billones de francos suizos, pero las pérdidas en la actividad comercial podrían elevar aún más el monto total de lo que han costado los efectos del terremoto.

El alto costo en vidas y dinero de este sismo se debió, en parte, a un nivel más bajo de preparación si se le compara con Tokyo, ciudad de «alto riesgo», donde los ejercicios de preparación son comunes. Además, las viviendas tradicionales de Kobe, fabricadas con madera y tejas, eran más vulnerables al fuego y a la caída de la mampostería.

En Japón existe un sistema exitoso de alerta temprana para la predicción de tsunamis, esa potente y devastadora ola gigante producida por terremotos ocurridos en el mar. Cerca de Japón se juntan cuatro placas tectónicas cuyo choque es fuente de terremotos

Una red de 150 sismógrafos envía información a una central de computadoras ubicada en la Agencia Meteorológica Japonesa la cual genera, de manera automática, un mensaje de alerta a través de los nueve canales de televisión.

El 4 de octubre de 1.994, durante su primera prueba real, el mensaje salió cinco minutos después de que un terremoto de 7,9 grados empezara en la costa nororiental de Hokkaido. El tsunami tardó una hora en llegar, lo que le permitió a los residentes evacuar la zona. Solo doscientas personas resultaron con heridas leves.

Actualmente alertas de largo plazo, que utilizan satélites, teorías sobre movimientos tectónicos, información sobre la fuerza de ruptura de las rocas y el registro histórico de terremotos, están siendo exploradas por equipos especializados en el sur de California, Colorado y otros lugares.

Según nuevos cálculos realizados con el Sistema de Posicionamiento Global (GPS) de satélites y estaciones de tierra, la placa tectónica de la India está chocando y subsumiéndose en la placa asiática 2 cm por año, es decir a la misma velocidad que la conocida placa de San Andrés.

La información aportada por el GPS sugiere que los márgenes de las placas están atascadas a lo largo del borde entre Nepal y la India. La energía se ha ido acumulando allí durante 300-700 años pues desde que los registros ingleses se iniciaron en 1.650, no existe información sobre ningún terremoto de importancia. Solo existen noticias de uno acaecido en 1.255.

Se han acumulado entre 6 y 13 metros de sedimento. La capacidad de resistencia de las rocas soporta hasta el equivalente a 13 metros, por lo que el terremoto, de producirse, sería de una magnitud de 8 e, incluso, tal vez más alta, 9,1 grados, es decir, peor que cualquiera de los anteriores.

En el sur de California (territorio colocado sobre la placa tectónica del Pacífico y que se mueve hacia el norte sobre la placa de Norte América), los científicos estiman que el riesgo de un terremoto de magnitud 7 ó superior, en los próximos 30 años, ha aumentado de un 60 a un 86 por ciento.

Mediante excavaciones, medidas todas por satélites y registros de sismos, los sistemas de predicción se basan en cálculos de la presión acumulada en las líneas de falla. El terremoto de magnitud 6,7 en Northridge, cerca de Los Ángeles, de enero de 1.994, mató a más de 60 personas.

Como la escala de Richter es logarítmica, cada aumento de un dígito en la escala implica que la energía liberada se multiplica por diez. Así, por ejemplo, un terremoto de magnitud 8 libera 100 veces más energía que uno de magnitud 6.

Entre las muchas teorías que pueden contribuir a valorar los riesgos de terremoto y a mejorar los sistemas de alerta se encuentra la de unos investigadores japoneses. Estos consideran que el clima, especialmente por la alta presión atmosférica, podría actuar como el factor desencadenante de una presión tectónica que se encuentra en niveles críticos. ■

SAT es cuestionable, especialmente en lo que se refiere a la relación costo-beneficio, a la utilidad y la prioridad. Por lo general, se desarrollan con financiamiento de organismos donantes y algunas veces utilizan estructuras gubernamentales. La

presunción implícita es que los gobiernos las tomarán en sus manos en algún momento, pero los sistemas de información, aunque muy útiles, rara vez son prioridad en las agendas de gobiernos de pocos recursos. La relación costo-beneficio es

Recuadro 4.3 Alerta temprana de epidemias

Las epidemias tienen sus propios sistemas de alerta temprana: los gráficos que muestran como suben las curvas de incidencia de las enfermedades. En el caso de los Nuevos Estados Independientes (NEI) esos gráficos indican que hay problemas.

Desde 1989-90 ha habido un resurgimiento de la difteria en la Federación Rusa y en Ucrania. En 1994, la epidemia de difteria afectó a 35.000 personas, diez veces más que los 3.170 casos reportados en 1990.

