



Manual de Preparación y Respuesta a Emergencias

BORRADOR — AGOSTO 2002

Reconocimientos

Publicado por Catholic Relief Services, junio de 2002.

Program Quality and Support Department
Catholic Relief Services
209 W. Fayette St.
Baltimore, MD 21201-3443
EEUU

Estas pautas son producto del Equipo de Respuesta de Emergencia (ERE), una unidad del Program Quality and Support Department (PQSD). Annemarie Reilly es la autora principal. Jenny Aker contribuyó con el marco conceptual de seguridad y el texto acompañante. Gran parte de la información relacionada con prevención, mitigación y preparación para desastres ha sido prestado directamente o adaptado del CRS Mitigation Handbook (Kristen Hicks, 1996). La información referente a planificación de contingencia ha sido prestada de Naciones Unidas, Contingency Planning: A Practical Guide for Field Staff (Complex Emergencies Training Initiative-CETI, 1996).

Los miembros de PQSD y ERE contribuyeron con el contenido y revisaron todos los borradores. Este documento recibió también un revisión entre pares por el personal de CRS representante tanto de la Sede Central como de las oficinas sobre el terreno.

Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BPRM	Bureau of Population, Refugees and Migration, DOS
CI	Caritas Internationalis
CICR/FICR	Comité Internacional de la Cruz Roja/Media Luna Roja/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja/Media Luna Roja
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido
DOS	Departamento de Estado, EEUU
DR	Director(a) Regional (RD, Regional Director)
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea
EGE	Equipo de Gestión Ejecutiva (EMT, Executive Management Team)
ERE	Equipo de Respuesta a Emergencia (ERT, Emergency Response Team)
ERWG	Grupo de Trabajo de Respuesta a Emergencia (Emergency Response Working Group)
FFP/ER	Food for Peace/Emergency Response, USAID
HQ	Sede Central (Headquarters) —CRS/Baltimore
HR	Recursos Humanos (Human Resources)
IFAD	International Fund for Agriculture Development
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU
OFDA	Office of Foreign Disaster Assistance, USAID
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OSD	Overseas Support Department
OTI	Office of Transition Initiatives, USAID
PAS	Programa de Alimentación Suplementaria
PAT	Programa de Alimentación Terapéutica
PID	Persona Internamente Desplazada
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RP	Representante en el País (CR, Country Representative)
SHARP	Plan Estratégico de Acción Humanitaria (Strategic Humanitarian Action Plan) de CRS
TAP	Transition Activities Program/Programa de Actividades de Transición
TDY	Asignación Temporal (Temporary Duty)
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de EEUU
USDA	Departamento de Agricultura de EEUU

Contenido

Introducción	7
Sección I: Fundamentos de la Preparación y Respuesta a Emergencias de CRS	
A. La misión y visión de preparación y respuesta a emergencias de CRS	11
B. Preparación y respuesta a emergencias: Definiciones y conceptos claves	14
1. ¿Qué es una emergencia?	14
2. Tipologías de emergencias	17
3. Fases de una emergencia	19
4. Cómo comprender la prevención, mitigación y preparación en desastres.....	20
a. Prevención de desastres	22
b. Mitigación de desastres	22
c. Preparación para desastres	31
1. Planificación de contingencia	32
2. El rol de la alerta precoz en la planificación de contingencia.....	33
3. Cómo desarrollar escenarios.....	34
4. Cómo formular un plan de contingencia	35
5. Temas transversales en la respuesta de emergencia de CRS	39
a. El enfoque de la acción humanitaria basado en derechos	39
b. CRS y su Lente de Justicia y Construcción de la Paz en Emergencias	40
c. No Causar Daño	42
d. Coordinación	43
e. Construcción de capacidades y trabajo en asociación.....	44
f. Programación de transición.....	45
C. Programación orientada por principios.....	47
Sección II: Calidad del Programa de Preparación y Respuesta a Emergencias	
A. Antecedentes generales sobre la Preparación y Respuesta a Emergencias de CRS	52
B. Declaraciones de Calidad de Programa y Competencias Técnicas Centrales en Preparación y Respuesta a Emergencias de CRS	53
C. Excelencia en la Programación para Emergencias	56
1. Bloques de construcción para la programación de emergencia de calidad	56
2. Marcos conceptuales para emergencias	57
a. Seguridad alimentaria: Salvar vidas, apoyar medios de sustento.....	59
b. ¿Qué es seguridad alimentaria? Definición y componentes del marco.....	59
c. ¿Cómo puede usarse el marco de seguridad alimentaria en situaciones de emergencia?	61

3.	El ciclo de proyecto	64
4.	Diseño de proyecto	66
a.	Evaluación	66
b.	Metas, objetivos, indicadores	67
c.	Criterios de selección y focalización.....	69
d.	Implementación	71
e.	Monitoreo y evaluación	71

Sección III: Proyectos de Emergencia de CRS: Financiamiento, Revisión, Apoyo de la Sede Central

A.	Fuentes de financiamiento	75
1.	Recursos de CRS de origen privado	75
2.	Federación de Caritas Internationalis	76
3.	CMMB	77
4.	USAID.....	77
5.	Departamento de Estado de EEUU	80
6.	Fondo del Embajador de las Embajadas de EEUU	80
7.	USDA	80
8.	ECHO	80
9.	Naciones Unidas.....	81
10.	Otros donantes.....	81
B.	Proceso de revisión y financiamiento de proyectos	82
C.	Grupo de Trabajo de Respuesta a Emergencias de CRS	84

Anexos

A.	Pautas de CRS para la Acción Humanitaria en Situaciones de Conflicto	88
B.	Código de Conducta de CICR/FICR/ONGs	101
C.	Carta Humanitaria del Proyecto de la Esfera.....	105
D.	Instrumentos del derecho internacional y reglas básicas para la asistencia humanitaria en situaciones de conflicto	109
E.	Declaraciones de Calidad de Programa en Preparación y Respuesta a Emergencias de CRS	110
F.	Formato de Propuestas de Emergencia de CRS	114
G.	Formato de Revisión Técnica	117
H.	Gráfico de Identificación de Lagunas.....	121
I.	Caritas Internationalis (CI): Valores y principios guía, estructuras de trabajo y mecanismos de respuesta a emergencias mayores	122
J.	Formatos de informes de situación de CRS	134
K.	Organigrama del Equipo de Respuesta de Emergencia	139
L.	Lista de Verificación de Respuesta de Emergencia para Gerentes.....	140
M.	Sitios web de noticias de socorro humanitario, organizaciones, donantes	141

Recuadros

Recuadro 1.1	Declaración de Misión de CRS	11
Recuadro 1.2	Declaración de Visión de CRS	12
Recuadro 1.3	Declaraciones de Visión y Misión de PRE de CRS	13
Recuadro 1.4	Mitigación	21
Recuadro 1.5	¿Cuál es la diferencia entre un refugiado y un desplazado interno?	39
Recuadro 1.6	Cómo apoyar la construcción de la paz en emergencias	41
Recuadro 1.7	Causas subyacentes del conflicto: el factor económico	43
Recuadro 1.8	Programas de capacitación para preparación y respuesta a emergencias	46
Recuadro 1.9	Recursos adicionales	50
Recuadro 2.1	¿Qué es la hambruna?	60
Recuadro 2.2	Normas de análisis del Manual del Proyecto Esfera	66
Recuadro 2.3	Norma de ayuda alimentaria e indicadores clave	68
Recuadro 2.4	Criterios para focalizar diferentes tipos de vulnerabilidad	70
Recuadro 2.5	Recursos adicionales	73
Recuadro 3.1	NICRA	78

Cuadros

Cuadro 1.1	Indicadores de emergencia	16
Cuadro 1.2	Caracterización de eventos de desastre	18
Cuadro 1.3	Un enfoque de la construcción de la paz en conflictos violentos	42
Cuadro 1.4	Herramienta analítica para un enfoque de la programación de emergencia orientado por principios	49

Gráficos

Gráfico 1.1	Marco de mitigación de desastres de aparición rápida	25
Gráfico 1.2	Marco de mitigación para desastres de aparición lenta	29
Gráfico 2.1	Marco operativo de respuestas a emergencias	52
Gráfico 2.2	Bloques de construcción de un Programa de Emergencia de CRS	58
Gráfico 2.3	Cómo el marco de la seguridad alimentaria nos ayuda a promover y proteger la dignidad humana	62
Gráfico 2.4	Ciclo de proyecto	64
Gráfico 2.5	Ciclo de proyecto de em <i>Identificación del</i>	65
Gráfico 3.1	Proceso de revisión, rec <i>problema</i> iento de propuestas de Emergencia para fondos de CRS de origen privado	83

Glosario	146
-----------------------	-----

Bibliografía	150
---------------------------	-----

Introducción

Todos los años millones de personas en todo el mundo se ven afectadas por una amplia variedad de emergencias y desastres, desde desastres naturales hasta situaciones de conflicto crónico. Las poblaciones afectadas por desastres tienen el derecho a asistencia humanitaria según lo establece el derecho internacional. CRS tiene la responsabilidad de satisfacer las necesidades de poblaciones afectadas por desastres, según lo expresa el mandato de la agencia de aliviar el sufrimiento y proteger y promover la dignidad humana

Los proyectos de emergencia de CRS en todo el planeta llegan a cientos de miles de personas y brindan una muy necesitada asistencia humanitaria y apoyo a los medios de sustento. Desde 1995, en promedio, los programas de emergencia de CRS han representado más de 35% del valor total de los programas de la agencia. La responsabilidad de CRS, tanto con las poblaciones afectadas por desastres como con los donantes (privados y públicos) puede cumplirse mediante una programación de alta calidad y una buena administración de los recursos.

Este manual está dirigido a ayudar a los programas país de CRS a mejorar la rendición de cuentas con las poblaciones afectadas por desastres mediante el diseño e implementación de programas de preparación y respuesta a emergencias de alta calidad. La Sección I revisa los fundamentos de la preparación y respuesta a emergencias, incluyendo conceptos y definiciones claves y un examen de la relación entre prevención, mitigación, preparación y respuesta. Esta sección ofrece también información básica respecto a qué valores y enfoques aporta CRS a los programas de preparación y respuesta a emergencia, tales como la Enseñanza Social Católica y el énfasis de la agencia en el trabajo en asociación. La Sección II se centra en cuestiones de calidad de programa, incluyendo orientaciones sobre diseño de propuestas y procedimientos de CRS relativos a gestión de programas de emergencia. La Sección III presenta un resumen de diversas fuentes de financiamiento, el proceso que sigue CRS en la revisión de propuestas de emergencia e información sobre las estructuras de la Sede Central que apoyan las operaciones de emergencia. Finalmente, los anexos proporcionan información de referencia detallada para las tres secciones

En cuanto a la información relativa a propuestas, el manual se basa en la Guía de Propuesta de Proyectos (GPP) de CRS divulgada en 1999. Con pocas excepciones, tales como velocidad y tipos de actividades, las propuestas en emergencias son similares a las propuestas en desarrollo en que la calidad de programa debe ser una prioridad. En consecuencia, deben adherir cuanto sea posible a las orientaciones presentadas en la GPP. Se hacen referencias a capítulos de la GPP donde pueden encontrarse orientaciones adicionales.

Este manual es parte de una serie de información y guías que está produciendo actualmente el Equipo de Respuesta a Emergencias (ERE). **Estas nuevas orientaciones reemplazarán y ampliarán los contenidos de la anterior Caja de Herramientas de**

Emergencia de CRS. Se espera que todas las nuevas pautas estén concluidas en diciembre del 2003. Además de este manual, se espera que la serie contenga las siguientes secciones

1. Seguridad del personal: Pautas para los trabajadores sobre el terreno de CRS (publicado: octubre del 2000)
2. Manual de Telecomunicaciones (disponible en intranet de CRS: diciembre del 2001)
3. Revisión y recomendaciones para el cuidado del personal de CRS (concluido: diciembre del 2001)
4. Pautas para la infraestructura de refugios y de la comunidad (publicado: setiembre del 2002)
5. Pautas para la programación psicosocial (publicado: setiembre del 2002)
6. Logística de CRS en emergencias (esperado: octubre del 2002)
7. CRS — La agricultura en emergencias (esperado: diciembre del 2002)
8. CRS — Manual de evaluación de necesidades (esperado: diciembre del 2002)
9. CRS — Pautas de nutrición pública (esperado: marzo del 2003)

Además, pueden encontrarse pautas para los medios de comunicación en emergencias en las Pautas de CRS para los Medios de Comunicación publicadas a principios del 2002. Cada conjunto de pautas producido por el ERE será impreso en un formato de carpeta fácil de actualizar. El contenido de cada carpeta estará también disponible en CD y la intranet de CRS. Será actualizado por el ERE según sea conveniente.

