

# Somalia: Programación de una atención de salud viable

En el actual entorno operativo de Estados frágiles o que han sufrido un colapso, emergencias crónicas y apoyo de los donantes, liderado por los medios de comunicación, la participación comunitaria es determinante para restaurar y sustentar los servicios sociales. Incumbe a las comunidades reconstruir sus propios servicios y, por consiguiente, deben ser artífices de su propio proceso de rehabilitación.

A menudo, los organismos se sirven de excusas como “restricciones del contexto” y “falta de recursos” para aplicar programas de socorro que sólo sirven para salir del paso y no se adaptan a la dinámica de la recuperación a escala local. Ello impide aprovechar oportunidades de movilizar el potencial a más largo plazo en la esfera de desarrollo para promover la recuperación en comunidades afectadas por conflictos armados. El reto para los organismos de ayuda consiste en prestar una asistencia que refuerce la dinámica del proceso de recuperación que ya se ha iniciado a escala local.

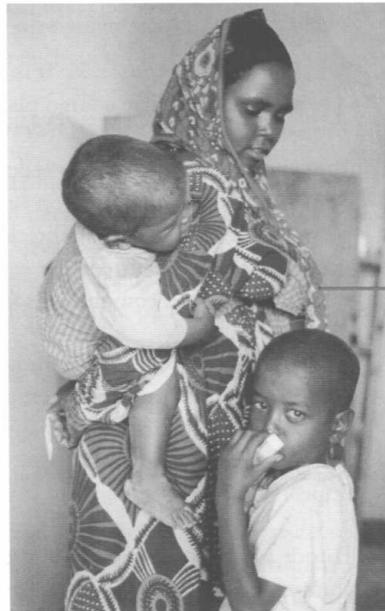
Antes de comenzar a prestar apoyo después de un conflicto armado, es indispensable analizar las probables barreras con que puede tropezar la rehabilitación y de las cuales se dan algunos ejemplos a continuación.

## Barreras conceptuales

- *Definición de “posconflicto armado”*: porque la financiación puede depender de un acuerdo de paz.
- *Definición de rehabilitación*: se trata de un proceso y un resultado, basados en una confianza creciente de la comunidad en las posibilidades de recuperación a largo plazo.
- *Momento*: la rehabilitación no puede esperar la firma de un acuerdo de paz ni la aprobación de la comunidad donante.
- *Legitimación*: ¿las capacidades de quién decidieron fortalecer los organismos?

## Barreras programáticas

- *Cultura de socorros*: la ayuda de emergencia de arriba a abajo compromete las iniciativas de rehabilitación.
- *Competencia*: la tan mentada participación de la comunidad no siempre se organiza como corresponde.
- *Conocimientos*: las capacidades de las comunidades para hacer frente a la situación no se buscan como es debido ni se comprenden y, a menudo, se subestiman.



- ⌘ *Actitud*: los organismos pueden mostrarse reacios a traspasar a las comunidades el control de los recursos.
- ⌘ *Voluntad política*: el retraso de los donantes comprometerá la recuperación duradera.
- ⌘ *Seguridad*: se puede tomar por blanco a extranjeros para desestabilizar la asistencia externa.

## Barreras estructurales

- ⌘ *Estados frágiles*: tal vez haya que edificar administraciones incipientes desde un principio.
- ⌘ *Vulnerabilidad estructural*: casi siempre los conflictos violentos obedecen a que una elite minoritaria controla la tierra y las empresas a expensas de la mayoría.
- ⌘ *Cambio de la realidad de posguerra*: tal vez intelectuales y empresarios hayan emigrado.
- ⌘ *Crecimiento desigual*: las economías de posguerra suelen estructurarse a favor de poderosos actores políticos, lo que puede comprometer la rehabilitación.
- ⌘ *Sector informal*: en muchos casos, los integrantes de este sector representan la fuerza más dinámica de recuperación pero como no está reglamentado puede enmascarar necesidades subsistentes.
- ⌘ *Expectativas infundadas*: la intervención de emergencia puede generar expectativas que no pueden cumplirse a largo plazo.

Para levantar estos retos, la Federación Internacional y la Sociedad de la Media Luna Roja Somalí (SMLRS) establecieron una metodología que se experimenta en el terreno mediante la programación de la rehabilitación del sector de salud en el Estado de Puntland. Esta metodología que consta de seis etapas, se basa en el principio de que la capacidad y la voluntad de participar de la comunidad son los pilares de la recuperación duradera del servicio.