El 80 por ciento de los casos ocurrieron en la Federación Rusa y en Ucrania, un 16 por ciento. La tasa de mortalidad por difteria fue de 10,15 por 100.000 (12 por 100.000 en personas de 1 a 14 años de edad y 9 por 100.000 en edades superiores a los 14).

La mayor parte de los casos tuvieron lugar en regiones de alta densidad poblacional; un 10 por ciento en hospitales psiquiátricos, instituciones preescolares y en familias numerosas. Los trabajadores de la salud, el personal de transportes, las personas sin hogar y los alcohólicos mostraron ser sectores de alto riesgo.

Los elevados niveles de inmunización que existían en el pasado han estado decayendo. En 1992 la cobertura de los niños fue de menos de un 80 por ciento en 25 de las 70 regiones de Rusia, de menos del 60 por ciento en otras seis y de un 25 por ciento en Moscú.

La epidemia se asocia, además de a esa causa, a la escasez de vacunas y de antibióticos, a las brechas de inmunización en adultos, a los grandes movimientos de población, a la poca conciencia del personal médico sobre los riesgos y a la necesidad de desarrollar buenos diagnósticos y mecanismos de control. A esto habría que agregar el poco conocimiento del público sobre el peligro de la enfermedad y los beneficios de la inmunización. En Ucrania la acción coordinada a nivel nacional y local ha logrado detener el avance de la

enfermedad, pero en Rusia se necesitarán acciones rápidas para contener o reducir el número de casos.

El Comité Interagencial de Coordinación de la Inmunización (CICI) fue creado como un foro de coordinación de las actividades de las agencias donantes internacionales y de los insumos destinados a los NEI. La Federación Internacional y las Sociedades Nacionales de cada uno de los NEI forman parte del CICI. La Federación Internacional, por intermedio de la Sociedad de la Cruz Roja de Ucrania y de Finlandia, está utilizando una concesión de ECHO para el desarrollo de un importante programa de vacunación y control de la difteria en Ucrania.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), que ocupa la Secretaría del CICI, ha creado una Fuerza de Tarea Europea contra la difteria cuyo fin es reducir para 1996 la incidencia de la enfermedad a los niveles existentes antes de la epidemia y para 1995 la tasa de mortalidad a menos de un 2 por ciento. El CICI ha acordado que los planes de los NEI deben incluir lo siguiente:

- administración del control de la difteria;
- vigilancia epidemiológica que contemple desde el control de los calendarios de vacunación hasta la identificación de grupos de alto riesgo;
- prevención y control, que va desde la organización de los contactos entre la población hasta la inmunización de los grupos de alto riesgo;
- movilización y comunicación, incluida la capacitación por los medios de comunicación,
- recursos y logística, incluido el abastecimiento de vacunas y equipo de enfriamiento

La difteria es, sin embargo, solo uno de los problemas de salud que afectan a los estados del este europeo y a los estados de la desaparecida Unión Soviética.

En un estudio realizado por UNICEF en nueve países excomunistas, desde Albania hasta Polonia, se

demonstró que el impacto de los cambios políticos acaecidos en años recientes causaron la muerte a un millón de personas, cifra que se agrega a la tasa regular de mortalidad. Rusia y Ucrania aparecen como los más afectados. Aunque en conjunto representan un 71 por ciento de la población afectada, han sufrido el 95 por ciento del exceso de mortalidad.

A diferencia de otras situaciones de intranquilidad social donde son los ancianos, los jóvenes y las mujeres los más afectados, en los países del este europeo son los jóvenes y los hombres de mediana edad los más vulnerables.

Las principales causas del exceso de mortalidad han sido los problemas cardíacos y circulatorios, seguidos por las enfermedades infecciosas y parasitarias, como la hepatitis, el cólera y la tuberculosis. También los asesinatos, los suicidios y los accidentes de tránsito.

Un conjunto de investigaciones realizadas sobre estos fenómenos han identificado los siguientes factores generadores la desarticulación económica que conduce al desempleo, la pobreza y el estrés, el descalabro de la estructura sanitaria; la reducción de los subsidios y el aumento de precios, los altos niveles de consumo de cigarrillos; la ingesta alcohólica y el consumo de grasas; el mal estado de las viviendas y la contaminación ambiental.

Mientras las tasas de mortalidad aumentan, las de natalidad están colapsando. En Rusia el colapso fue de un 46 por ciento de 17 por 1.000 en 1987 a 9,2 por 1.000 en 1993. En Alemania del Este el descenso es de un 45 por ciento: de 12 por 1.000 en 1989 a cerca de 6,5. Por su parte, en Polonia se registra un descenso del 20 por ciento y en Bulgaria del 30 por ciento.

