

"Documento original incompleto"

INDICE
Volumen I - Informe

Prefacio		
Resumen ejecutivo		
Capítulo 1	Historia de la preparación en prevención de desastres Africa Meridional en la década de los ochenta	9
	Preparación integral para la prevención de desastres	14
	Preparación en la prevención de desastres y desarrollo de filiales	18
	Definiciones	21
	Principios y normas que rigen la acción de la Cruz Roja para el socorro en casos de desastres	28
	Definiciones propuestas por el IHD	32
Capítulo 2	La naturaleza de los desastres y su impacto sobre las personas	37
	Amenaza de desastre y personas vulnerables	38
	Personas vulnerables y comunidad	42
	Desastres: un proceso que se repite	43
Capítulo 3	Patrones de desastre y autoridades locales: dónde debe actuar la Cruz Roja?	46
	Niveles organizativos de la Cruz Roja y autoridades nacionales	48
	Relación entre el patrón de desastre y los niveles organizativos	51
	Diversificación de funciones en los diversos niveles	53
Capítulo 4	Las herramientas actuales de la Cruz Roja para la preparación en prevención de desastres	57
	El universo cerrado de la Cruz Roja	59
	Primeros auxilios	63
	Principios, estatutos y objetivos de las SNO	67
	Capacitación	69
	Recursos humanos de la Cruz Roja	73
	Papel del CICR y del IDOSARCS	77
Capítulo 5	El camino futuro: herramientas prácticas para ayudar al vulnerable	84
	Análisis de vulnerabilidad y acción	88
	Orientaciones propuestas	92
	Recursos humanos y estructurales	94
	Recursos materiales y financieros	103
	Comunidad de respuesta al desastre	106

Volumen II - Anexos

I	Metodología	
II	Preguntas y aspectos planteados	
III	Informes por país e indicadores básicos*	
IV	Capacitación	
V	Documentos consultados	
VI	Personas consultadas	

PREFACIO

El mundo está cambiando rápidamente cuando entramos en el primer año de la nueva década. El viejo orden en Europa ha cambiado irrevocablemente, la guerra fría ha llegado a su fin. No obstante, tales cambios tienen muy poca significación inmediata para los pobres y vulnerables. Su susceptibilidad a las catástrofes naturales o provocadas por el hombre continúan y crecen. Actualmente existen en el mundo mil millones de personas vulnerables a los desastres; para finales de la década, existirán veinticinco millones más.

Si la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha de continuar cumpliendo con su papel como aliado y apoyo de los vulnerables, debe velar entonces permanentemente por mejorar sus servicios y estructuras. Este informe, basado en una extensa investigación de campo, hace justamente eso. Su mensaje clave es claro: la preparación en prevención de desastres involucra el trabajo con las personas vulnerables con el fin de reducir su vulnerabilidad. Para hacer esto debemos comprender quiénes son y por qué están en tal estado.

La Liga se encuentra en una posición única para cumplir este papel como agencia no gubernamental y no sectaria que se extiende desde el nivel comunitario en casi todos los países del mundo, hasta el nivel internacional. Nuestra particularidad y fortaleza descansa en el trabajo callado y

no espectacular de los voluntarios y de los trabajadores de las filiales en miles de comunidades propensas al desastre. Lo que es importante no es si denominamos sus actividades como desarrollo o preparación para casos de desastre, sino que ellos vean como su meta el mejoramiento del bienestar sustancial y a largo plazo de los individuos y de las comunidades y la reducción de su vulnerabilidad a las catástrofes.

Aún cuando este informe se basa en la experiencia en Africa Meridional, creo que sus contenidos son relevantes para cada Sociedad Nacional en la Liga y, de hecho, para otras agencias involucradas en la preparación en prevención de desastres.

En un mundo donde la lucha de los destituidos y marginados es cada día más severa no tenemos otra alternativa, si es que hemos de mantenernos fieles a nuestros principios. que la búsqueda y posterior implementación de vías más efectivas de trabajo con ellos con el fin de rectificar esta tendencia. Este informe provee un paso firme en esta dirección. Se los recomiendo a ustedes.

Pär Stenbäck,
Secretario General

RESUMEN EJECUTIVO

A finales de 1988, la Liga, la Cruz Roja Noruega y varias Sociedades Nacionales Operantes (SNO) estaban insatisfechas con lo que habían logrado en el campo de la preparación en prevención de desastres en Africa Meridional.

En octubre de 1988, la Cruz Roja Noruega suspendió su proyecto Equipo de Acción de la Cruz Roja y estaba dudosa de empezar sola la nueva etapa propuesta: el "Programa Integrado de Preparación en Prevención de Desastres", ya que quería un panorama más claro sobre el diseño y las consecuencias de un programa como ese. Al mismo tiempo, la Liga estaba investigando sus propios esfuerzos de preparación en prevención de desastres en Africa Meridional.

