

A photograph of a man in a green shirt using a long pole to lift a piece of debris from a damaged structure. The man is smiling and looking upwards. The background shows a dark, damaged interior with wooden beams and a large hole in the ceiling.

# **Informe Mundial sobre Desastres**

**2009**

**Resumen**

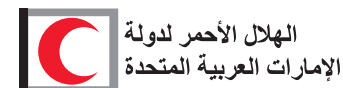
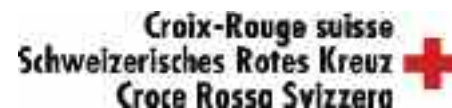
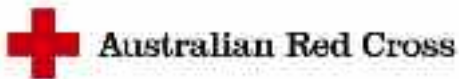


Federación Internacional de Sociedades  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja expresa su gratitud a las organizaciones que figuran a continuación por su respaldo y su compromiso con la presente publicación.



The Netherlands  **Red Cross**



Sociedad de la Media Luna Roja de los Emiratos Arabes Unidos

# Índice

Introducción _____	2
<b>Capítulo 1</b>	
Alerta temprana, acción temprana – Introducción _____	5
Recuadro – Tecnología y apoyo de los voluntarios a un SAT de Jamaica _____	9
<b>Capítulo 2</b>	
Los sistemas de alerta temprana centrados en la gente y el “último kilómetro” _____	10
Recuadro – La capacitación previa en ayuda psicosocial contribuye a la acción temprana _____	14
<b>Capítulo 3</b>	
Alerta temprana, acción temprana – De una escala temporal a otra _____	15
Recuadro – Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (DREF) _____	20
<b>Capítulo 4</b>	
Cambio climático y alerta temprana _____	21
Cuadro: Tendencias recientes y proyecciones de los fenómenos climáticos extremos en los que se observó una tendencia a finales de siglo XX _____	26
<b>Capítulo 5</b>	
Inseguridad alimentaria: ¿Qué hacer tras la alerta temprana? _____	27
Recuadro – La crisis de Níger en 2004-2005 – Enseñanzas sobre alerta temprana y acción temprana _____	31

# Alerta temprana, acción temprana: una asociación esencial para prevenir desastres

El año 2008 fue uno de los más devastadores en términos de peligros naturales y sus consecuencias. Aunque en gran medida esos peligros son inevitables, debido sobre todo a la creciente amenaza del cambio climático, sólo se convierten en desastres cuando rebasan la capacidad de los mecanismos de resistencia de las comunidades y éstas se ven en la imposibilidad de sobreponerse a sus impactos. En todo el mundo, las personas más expuestas a riesgos son aquellas más pobres y más vulnerables.

El informe de este año versa sobre dos aspectos esenciales de la reducción del riesgo de desastres: **alerta temprana y acción temprana**. En los 30 últimos años, el número de heridos y la pérdida de vidas y medios de subsistencia causados por desastres disminuyeron, lo que en parte obedece a la creación y el perfeccionamiento de sistemas de alerta temprana. Al respecto, los principales aportes procedieron de los avances científicos y tecnológicos, las técnicas de previsión y la difusión de la información. Aun así, es indispensable fomentar un enfoque más centrado en la gente para garantizar que las alertas captadas vía satélite, los modelos informáticos y las demás tecnologías lleguen a las comunidades en situación de riesgo y se tomen las medidas del caso.

El tsunami de 2004 centró la atención mundial en los sistemas de alerta temprana ya que en el Océano Índico no se disponía de ningún sistema de ese tipo y, aunque los tsunamis son fenómenos relativamente raros, hubo que lamentar la pérdida de miles de vidas. Entre los múltiples ejemplos de sistemas de alerta temprana contra peligros más frecuentes cabe destacar los sistemas de previsión de tormentas tropicales de Bangladesh y Cuba donde la alerta temprana basada en la comunidad se traduce en una evacuación rápida que permite salvar millares de vidas.

Mozambique avanzó mucho en lo que se refiere a vincular los sistemas de alerta temprana con la acción temprana. Tal como se señala en este informe, en el año 2000 los medios de comunicación de todo el mundo focalizaron su atención en las inundaciones y los dramáticos rescates en ese país. En 2007 y 2008 se registraron nuevamente graves inundaciones, pero el número de muertos fue mucho menor,

debido en parte al establecimiento de un eficiente sistema de alerta temprana, vinculado a la acción temprana en las comunidades.

Lamentablemente, los eficientes sistemas de alerta temprana aún no forman parte de la gestión de desastres ni de la reducción de riesgos a escala mundial. En los países en desarrollo escasean equipos, capacidades y recursos, mientras que en los países desarrollados se observa una falta de compromiso para establecer dichos sistemas y una insuficiente coordinación entre los numerosos actores.

Los sistemas de alerta temprana por sí solos no bastan para evitar que los peligros naturales se conviertan en desastres; la acción temprana es indispensable.

La *acción temprana* va más allá de la intervención de emergencia y abarca diversas escalas temporales; gracias a la creciente precisión de los pronósticos estacionales, puede tratarse de intervenir respecto a la previsión de inundaciones dentro de varios meses o de un ciclón en los días venideros. La acción temprana exige adoptar una óptica a largo plazo para analizar los patrones de riesgo, incorporar el saber local y obrar por reducir la vulnerabilidad de la población a los peligros. Esas actividades, en las que suelen participar millones de voluntarios de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, comprenden medidas destinadas a: reducir la pobreza y la propagación de enfermedades infecciosas; sancionar códigos de construcción más estrictos; aumentar la resiliencia de las comunidades y ayudarles a adaptarse a los riesgos del cambio climático.

Ahora bien, incluso en aquellos casos en que la alerta temprana es oportuna y la acción temprana está programada, la gente padece las desastrosas secuelas de los peligros naturales. Por ejemplo, en marzo de 2008, el Gobierno de Zimbabwe y organismos especializados de la ONU alertaron del rápido deterioro de la seguridad alimentaria por diversos motivos, entre ellos, la mala cosecha de 2007. Se hizo un llamamiento internacional de urgencia y, en octubre, miles de voluntarios de la Cruz Roja, en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos, comenzaron a distribuir alimentos en todo el país. Una vez más, la política y otros factores, junto con la terrible situación económica, comprometieron la labor de la comunidad humanitaria. A pesar de la alerta temprana y los esfuerzos en pro de una acción temprana, la mayoría de los zimbabwenses deberá afrontar otro año de carestía crónica.

La *acción temprana* es una inversión para el futuro y una solución mucho más eficaz a largo plazo que la mera intervención frente a emergencias. Ahora bien, al parecer, particulares, donantes, países y algunos miembros de la “comunidad humanitaria” todavía no aprendieron esa lección. Sigue habiendo demasiada resistencia al cambio, aunque cada vez hay más pruebas de que un dólar invertido en prevención permite ahorrar cuatro dólares en la intervención de emergencia. ¿Por qué no fijarnos objetivos audaces, tales como asignar a la reducción de desastres por lo menos el 20 por ciento de los recursos destinados a las intervenciones de emergencia?

*Alerta temprana y acción temprana* permiten salvar miles de vidas y medios de subsistencia, reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia. Reforzar las capacidades de las comunidades para prevenir y afrontar el impacto de los riesgos es una forma concreta de evitar que los desastres retrasen el desarrollo en los países más pobres. La Cruz Roja y la Media Luna Roja vienen actuando en este campo desde hace muchos años y, además de su intervención en situaciones de emergencia, apoyan a las comunidades para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante peligros. De ahí que nuestra labor corresponda y contribuya a las orientaciones y prioridades estratégicas de ámbito nacional e internacional, incluidos el Marco de Acción de Hyogo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En momentos en que el mundo atraviesa una coyuntura de fragilidad financiera, a la que se suman los crecientes retos y “sorpresas” que trae aparejados el cambio climático, debemos ampliar nuestras actividades de prevención que son las más eficaces para salvar vidas, proteger medios de subsistencia y preservar el desarrollo. *Alerta temprana y acción temprana* ofrecen posibilidades concretas de hacerlo, tanto a escala local como mundial.



Bekele Geleta  
Secretario General

# Alerta temprana, acción temprana

## Introducción

En febrero de 2000, los medios de comunicación de todo el planeta focalizaron su atención en Mozambique. La cobertura de prensa fue intensa a pesar de que las inundaciones en ese país se cobraron un número inferior de vidas en comparación con otros desastres recientes (Christie y Hanlon, 2001). Ahora bien, los medios de comunicación internacionales prácticamente no mencionaron las inundaciones de 2007 y 2008 porque no hubo sensacionales rescates por helicóptero y, además, en las primeras las víctimas mortales fueron menos de 30 y en las segundas sólo seis (EM-DAT).

¿Algo cambió en Mozambique entre 2000 y 2008? No cabe la menor duda pues se avanzó mucho en lo que respecta a vincular la alerta temprana con la acción temprana, tema del *Informe Mundial sobre Desastres* de este año. Las principales mejoras tienen que ver con la incorporación de sistemas de alerta temprana (SAT) centrados en la comunidad que permiten conjugar las capacidades mundial y nacional de alertar oportunamente de peligros naturales con medidas de acción temprana adoptadas por las propias comunidades expuestas a riesgos.

*¿Se puede transferir la experiencia de Mozambique a desastres que sobrevengan en otros países?*

La respuesta es afirmativa con la salvedad de que varios aspectos de los SAT centrados en la comunidad se pueden aplicar en otros contextos, pero no existe un sistema “único” que sea aplicable en todo tipo de situación.

