

Antes, durante y después de la urgencia La experiencia del CICR en perspectiva¹

por François Grunewald

El presente del pasado es la memoria,
El presente del presente es la acción,
El presente del futuro es la imaginación.

I. INTRODUCCIÓN

1. El tiempo y la acción

La comunidad internacional se ha percatado recientemente de los efectos negativos que pueden tener, en los países afectados por crisis, algunas acciones de urgencia en las fases posteriores a la reanudación del desarrollo. Por ello, se ha puesto de moda el concepto de continuidad «urgencia-desarrollo». Se trata de conciliar las acciones que deben organizarse durante la fase de crisis aguda con las de etapas ulteriores.

La presente reflexión intenta ir más lejos; parte de la siguiente comprobación: **la relación entre urgencia y desarrollo comienza mucho antes de que se desencadene la crisis y se prolonga hasta mucho después de terminada la gravedad de la catástrofe.**

¹ Artículo basado en un estudio presentado en el Coloquio «Urgencia-Desarrollo», que tuvo lugar, el 17 de noviembre de 1994, en el Arche de la Fraternité, París.

El análisis debe, pues, centrarse en cuatro cuestiones principales:

- ¿qué actividades preventivas y/o preparatorias deben planearse ya en tiempo de paz?;
- acción de urgencia: ¿cuándo emprenderla, por qué y cómo y de qué manera traspasar la responsabilidad de la misma?;
- ¿Cuáles son los diferentes aspectos de la rehabilitación en el transcurso y al término del conflicto?;
- ¿qué hacer cuando «estalla» finalmente la paz y se acallan los cañones (última etapa de la relación «urgencia-desarrollo»)?

2. Una estructura particular: el CICR

La índole *particular* del Comité Internacional de la Cruz Roja influye, claro está, en nuestro punto de vista. A pesar de su carácter no gubernamental, la organización ha asumido sus cometidos gracias a la voluntad de los 185 Estados Partes en los Convenios de Ginebra, así como de los signatarios de los Protocolos adicionales de 1977. Por otra parte, el CICR forma parte de una «galaxia» mucho mayor, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, integrado por el CICR, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación. En el marco de este Movimiento, el CICR desempeña un cometido particular en situaciones de conflicto. El Movimiento Internacional se guía por una ética clara y precisa, basada en los **Principios Fundamentales**, de los cuales los más importantes son los de humanidad, neutralidad, imparcialidad, independencia y universalidad. La protección de las víctimas de los conflictos armados, uno de cuyos componentes es la asistencia, es, desde hace 150 años, la razón de ser del CICR.

3. Sociedades destrutturadas por los conflictos

En las guerras actuales, lo que se combate son las vivencias y las experiencias de los seres humanos, en cuanto al desarrollo económico y social, adquiridas a menudo duramente con el sudor de su frente. Bastan unos bombardeos, el paso de tanques, algunos enfrentamientos con armas de fuego o con armas blancas, y no queda más que muerte, dolor y desolación. Hasta mediados de la década de los ochenta, las cosas eran relativamente sencillas: había soldados y civiles. Desde entonces, las

normas parecen haber desaparecido. Todo el mundo da y recibe la muerte. Asistimos a un retorno de las antiguas guerras que precedieron a la aparición de los Estados-naciones, en las que se mataba al otro simplemente porque era otro, en las que el objetivo era destruir más bien que ganar. Las fracturas político-étnicas, clánicas y mafiosas comienzan progresivamente a triunfar sobre la ideología y la geopolítica. Las sociedades caen «enfermas de la guerra». ¿Qué acciones planear, teniendo en cuenta tales circunstancias?

II. ANTES DEL DESASTRE, ¿QUÉ PREVENCIÓN Y QUÉ PREPARACIÓN?

1. Prevenir la crisis: los peligros del «mal desarrollo»

La debilidad de las economías es, tanto en el Sur como en el Norte y en el Este, uno de los principales factores que contribuyen a agravar los riesgos de disturbios. Ello menoscaba, además, su aptitud para afrontar los retos en la prevención de las catástrofes, así como su capacidad de actuación. Salvo contadas excepciones, la situación ha empeorado por doquier: nivel de vida en degradación, aumentando así cada vez más el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza; crecimiento demográfico que agrava el deterioro de las condiciones de producción en las zonas rurales, acelera la urbanización a menudo poco o mal controlada, acrecienta la presión sobre los ecosistemas cada vez más frágiles, exacerba los conflictos entre agricultores y nómadas y aumenta los riesgos de enfrentamientos etnopolíticos.

Bajo la influencia del Banco Mundial, los programas de ajuste estructural posibilitan un saneamiento, por cierto necesario, de las administraciones: pero ello, desafortunadamente, no conlleva una mejora del servicio público; muy al contrario. Las primeras víctimas de estos programas son los sectores sociales, los servicios de salud y de educación... ¡y las actividades de prevención y de preparación para casos de desastre! ¿Así pues, qué vemos? El aumento de la pobreza propicia el desarrollo de la criminalidad y engendra inseguridad, violencia, odios que son canalizados por las fuerzas ultranacionalistas, fanáticas, tribales, fundamentalistas. Se pone en marcha el círculo vicioso de la rebelión y de la represión. A los microenfrentamientos geoestratégicos que acompañan al macroconflicto Este-Oeste sucede una multitud de estallidos dimanante del «mal desa-

rrollo». Frente a esta crisis planetaria mayor, con demasiada frecuencia solo responden los apósitos de los «médicos de la urgencia», el maíz de la asistencia alimentaria y esas mezclas cada vez más detonantes militar-político-humanitarias.

