

Recuperación después de las inundaciones en Vietnam

Entre noviembre y diciembre de 1999, las tormentas tropicales que se desataron en las provincias centrales de Vietnam provocaron lluvias torrenciales, equivalentes a más de dos años de precipitaciones. Las aguas de los ríos salieron de madre y, en algunos casos, alcanzaron un metro de altura en una hora. Las peores inundaciones del siglo barrieron 10 años de desarrollo.

Unas 800 personas murieron y 55.000 perdieron su hogar, en total hubo 1.700.000 damnificados. La agricultura, sector que representa el principal empleador, recibió un duro golpe ya que 60.000 hectáreas de arrozales fueron destruidas e innumerables animales murieron ahogados. Además, centenares de embarcaciones de pesca fueron destrozadas. Los daños, incluyendo la infraestructura perdida, se estimaron en 290 millones de dólares. En agosto de 2000, otra tormenta tropical sumergió el delta del Mekong provocando las peores crecidas de los últimos cuatro decenios que inundaron 800.000 casas tan solo en Vietnam.

Las últimas investigaciones sugieren que la frecuencia y la escala de las inundaciones está en aumento, lo que obedece en parte a los fenómenos del Niño y la Niña. Pero desde 1975 a la fecha, la población de Vietnam duplicó, cifrándose en 78 millones. Más gente se apiña en las zonas costeras más expuestas donde crece el arroz y se talan árboles que se utilizan en la construcción y sirven de combustible en los hogares. Si continúa al ritmo actual, la deforestación habrá acabado con los bosques de Vietnam dentro de 50 años suprimiendo las barreras naturales de contención de las inundaciones repentinas.

Los desastres naturales recurrentes acaban con todos los logros en términos de desarrollo. Miles de vietnamitas no llegan a recuperarse de un desastre cuando hay otro. ¿Qué hacer para que los dólares del socorro tengan una repercusión más duradera? ¿Cómo lograr que el desarrollo resista mejor a los desastres? Las organizaciones humanitarias, ¿cómo pueden intervenir con mayor rapidez para salvar vidas y que, a la vez, las intervenciones tengan un efecto duradero?

La vivienda familiar es un claro ejemplo de este dilema: después de cada inundación siempre son las mismas familias que pierden su hogar, por lo general, las más pobres cuyas casas



Sección
uno

La
recuperación

Federación Internacional, Vietnam 2000.



expuestas y frágiles son destruidas con todo lo que hay dentro. Sin casa ni medios de subsistencia, las familias caen en un espiral que les sume en una vulnerabilidad cada vez mayor.

Los edificios tradicionales de madera dura resistían a tifones e inundaciones. Las casas modernas, construidas con materiales más livianos tales como chapa ondulada y ladrillos resisten mucho menos. De ahí que la Cruz Roja Vietnamita y la Federación Internacional hayan comisionado un nuevo plano de casa más sólida con las siguientes características: cimientos de cemento; sólido arriostramiento del techo, armazón fija de acero y buenas conexiones entre el armazón y el techo

El centro de la casa resistirá a las inundaciones. Las pertenencias valiosas y los víveres podrán almacenarse en la galería del primer piso que estará por encima del nivel donde suelen llegar las aguas cuando hay inundaciones. El nuevo plano permitirá salvar vidas (techos como refugios); salvar la mayor posesión material de la familia (la casa) y los medios de subsistencia (herramientas y simientes a buen recaudo en el primer piso).

De las 2.450 casas más sólidas construidas después de las inundaciones de 1998, sólo una se derrumbó en las inundaciones de 1999. Los aldeanos las llaman "pequeñas montañas". En agosto de 2000, se habían construido 7.400 casas más sólidas a un costo de 500 dólares por unidad. Los beneficiarios son los más vulnerables: minusválidos, ancianos y mujeres solteras, jefes de familia. Todos ellos están encantados con el programa, al igual que los donantes: un embajador dijo que demuestra que la ayuda de emergencia puede ser duradera y que en la próxima inundación el dinero no se drenará en vano.