*¿Se pueden mejorar aquellos sistemas de alerta temprana de ciclones e inundaciones que funcionan bien como los de Mozambique?* Aunque muchas comunidades mozambiqueñas ya reciben alertas y cuentan con la capacidad de evacuar a los vecinos y trasladarlos a refugios antes de que sobrevenga un desastre natural, subsiste la necesidad de actuar con mayor antelación. La acción temprana implica reducir la vulnerabilidad mediante actividades de reducción del riesgo tales como perfeccionar los códigos de construcción, planificar el uso de las tierras y acopiar medicamentos y mosquiteros.



Por último, ¿a partir de la experiencia de Mozambique, se puede deducir que los SAT evolucionaron lo suficiente como para impedir que los desastres naturales causen un gran número de muertes? La respuesta es un “no” rotundo; citemos como ejemplo las 138.000 víctimas mortales del ciclón Nargis que embistió Myanmar en 2008.

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres celebrada en Kobe, Japón, en 2005 y la Tercera Conferencia Internacional sobre Alerta Temprana, celebrada en Bonn, Alemania, en 2006 dieron lugar a notables avances en la vinculación de la alerta temprana con la acción temprana y la reducción del riesgo. En esos procesos se concluyó que la alerta temprana no se limita a producir alertas técnicamente precisas y que también abarca un sistema de elementos interrelacionados, a saber:

- conocimiento de los riesgos;
- control técnico y servicio de alerta;
- difusión y comunicación de alertas;
- capacidad de intervención y preparación para actuar (tanto de las autoridades como de la población en situación de riesgo).

Desastres recientes demostraron que las alertas técnicamente adecuadas de poco sirven sin una previa evaluación del riesgo, una difusión clara y una capacidad de intervención apropiada. Es esencial contar con un sistema de alerta centrado en la gente que no sólo comprenda los aspectos científicos y tecnológicos que sustentan la alerta sino también los aspectos sociales y psicológicos de la alerta y la acción tempranas, así como actividades orientadas a crear una cultura de prevención, en lugar de una cultura de intervención a corto plazo. Los hechos muestran que la devastación causada por el ciclón Nargis en Myanmar en 2008 no obedeció a deficiencias técnicas del SAT, pues el Servicio Meteorológico de Myanmar alertó en su debido momento, sino a deficiencias de otros elementos que contribuyen a la eficacia de la alerta temprana, en particular, las comunicaciones y la preparación en previsión de desastres.

La participación local debe comenzar por un cabal conocimiento de los riesgos; es importante que la gente pueda comparar los riesgos que conllevan los distintos peligros y establecer una base de datos y referencias locales que permitan seguir de cerca y medir mejor impactos y tendencias. Huelga decir que las autoridades y las comunidades locales pueden cumplir una función crucial en materia de comunicación y difusión de alertas, ya sea recurriendo a voluntarios que vayan casa por casa o difundiendo avisos por la radio. También pueden asesorar a los organismos emisores de alertas dando su opinión acerca de las mismas y hacer recomendaciones para que resulten más prácticas y comprensibles. Por último, los actores locales deben estar preparados para intervenir y saber a ciencia cierta qué medidas es preciso tomar en función de los distintos tipos de alerta.

Perfeccionar los sistemas de alerta temprana es una de las prioridades fundamentales del *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones*

*y las comunidades ante los desastres*, principal resultado de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe, Japón, en enero de 2005. En el Marco de Hyogo se destaca la importancia de prevenir la pérdida de vidas y medios de subsistencia, así como de reducir los posibles impactos económicos, en lugar de limitarse a intervenir cuando sobrevienen desastres. También se aboga por un enfoque multirriesgos para mejorar la eficacia de las actividades de reducción del riesgo. Dicho enfoque se centra en vínculos lógicos tales como los sistemas de observación compartidos para determinados tipos de riesgos y las campañas de educación pública sobre múltiples riesgos.

Si bien la alerta temprana es una responsabilidad nacional, muchos países aún carecen de la capacidad necesaria (recursos financieros y humanos, organización y políticas) que les permita aplicar sistemas eficaces de alerta temprana para afrontar múltiples riesgos. Los esfuerzos desplegados a escala mundial, en el marco del sistema de la EIRD, están orientados a garantizar un uso más eficiente de las tecnologías de vigilancia, promover un enfoque multirriesgos e intensificar la colaboración y el intercambio regionales, internacionales e interinstitucionales.

En la mayoría de los casos, antes de llegar a las personas vulnerables, las alertas deben ser emitidas por un organismo técnico de ámbito nacional (o, a veces, internacional) a través de múltiples canales. Cuando un mensaje pasa por muchas manos antes de llegar al destinatario final, se corre el riesgo de que haya demoras o distorsiones. Si bien las combinaciones de distintos canales en función de las condiciones locales pueden dar resultado, es indispensable que haya una estrecha coordinación entre todos los organismos participantes y una comprensión clara de las respectivas funciones y responsabilidades. Incluso cuando existe una buena coordinación de las estructuras, en muchos casos, la difusión en zonas apartadas sigue siendo difícil, por lo cual, es preciso combinar avances tecnológicos y soluciones de otra índole.

La gente presta mayor atención a las alertas cuando conoce de antemano los riesgos y las medidas que debe tomar. A tales efectos, se puede capacitar mediante campañas de educación pública e incorporar la sensibilización sobre el riesgo de desastres en los planes de estudio.

La falta de opciones es otro inconveniente que incide en la capacidad de acción de las comunidades tras las alertas. Durante el paso del huracán Katrina por Nueva Orleans se registraron fallas en muchos sistemas; ahora bien, una de los principales factores que explica la gravedad de la catástrofe provocada por ese huracán fue que la población pobre y privada de derechos no dispusiera de los recursos necesarios para escapar. Es indispensable desarrollar una “capacidad de primera línea” para garantizar que la gente disponga de opciones que le permitan actuar como corresponde cuando se emite una alerta.

Cimentar las capacidades de preparación en previsión de desastres e intervención en casos de desastre requiere recursos. En muchos casos se destinan cuantiosas sumas a la intervención de urgencia después que sobreviene un desastre mientras que los fondos destinados a la educación pública en la materia, los planes de contingencia y los ejercicios de simulacro siguen siendo escasos. A medida que se va afianzando la “cultura de preparación” que preconiza el Marco de Acción de Hyogo, aumenta el número de organismos que vinculan la información a la acción y constituyen fondos de reserva para intervenir en casos de desastre; lo ideal sería que esos fondos también pudieran utilizarse antes de que sobrevengan los desastres.

En algunos países, los fondos de reserva se utilizan para intervenciones en previsión de desastres e intervenciones rápidas después de un desastre; citemos como ejemplo, el Fondo de Intervención Humanitaria de Etiopía. A su vez, el Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (DREF) de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja permite utilizar fondos de emergencia inmediatamente después de los desastres e incluso en previsión de los mismos, ya que también pueden transferirse fondos tras una alerta temprana como se hizo recientemente, asignando 500.000 de francos suizos al conocerse los pronósticos estacionales de inundaciones en África occidental. Aunque el principal objetivo de estos fondos es financiar intervenciones de socorro a corto plazo para salvar vidas después de un desastre, la posibilidad de hacer transferencias antes de que sobrevenga es un importante paso adelante.

Concebir la alerta temprana como un sistema subraya la necesidad de prestar tanta atención a la evaluación del riesgo, la comunicación, la difusión y la preparación previa como la que se presta a los aspectos tecnológicos de la alerta temprana. Cuando falla alguno de estos pilares de la alerta temprana, cabe la posibilidad de que los mensajes de alerta no lleguen a los destinatarios previstos.

También subsisten problemas de talla que en gran medida obedecen a la constante evolución de la índole de la vulnerabilidad, por lo cual, las tendencias del pasado ya no son indicadores fiables de la incidencia futura de desastres atribuibles al cambio climático. Aunque no existe una solución única para afrontar la diversidad de riesgos presentes en casi todos los rincones del mundo, gracias a la cooperación mundial se establecieron sistemas que permiten prepararse mejor y contribuyen a mitigar los desastres naturales. La experiencia adquirida en la aplicación de enfoques multipeligros y métodos para crear estructuras de alerta temprana centradas en la comunidad se transmite de un país a otro adaptándola a las condiciones locales.

Comunidades, gobiernos y organismos internacionales cumplen una función crucial en la alerta temprana. A todo nivel, los participantes deben cooperar en el marco de un sistema coordinado para lograr el objetivo de prevenir la pérdida de vidas y medios de subsistencia tanto en los desastres de grandes proporciones como en desastres

menores que ocurren a diario y no captan la atención de los medios de comunicación. La alerta temprana debe conducir a una acción rápida en todas las escalas temporales, ya se trate de prever unos minutos más para que la gente encuentre refugio antes de un terremoto, o bien, de ayudar a las sociedades para que aprendan a adaptarse al cambio climático. Los SAT pueden impedir la pérdida de vidas y, de hecho, lo hacen, pero la intensidad y la imprevisibilidad cada vez mayores de los desastres exigen que la solución a largo plazo se base en esfuerzos destinados a reducir la vulnerabilidad de la población frente a los peligros naturales.

## Tecnología y apoyo de los voluntarios a un SAT de Jamaica

Frente a las constantes inundaciones en la garganta del Río Cobre, que forma parte de la mayor vía de transporte entre Kingston, capital de Jamaica, y la costa norte de la isla, que es uno de los principales centros turísticos, a principios de la década de 1980, el gobierno instaló un sistema automatizado de alerta temprana, diseñado para operar en tiempo real. A pesar de que ese sistema sigue en funcionamiento, a principios de noviembre de 2008, los bomberos tuvieron que rescatar a 150 viajeros que quedaron atrapados en el desfiladero debido a la crecida de las aguas. Esas inundaciones subrayaron la necesidad de educar a la población y redoblar esfuerzos para mejorar el sistema de alerta.