En este contexto, las actividades de desarrollo, la organización de redes de apoyo en favor de los excluidos económicos, la creación de bancos de sangre, las campañas de lucha contra el SIDA, la animación de movimientos juveniles, etc... son intentos, por parte de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en numerosos países, de sostener algunos servicios vitales y de contribuir a potenciar las dinámicas socioeconómicas positivas.

2. Ciertas estrategias de desarrollo aumentan la vulnerabilidad

Algunos fenómenos entrañan ineluctablemente una disminución de la disponibilidad de recursos (renovables o no) por persona. Así, por ejemplo, el crecimiento demográfico. Estas dinámicas originan desequilibrios y acrecientan los riesgos de conflicto. Desafortunadamente, algunas políticas de desarrollo van en el mismo sentido; aumentan la vulnerabilidad de las Sociedades, haciéndolas inaptas para afrontar las crisis. En muchos conflictos y crisis, el CICR ha comprobado los efectos, a menudo dramáticos, de tales políticas. He aquí algunos ejemplos para ilustrar lo dicho.

● *Estrategias de desarrollo que aumentan la vulnerabilidad alimentaria de los agricultores*

1980, alto Casamance (Senegal): la sequía causó nuevos estragos. Los graneros de los agricultores mandingues, que habían reducido la superficie de los cultivos comestibles y concentrado todos sus esfuerzos en la producción de algodón, distribuido por la sociedad algodonera, estaban casi vacíos. En la misma zona, la minoría *toucouleur*, sedentaria desde hacía poco tiempo, había sido mucho menos permeable a las sirenas de la difusión. ¡Un poco de algodón, por supuesto, pero prioridad al mijo y al sorgo! Resultado: los graneros estaban todavía casi llenos. Si la crisis actual del bajo Casamance se extendiera a Tambacunda, habría en ésta una población mayoritaria muy vulnerable desde un punto de vista alimentario y un grupo étnico minoritario libre de necesidades. ¿Cuáles podrían ser las consecuencias de tal desequilibrio?

● ***Acciones de desarrollo coercitivas de resultado catastrófico***

Nampula (Mozambique), a comienzos de los años 1992-1993. Tras la firma del Acuerdo de Paz, las reformas económicas permitieron un liberalismo cada vez mayor. Las poderosas sociedades comerciales recurrieron nuevamente a los métodos seguidos en el período colonial: siembra forzada de grandes superficies con cultivos rentables (nuevamente el algodón), prevención de la tala de anacardos (nuez de cayú), limitación casi obligatoria de las superficies de cultivos comestibles (cereales o leguminosas). En este contexto, el único cultivo posible es la mandioca, con su largo ciclo productivo (8-12 meses), su capacidad para crecer a la sombra de árboles frutales y sus malas características nutritivas. En tal sistema, esta política ha dado y sigue dando paso a la malnutrición, al kwashiorkor y a la descapitalización de las economías rurales duramente afectadas ya por más de un decenio de guerra civil. ¿Cómo va influir esta situación en la estabilidad del país en los albores de la postguerra civil?

● ***Desastrosas políticas de desarrollo desde el punto de vista ecológico:***

El caso de las carreteras transamazónicas y de las concesiones agrícolas que las bordean no es nuevo. Uno de los pulmones del planeta es abandonado a la suerte que le deparen las excavadoras de los grandes terratenientes y, luego, sus ganados bovinos, mientras que los habitantes nativos, los indios, son asesinados por las milicias privadas. Un día, éstos o sus descendientes, si sobreviven, podrían muy bien empuñar el machete o el kalashnikov, versión moderna de las cerbatanas y de las flechitas de curare tradicionales...

● ***Opciones de desarrollo que llevan la economía de un país a un grado de extrema dependencia:***

A la vista de los grandes perímetros algodoneros de algunos países de la ex URSS, pueden hacerse dos preguntas. Una está relacionada con el costo ambiental de tales unidades de producción (deseccamiento del mar Aral, pulverización, por medio de aviones, con productos a menudo muy tóxicos, etc...). La otra se refiere a la viabilidad de tales sistemas fuera de una economía centralizada y planificada que caracterizaba a la URSS. Producción en una zona, transformación en otra, recursos alimentarios procedentes de una tercera. ¿Qué ocurre tras el desmantelamiento de la URSS? Pueden calificarse de catastróficas las consecuencias por lo que atañe a relaciones económicas en el imperio fragmentado (en el mejor de los casos, «tirantez política» y, en el peor de los casos, una «línea de

confrontación»). Tashkent: zona productora de algodón, se encuentra aislada de los mercados para las fibras y de las sucursales de aprovisionamiento para su alimentación.

3. Aprovechar la paz para modificar los comportamientos

En tales contextos de gran vulnerabilidad, es indispensable propiciar los reflejos humanitarios para que puedan funcionar cuando sobreviene la crisis. El CICR, en colaboración con los otros componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, intenta recordar a los diversos agentes (cuerpos militares constituidos o grupos de guerrilleros) sus deberes y sus responsabilidades, tal como se especifica en el derecho internacional humanitario (Convenios de Ginebra de 1949, Protocolos adicionales de 1977). Diversos expertos, toda una compilación de textos y de material didáctico se movilizan en los cuatro continentes en crisis, beneficiando cada año a miles de personas armadas. Esta actividad, denominada **«Difusión»** es fundamental, pues es el único instrumento del que disponemos para tratar de evitar lo irreparable. De hecho, hay que intentarlo todo para impedir que, en tiempo de guerra, se cometan actos que echarían por tierra todo esfuerzo de conciliación, atrocidades que harían vana toda tentativa de negociación. El logro de un eventual «retorno a la paz» puede depender, a veces, de lo que la memoria retiene en los momentos de la guerra.