Las razones de este fenómeno son complejas y de naturaleza social, psicológica y económica, como el temor hacia el futuro y la carencia de empleos. ■

difícil: determinar los costos directos es relativamente fácil, no así los costos de oportunidad. Además, la efectividad no puede medirse completamente pues muchos de los obstáculos para explotar mejor la información se encuentran fuera de control de los propios SAT. Las evaluaciones de los SAT tienden a limitarse a los mecanismos internos y a no tomar en cuenta la respuesta que estos provocan o dejan de provocar. Por consiguiente, el valor «económico» de la información de alerta temprana se vuelve muy problemático. Por ello, hablar de sostenibilidad solo en términos de costo obvia lo central. El problema de quién es el «dueño» de la información es fundamental para determinar cómo se utiliza ésta, lo cual es una función de quienes financian el sistema.

La predicción de las hambrunas es solo el primer paso en la prevención. Pero no hay garantía de que en los pasos siguientes se usará más información acertada y oportuna, por cuanto la proporcionada por la alerta temprana es algo que se utiliza en las negociaciones, pero no es una norma obligatoria a seguir y, por tanto, no puede, de por sí, romper los intereses conflictivos que rodean las decisiones relacionadas con el socorro. No obstante, sin los SAT el proceso se hace más difícil pues quienes toman las decisiones van a tener que depender de valoraciones informales que con frecuencia están mal hechas, son incompletas y llegan tarde. La información sistemática sobre los riesgos de hambrunas no es superflua, los SAT son necesari-

os pero insuficientes para prevenir el hambre. Las limitaciones del uso de la información es algo que no se puede combatir internamente, sino solo en el contexto político de la respuesta.

Lo que pueden hacer los SAT que funcionan bien:

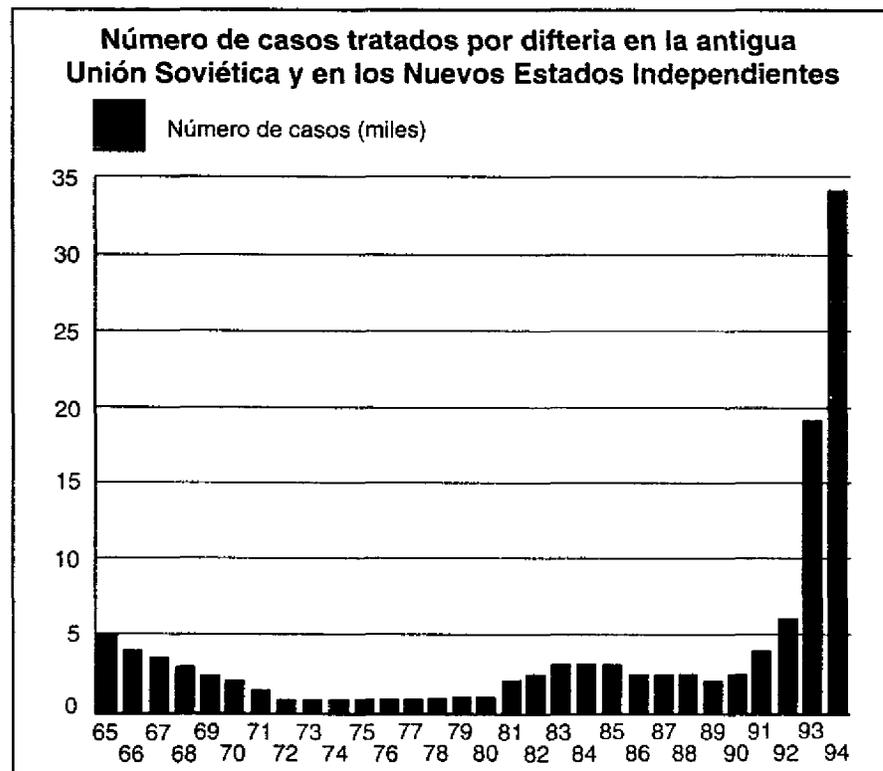
- Dar tiempo para que se tomen mejores decisiones y eliminar el factor sorpresa de los desastres de desarrollo lento
- No indicar simplemente que hay un problema, sino su naturaleza y dimensiones y, por tanto, el tipo de respuesta apropiada.
- Contribuir, mediante la comparación de información de distintos países (la que raramente está disponible), a la adopción de decisiones sobre la asignación global de los escasos recursos de socorro.