La participación de la comunidad requiere tiempo, recursos y análisis en profundidad, así como reconocer que las soluciones que los organismos internacionales tienen in mente no coinciden forzosamente con lo que la comunidad necesita o quiere. La verdadera participación comunitaria en la planificación de la rehabilitación del sector de salud de Puntland sería imposible sin la función que cumple SMLRS para allanar el camino.

Porque en lo que respecta a una recuperación duradera, lo fundamental no son los costos ni el compartirlos sino la creación de asociaciones sólidas y prácticas con la comunidad. La meta de compartir los costos estará dictada por la necesidad de una sostenibilidad a largo plazo y no por la exigencia de reducir presupuestos. Los aportes de la comunidad pueden ser financieros, en especie o estar relacionados con los servicios. Es mejor introducir paulatinamente la escala móvil de los aportes donante-comunidad.

## Primera etapa: inicio de la rehabilitación

La primera etapa de la programación de la rehabilitación consiste en reconocer la necesidad y oportunidad de la misma. En muchos casos, la gente comienza a rehabilitar su vida y sus medios de subsistencia antes de que se haya proclamado oficialmente el fin del conflicto armado. Buscar más bien signos de recuperación que de “posconflicto”, permite a los organismos identificar posibilidades de apoyar la rehabilitación en “zonas de paz” mientras en otras partes del país sigue el conflicto armado. Detectar signos de confianza en la recuperación exige una observación sistemática.

## Segunda etapa: evaluación de la rehabilitación

En esta etapa se analiza y se prevén las necesidades. Los tres campos principales de este análisis son:

- ☞ *el contexto* – para establecer las posibilidades de iniciativas de rehabilitación y las consiguientes amenazas;
- ☞ *los participantes* – para establecer los puntos fuertes y las flaquezas de los diversos grupos que intervienen en la labor de rehabilitación, y
- ☞ *el sector* – para establecer el potencial y las limitaciones del sector que se aborda.

## Tercera etapa: datos de referencia

La medida en que la participación de la comunidad y la movilización de recursos darán resultado dependerá de las capacidades y los recursos disponibles en los hogares de dicha comunidad. Es preciso disponer de datos básicos sobre las condiciones socioeconómicas para establecer la referencia que permita cotejar los datos subsiguientes sobre capacidad y vulnerabilidad. La mejor técnica para recabar estos datos es la encuesta de hogares.

## Cuarta etapa: estudio de casos en profundidad

Los datos recabados mediante la encuesta de hogares permitirán determinar tendencias y posibilidades, que luego se pondrán a prueba en el estudio detallado de la comunidad de la muestra. La finalidad de estos estudios es experimentar nuevas ideas de rehabilitación que provengan de la propia comunidad. La mejor manera de asegurarse de ello, consiste en emplear una técnica de planificación de acción, basada en la comunidad con la plena participación de los beneficiarios, lo que ofrece la posibilidad de concebir una visión compartida y a largo plazo del futuro de la comunidad y articular la voluntad y la capacidad de contribuir a la gestión y sostenibilidad de las instalaciones.

## Quinta etapa: estrategia experimental

Las conclusiones de la acción planificada se traducen en objetivos concretos del proyecto con claros resultados e insumos. Cuando se estudian estos últimos, es importante determinar lo que la comunidad puede ofrecer por sí misma (p.ej: tierra, estructuras, finanzas) y lo que cada quien puede hacer; lo que hace falta del exterior para comenzar rápidamente el proceso (p.ej.: un pago único, asistencia técnica, etc.), y lo que hace falta para mantener y sustentar el servicio en el futuro.

## Sexta etapa: redacción de directrices políticas

Para que la intervención de rehabilitación sea eficaz, las conclusiones del estudio piloto deben nutrir la política y el programa simultáneamente.

En resumen, invertir en la rehabilitación puede ser un medio de invertir en la paz, independientemente de cuan lejana parezca. La recuperación a largo plazo en sociedades desgarradas por la guerra depende de la creciente confianza de la gente en su futuro tanto en el seno del hogar como de la comunidad. La mejor manera de granjearse esta confianza, es iniciar programas de rehabilitación, basados en la comunidad.

El momento es crucial. Los esfuerzos de rehabilitación han de comenzar a la mayor brevedad posible para minimizar el socorro. Los programas sólo podrán ser tan buenos como el análisis del contexto, los participantes, los sectores y las comunidades. Un buen análisis permitirá que los organismos se preparen para llevar a cabo operaciones de socorro que contribuyan a la rehabilitación; busquen asociados para la rehabilitación y el desarrollo, o traspasen el programa a socios locales.