Este manual incluye un formato para propuestas para emergencias que busquen financiamiento privado. La mayor parte de donantes públicos tienen sus propios formatos y requisitos de presentación de propuestas que pueden o no coincidir con los incluidos aquí. La información refleja los valores de CRS en todo el ámbito de la agencia, y debe reflejarse en la medida de lo posible en las propuestas de proyectos a donantes públicos y otros. Formatos de presentación de propuestas actualizados para donantes públicos pueden encontrarse en la intranet de CRS (Overseas Operations>PQSD>Emergency Response).

Aunque este manual es detallado y puede parecer abrumador al personal nuevo en programación de emergencias, pretende ser una guía y no un conjunto de reglas. CRS está comprometida con responder rápidamente a las necesidades de emergencia. Sin embargo, se alienta al personal de CRS a no sucumbir al mito de que no hay tiempo en una emergencia para realizar evaluaciones exhaustivas de necesidades o de hacer participar a los miembros de las comunidades en el diseño de proyectos. En ciertas situaciones que amenacen vidas esto puede ser cierto. Pero en muchas otras, se hará más “bien” tomándose el tiempo para analizar una situación cuidadosamente en vez de apresurarse a dar una respuesta. Aparte del valor monetario de un proyecto, CRS está comprometida con programas de emergencia de alta calidad y buena administración de los recursos y, en consecuencia, exige un análisis riguroso, sólido diseño de proyectos y gestión eficiente en todos los programas de emergencia.

Una alta calidad en los programas de emergencia de CRS contribuye a hacer realidad el derecho de las poblaciones afectadas por desastres a vivir con dignidad.

Nota sobre el Contenido

Este símbolo denota una herramienta que puede ayudar a asegurar la coordinación, realizar un análisis o preparar una propuesta.

Este símbolo indica una lista de recursos adicionales.

Este símbolo resalta un tema sobre el cual puede encontrarse información adicional en los Anexos.

Sección I:

Fundamentos de la Preparación y Respuesta a Emergencias de CRS

En esta sección se encontrará información sobre los siguientes tópicos.

A. La misión y visión de la preparación y respuesta a emergencias de CRS

Las declaraciones de misión y visión de la agencia y las declaraciones de misión y visión de preparación y respuesta a emergencias de CRS

B. Preparación y respuesta a emergencias: definiciones y conceptos claves

Revisa los conceptos y definiciones de emergencia, desastre natural, emergencia compleja, tipologías de emergencia, etc., y discute los vínculos entre prevención, mitigación, preparación y respuesta

C. Programación orientada por principios

Breve introducción de los principios del trabajo de emergencia con énfasis en los principios humanitarios

A. La misión y visión de emergencia de CRS

La declaración de misión de agencia de CRS da expresión a la motivación que hay detrás del trabajo de CRS e identifica las maneras generales en que CRS cumple con su misión. La declaración incluye referencias muy claras al trabajo de CRS en situaciones de emergencia.

Recuadro 1.1

Catholic Relief Services Declaración de Misión

Catholic Relief Services fue fundada en 1943 por los Obispos Católicos de Estados Unidos para asistir a los pobres y desvalidos del extranjero. CRS es administrada por un Consejo Directivo de Obispos seleccionado por la Conferencia Episcopal de Estados Unidos, y su personal está compuesto por hombres y mujeres comprometidos con el apostolado de la Iglesia Católica de ayudar a los necesitados. CRS mantiene estrictas normas de eficiencia y rendición de cuentas.

La fuerza motivadora fundamental de todas las actividades de CRS es el Evangelio de Jesucristo en lo tocante al alivio del sufrimiento humano, el desarrollo de los pueblos y el fomento de la caridad y la justicia en el mundo. Las políticas y programas de la agencia reflejan y expresan la doctrina de la Iglesia Católica. Al mismo tiempo, Catholic Relief Services ayuda a las personas sobre la base de sus necesidades, no del credo, raza o nacionalidad.

Catholic Relief Services da testimonio activo del mandato de Jesucristo de responder a las necesidades humanas de las siguientes maneras:

- respondiendo a víctimas de desastres naturales y por acción humana;
- proporcionando asistencia a los pobres para aliviar sus necesidades inmediatas;
- apoyando programas de autoasistencia que hacen participar a las personas y sus comunidades en su propio desarrollo;
- ayudando a aquellos a quienes sirve a restablecer y preservar su dignidad y realizar su potencial;
- colaborando con personas religiosas y no sectarias y grupos de buena voluntad en programas y proyectos que contribuyen a una sociedad más equitativa;
- ayudando a educar al pueblo de Estados Unidos a cumplir con sus responsabilidades morales en el alivio del sufrimiento humano, la eliminación de sus causas y la promoción de la justicia social.

Además de la Declaración de Misión de la agencia, CRS desarrolló en 2001 una declaración de visión que habla elocuentemente de la visión del mundo de la agencia y proporciona un apoyo adicional a nuestro pensamiento sobre emergencias. La declaración de visión llama al personal, socios y colaboradores de CRS en todo el mundo a bregar por transformar el mundo en que vivimos mediante la solidaridad.

Recuadro 1.2

**Catholic Relief Services
Declaración de Visión**

La solidaridad transformará el mundo para:

- valorar y sostener el carácter sagrado y dignidad de cada persona;
- comprometerse y practicar la paz, la justicia y la reconciliación, y
- celebrar y proteger la integridad de toda la creación.

Además de las declaraciones de misión y visión, el trabajo de CRS es apoyado por los preceptos básicos de la Enseñanza Social Católica. Los siguientes preceptos seleccionados brindan ejemplos de cómo la Enseñanza Social Católica apunala el rol de CRS en la preparación y respuesta a emergencias.

Derechos & responsabilidades

Las poblaciones afectadas por desastres tienen derecho a una asistencia que proteja su dignidad humana. Este derecho se basa en el Derecho Humanitario Internacional y en el Derecho Relativo a los Derechos Humanos. CRS tiene la responsabilidad con aquellos a quienes sirve de prestar los servicios de la más alta calidad posible. La preparación en emergencias contribuye a nuestra capacidad de hacer esto.

Fiel administración de los recursos

CRS tiene la responsabilidad de administrar los recursos con transparencia y rendición de cuentas. La preparación en emergencias en términos de sistemas de gestión contribuye a nuestra capacidad para hacer esto.

Subsidiaridad

Las poblaciones afectadas por desastres son personas y comunidades que deben tener voz en las formas de enfrentar las emergencias y las necesidades de recuperación de los medios de sustento. Cuando comprendemos verdaderamente a una comunidad y sus capacidades y vulnerabilidades, estamos mejor posicionados para apoyarlas a apoyarse a sí mismas.

Solidaridad global

Somos una sola familia humana. Nuestras responsabilidades recíprocas atraviesan diferencias nacionales, raciales, económicas e ideológicas. Estamos llamados a trabajar globalmente por la justicia. Comprender las causas fundamentales del conflicto y los desastres naturales contribuye a nuestra capacidad de abogar en nombre de las poblaciones vulnerables.

Visión y misión de la preparación y respuesta a emergencias de CRS

En diciembre de 1999, en la Cumbre de Preparación y Respuesta a Emergencias en Nanyuki, Kenia, se desarrolló una Declaración de Visión y Misión para la preparación y respuesta a emergencias de CRS que refleja el compromiso de la agencia con la justicia y con un enfoque en todo el ámbito de la agencia respecto a programación para emergencias.

Además de la Visión y Misión, los participantes en la cumbre desarrollaron declaraciones de calidad de programa en las áreas de programación en el extranjero, seguridad, cuidado del personal, composición de personal, orientación, capacitación y presentación de informes, adquisiciones y medios de comunicación. Estas declaraciones pueden encontrarse en el Anexo E.

Recuadro 1.3

Visión de la preparación y respuesta a emergencias de CRS

CRS promueve la justicia social, la solidaridad y la compasión mediante una preparación y respuesta a emergencias oportuna que aborda las necesidades de los más vulnerables.

Misión de la preparación y respuesta a emergencias de CRS

CRS cumple con su misión de fomentar la esperanza en poblaciones en situaciones de gran tensión cuando la agencia en su conjunto:

- Trabaja en conjunto como parte involucrada.
- Comparte el liderazgo guiado por sistemas y procedimientos claros.
- Construye redes nuevas y fortalece redes existentes de asociaciones y relaciones.
- Promueve el sentido de propiedad de respuestas a emergencias fortaleciendo las capacidades locales.
- Alcanza normas de calidad en la programación.
- Accede a recursos humanos, materiales y financieros apropiados para cada emergencia.

B. Preparación y respuesta a emergencias: Definiciones y conceptos claves

1. **¿Qué es una emergencia?**

Una **emergencia o desastre** puede definirse como una situación en que los medios normales de la gente para apoyar una vida con dignidad han fallado como resultado de una catástrofe natural o por mano humana (El Proyecto de la Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre). Según lo promulgado por Naciones Unidas, un desastre es: una grave turbación del funcionamiento de una sociedad, que causa generalizadas pérdidas humanas, materiales o ambientales que superan la capacidad de la sociedad afectada para hacerles frente usando sólo sus propios recursos. La palabra *desastre* es usada más a menudo para referirse a un suceso catastrófico. La palabra *emergencia* se refiere más a menudo a los resultados de tal suceso. No obstante, con frecuencia estas palabras son usadas indistintamente.

La **acción humanitaria** describe la acción adoptada para brindar asistencia de emergencia y protección a poblaciones afectadas por desastres.

No siempre es claro qué constituye un “desastre”. No todo terremoto o huracán ocasiona daños a la vida humana o los medios de sustento en tal grado que se declare una emergencia. De hecho, un mismo fenómeno climático puede ocurrir en dos lugares diferentes y tener impactos muy distintos sobre las vidas de los afectados. Esto puede atribuirse a una amplia variedad de factores, desde la densidad poblacional de la zona afectada hasta la condición económica de la población afectada. Los desastres no discriminan entre ricos y pobres, pero sin embargo los hogares más ricos, con cobertura de seguros y casas bien construidas, etc., pueden lidiar con los efectos de un desastre mejor que la mayoría de hogares pobres.

Así, pues, la cuestión es entonces ¿cómo podemos determinar cuándo un evento de desastre requiere acción de parte de CRS? Una definición general de desastre, desarrollada por CRED (Centro de Investigación de la Epidemiología de Desastres, Universidad de Lovaina, Bélgica), usa los siguientes criterios.

- 10 o más personas reportadas muertas
- 100 o más personas reportadas afectadas
- llamado a asistencia internacional
- declaración de estado de emergencia

“...la asistencia humanitaria es mucho más que socorro y logística. Es esencialmente y por encima de todo protección: protección a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario”.

Sadako Ogata, ex Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados

Lamentablemente, este tipo de definición académica no toma en cuenta las diversas dinámicas políticas que pueden, por ejemplo, llevar a un gobierno a no declarar un estado de emergencia debido a cuestiones políticas, o, a la inversa, a solicitar asistencia internacional cuando de hecho tiene la capacidad para responder.

Otra manera de definir una emergencia, que además está más cerca de lo que es más útil para CRS, se basa en la aplicación de normas tales como la tasa bruta de mortalidad. Por ejemplo, el Manual de la Esfera declara:

Una manera de definir una emergencia es considerar los cambios en la mortalidad y morbilidad. Se considera que hay exceso de mortalidad cuando la **tasa bruta de mortalidad** (TBM) es más alta que el nivel de mortalidad corriente de la población circundante de una zona de emergencia. En los países en desarrollo, una TBM superior a un deceso por 10,000 personas por día es la definición clásica de exceso de mortalidad.

La tasa de mortalidad corriente en los países desarrollados puede variar respecto de la de los países en desarrollo, factor éste que hay que tener en cuenta en la evaluación inicial. Puede no ser viable o pertinente calcular la TBM cuando se trata de un desastre súbito, a menos que haya un desplazamiento de población permanente o importante. (Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre)

La medición de tasas brutas de mortalidad es un indicador clave en grandes emergencias que involucran eventos tales como brotes epidémicos o hambruna. Sin embargo, las situaciones de emergencia no siempre se desarrollan dramáticamente con muertes a gran escala. Por ejemplo, un terremoto puede no ocasionar muertes, pero sí destruir un gran porcentaje de casas y dejar a la población afectada sin techo y vulnerable. Algunas situaciones de emergencia evolucionan con el tiempo y es más difícil determinar cuándo deben lanzarse medidas de emergencia si no existen datos básicos que comparar en el monitoreo en curso. Por esta razón, es crucial ser conscientes de una serie de indicadores claves que deben monitorearse y que proporcionarán pistas sobre el desarrollo de una emergencia y puntos desencadenantes para alertar a las agencias de asistencia sobre cuándo intervenir.

Adaptando un cuadro usado por el ACNUR con la inclusión de las normas mínimas encontradas en el Manual de la Esfera, el Cuadro 1.1 proporciona indicadores de emergencia que justifican la acción inmediata. El Manual de la Esfera hace una significativa contribución al trabajo de asistencia humanitaria proporcionando normas de respuesta y puntos de referencia para medir el cumplimiento de dichas normas. El Manual de la Esfera es mencionada en todo este manual y debe estar disponible en cada oficina de programa país de CRS para mayor referencia.