Aun así, estas pequeñas montañas han dando lugar a un gran debate. ¿Son demasiado caras? ¿Dependen demasiado de materiales de los que no se dispone en el lugar? ¿El método de diseño es demasiado vertical? ¿Quién debe decidir acerca del diseño, los materiales y el precio apropiados? ¿Quién debería construirlos? ¿Quién tendría que pagar?

En un examen independiente del programa de la Cruz Roja, se concluyó que los habitantes por sí mismos no pueden procurarse este modelo de casa más sólida. Ahora bien, ¿se puede esperar que un aldeano desposeído, que ha perdido sus bienes, sus medios de subsistencia y sus seres queridos, tenga que reconstruir una casa más sólida que la de antes? Lo más realista y compasivo sería identificar a las personas más vulnerables y ofrecerles una nueva casa para acabar con el espiral del desastre. Una casa de 500 dólares puede ser el hogar de siete personas, es decir, unos 70 dólares por vida que se puede salvar.

En todo Vietnam, miles de familias a riesgo necesitan casas más sólidas; una inversión semejante supera los medios de las organizaciones humanitarias pero no representa demasiado para el gobierno vietnamita y sus prestamistas. La carga de reproducir el modelo de estas casas más sólidas no debería recaer en cada hogar sino en las autoridades locales, estatales y nacionales. Mientras tanto, las organizaciones humanitarias pueden dar el ejemplo y ocuparse de los más vulnerables.

El Banco Mundial argumenta que en la reconstrucción deben usarse materiales tradicionales. Ahora bien, en Vietnam el material tradicional es la madera dura, lo que ya no es apropiado debido a la despoblación forestal. Entonces, los cimientos de cemento, las estructuras de acero y los techos de chapa ondulada, ¿son impropios desde el punto de vista cultural? Los

vietnamitas, no los extranjeros, son quienes puede juzgar mejor. En 2000, la Cruz Roja patrocinó un certamen de vivienda para dar a las organizaciones nacionales la posibilidad de indicar sus preferencias.

En el certamen participaron 15 de las principales empresas del país. El jurado, integrado por expertos gubernamentales, ingenieros y socorristas, decidió que para la construcción a gran escala y por motivos de calidad, rapidez y simplicidad, la combinación de armazón de acero y cimientos de cemento es inmejorable en lo que respecta a la vivienda de emergencia. En cuanto a los programas de desarrollo con supervisión en el lugar, ganó el método que utiliza bloques de concreto de alta calidad, producidos localmente. Ninguna empresa utilizó bambú ni madera pues los vietnamitas estiman que son demasiado frágiles y demasiado caros, que no duran lo suficiente y que la oferta es muy escasa.

Hacia mediados de 2001, la Cruz Roja y el gobierno habrán construido entre los dos más de 20.000 casas resistentes a las inundaciones en 16 provincias. El éxito de las “pequeñas montañas” debe medirse en términos de salvar vidas e interrumpir el ciclo de los desastres. Pero el programa también aprovechó la oportunidad que supone un desastre –interés de los medios de comunicación, dinero internacional, atención del gobierno y la gente del lugar– para entablar el debate sobre la mejor forma de intervenir frente a futuros desastres de una manera que sea sostenible y permita salvar vidas. Las casas más sólidas no sólo hicieron durar más los dólares sino que también se construyeron a tiempo antes de la inundación siguiente y se demostró que permiten salvar vidas y medios de subsistencia.

En cuanto a la comunicación, estas casas permiten transmitir un pujante mensaje: las familias no tienen porqué ser víctimas de las inundaciones cada año ni perder sus pertenencias. Actualmente, el reto consiste en conservar ese mensaje pero adaptar su puesta en práctica a las condiciones locales. Ello implica trabajar con el gobierno y las comunidades para reproducir los principios estructurales en forma sostenible (véase recuadro).