La reunión en marzo de 1989 del Programa de Africa Meridional (FAM), realizada en Lilongwe, aprobó el plan para este estudio, cuyo propósito es aportar recomendaciones y orientaciones para la preparación futura de la Cruz Roja para casos de desastre en la región. Los objetivos específicos eran:

- a. Elaborar una propuesta de proyecto coherente, incluido el presupuesto, para el programa integrado de preparación en prevención de desastres en Africa

Meridional y evaluar las necesidades y posibilidades de implementar este programa en el marco de las actividades de preparación en prevención de desastres existentes en la Cruz Roja y en las actividades existentes de las Sociedades Nacionales Operantes.

b. Elaborar orientaciones para la preparación en prevención de desastres futura de la Cruz Roja en la región, con un énfasis especial en:

- * Concepto de desastre y preparación en prevención de desastres en relación con las realidades de la región austral de Africa;

- * El concepto integral de preparación en prevención de desastres;

- * Las relaciones para la preparación en prevención de desastres y los planes anuales y de desarrollo de las Sociedades Nacionales Operantes;

- * Las actividades relacionadas con la salud en la preparación en prevención de desastres.

Después de 10 años de trabajo conjunto de la Liga y las SNO, la afirmación hecha en el informe de evaluación del FAM de Ahrfelt/Taylor de febrero de 1989 en el sentido de que "solamente han existido logros limitados en relación con la preparación en prevención de desastres", era en sí misma un argumento convincente para que este estudio tuviera que

comenzar por examinar algunos conceptos fundamentales tales como "desastres" y "preparación en prevención de desastres".

Este cuestionamiento elemental muy pronto condujo a la perspectiva de que la preparación en prevención de desastres de la Cruz Roja debe estar íntimamente vinculada a todas las actividades de la Cruz Roja, al menos en aquellas Sociedades donde la mayoría de los recursos están destinados a programas regulares.

Por tanto, el primer objetivo específico no había sido alcanzado a propósito. Hacerlo habría sido contrario tanto a la naturaleza progresiva del desarrollo, como a las recomendaciones del informe Ahrfert/Taylor. Los socios del PAM deben tener la oportunidad de llegar a un consenso sobre la *preparación futura para casos de desastre de la Cruz Roja* en la región.

Con el propósito de contribuir a este consenso y de acuerdo con los principales objetivos de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, este informe concluye que el concepto de preparación en prevención de desastres en África Meridional debe ser visto como una estrategia de desarrollo orientada a apoyar a las víctimas de los conflictos armados y de otros desastres.

Este informe se estructura en dos volúmenes de cinco capítulos y seis anexos. En el volumen I, el capítulo 1 provee los antecedentes sobre la preparación en prevención de desastres en la Liga correspondientes a la década de los 80 junto con las definiciones utilizadas en este campo. El capítulo 2 trata de la identificación de los grupos vulnerables y de las áreas propensas al desastre. El capítulo 3 analiza los patrones de desastre y los niveles en los cuales trabaja la Cruz Roja. El capítulo 4 establece los elementos más importantes de la preparación en prevención de desastres de la Cruz Roja, desde los primeros auxilios hasta la capacitación. Finalmente, el capítulo 5 establece los principios propuestos para la preparación en prevención de desastres de la Cruz Roja e identifica las herramientas que requiere y cómo estas deben desarrollarse.

En el volumen II de este informe, los anexos detallan los países de la región y sus situaciones, conjuntamente con la metodología y los tópicos de este estudio, los cursos de capacitación, así como los documentos y las personas consultadas. La Cruz Roja está en deuda con Nick Cater por su invaluable apoyo en la preparación de este informe.

Para concluir, debo agradecer a cada Secretario General de las SNO de la región incluidas en el estudio por su apertura, actitud de colaboración y por los recursos puestos

a mi disposición. Finalmente, quiero agradecer a Alistair Henley y a Abitow Gabreyesus por su apoyo moral y profesional sin el cual habría sido imposible llevar a cabo este estudio.

Reidar Schaanning

Harare

CAPITULO 1
HISTORIA DE LA PREPARACION
EN LA PREVENCION DE DESASTRES
AFRICA MERIDIONAL EN LA DECADA DE LOS 80

Tendencias en las estrategias de la Liga entre 1979 y 1989; creación de planes formales en colaboración con el gobierno; el concepto integral; la preparación en prevención de desastres como programa separado; la Liga incapaz de sacar la preparación en prevención de desastres de las sedes centrales de las SNO y hacia las filiales; definición de desastre de la Liga; definiciones de Instituto Henry Dunant.

Tendencias principales:

En los primeros cinco años del Programa para Africa Meridional (PAM), la Liga hizo sin duda importantes esfuerzos cuantitativos y cualitativos para ensanchar la habilidad de las Sociedades Nacionales Operantes (SNO) de responder de manera efectiva a los desastres, fueran estos naturales o de conflicto. En el documento de julio de 1984, titulado Desarrollo de la preparación en prevención de desastres en Africa Oriental y Meridional 1985-1988, el Departamento para

Africa del Sur y el Este (DASE) de la Liga, que entonces era responsable por la implementación del PAM, resumió como sigue estos esfuerzos:

"La preparación en prevención de desastres ha sido un componente importante en los programas de desarrollo. Se ha enfatizado en la preparación de las Sociedades Nacionales para casos de desastre dentro de los planes de desarrollo... se han organizado talleres enfocando en la preparación en prevención de desastres a nivel regional en Lesotho en 1980 y 1983... delegados especialistas han sido asignados para trabajar por períodos de varios meses con Sociedades específicas o bien dentro de una subregión particular con el propósito de apoyar a las Sociedades Nacionales. El enfoque de la Liga en el asunto de la preparación en prevención de desastres ha cambiado claramente durante el período del programa. Inicialmente, entre 1980 y 1982, el programa enfatizó en la preparación de documentos formales sobre preparación en consulta con los gobiernos y en la adquisición de bienes materiales y de capital, tales como bodegas y vehículos. Hasta cierto punto esto ha sido modificado (1982-84) en la perspectiva de reconocer que: a) el elemento más importante dentro del concepto de

preparación en prevención de desastres es el establecimiento de una organización de eficaz funcionamiento que lleve a cabo programas (generalmente en el sector salud) de manera efectiva y regular, y b) si bien el capital y la inversión material son importantes, el análisis efectivo de las necesidades del personal y de la capacitación son un determinante aún mayor de éxito."

Entre 1982 y 1984, el enfoque de la Liga en relación con la preparación para preevención de desastres en la región del sur y del este de Africa era un concepto integrado, definido en el documento del PAM titulado Desarrollo de la Capacidad de Preparación en la Prevención de Desastres en las Sociedades Operantes, de agosto de 1982, como "...maximizar el uso de los recursos existentes e intentar incluir la capacitación para el socorro en casos de desastre dentro de los programas existentes".

En enero de 1984, el informe de un consultor del Instituto Internacional sobre Desastres (IID) fue sometido a la Liga. Este informe titulado Apoyo para la preparación para situaciones de emergencia de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja en Africa Oriental y en todas partes; Informe complementario de misión enfocaba principalmente en el nivel

de la sede central de las SNO y en su capacidad para promover un apoyo a las áreas de desastre. El carácter de la Cruz Roja, de sus filiales y voluntarios, apenas se consideró y el enfoque integrado promovido por el FAM no se discutió.

La documentación de 1984, 1985 y 1986 nos dan razón para concluir que tanto el FAM como el trabajo de preparación en prevención de desastres en la región sufrieron un severo descenso. En comparación con los años previos, la documentación se limitó a los requisitos rutinarios mínimos y la preparación en prevención de desastres permaneció como un programa sectorial, dirigido más al fortalecimiento de la capacidad logística de las SNO que a la capacitación del personal y de los voluntarios. Las razones de este descenso ya han sido analizadas y tienen muy poco que ver con el FAM: las operaciones de socorro debido a las grandes sequías en otras partes de Africa; los problemas internos dentro del secretariado de la Liga en Ginebra y el crecimiento consecuente de la ayuda bilateral de las SNP a las SNO.

La resolución de Harare de enero de 1986 estimuló a la Liga a involucrarse desde principios de 1987 en nuevas iniciativas para fortalecer la capacidad de respuesta de las SNO ante situaciones de desastre. Estas fueron caracterizadas por un reavivamiento en parte de la estrategia abandonada en 1982, esto es, la creación de documentos

formales de preparación conjuntamente con los gobiernos. El enfoque integral promovido por el FAM entre 1982 y 1984 no fue revivido y la Liga dirigió sus esfuerzos a nivel nacional (sede) y mantuvo la preparación en prevención de desastres como un programa separado de servicios.

En el enfoque de la Liga después de 1986 era típico que, aunque el socorro incluía la prevención del deterioro del nivel de salud de la población afectada, los delegados regionales de salud casi nunca eran consultados en relación con la preparación en prevención de desastres. Las instrucciones del delegado regional de salud entre abril de 1986 y julio de 1988 no le daban ningún papel en la preparación en prevención de desastres; mientras que las instrucciones del delegado regional de la Liga de junio de 1988 a mayo de 1989 incluían el mandato de "apoyar a las Sociedades Nacionales de la región en los asuntos relacionados con salud, en sus actividades de preparación en prevención de desastres y sus operaciones de socorro si fuera necesario". Las instrucciones del coordinador regional de socorro y preparación en prevención de desastres fueron simplemente "trabajar en consulta con otro personal de la Liga en la región".

La estrategia gobierno-sede central no reconocía el hecho de que los desastres en Africa ocurren mayormente en

las áreas rurales y que en la primera fase, que dura días o semanas durante las cuales deben salvarse vidas, la población afectada está generalmente sola y ella misma proporciona el socorro a los más afectados.

En resumen, los esfuerzos de la Liga para la preparación en prevención de desastres en la región desde 1979, han tendido a enfocar la preparación en prevención de desastres como un programa especializado, basado en la logística y concebido e implementado a nivel de la sede central en colaboración con el gobierno. Esto ignoraba las características de la Cruz Roja, percibiéndola como cualquier otra agencia de socorro que ayuda a las víctimas de desastres; este era un enfoque más apropiado para organizaciones intergubernamentales tales como la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Socorro en Casos de Desastre (UNDRD) que para una ONG nativa como es la Cruz Roja.