Cuadro 1.1 **Indicadores de emergencia**

Indicador	Niveles de emergencia
Tasa de mortalidad	>2 por 10,000 al día
Condición nutricional de los niños	>10% menos que el 80% de peso medio para la talla
Alimento	<2,100 calorías por persona al día
Cantidad de agua	<15 litros por persona al día
Calidad de agua	>25% de personas con diarrea
Espacio del emplazamiento	<30 metros cuadrados por persona
Sanearamiento	>20 personas por retrete
Refugio	<3.5 metros cuadrados por persona

Una consideración importante al desarrollar indicadores claves para emergencias específicas a un lugar particular es el **contexto**. Muchas personas en todo el mundo viven en condiciones de pobreza y miseria en que incluso algunas de las normas mínimas de respuesta a desastres pueden parecer sueños imposibles. Se trata de condiciones de pobreza crónica y desesperada, pero no son necesariamente clasificadas como “emergencias”. **Lo que distingue una situación de emergencia de otra en que la población vive en condiciones por debajo de lo estándar es la ocurrencia de un evento o eventos catastróficos.** Las situaciones en que hay personas que viven en condiciones por debajo de lo estándar requieren una respuesta de parte de las organizaciones de asistencia y desarrollo, pero en la mayoría de los casos en que no ha ocurrido un evento de desastre, la respuesta debe ser el trabajo de desarrollo a más largo plazo en vez de una respuesta de emergencia. Esto se discute con más detalle en la siguiente sección.

Aparte de cómo se define un desastre, CRS debe adoptar decisiones sobre si intervenir o no con base en criterios de CRS (véase en el Anexo A criterios para una respuesta de CRS en situaciones de conflicto). Éstos incluyen factores claves tales como:

1. Los resultados de exhaustivas evaluaciones de necesidades y un análisis que determine el tipo y escala de la emergencia y si se necesita asistencia externa para salvar vidas o apoyar medios de sustento
2. Un análisis del valor agregado de una intervención de CRS/socio
3. La capacidad del programa país y socios locales de CRS para intervenir
4. Seguridad del personal de CRS y socios, beneficiarios del programa y propiedades de CRS y socios (v.g., análisis No Causar Daño)
5. Disponibilidad de financiamiento

Para CRS, la definición de una emergencia se basa primero y ante todo en los resultados de evaluaciones de necesidades. Dependiendo de la escala y urgencia de una situación de desastre, las evaluaciones de necesidades pueden ir desde evaluaciones situacionales rápidas hasta otras sumamente detalladas. Sin considerar cuán rápidamente se realiza una evaluación, hay principios a los que se debe adherir a fin de asegurar que la información recopilada sea precisa y útil. Las evaluaciones se discuten brevemente en la Sección II de este manual. Se contará con mayor orientación sobre las evaluaciones de necesidades en el Manual de Evaluaciones de Necesidades en Emergencias de CRS, próximo a aparecer.

2. Tipologías de emergencias

Las emergencias pueden dividirse en dos amplias agrupaciones: desastres naturales y desastres por acción humana. Estas dos amplias categorías pueden a su vez subdividirse en varias categorías con base en la velocidad, escala y duración de una emergencia. El Cuadro 1.2 presenta una lista, no exhaustiva, de estos tipos diferentes de emergencias. Aunque existen variaciones en las definiciones de desastres naturales y por acción humana, para el propósito de este manual se usarán las definiciones que siguen.

Los **desastres naturales** se refieren generalmente a emergencias generadas por fenómenos tales como terremotos, tifones, erupciones volcánicas y sequía. Aunque algunos desastres naturales son de carácter catastrófico y difícilmente podrían prevenirse, muchos ambientalistas sostienen que los resultados negativos de los desastres naturales sobre las personas son a menudo resultado de la actividad humana. Por ejemplo, las casas arrastradas durante las inundaciones son con mayor probabilidad las construidas por familias pobres con pocas alternativas sobre precarias laderas deforestadas. Muchos desastres naturales son fenómenos de naturaleza cíclica, y pueden predecirse con cierto grado de precisión, lo cual, por tanto, enfatiza la importancia de la prevención y mitigación en la planificación en desastres naturales.

Cada año desde 1991 a 2000, un promedio de 211 millones de personas resultaron muertas o afectadas por desastres naturales, siete veces más que la cifra de personas muertas o afectadas por conflictos. En todo el planeta, durante la última década, los desastres naturales por sí solos mataron un promedio de casi 1,300 personas por semana. Las naciones de desarrollo humano bajo o mediano tuvieron el 98% de las víctimas.

(FICR, Informe Mundial de Desastres, 2001)

Los **desastres por acción humana** pueden cubrir una amplia gama de emergencias causadas por la actividad humana. Los desastres por acción humana pueden ser causados por errores humanos tales como accidentes en plantas de energía nuclear o el derrumbe de un edificio debido a fallas de ingeniería. Los más relevantes para el trabajo de las agencias humanitarias internacionales son los desastres causados por acción humana que llevan a conflicto violento o guerra. Un término desarrollado para describir la naturaleza del conflicto violento postguerra fría es **Emergencia Compleja**.

Cuadro 1.2 Caracterización de eventos de desastre

	Aparición lenta	Aparición rápida	Cíclico/crónico
Desastre natural	Sequía	Terremoto Inundación Ciclón Erupción volcánica Huracán Tormenta de nieve Deslizamientos de tierra Alud Tormenta de polvo Tornado	Sequía Inundación Ciclón Huracán
Desastre por acción humana	Sequía Conflicto violento	Accidentes Riesgos biológicos Conflicto violento	Conflicto violento

Las **emergencias complejas** se refieren a crisis políticas internas y/o conflicto armado, complicados por una variedad de factores políticos, sociales y económicos. (United Nations CETI Contingency Planning Training, Oct. 1996). Típicamente, incluyen el desplome de las instituciones legítimas y la gobernabilidad, el sufrimiento generalizado y el desplazamiento de poblaciones a gran escala. Las emergencias complejas tienden a ser muy dinámicas; se distinguen por cambios rápidos difíciles de predecir, lo cual por tanto suscita cuestiones complejas relativas al lapso de tiempo, naturaleza y escala de la respuesta.

Actualmente, hay 37 millones de refugiados y desplazados internos en el mundo. Para el año 2000, se estima que 50 millones de personas se habrán visto obligadas a abandonar sus hogares.

(FICR, Informe de Desarrollo Mundial, 2000)

Las categorías descritas arriba pueden asumir características diferentes dependiendo del lapso temporal y alcance del o los eventos de desastre. Por ejemplo, hay desastres **graves** o de **aparición rápida** y desastres de **aparición lenta** o **progresivos** y/o emergencias **crónicas**. Algunas categorías se superponen, como en el caso de los ciclones, que son a la vez de aparición rápida y cíclicos (esto es, predecibles en cierto grado). La tipología de una emergencia tiene implicancias referidas a lo que puede hacerse en términos de actividades de prevención, mitigación y preparación.

3. Fases de una emergencia

Además de los diversos tipos de desastres, hay diferentes fases de desastres y programas de socorro diseñados para responder a ellas. Por ejemplo, en casi todos los desastres de aparición grave, la primera etapa es **búsqueda y rescate**. Las operaciones de búsqueda y rescate suelen involucrar a unidades especializadas en los países desarrollados. En los países en desarrollo, hay ocasiones en que se cuenta con unidades especializadas localmente, o son enviadas por otros países. En muchos casos, sin embargo, es la población local la que actúa inmediatamente para buscar víctimas y llevarlas a lugar seguro. Esta etapa de una respuesta de emergencia es inmediata y por lo general dura sólo tres o cuatro días después de un evento.

La etapa que continúa a la de búsqueda y rescate consiste en **asistencia humanitaria o de socorro**. Esta etapa es impredecible en términos de su duración. Un país con medios puede necesitar sólo asistencia de socorro de corto plazo para su población afectada por un desastre antes de pasar rápidamente a la rehabilitación y reconstrucción. Podrían también existir variaciones dentro de una población afectada por un desastre, dentro de la cual grupos bien ubicados económicamente se recuperan más rápidamente de un evento de desastre que grupos que no lo están tanto. Algunos países pueden ser golpeados muy duramente por un evento de desastre y requerir asistencia de socorro durante un largo periodo de tiempo. Aparte del alcance de una emergencia y el bienestar financiero de la población afectada por el desastre, CRS se esfuerza por brindar asistencia de socorro para llenar necesidades inmediatas de una forma que también evita crear dependencia y que apoya la autosuficiencia. Esto se logra principalmente asegurando la **participación** de la población afectada por el desastre en el diseño de programas y la construcción de **capacidades locales**.

A medida que la situación de desastre se estabiliza (o parece avanzar hacia la resolución pacífica del conflicto), las comunidades afectadas y actores humanitarios pasan a la etapa de transición de **rehabilitación y reconstrucción**, y, si todo sale bien, a la de **desarrollo**. Aunque es importante comprender estas diversas etapas del ciclo socorro-desarrollo, es igualmente importante comprender que rara vez es un caso de etapas claramente definidas (véase Gráfico 2.4, Ciclo del Proyecto de Emergencia, para mayor información). Las diversas etapas suelen superponerse o retroceder y adelantar con el tiempo.

4. Cómo comprender la prevención, mitigación y preparación en desastres

Las emergencias o desastres presentan multitud de características que desafían una fácil denominación o categorización. Un conflicto civil puede verse agravado por un desastre natural, llevando así a un conjunto de circunstancias y necesidades humanitarias más complicado aún. Aunque cada emergencia es diferente, a menudo comparten algunas similitudes en términos de la noción conceptual básica de fases de emergencia y los vínculos entre prevención, mitigación, preparación y actividades de socorro. El trabajo de organizaciones de socorro y desarrollo tales como CRS no puede tener sólo un carácter de respuesta a emergencias. Debemos ser proactivos para primero que nada prevenir los desastres cuando quiera que sea posible. En segundo lugar, deben hacerse esfuerzos por mitigar los efectos de los desastres. Finalmente, la preparación para los desastres es necesaria para asegurar la respuesta más eficaz cuando se produce un desastre.

Riesgo e impacto del desastre

¿Por qué el mismo tipo e intensidad de un desastre natural, tal como un huracán o una sequía, puede tener impactos tan diversos en diferentes lugares? La respuesta es clara: sociedades diferentes han desarrollado diversas maneras de lidiar con los desastres, y el grado en que una sociedad es vulnerable dictará en gran parte cómo afectará el desastre a la población. Aun dentro de una población dada, no todos sufrirán igualmente. Por el contrario, quienes tienen sólidas bases de activos, oportunidades y mecanismos de provisión de seguro a menudo mejorarán su posición económica durante las crisis a expensas de quienes están luchando para sobrevivir en circunstancias desesperadas.

Programas de desarrollo: Vínculos entre prevención, preparación y mitigación de desastres

El manejo de riesgos y desastres debe hacerse parte del proceso de desarrollo. Las oportunidades de mitigar desastres futuros nunca serán entendidas a menos que los gobiernos analicen los riesgos y desarrollen planes de manejo de desastres. Las agencias internacionales deben forjar verdaderas asociaciones con organizaciones no gubernamentales (ONGs) locales y construir sus capacidades para responder rápida y eficientemente a sus propios desastres.
(FICR, Informe Mundial de Desastres 2001)

Los desastres ocurren en todos los países del mundo. Por tanto, todas las sociedades están en riesgo en cierto grado. Lo que determina el nivel de riesgo en una zona particular es una combinación de propensión a desastres y las vulnerabilidades de la sociedad o del individuo.

RIESGO = PROPENSIÓN A DESASTRES + VULNERABILIDAD

La propensión a desastres es un estimado de qué tipos de desastres tienen probabilidad de golpear una zona dada, cuán frecuentemente puede esperarse su ocurrencia y su intensidad prevista. Algunos países pueden ser propensos a una amplia gama de desastres (v.g., tifones, terremotos, inundaciones, sequías, etc.), mientras que otros se verán plagados principalmente por uno o dos problemas permanentes.

La vulnerabilidad, según Anderson y Woodrow (1991), es “el concepto que mejor explica quién sufre en un desastre”. Alrededor del planeta, ciertas clases de personas son más vulnerables que otras, siendo los factores discriminantes más comunes el género, casta, grupo étnico, religión, discapacidad y edad. La vulnerabilidad es una función de muchos factores relacionadas con la pobreza, entre ellos:

- falta de bienes y ahorros,
- limitado acceso a oportunidades de empleo, crédito y otros recursos,
- bajo nivel de educación y calificación,
- mala salud y condición nutricional,
- alojamiento subestándar y
- la ocupación de tierras marginales, degradadas e incluso peligrosas

Además, la vulnerabilidad se ve afectada por políticas económicas y sociales internacionales y de los gobiernos nacionales, el grado en que existen y son accesibles los servicios públicos, el desarrollo de la infraestructura y del mercado y la presencia de agitación civil o guerra.