La recuperación sostenible depende del desarrollo de las instituciones locales. Fomentar la participación y el sentimiento de propiedad en la comunidad local es vital para la sostenibilidad de la rehabilitación. A su vez, ellos depende de la voluntad de compromiso de la comunidad y de su capacidad de aportar en metálico o especie. A falta de una estrategia para aprovechar las capacidades locales, la programación del servicio financiado con fondos externos tendrá corta vida o se verá aquejada de una dependencia crónica de recursos externos.

*Capítulo escrito por Sultan Barakat, Director de la Unidad de Reconstrucción de Posguerra y Desarrollo, de la Universidad de York, Reino Unido, y Sean Deely, Funcionario Principal de Recuperación Posdesastre, de la Federación Internacional.*

## **Análisis del contexto, los participantes y el sector de salud de Puntland**

En un análisis completo del contexto, se examinan las posibilidades y las amenazas que entrañan el conflicto armado, la situación socioeconómica y las instituciones gubernamentales. En Puntland, la seguridad ha sido buena en los siete últimos años pero el conflicto puede extenderse desde Somalia meridional. El sector informal de la economía crece rápidamente, proporcionando cada vez más ingresos pero aún no está regulado. La carta del gobierno de Puntland es impresionante pero la capacidad de prestación de los ministerios dependerá de la recaudación de recursos suficientes para operar con eficiencia.

Los probables **participantes** son organismos gubernamentales, comunidades y organizaciones nacionales e internacionales. ¿Quién tiene autoridad para facilitar la prestación de servicios? ¿Cuan estrechamente tendrán que trabajar los organismos con el gobierno y qué clase de relación se establecerá? La función desempeñada por las autoridades

locales debe reconocerse para gozar de legitimidad y sentar las bases de una infraestructura de salud que sea sostenible. Habida cuenta de las capacidades y las necesidades de las comunidades, es fundamental prevenir la dependencia. La SMLRS forma parte de las organizaciones nacionales y administra 32 clínicas de salud y 12 puestos de salud integrados.

La situación de la salud en todo Somalia se sigue deteriorando. La mortalidad materna se cifra en 1.600 por 100.000 nacimientos y la mortalidad de menores de cinco años ascienda a 224 por 1.000 nacidos vivos, siendo una de las más altas del mundo. Prestar servicios a esa población cargada de enfermedades y tan móvil requerirá una capacidad muchísimo mayor de la que existe actualmente y donde se pone el énfasis en la atención curativa. Cualquier esfuerzo para mejorar los indicadores de salud de Puntland exigirá invertir en salud preventiva.

# Atrapados en la brecha tras los "deslaves" en Venezuela

Del 15 al 16 de diciembre, lluvias torrenciales, equivalentes a dos años de precipitaciones, inundaron la costa montañosa de Venezuela. Paredes de barro y cantos rodados de 20 metros de altura arrastraron vecindarios enteros hasta el mar. En el Estado de Vargas, los deslizamientos de tierra barrieron 5.500 casas, dañaron otras 25.000 y destrozaron la infraestructura. Hubo entre 80.000 y 100.000 damnificados y unos 30.000 muertos. Las Naciones Unidas estimaron los daños económicos en 1.900 millones de dólares.

El peor desastre del siglo en Venezuela dejó muchas preguntas sin respuesta. ¿Se podrían haber mitigado los efectos del desastre? ¿Cuál es el equilibrio perfecto entre soluciones estructurales y soluciones programáticas? ¿Cómo colmar la brecha entre socorro y recuperación a más largo plazo?

Inundaciones y deslizamientos de tierra no son novedad en esta zona porque en 1951, hubo una catástrofe similar. Por ese entonces había menos población y no se perdieron tantas vidas. Si bien es cierto que las lluvias y los deslizamientos de tierra registrados en 1999 fueron un cataclismo, factores humanos agravaron su impacto. En Vargas, la urbanización era excesiva y la densidad de población 10 veces superior a la media nacional. La pesca y el turismo atraían a quienes buscaban trabajo en todo Venezuela. En esta región de desarrollo rápido, la gente construía sin que hubiera mucho control. Los rancharíos florecían en laderas inestables y cerca de los barrancos expuestos a riesgos.

Por lo general, los venezolanos responden generosamente a las emergencias. Llegó personal de organismos humanitarios del mundo entero y los depósitos quedaron abarrotados de ayuda alimentaria. Los militares evacuaron a 70.000 personas y otras 110.000 partieron por sus propios medios.