Development Workshop (DW), organización no gubernamental del país, enseña a los miembros de las comunidades a construir casas teniendo presente los desastres. Su doble enfoque conjuga actividades culturales en la localidad (obras de teatro, conciertos, carteles) y demostraciones prácticas. “Lograr que la población hable de la cuestión de la prevención en su conjunto es fundamental”, dice un representante de DW. En 2000, esta ONG ayudó a los habitantes a reforzar varias docenas de casas pero el costo sigue siendo un problema y ninguna ONG es lo suficientemente grande como para instruir a una nación entera. El gobierno debe asumir su responsabilidad, se dice en filas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

En Vietnam, como en muchos otros países que se están recuperando constantemente de desastres, la ayuda de emergencia está intrínsecamente vinculada con el desarrollo y ambos enfoques hacen falta. Para aquellos a quienes el desastre dejó sin nada, incapaces de construir una nueva casa o de conseguir un préstamo antes de las próximas inundaciones, una nueva casa más sólida puede ser la modalidad de socorro más rápida, más duradera y más eficaz en función de los costos. Una charla sobre la manera de construir una casa a prueba de inundaciones no basta. Si bien las organizaciones humanitarias pueden iniciar el proceso, la responsabilidad de proteger a la gente recae en el gobierno.

En el caso de quienes perdieron menos, darles “modelos para armar” no les enseña nuevas técnicas de construcción que, a falta de intervención gubernamental, pueden ser la solución viable a largo plazo. Por lo tanto, ambos métodos –proporcionar rápidamente casas que permitan salvar vidas e ir enseñando poco a poco mejores calificaciones en materia de construcción– son imprescindibles.

Capítulo y texto del recuadro escritos por Iolanda Jaquet, periodista independiente, residente en Ginebra.

Principios para construir viviendas familiares duraderas después de un desastre

En los 20 últimos años, las catástrofes naturales dejaron sin hogar a unos 1.000 millones de personas en todo el mundo. Los principios que figuran a continuación definen el método idóneo de mejorar la resistencia de las viviendas familiares a los desastres.

- ☛ **Análisis del contexto:** identificar la vulnerabilidad local y medios duraderos de reducirla.
- ☛ **Costo:** debe ser aceptable localmente y viable a escala nacional.
- ☛ **Objetivo apropiado:** la percepción del riesgo por parte de la comunidad debe existir o fomentarse.
- ☛ **Propiedad de la propuesta:** demostrar que el diseño resiste a los desastres es fundamental para persuadir a la comunidad de que adopte las nuevas técnicas de construcción.
- ☛ **Aceptabilidad social:** el diseño de la vivienda debe corresponder al gusto y las tradiciones locales.
- ☛ **Reproducción:** a las familias más pobres les resultará más fácil reproducir diseños que utilizan materiales disponibles en el lugar, estilos culturales apropiados y técnicas tradicionales de construcción.
- ☛ **Comunicación:** poco después del desastre, hacer llegar el mensaje de que una vivienda más segura está al alcance de todos, y reforzarlo con cursos, modelos de casas y carteles.
- ☛ **Claridad del mensaje técnico:** explicar los principios elementales de la construcción. Si se complica demasiado el mensaje no pasa, por lo tanto, hay que centrarse en las tres modificaciones principales.
- ☛ **Cuestiones culturales y de educación:** antes de iniciar la formación, determinar cual es el mejor medio para presentar las nuevas prácticas a la sociedad local, ¿radio, televisión, carteles, teatro, reuniones, demostraciones?
- ☛ **Líderes eficientes:** son fundamentales para impartir la formación necesaria. Identificar a los “porteros de la comunidad” y convencerlos a ellos primero de que modifiquen sus técnicas de construcción
- ☛ **Oportunidad:** la ventana de la oportunidad educativa es pequeña y no hay que cerrarla sin haber dejado detrás mejoras sostenibles y mensajes de mitigación.
- ☛ **Responsabilidad:** considerar la óptima distribución de responsabilidades a nivel individual, comunitario, regional y nacional por lo que atañe a la reconstrucción.
- ☛ **Participación de los beneficiarios en todas las etapas:** para garantizar la aplicación de los principios anteriores.