Lamentablemente, el concepto de vulnerabilidad, tal como se aplica al riesgo de desastre, es un arma de doble filo: mientras más vulnerables son las personas, más probable es que su propiedad, medios de sustento y vidas estén en peligro de lesiones, daños y destrucción, y menos capacidad tengan de recuperarse de tales pérdidas. A la inversa, las poblaciones cuyas vulnerabilidades son bajas rara vez experimentarán un “desastre”, porque un catalizador no causará pérdida excesiva de vidas y propiedades como lo haría en otras circunstancias (Anderson y Woodrow 1991).

Recuadro 1.4

Mitigación

Aunque el término mitigación es usado frecuentemente estos días en el contexto de manejo de sequías o prevención de hambrunas, se aplica a una amplia gama de desastres, tanto naturales como por acción humana así como de inicio rápido y progresivos. Implementando estrategias que permitan que el impacto de los desastres sea menos grave y refuerce la capacidad de las personas para lidiar con tales crisis, la mitigación en último término busca:

- prevenir el sufrimiento humano, muertes y daños a activos y propiedades,
- crear un entorno más estable para el desarrollo sostenible y un escape a la pobreza y
- reducir o recortar la necesidades de respuestas de emergencia y costosas campañas de socorro, liberando así valiosos recursos humanos y financieros para inversiones de largo plazo en el desarrollo.

(CRS — Manual de Mitigación)

Abundando en este punto, el impacto de todo desastre en la vida humana y la propiedad, si no es verificado por los gobiernos y organizaciones, dependerá del momento, gravedad y duración del desastre en combinación con la vulnerabilidad de la población.

IMPACTO DEL DESASTRE = DESASTRE + VULNERABILIDAD

En su mayor parte, el momento, gravedad y duración de un desastre natural tal como un terremoto o tifón no pueden ser influenciados por la acción humana. Por tanto, el trabajo de las organizaciones de socorro y desarrollo se enfoca en disminuir la segunda parte de esta ecuación, la vulnerabilidad.

Para CRS, las actividades de prevención, mitigación y preparación ante desastres deben incluirse en los procesos existentes de planificación de la agencia tales como los procesos de Plan Anual de Programa (APP) y Plan Estratégico de Programa (SPP). Es esencial que la prevención, mitigación y preparación en emergencias sean consideradas durante estos procesos de planificación si van a formar parte integral de las actividades de un programa país.

a. Prevención de desastres

La prevención de desastres reduciría el indeseable sufrimiento humano y el daño a los medios de vida y la propiedad. Lamentablemente, la prevención de desastres, especialmente en los países en desarrollo, suele ser pasada por alto o ignorada. Esto puede deberse a una variedad de razones tales como la falta de recursos o voluntad política para invertir en actividades de prevención. Como fuere, es de la máxima importancia para agencias de socorro y desarrollo tales como CRS tomar en cuenta actividades de prevención de desastres en los programas de desarrollo permanentes. Aunque la reducción de la pobreza puede reducir la vulnerabilidad a algunos desastres, pueden ocurrir otros que están más allá del control humano. Por tanto, la prevención de desastres está estrechamente vinculada con la mitigación de eventos precatalizadores de desastre, según se describe abajo.

b. Mitigación de desastres

La mitigación puede definirse como estrategias o intervenciones implementadas antes de que acaezca un desastre o en respuesta al inicio de un evento de desastre para minimizar su impacto o evitar la catástrofe final.

Algunas personas dicen que la mitigación es sólo una manera curiosa de llamar a lo que debería categorizarse como desarrollo o socorro. Aunque es cierto que las actividades de mitigación pueden ser por naturaleza orientadas al desarrollo o al socorro, la mitigación se enfoca en reducir las vulnerabilidades tanto de corto como de largo plazo de las poblaciones en la medida en que tales vulnerabilidades se relacionan con los tipos particulares de catalizadores de desastres que ocurren en esa zona. A diferencia del trabajo de desarrollo permanente, la mitigación de desastres implica inherentemente que se espera que un desastre definible ocurra o de hecho ocurre, y no la simple presencia de inseguridad alimentaria y pobreza crónicas. Y aunque algunas actividades de mitigación tienen por naturaleza un carácter de respuesta, como es el caso del socorro de emergencia, la diferencia está en que la mitigación postcatalística es una respuesta temprana que busca impedir un mayor deterioro y desastre ocupándose de las causas más inmediatas de inseguridad. Aunque el desarrollo acomete las causas fundamentales de la vulnerabilidad y el socorro aborda los síntomas agudos, la mitigación va a horcajadas entre los dos y su naturaleza es tanto proactiva como reactiva.

La mitigación de desastres debe darse junto con un permanente trabajo de desarrollo y preparación para emergencias, siendo esta última necesaria en todas las sociedades, desarrolladas y en desarrollo por igual.

Mitigación de desastres de aparición rápida

Como se manifestó anteriormente, la mayoría de los desastres de aparición rápida, tales como huracanes y terremotos, no pueden ser evitados por la acción humana. Sin embargo, puede hacerse mucho para minimizar sus efectos mediante actividades de mitigación preventiva que tengan lugar antes de la aparición de un catalizador. Tales actividades deben formar parte integral del repertorio de actividades de desarrollo permanentes de una organización. Aunque es cierto que todos los resultados orientados al desarrollo (v.g., mejor educación, oportunidades de generación de ingresos, mayor acceso a atención en salud efectiva, etc.) en último término ayudarán a la gente a prosperar y superar sus dificultades, la mitigación se centra específicamente en un nivel particular de riesgo de una comunidad, con base en la propensión a desastres y vulnerabilidades del lugar.

Por lo general hay dos categorías de actividades de mitigación pre-catalizador: no estructurales y estructurales. Entre los ejemplos de estrategias no estructurales están el establecimiento de códigos de zonificación y construcción, esfuerzos para reducir las densidades de población, cambios en las prácticas agrícolas, campañas educativas y de concientización pública y el desarrollo de sistemas de predicción meteorológica y de alerta precoz. Esto último es de particular importancia, porque una alerta precoz vinculada a un sistema de comunicación eficiente y amplio permite a la gente proteger su vida y propiedades mediante la evacuación, el traslado de bienes a lugares más seguros y el reforzamiento de casas y otras estructuras. Muchas medidas de mitigación no estructural requieren grandes y sustanciales inversiones de fondos y/o decisiones gubernamentales de política. No obstante, las ONGs pueden aún así hacer importantes

contribuciones en términos de actividades de mitigación no estructural, particularmente en la esfera de construcción de capacidades en el ámbito local (v.g., adiestramiento en procesos de evacuación o extensión agrícola para demostrar y enseñar nuevas técnicas de sembrado).

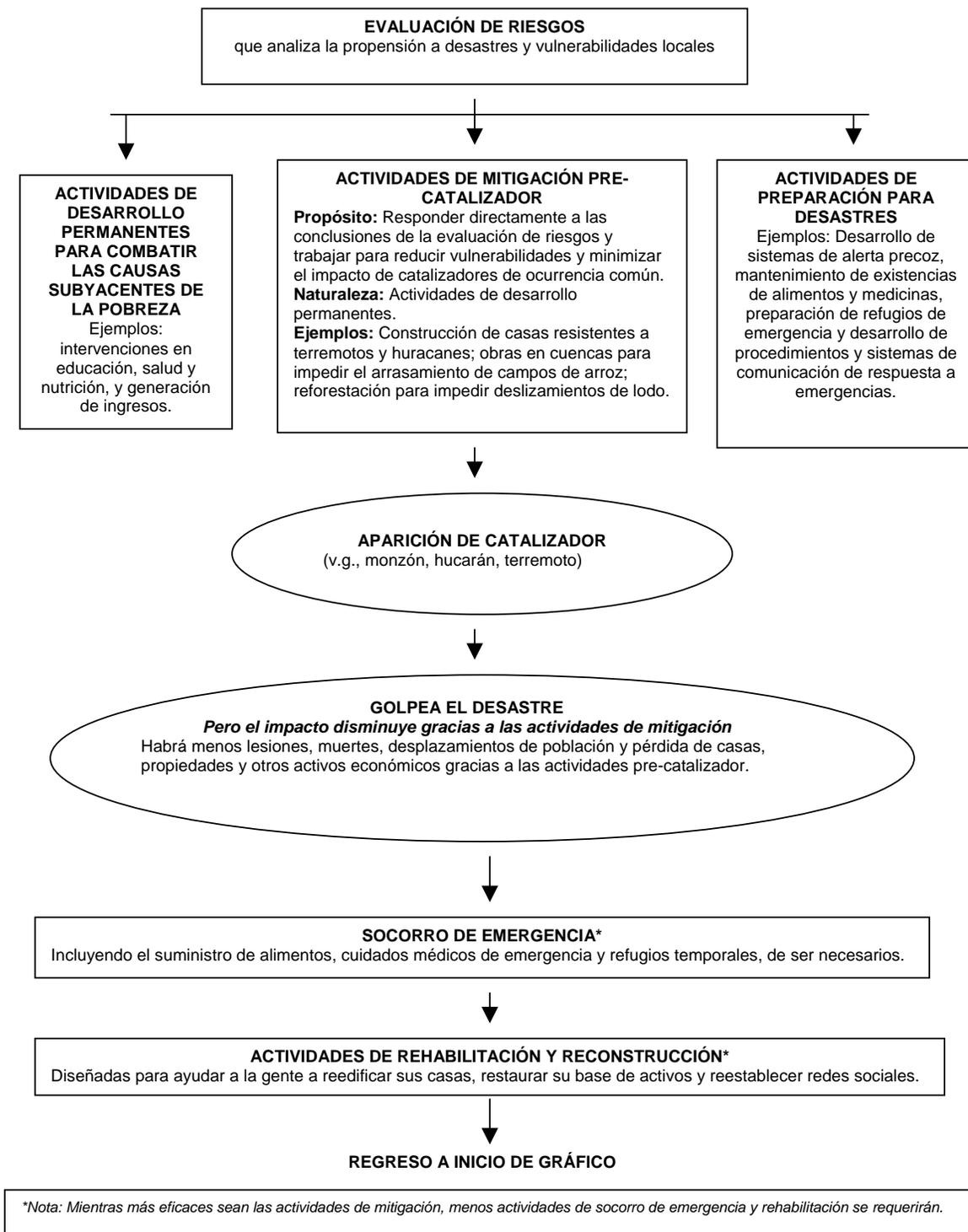
Las ONGs tienden a enfocarse en la implementación de proyectos de mitigación estructural dentro de comunidades vulnerables, generalmente como programas de alimento por trabajo o dinero por trabajo. Pueden construirse casas con materiales locales para que sean más resistentes a los vientos altos y temblores, la agrosilvicultura y educación en manejo de recursos naturales pueden ayudar a revertir daños ecológicos y evitar que haya deslizamientos de barro y erosión, y pueden erigirse barreras naturales o artificiales para prevenir inundaciones o proteger a personas y bienes de los vientos.

Si son adecuadamente implementadas, las actividades de mitigación pre-catalizador minimizarán los efectos perjudiciales de desastres futuros y disminuirán la necesidad tanto de socorro de emergencia como de rehabilitación. Por tanto, el enfoque orientado a mitigación está más en la prevención que en el socorro. Esto, sin embargo, no significa que la respuesta de emergencia no será ya necesaria. Por el contrario, incluso en el más rico de los países, la preparación para emergencias es esencial. Las organizaciones que trabajan en países en desarrollo propensos a desastres de aparición rápida harían bien en implementar una metodología tridireccional: trabajo de desarrollo permanente, actividades de mitigación pre-catalizador y preparación eficaz para emergencias. El Gráfico 1.1 hace un esquema de la mitigación en el contexto de desastres de aparición rápida.

Mitigación de desastres de aparición lenta

Al igual que los desastres de aparición rápida, los desastres progresivos necesitan también actividades de mitigación pre-catalizador que sean implementadas antes de la aparición de un catalizador. En esta etapa el énfasis debe ponerse en reducir las vulnerabilidades locales a riesgos de ocurrencia común. Pero en los desastres de aparición lenta, las organizaciones de desarrollo y socorro tienen un rol adicional que cumplir. Además de reforzar la capacidad de largo plazo de la gente para lidiar con crisis, hay la necesidad vital de hacer suya las actividades de mitigación inmediatamente después de surgir el catalizador inicial. Las actividades de mitigación post-catalizador y pre-catástrofe impiden que el desastre inicial (v.g., sequía, plaga de cultivos o hiperinflación) se convierta en catástrofe y contienen lo que sería una vertiginosa caída en el sufrimiento, la disgregación de las familias y comunidades, la miseria, la muerte y la dependencia en la asistencia externa.