¿Con qué resultado? Frente a Ruanda, Liberia o ex Yugoslavia, cabe plantearse la pregunta. Sin embargo, en medio de horrores, unos ínfimos destellos de humanidad nos han mostrado cada vez que no todos los esfuerzos desplegados han sido vanos... Delegados y ambulancias cruzan las líneas del frente, los heridos reciben asistencia, los prisioneros son visitados y sus datos registrados, cesan los malos tratos en las prisiones, la asistencia alimentaria se distribuye en plena zona conflictiva... Pequeños gestos ... **«Una luz en las tinieblas»**.

4. Formar para afrontar las crisis

Uno de los debates más candentes actualmente en el «mundo del desarrollo» es el relativo a la «participación popular en el proceso de desarrollo», proceso que va de la fase de determinación a las fases de

evaluación pasando, claro está, por la realización. En el marco de la acción de urgencia, los avances metodológicos han sido mucho más lentos. ¿Cuántas veces los equipos con blusa blanca y estetoscopio al cuello no han aparecido así como caídos del cielo ante una población estupefacta y han intentado trabajar sin apoyarse en los recursos humanos y sociales existentes? Querer invertir el sentido de este proceso es, ante todo, decidir formar a mujeres y hombres de esta sociedad civil para afrontar las situaciones de catástrofe. El CICR, en colaboración con numerosas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como con su Federación, ha trazado una estrategia de formación para socorristas y administradores de la acción de urgencia. Pero queda aún mucho por hacer.

Otros agentes importantes colaboran también en el ámbito de la «prevención/previsión» de las catástrofes y es necesario desplegar actividades de instituciones internacionales, como el Centro Asiático de Prevención de Catástrofes, la UNDRR o el Departamento de Asuntos Humanitarios, en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales. Las ONG, tanto las del Norte como las del Sur, desempeñan un cometido primordial y crucial en esta carrera contra reloj, que se juega entre la humanidad y su planeta en plena crisis.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja debe seguir, en todo caso, centrando sus esfuerzos en «minimizar los daños», es decir, en la formación de mujeres y de hombres en materia de prevención y gestión de los desastres, sean éstos naturales (cometido de la Federación) o estén relacionados con un conflicto (ámbito de intervención del CICR).

5. Por una política de información operacional sobre situaciones de crisis o «crisis potencial»

Uno de los elementos clave de la prevención de los desastres y de la calidad de las intervenciones (preparación de los recursos humanos y de los medios necesarios para afrontar las crisis) es la información disponible acerca de los sistemas «de riesgo». **De hecho, ¡cuántos errores no se han cometido simplemente porque «no se sabía»!**

Es indispensable que los equipos de intervención puedan disponer muy rápidamente de mapas generales y temáticos, informes, notas sobre el estado de las reservas y datos etnosociológicos. La constitución de estos bancos de datos durante las acciones de desarrollo mejorarían considera-

blemente el trabajo cuando debe emprenderse una acción de urgencia que estará posteriormente relacionada con un programa de rehabilitación. Prácticamente no existe situación alguna sobre la que no haya nada escrito. Pero, ¿dónde encontrar información cuando hay que movilizarse de inmediato sobre un terreno nuevo, con otra cultura y un clima diferente? Así, queda por hacer un importante trabajo preparatorio para facilitar el acceso a esas informaciones, labor a la que felizmente contribuye la evolución de las tecnologías de comunicación y de información (bancos de datos, red INTERNET, etc.).

6. Localizar la crisis con suficiente antelación: sistemas de alerta temprana

Quienes tuvieron la oportunidad de establecer y seguir de cerca el funcionamiento de los sistemas de alarma temprana recuerdan el evidente interés de estos dispositivos, pero también sus límites. Hay actualmente varios sistemas que funcionan a diferentes escalas espaciales. El sistema de la FAO cubre todo el mundo. El FEWS (Famine Early Warning System) de la USAID opera a escala zonal. Otros funcionan a escala nacional e incluso, a veces, local. Algunos utilizan esencialmente datos satelitales, mientras que otros únicamente datos climatológicos y agronómicos. Los más eficaces son, sin duda, los que combinan las diferentes disciplinas, incluidas las ciencias sociales, particularmente los análisis de curva de precios y de fenómenos económicos, tales como las ventas anormales de ganado o las actividades desatinadas. Algunos sistemas de alerta temprana son por tema, particularmente todos los sistemas de lucha contra los acrididos². Bien utilizados, los grandes sistemas FAO o FEWS, o las redes anti-langostas son sumamente útiles para seguir las grandes tendencias y hacer que ciertos indicadores marquen anaranjado y/o rojo. Sin embargo, estos sistemas funcionan, raras veces, a nivel micro-local. La concepción de los sistemas locales de alerta temprana suelen tropezar con una ausencia de referencias locales. Solo estudios específicos permiten disponer de esa base de referencia indispensable para la instalación de eficaces sistemas de alarma temprana. Además, hay que contar con los medios para manejarlos, la metodología para realizarlos de

² Se trata de redes que descubren, analizan el comportamiento de las diferentes especies de saltamontes, grillos, langostas, y que realizan programas de lucha contra estos insectos.

manera adecuada y la capacidad para utilizarlos. Algunas ONG lo han intentado..., habrá que evaluar sus esfuerzos.