Lo que los SAT no pueden hacer:

- Resolver los conflictos inherentes a la provisión de socorro ni los dilemas que enfrentan quienes deben tomar las decisiones. Este tipo de asuntos deben encararse directamente: la información tiene más probabilidades de contribuir a este proceso si se plantea claramente el asunto de quién es el dueño de la información.
- Poner orden en el caos. Muchas veces la respuesta en casos de desastre no se basa en una adopción de decisiones racional y sistemática, sino en un proceso subjetivo y no estructurado. Por lo tanto, demasiada información puede contribuir a fortalecer este proceso.
- Resolver las debilidades o limitaciones endémicas de los gobiernos o de las

Ilustración 4.1 Alerta temprana de epidemias: aumento de enfermedades transmisibles en los NEI. El colapso del antiguamente centralizado sistema de salud, conjugado con el brusco aumento de la pobreza en los países de la ex-Unión Soviética, ha sido la causa de una crisis en el sistema de prevención de enfermedades. La incidencia de muchas enfermedades aumenta, entre ellas la difteria, y sus efectos pueden no quedar confinados en los Nuevos Estados Independientes (NEI) conforme los virus, los vectores de enfermedades y las personas se movilizan a través de las fronteras terrestres

Fuente. Organización Mundial de la Salud



agencias donantes. Más bien, existe el riesgo de que los SAT proporcionen información que ponga en evidencia las debilidades sin ofrecer soluciones.

- Dar una respuesta al conflicto entre la soberanía nacional y la propiedad de los recursos de socorro donados internacionalmente.

¿Vale la pena invertir en los SAT?

Sí. La importancia de mejorar la capacidad de prevenir las hambrunas asociadas a las sequías es algo que no se debe menospreciar. Retirar la inversión en los SAT significaría volver a principios de los años 80, cuando resultaba prácticamente imposible lanzar una respuesta oportuna frente a las catástrofes de lento desarrollo en África. No obstante, también tiene poco sentido emplear SAT sofisticados sin aclarar el problema del uso de la información. Muchas de estas cuestiones se relacionan con los intereses inalienables de los diferentes participantes en el proceso de la respuesta. Las soluciones no son fáciles por cuanto mejorar las respuestas desafiará los nexos políticos, financieros e institucionales existentes entre los donantes y los estados beneficiarios. Es relativamente fácil definir criterios para dar un uso más eficiente a los sistemas de información que buscan prevenir y prevenir las hambrunas. Sin embargo, hay aspectos tácticos, más políticos que operativos, que deben resolverse.

- Ampliar la cobertura de los SAT. Los sistemas de control de alimentos y de medios de subsistencia, que pueden tener muchos usos en la planificación (incluyendo la alerta de situaciones de hambre), son más útiles en cuanto a las necesidades alimentarias de África.

- Reducir el énfasis en la estimación de las cosechas nacionales. Cuando se carece de reservas alimentarias internas, los cálculos hechos al final del periodo de cosechas dejan poco tiempo para responder a las crisis. Una planificación basada en estimaciones tempranas puede contribuir a que se produzca una respuesta oportuna.

- Explotar el conocimiento local. A pesar de las dificultades metodológicas y operacionales (como podrían ser el temor al sesgo, los recursos adicionales y la integración de los datos locales a los nacionales), los métodos participativos en el área rural pueden recolectar esta información de manera más rápida y menos costosa que los tradicionales. Una ruta directa y más simple podría ser desarrollar metodologías basadas en informantes claves que posean información detallada sobre las condiciones locales.

- Utilización de las estrategias de sobrevivencia como indicadores de los niveles

de estrés y respuesta. Entre los factores a controlar están: la intensidad de uso de estas estrategias, las repercusiones económicas y ambientales del aumento de esa intensidad, la motivación que justifican su uso y la efectividad para satisfacer las necesidades alimentarias. Esta gran tarea está por encima de la capacidad de la mayoría de los SAT. Sin embargo, es posible desarrollar metodologías que simplifiquen el acopio de información y proporcionen la información necesaria para una gama de aspectos de planificación.

- Promoción de acuerdos institucionales apropiados. Una respuesta apropiada y oportuna demanda, frecuentemente, acciones que contrastan con los procedimientos burocráticos y los objetivos políticos de las agencias donantes (la reubicación previa de recursos, por ejemplo). En este sentido, promover un acuerdo institucional que garantice una alerta temprana a nivel nacional más efectiva no es necesariamente lo más apropiado para todos los países. Este tipo de acuerdos no puede divorciarse de las prioridades de la planificación contingencial. Cuando existan acuerdos institucionales de este tipo, ni las agencias ni los donantes deben ignorarlos en nombre de los objetivos humanitarios, sino preservarlos. El exceso de actividad que se genera en el periodo poscrisis puede fomentar la creación de estructuras demasiado ambiciosas en vez de otras más fácilmente manejables. Los donantes pueden apoyar los acuerdos institucionales mediante una mejor coordinación de sus propias actividades y la reducción del tiempo de respuesta. Se debe desterrar la amnesia institucional que impide aprender las lecciones correspondientes de cada ciclo de hambre.