Gráfico 1.1
MARCO DE MITIGACIÓN DE DESASTRES DE APARICIÓN RÁPIDA



El proceso del hambre

El proceso del hambre merece especial atención al discutirse los desastres de aparición lenta, porque incluso en áreas en que el hambre no siempre es un resultado, el marco del hambre nos informa cómo reacciona la gente a una amplia gama de catalizadores que afectan directamente su nivel de seguridad alimentaria. Además, el proceso del hambre es de ocurrencia común y generalizado, el hambre como resultado es prevenible, y la amplitud y gravedad del daño, sufrimiento, miseria y muerte causados por el proceso del hambre son intolerables.

En vez de ser un evento finito, el hambre es un proceso que puede derivarse de una serie de catalizadores diferentes tales como sequía, plaga de cultivos, desertificación y/o guerra. La inseguridad alimentaria crónica aumenta hasta que se vuelve grave, los recursos familiares se agotan y, si no se controla todo esto, sobreviene el hambre. La meta no debe ser responder a los indicadores de hambre de las etapas últimas — malnutrición grave, muertes por inanición y migración en masa— sino evitar que el hambre llegue a convertirse en el resultado final del proceso. De este modo el énfasis pasa de una estrategia tradicional de salvar vidas mediante el socorro de emergencia a otra estrategia de preservar los medios de sustento ayudando a la gente a proteger su potencial productivo y mantener las redes familiares y sociales (Buchanan-Smith and Davies 1995; Drèze 1988).

A partir de la amplia variedad de literatura relacionada con el hambre de las décadas de 1980 y 1990, hemos llegado a comprender que la inseguridad alimentaria y el hambre son menos una cuestión de abastecimiento de alimentos que una cuestión de relaciones económicas y sociales. La teoría de la habilitación de derechos de acceso (entitlement) de Sen hizo girar el enfoque de la producción y disponibilidad nacional de alimentos a la capacidad de individuos y hogares de ganar acceso a bienes que proveen un consumo adecuado (Sen 1981). Todavía hay que prestar atención al balance general del abastecimiento de alimentos para asegurar que haya en los países y regiones alimento suficiente para llenar las necesidades del consumo y la producción. Pero, y es lo más importante, los hogares deben tener los medios de acceder a dicho alimento. Lo consiguen usando su fuerza de trabajo, sus activos productivos, sus reservas o ahorros y sus reivindicaciones sociales (v.g., lazos familiares, pago de favores pasados, asistencia del estado, etc.) para establecer derechos de acceso al alimento (Sen 1981).

Los hogares que enfrenten riesgos contra sus derechos de acceso al alimento planearán minimizar su impacto mediante una gama de estrategias de enfrentamiento, muchas de las cuales incluyen liquidar los activos que han acumulado durante tiempos menos difíciles. Cada sociedad, y en verdad cada individuo, tendrá sus propios mecanismos de enfrentamiento según los particulares medios de sustento, recursos y tradiciones. Sin embargo, hay muchos puntos en común en las modalidades en que la gente de diferentes partes del mundo en desarrollo manejan sus recursos y minimizan el riesgo. La experiencia ha demostrado que las personas que enfrentan mayores niveles de inseguridad alimentaria por lo general disminuirán su consumo actual a fin de proteger activos para su viabilidad futura (de Waal 1989). A medida que la desesperación

aumenta, acuden a medidas más extremas y menos reversibles (Corbett 1988; Cutler 1985).

Mitigación de desastres de aparición lenta en el contexto de la seguridad alimentaria

Hay una línea muy delgada entre inseguridad alimentaria crónica y aguda, particularmente dado que en muchas partes del mundo en desarrollo la gente experimenta regularmente temporadas “flacas”, algunas de las cuales pueden durar meses sin parar. Las personas lidiarán con esta insuficiencia alimentaria cíclica de manera muy parecida a cómo hacen con la aparición de un desastre progresivo tal como sequía o pérdida de cultivos. Cuando la insuficiencia alimentaria es de naturaleza particularmente prolongada o intensa, y/o cuando la gente ha visto debilitados sus mecanismos de enfrentamiento por un gran esfuerzo anterior, el proceso de hambre se acelera y la inseguridad estacional se transforma en una situación de desastre.

La inseguridad alimentaria estacional y grave se manifiestan en una o una combinación de las siguientes modalidades:

- insuficiente **disponibilidad** alimentaria debida a (a) disminución o pérdida de la producción local o (b) falta de otros alimentos, producidos internamente o importados, en los mercados locales;
- insuficiente poder adquisitivo o de trueque para **acceder** a los alimentos, y/o
- incapacidad para maximizar la **utilización** biológica del alimento consumido a causa de la carga de enfermedades y otros factores.

En la mayoría de desastres de aparición rápida, los tres componentes de la seguridad alimentaria, disponibilidad, acceso y utilización, se verán comprometidos. Las actividades de mitigación deben buscar reforzar las variables que sean afectadas más directamente por el desastre. Por ejemplo, en casos en que se haya malogrado la producción local, las organizaciones deben ayudar a la gente a hacerse productivas nuevamente mediante actividades tales como el desarrollo de sistemas de abastecimiento de agua de bajo costo o el establecimiento de huertos en tierras secas. Entretanto, si hay en verdad insuficiencia alimentaria en el plano local, debe crearse disponibilidad de productos mediante importaciones internas, regionales o internacionales. En situaciones en que hay disponibilidad de alimentos pero la falta de poder adquisitivo impide a los hogares acceder a ellos, son apropiadas las intervenciones que ayuden a aumentar los ingresos o a disminuir los precios de mercado. Programas como, por ejemplo, alimento por trabajo y otros similares de generación de ingresos ayudarán a los hogares a obtener alimentos y cubrir otras necesidades básicas a la vez que evitan la liquidación de ahorros y activos productivos. El despoblamiento de ganado (destocking), programas para garantizar los precios del ganado y la entrega oportuna de grano al mercado pueden ayudar a mantener términos de comercio que sean favorables a pastores y otros productores deficitarios. Durante periodos de sequía o conflicto civil, cuando por lo general los hogares disminuyen su

ingesta calórica y de nutrientes, es probable que haya una correspondiente disminución en el acceso a agua limpia, lo cual incrementa la probabilidad de aumentos en la amplitud, intensidad y duración de las enfermedades. Los niños pequeños y sus madres están en riesgo particular de aumentos en la morbilidad (Belbase and Morgan 1994). Las actividades de mitigación deben tratar de disminuir el riesgo de enfermedades y de reforzar la utilización mediante el suministro temprano de alimentos suplementarios para grupos vulnerables (v.g., niños menores de tres años, mujeres embarazadas y lactantes, personas de edad, etc.), campañas de vacunación y la implementación de intervenciones en agua y saneamiento.

Es importante observar que muchas actividades de mitigación diseñadas para desastres de aparición lenta son apropiadas para abordar también la inseguridad alimentaria estacional. En áreas en que hay déficits alimentarios anuales, las organizaciones deben realizar actividades de mitigación tanto antes como después del catalizador en su trabajo permanente. Donde las insuficiencias alimentarias estacionales se deban al menos en parte a una deficiente capacidad local de almacenamiento, se debe ayudar a las comunidades y hogares a establecer instalaciones de almacenamiento. Durante las temporadas flacas pueden implementarse programas de alimento/dinero por trabajo, y pueden aumentarse (tanto en términos de cobertura como en tamaño del beneficio) otros programas, tales como alimentación suplementaria, atención en salud materno-infantil (MCH) y alimentación escolar para minimizar el impacto de la mayor inseguridad. Al reforzar la capacidad de las personas para enfrentarse a la inseguridad alimentaria estacional, las organizaciones pueden ayudar a individuos y hogares a disminuir sus vulnerabilidades de largo plazo y a estar mejor preparados a lidiar con desastres periódicos e inesperados cuando ocurran

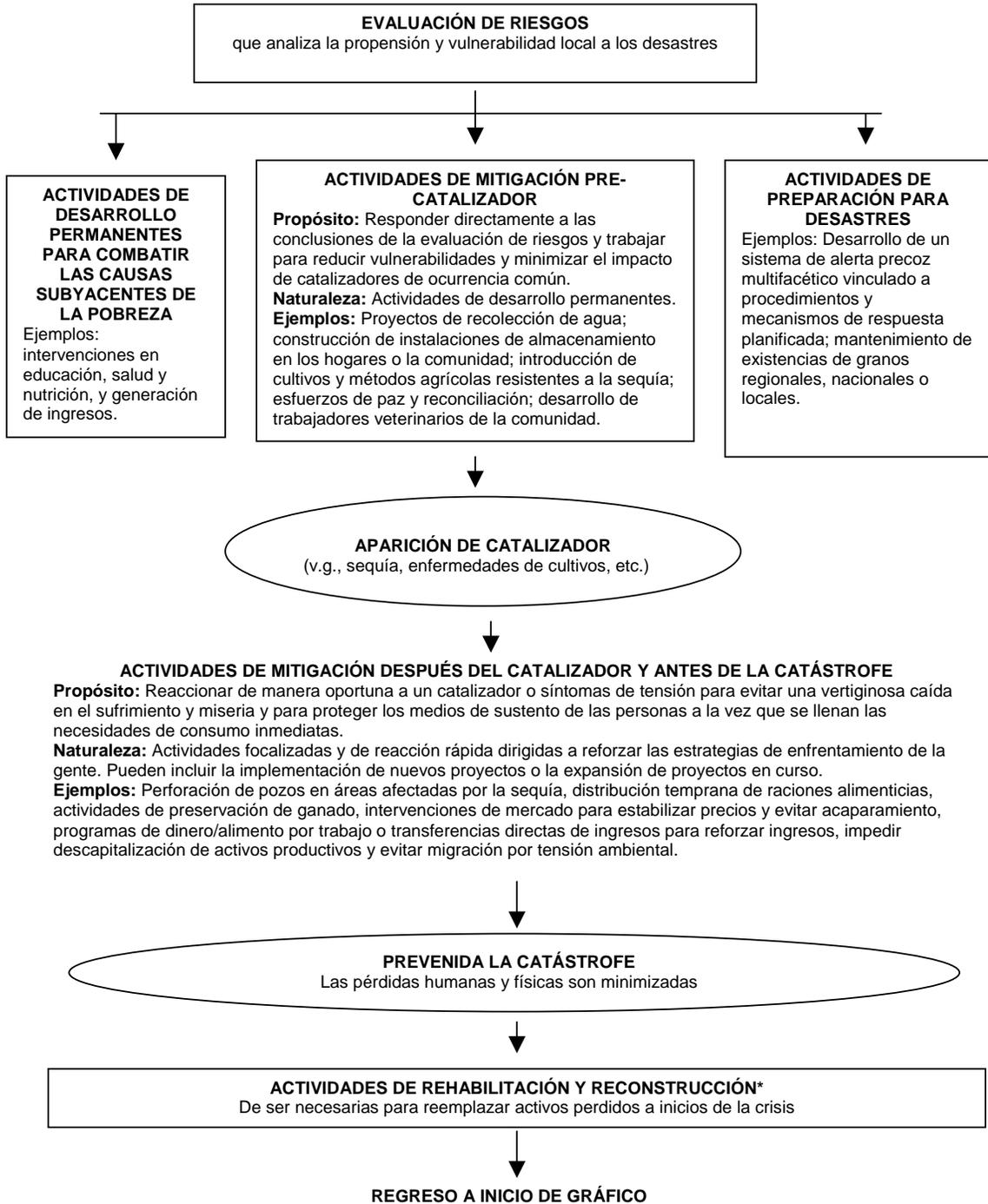
El Gráfico 1.2 describe cómo deben usarse las actividades de mitigación, tanto antes como después del catalizador, para minimizar los efectos y prevenir el incremento de desastres de aparición temprana.

Cómo comprender el problema a enfrentar

Aunque todo el trabajo de desarrollo y socorro requiere un cierto nivel de conocimiento de las necesidades locales, las actividades de mitigación, particularmente para los desastres de aparición lenta, no pueden implementarse con éxito sin las siguientes tres categorías de información.

1. Evaluación de riesgos: Para comprender el nivel de riesgo experimentado por cualquier población dada, se necesitan análisis de propensión y vulnerabilidad a desastres (ADB 1991). La propensión al desastre pone de relieve los tipos de catalizadores de ocurrencia común, la probabilidad de que ocurran, el momento de ocurrencia típico (aun es cíclico) e intensidad esperada del desastre. La evaluación de la vulnerabilidad debe tomar en cuenta el grado en que la gente de un área particular puede protegerse del sufrimiento, lesiones y muerte e impedir daño o pérdida de sus propiedades y activos.