Preparación integral para la prevención de desastres

La preparación integral para la prevención de desastres se convirtió, por primera vez, en un asunto clave durante la reunión del PAM de marzo de 1982 en Gaborone. En agosto de 1982 el documento del PAM titulado Desarrollo de la capacidad de preparación en prevención de desastres de las Sociedades

Operantes explicaba los programas integrales de la siguiente manera:

"Maximizar el uso de las oportunidades de capacitación y garantizar que los diferentes programas se relacionan entre sí y se apoyen unos a otros... considerando los recursos financieros y de personal dentro de las Sociedades, un enfoque de programa integral dará mayores beneficios a las Sociedades en el socorro así como en otros programas... muchas Sociedades sintieron la necesidad de volver a analizar sus actuales programas para identificar todos los elementos que podrían servir para el desarrollo de su capacidad operativa para actuar en caso de desastres. Esta revisión... sería un importante elemento en la revisión y/o desarrollo de los planes de preparación en prevención de desastres".

El Reajuste al plan y presupuesto para 1983 del PAM, emitido en octubre de 1982, enfocó la "atención en las necesidades de las Sociedades de la región de continuar sus esfuerzos para desarrollar organizaciones efectivas, implementando programas cotidianos de salud comunitaria que, complementados con una capacitación especial y con medidas de almacenaje y transporte, puedan proveer la base para una respuesta efectiva frente al desastre."

La reunión regional de mayo de 1983 sobre preparación en prevención de desastres en Maseru informaba que:

"Pocas Sociedades tienen los recursos suficientes para establecer programas de preparación en prevención de desastres separadamente de sus actividades cotidianas. De hecho, el intento de crear una estructura separada, utilizada solamente en épocas de desastre, puede conducir al fracaso, ya que las acciones requeridas en épocas de desastre no pueden ser implementadas de manera efectiva a menos de que estén íntimamente relacionadas con los programas regulares de la Sociedad".

El entonces delegado regional de la Liga para Socorro y Preparación en la Prevención de Desastres, en su informe final de julio de 1983, profundizó en el concepto integral y en los "programas y recursos que contribuyen a la preparación en prevención de desastres". El agregó que "el problema ha sido el identificar elementos realistas de preparación en los programas que desarrollan las Sociedades. Esto ha retardado ligeramente el desarrollo de la capacidad operativa."

La integración permaneció a nivel horizontal, enfatizando el nivel de la sede central, la colaboración con

El informe de enero de 1984 del experto en socorros del IID aportó algunas orientaciones sobre la utilidad de la preparación para situaciones de desastre a nivel de las filiales: "Existen algunas señales estimulantes de un nuevo enfoque... tal como el curso de preparación en prevención de desastres a nivel de las filiales de la Cruz Roja de Mozambique", una referencia hecha al programa de capacitación de voluntarios de julio de 1982 que trató de combinar los *primeros auxilios* y la *preparación en prevención de desastres* a nivel de las filiales. El experto en socorro del IID también escribió:

"Tengo muy serias dudas de que centrar la actividad de las filiales predominantemente en la preparación en prevención de desastres pueda funcionar en una mayoría de casos. Funcionará en unas pocas filiales donde el riesgo es muy alto: por ejemplo, donde las inundaciones son frecuentes. Pero en muchas localidades el riesgo es tan pequeño, el período de recurrencia tan largo, las áreas tan grandes y los recursos tan pocos, que el corazón de los miembros simplemente no estará en esta tarea." Recomendó que la respuesta a los desastres debería concentrarse en equipos especializados en donde las filiales y los proyectos permanecieran "intactos durante el desastre y proveyeran posteriormente una entrada y algún apoyo logístico básico a los equipos

especializados... Si es posible enseñar a una filial o a un proyecto cómo dar una respuesta inicial a la emergencia, tal y como se esboza en el manual de Mozambique, sería entonces mucho mejor".

Entre 1987 y 1988, la Liga misma hizo muy pocos esfuerzos a nivel regional para vincular la preparación en prevención de desastres con el desarrollo de las filiales. No obstante, la Liga apoyó el proyecto de Grupo de Acción (GACR) auspiciado por la Cruz Roja Noruega desde comienzos de 1987. Este proyecto se suspendió, con el acuerdo de la Liga, en octubre de 1988, tras una fuerte crítica hecha por la Liga y por medio de una evaluación independiente. El informe de esta evaluación afirmaba lo siguiente: "El principal objetivo del proyecto fue apoyar el desarrollo de los recursos humanos dentro de un concepto amplio de preparación en prevención de desastres. Esta fue una respuesta válida y apropiada a las necesidades de esas Sociedades Nacionales a quienes se debía beneficiar". El concepto del GACR no ligaba la preparación en prevención de desastres con el desarrollo de las filiales. Ella creaba un equipo de voluntarios de la Cruz Roja dentro de una estructura independiente y posteriormente adjuntaba el equipo a la filial. Este no es un enfoque de desarrollo sostenido en Africa Meridional.

El proyecto GACR tuvo efectos muy positivos para la organización del socorro de la Cruz Roja en Mozambique, Lesotho y Tanzania, Sociedades Nacionales que recibieron el apoyo material y la capacitación del programa noruego. Sin embargo, ni el concepto ni el apoyo material han sido de mayor uso en el trabajo práctico de socorro. El elemento positivo ha sido la capacitación del personal y de los voluntarios de la Cruz Roja en la organización del socorro en el campo, confirmando que el desarrollo de los recursos humanos, particularmente de los voluntarios, debe tener una prioridad absoluta en los esfuerzos para fortalecer la preparación en prevención de desastres de las SNO.