Ocho meses después del desastre, 33.000 personas sin hogar seguían viviendo en refugios o barracas donde las condiciones de vida eran desastrosas y las perspectivas de futuro inciertas. La ayuda alimentaria de emergencia se había terminado y no tenían trabajo, ni casa, ni planes y las posibilidades eran contadas. Habían quedado atrapados en la brecha.



Carlos Luis Rivero, funcionario de UNICEF, comentaba: “El gobierno dio prioridad a la rehabilitación de caminos y menos a las cuestiones sociales”. En junio de 2000, Rivero coordinó una encuesta en 37 refugios provisionales; en algunos había un solo inodoro para 120 personas, las mujeres tenían que armarse de tubos de metal para protegerse y la mayoría vivía en condiciones de extrema pobreza. La precariedad de los refugios y la incertidumbre acumulada respecto al futuro trajeron aparejado un aumento de los índices de violaciones, violencia doméstica, prostitución infantil y consumo de drogas.

En enero de 2000, el gobierno nombró expertos encargados de establecer el plan global de reconstrucción de Vargas como centro turístico pero los hermosos planos del ordenador con amplias avenidas bordeadas de palmeras contrastaban con las necesidades de los más pobres. “Cabe señalar que estos planos no prevén soluciones para los habitantes de los barrios pobres”, declaraba Joel Hirst de *World Vision*.

Quienes se quedaron sin hogar consideran que tienen derecho a una solución local. “Reconstruir Vargas no conlleva que nos echen a patadas de aquí”, afirmaba Jodely Palacios, que coordina la labor en un refugio. Los comités de los refugios se agruparon en la Asociación de Damnificados que comprende 1.076 familias. En septiembre, mantuvieron una reunión nacional para dar a conocer sus necesidades a corto plazo, tales como mejorar las condiciones de vida en los refugios, y a largo plazo, tales como casas nuevas y puestos de trabajo.

Para descongestionar Vargas, el gobierno favoreció el traslado de los más pobres a Estados rurales. Quienes aceptaron, recibieron una casa de 70 m<sup>2</sup> con la cocina totalmente equipada. Pero muchos no querían irse por más destrozado que estuviera Vargas. Su estilo de vida urbano es inseparable de la franja costera y sus industrias de servicios. Trasladarlos a Estados del interior es como tratar de convertir a un chófer de taxi en pastor de ovejas, comentó un experto.

El Presidente Chávez prometió que en diciembre de 2000, no quedaría ninguna familia en refugios y barracas. Mantuvo su promesa pero a qué precio. Según un organismo, algunas familias sufrieron presiones para que aceptaran mudarse y casi 80 por ciento de quienes lo hicieron no tiene trabajo y depende de la comida de limosna que le da el gobierno.

Cunde el descontento y la gente organizó manifestaciones para protestar por el desempleo en las remotas localidades donde la llevaron. Se desconoce el número exacto pero se sabe que 5.000 familias o más de estos asentamientos están volviendo poco a poco a Vargas para reconstruir su casa.

“Hace falta proceder rápidamente a una mínima delimitación de las zonas de riesgo porque estamos reconstruyendo la vulnerabilidad”, afirma una geógrafa que trabaja para el Banco Mundial. Pero, ¿quién está allí para impedir que se reconstruya el riesgo? “Los ministros, los alcaldes, los constructores, la propia gente y todo el mundo pueden ayudar a que eso no suceda”, estima la profesional. Los deslaves recurrentes subrayan la necesidad de tomar medidas sin demora. En noviembre de 2000, lluvias torrenciales volvieron a azotar la costa, dejando a 3.000 personas sin hogar.

Tanto el gobierno como los organismos internacionales tienen que replantearse sus intervenciones en caso de desastre, opina Andrew Maskrey, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y añade: “Hay una brecha: la etapa de socorro termina y luego... por lo general, pasa un año o más entre el desastre y la reconstrucción. La gente no puede esperar tanto y comienza a reconstruir su vida horas después del desastre. No le interesa el socorro sino la recuperación. Es entonces cuando necesita asistencia técnica para reducir futuros riesgos. Pero ya se perdió la oportunidad porque nadie está trabajando con los damnificados en ese momento sino para ofrecerles socorro. Sin esa asistencia, mientras se dan largas al proceso de programación y planificación a escala nacional, la gente ya ha reconstruido el riesgo del próximo desastre”.

El período de recuperación, que comienza pocas horas o pocos días después del desastre, ofrece una oportunidad sin parangón no sólo de rehabilitar lo que había antes sino de mejorarlo. Ahora bien, sin consultar a los damnificados y sin los recursos adecuados para el período de transición, esa posibilidad se dejará pasar.