En el marco del sistema revisado, el Organismo de Aguas Subterráneas captó voluntarios de las comunidades vecinas y les

enseñó a leer los indicadores del nivel de las aguas del río. Desde entonces, los voluntarios hacen lecturas manuales y se ponen en contacto con dicho organismo cuando el nivel de las aguas asciende a seis metros, lo que permite aplicar las medidas de protección necesarias antes de que la crecida alcance los ocho metros y la carretera quede impracticable. También se hacen esfuerzos para mejorar el sistema mediante la incorporación de medidas tecnológicas activas y pasivas.

Todo ello va unido a una campaña de educación de la población para que comprenda mejor el funcionamiento del sistema y las medidas que ha de tomar una vez emitida la alerta. Las alertas se emiten por radio y televisión, y también se estudia la posibilidad de transmitir las alertas vía Internet y mensajes de texto de teléfonos celulares. ■

*Texto del capítulo: Michele McNabb, especialista en alerta temprana y preparación en previsión de desastres, residente en Nairobi, Kenya. Texto del recuadro: Keith Ford, especialista en reducción del riesgo, residente en Jamaica.*

# Los sistemas de alerta temprana centrados en la gente y el “último kilómetro”

Los sistemas de alerta temprana centrados en la gente se focalizan en la manera en que personas y comunidades pueden comprender los peligros que se ciernen sobre su supervivencia y su bienestar, compartir experiencias y tomar medidas para evitar las consecuencias de esos peligros. Ahora bien, las comunidades saben que en los desastres también intervienen otros factores tales como la vulnerabilidad de la población, el hecho de no encontrarse en un lugar seguro en el momento apropiado y la carencia de protección adecuada.



Los sistemas de alerta temprana centrados en la gente dan a entender que las personas pueden dejar de ser vulnerables y desarrollar capacidades de resiliencia. A tales efectos, han de cumplirse tres requisitos básicos: personas e instituciones deben conocer el peligro que les acecha, ser capaces de comunicar cualquier cambio al respecto y estar en condiciones de actuar en consecuencia. De ahí que los sistemas de alerta temprana centrados en la gente requieran contar con el apoyo adecuado de instituciones científicas y políticas para que las comunidades vulnerables

lleguen a ser más resilientes y multipliquen las estrategias para afrontar y superar los peligros.

Una de las tareas más difíciles reside en incorporar a quienes están fuera del sistema de alerta y acción tempranas que, por lo general, son los más marginados y tampoco participan en el proceso de desarrollo. A esa situación corresponde lo que se ha dado en llamar “el último kilómetro”, frase utilizada por algunos profesionales de la gestión de desastres para indicar que, en muchos casos, las alertas y los medios para actuar en consecuencia no llegan a quienes más lo necesitan. Puede tratarse de personas que quedan al margen de los programas de preparación en previsión de desastre por razones de edad, sexo, cultura, condición económica, enfermedad o discapacidad.

Para poder llegar a las personas de ese “último kilómetro”, es preciso que en los SAT participen todos los miembros de la comunidad, que la gente los haya suyos y que sean económicos. Cabe señalar que los sistemas que propician la integración redundan en mayor bienestar y promueven el desarrollo de las comunidades a muchos niveles.

El avance de los sistemas de alerta temprana centrados en la gente requiere políticas e investigaciones que contribuyan a aprovechar los recursos disponibles en la población local. La comunicación entre las sociedades expuestas a riesgos y los custodios de conocimientos especializados, finanzas y tecnologías, tiene por finalidad reducir la brecha de conocimientos e incorporar esos recursos en un sistema verdaderamente centrado en la gente. En muchos casos, abordar la vulnerabilidad para reducir el riesgo de desastres equivale a fomentar el desarrollo. Análisis realizados a lo largo de muchos años demuestran que para lograr un desarrollo sostenible es necesario tener en cuenta factores ambientales, sociales y económicos de la existencia. Por ejemplo, los peligros para la salud obedecen a causas ambientales, sociales y económicas, tanto en condiciones de subdesarrollo extremo como en situaciones de desastre.

Los beneficios de los conocimientos locales en materia de alerta temprana para los programas de desarrollo en zonas urbanas o rurales se constatan en todo el mundo. Un buen ejemplo lo tenemos en los cursos de formación práctica para agricultores que World Vision imparte en Mozambique y en los que se enseña a productores locales a pronosticar la probabilidad de una cosecha abundante. Las estrategias participativas que se basan en la comunidad resultan muy valiosas para prevenir crisis asociadas con los alimentos, los medios de subsistencia, la salud, el medio ambiente, el desarrollo económico, etc. Ahora bien, la participación puede dar poco resultado cuando es superficial y la población local no la hace suya.

Existen muchas técnicas participativas que pueden aplicarse en la prevención de desastres (Haghebaert 2007, Pelling 2007) y aquellas que comunidades y facilitadores pueden utilizar para recabar información con fines de alerta temprana incluyen todas las herramientas del rico repertorio de la evaluación participativa –clasificación y cartografía de riesgos, escalas temporales, diagramas de Venn, preparación de listados y elaboración de hipótesis de trabajo– sin olvidar el elemento esencial: confiar las riendas a los participantes (Chambers 1997, 2005). En cuanto a los datos que indican cambios, cabe citar como ejemplo el aumento de las precipitaciones y el nivel de los ríos; toda variación en el número de personas que acuden a las clínicas; el aumento del precio de los alimentos, y los temblores de tierra.

Los sistemas de comunicaciones, alerta e intervención relativos a una amplia gama de desastres pueden incorporarse en las comunidades mediante la participación de los usuarios del “último kilómetro” para reducir la distancia entre la percepción del riesgo, el riesgo real, las alertas y la acción temprana. Por ejemplo, las imágenes enviadas por los sistemas de teledetección sobre las condiciones en la Bahía de Bengala

frente a las costas de Bangladesh, o en el canal de Mozambique en la costa sudoriental de África, permiten seguir con eficiencia y minuto a minuto la evolución de los ciclones y otros fenómenos meteorológicos. Luego, esas imágenes se pueden telecargar en ordenadores personales de cualquier parte del mundo, posibilidad que ahora también existe en millares de pueblos que antes estaban marginados tecnológicamente.

En muchos casos, el riesgo de desastres abarca una compleja gama de factores sociales, económicos, ambientales, políticos y psicológicos; el reto reside en integrar toda esa información para determinar el lugar y el momento en que deben tomarse medidas y decidir quién debe participar en las consiguientes actividades. Todo ello requiere el compromiso de la población local que debe estar al tanto del conjunto apropiado de indicadores de cambios y contar con medios que le permitan seguir de cerca la evolución de los mismos.

Pocas son las sociedades que disponen de sistemas de alerta y acción tempranas institucionalizados que respondan a las necesidades de toda la población. Del huracán Katrina al ciclón Nargis, pasando por las persistentes hambrunas en África, el recurso a agentes externos, la pericia y el gobierno nacionales no han bastado para evitar desastres. Si bien las estrategias basadas en la comunidad son importantes, la alerta temprana en el contexto de una gestión eficiente de las emergencias incluye esencialmente las funciones y responsabilidades de otros cuatro “participantes primordiales”, a saber: profesionales de la gestión de emergencias, científicos, medios de comunicación y funcionarios públicos. El tiempo necesario para preparar una alerta temprana que redunde en una acción temprana a nivel local, tanto interna como externa, se considera prioritario desde hace décadas.

En lo que respecta a los sistemas de alerta temprana centrados en la gente, subsisten varios interrogantes. En primer lugar, ¿está demostrada la necesidad de contar con nuevas formas de gestión del riesgo y la resiliencia a nivel local, como los comités de riesgos y resiliencia o grupos similares o, en realidad, bastan pequeños ajustes de las sociedades existentes recurriendo a los medios habituales de la comunidad? Estos comités son de bajo costo, pueden vincularse con un sistema de vigilancia sostenible, se amoldan a ideas y conocimientos locales y la comunidad los considera eficaces. Además, suponen un estímulo para coordinar la reducción del riesgo y, llegado el caso, pueden actuar como grupos de primera intervención. Las estrategias de alerta y acción basadas en la comunidad aportan otros beneficios en términos de reducción del riesgo de desastres y los riesgos para la salud, fortalecimiento comunitario, buen gobierno, eficacia en función de los costos, desarrollo sostenible y preparación en previsión de desastres.

Las reacciones de la gente frente a los riesgos dependen de múltiples influencias del pasado y el presente, así como de los conocimientos adquiridos durante el proceso de

evaluación del riesgo y las alertas tempranas. No obstante, cunde la incertidumbre en cuanto al equilibrio entre la motivación de la gente a la hora de tomar medidas para afrontar riesgos, la motivación de las instituciones y la intervención externa. En Bangladesh, se observó un aumento de la vulnerabilidad a raíz de las demoras de intervención tras las alertas y la complejidad de los procesos decisorios. En el caso de los ciclones, las reacciones de la población ante los riesgos podrían aumentar su vulnerabilidad a los desastres, tal como ocurrió con el ciclón Sidr en 2007 (Alam y Collins, 2009). La gente estaba acostumbrada a encarar múltiples riesgos todos los años y sus reacciones tras las alertas dependían de su percepción de la intensidad de la velocidad del viento, su experiencia anterior con otros riesgos, las creencias locales acerca de los ciclones o la bandera de alerta de ciclón izada por el Departamento de Meteorología de Bangladesh. Cuando había una coincidencia media de 6/7 entre los indicios de riesgos anteriores y la alerta del Departamento de Meteorología, la gente comenzaba a prepararse para poner a salvo sus pertenencias o decidía trasladarse a refugios anticiclones u otros edificios resistentes de los alrededores. Hasta entonces, prefería “esperar y ver” si la intensidad del ciclón arreciaba.

