

## LA AYUDA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES

José Luis Zeballos\*

### RESUMEN

Los desastres naturales y antrópicos generan enormes pérdidas para los damnificados y afectan el desarrollo de los países, la comunidad internacional siempre ha respondido de manera espontánea y solidaria para asistir a los damnificados en las etapas más críticas proporcionando asistencia médica, alimentación y abrigo. En este artículo se revisa en particular la respuesta del sistema de las Naciones Unidas, la participación de la Organización Panamericana de la Salud en el terremoto de Pisco, Perú y las limitaciones y dificultades para una ayuda humanitaria efectiva.

**Palabras clave:** Desastres naturales; Naciones Unidas; Altruismo; Cooperación Internacional (fuente: DeCS BIREME).

### INTERNATIONAL HUMANITARIAN ASSISTANCE IN DISASTER SITUATIONS

#### ABSTRACT

Natural and man-made disasters huge losses for the victims and affected developing countries, the international community has always responded spontaneously and solidarity to assist the earthquake victims in the most critical stages providing medical care, food and shelter. This article reviews in particular the response of the United Nations system, the participation of the Pan American Health Organization in the earthquake in Pisco, Peru and the limitations and difficulties for effective humanitarian assistance.

**Key words:** Natural disasters; United Nations; Altruism; International Cooperation (source: MeSH NLM).

A lo largo de la historia, las catástrofes naturales así como los conflictos bélicos denominados desastres antrópicos, no sólo han generado enormes pérdidas y daños a la infraestructura de las viviendas, la industria, las vías de comunicación y los servicios básicos, provocando enormes pérdidas a la economía de los países afectados <sup>(1)</sup>. Los efectos son aún mayores si estos desastres afectan a los países de economías débiles comprometiendo de manera considerable sus esfuerzos de desarrollo, sin tomar en cuenta que algunos desastres pueden afectar la seguridad alimentaria de las poblaciones por la pérdida de la producción agrícola y ganadera por periodos de tiempo prolongados <sup>(2,3)</sup>.

Pero los efectos más significativos y no necesariamente bien cuantificados son las pérdidas directas e indirectas sufridas por las personas damnificadas, cuyas pérdidas, por ejemplo de sus bienes, significan muchas veces el resultado del esfuerzo de generaciones. Se suma a esto el impacto psicológico, traumas psíquicos que suelen acompañarlos de por vida particularmente si las pérdidas son asociadas a sufrimientos por pérdidas de sus seres queridos, las agresiones recurrentes y la incertidumbre que les genera un incierto futuro como es el caso de los desplazamientos humanos en desastres complejos <sup>(4)</sup>.

La comunidad internacional siempre ha respondido de manera espontánea y solidaria para asistir a los damnificados en las etapas más críticas proporcionando asistencia médica, alimentación y abrigo. La asistencia humanitaria expresa lo más noble del género humano sin tomar en cuentas diferencias ideológicas o culturales que a veces separan a nuestros países <sup>(5)</sup>.

Con el tiempo esta asistencia se ha sistematizado a la vez que se ha logrado importantes avances tecnológicos, por ejemplo

la aplicación de métodos sofisticados para las labores de búsqueda y rescate de víctimas atrapadas en los escombros de un terremoto <sup>(6)</sup>.

A nivel del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias especializadas, la asistencia humanitaria para casos de desastres naturales y de emergencias complejas ha mejorado continuamente a su vez de establecer mecanismos que permitan un accionar más coordinado de las agencias y de la comunidad internacional.

La ONU ha estado permanente preocupada por la necesidad de disminuir los enormes daños provocados por los desastres y el sufrimiento humano, lanzando una serie de iniciativas entre ellos el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) en la que se exhorta a los países a establecer políticas y realizar esfuerzos sostenidos en la aplicación de proyectos destinados a prevenir y mitigar los efectos causados por las catástrofes, iniciativa lanzada a comienzos de los años noventa <sup>(7)</sup>.