- Promoción de una planificación contingencial continua y activa. Las opciones de respuesta y los planes de contingencias se deben preparar como parte del proceso de alerta temprana y no deben dejarse hasta que se inicie la emergencia.

Como la planificación contingencial es algo más que la simple preparación de un documento, debe reforzarse continuamente. Esto implica capacitación, probar en el campo alternativas flexibles de respuesta, diseñar intervenciones estándar para ser utilizadas según la necesidad; actualizar planes y evaluar actividades; asignar con anticipación recursos que permitan una respuesta oportuna. Los planes de contingencia deben involucrar a las personas afectadas.

- Desarrollar y probar respuestas flexibles. Para que las intervenciones tengan éxito, los planificadores deben saber cómo toma sus decisiones la población local: el proteger las fuentes de sustento futuras es para ella tan o más

importante que mantener los niveles de consumo inmediatos por encima del nivel de sobrevivencia. Esto puede contribuir a disminuir la división entre socorro y desarrollo, garantizando, por ejemplo, que en las obras públicas se construyan infraestructuras útiles. Las opciones flexibles de respuesta deben decidirse en conjunto con la población local. Entre los métodos que podrían reforzar las estrategias locales se encuentran los siguientes: contribuir a adaptar los sistemas agrícolas a la sequía mediante el uso de semillas más resistentes etc., diversificar la producción en huertas domésticas, mejorar el almacenamiento de alimentos y diversificar los empleos y el ingreso por actividades ajenas a la agricultura. Un seguimiento sistemático de estas opciones en varias localidades puede contribuir a demostrar cuáles de ellas sirven. Posteriormente, es posible explorar las implicaciones en términos institucionales y de recursos.

- **Descentralización de los sistemas de alerta temprana.** Esto permite controlar las variaciones locales en la economía alimentaria, desarrollar una mayor sensibilidad a la problemática local, recomendar intervenciones más apropiadas y manejar más fluidamente la información. Lograr estandarizar los datos, la coordinación y la entrega de demasiada información a quienes deciden, son problemas relacionados con la descentralización de los SAT. El devolver la capacidad de decisión al país que recibe la ayuda significa que quienes tomen las decisiones se encuentran más cerca de lo que está pasando, que la interpretación de la información se distorsiona menos y que por lo general hay un mayor sentido de urgencia. La descentralización es imposible con una burocracia altamente centralizada o condiciones inadecuadas del personal local. Carece de sentido descentralizar la alerta temprana y el poder de decidir si el control sobre los recursos y la capacidad de respuesta no se halla también descentralizada.

Los SAT de financiamiento conjunto. La

sostenibilidad y el uso compartido de los SAT por todas las partes involucradas son más factibles si son financiados conjuntamente por los donantes y los gobiernos de manera que ambos se interesen directamente en ellos. Cuando las relaciones entre los donantes y el gobierno son débiles, es poco probable que la cooperación en temas de información tenga éxito. Por otro lado, la mayoría de los gobiernos de África no pueden afrontar el costo de la alerta temprana y de la respuesta, por lo que el apoyo de los donantes debe ser a largo plazo. Habría más éxito si se conocieran mejor los costos de no estar preparado.

Cuando declina el flujo de ayuda hacia África, el documentar sistemáticamente los costos de las operaciones de emergencia en relación con los de la alerta temprana, puede ser importante para fortalecer la necesidad de esta última

El recurso clave

La información se ha convertido en un recurso clave en la asistencia humanitaria. Al igual que sucede con los recursos humanos, con los suministros y el financiamiento, la información debe administrarse, dirigirse, planificarse y evaluarse. Quienes trabajan en las agencias humanitarias deben comprender que juegan un papel fundamental en nutrir de información los sistemas de alerta temprana en los periodos previos a las crisis y durante el transcurso de éstas. Las agencias cuentan con el potencial para informar y para utilizar los sistemas de alerta temprana, así como para proveer a las víctimas de los desastres y a los indigentes de información de alerta temprana y de autoayuda.

Los sistemas de alerta temprana que son debidamente atendidos pueden salvar vidas. El compartir la información y los análisis sobre posibles crisis facilita la adopción de medidas remediales. El que comprendamos o no las probabilidades de esas crisis dependerá de nuestro compromiso para fomentar el libre flujo de información entre quienes la tienen y quienes la necesitan. ■