Crisis alimentaria en Tayikistán, ¿un desastre verdaderamente natural?

En 2000, Tayikistán sufrió la peor sequía de los 74 últimos años. La producción de cereales disminuyó 47 por ciento y el hambre aquejó a 1.000.000 de personas. Durante ocho años había recibido ayuda alimentaria internacional pero el socorro no es suficiente y es preciso abordar las raíces del problema. ¿Cuáles son los límites del quehacer humanitario cuando un “desastre natural” oculta las causas estructurales del sufrimiento? Analizar las barreras que impiden la seguridad alimentaria puede garantizar intervenciones coherentes en caso de desastre que apoyen la recuperación a largo plazo, en lugar de socavarla.

Barreras que impiden la seguridad alimentaria

Legado soviético y del conflicto armado: Hasta la independencia de la URSS en 1991, Tayikistán se especializó en el aluminio, el algodón y la hidroelectricidad. A cambio, Moscú le suministraba alimentos. Cuando se quedó sin el apoyo soviético, el país atravesó la transición a la economía de mercado. La guerra civil de 1992 a 1997 cobró más de 50.000 vidas, provocó daños por 6.000 millones de dólares y una constante fuga de cerebros, lo que causó el colapso económico. Dos tercios de la población subsiste con menos de un dólar por día. Últimamente, se ha informado que las tasas de desnutrición crónica superan 40 por ciento.

Claridad de la información disponible sobre provisión alimentaria: El socorro se planifica en pleno vacío de información. Se estima que Tayikistán necesita 1.000.000 de toneladas de cereales por año. En 2000, la producción nacional alcanzó para satisfacer apenas 25 por ciento de las necesidades. El presidente emitió alertas de hambruna pero el Ministerio de Agricultura aseveró que los productores no declaraban todo lo que producían para evadir impuestos. Los datos sobre importación de alimentos no se publican pero se estima que en 1999, las importaciones permitieron satisfacer 40 por ciento de las necesidades, drenando divisas fuertes, socavando los incentivos locales a la recuperación y desencadenando acusaciones de acaparamiento por parte de la elite. Los huertos suministran entre 5 y 10 por ciento de las necesidades alimentarias y mediante la ayuda alimentaria se trata de paliar el déficit.



Sección
uno

La
recuperación

Roger Bracke/Federación Internacional, Tayikistán 2000.



Aprovechamiento de aguas: Según el Banco Mundial, los sistemas de riego y drenaje se han deteriorado mucho desde el desmantelamiento de la Unión Soviética, por lo que el volumen de riego ha llegado a disminuir hasta 50 por ciento. Ello implica que entre 20 y 30 por ciento de la zona de producción de alimentos no pueda utilizarse. Aunque la nieve derretida surte agua suficiente a la red de riego como para abastecer a las cinco repúblicas asiáticas, es obvio que el aprovechamiento plantea problemas. En 2000, la producción de cereales se desplomó pero la de algodón aumentó 6 por ciento. Las altas temperaturas ayudaron pero el factor principal fue que se dio prioridad al riego del algodón respecto a los cereales.

Aprovechamiento de tierras. El algodón predomina en la economía agrícola porque para los cereales no hay mercado de exportación. Hasta ahora, las ganancias obtenidas con el algodón no han beneficiado a los más pobres de Tayikistán. El hecho de dar prioridad al riego de los campos de algodón tal vez responda al afán de lucro de los propietarios de plantaciones y fábricas de tejidos. Mientras tanto, los campesinos que trabajan en dichas plantaciones por un salario nominal no pueden cultivar ni comprar alimentos. El Banco Mundial concluye que el subsector del algodón tal como administrado actualmente, impide el desarrollo de la economía agrícola.