El establecimiento y el funcionamiento de los sistemas de alerta temprana nacionales o locales son, en efecto, muy onerosos y la «amortización» de tales inversiones no es inmediata. De hecho, hay que esperar hasta que haya una catástrofe para la cual el sistema deberá haber dado la alerta con suficiente antelación y que la intervención eficaz haya podido evitar la degradación de la situación para darse cuenta de la eficacia del dispositivo. Éste es un ámbito al que deberían prestar mayor interés los donantes y los planificadores del desarrollo.

El CICR tiene, además de un acceso con regularidad a los grandes sistemas de alerta temprana arriba citados, su propio SAT, basado en una red de delegaciones zonales cuya razón de ser es, entre otras cosas, sondear de manera permanente «el planeta de crisis venideras». La yuxtaposición regular del mapa de las zonas frágiles, desde un punto de vista alimentario y económico, con el de las regiones muy expuestas (geopolítica, tensiones intercomunitarias) es uno de los ejercicios básicos del sistema de alerta temprana del CICR.

7. Actuar con rapidez: estrategias de constitución de reservas de urgencia

Los sistemas para detectar las crisis son interesantes solamente si a una **«alarma temprana»** se responde con una **«acción rápida»**.

Pueden funcionar varios mecanismos de asistencia alimentaria, desde la importación de ayuda mediante los grandes programas del PMA, de la Unión Europea o de USAID hasta los sistemas de transferencia de reservas en previsión de casos de catástrofe que se podrían haber constituido en el marco de estructuras zonales (club de Sahel, coordinación de los países de África austral, etc...) y/o sobre la base de fondos de compensación (la ayuda alimentaria puede venderse parcialmente en el marco de operaciones de estabilización de precios, y los beneficios sirven para reconstituir las reservas o para financiar las acciones destinadas a potenciar la seguridad alimentaria).

Las estrategias zonales para constituir las reservas de urgencia tropiezan con muchos problemas técnicos (productos perecederos, inadecuadas condiciones de almacenamiento). Además, los costos de almacenamiento son elevados, como lo evidencian las dificultades de la Unión Europea por lo que respecta a sus excedentes.

La disponibilidad de la asistencia alimentaria está, desafortunadamente, íntimamente relacionada con las circunstancias políticas. Ya ni se cuentan los desastres para los cuales la alarma se dio a tiempo, pero la respuesta fue muy tardía cuando la opinión pública comenzó a movilizarse ante la atrocidad de las imágenes presentadas en las pantallas: Etiopía, 1983-1984; Somalia, 1992, etc... En algunos casos, la respuesta simplemente no llegó, pues consideraciones políticas o el desinterés impidieron hacer valer el derecho a la asistencia humanitaria de urgencia en ciertos conflictos olvidados.

III. ¿EN MEDIO DE HORRORES, QUÉ ACCIONES?

1. El espectro del hambre

En zonas cada vez más amplias, se registra una regresión en el ámbito del desarrollo económico a causa de las tensiones o de los conflictos. Las infraestructuras son destruidas por la guerra, los servicios desmantelados y los mercados ya no son abastecidos. Y lo que es más grave aun, las cosechas son, a veces, quemadas o saqueadas por hombres armados o por multitudes desplazadas a causa de un conflicto. Ni siquiera se pueden arar ni sembrar las tierras, debido al elevadísimo grado de inseguridad o al recrudescimiento de las actividades militares en el período normal de las labores agrícolas. Las reservas son destruidas o utilizadas como último recurso para no morir de hambre. Se mata el ganado, es diezmado por la epidemia o es incapaz de llegar a las zonas tradicionales de pastoreo.

Los sistemas habituales de seguridad alimentaria ya no funcionan. Sobreviene la menor inclemencia climática, y es el final. Resultado: en los casos extremos, la hambruna y las filas de campesinos que se desplazan hacia las ciudades, los campamentos de refugiados y los puestos de distribución de alimentos.

La respuesta clásica, y a menudo indispensable, a los problemas de nutrición es la asistencia alimentaria, acompañada de una asistencia médica. El CICR ha movilizad, en el transcurso de los últimos 15 años, millones de toneladas de víveres, en favor de millones de víctimas de conflictos: fueron las grandes operaciones en la frontera jemer-tailandesa, 1979-1981; las de Etiopía, 1985-1986; de Angola y Sudán, 1986-1991 y, posteriormente, 1993-1994; de Somalia, 1991-1993; de Mozambique,

1992-1993; de Ruanda, 1992 a 1994; sin olvidarse de ex Yugoslavia, Liberia, el Cáucaso, etc...

Pero la asistencia alimentaria tiene sus límites y comporta no pocos riesgos, que el CICR ha podido comprobar sobre el terreno. Entre los efectos adversos más frecuentes, cabe mencionar:

- la aparición del síndrome de dependencia con respecto a la ayuda, en cuanto las distribuciones alimentarias comienzan a ser considerables y se prolongan por mucho tiempo;
- la integración de la asistencia alimentaria y de la asistencia gratuita en general, por parte de la población, en sus estrategias de supervivencia; esto suele dar lugar a la disminución de las reservas de urgencia de alimentos y de semillas, y los campesinos acaban por acostumbrarse a que la ayuda pallee las inclemencias del clima y otros factores de crisis;
- la influencia negativa sobre la dinámica de reactivación de la producción agrícola que induce, mediante la caída de precios de los productos comestibles, la llegada masiva de víveres gratuitos.