Gráfico 1.2
Marco de mitigación para desastres de aparición lenta



**Nota: Mientras más eficaces sean las actividades de mitigación, menos actividades de rehabilitación de emergencia se requerirán.*

La evaluación de la vulnerabilidad debe realizarse a un nivel desagregado a fin de permitir la focalización de los hogares con mayor inseguridad alimentaria. Webb, et al. (1992) encontraron en Etiopía que “aunque todos los hogares en las regiones afectadas por la sequía estudiadas fueron afectados, el impacto del hambre varió según el hogar dependiendo de la base de ingresos y activos. Estas conclusiones sugieren que incluso donde todos son extremadamente pobres, la profundidad de la pobreza es importante al determinar el impacto del hambre”.

Otra manera de mirar el análisis de vulnerabilidad para insuficiencias alimentarias estacionales y desastres de aparición lenta es pensar en cuándo y por qué las personas tienen mayor inseguridad alimentaria evaluando una amplia gama de indicadores de seguridad alimentaria. Estos podrían incluir, por ejemplo, cifras de nutrición y salud (indicadores de utilización); ganancias y fuentes de ingresos, niveles de educación y calificación laboral, mecanismos de seguro y acumulación de activos (indicadores de acceso), así como productividad y diversidad agrícola, manejo de recursos naturales, sistemas de mercadeo y distribución (indicadores de disponibilidad).

2. Sistemas de alerta precoz oportunos, precisos y descentralizados: El tema de los sistemas de alerta precoz ha generado mucho interés y actividad en la última década. Aunque algunos desastres de aparición rápida pueden detectarse antes que afecten poblaciones humanas (v.g., huracanes, monzones, ciclones, lluvias intensas) y son importantes para la preparación y evacuación en desastres, los sistemas de alerta precoz son más pertinentes para la mitigación de desastres de aparición lenta.

Históricamente, la predicción del aumento de la inseguridad alimentaria se ha visto dificultada por una concentración excesiva en las existencias alimentarias y cifras de producción internas. Como sabemos, la hambruna y el hambre crónico pueden ser generalizados en países que tienen excedentes alimentarios o que incluso están exportando alimentos, por lo cual los sistemas de alerta precoz deben también incluir un monitoreo consistente de otros datos.

En la actualidad hay numerosos sistemas operando a través de gobiernos, organizaciones internacionales, ONGs e institutos de investigación que examinan una amplia gama de indicadores a fin de detectar un aumento de la inseguridad alimentaria en una etapa temprana del proceso. Tales indicadores incluyen mecanismos de enfrentamiento, cambios en los valores de los activos y otros indicadores sociales, datos meteorológicos, cifras de producción agrícola y de abastecimiento alimentario, y precios de mercado y términos de comercio. Además de sofisticados sistemas en el plano nacional y regional, existen muchos sistemas con base en aldeas o distritos que se centran más estrechamente en condiciones localizadas y los comportamientos de enfrentamiento particulares a esa comunidad. Para maximizar los recursos, evitar la replicación y tener acceso al conjunto de indicadores más amplio, es crucial la colaboración e intercambio de información entre acopiadores de información.

3. Conocimiento de los mecanismos de enfrentamiento locales: Una comprensión clara de los mecanismos de enfrentamiento es un prerequisite necesario tanto para una alerta precoz precisa como para la implementación de actividades de mitigación que refuercen las propias capacidades de las personas y sus medios de enfrentar las crisis. Un análisis cuidadoso revelará tanto las estrategias como el orden en que generalmente ocurren, así como los activos cuya preservación es más importante dados los medios de sustento particulares. Incluso dentro de un país o provincia, grupos diferentes de personas pueden tener maneras diferentes de lidiar con las crisis. La venta de ganado, por ejemplo, es una medida mucho más desesperada para los pastores, cuyo sustento depende de mantener rebaños, que para agricultores que mantienen animales como si fueran “cuentas de ahorros” en vez de activos productivos. La falta de familiaridad con las modalidades singulares de las personas para proteger sus medios de sustento y sus vidas puede llevar a medidas inapropiadas que no llegarán a mitigar el impacto de la crisis que se tiene entre manos.

Estas categorías de información, que tienen el real compromiso de monitorear y analizar consistentemente, son necesarias para estrechar la brecha entre desarrollo y socorro y reducir o aminorar eficazmente la necesidad de la respuesta de emergencia, particularmente en desastres progresivos. Sin embargo, la información por sí sola no será de ningún beneficio a los que sufren de las crisis a menos que sea usada para planificar e implementar actividades de mitigación oportunas y apropiadas. Para hacer este vínculo, se necesita un mecanismo de respuesta o un plan de acción que ayude a la gente a preservar sus fuentes de sustento y llenar necesidades de consumo y básicas inmediatas.

Desde la década de 1950, los costos asociados con los desastres naturales se han disparado 14 veces. Entretanto, las naciones más ricas del mundo donaron apenas 0.39% de su Producto Interno Bruto (PIB) de 1999 en asistencia exterior anual, la mitad del monto que Naciones Unidas (ONU) considera necesario. De esta cifra, una fracción se invierte en prevenir desastres. Sin embargo, la investigación sugiere que US\$40 mil millones gastados en mitigación de desastres habrían reducido en la década de 1990 pérdidas económicas mundiales por US\$280 mil millones. (FICR, Informe Mundial de Desastres, 2001)

c. Preparación para desastres

La preparación para desastres puede definirse como estrategias y capacidades desarrolladas durante periodos sin crisis para acopiar y divulgar información pertinente, diagnosticar la situación, prever contingencias y almacenar insumos de emergencia necesarios. La siguiente sección presenta un enfoque de la planificación de contingencia que es un paso crítico en la preparación para emergencias.

1. Planificación de contingencia: ¿Qué es y por qué hacerla?

En octubre de 1996, la Iniciativa de Adiestramiento en Emergencias Complejas (CETI) de la ONU desarrolló pautas para la preparación para emergencias. Las pautas definen las actividades de **preparación para emergencias** como las actividades destinadas a proteger vidas y propiedades de una amenaza inmediata, promover una reacción rápida inmediatamente después de un desastre, y estructurar la respuesta tanto a la emergencia como a las operaciones de recuperación de más largo plazo.

Hay cuatro prerequisites interdependientes en la preparación para una respuesta de emergencia rápida y eficiente.

- Planificación
- Disponibilidad de recursos de reserva (financieros, humanos y materiales)
- Un mecanismo de toma de decisiones rápida
- Adopción de medidas de contingencia

Las acciones específicas que pueden o deben tomarse tanto sobre el terreno como en la Sede Central durante la etapa de preparación de la planificación de contingencia incluyen la implementación de:

- mecanismos de administración interna
- acciones relativas a recursos (identificación preliminar de personal, necesidades materiales y de equipos) y
- mecanismos de coordinación entre agencias

La **planificación de contingencia** en un proceso de planificación avanzado, ante una situación incierta, en el que se deciden escenarios y objetivos, se definen las acciones directivas y técnicas y se estructuran los posibles sistemas de respuesta con el fin de prevenir o responder mejor a una emergencia. Para CRS la planificación de contingencia debe ser:

- un proceso dinámico, enfocado en la preparación y flexibilidad,
- integrado en proyectos y actividades de planificación permanentes,
- una fuente útil de información para gerentes, personal de programación y funcionarios de emergencias,
- parte integral de todas las actividades de preparación de CRS,
- aborda sólo escenarios que tienen probabilidad de impactar en las operaciones de CRS o requieren acción de CRS, y
- basada sobre el terreno.

Los elementos esenciales de un plan de contingencia son:

- escenarios y eventos desencadenantes,
- cuestiones de política,
- prioridades (metas, objetivos, actividades),
- necesidades de recursos,
- roles y responsabilidades probables,
- actualización de las condiciones de seguridad y
- revisados, validados y modificados con regularidad como sea necesario

“[La investigación de desastres confirma] que la preparación, como la respuesta de emergencia, no es una actividad que se inicie como un esfuerzo irrelevante o iniciativa externa. Debe ser llevada a cabo activamente por quienquiera que tenga un rol en proporcionar servicios de emergencia y debe ser integrada en servicios y programas permanentes”.
(UNICEF 1995)

Lo más importante es que la planificación de contingencia debe ser comprendida como un **proceso**, no una actividad de una sola vez que dé como resultado un informe que se guarda en los archivos. Los planes de contingencia deben ser permanentes y actualizados regularmente, a medida que evoluciona la situación, para ser eficaces.

A fin de saber cuándo debe darse la planificación de contingencia y, en particular, cuándo debe cobrar plena potencia dicha planificación, debe monitorearse la información de **alerta precoz**. Las pautas del CETI definen la alerta precoz como un proceso de recolección de información y análisis de políticas que permite la predicción de crisis en desarrollo y da lugar a acciones para prevenirlas o para contener sus efectos.

2. El rol de la alerta precoz en la planificación de contingencia

Un sistema de alerta precoz es esencialmente la recolección y análisis permanente de información que alimenta un proceso de planificación de contingencia.

Para que la alerta precoz sea eficaz, deben identificarse indicadores claves y acopiarse información de una variedad de fuentes. Las fuentes pueden incluir la población afectada misma, la población local, representantes de la iglesia, periodistas, entidades políticas, otras ONGs y agencias de la ONU. Puede recolectarse información sobre indicadores de alerta precoz tales como, en el caso de emergencias de refugiados, el incremento de tensiones étnicas, religiosas o sociales; inestabilidad política; un evento de desastre natural, o crecientes abusos a los derechos humanos. Además de estos factores que pueden propulsar un movimiento de refugiados, pueden presentarse también los llamados factores “de atracción”. Por ejemplo, los factores “de atracción” pueden incluir comunidades de refugiados ya establecidas en el país de acogida potencial; idioma, cultura, religión compartidos; practicabilidad de las rutas de migración, o políticas de asilo percibidas como liberales. Al analizar los indicadores que

pueden propulsar un movimiento de refugiados es también importante considerar otros **factores intervinientes** tales como las políticas del país de acogida potencial (v.g., si las fronteras están cerradas y son patrulladas con cuidado); **alternativas a la huida** (v.g., si se han establecido campos de desplazados internos) y **obstáculos para la huida** (v.g., si es pleno invierno y los caminos se han vuelto intransitables). Finalmente al recolectar y analizar regularmente información de alerta precoz, es importante reconocer los **factores desencadenantes**, o factores que impulsarán una planificación de contingencia más activa. Los factores desencadenantes en una emergencia de refugiados pueden incluir factores tales como un desastre natural, un nuevo tipo de persona afectada, un incremento significativo en la intensidad de la situación o fronteras que se están abriendo a refugiados.

Recolectar y analizar información de alerta precoz no es necesariamente un proceso científico. La intuición y la experiencia desempeñan roles importantes para determinar cuándo es necesaria la recolección de información de alerta precoz y, lo más importante, cuándo indica el análisis de alerta precoz la necesidad de una planificación de contingencia activa. Es más fácil encontrar razones para no recolectar información de alerta precoz que para lo contrario. Recolectar y analizar tal información toma por lo general tiempo y recursos. En el caso de una situación particularmente delicada, tal actividad puede ser incluso percibida como de naturaleza política. Sin embargo, el valor de seguir de cerca acontecimientos que pueden llevar a una emergencia y de realizar actividades de preparación basadas en dicha información es obvio cuando posiciona a una agencia de socorro con el fin de responder más eficaz y eficientemente a un evento de emergencia cuando ocurre. La buena coordinación y el intercambio de información con otros actores puede reducir la carga de la recolección de información y contribuir a un análisis más amplio.

3. Cómo desarrollar escenarios

Una de las primeras tareas en un plan de contingencia es desarrollar escenarios y eventos desencadenantes. La planificación del escenario debe basarse en la experiencia e indicadores de alerta precoz. Esta actividad es intuitiva pero sin embargo de vital importancia en el proceso de planificación, pues crea la base para una mayor planificación. En la planificación del escenario todas las posibilidades deben considerarse, particularmente los escenarios peores y más factibles. De todas las posibilidades, debe discutirse la probabilidad de cada escenario. De los tres a cuatro escenarios más probables, aquellos en que CRS tendría mayor probabilidad de responder deberían ser usados como la base para una mayor planificación.

Los elementos esenciales para el desarrollo de escenarios son los siguientes.

- Paso 1:** Describir la situación actual y desarrollar información de línea de base.
- Número probable de personas afectadas (ubicación, estatus y condiciones)
 - El nivel de inseguridad y otras condiciones generales
 - Una descripción de las operaciones actuales de CRS
 - Un panorama de las capacidades de la agencia en la región
 - Otros recursos de la agencia

- Paso 2:** Definir cambios probables (escenarios)
- Exponer qué variables podrían afectar el país y/o región (seguridad/conflicto, condiciones económicas, cuestiones políticas, resultados electorales, producción de cultivos, etc.)
 - Proporcionar alguna escala general que califique la situación actual de las variables (v.g., las condiciones de seguridad son: buenas-regulares-deficientes)

- Paso 3:** Seleccionar escenarios para mayor desarrollo y analizar confrontando con las variables
- Eliminar los que presentan probabilidad extremadamente baja
 - Eliminar los que no impactarían las operaciones de CRS

- Paso 4:** Exponer claramente supuestos para los escenarios
- Ejemplo

Rubros del Paso 1	Situación actual	Supuesto para escenario X	Eventos desencadenantes
Número afectado	100,000	250,000	Se abre la frontera
Ubicación de afectados	Reunidos en ciudad X	Avanzan hacia cruce fronterizo Y	Se abre la frontera

- Paso 5:** Identificar posibles eventos desencadenantes para cada escenario que pondrían en movimiento sus planes de preparación u operativos.