Definiciones

Aquellos que carezcan de experiencia personal en desastres tratarán naturalmente de encontrar una respuesta estándar a la pregunta de "qué es un desastre?". La definición afectará la percepción de nuestras necesidades e influirá en nuestro juicio sobre cuáles medidas son necesarias para reducir el sufrimiento de aquellos que son afectados. Definiciones bien formuladas de "desastres" y "preparación en prevención de desastres" son herramientas que nos ayudarán a clarificar el impacto real de un desastre y las medidas que se deben tomar. Las definiciones deben reflejar las necesidades de los países, de sus poblaciones y la naturaleza de los desastres en el sur de África.

El análisis siguiente sobre las definiciones existentes en la Liga pretende determinar si estas se adaptan a la necesidad de la región. También comparará las definiciones oficiales con las percepciones de ambos conceptos existentes dentro de los trabajadores de la Cruz Roja dentro de la región. Finalmente, el análisis considerará la medida en que las definiciones existentes y las percepciones prevaletentes nos ayudarán a mejorar nuestro desempeño en el campo.

Desastre

El Manual de la Cruz Roja para Socorro en Casos de Desastre de la Liga, de 1983, definió un desastre como "una situación catastrófica en la cual los patrones cotidianos de vida son, en muchos sentidos, repentinamente interrumpidos y, como consecuencia de ello, las personas necesitan protección, alimento, ropa, abrigo, cuidado médico y social y otras necesidades de la vida". En términos generales, esta definición ha sido adoptada por las SNO en Africa Meridional, complementada algunas veces con afirmaciones tales como "las personas son sumidas en la invalidez y el sufrimiento" o "desastres comunes son las inundaciones, la sequía y el hambre, las epidemias, los accidentes de tráfico, los incendios y los refugiados".

Mientras que la definición oficial de la Liga anticipa las necesidades de la población afectada inmediatamente después del desastre, la percepción más común del término "desastre" entre los voluntarios y miembros del personal de las SNO de la región son retrospectivas y enfocan en los factores desencadenantes. Para muchos trabajadores de la Cruz Roja, el factor desencadenante mismo (la sequía, las inundaciones, la tormenta de nieve, los ciclones y los tornados) se han convertido en sinónimos de "desastres". Más aún, se asume que toda la población en el área afectada son víctimas que requieren el apoyo de la Cruz Roja.

Hay por lo menos dos razones para esta forma de pensar. La primera es la división de papeles entre la Liga y el CICR. Uno escucha afirmaciones como: "Hay dos tipos de desastres, los naturales y los creados por el hombre: el papel del CICR es proveer socorro en los desastres creados por el hombre; el papel de la Liga, apoyar a las víctimas de los desastres naturales". La división de papeles es bastante clara para los voluntarios y miembros del personal a todos los niveles, aún cuando no siempre se comprende bien todas las implicaciones. La segunda razón, al menos para muchos voluntarios y miembros del personal de las SNO entrevistados, es que existe una tendencia a no cuestionar las "definiciones" existentes, sino darles una validez eterna.

El concepto de factor desencadenante está claramente reflejado en la definición oficial de la Liga, con las dos palabras de "repentinamente interrumpidos", dejando la impresión de que los desastres verdaderos tienen un comienzo repentino. Esto no es válido para Africa Meridional, donde los desastres repentinos, aún cuando son los más frecuentes, tienen consecuencias menos serias y afectan a menos personas que aquellos que muestran un comienzo paulatino. No obstante, la definición de la Liga, al anticipar las necesidades de la población afectada después de la crisis, es una herramienta mucho más útil que otras percepciones retrospectivas sobre factores desencadenantes.

La manera como muchas, sino todas, las operaciones de socorro de la Liga se han llevado a cabo en los años 80, así como la aceptación regional del concepto de Grupo de Acción, sugiere que la definición de "desastre" de la Liga del Manual de la Cruz Roja para Socorro en Casos de Desastre contiene la presunción de que las personas afectadas por un desastre son impotentes y deben ser apoyadas por otros desde el exterior. Como se ha dicho antes, en general, esto no es cierto en Africa Meridional; la solidaridad tradicional aún existe en las áreas rurales durante las emergencias de corta duración, al menos dentro de los grupos étnicos tradicionales. Los informes nacionales demuestran que la población local, por su

propia iniciativa, provee el primer apoyo para salvar vidas. El socorro externo puede tomar días o meses para llegar.

Preparación en la prevención de desastres:

El informe del experto del IID antes citado contiene el siguiente pasaje:

"El término "preparación en prevención de desastres" es nebuloso y miasmático. Por supuesto, significa algo para la mayor parte de las personas, pero abarca conceptos y campos tan diferentes que resulta muy difícil acuñar una definición con la que la gente pueda sentirse a gusto y con la cual pueda actuar. Yo no sé por qué esto es así, a pesar de haber pasado cuatro días tratando de escribir un análisis claro y conciso para esta sección. Pero ya que las otras personas que trabajan en esta oficina con problemas similares tienen la misma mirada de interrogación, he empezado a pensar muy seriamente que esta frase debe de abandonarse; parece que se interpone a un pensamiento claro en vez de ayudarlo."