El gobierno venezolano concibió la intervención y la recuperación como un ejercicio técnico. Pero esa perspectiva puramente estructural implica que los planes de recuperación se establezcan sin consultar a la gente más golpeada por el desastre. Mientras tanto hay una brecha financiera en la ayuda internacional. Los fondos de socorro deben utilizarse en un plazo de tres meses, lo que obliga a los organismos a optar por proyectos de corta duración. La ayuda de emergencia capta la atención de los medios de comunicación y, por ende, los resultados rápidos y tangibles permiten recibir fondos rápidamente. Luego, los proyectos de recuperación a largo plazo aportan desarrollo mensurable y contratos lucrativos. Pero la ayuda para el período de transición es menos llamativa, entraña más complicaciones y, por lo tanto, atrae menos fondos.

A juicio de Maskrey, los dos retos principales de la recuperación consisten en:

- ✦ acelerar la reconstrucción local, paralelamente a la planificación nacional, a efectos de colmar la brecha, e
- ✦ incorporar la reducción de riesgos en todas las facetas del proceso de recuperación.

Reducir el riesgo no se circunscribe a fortalecer la infraestructura, también hay que poner el énfasis en medidas programáticas tales como mejorar las capacidades locales en gestión de desastres. “Si las comunidades vulnerables hubieran dispuesto de planes locales de contingencia y reducción de riesgos, conjugados con capacidades de alerta temprana, se hubiera evitado gran parte de las pérdidas de vida”, asevera Maskrey.

El desastre invisible que se está gestando en Venezuela obedece a esta falta de reglamentación en materia de preparación en previsión de desastres y conocimiento de los riesgos. Los desastres ponen de manifiesto y amplifican problemas estructurales tales como la falta de planificación del aprovechamiento de la tierra y de controles de construcción. Según la Defensa Civil, 4.000.000 de personas, más de 17 por ciento de la población venezolana, viven en zonas expuestas a riesgo.

¿Hasta dónde pueden llegar los organismos humanitarios en lo que se refiere a abordar estas cuestiones que, en definitiva, incumben a los gobiernos? Venezuela tiene dinero para solucionar estos problemas. En 1999, la compañía petrolera del Estado anunció beneficios por

valor de 2.100 millones de dólares; sin embargo, la pobreza se ha propagado, ya que ese mismo año, 52 por ciento de los hogares estaba por debajo del umbral de pobreza, cuando en 1990 era el 34 por ciento.

Al menos, las organizaciones humanitarias deberían colmar las brechas entre la etapa de socorro y la reconstrucción a más largo plazo; entre los desposeídos y las autoridades; entre las soluciones técnicas y las necesidades humanas inmediatas. De esta manera, podrían contribuir a que la gente volviera a ser el núcleo de la recuperación después de un desastre.

*Capítulo escrito por Mercedes Sayagués, articulista independiente, residente en Uruguay.*

## **Ideas para colmar la brecha entre socorro y recuperación**

- ☛ Ofrecer incentivos financieros a las empresas para que se vuelvan a abrir pequeñas factorías en las zonas afectadas.
- ☛ Crear empleo cerca de los refugios para evitar problemas de transporte.
- ☛ Incorporar escuelas, puestos y brigadas de trabajo en las comunidades de los refugios a la mayor brevedad posible.
- ☛ Organizar a las mujeres para que se ocupen de guarderías y a quienes son diplomados y están desocupados para que den cursos a los niños en edad escolar de los refugios.
- ☛ Reservar un cupo de puestos de trabajo para la gente del lugar en las empresas que se encargan de sacar los escombros y reconstruir la infraestructura.
- ☛ Organizar brigadas de trabajo especializadas para emplear de manera más productiva las calificaciones de la gente.
- ☛ Llevar a los vecinos al mismo refugio. Conservar la estructura social en los refugios y edificar a partir de ella.
- ☛ Utilizar el "tiempo de espera" en forma productiva: adquisición de calificaciones, educación, organización de la comunidad.
- ☛ Prestar apoyo psicológico, de preferencia en grupos.
- ☛ Alquilar botes o bicicletas mientras los servicios de transporte sean precarios. En Vargas, debido al estado de los caminos, los precios del transporte público triplicaron.
- ☛ Habilitar las autopistas rápidamente para propiciar el turismo y revigorizar la economía.
- ☛ Escuchar a los damnificados antes de planificar cualquier proyecto, ayudarles a articular sus necesidades y visiones e informarles rápidamente de cualquier decisión que les incumba.
- ☛ Compartir la visión entre todos los participantes es esencial cuando se llevan a cabo proyectos.