Los sistemas centrados en la gente subrayan una verdad importante: las personas son quienes deben tener derechos, no las instituciones. Por lo tanto, los SAT son sistemas o instituciones que deben suplir las necesidades de la población. Establecer normas mínimas en materia de alerta temprana puede ser un objetivo razonable para los sistemas centrados en la gente y quienes se ocupan de contribuir al bienestar de las comunidades.

La evaluación del riesgo y la resiliencia de la comunidad es el primer paso de un proceso que permite a la población local tomar la iniciativa para desarrollar la capacidad de gestión de sus propios procesos de reducción del riesgo de desastres y alerta temprana. Las iniciativas participativas en las comunidades con diversas partes interesadas pueden traducirse en un alto nivel de aceptación, participación y desarrollo de los conocimientos locales. Si bien los grupos basados en la comunidad no son novedad, tanto en lo que respecta al fomento del desarrollo como a la reducción de los desastres, las actividades concertadas para afrontar riesgos, fortalecer la resiliencia en aras del bienestar y la alerta temprana siguen siendo escasas.

En las comunidades, la reducción integrada del riesgo es un enfoque centrado en la gente para abordar la incertidumbre mediante evaluaciones exhaustivas del riesgo de desastres y abarca la participación de la población, marcos adecuados, vigilancia y análisis para que la ciudadanía haga suyas la evaluación y la gestión del riesgo.

La inversión en el desarrollo podría compensar gran parte de los impactos de las crisis ambientales o de cualquier otra índole. El apoyo a servicios cruciales en un marco de alerta temprana puede aportar la combinación adicional de información que las comunidades necesitan para contrarrestar los nuevos peligros y factores de

vulnerabilidad. El sistema de alerta temprana debe incluir, entre otros, la capacitación de la gente, la sensibilización de las instituciones, la delimitación de las responsabilidades del Estado y la sanción de leyes que definan los derechos y deberes de todas las partes interesadas.

Los sistemas esbozados en este capítulo han de incluir cálculos sobre el número de vidas que podrían salvarse y las ingentes sumas de dinero que podrían ahorrarse invirtiendo en sistemas de alerta y acción tempranas centrados en la gente.

## La capacitación previa en ayuda psicosocial contribuye a la acción temprana

La ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo solían limitarse a suplir necesidades materiales, pero desde hace unos años se presta más atención a las necesidades mentales y psicosociales. Si las Sociedades Nacionales cuentan con capacidad de apoyo psicosocial, ese apoyo vital se puede organizar rápidamente en situaciones de crisis. Desde 1993, el Centro de Referencia de Apoyo Psicosocial de la Federación Internacional viene apoyando la capacitación en este campo y abogando por la integración del apoyo psicosocial de base comunitaria en la labor humanitaria. La pertinencia de este planteamiento quedó claramente demostrada en la rápida intervención de la Cruz Roja Indonesia tras el terremoto de 2006 en Yogyakarta que dejó un saldo de miles de muertos y más de 200.000 personas sin techo. Tan solo tres días después del sismo, llegó un grupo de especialistas en apoyo psicosocial de la Cruz Roja Americana y la Cruz

Roja Indonesia, procedente de la provincia de Aceh.

Enviado a las zonas más afectadas por el terremoto, dicho grupo comenzó de inmediato a prestar primeros auxilios psicológicos y organizar intervenciones basadas en la comunidad para aliviar el sufrimiento de la población. La capacidad creada durante la operación tsunami resultó muy valiosa para facilitar esa rápida intervención en 2006. El primer equipo prestó primeros auxilios psicológicos y al evaluar la situación comprobó rápidamente que existía una buena base que podía aprovecharse. De ahí que en colaboración con dirigentes de pueblos, maestros y otros participantes pusiera en marcha numerosas actividades para ayudar a las comunidades a superar la crisis. Paralelamente, llevó a cabo actividades de capacitación y ampliación de la preparación de las comunidades en previsión de futuras situaciones similares a fin de garantizar la crucial intervención temprana. ■

*Texto del capítulo: Dr. Andrew E. Collins, Profesor y Director del Centro de Desastres y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Aplicadas de la Universidad de Northumbria, Reino Unido. Texto del recuadro: Asta Ytre, consultor en comunicaciones del Centro de Referencia de Apoyo Psicosocial de la Federación Internacional.*

# Alerta temprana, acción temprana De una escala temporal a otra

Frente al aumento de riesgos e incertidumbres, una acción temprana y eficaz es más importante que nunca. La acción temprana da mejores resultados cuando abarca actividades en diferentes escalas temporales y, en lugar de limitarse a intervenciones más rápidas en casos de desastre, prevé esas intervenciones con una antelación de días, horas, meses, años e incluso décadas, lo que a la larga contribuye a reducir el riesgo de toda una gama de peligros. La acción temprana, fruto de la alerta temprana en todas las escalas temporales, es práctica e idónea para reducir riesgos y salvar vidas.

Gracias a la información procedente de un número creciente de fuentes, se puede actuar en todas las escalas temporales. La alerta temprana nos permite comprender mejor los riesgos emergentes y sus probables consecuencias, habida cuenta de la experiencia adquirida. A su vez, eso nos permite anticipar diversos tipos de peligros con una eficiencia mucho mayor. A corto plazo, la alerta de una tormenta inminente permite evacuar a la población antes de que ésta se desate. A mediano plazo, un pronóstico estacional, basado en la información sobre El Niño, puede ayudarnos a prever que la próxima temporada de tormentas será particularmente intensa o que una sequía persistente podría redundar en carestía. A más largo plazo, futuros escenarios del cambio climático, junto con otras tendencias como la urbanización, la degradación del medio ambiente y el aumento de la población, suponen una alerta temprana de riesgos crecientes.

Aun así, la alerta temprana de poco sirve si no va acompañada de la consiguiente acción temprana. Numerosos ejemplos demuestran que cuando los riesgos son de gran magnitud, las previsiones fiables no bastan para evitar catástrofes, ya se trate de desastres de gestación rápida, como el huracán Katrina en Estados Unidos, o de gestación lenta, como la crisis alimentaria en Zimbabwe.



En las escalas temporales más cortas, uno de los ejemplos más importantes de acción temprana es la evacuación y el traslado de personas y bienes fuera de las zonas expuestas. Sin embargo, en algunos casos, como ocurrió con el ciclón Nargis, la evacuación puede verse sumamente dificultada por la topografía y las grandes distancias, sin olvidar la carencia de los medios logísticos y la infraestructura local que requiere una evacuación. De ahí la importancia que reviste la acción en escalas temporales más largas. Las iniciativas de reducción del riesgo de desastres (RRD) que duran varios años, o incluso decenios, pueden incluir la adaptación, creación, mejora y aplicación de disposiciones de zonificación, códigos de construcción y normas de infraestructura, pero siempre se ha de trabajar en estrecha colaboración con las comunidades locales para evaluar y abordar los riesgos que deberán afrontar.

La acción temprana para reducir el riesgo también puede darse a todo nivel. En el ámbito local, una familia puede almacenar alimentos en los puntos más altos de la casa cuando se alerta de inundaciones o, a más largo plazo, construir una casa sobre pilotes. En escalas temporales más largas, la comunidad internacional puede ajustar los mecanismos de financiación para destinar fondos a iniciativas de RRD que prevean intervenciones antes de que sobrevengan los desastres, así como movilizar nuevas fuentes de financiación y fondos adicionales para afrontar los riesgos crecientes que trae aparejado el cambio climático. Para reducir el riesgo, los gobiernos pueden, por ejemplo, revisar los planes de uso de las tierras y adoptar códigos de construcción más estrictos o facilitar medidas eficaces de preparación e intervención. A su vez, las organizaciones humanitarias pueden movilizar recursos antes de que ocurra un desastre para limitar sus impactos y también apoyar la capacidad local de reducción del riesgo.

Frente a tendencias significativas de los riesgos y sus efectos, ya no basta con adoptar medidas de reducción del riesgo y preparación en previsión de desastres a partir de la experiencia adquirida. Algunas comunidades de Bangladesh informaron que las inundaciones son más rápidas y feroces que hace 30 años. En un pueblito, una pequeña zanja que suele cruzarse de un salto supone un gran obstáculo en caso de inundación. Aunque parezca insignificante, el simple puente de bambú que se tendió sobre esa zanja, ahora permite salvar vidas. Ese puente se construyó después de una consulta celebrada con la comunidad que contó con el apoyo de CARE y en cuyo contexto la gente acabó por entender que las crecidas actuales y futuras podrían ser más rápidas y graves que antes.

Lo mismo ocurre a la hora de volver a trazar una carretera costera, pues tener en cuenta la experiencia adquirida en términos de trazado, supervisión y mantenimiento ya no basta. La planificación y reglamentación del uso de las tierras, los códigos de construcción, las normas de infraestructura y los proyectos de desarrollo comunitario contribuyen a reducir el riesgo, incluso en las condiciones climáticas actuales. Ahora bien, la eficacia y sostenibilidad de unos y otros son muy

superiores cuando incluyen fenómenos climáticos extremos y variaciones del clima actuales y *futuros*.