Ni el Manual de la Cruz Roja Internacional (Ginebra, julio 1983) ni el Manual de la Cruz Roja para Socorro en Casos de Desastres de la Liga (LRSC, 1983) contiene una definición oficial de la Liga o de la Cruz Roja sobre la

preparación en prevención de desastres. El índice del Manual de la Cruz Roja Internacional no menciona la preparación en prevención de desastres ni como concepto específico ni como "actividad de la Cruz Roja en épocas de paz".

Sin embargo, el párrafo 10 ("Preparación") de los Principios y normas que rigen la acción de socorro de la Cruz Roja en casos de desastre de la Liga se acerca a una definición oficial de la Liga:

"Cada Sociedad Nacional debe prepararse para asumir la responsabilidad que le corresponde en el caso de un desastre. Debe establecer su propio plan de acción, adaptar su organización en consecuencia con el mismo, reclutar, instruir y capacitar el personal necesario, y asegurar la disponibilidad de reservas en efectivo y en especie que pueda necesitar para la fase de emergencia de una operación de socorro."

Una definición más explícita que la del párrafo 10, aunque menos oficial, aparece en el Manual para Delegados de la Liga en el Campo (LRCS, 1982):

"La preparación en prevención de desastres puede describirse como una acción orientada a minimizar la pérdida de vidas y daños y a organizar y facilitar el

rescate oportuno y efectivo, el socorro y la rehabilitación en casos de desastre. La preparación es apoyada por la legislación indispensable e implica la disponibilidad para enfrentar situaciones de desastre y emergencias similares que no puedan evitarse. La preparación tiene que ver con el pronóstico y la alerta, la educación y la capacitación de la población, la organización para y la administración de situaciones de desastre incluyendo los preparativos para planes de operaciones, la capacitación para grupos de socorro, el almacenamiento de bienes y la reserva de los fondos necesarios."

Aún cuando la última definición parece ser más global que la del párrafo 10, no podemos asumir que sea conocida por las SNO. Por otro lado, debemos asumir que las Sociedades conocen bien los Principios y normas que rigen la acción de la Cruz Roja para socorro en casos de desastre, incluyendo el párrafo 10.

Ninguna definición es muy útil para clarificar en términos prácticos cómo deben prepararse las SNO de Africa Meridional para proporcionar apoyo en casos de desastre.

Principios y normas que rigen la acción de la Cruz Roja para el socorro en casos de desastre

Los 29 párrafos de este documento se dividen en tres partes: Párrafos del 1 al 6: "Disposiciones Generales", párrafos del 7 al 13: "Organización y preparación a nivel nacional" y párrafos del 14 a 29: "Ayuda Internacional". La primera parte establece los principios para el apoyo de la Cruz Roja; la segunda es revelante para los preparativos previos al desastre, y la última parte tiene que ver con las relaciones entre las SNO y la Liga durante los desastres mayores y cuando la Liga coordina la ayuda internacional a las SNO.

Además de la del párrafo 10, existen otras tres definiciones interesantes: el papel de la Cruz Roja en los desastres, las actividades de la Cruz Roja en desastres y las relaciones de la Cruz Roja y autoridades nacionales durante los desastres.

Papel de la Cruz Roja durante el desastre

En el párrafo 4, el papel de la Cruz Roja durante los desastres se define así:

"En principio, la ayuda de la Cruz Roja opera básicamente en la fase de emergencia. No obstante, si

las circunstancias lo exigen y si la Cruz Roja se asegura los necesarios recursos y medios, puede asumir programas de ayuda a largo plazo."

La percepción común sobre "programa de ayuda a largo plazo" es que este significa rehabilitación, esto es: ayudar a la población afectada después de la crisis para alcanzar el nivel de desarrollo que tenía antes del desastre. La tendencia dominante en la Cruz Roja ha sido hacer una distinción muy clara entre socorro y rehabilitación por un lado, y desarrollo por el otro. Una expresión muy clara de esto se encuentra al interior del secretariado de la Liga en Ginebra donde existe un asesor para desarrollo y un asesor para socorros en la Jefatura de Operaciones.

En Africa Meridional, por lo general, las personas en un área afectada por un desastre no se afectan de la misma manera. Las personas más afectadas son los grupos vulnerables que con frecuencia viven en áreas propensas al desastre. Las personas son vulnerables y viven allí porque han sido excluidas del proceso de desarrollo. Las familias y comunidades vulnerables no han alcanzado el nivel de desarrollo material, organizacional y/o actitudinal que les permita enfrentar los efectos adversos de un desastre. El papel de la Liga, tal y como es descrito en los Principios y normas que rigen la acción de la Cruz Roja para el socorro en

casos de desastre, limita las posibilidades de que la Cruz Roja busque soluciones a largo plazo para los problemas de las víctimas de desastres.