Pero la preocupación de las Naciones Unidas no sólo ha estado orientada a estimular en los países la mejora de los mecanismos de prevención, sino también al interior de la misma ha generado un proceso de organización y gestión que permita responder de manera más efectiva a las demandas crecientes de asistencia humanitaria, estableciendo un Comité Permanente Interagencial para coordinar la asistencia humanitaria internacional para las situaciones de emergencia, comité que es presidido por el Coordinador de Socorro para las Emergencias, mismo que responde al Secretario General de la ONU. En este comité también participan la Cruz Roja Internacional (<http://www.icrc.org>) y organizaciones no gubernamentales relevantes comprometidas con la asistencia humanitaria.

\* Médico salubrista, consultor en preparativos y respuesta en emergencias y desastres, Organización Panamericana de la Salud. Lima, Perú.

La respuesta del sistema de las Naciones Unidas a las necesidades de apoyo humanitario, fue fortalecida con la creación de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH, <http://ochaonline.un.org>), como un mecanismo respuesta inmediata a necesidades de asistencia. Esta oficina tiene el mandato de formar equipos técnicos para su desplazamiento al área afectada y trabajar en apoyo de los equipos técnicos de la ONU en los países. En esencia las principales funciones de la OCAH son:

- Simplificar los procesos de planificación coordinación y logística.
- Envío inmediato de misiones de emergencia para evaluación de daños y necesidades.
- Emitir de manera concertada con las agencias del sistema el lanzamiento internacional para recaudar fondos para asistencia humanitaria (*flash appeal*).
- Organizar reuniones de agencias donantes y arreglos posteriores.
- Monitoreo de las acciones de acción humanitaria y publicar informes de la gestión de los recursos.

Una de las mayores fortalezas del sistema de la ONU a través de la OCAH, es de disponer para liberación inmediata un Fondo Rotatorio Central para Emergencias, conocido como CERF por sus siglas en inglés (<http://ochaonline.un.org/cerf>), inicialmente establecida con un capital inicial de 50 millones de dólares, mismo que se ha incrementado a través de los años gracias al apoyo de países y agencias donantes. Según informes recientes de la OCAH desde el 2006 el CERF ha distribuido 446 millones de dólares en 53 países.

Este recurso financiero sirve a los países afectados para la movilización inmediata de la asistencia humanitaria, en base a una evaluación técnica de daños y necesidades y avaladas por las autoridades del país afectado. Los recursos utilizados de este fondo son posteriormente reembolsados, una vez que los países y agencias donantes hayan hecho sus contribuciones en base a un llamamiento internacional de emergencia "flash appeal" emitida por las ONU en consenso con las autoridades nacionales del país afectado.

El apoyo efectivo de la asistencia humanitaria de la ONU se hace con la movilización de expertos proporcionados por las agencias especializadas y acciones inmediatas de acuerdo a sus competencias y mandatos, en base al cual se ha otorgado roles específicos de liderazgo a las agencias del sistema de la ONU como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuyo representante en el país, desempeña a su vez el rol de Coordinador del Sistema de las Naciones Unidas en el país, y coordina las acciones de socorro y de transición hacia la reconstrucción. La Organización Mundial de la Salud (OMS) que tiene el liderazgo en los asuntos pertinentes a la salud y el medio ambiente; el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en el transporte y distribución de alimentos adquiridos o donados; el Fondo de las Naciones Unidas para la Educación (UNESCO) para el apoyo al funcionamiento de los establecimientos educativos; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para la atención a las necesidades de la niñez y también para la asistencia a los aspectos relacionados con agua y saneamiento; la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para los asuntos relacionados con la recuperación del empleo; el Fondo para la Agricultura y Alimentos (FAO) para apoyo a la recuperación de la producción agropecuaria; la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados y Desplazados

(ACNUR) para la ayuda a los desplazados por el desastre. Las otras agencias del sistema actúan de acuerdo a sus mandatos y complementan las tareas de las agencias líderes.