En primer lugar, la acción temprana requiere una buena comprensión de los riesgos y vulnerabilidades más importantes. Bases de datos internacionales sobre desastres, como EM-DAT del CRED y NatCat de MunichRe, y análisis como aquellos de los puntos más expuestos a desastres naturales (Dilley et al., 2005) revelan características de peligros y vulnerabilidades del pasado, permiten identificar las zonas de alto riesgo y pueden contribuir a determinar el orden de prioridades de los esfuerzos de reducción del riesgo. En el plano local, los patrones de riesgo subyacentes se caracterizan por una vulnerabilidad mucho mayor y los riesgos varían considerablemente en zonas muy pequeñas. Mapas detallados, que indiquen claramente las personas y los bienes expuestos a riesgo, pueden ser una herramienta inestimable para establecer planes y actividades con conocimiento de causa.

Sabemos que el clima está cambiando, pero en lo que respecta a las variaciones extremas en determinados lugares aún no sabemos exactamente qué ocurrirá; ni siquiera los científicos lo saben. En muchos casos se observa una clara tendencia: mayor riesgo de olas de calor, mayor variabilidad de las precipitaciones, posibilidad de tormentas de mayor intensidad, etc. Las previsiones meteorológicas “comunes” y los modelos hidrológicos aportan un conocimiento más preciso para organizar una intervención concreta en un plazo de horas o tal vez días. Asimismo, los sistemas de previsión meteorológica permiten pronosticar condiciones del tiempo sumamente anómalas.

Sin lugar a dudas, las alertas tempranas se pueden utilizar mejor en todas las escalas temporales pero cabe puntualizar que su utilidad depende totalmente del contexto tanto en lo que respecta a la calidad de la información científica en las diferentes escalas temporales, el tipo de riesgo a abordar y la capacidad local de intervención, como a otras prioridades.

Muchos organismos científicos, que tienen el mandato de suministrar información para planes y programas de desarrollo, están dispuestos a proporcionar nuevas previsiones y herramientas a las organizaciones humanitarias. En la práctica, muchos de esos productos de alerta temprana son incomprensibles para quienes no son expertos pues suelen ser demasiado técnicos y, a veces, conllevan un alto grado de incertidumbre. Aunque no cabe esperar que los científicos ajusten la presentación de sus datos teniendo en cuenta el nivel de comprensión de los usuarios finales, tampoco se puede esperar que dichos usuarios reciban los productos científicos sin más y sean capaces de entenderlos y tomar las medidas del caso. Por lo tanto, es preciso que haya un diálogo permanente entre proveedores y usuarios de la información para que ambas partes comprendan sus respectivas oportunidades y limitaciones.

Muchas organizaciones humanitarias abogan por iniciativas de reducción del riesgo de desastres, invierten fondos en esas iniciativas y actualizan sus mecanismos de preparación e intervención conforme a la nueva información obtenida en diferentes escalas temporales: traducen esa información en decisiones operativas, revisan planes de contingencia y modernizan procedimientos para incorporar las alertas tempranas en escalas temporales más largas.

Habitualmente, se partía del supuesto de que el funcionamiento eficaz de los SAT requería, en primer lugar, conocer de antemano los riesgos que afrontan las comunidades y otros usuarios de la información de alerta temprana; en segundo lugar, un servicio técnico de vigilancia y alerta para afrontar esos riesgos; en tercer lugar, una estrategia eficaz para difundir alertas de fácil comprensión para las personas expuestas a esos riesgos y, por último, el conocimiento y la preparación necesarios para tomar las medidas del caso (Traore y Rogers, 2006). A todo ello se han venido a sumar otros dos elementos: la certeza de que los riesgos varían (y de que pueden surgir otros) y, sobre todo, la necesidad de comunicar de manera comprensible y fidedigna los nuevos conocimientos sobre las condiciones futuras. Esto último exige un diálogo a largo plazo con las comunidades e instituciones locales. De ahí que sea preciso incorporar ese diálogo en la labor de las organizaciones humanitarias que trabajan en las comunidades. Hoy en día, el reto consiste en ampliar a toda la población, la experiencia adquirida en unas pocas comunidades piloto.

Otro reto más general que se plantea a las organizaciones humanitarias tiene que ver con los organismos donantes, es decir, la movilización de recursos financieros para la acción temprana, incluida la reducción del riesgo a largo plazo y la preparación en previsión de desastres inminentes en lugar de la intervención después que sobrevienen.

En primer lugar, la habitual *financiación para el desarrollo* debería atender más a la reducción del riesgo. Lo ideal sería que esas inversiones formaran parte de las inversiones habituales para el desarrollo sectorial o los programas destinados a mejorar los medios de subsistencia de la comunidad. En segundo lugar, las consiguientes repercusiones en la *financiación humanitaria*. Debido al número creciente de catástrofes, los departamentos de ayuda humanitaria de los organismos donantes no disponen de mucha latitud pues deben asignar la totalidad de los fondos disponibles al socorro humanitario de emergencia que ha registrado un crecimiento sostenido. En muchos casos, esos departamentos tienen a su cargo el programa de RRD y lo más indicado frente al aumento del riesgo de desastres no es reasignar el apoyo financiero que hace falta para la asistencia humanitaria sino abogar por la financiación de la reducción del riesgo a través de los canales habituales de inversiones para el desarrollo.

Los donantes humanitarios deben asegurarse que la totalidad de los fondos destinados a las actividades de socorro se gaste con la mayor eficiencia posible, lo que puede

lograrse utilizando mejor la información de alerta temprana para propiciar la acción temprana en términos de preparación en previsión de desastres e intervención en casos de desastre. Esa acción requiere una financiación humanitaria más flexible. La acción temprana que no se basa en la información sobre desastres anteriores sino en alertas tempranas de *crisis inminentes*, permite salvar un mayor número de vidas y bienes, así como reducir el costo de las operaciones de socorro.

La acción temprana de índole práctica y basada en alertas tempranas en todas las escalas temporales da frutos. No disponemos de una bola de cristal para predecir el futuro lejano y saber exactamente cuando y donde sobrevendrán desastres, pero ya sabemos mucho. Cabría una analogía con los juegos de dados: nunca sabemos qué número va a salir, pero sí que saldrá en algún momento. Por lo que atañe a las alertas globales y la vulnerabilidad creciente, podría decirse que jugamos con dados cargados. Tenemos una idea más precisa gracias a la multiplicación de señales de alerta que permiten pronosticar los patrones, las tendencias y el riesgo estacional de cada fenómeno. Una acción temprana que aproveche al máximo toda esa amplia gama de información, ofrece mayores probabilidades de adivinar lo que ocurrirá y, volviendo a la analogía, saber de antemano qué números saldrán jugando con esos dados cargados.

## Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastres (DREF)

El Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (DREF) de la Federación Internacional, destinado a proporcionar fondos de emergencia para iniciar intervenciones tras desastres de grandes proporciones, es también un medio rápido y flexible de financiar intervenciones en pequeña escala tras desastres locales, así como medidas de preparación en previsión de emergencias. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja pueden solicitar subvenciones para prepararse a intervenir frente a crisis inminentes, ya se trate de previsiones de fenómenos meteorológicas, brotes de epidemias, disturbios sociales o desplazamientos de población. En el marco del DREF se pueden asignar fondos para financiar lo que sigue:

- movilización y equipamiento de voluntarios, incluidos gastos de transporte, viáticos y artículos de visibilidad;
- activación de procedimientos de alerta temprana en las comunidades;
- evacuación de personas en situación de riesgo;
- preparación de refugios;

- evaluación previa de la capacidad de intervención frente a crisis inminentes;
- activación y puesta en práctica del plan de contingencia;
- acopio de suministros de socorro y dotación de medios logísticos y recursos humanos en previsión de un desastre;
- dotación de recursos adicionales, tanto humanos como materiales, en previsión de un desastre, y
- comunicaciones (telecomunicaciones y medios de comunicación).

El monto de los fondos asignados por el DREF pasó de 4,7 millones de francos suizos en 2004 a 17,8 millones de francos suizos en 2008. La mayoría de las intervenciones financiadas en 2007 y 2008 obedecieron a desastres relacionados con el clima. La Federación Internacional prevé que el DREF se utilizará cada vez más para apoyar la acción temprana respecto a dichos desastres para que las comunidades puedan tomar las medidas correspondientes antes de que sobrevengan a fin de reducir el número de heridos y la pérdida de vidas y bienes materiales. ■

*Textos del capítulo: Maarten van Aalst, Director Adjunto del Centro de la Cruz Roja y la Media Luna Roja sobre Cambio Climático. Texto del recuadro: Elizabeth Soulié, Federación Internacional, Ginebra.*

# Cambio climático y alerta temprana

El cambio climático es el ejemplo más claro de alerta temprana. Expertos de todo el mundo coinciden en que un gran número de pruebas científicas indican que en las próximas décadas habrá grandes variaciones climáticas. Es muy probable que aumente la frecuencia y la intensidad de fenómenos climáticos extremos como inundaciones, sequías y tormentas. Estos fenómenos podrían darse en zonas donde antes eran inexistentes o contados. Esas variaciones del clima mundial, y tal vez otros cambios que aún desconocemos, aumentarán el riesgo de desastres relacionados con el clima.

Ese “desastre” inminente, sobre el que tenemos más información que sobre cualquier otro a lo largo de la historia, podría poner en peligro más vidas y medios de subsistencia que cualquier otro desastre que el mundo haya tenido que afrontar. Por lo tanto, debemos preguntarnos si estamos prestando la debida atención a esa alerta temprana. Hasta ahora, el riesgo que supone el cambio climático se ha abordado de manera fragmentaria. Algunos países y comunidades avanzaron mucho y adoptaron medidas preventivas; otros, a pesar de que conocen el peligro, no cuentan con los medios necesarios para actuar.