4. *Cómo formular un plan de contingencia*

Los elementos esenciales de un plan de contingencia son los siguientes.

- Identificar escenarios y eventos desencadenantes (como se describió arriba)
- Determinar cuestiones de política, si las hubiera
- Definir prioridades (metas, objetivos, actividades)
- Identificar necesidades de recursos y capacidades
- Asignar roles y responsabilidades probables
- Realizar actualizaciones de seguridad
- Preparar el plan
- Seguimiento

En las páginas siguientes se sugiere un formato de plan de contingencia

Sección 1 Situación general y escenarios

- I. Operaciones actuales del país
- II. Causas del conflicto
- III. Escenarios
 - A. Perfil(es) de población afectada
 - B. Factores intervinientes
 - C. Movimiento anticipado
 - D. Ubicación de asentamientos
 - E. Arreglos de asentamientos
 - F. Supuestos
 - G. Factores desencadenantes de la respuesta de emergencia (¿cuándo se pone en marcha el plan operativo?)

Sección 2 Políticas y objetivos operativos generales

- I. Objetivos estratégicos generales del programa
- II. Comentarios sobre la postura de políticas de los socios actuales/probables (Caritas, ONU, gobierno, etc.)

Sección 3 Objetivos y actividades por sector

- I. Gerencia y coordinación general
- II. Protección, recepción, registro
- III. Alimentos
- IV. Logística
- V. Infraestructura y planificación del emplazamiento
- VI. Alojamiento
- VII. Necesidades y ayuda doméstica
- VIII. Agua
- IX. Saneamiento ambiental
- X. Salud y nutrición
- XI. Servicios comunitarios
- XII. Educación
- XIII. Actividades económicas

Cada sección debe incluir una consideración de lo siguiente:

- Necesidades
- Recursos
- Objetivos del sector
- Actividades
- Tiempo previsto
- Medidas de aprestamiento existentes y propuestas
- Responsabilidades de implementación

Otro útil enfoque de la planificación es preparar algunos datos en bruto para cada posible intervención que puedan ser utilizados para el desarrollo de propuestas. Esta actividad es particularmente útil para asegurar que todo el personal esté consciente de las normas a emplearse para las intervenciones sectoriales. El Manual del Proyecto de la Esfera es muy útil para este proceso, pues contiene amplia información sobre las normas mínimas para sectores de emergencia claves.

Ejemplo: Agua

Objetivos/normas/necesidades

15-20 litros por persona al día.

Calidad adecuada.

Pensar en la población local.

Evitar el trueque de ser posible.

Adecuado almacenamiento sobre el terreno.

Proteger fuentes de agua naturales.

Sistema de distribución: la gente no tiene que caminar muy lejos.

Contenedores de agua adecuados (incluir en sector de rubros domésticos).

Sección 4 Procedimientos para retroinformación, mantenimiento y acción futura

Describir cómo será actualizado y revisado el plan, quién será responsable de asegurar que esto se haga y cómo se divulgará la información.

Anexos

- I. Mapas
- II. Gráfico de identificación de lagunas
- III. Modelos de formularios (registro, hojas de ruta, etc.)
- IV. Matriz de productos básicos con sus especificaciones
- V. Abastecedores potenciales (locales e internacionales)
- VI. Estimados presupuestarios

Resultados del proceso

- El plan
- Proyectos probables y presupuestos estimados
- Preparativos de reservas tales como provisiones y personal
- Identificación de necesidades de capacitación/construcción de capacidades y esquema general de tales actividades
- Listas de verificación de preparación

Estos resultados deben ser revisados, validados y modificados regularmente a medida que el proceso continúa.

Características de un buen plan de contingencia

- Exhaustivo, aunque no demasiado detallado
- Balanceado entre flexibilidad y acciones concretas
- Bien estructurado, fácil de leer y fácil de actualizar
- Documento vivo, coherentemente actualizado, modificado y mejorado

5. Temas transversales en la respuesta de emergencia de CRS

a. *El enfoque de la acción humanitaria basado en derechos*

El enfoque de la acción humanitaria basado en derechos se cimienta en el derecho internacional, particularmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos y las Convenciones de Ginebra. La Declaración Universal de Derechos Humanos, junto con los Pactos sobre Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, articula los derechos fundamentales a la vida y a un adecuado nivel de vida. El enfoque basado en derechos guarda coherencia con los fundamentos de CRS en la Enseñanza Social Católica.

El enfoque basado en derechos constituye la piedra angular de la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre del Proyecto de la Esfera. La Carta Humanitaria expresa el compromiso de las ONGs con los principios del humanitarismo (véase más información en la Sección I.C.) y el derecho internacional, incluyendo el derecho a vivir con dignidad; la distinción entre combatientes y no combatientes, y el principio de no devolución. Luego de la carta humanitaria hay una guía sobre cómo asegurar que los programas humanitarios estén en verdad proporcionando los servicios necesarios para asegurar una vida con dignidad adhiriendo a normas mínimas e indicadores claves en cinco áreas cruciales: agua, saneamiento, nutrición, alimentos, refugio y atención en salud.

Aunque el derecho internacional representa un campo de estudio profundo y diverso, es importante que los trabajadores humanitarios comprendan los aspectos claves de esta disciplina que afectan el trabajo de emergencia. Por ejemplo, como se resume en el Recuadro 1.5, el derecho internacional estipula disposiciones legales muy diferentes para refugiados que para personas desplazadas internas. Esto puede tener un impacto directo sobre el trabajo de respuesta a emergencias, especialmente en situaciones de conflicto violento.

Recuadro 1.5

¿Cuál es la diferencia entre un refugiado y un desplazado interno?

Una persona se vuelve refugiada sólo cuando cruza una frontera internacional. Por el contrario, una persona desplazada interna sigue estando dentro de los límites de su propio país. Por tanto, la diferencia entre refugiados y desplazados internos es técnica y legal, y tiene poco que ver con sus razones para huir. Ambas categorías de personas se ven a menudo afectadas por las mismas causas de desplazamiento. Con frecuencia tienen idénticas necesidades materiales y de protección que merecen igual atención de la comunidad internacional. La mayoría de agencias humanitarias tienen la flexibilidad operativa para abordar las necesidades tanto de refugiados como de desplazados internos. El ACNUR, cuyo mandato estatutario es proteger a los refugiados, ha sido autorizado, sobre una base ad hoc por Naciones Unidas, a actuar a nombre de los desplazados internos.

(Protecting Refugees: A Field Guide for NGOS, United Nations Publications, Ginebra, mayo 1999)

b. *CRS y su Lente de Justicia y Construcción de la Paz en Emergencias*

La guerra representa quizás el más grave asalto a la dignidad humana. Deja incontables millares de muertos o mutilados junto con multitudes obligadas a dejar sus hogares, familias separadas, medios de sustento destruidos y sociedades disgregadas. CRS tiene la obligación moral como organización fundada en la enseñanza social católica (ESC) a promover y proteger activamente la dignidad humana. En el caso de conflictos violentos, esto significa que CRS tiene la responsabilidad no sólo de aliviar el sufrimiento brindando asistencia humanitaria sino también de dedicarse a trabajar por una paz duradera.

La **construcción de la paz** es definida por CRS como un enfoque holístico que aborda las causas fundamentales del conflicto e incluye los procesos, intervenciones, estrategias y métodos para promover una paz justa. Las actividades de construcción de la paz ocurren en todos los ámbitos de la sociedad, ocurren en cualquier momento (antes, durante y después del conflicto) y abarcan un sinnúmero de actividades. Dependiendo de la naturaleza del conflicto y usando una variedad de medios, las ONGs pueden contribuir en ciertos sentidos a evitar que un conflicto violento se incremente hasta convertirse en una crisis total. Sin embargo, es igualmente importante que las ONGs comprendan lo que pueden y no pueden abordar en términos de construcción de la paz. Pueden surgir situaciones complejas en que principios y enfoques puedan entrar en conflicto y las agencias de asistencia enfrentar dilemas difíciles respecto al uso de la asistencia. Además, las actividades de las ONGs que fortalecen a las organizaciones de la sociedad civil en nombre de la construcción de la paz pueden ser percibidas como parcializadas para un lado u otro de un conflicto. La herramienta analítica del Cuadro 1.4 puede usarse para analizar cuidadosamente la aplicación de los principios a los problemas en la programación de emergencia.

El Lente de Justicia es un enfoque utilizado por CRS para analizar su trabajo. Los principios que están en el centro del Lente de Justicia se derivan de la Enseñanza Social Católica y han sido expresados también en las Pautas de CRS para la Asistencia Humanitaria en Situación de Conflicto (véase Sección I.C). En emergencias, el personal de CRS debe hacer evaluaciones críticas del alcance, tiempo previsto, naturaleza y extensión de necesidades y capacidades. Estas situaciones involucran frecuentemente un estado en crisis, cuando no el caos. Para CRS, el Lente de Justicia es un elemento clave en la evaluación de estas emergencias en términos de analizar las causas fundamentales del conflicto de la misma manera que analizamos las causas fundamentales de la injusticia en los programas de desarrollo. Sin embargo, en situaciones de conflicto violento este análisis debe ir también aparejado con una comprensión de los principios humanitarios y, en muchos casos, del derecho internacional. Una comprensión básica del derecho internacional es un componente esencial de la aplicación del Lente de Justicia a una emergencia compleja. Armado con el vocabulario del derecho internacional y con una comprensión de su relación con el Lente de Justicia de CRS, el personal de CRS puede comprometerse más activamente en la comunidad de la asistencia humanitaria usando el lenguaje común del derecho internacional para coordinar con otros actores en estas situaciones.

Recuadro 1.6

Cómo apoyar la construcción de la paz en emergencias

Los programas de respuesta a emergencias de CRS implican a menudo la distribución de significativas cantidades de recursos materiales (v.g., alimentos, refugio, artículos no alimentarios). Al mismo tiempo, CRS se centra cada vez más en cómo estas actividades pueden contribuir a la rehabilitación y desarrollo de más largo plazo como un requisito explícito de la programación de socorro. Aunque en su mayor parte está más allá de la capacidad e influencia de las agencias de socorro y desarrollo contribuir a la paz de manera significativa en situaciones de conflicto violento, las agencias conceden ahora que los recursos de los programas de emergencia han tenido muchas veces, y siguen teniendo, un enorme potencial para reforzar las divisiones en la sociedad o exacerbar el conflicto violento. Existen algunas estrategias para reducir esta posibilidad.

- Usar procesos participativos para identificar las necesidades de todos los grupos dentro de una población y determinar el tipo, cantidad, almacenamiento y distribución de los bienes materiales.
- Colaborar con otras agencias para desarrollar modi operandi que eviten alimentar el conflicto con la duplicación y manipulación de esfuerzos y recursos y la distorsión de la economía.
- Considerar comprometer constructivamente a los beligerantes en la discusión de formas en que puedan satisfacer las necesidades de la gente.
- Integrar enfoques y objetivos de desarrollo sostenible en los esfuerzos de socorro.
- Ser conscientes de los mensajes éticos implícitos relativos al uso de armas (especialmente donde algunas ONGs usan protección militar para el personal y suministros) y las maneras en que puede asignarse un valor desigual a las vidas y conocimientos específicos de la población local y expatriados (v.g., quién es empleado, en qué capacidad, y cuándo y cómo ocurre la evacuación, y para quién).
- Apoyar mecanismos locales de resolución de conflictos cuando sea apropiado.