Es necesario que haya acciones que permitan a las víctimas vivir hoy y sobrevivir mañana. El CICR ha elaborado un instrumento particular para evaluar las necesidades y los métodos más apropiados para lograrlo: **el equipo pluridisciplinario integrado por personal enfermero, nutricionistas, agrónomos, ingenieros sanitarios, expertos en logística y delegados polivalentes**. Su cometido específico es analizar la problemática de protección de ciertas categorías de víctimas a las que el CICR presta particular atención: los prisioneros de guerra, los detenidos de seguridad, etc...

El enfoque de los nutricionistas y de los agrónomos del CICR se funda en una sencilla hipótesis de base: la subalimentación proviene de la imposibilidad de tener acceso a los alimentos. Si se espera que los indicadores antropométricos clásicos (peso-talla, peso-edad, etc.) permitan localizar la malnutrición, no cabe duda de que la intervención llegará, por lo general, demasiado tarde. Llegado cierto punto, y particularmente cuando se emprende la acción con retraso, la única solución posible es la intervención alimentaria masiva con su gama de distribuciones generales, centros de alimentación suplementaria y correspondientes centros terapéuticos de rehabilitación nutricional. Por más útiles y necesarios que sean, los programas de asistencia alimentaria son tan solo una respuesta bien precaria a las situaciones de crisis alimentaria.

2. Rehabilitación de urgencia en tiempo de guerra: algunas esperanzas

Los planes de acción trazados tras las misiones multidisciplinarias que efectúan los agrónomos y nutricionistas deberán, pues, incluir, en el marco de la urgencia y paralelamente a la asistencia alimentaria, las primeras bases de la rehabilitación. Para algunos programas, la asistencia alimentaria puede convertirse, incluso, en parte integrante de una política de redinamización del campesinado, permitiendo a los agricultores permanecer en su terruño.

El CICR deberá determinar, lo más pronto posible, los problemas alimentarios potenciales, y ello incluso en pleno conflicto. Seguidamente, habrá que intentar abordar las causas de una hambruna previsible. La estrategia de intervención se fundamenta, a menudo, en el aporte complementario y coordinado de asistencia alimentaria («**stay alive today**») y de apoyos a la rehabilitación de las dinámicas de producción («**survive tomorrow**»). Las experiencias en Somalia, Sudán, Mozambique, Angola, Ruanda, Liberia y Yugoslavia demuestran la gran eficacia de tal enfoque.

La misma reflexión es válida también para otros ámbitos. La renovación de los sistemas de agua de las comunidades urbanas sitiadas, la excavación de pozos en las zonas donde los recursos de agua han resultado destruidos por el paso de tanques y el apoyo a los sistemas públicos de salud aislados de todo abastecimiento de medicamentos por una línea de frente permiten a la población, cuando se escucha aún el tronar de los cañones, abrigar nuevamente algunas esperanzas. Sin ello, las personas no tendrían más alternativa que huir o morir.

IV. HACER REVERDECER LAS RUINAS: OBJETIVOS Y MÉTODOS DE LA REHABILITACIÓN

1. Racionalidad de la rehabilitación de urgencia

El enfoque conjunto «asistencia alimentaria-rehabilitación agrícola de urgencia» puede surtir un efecto preventivo o, al menos, servir para limitar la degradación en curso: los objetivos de la rehabilitación agrícola de urgencia son, pues, los siguientes:

- **prevenir o limitar la degradación** (es el principio «care and maintenance», proteger y mantener, aplicado no a las personas, sino a la capacidad productora de las sociedades rurales);
- **acelerar el retorno a una capacidad productora** tras un período de descapitalización acelerada de las economías rurales gravemente afectadas por la guerra;
- **propiciar la restauración de los sistemas de seguridad alimentaria**, particularmente favoreciendo la reconstitución de reservas alimentarias y de semillas para casos de desastre;
- **restituir a los productores su dignidad**, que ha podido ser pisoteada durante las horas de espera en los lugares de distribución alimentaria, a menudo humillantes.

Cada vez más, debido a la prolongación de las guerras, la lógica «urgencia vinculada a un conflicto» es, o debe ser, reemplazada por otra: el apoyo a las estrategias de supervivencia de la población en caso de guerra prolongada. En efecto, los decenios de enfrentamientos en Angola y Sudán y los años de destrucción y de congelación económica en ex Yugoslavia requieren una respuesta diferente de la asistencia alimentaria e incluso de la distribución de semillas. ¿Cómo, por ejemplo, reemplazar los recursos alimentarios que aportaba la explotación ganadera en una sociedad agropecuaria que ha perdido todo el ganado? Es indispensable concebir, experimentar y probar nuevos métodos a escala real.