La amenaza de “desastres” causados por el cambio climático plantea dos tipos de problemas; en primer lugar, los fenómenos extremos sembrarán devastación en las comunidades vulnerables y si a ello sumamos el crecimiento demográfico, el número de personas expuestas a riesgos considerables será mucho más alto; en segundo lugar, el cambio climático agudizará los problemas de los países pobres, ya de por sí complejos, lo que podría contribuir a crear una espiral de desarrollo decreciente para millones de personas.

Es preciso actuar a dos niveles. Debemos contar con sistemas eficaces de alerta temprana (SAT) que nos permitan reducir los efectos de los diferentes fenómenos extremos y, lo que es más importante, tomar medidas para reducir la vulnerabilidad a largo plazo a fin de que las comunidades sean capaces de afrontar la variabilidad climática y los imprevisibles fenómenos extremos, y puedan seguir prosperando a pesar de ellos.



La medida más importante que debemos tomar en lo que respecta a la acción temprana es incorporar sistemáticamente la gestión de riesgos climáticos. De hecho, en sentido lato, mucha gente ya practica esa gestión. Los agricultores utilizan previsiones meteorológicas o métodos tradicionales para pronosticar lluvias y se sirven de esa información a la hora de tomar decisiones en las que el clima es un elemento esencial; por ejemplo, el mejor momento para sembrar y aplicar fertilizantes. Ahora bien, últimamente, la frase “gestión del riesgo climático” se viene utilizando para definir un enfoque más sistemático y orientado a incorporar el tema del clima en el proceso decisorio. A medida que el cambio climático se va haciendo sentir, ese enfoque puede ayudar a personas y organizaciones a afrontar mejor las variaciones e incertidumbres del clima a todo nivel. La gestión del riesgo climático tiene por objetivo mejorar la gestión de los riesgos climáticos *actuales* como medio de prepararse para la gestión de los riesgos futuros. La gestión de los riesgos climáticos es esencialmente una acción temprana para afrontar el cambio climático.

Aun así, subsiste la necesidad de coordinar más dos enfoques: el nuevo de adaptación al cambio climático y el tradicional de reducción del riesgo de desastres (RRD).

De hecho, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Poznan, Polonia, en diciembre de 2008, fue la primera reunión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) en la que se subrayó la importancia de las medidas de adaptación y, en particular, aquellas relacionadas con la RRD. El documento de posición redactado por las organizaciones preconiza la acción concertada en torno a las cuatro recomendaciones principales que siguen.

- Reconocer la necesidad y la pertinencia de las estrategias de RRD y los mecanismos de gestión del riesgo como primera línea de defensa contra las consecuencias del cambio climático.
- Sacar el máximo partido de las estrategias y los mecanismos existentes de RRD y gestión del riesgo. Asegurar que los entornos institucionales de la UNFCCC y los mecanismos de apoyo regional en términos de intercambio de conocimientos, capacitación y apoyo tecnológico se nutran de los mecanismos, herramientas y capacidades existentes en materia de RRD.
- Tener en cuenta las consecuencias humanitarias del cambio climático, tomar las consiguientes medidas de gestión y proteger la seguridad de la población mediante la reducción sistemática del riesgo de desastres.
- Garantizar la disponibilidad de sustanciales recursos adicionales, tanto humanos como financieros, para la RRD y la gestión del riesgo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Traducción libre.

Actualmente, la información sobre el clima es uno de los “eslabones más débiles” de la gestión del riesgo climático. Al respecto, cabe señalar cuatro tipos de dificultades: gran parte de la información no se presenta en un formato asequible para los posibles usuarios; se carece de información sobre algunas de las regiones del mundo donde es más necesaria; la información suele ser demasiado técnica para los usuarios finales y la mayoría de ellos no dispone de recursos adecuados para utilizar la información recibida y tomar las medidas del caso. En realidad, todas estas cuestiones pueden ser abordadas con relativa facilidad, pero para eso, hace falta empeño y financiación.

¿Cómo hacer llegar la información a quienes la necesitan? Desde hace 25 años, un grupo de agricultores de Malí viene participando en un proyecto que les proporciona directamente información y pronósticos meteorológicos que les ayudan a tomar decisiones cruciales como determinar las fechas más indicadas para sembrar y aplicar fertilizantes. La información proviene de diversas fuentes: el Centro Africano de Aplicaciones Meteorológicas para el Desarrollo, el Instituto Internacional de Investigación del Clima y la Sociedad, el Servicio Meteorológico Nacional, la Organización Meteorológica Mundial (OMM), los agentes de extensión y los propios agricultores que instalaron pluviómetros en sus campos. La información es “procesada” por un equipo técnico y se difunde en forma de previsiones meteorológicas y consejos prácticos a los agricultores, principalmente, por la radio local. Se ha constatado que todo ello contribuyó al aumento del rendimiento y los ingresos (IRI, 2007).

Los foros regionales sobre la evolución probable del clima (FRPC) son otro buen ejemplo de cómo hacer llegar la información sobre el clima a quienes la necesitan; en este caso, se trata de pronósticos estacionales que se remiten a planificadores y encargados de tomar decisiones en los distintos sectores. Con apoyo de la OMM, estos foros regionales congregaron por primera vez en África a científicos y representantes de los sectores usuarios para determinar los impactos e implicaciones de las previsiones y planificar intervenciones apropiadas. Aunque muchos países en desarrollo ya cuentan con FRPC, es necesario crear muchos más para que todos los países dispongan de ellos y mejorar la utilidad de la información para los usuarios finales.

Encontrar una solución a la segunda cuestión relacionada con la información, es decir, la falta de datos, podría resultar más fácil. En la mayoría de los países en desarrollo se impone instalar sin demora un mayor número de estaciones meteorológicas. En África, por ejemplo, el número promedio de dichas estaciones corresponde a un octavo del número que recomienda la OMM (Washington et al., 2006). También en este caso, el problema puede resolverse con empeño y financiación.

La posibilidad de que el cambio climático, con todas sus incertidumbres, traiga aparejado un aumento considerable de desastres que afectarán a un mayor número de

personas no depende únicamente de las condiciones meteorológicas. Al cambio climático y los riesgos que entraña vienen a sumarse las desigualdades existentes en un mundo donde la vulnerabilidad a los desastres está directamente relacionada con la pobreza. A su vez, otras tendencias mundiales complican aún más el cuadro.

La más obvia sea tal vez el crecimiento demográfico. Según las previsiones, la explosión demográfica del siglo XX no se detendrá por lo menos hasta mediados de este siglo y la mayor parte de ese crecimiento se concentrará en las regiones menos desarrolladas del mundo. Un mayor número de habitantes supone un mayor uso de recursos en momentos en que la amenaza de una utilización insostenible ya se cierne sobre los limitados recursos disponibles. Al crecimiento demográfico y las prácticas de desarrollo insostenibles debemos añadir una serie de tendencias ambientales que son inquietantes, entre ellas, la pérdida de biodiversidad, los cambios observados en los sistemas hidrológicos y las fuentes de agua dulce, la desertificación y la degradación de las tierras.

Por consiguiente, el cambio climático es sólo una de las varias tendencias mundiales que ponen en peligro la estabilidad y sostenibilidad de nuestro planeta. Abordar esas tendencias una por una no tiene sentido; por lo tanto, se necesita un enfoque integrado para analizar a fondo las deficiencias de las políticas y las desigualdades que contribuyeron a crear estos problemas y agudizaron la vulnerabilidad de muchas personas frente a sus impactos. Desde la perspectiva del cambio climático, la gestión de los riesgos climáticos representa un punto de partida pero habrá que integrarla en una estrategia de desarrollo sostenible más amplia que tenga en cuenta las deficiencias de los enfoques actuales.

El quid de la gestión del riesgo climático estriba en promover el acceso a la información relacionada con el clima y facilitar la comprensión de esos datos y la información conexa, lo que será crucial en los próximos años para ayudar a la gente a afrontar la variabilidad climática y los fenómenos climáticos extremos. Fenómenos imprevistos vienen a cuestionar los conocimientos tradicionales, por ejemplo, en cuanto a las fechas de la siembra o la cosecha. Los SAT tradicionales también dejaron de ser fiables.

El reto radica esencialmente en la comunicación. Cuando los métodos tradicionales se vuelven obsoletos debido a rápidos cambios, la ciencia puede contribuir a colmar la brecha, a condición de que la población tenga acceso a esas novedades y las comprenda.

La información y la comprensión promueven una mayor capacidad de acción. Ahora bien, las sorpresas casi siempre tienen múltiples facetas y abordarlas requiere un enfoque holístico. Un proyecto de la Cruz Roja en Indonesia demuestra que el clima puede formar parte de las condiciones de la “vida real” junto con otros riesgos que la

gente afronta a diario. Mediante dicho proyecto, que combina microfinanciación y actividades comunitarias de reducción del riesgo, se entiende ayudar a la población a prever diversos tipos de situaciones difíciles y tomar las medidas de preparación correspondientes, así como ofrecer una red de seguridad financiera para épocas de crisis. En el marco del proyecto se instruye sobre los factores que contribuyen a aumentar el riesgo, como la gestión inadecuada de los residuos, y se imparte formación en primeros auxilios, evacuación y alerta temprana. Esa formación comprende actividades de sensibilización sobre el cambio climático. También se capacita a los voluntarios de la Cruz Roja en movilización, motivación y apoyo de grupos de autoayuda en esas áreas.