Las actividades de La Cruz Roja durante los desastres

El párrafo 9 define las actividades que normalmente se asumen como:

"...provisión de cuidado de primeros auxilios médico y de enfermería, alimentos, ropa, refugio, servicios para la prevención de epidemias incluyendo la educación para la salud, el bienestar social, los servicios de búsqueda y otras formas de apoyo de emergencia."

Esto cubre adecuadamente las necesidades más comunes de las personas afectadas por un desastre. Si la capacitación para preparar a los voluntarios y a los miembros del personal para las actividades de campo y situaciones de socorro incluyeran todos estos puntos, las SNO estarían bien preparadas para las emergencias. El análisis de la preparación en prevención de desastres de la Liga durante los 10 años del FAM demostró que el foco estuvo en la logística y en la preparación formal. El análisis de los programas de capacitación en el capítulo 4 y en el anexo 4 indican que el diseño de muchos programas de capacitación pasaron por alto

muchos aspectos además de la distribución de las mercancías de socorro.

Relaciones entre la Cruz Roja y las autoridades nacionales durante los desastres

La combinación de las primeras frases de los párrafos 4 y 9 de los Principios y normas que rigen la acción de la Cruz Roja para el socorro en casos de desastre nos ofrece una definición general de las relaciones entre la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y el gobierno durante los desastres:

"4. La prevención de los desastres, el apoyo a las víctimas y la reconstrucción son, en primer lugar y fundamentalmente, responsabilidad de las autoridades públicas. En principio, la ayuda de la Cruz Roja es de naturaleza auxiliar y complementaria... 9. La extensión de los programas de socorro de la Cruz Roja depende de las responsabilidades delegadas en la Sociedad Nacional por su gobierno o por el plan nacional de socorro."

Mientras que el párrafo 4 es claro, la frase inicial del párrafo 9 limita el derecho a la iniciativa de la Cruz Roja en muchos casos donde el gobierno no declara un desastre. En Africa Meridional ningún país tiene un plan

nacional de socorro oficialmente autorizado con delegación de responsabilidades en la Sociedad Nacional de la Cruz Roja.

Las SNO de la región necesitan conceptos y definiciones más relevantes para las realidades en el Sur de Africa y más útiles para el personal de plantilla y para para los voluntarios, así como para el personal de la Liga que ayuda a las Sociedades Nacionales. El propio concepto de preparación en prevención de desastres parece estar maduro para una revisión fundamental.

Definiciones propuestas por el Instituto Henry Dunant

En el anexo del trabajo del Instituto Henry Dunant de 1988, titulado Estudio sobre el Desarrollo No. 1. Del socorro en casos de desastre al desarrollo, se cita un informe de la Cruz Roja Sueca en relación con la definición de desastre:

"Existen tantas definiciones y percepciones sobre desastres como organizaciones e instituciones que trabajan en este campo; las definiciones reflejan los intereses particulares y los objetivos de estas organizaciones. Las percepciones y definiciones cambian a lo largo del tiempo de acuerdo con el conocimiento y la experiencia."

El editor del estudio agrega:

"Aquellos que trabajan con ciertos aspectos de los desastres, han elaborado sus definiciones para que calcen con sus intereses y acciones particulares. Existe un peligro en esto: que una organización, una vez que ha elaborado una definición, la preserve y se adhiera a ella por mucho tiempo. Como consecuencia esta definición puede influenciar el desempeño de la organización para hacerla más errática que lo que el conocimiento contemporáneo demanda. Lo que aquí se ha dicho se relaciona con la definición de un solo término, desastres, pero podría decirse igualmente sobre cualquier definición, ya que el tiempo pueda hacer que una explicación de un proceso cambiante se convierta en inadecuada e incluso sin sentido."

El anexo contiene una lista de términos relacionados con los desastres, incluyendo:

"DESASTRE es una crisis resultante de una falla en la interacción humana con el medio ambiente físico o social. Las situaciones de desastre sobrepasan la capacidad que tienen los individuos y las Sociedades para enfrentar la adversidad. Con frecuencia los desastres pueden tomarse como indicadores del fracaso del desarrollo."

"PELIGRO DE DESASTRE es un fenómeno natural o hecho por el hombre que puede amenazar la vida humana y el bienestar. El peligro o su impacto no necesariamente tiene como resultado un desastre. Los peligros naturales se derivan de las condiciones y procesos biológicos, geológicos, sísmicos, hidrológicos y climáticos. Los desastres hechos por el hombre derivan de las tecnologías, de la interacción humana con el ambiente y de las interrelaciones humanas."

"VICTIMAS DE DESASTRE son individuos o grupos cuya capacidad para enfrentar la situación ha sido sobrepasada o seriamente reducida por un desastre o por un proceso de desastre."

"PROPENSAS AL DESASTRE son aquellas personas y lugares expuestos a los peligros de desastre y a sus posibles impactos. El más alto riesgo de desastre existe en aquellas áreas propensas al desastre con una población densa y vulnerable."

"VULNERABLES a los desastres son aquellos individuos y sociedades cuando se encuentran en una posición débil para manejar los efectos de una crisis. Se pueden distinguir tres tipos de vulnerabilidad: física, organizativa y psicológica."