2. Concepto clave: apoyo a las estrategias de supervivencia

Las más de las sociedades se han constituido en contextos aleatorios desde todo punto de vista: riesgos climáticos, frágil seguridad alimentaria, inciertas relaciones con otras comunidades, etc. Ha habido que establecer impresionantes mecanismos para limitar los riesgos y administrar las situaciones de crisis. Las sociedades y los grupos humanos que no lo habían hecho han desaparecido. Para el CICR se trata de apoyar esos mecanismos en medio del conflicto o tras el cese de la crisis. Para ilustrar lo que precede, cabe citar algunos ejemplos:

Sudán

En la austera cuenca de la depresión del Nilo blanco en Sudán, las estrategias de supervivencia de los dinka y los nuer se basan en 5 pilares

tradicionales: cría de ganado, recolección, pesca, trueque, a los que habría que añadir ahora la asistencia alimentaria. Estos mecanismos de respuesta en un entorno hostil requieren una gestión muy amplia de las superficies importantes poco pobladas. Las grandes concentraciones de población aíslan, a veces, de manera duradera, a los habitantes de sus territorios-recursos, dando paso a un incremento de la vulnerabilidad. Ya en 1988, el CICR había optado por apoyar la capacidad de producción de los sudaneses, particularmente emprendiendo un gran programa veterinario. Esta estrategia, reanudada en 1993, evidenció todo su interés.

Somalia

En los sistemas agroecológicos muy diversificados de este país, que van del pastoreo nómada puro a las prácticas esencialmente agrarias, pasando por la amplia gama de modalidades agropecuarias y pesqueras de explotación del entorno, la guerra ha menoscabado los recursos alimentarios de manera específica. Ya en los comienzos del conflicto, el CICR analizó la problemática teniendo en cuenta esta diversidad: en zona ganadera, protección de los ganados sobrevivientes contra las grandes epidemias y aplicación de medidas sanitarias para aumentar su productividad. En el sur, más húmedo, distribución de semillas y de aperos. Por último, a lo largo de las costas y de los cursos de agua, apoyo a las comunidades de pescadores mediante la entrega de sedales y anzuelos.

Mozambique

Se descubrió la riqueza del saber tradicional en el ámbito de las plantas alimentarias silvestres existentes en el ecosistema. Esenciales para la supervivencia de los habitantes en períodos difíciles, estos recursos naturales no son inagotables y necesitan, por lo tanto, regenerarse. La asistencia alimentaria permite que estos productos forestales no se agoten a causa de una explotación excesiva. Así son preservados durante la temporada de fácil acceso a las zonas concernidas, quedando disponibles para la estación de lluvias o en caso de que se reanude el conflicto, cuando la distribución de la ayuda vuelve a ser problemática.

Europa del Este

Aunque ya es considerable la experiencia del CICR en el ámbito del apoyo a las estrategias de supervivencia en la zona tropical, queda mucho por descubrir con respecto a las situaciones conflictivas en los países «desarrollados». Sin embargo, desde hace 2 años, el CICR ha adquirido, en ex Yugoslavia y en los países de la ex Unión Soviética, cierta experiencia

en esas zonas, donde los estilos de vida y las condiciones de producción se asemejan, a menudo, a los nuestros. Se han trazado programas de apoyo a la agricultura y para la estimulación de unidades de producción. En este contexto específico, la experiencia demuestra que es vital que todas las partes sigan considerando a la Institución como una organización neutral.

Como conclusión

La clave del éxito de los programas de rehabilitación agrícola de urgencia es dictaminada por su propia índole. Si se trazan en las precarias condiciones de la urgencia, podrán beneficiarse muy raras veces de las estructuras clásicas de gestión y de difusión de las acciones agrícolas. Por lo tanto, es necesario que, desde un comienzo, los programas se apoyen en el saber endógeno y en las prácticas tradicionales. Se requieren, pues, estrategias bastante diversificadas, teniendo muy en cuenta la diversidad microlocal. Para conectar con estas estrategias campesinas tradicionales, por lo que atañe tanto a su diversidad geográfica como a su adaptabilidad a los inconvenientes, hay que saber analizarlas; es un ámbito metodológico en el que los encargados de la urgencia y del desarrollo deben converger e intercambiar.

V. RECONSTRUIR SOBRE LAS CENIZAS: EL DESARROLLO TRAS EL DESASTRE

1. Crisis pasadas y vulnerabilidad futura

Es bien conocida ya la relación entre pobreza, guerra y vulnerabilidad. Todos los seres humanos no son iguales frente a una catástrofe y las crisis agravan aun las disparidades. Es grande el riesgo de que resurjan los signos de la desigualdad creciente y de la dialéctica «enriquecimiento rápido de algunos aprovechados/miseria galopante para la mayoría». También se observa que se acelera la explotación minera de los recursos naturales, a menudo ya degradados por el conflicto y sus consecuencias (población desplazada que ha deforestado totalmente el suroeste de Ruanda y la zona de Gomá en Zaire, por ejemplo).

Tras la crisis, suele haber períodos de gran invención social, de redistribución de cartas según esquemas que antes entraban en lo posible. Pero esos momentos privilegiados también pueden dar paso al desorden, a la criminalidad, al despilfarro, a la reaparición de flagrantes injusticias...

condiciones propicias todas ellas para que se reanude la crisis. Deben ser irreprochables la vigilancia, y la generosidad de quienes deseen contribuir a la recuperación de esos pueblos heridos y de esas zonas devastadas.

Para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, este período es también el de un desafío capital: la constitución de un espíritu y de una capacidad de acción humanitaria en una comunidad que tiene heridas aún abiertas. Olvidar el odio recordando los actos positivos de los voluntarios de la Cruz Roja en un conflicto; reconstruir un mundo en el que la «ayuda mutua» tiene un sentido, pensando en quienes corrían bajo las balas para socorrer a los heridos, fuese cual fuese su bando; estrechar nuevamente los lazos entre comunidades y volver a hacer funcionar la solidaridad en torno a proyectos como los realizados por el CICR en los momentos sombríos.