Si bien podríamos citar algunos buenos ejemplos de la gestión del riesgo climático en varias partes del mundo, por el momento, se trata de una actividad ad hoc, que se lleva a cabo en una escala limitada. El cambio climático pone en peligro la vida y los medios de subsistencia de muchos millones de personas. Para que la gestión del riesgo climático llegue a aportar una diferencia real en la reducción de la vulnerabilidad, es preciso integrarla en las actividades de desarrollo y reducción del riesgo de desastres a todo nivel.

La información sobre el clima es un elemento esencial y los proveedores de esa información deberán desempeñar un papel fundamental en una estrategia de gestión del riesgo climático que sea coherente y esté coordinada. La OMM proporciona directrices sobre la cooperación entre los centros mundiales y regionales de climatología y los servicios meteorológicos nacionales para facilitar la recolección, normalización e intercambio de datos sobre el clima, así como la elaboración de previsiones climáticas e hipótesis sobre el clima del futuro.

La vulnerabilidad a los fenómenos climáticos extremos, la variabilidad y la incertidumbre son problemas que hoy en día se pueden abordar para cimentar comunidades resilientes que puedan afrontar todo tipo de fenómenos climáticos en el futuro. A tales efectos, la cuestión del clima debe formar parte de estrategias de desarrollo sostenible que tengan en cuenta las desigualdades y deficiencias actuales. La información sobre el clima es necesaria para tomar decisiones a todo nivel: de los agricultores que han de decidir qué plantarán a los formuladores de políticas, pasando por los planificadores urbanos y diseñadores de infraestructura. Para generar esa información, no sólo hay que contar con los debidos conocimientos sobre el clima también es preciso que los actores principales concierten esfuerzos para llevar adelante ese programa de manera coherente y coordinada.

## Tendencias recientes y proyecciones de los fenómenos climáticos extremos en los que se observó una tendencia a finales de siglo XX

Fenómeno y dirección de la tendencia	Probabilidad de la tendencia futura a partir de las proyecciones para el siglo XXI
Períodos cálidos y olas de calor – mayor frecuencia	Muy probable
Episodios de fuertes precipitaciones – mayor frecuencia o aumento de la proporción del total de precipitaciones a causa de lluvias torrenciales	Muy probable
Zona afectada por la sequía – mayor extensión	Probable
Intensa actividad de ciclones tropicales – aumento	Probable
Nivel del mar extremadamente alto (incluye tsunamis) – mayor incidencia	Probable

Muy probable = >90% de probabilidades de que ocurra, a juicio de los expertos.

Probable = >66% de probabilidades de que ocurra.

Adaptado del Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2007).

*Texto del capítulo: Anne Moorhead, autora y editora de publicaciones científicas.*

# Inseguridad alimentaria ¿Qué hacer tras la alerta temprana?

En muchos casos, la escasez de alimentos, el hambre y la hambruna son las consecuencias más devastadoras de un desastre. Las reservas de alimentos, la producción de alimentos y otras fuentes de ingresos son vulnerables a sequías, inundaciones y otras calamidades. A medida que disminuyen los ingresos y los medios de subsistencia, las familias recurren a estrategias cada vez más desesperadas. Cuando esas estrategias se agotan, cunden el hambre y la muerte. Un trágico ejemplo de esa concatenación, lo tenemos en las catastróficas hambrunas provocadas por la sequía en el Sahel y Bangladesh en el decenio de 1970, y en la región del Cuerno de África a mediados del decenio de 1980.

A pesar de que, indudablemente, se ha avanzado en la previsión para que no vuelvan a repetirse hambrunas de la magnitud de las registradas en el decenio de 1980, sigue habiendo crisis alimentarias muy similares, aunque las consecuencias no sean tan catastróficas. Por ejemplo, en la región del Cuerno de África se está reproduciendo una vez más la misma secuencia y 20 millones de personas padecen hambre. Los casos transitorios de hambre y desnutrición, que obedecen a riesgos naturales o crisis de origen antropogénico, siguen siendo un gran reto mundial. La organización CARE Internacional estima que el número de personas en situación de emergencia alimentaria asciende a 220 millones, es decir, casi el doble que en 2006 (CARE 2008).

En las tres últimas décadas, se fueron adoptando enfoques cada vez más perfeccionados para prevenir y mitigar las crisis alimentarias, así como medidas de preparación para afrontarlas. Podría decirse que los mayores esfuerzos y las sumas más altas se destinaron a mejorar los sistemas de alerta temprana (SAT), pilar de las actividades de preparación en previsión de emergencias y prevención de hambrunas. En el contexto de la seguridad alimentaria, los SAT consisten en recabar datos y seguir de cerca el acceso de la población a los alimentos para dar un aviso oportuno cuando



existe el peligro de crisis alimentaria y poder organizar una intervención apropiada (Buchanan-Smith y Davies, 1995).

Se ha progresado mucho en el establecimiento de sistemas de alerta temprana a escala mundial, regional, nacional y comunitaria para garantizar la seguridad alimentaria. Esos sistemas fueron concebidos para vigilar de cerca los factores climáticos que inciden directamente en la producción agrícola y otros peligros como las plagas causantes de enfermedades. Se han utilizado con gran resultado innovadoras tecnologías de teledetección que permiten seguir de cerca las variaciones climáticas y establecer modelos del rendimiento de las cosechas. En mayor o menor grado, los indicadores de cultivos de algunos sistemas se complementaron con otros indicadores socioeconómicos y del bienestar tales como la producción ganadera, los precios de mercado y las tasas de desnutrición.

Este tipo de SAT fue ampliamente adoptado e institucionalizado por gobiernos nacionales. No obstante, muchos de ellos siguen funcionando por debajo del nivel óptimo pues se ven afectados por importantes limitaciones de orden técnico, problemas institucionales y restricciones financieras.

Si bien el SAT “tradicional” está concebido para supervisar y analizar los impactos de los desastres naturales y presentar los informes correspondientes, cada día está más claro que la complejidad de las crisis alimentarias es cada vez mayor. De ahí que sea necesario evaluar y analizar el impacto de los peligros meteorológicos, hidrológicos y climáticos en el contexto de otros cambios que se observan paralelamente en los niveles de pobreza, los conflictos, las pandemias y la evolución de la economía. La combinación de esos factores causales influye en el volumen global de necesidades y en la idoneidad de las intervenciones.

Por ejemplo, un análisis de las crisis alimentarias de 2001-2003 y 2005 en África meridional reveló la existencia de por lo menos cuatro crisis simultáneas en la región. Esas crisis fueron desencadenadas por las desastrosas cosechas de 2001 y 2002, pero azotaron una región que ya adolecía de deficiencias de gobierno, cuya población era diezmada por la epidemia de VIH/SIDA y donde la extrema pobreza no cesaba de aumentar.

En ese análisis se llegó a la conclusión de que muchos de estos factores interactúan y acrecientan la vulnerabilidad a los desastres naturales. Por lo tanto, es preciso comprender y seguir de cerca los diversos factores causales para tener una idea cabal de la magnitud de las necesidades y planificar una intervención apropiada.

El papel esencial que desempeñan los SAT en la prevención de la mortalidad masiva, gracias a la vigilancia de los indicadores agroclimáticos, sigue siendo muy pertinente. Aun así, esos sistemas no son suficientemente flexibles para detectar y controlar las

nuevas fuentes de riesgo en la totalidad de los casos, lo que obedece a la complejidad del problema y al hecho de que la mayoría de los SAT concebidos para determinados países o regiones se prestan mal para abordar fenómenos complejos de ámbito mundial.

En última instancia, la utilidad de las alertas tempranas depende de las intervenciones a que dan lugar. En situaciones de inseguridad alimentaria y hambruna se observa una tendencia contraproducente de las autoridades competentes que esperan hasta que la situación llega a una fase crítica y recién entonces ponen en marcha una intervención para salvar vidas. Al parecer, su principal preocupación es contener el daño, no evitarlo. Desde la perspectiva de las familias afectadas, sería más indicada una intervención que no se limitara a salvar vidas y también velara por la preservación de los medios de subsistencia.

El detallado análisis retrospectivo de la crisis de 2006 en Kenya es un buen ejemplo del fracaso de las alertas tempranas para impulsar una acción temprana. Kenya está a la vanguardia de la creación e institucionalización de SAT innovadores. A pesar de las señales de alerta temprana, la intervención recién comenzó cuando la situación ya era grave, es decir, cuando la carestía aquejaba a 11 millones de personas, las tasas de desnutrición superaban los umbrales de emergencia y las estimaciones indicaban que en algunos lugares había perecido más del 70% del ganado (HPG, 2006).

Existen serias dudas sobre la conveniencia de la ayuda alimentaria para abordar las verdaderas causas de la desnutrición. En un análisis comparativo de las crisis de 2001-2003 y 2005-2006 en África meridional (Maunder y Wiggins, 2007) se concluye que en lo esencial, las intervenciones de emergencia no habían variado y seguía predominando la ayuda alimentaria en gran escala. La ayuda alimentaria resulta particularmente ineficaz e ineficiente cuando el objetivo es proteger también los medios de subsistencia. En el último decenio hubo un rápido crecimiento de la experimentación y en situaciones de emergencia se utilizaron bonos y transferencias en efectivo para suplir las necesidades alimentarias. Dichas transferencias pueden redundar en diversos beneficios tales como una mayor rapidez y flexibilidad, la posibilidad de que los beneficiarios decidan a qué destinarán los recursos, y la reducción de costos. También pueden incidir positivamente en la economía y los mercados locales. No obstante, la pertinencia de ofrecer esos bonos y transferencias en efectivo varía considerablemente según el contexto.