"PREPARACION EN PREVENCION DE DESASTRES significa la capacidad y disponibilidad de predecir, prevenir, responder y enfrentar los efectos de una crisis. La preparación puede ser mantenida por las víctimas potenciales así como mediante la ayuda de sistemas externos de apoyo a cualquier nivel, desde el local hasta el internacional. Al igual que con la vulnerabilidad, es posible identificar tres tipos de preparación en prevención de desastres: físicos, organizacionales y psicológicos."

Las definiciones del Instituto Henry Dunant están más cerca de la realidad que las definiciones tradicionales de la Liga, para no mencionar las percepciones comunes de los trabajadores de la Cruz Roja, particularmente porque estos incluyen la condición pre-desastre de la población afectada. El IHD también introduce nuevos conceptos tales como "peligro de desastre" (o factor desencadenante) y "vulnerable", además sugiere definiciones más precisas para conceptos tales como "propensión al desastre".

Las definiciones del IHD serán por tanto un adecuado punto de partida para diseñar herramientas más apropiadas para las Sociedades Nacionales en Africa Meridional que los actuales términos oficiales de la Liga.

CAPITULO 2

LA NATURALEZA DE LOS DESASTRES Y SU IMPACTO SOBRE LAS PERSONAS

Fenómenos desencadenantes del desastre percibidos como el desastre mismo; no hay desastre a menos de que la población sea afectada; categorías más afectadas: familias encabezadas por mujeres, los reubicados y las comunidades con valores tradicionales erosionados; necesidad de que la Cruz Roja desarrolle técnicas para identificar los grupos vulnerables y las áreas propensas al desastre.

Los desastres que causan el mayor número de víctimas y el mayor sufrimiento en los países de la región de Africa Meridional, tienen un desarrollo lento y son muy duraderos, tal como los conflictos armados, las sequías anormales y las enfermedades endémicas.

Si consideramos el impacto, el área geográfica, el número de víctimas y el grado de sufrimiento causado, los

desastres de desarrollo lento y duradero tienen efectos más serios que los de comienzo repentino, tales como las inundaciones anormales, las perturbaciones atmosféricas y las epidemias, que son los más frecuentes.

Amenaza de desastre y personas vulnerables

No podemos entender la naturaleza de los desastres y su impacto en Africa si limitamos nuestra percepción del desastre al factor desencadenante o a la amenaza de desastre, esto es al conflicto o fenómeno natural que con frecuencia definimos automáticamente como el desastre mismo.

No puede existir desastre sin víctimas y, aún cuando toda la población en un área afectada por un desastre se encuentra sin lugar a dudas afectada, las personas no se afectan de la misma manera. El impacto de los factores desencadenantes del desastre pueden variar de una familia a otra en la misma comunidad y de un pueblo a otro.

Algunas personas sufren más que otras porque carecen de los recursos necesarios para contrarrestar los efectos inmediatos y a largo plazo de los desastres.

Tres son las categorías de personas que se ven más

seriamente afectadas que otras por los peligros de desastre: una categoría es a nivel doméstico, dos son a nivel comunal.

Familias encabezadas por mujeres

A nivel doméstico, se ha observado que aquellas familias encabezadas por mujeres fueron con más frecuencia beneficiarias de la ayuda de la Cruz Roja en la región. Los informes nacionales indican que los desastres tienen efectos más serios en este tipo de familias que en las encabezadas por un hombre. El impacto a largo plazo es particularmente serio cuando una joven madre es separada de sus familiares.

Personas reubicadas

Casi todas las comunidades del estudio afectadas por inundaciones, sequía o conflicto armado, fueron establecidas recientemente en esa área geográfica. Las razones para la inmigración incluyen: guerra, requerimiento de su tierra por las autoridades, sobrepoblación en el pueblo original, nuevo trabajo o búsqueda de un trabajo.

Estas personas son particularmente vulnerables a los desastres. Frecuentemente han sido obligadas a establecerse en un ambiente natural hostil, evitado por la población originaria porque se trata de un área propensa a los

desastres; además, sus destrezas tradicionales, desarrolladas para manejar las particularidades de la naturaleza en las áreas que abandonaron, no se adaptan al nuevo ambiente.

Sin duda, los refugiados y los desplazados internos víctimas del conflicto constituyen el grupo más grande de personas reubicadas en Africa, tales como los millones de mozambicanos y angolanos desplazados dentro o fuera de sus propios países. Son personas reubicadas en todos los países de la región.

Más conspicuos aún son aquellos que dejaron el área rural, generalmente por razones económicas, y se asentaron en los tugurios de la ciudad. Durante el estudio hubo muchos ejemplos de su vulnerabilidad a los desastres de naturaleza repentina, tales como inundaciones, tormentas de viento y epidemias.

En las áreas rurales, los grupos desplazados son más pequeños, más anónimos y, por tanto, más difíciles de ser identificados por las agencias externas, aún cuando con frecuencia viven en áreas propensas al desastre. Un ejemplo son los Tongas que vivían a lo largo del Río Zambezi antes de la construcción de la represa Kariba a finales de los años 50. Las autoridades los forzaron a reubicarse en algunas colinas estériles y poco lluviosas encima de la represa.