La experiencia en materia de asistencia humanitaria a raíz de desastres naturales ha demostrado que el apoyo internacional en la fase de emergencia no suele ser suficiente para aliviar las necesidades de la población damnificada. Se ha observado a menudo que existe un vacío entre el periodo de post emergencia inmediata y la de reconstrucción, periodo en el cual los países suelen no estar aún preparados para iniciar su etapa de reconstrucción, cuya duración en tiempo es imprevisible pero no menor a uno o dos años, periodo en el que la población afectada aún continua sufriendo carencias importantes en materia de vivienda temporal, servicios básicos, alimentación y otras necesidades que permitan al damnificado tener condiciones de vida dignas en espera de la reconstrucción.

Por lo anterior la ONU ha extendido a través de la OCAH el periodo de su asistencia en la fase denominada de transición, que abarca el período entre la emergencia y la reconstrucción para el cual es aún necesario el concurso de las agencias y de la comunidad internacional y nacional proporcionado en conjunción con las instituciones nacionales los servicios de asistencia fundamentales tales como una vivienda temporal digna, servicios básicos esenciales, salud, abrigo, alimentos y si fuera posible la generación de empleo.

En lo concerniente al rol de la Organización Panamericana de la Salud, oficina regional de la Organización Mundial de la salud (OMS) en la asistencia humanitaria, su experiencia en la Región de las Américas es bastante reconocida, no sólo por ser la organización pionera en la creación y desarrollo de un programa sobre preparativos para emergencias y atención a los desastres que data desde finales de los años setenta, sino porque ha tenido un creciente protagonismo en la movilización de recursos para la asistencia de emergencia en el campo de la salud y ha generado una serie de iniciativas dentro del sector como es el caso del programa LSS/SUMA (<http://www.lssweb.net/lss>) que es un programa de cómputo, herramienta de logística muy útil y que permite el registro y flujo de las donaciones internacionales que llegan a un país afectado por un desastre y apoya a los niveles de decisión sobre la distribución e inventario de la asistencia.

Otra de las iniciativas es la del "Hospital Seguro" para que los países altamente vulnerables a desastres naturales apliquen en sus instalaciones de salud conceptos de seguridad estructural no estructural y funcional, iniciativa que ha sido adoptado a nivel global<sup>(8)</sup>.

La OPS ha desarrollado una amplia producción bibliográfica (ver <http://www.paho.org/spanish/dd/ped/index.htm>) para una mejor canalización de la asistencia humanitaria en base a la elaboración de guías para proveer ayuda eficaz, directrices para donación de medicamentos, evaluación rápida de necesidades, instalación de hospitales de campaña y otras<sup>(9)</sup>.

Para la asistencia a las necesidades en salud derivadas del terremoto del pasado 15 de agosto que afectó el sur del Perú, la OPS ha canalizado más de 4 millones de dólares para la rehabilitación de los servicios de salud consistente en la compra de equipamiento para los establecimientos seleccionados del primer nivel de atención en las zonas afectadas por el terremoto, construcción de un módulo hospitalario temporal

para el hospital de Pisco, construcción de un centro materno infantil con capacidad para 25 camas en Pisco, equipamiento de los centros operativos de emergencia (COE) de las zonas afectadas y la generación de capacidades de los recursos humanos en salud de las áreas afectadas por el desastre, adicionalmente del apoyo comprometido en otros proyectos <sup>(10)</sup>.

Durante la emergencia del terremoto, la OPS ha movilizado expertos en varias disciplinas de la salud pública desde su sede central en Washington, sus oficinas subregionales y el grupo técnico de la Representación de la OPS en Perú, en apoyo al Ministerio de Salud y a las instituciones regionales y provinciales de salud.

No obstante de que la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia ha sido una constante en la agenda internacional y está inscrita entre los fundamentos y principios de la acción humanitaria internacional y del derecho humanitario internacional, existen limitaciones importantes que de alguna manera podrían reducir su eficacia en función de tiempo y oportunidad de la respuesta.

En efecto, la ayuda internacional sólo se hace efectiva cuando el país afectado lo solicita y declare una "situación de emergencia". Puede ocurrir el caso de que las autoridades no reconozcan la magnitud del desastre y sus propias limitaciones para responder a sus necesidades, o haya razones políticas internas para no declarar una situación de emergencia, ante este tipo de situaciones la comunidad internacional y el sistema de la ONU en su conjunto se encuentran impedidos de actuar a pesar de contar con información fiable sobre la magnitud de daños y necesidades de asistencia.