Cuando un fenómeno de gestación lenta comienza a hacerse sentir, las intervenciones destinadas a apoyar los mecanismos tradicionales para afrontar una crisis inminente pueden ser de varios tipos y contribuir a evitarla o, al menos, atenuarla. Las posibilidades de poner en práctica intervenciones concretas para proteger los medios de subsistencia son relativamente pocas. La eficacia de muchas de esas intervenciones se limita a períodos muy cortos; por lo general, uno o dos meses.

De ahí la necesidad de definir una serie de límites, o puntos de activación sensibles, para apoyar la toma de decisiones sobre el momento más indicado de iniciar las intervenciones destinadas a proteger los medios de subsistencia. El diseño y la planificación de muchas de esas intervenciones alternativas requieren más tiempo que los planes de distribución general de alimentos. Se ha preconizado una planificación de contingencia orientada a las intervenciones para aumentar la eficacia y oportunidad de aquellas destinadas a proteger los medios de subsistencia. Esa planificación ha de centrarse en las hipótesis más probables y un número limitado de opciones de intervenciones viables y de probada eficacia.

La ampliación de las redes de seguridad existentes para mitigar los efectos de un desastre en curso es un tema importante, pero todavía poco estudiado. Cuando se está llevando a cabo un programa de reducción de la pobreza financiado como corresponde, el retraso temporal de la intervención se puede acortar mucho.

Incluso en aquellos casos en que se dispone de los elementos técnicos de un sistema eficaz de alerta y acción tempranas, la idoneidad de la intervención depende en gran medida de las condiciones generales de gobierno. En todos los países, la responsabilidad primordial de garantizar el derecho a la alimentación incumbe a sus dirigentes y administradores. Los esfuerzos a largo plazo para reducir la vulnerabilidad dependen del éxito de los gobiernos en la lucha contra la pobreza y la prestación de servicios básicos de salud, saneamiento y educación que están estrechamente vinculados con la seguridad alimentaria. A nivel básico, la intervención de emergencia no puede compensar las deficiencias de desarrollo.

Dada la complejidad de los medios de subsistencia, no existe una solución fácil ni uniforme para mejorar los sistemas de alerta temprana y acción temprana. Habida cuenta de que las dificultades y oportunidades dependen en gran medida del contexto, la acción debe llevarse a cabo en varios frentes. Al respecto, cabe destacar una serie de conclusiones generales y de temas comunes.

- El funcionamiento de los SAT dista de ser perfecto y requiere un apoyo y desarrollo constantes. Hacer mayor hincapié en la acción temprana para proteger los medios de subsistencia exige un replanteamiento sobre la manera de vigilarlos, analizarlos y presentar los consiguientes informes.
- Aunque la capacidad de hacer un gran número de recomendaciones sobre intervenciones adaptadas a circunstancias concretas está en aumento, todavía queda mucho por hacer para establecer la capacidad de reaccionar a las alertas tempranas en forma oportuna y apropiada.
- La posibilidad de aprovechar la creación de redes de seguridad social como medio de mitigar el riesgo ofrece una nueva y prometedora oportunidad que merece mayor apoyo.
- Las soluciones creativas para fortalecer la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobiernos ante su ciudadanía deben ser prioritarias. A su vez, los

donantes tienen que cumplir mejor con sus compromisos de ayuda financiera en lo que respecta a las intervenciones humanitarias y a abordar las causas estructurales subyacentes asignando más fondos para el desarrollo.

## La crisis de Níger en 2004-2005 – Enseñanzas sobre alerta temprana y acción temprana

En 2004 y 2005 Níger sufrió una grave crisis de seguridad alimentaria que aquejó principalmente a las regiones norteñas de Maradi, Tahoua, Tillaberi y Zinder. Dicha crisis suele citarse como ejemplo de las dificultades que se plantean en el análisis de los SAT y la consiguiente falta de una reacción oportuna y proporcional que hubiera permitido evitar la crisis humanitaria. Esa crisis alimentaria, que se fue gestando lentamente en el transcurso de 2004 y 2005, obedeció a una serie de factores como el fin abrupto y prematuro de la estación de lluvias de 2004, los daños causados a los pastizales por la langosta del desierto, el alto precio de los alimentos y la pobreza crónica.

La imposibilidad de iniciar una acción temprana y prevenir ese drama obedeció a muchos motivos pero conviene detenerse en el funcionamiento del SAT. En la región del Sahel, la cobertura de esos sistemas es adecuada, incluida la cobertura nacional en Níger. Entre 2004 y 2005, los SAT produjeron no menos de ocho grandes evaluaciones

que pusieron de relieve los crecientes problemas de Níger y se centraron sobre todo en la sequía y las amenazas climáticas que inciden en la producción de alimentos. Sin embargo, en los análisis se omitió el efecto del alto precio de los alimentos a raíz de las medidas adoptadas por países vecinos de Nigeria para aumentar la producción nacional de granos. En 2005, el precio de los alimentos básicos prácticamente duplicó y el alto porcentaje de la población nigeriana sumida en la miseria vio limitado su acceso a una cantidad suficiente de alimentos.

Debido a la diversidad de las causas, resultó problemático definir intervenciones adecuadas y determinar si éstas entraban en el ámbito de las políticas de desarrollo a largo plazo o formaban parte de las actividades de socorro a corto plazo. El caso de Níger es un buen ejemplo no sólo de la complejísima interacción de factores que pueden provocar una aguda y persistente inseguridad alimentaria, sino también de las dificultades que se plantean en el análisis de la alerta temprana. ■

*Texto del capítulo y el recuadro: Nick Maunder, especialista en seguridad alimentaria, protección social y análisis de la vulnerabilidad, actualmente, director general del sector de expertos en asistencia alimentaria y reducción del riesgo de desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO por su sigla en inglés).*



## Una organización humanitaria de ámbito mundial

La **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** es la mayor organización humanitaria del mundo que presta asistencia sin ninguna distinción de nacionalidad, raza, credo, clase social u opinión política. La misión de la Federación es mejorar la vida de las personas vulnerables movilizando el poder de humanidad.

Fundada en 1919, comprende 186 Sociedades Nacionales miembros y algunas otras en proceso de formación, la secretaría de Ginebra y diversas delegaciones repartidas estratégicamente por todo el mundo para apoyar las actividades. La Media Luna Roja se utiliza en lugar de la Cruz Roja en muchos países islámicos.

La Federación Internacional coordina y dirige la asistencia internacional a las víctimas de desastres naturales, desastres tecnológicos y emergencias sanitarias, así como a los refugiados. Conjuga sus actividades de socorro y de desarrollo para afianzar la capacidad de las Sociedades Nacionales y, a través de ellas, la capacidad de la gente. En el plano internacional, la Federación actúa en calidad de representante oficial de las Sociedades Nacionales. Además, fomenta la cooperación entre ellas y obra por acrecentar la capacidad de las mismas para llevar a cabo programas de asistencia social, salud, y preparación en previsión de desastres.

Las **Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**, auxiliares de los poderes públicos de su respectivo país en el campo humanitario, brindan una gama de servicios que va desde la prestación de socorros en casos de desastre a programas de asistencia social y de salud. En tiempos de guerra, las Sociedades Nacionales asisten a los civiles afectados y apoyan a los servicios médicos de las fuerzas armadas donde sea necesario.

La pujanza de la Federación Internacional reside en la red de Sociedades Nacionales que abarca casi todos los países del mundo y es única en su género. Gracias a la cooperación entre las Sociedades Nacionales dispone de un mayor potencial para desarrollar capacidades y asistir a los más necesitados. En el plano local, la red permite que la Federación Internacional llegue a cada comunidad. Las Sociedades Nacionales, en su conjunto, cuentan con 97 millones de voluntarios y 300.000 empleados que prestan asistencia a 233 millones de beneficiarios por año.

El **Comité Internacional de la Cruz Roja** (CICR) es una organización imparcial, neutral e independiente, cuya misión exclusivamente humanitaria consiste en proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, brindándoles asistencia. El CICR dirige y coordina las actividades internacionales de socorro que lleva a cabo el Movimiento en situaciones de conflicto armado. Además, se esfuerza por prevenir el sufrimiento, promoviendo y cimentando el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios universales. Fundado en 1863, el CICR dio origen al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Todos los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se guían por siete principios fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. Todas las actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen un mismo objetivo fundamental: ayudar sin discriminación a quienes sufren, contribuyendo a mantener y promover la paz en el mundo.

---

La presente publicación es un resumen del *Informe mundial sobre desastres 2009* cuya versión completa se publica únicamente en inglés.

Para más datos, dirigirse a:  
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
Apartado postal 372 – CH-1211 Ginebra 19 – Suiza  
Teléfono: +41 22 730 42 22 – Fax: +41 22 733 03 95 – Télex: 412 133 FRC CH;  
consultar nuestro sitio web: <http://www.ifrc.org> o enviar un mensaje a: [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org)

Foto de portada: Louis Jean toca las campanas de una iglesia de Cabo Haitiano, Haití. Ese es uno de los medios que se puede utilizar para alertar de huracanes y lluvias torrenciales. En todo el mundo, personas como Louis Jean son el núcleo de los sistemas de alerta temprana centrados en la gente. Sin una alerta y una acción tempranas de base comunitaria, las tecnologías más avanzadas de pronóstico y rastreo de fenómenos climáticos no bastan para prevenir y mitigar desastres.

# Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

## **Humanidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

## **Imparcialidad**

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

## **Neutralidad**

Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

## **Independencia**

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

## **Voluntariado**

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

## **Unidad**

En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

## **Universalidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja promueve las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales en favor de las personas vulnerables.

Mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre y el fomento de la asistencia para el desarrollo, se propone prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

La Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.