Acceso a la tierra: Las montañas de Tayikistán dificultan la producción de alimentos; sólo 7 por ciento de la tierra es cultivable pero aun así, 70 por ciento de la población vive en zonas rurales. Sus medios de subsistencia dependen de la recuperación agrícola porque los huertos por sí solos no bastan para suministrar todos los alimentos que hacen falta. Las reformas agrarias, incluyeron el alquiler de explotaciones agrícolas del Estado y la asignación por decreto presidencial de 75.000 hectáreas a familias campesinas en unidades de 0,5 hectáreas y destinadas únicamente a la producción de alimentos. No obstante, en el decreto de febrero de 1999 se señala que algunos dirigentes comunitarios asignaban terrenos inservibles con sistemas de riego y drenaje defectuosos, violando el decreto presidencial.

Tráfico de drogas: En agosto de 2000, las Naciones Unidas informaron que una proporción considerable del opio afgano se contrabandea a través de la frontera con Tayikistán. Según la Red Integrada de Información Regional se estima que entre 30 y 50 por ciento de la economía tayik guarda relación con la droga.

Enseñanzas para una intervención de ayuda coherente

Actualmente, se registra un déficit estructural de alimentos en Tayikistán y no hay ninguna estrategia clara para paliarlo. ¿Cómo deben proceder los organismos humanitarios? Únicamente un análisis pormenorizado les permitirá decidir lo que pueden o no pueden hacer para abordar las raíces del problema.

La falta de información clara en cuanto a la disponibilidad de alimentos siembra confusión sobre las necesidades de socorro y compromete los esfuerzos de recuperación. Hace falta un sistema de información eficiente, basado en incentivos que recompensen la exactitud. Al respecto, la responsabilidad recae en el Ministerio de Agricultura de Tayikistán.

El aprovechamiento de aguas puede mejorarse mediante: i) rehabilitación del riego donde sea viable desde el punto de vista económico; ii) agricultura de secano, ganado y tecnologías que no sean agrícolas, allí donde no sea viable desde el punto de vista económico; iii) cobro de

tarifas a los usuarios de agua de riego, y iv) reforma de la gestión del riego. La estrategia para mitigar la pobreza, iniciada por el gobierno, prevé la reparación de los sistemas de riego y drenaje.

Aprovechamiento de tierras: El algodón puede cultivarse con éxito a pequeña escala e incrementar considerablemente los ingresos de las pequeñas explotaciones. No obstante, a raíz de intereses creados, se garantiza que el sistema de estilo soviético restrinja el número de contratos por productor. Ahora bien, el Ministerio de Agricultura podría facilitar la producción de algodón en pequeña escala.

El acceso a la tierra ha de extenderse para establecer la explotación agrícola basada en la familia. Las reformas podrían incluir: i) ampliación de la reforma agraria presidencial; ii) protección jurídica transparente del acceso y aprovechamiento de tierras; iii) información completa sobre los derechos individuales respecto a la tierra y opciones de administración agrícola, iv) consulta y participación en la toma de decisiones.

El tráfico de drogas compromete la reforma e impide invertir en la producción de alimentos. En junio de 1999, el gobierno, con apoyo de la ONU, creó un organismo estatal antinarco tráfico. No obstante, cabe señalar que en realidad, para mucha gente las alternativas de ingresos son contadas.

¿Cómo pueden participar los organismos humanitarios?

El gobierno y las instituciones financieras internacionales han iniciado importantes reformas institucionales. ¿Cuál es la función de los organismos internacionales? Mitigar las necesidades inmediatas sin tener en cuenta las causas subyacentes implica que la ayuda nunca combatirá el sufrimiento a largo plazo pero, a la vez, las intervenciones para abordar cuestiones estructurales puede comprometer la neutralidad de las organizaciones.