2. Para los encargados de la urgencia: prever y preparar el relevo

Algunas grandes organizaciones, como OXFAM, tienen, a la vez, departamentos especializados para la fase de urgencia y otros implicados en acciones a largo plazo. Siempre que el cese de la crisis aguda y su interés en los medios de comunicación no agoten los fondos disponibles, tales instituciones pueden pasar, sin inconvenientes, de la fase de «urgencia» a las etapas de rehabilitación y de desarrollo.

El cometido del CICR es limitado, puesto que lo desempeña esencialmente en tiempo de conflicto. Afortunadamente, muchos conflictos tienen un final «feliz»: la paz, que da lugar normalmente a la retirada de los encargados de la urgencia. Seguidamente, habrá que encontrar a otros colaboradores para que se encarguen de las actividades de rehabilitación de urgencia y las orienten hacia acciones de desarrollo, sus métodos y sus objetivos específicos. Cabe citar varios casos:

- *caso preferido por el CICR*: la Sociedad Nacional del país concernido decide reanudar las actividades (sola o con el respaldo de la Federación); así, los programas médicos, sociales, de difusión del DIH, de búsqueda de familiares separados a causa del conflicto, etc., emprendidos durante la guerra pueden proseguir y adaptarse a las exigencias del desarrollo;
- *caso raro*: las estructuras nacionales (Ministerios) deciden reanudar y encargarse, por sí mismas, de realizar los programas; dado que la paz existe, esos Ministerios y sus dependencias provinciales tienen

teóricamente la posibilidad de ir a todas las partes (lo que no siempre ha sido posible durante el conflicto, incita al CICR a desempeñar su cometido de intermediario neutral e independiente);

- *caso más frecuente*: una ONG o, muy raras veces, un organismo de las Naciones Unidas, se interesa por reanudar el programa o encargarse de una zona específica.

El reemplazo del CICR por otra organización resulta, a menudo, difícil. De hecho, asumir el relevo de tales actividades requiere que se establezca una confianza entre el nuevo encargado de la acción y la población. Y no porque el CICR puede aportar el material necesario para los primeros meses de actividad de la ONG interesada, las cosas resultan necesariamente bien. La experiencia nos ha inducido a adoptar el concepto de **incubación**, proceso durante el cual la Sociedad Nacional o la ONG interesada trabaja durante cierto tiempo bajo la dirección del CICR para familiarizarse con el contexto y entrevistarse con los interlocutores. Este concepto se experimentó con éxito en Somalia y Mozambique, y el CICR debe continuar en esa dirección.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja suelen ser las únicas estructuras cuasi no gubernamentales de la sociedad civil, en ausencia de una red asociativa real, a menudo inexistente y, en el mejor de los casos, en formación. Por ello, su cometido en las fases posconflictivas es tanto más fundamental. Frente a lo que está en juego, y teniendo en cuenta la capacidad de absorción a menudo limitada de las Sociedades Nacionales operantes, se comprende mejor la importancia de una política de desarrollo de estas instituciones. Esto puede y debe, en gran medida, hacerse «en frío», fuera de los contextos conflictivos. Es entonces cuando el cometido de la Federación cobra toda su dimensión. Es indispensable elaborar también para las Sociedades Nacionales estrategias de desarrollo «en caliente», en pleno conflicto. El CICR, con el apoyo de los otros componentes del Movimiento, debe continuar los esfuerzos emprendidos en esa dirección.

VI. FRENTE A NOSOTROS, MAÑANA: EL PLANETA DE TODOS LOS PELIGROS

1. Hay que lograr una visión general estratégica

La lectura cotidiana del periódico o la escucha del noticiario televisivo suele ser bastante deprimente. Resulta cada vez más evidente que, en el

«planeta de las crisis», hay un espacio-tiempo continuo que comienza mucho antes de que estalle la crisis y se prolonga mucho después de que ésta haya cesado. Se empiezan a comprender bien los elementos determinantes de la misma, sus factores apaciguantes o agravantes. Asimismo, se conocen bien los catalizadores de la paz y los factores de la guerra, así como las dificultades para restablecer la primera sobre las ruinas y los odios desatados por la segunda.

Los instrumentos de diagnóstico elaborados por los protagonistas del desarrollo, las reflexiones sobre las vulnerabilidades diferenciadas comprobadas en las acciones de urgencia, y el arma pacífica que es el derecho internacional humanitario pueden y deben conciliarse.

Para resumir y cotejando los métodos de trabajo de instituciones, tales como la ONU o las ONG y los del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se podría presentar esquemáticamente el concepto de continuidad «urgencia-desarrollo» de la siguiente manera:

RELACIÓN «URGENCIA-DESARROLLO»