Tomamos como ejemplo reciente el impedimento del gobierno de Myanmar (mayo 2008) para que la comunidad internacional asista a las víctimas del tifón que ocasionó más de 100 000 muertes o las reticencias en principio a la aceptación de ayuda internacional por parte del gobierno de China para asistir a las víctimas del terremoto en la provincia de Sichuan (12 mayo 2008), que según estimaciones preliminares ha causado más de 35 000 muertes.

Este tipo de restricciones y otras particularmente observadas en desastres complejos y la búsqueda de mecanismos expeditivos para cumplir con la asistencia humanitaria de emergencia, es un tema de permanente discusión a nivel de los foros internacionales particularmente en el seno de la ONU y fuertemente impulsadas por las organizaciones no gubernamentales.

Otros aspectos importantes que restan eficacia a la acción humanitaria internacional, son las trabas burocráticas y los procesos administrativos complejos que suelen tener los países y que pese a declarar oficialmente una situación de emergencia, los procesos burocráticos toman su propia dinámica en perjuicio de la efectividad de la asistencia.

Finalmente no obstante de que los países han aprobado y adoptado las resoluciones de la ONU en el tema de reducción de los desastres, o compromisos acordados en foros internacionales como el caso de a conferencia de Kobe para la implementación de medidas tendientes a la construcción y funcionamiento de hospitales seguros, los esfuerzos desarrollados hasta ahora son muy limitados <sup>(11)</sup>.

Como se podrá apreciar, pese a los evidentes avances en materia de asistencia humanitaria internacional, todavía existen espacios de arduo trabajo a nivel de los foros internacionales, para viabilizar la asistencia internacional en caso de emergencia, sin que haya restricciones a nivel de los países afectados y sólo pensando en la necesidad de alivio inmediato a las necesidades más urgentes de la población.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. **Morales-Soto N, Alfaro-Basso D.** Génesis de las contingencias catastróficas: etiopatogenia del desastre. Rev Peru Med Exp Salud Publica. 2008; 25(1): 101-8.
2. **McEntire DA.** Development, disasters and vulnerability: a discussion of divergent theories and the need for their integration. Disaster Prev Manag. 2004; 13(3): 193-98.
3. **Carter MR, Little PD, Mogue T, Negatu W.** Poverty traps and natural disasters in Ethiopia and Honduras. World Dev. 2007; 35(5): 835-56.
4. **Cohen RE.** Lecciones aprendidas durante desastres naturales: 1970-2007. Rev Peru Med Exp Salud Publica. 2008; 25(1): 109-17.
5. **Quintana O.** La ayuda humanitaria. En: Estébanez P. Medicina humanitaria. Madrid: Diaz de Santos; 2005. p. 443-49.
6. **Birch M, Miller S.** Humanitarian assistance: standards, skills, training, and experience. BMJ. 2005; 330: 1199-201.
7. **United Nations, Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction.** Living with the risk: a global review of disaster reduction initiatives. Geneva: UN/ISDR; 2004.
8. **Organización Panamericana de la Salud.** Hospitales seguros. Una responsabilidad colectiva. Un indicador mundial de reducción de desastres. Washington DC: OPS; 2005.
9. **Organización Panamericana de la Salud.** Asistencia humanitaria en caso de desastres. Guía para proveer ayuda eficaz. Washington DC: OPS; 1999.
10. **Arosquipa C, Pedroza J, Cosentino C, Pardo K.** La ayuda oficial al desarrollo en salud en el Perú. Rev Peru Med Exp Salud Publica. 2007; 24(2): 163-78.
11. **Morales-Soto N, Sato-Onuma J.** Vulnerabilidad del componente organizativo y funcional de grandes hospitales. Rev Peru Med Exp Salud Publica. 2008; 25(2): 225-29.

---

**Correspondencia:** Dr. Jose Luis Zeballos.  
Correo electrónico: [jzeballo@paho.org](mailto:jzeballo@paho.org)