El “Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales” estipula claramente que la ayuda de socorro tendrá por finalidad tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres. En Tayikistán, la Federación Internacional se propone hacerlo:

- mejorando la disponibilidad de alimentos en las zonas aquejadas por la sequía;
- garantizando que los grupos beneficiarios dispongan de semillas para plantar el año próximo;
- mejorando los sistemas de riego mediante actividades de “comida por trabajo”,
- consolidando la educación para la salud en las comunidades;
- mejorando la calidad del agua potable mediante la cloración de pozos de poca profundidad;
- dando acceso al agua potable, lo que conlleva la instalación de nuevas bombas, y
- desarrollando las capacidades de intervención local en caso de desastres y de preparación en previsión de desastres.

Además, los programadores deben analizar el contexto local para garantizar que la ayuda refuerce la recuperación a largo plazo, en lugar de socavarla (véase recuadro), y trazar el mapa

de las iniciativas del gobierno y los organismos para asegurarse de que la ayuda complete los esfuerzos desplegados para combatir las raíces. Esta tarea puede contribuir a:

- lograr que los organismos sitúen las intervenciones y establezcan límites;
- definir las responsabilidades de cada participante;
- determinar el impacto potencial de las intervenciones;
- facilitar la coordinación entre organizaciones, e
- identificar las lagunas de la estrategia de recuperación.

En resumen, el análisis del contexto revela las causas estructurales de la inseguridad alimentaria de Tayikistán que no pueden resolverse con ayuda de socorro únicamente. Los actores políticos y económicos deben aceptar la responsabilidad que les incumbe en la recuperación a largo plazo. Los organismos de socorro, por su parte, deben situar su ayuda en el ámbito de una estrategia de recuperación más amplia a efectos de aclarar sus límites y relacionarla con las intervenciones de otros organismos. Trazar el mapa de la recuperación es uno de los métodos que se sugiere utilizar para fomentar este proceso

Este capítulo se vio enriquecido con los aportes de Stephen Jackson, Director de International Famine Centre, Cork, Irlanda, y Sean Deely, Funcionario Principal de Recuperación Posdesastre, de la Federación Internacional.

Mejor diseño de programas

Esta iniciativa de la Federación Internacional se basa en los principios recogidos en la publicación "Do No Harm" y nace de la convicción de que en las comunidades afectadas por la violencia, una ayuda humanitaria bien planificada puede apuntalar las capacidades locales de recuperación y reconciliación. La iniciativa comprende las cinco etapas analíticas que se resumen a continuación.

1. **Análisis del contexto** – Para identificar y clasificar por orden de prioridades los factores de división y los factores de conexión que caracterizan el contexto después del conflicto armado.
2. **Descripción del programa de ayuda** – Detalla las acciones planificadas: ¿Por qué? ¿Dónde? ¿Qué? ¿Cuándo? ¿Con quién? ¿A cargo de quién? ¿Cómo se ofrece la ayuda?
3. **Identificación de los impactos** – ¿La ayuda reforzará o debilitará los factores de división y los factores de conexión? La ayuda tendrá repercusiones tanto por sus consecuencias materiales como simbólicas.
4. **Opciones** – Por cada impacto identificado en la tercera etapa, habrá que buscar ideas innovadoras de programación para disminuir los efectos negativos y acrecentar los positivos.

5. **Repetición del análisis** – Los contextos cambian rápidamente al igual que las restricciones y las posibilidades de programación de la ayuda.

En Tayikistán, el personal de la Federación Internacional y la Sociedad Nacional viene aplicando la metodología de esta iniciativa desde 1999, a título experimental, para redactar una guía de preguntas destinada a las brigadas de evaluación en el terreno que preparan la intervención a raíz de la sequía. El cuestionario es mucho más detallado que el del método tradicional de evaluación de las necesidades: ¿Cuál es la índole de la propiedad de la tierra, la privatización de la tierra, la disponibilidad y el control de los recursos hídricos o el equilibrio étnico?

El acceso a una información tan detallada permite afinar más los programas de ayuda para que se ajusten mejor a los distintos efectos del desastre. Luego, la ayuda podrá distribuirse de manera que mitigue el sufrimiento sin comprometer las capacidades locales para hacer frente a los desastres y contribuyendo a vincular las actividades de socorro con la recuperación a largo plazo.