	Fase	Actividades en el marco general (ONU, por ejemplo)	Actividades de los componentes del Movimiento
1	Desarrollo	<p>Programas de desarrollo económico y social.</p> <p>Actividades de prevención de desastres.</p> <p>Actividades de preparación para casos de desastre (análisis de los factores de vulnerabilidad de los sistemas, preparación de bases de datos, constitución de reservas de socorros).</p> <p>Instalación de los sistemas de alarma temprana.</p>	<p>Programas de apoyo a los grupos vulnerables, formación de socorristas, apoyo a los bancos de sangre, programas para la juventud, etc.</p> <p>Establecimiento de la red de delegaciones zonales del CICR.</p> <p>Difusión del DIH (denominada «difusión en frío»).</p> <p>Localización de bases de datos y preparación de informaciones sintetizadas.</p> <p>Desarrollo de la capacidad de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.</p> <p>Preparación para la urgencia de las Sociedades Nacionales (formación, establecimiento de infraestructuras logísticas, etc.).</p> <p>Análisis de los factores de riesgo; seguimiento de las situaciones por parte de la red de delegaciones zonales.</p>
2	Alarma temprana	Algunos parámetros están en rojo.	Alerta dada: envío de una misión de evaluación.
3	Urgencia	<p>Evaluación de la situación.</p> <p>Constitución del grupo de coordinación (DAH).</p> <p>Movilización de los recursos, elaboración del llamamiento consolidado.</p> <p>Puesta en marcha de los programas de urgencia.</p>	<p>Puesta en marcha de los programas de urgencia, de acciones para evitar una degradación adicional y de actividades de rehabilitación de urgencia.</p> <p>Difusión del DIH (denominada «difusión en caliente»).</p> <p>Movilización de los recursos.</p> <p>Continuación de las acciones de rehabilitación.</p>
4	Rehabilitación	<p>Movilización de los recursos.</p> <p>Preparación de las actividades de rehabilitación.</p>	Búsqueda de colaboradores que se encarguen de los programas y faciliten su evolución hacia «actividades de desarrollo».
5	Desarrollo	Reanudación de proyectos de desarrollo y de actividades de reconstrucción.	

2. Los grandes retos

El CICR dispone de un impresionante conjunto de competencias, informaciones y relevos, cuyo potencial, sin duda, no se ha utilizado plenamente. Muchos temas arriba presentados deben estudiarse aun más a fondo, a nivel tanto conceptual como operacional. Llegados a este punto, cabe observar algunos elementos importantes con respecto a los cuales reflexión y acción deben correr parejas.

A) El factor «tiempo»

Los agricultores lo dicen a menudo: hay que hacerse un aliado del tiempo, del tiempo que hace, que predetermina el tiempo para hacer, así como del tiempo que transcurre. Gran parte de la problemática «urgencia-desarrollo» depende de la relación con el tiempo. «Hacerlo rápidamente y hacerlo bien» o «hacerlo rápidamente o hacerlo bien» son algunas de esas ecuaciones temporales. «Hacerlo con tiempo» y, por lo tanto, «estar prevenidos y preparados» es otra. Último interrogante con respecto al tiempo: la durabilidad, los anglohablantes dicen «*sustainability*» (sustentabilidad), acciones emprendidas en la fase de urgencia cuando ésta se completa.

B) Utilización de los recursos humanos locales

Se empieza a comprender mucho mejor el hecho de que, incluso en la urgencia, nada puede funcionar realmente sin el asenso y la participación de la población concernida. Hacer que intervenga el cuerpo de bomberos sin apoyarse en los recursos humanos locales origina a menudo, en el mejor de los casos, un gran derroche y, en el peor de los casos, crasos errores. Es entonces cuando el concepto de «urgencia» está más lejos del de desarrollo. Así pues, mejorando la gestión de los recursos humanos y utilizando el saber tradicional y las competencias locales, se podrá encontrar uno de los nexos esenciales entre urgencia y desarrollo.

La fuerza del CICR, en las situaciones de conflicto, reside en la claridad de su cometido y en la red de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

C) Inversión en el conocimiento de los sistemas

Conocer mejor es prever mejor, prevenir mejor y actuar de manera más eficaz. Queda por hacer una ingente labor para recabar, procesar y sintetizar las informaciones necesarias relativas a los puntos neurálgicos

(pasados, presentes y futuros) del globo. Así, por ejemplo, todas las problemáticas humanitarias urbanas de las megápolis del Sur siguen siendo para nosotros «terra incognita».

D) El cuarteto presencia/difusión/protección/asistencia

Aunque la relación «asistencia-protección» ya se conoce bien, la fórmula completa del enfoque posible es menos conocida, tanto en su conjunto: «**presencia/difusión/protección/asistencia**» como con respecto a su aplicación en el tiempo: **antes y después de las crisis y durante las mismas**.

Es, sin duda, una de las cuestiones que estará en juego en los próximos años para el CICR, en particular, y para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en general.

François Grunewald, de nacionalidad francesa, es ingeniero agrónomo licenciado por el Instituto Nacional Agronómico de París-Grignon. Tras haber participado, durante 2 años, en la realización de proyectos de desarrollo en África subsahariana, trabajó 10 años en Asia efectuando, a la vez, largas misiones en Tailandia, Camboya, Laos y más cortas en la India, Vietnam, Nepal, Birmania y China. Después de este período como «agrónomo en el terreno» por cuenta de ONG (7 años), la ONU (3 años) e Instituciones de Investigación Agronómica (2 años), comenzó a prestar servicios para el CICR, en 1992, como agrónomo de la División General de Socorros. En ese contexto, ha efectuado numerosas misiones de evaluación, de trazado de programas de rehabilitación agrícola y de estudio de impactos en Somalia, Sudán, Mozambique, Angola, ex Yugoslavia, Ruanda y Afganistán. Es autor de varios artículos, en la prensa especializada, sobre Asia, medio ambiente, diversas cuestiones de agronomía tropical, sistemas de alarma temprana en agricultura.