Fuente: Applying the Justice Lens to Programming, CRS, julio 1998

Durante el conflicto violento, las ONGs se enfrentan a dilemas referidos a la interacción entre paz, desarrollo, derechos humanos y justicia. Si, como algunos sostienen, la paz es el prerrequisito para el desarrollo, los derechos humanos y la justicia, entonces debemos, primero y ante todo, consagrar una porción mucho más grande de nuestros recursos a la lucha por la paz para prevenir así como para poner fin al conflicto mortal. ¿Cómo sería esta lucha? La comunidad humanitaria ha adquirido alguna experiencia en diversos aspectos de la “programación de la paz”, tales como el enfoque Capacidades Locales para la Paz y actividades de transformación de conflictos. Pero ¿qué significa realmente programa para la paz? En medio de los conflictos violentos, donde la sociedad civil ha sido efectivamente aplastada o destruida, comprender las estructuras sociales previas al conflicto y actuales brinda una base necesaria para analizar relaciones y priorizar actividades que puedan contribuir a la eventual reconstrucción de la sociedad civil. Pero esto representa sólo una parte del conjunto y, otra vez, sigue habiendo más preguntas que respuestas. Un reciente estudio del Banco Mundial proporciona datos empíricos que vinculan los aspectos económicos de una sociedad con el potencial para el conflicto social (véase Recuadro 1.7). Los resultados de este estudio hacen más importante aún el rol del desarrollo económico en la construcción de la paz

Cuadro 1.3

Un enfoque de la construcción de la paz en conflictos violentos	
Por qué:	Evaluar nuestras <i>obligaciones, responsabilidades</i> así como <i>intención</i> de nuestra programación de emergencia con base en las <i>Pautas de CRS para la Acción Humanitaria en Situaciones de Conflicto, la Enseñanza Social Católica y el Lente de Justicia</i> .
Cuándo:	<i>Tiempo previsto</i> de las actividades (antes, durante y después del conflicto). Respuestas de corto, mediano y largo plazo con base en las necesidades inmediatas de carácter humanitario y motivadas por el desastre, y enfoques de más largo plazo sobre el conflicto y la construcción de la paz.
Cómo:	Determinar la influencia y dinámica de las <i>relaciones correctas</i> durante la intervención fortaleciendo específicamente las <i>capacidades locales para la construcción de la paz</i> (dentro de la situación de emergencia, pero también regional e internacionalmente).
Qué:	Determinar estrategias y actividades con base en un <i>mapeo, análisis y apreciación del conflicto</i> .
Dónde:	<i>Contexto</i> de la intervención de emergencia. Determinar el impacto de las intervenciones de CRS sobre las <i>estructuras</i> (locales, internacionales).
Quién:	Considerar la <i>protección</i> de civiles y refugiados, <i>niveles de liderazgo</i> que deben seleccionarse y relaciones de <i>asociación</i> para la intervención.

c. *No Causar Daño*

Los actores humanitarios que trabajan en situaciones de conflicto no pueden proporcionar asistencia en un vacío, sin considerar su propio rol en la dinámica del conflicto y en el escenario político internacional relacionado. La guerra desgarrar las sociedades, las familias se separan, los medios de sustento se destruyen, se forman nuevas relaciones de poder. En la guerra siempre hay ganadores y perdedores, y el poder ejercido por los ganadores da forma a nuevas relaciones y cambios en el poder ejercido por grupos particulares y entre los grupos. Es responsabilidad de las agencias de socorro humanitario comprender estas dinámicas a fin de minimizar el rol de la asistencia en la exacerbación de relaciones de poder explotadoras, y a fin de maximizar las contribuciones de nuestras actividades a una paz sostenible. Antes del conflicto violento, las ONGs y otros miembros de la sociedad civil sirven a menudo como testigos principales de los crecientes abusos a los derechos humanos que con frecuencia presagian un conflicto violento. Trabajamos en comunidades directamente afectadas por creciente violencia y observamos cómo las actividades de desarrollo que apoyamos colapsan bajo el peso de la creciente inestabilidad. Nuestro propio personal empieza a sentir las presiones de tomar partido. Es de la máxima importancia que el personal de CRS que trabaja en estas situaciones sea consciente del rol que puedan tener en la dinámica del conflicto los actores humanitarios y los recursos empleados en las actividades de socorro. El marco analítico Capacidades Locales para la Paz (CLP) ofrece un método para evitar que nuestro trabajo tenga un impacto negativo sobre las tensiones sociales/conflicto, reforzando a la vez las capacidades para la paz en el plano local. El proyecto ha identificado patrones en que la asistencia humanitaria y el desarrollo puede inadvertidamente exacerbar o causar el conflicto, así como opciones para apoyar las capacidades locales para la paz. La herramienta analítica lleva el título de Marco para Considerar el Impacto de la Asistencia en el Conflicto y puede encontrarse en la Guía de Propuesta de Proyectos de CRS

Recuadro 1.7

Causas subyacentes del conflicto: el factor económico

Es común que los informes sobre el conflicto violento se enfoquen en la naturaleza étnica y/o religiosa del conflicto. El rol crítico de la economía como una causa subyacente del conflicto suele ser minimizado en los medios de comunicación internacionales. Una investigación del Banco Mundial identificó vínculos más fuertes entre ciertos factores económicos claves (tales como dependencia de exportaciones de productos primarios y bajo ingreso nacional) y conflicto civil que cualquier factor étnico o religioso. En un análisis estadístico realizado sobre datos mundiales sobre conflictos civiles entre 1965 y 1999, el riesgo de guerra civil se vio sistemáticamente vinculado de la manera más fuerte a la dependencia en exportaciones de productos primarios, bajos ingresos nacionales, lento crecimiento y una gran diáspora.

El autor de esta investigación, Paul Collier, afirma que, aunque constituyen un factor, las diferencias étnicas y/o religiosas no desempeñan un rol tan serio en la predicción de un conflicto violento, pero son manipuladas por los beligerantes a fin de formar “agravios objetivos” más admisibles para la lucha. Esto no es sólo un derivado del conflicto, sino una actividad esencial para una organización rebelde. El público en general estará más dispuesto a alzarse en armas para luchar contra un “opresor” que para luchar para obtener riqueza económica para los líderes rebeldes. Lamentablemente, según Collier, “aunque estos agravios objetivos no generen un conflicto violento, el conflicto violento genera agravios subjetivos... al final de una guerra civil, hay un intenso odio intergrupala basado en los agravios percibidos”.

Asimismo, el estudio encontró también que los países que recientemente han experimentado un conflicto violento corren un riesgo muy alto de retornar al conflicto en los primeros diez años de la paz posterior al conflicto, lo cual enfatiza la importancia de programas posteriores al conflicto para solidificar la paz que apoyen el desarrollo económico y el alivio de la pobreza.

Fuente: www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.html

d. Coordinación

Como se expresa en las Pautas de CRS para la Acción Humanitaria en Situaciones de Conflicto (véase Anexo A), CRS apoya y participará en la planificación, evaluación y operaciones coordinadas en la medida en que sean coherentes con nuestros principios y condiciones de respuesta. Tal coordinación es un componente crítico en el montaje de un programa eficaz de respuesta de emergencia. Esto incluye coordinación con socios de la Iglesia, ONGs, el Movimiento de la Cruz Roja, donantes, agencias de la ONU, organizaciones intergubernamentales y gobiernos. El plano más crítico de la coordinación está en el terreno mismo. Pero la coordinación debe ocurrir también en el plano internacional, especialmente en las áreas de incidencia, educación pública e intercambio de información.

La coordinación es un elemento esencial de toda acción humanitaria de calidad, especialmente en las etapas graves de una emergencia cuando es primordial la necesidad de comunicación fuerte y acción coordinada. Aunque se reconoce que es importante, la coordinación no siempre es una prioridad máxima. Diferencias en los mandatos de las organizaciones y competencias entre ellas llevan a veces a una resistencia a coordinar. La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) tiene el mandato explícito de coordinar el trabajo de las agencias de la ONU en emergencias. Las ONGs suelen unirse a este sistema de coordinación cuando hay un beneficio claro al hacerlo. Tales beneficios pueden incluir el suministro de información útil al conjunto de la comunidad humanitaria, tal como el número y ubicación de poblaciones afectadas por un desastre. La OCAH puede también desempeñar una importante función como enlace con gobiernos y/o beligerantes para abogar en nombre de todas las agencias de asistencia para que se les permita acceso humanitario. Además de la coordinación de la comunidad humanitaria en su conjunto, suele haber reuniones de coordinación sectorial en emergencias que se enfocan en los aspectos técnicos de los programas.

Puede haber diferencias legítimas de opinión sobre quiénes deben encabezar los esfuerzos de coordinación y cuáles deben ser sus roles y responsabilidades. Sin embargo, una respuesta de emergencia coordinada es más eficaz y eficiente que una no coordinada, y deben hacerse todos los esfuerzos para asegurar una fuerte comunicación e intercambio de información dentro de la comunidad de asistencia humanitaria en la medida de lo posible. La Carta de Identificación de Lagunas en el Anexo H es una herramienta que puede usarse para asegurar que todos los aspectos de una emergencia sean abordados de manera coordinada.

e. Construcción de capacidades y trabajo en asociación

Muchas ONGs que operan en emergencias se esfuerzan por construir capacidades locales, apoyar medios de vida sostenibles y evitar crear dependencias. Una manera de hacer esto es a través de actividades de **construcción de capacidades**. La construcción de capacidades puede implementarse en una variedad de planos y con una variedad de grupos. Por ejemplo, CRS promueve la construcción de capacidades de personal, socios y comunidades. La construcción de capacidades está vinculada integralmente con el trabajo en asociación. Sin una fuerte asociación, las actividades de construcción de capacidades rara vez tienen éxito. CRS se esfuerza en todo su trabajo de socorro y desarrollo en construir asociaciones con otras organizaciones que compartan nuestros valores tales como un compromiso con la justicia y la protección y promoción de la dignidad humana. De la misma forma, hay también situaciones en que CRS puede tomar la decisión de implementar directamente actividades de emergencia. Esta decisión se basa en la urgencia de las necesidades, la capacidad de respuesta de CRS y la capacidad de respuesta de los socios locales.

La construcción de capacidades puede también definirse como toda intervención destinada a reforzar o crear fortalezas sobre las cuales las comunidades puedan basarse para contrarrestar la vulnerabilidad relacionada con los desastres (Lautze, Hammond, *Coping with Crisis, Coping with Aid*, diciembre 1996). Una manera de hacer esto es apoyar los **mecanismos de enfrentamiento locales**. Los mecanismos de enfrentamiento son respuestas a choques repetidos contra los medios de sustento de la gente. Los mecanismos de enfrentamiento son amplios y variados. Algunos ejemplos son medidas tales como aumentar la ingesta de alimentos silvestres en épocas de escasez alimentaria o gente que se junta para prestar asistencia a grupos vulnerables dentro de su comunidad. La mayoría de organizaciones apoyan mecanismos de enfrentamiento locales que fortalecen la capacidad de una comunidad para sobrevivir a un choque contra su sistema de sustento sin asistencia externa. Sin embargo, acudir a los mecanismos de enfrentamiento es una señal de tensión, y el uso repetido de mecanismos de enfrentamiento o el uso de mecanismos de enfrentamiento de “último recurso”, tales como vender los activos, puede llevar al daño a largo plazo de un sistema de sustento. Las ONGs deben poder reconocer los mecanismos de enfrentamiento locales que fortalecen una comunidad y los mecanismos de enfrentamiento que representan daño potencial de largo plazo o permanente a una comunidad. En este último caso, ONGs tales como CRS y nuestros socios pueden adoptar la decisión de intervenir para proporcionar apoyo a las comunidades a fin de proteger, y eventualmente recobrar, sus medios de sustento.

f. Programación de transición

En situaciones de conflicto, los elementos necesarios para una transición exitosa de la guerra a la paz sostenible permanecen esquivos. Los ejemplos de las pocas transiciones postconflicto relativamente exitosas (v.g., Sudáfrica, Mozambique) se ven superados por los ejemplos de Angola, Liberia y Sudán. Las ONGs enfrentan muchas barreras a la programación de una transición exitosa. Debido al alto grado de incertidumbre respecto al compromiso de los beligerantes con la paz, las ONGs son renuentes a dismantlar estructuras de emergencia o invertir en actividades de transición. La desmovilización y desarme de ex combatientes es algo complicado, especialmente si éstos son rechazados por sus comunidades debido a atrocidades pasadas. Dada la naturaleza del conflicto, grandes sectores de la población en general pueden estar sufriendo de trauma psicosocial. Puede ser difícil acceder a fondos para actividades apropiadas en el momento apropiado a causa de las prioridades de las agencias donantes y la falta general de consenso sobre qué constituye actividades de transición. Todo esto ocurre en un entorno en que las injusticias estructurales que, para empezar, contribuyeron al conflicto siguen muchas veces sin resolver y, en consecuencia, continúan persistiendo detrás de la fachada de paz.

Recuadro 1.8

Programas de capacitación para preparación y respuesta a emergencias

Varios programas país de CRS, especialmente los ubicados en países con desastres cíclicos o crónicos, se han abocado en los últimos años a proyectos de construcción de capacidades para socios locales que enfatizan la preparación para emergencias. Tales programas se han implementado a la fecha en Angola, Congo/Brazzaville, Uganda, Guatemala e Indonesia.

Uno de tales programas es el Programa Occidental de Preparación para Emergencias (WEPP) en Uganda. El WEPP está destinado a mejorar la capacidad de los actores locales para responder y mitigar los efectos de las emergencias. Los participantes provienen de las diócesis locales, de los Comités Distritales de Manejo de Desastres de los gobiernos locales y de varias ONGs locales.

El programa, que debe durar más de 30 meses, está diseñado para mejorar todas las áreas de las capacidades de las agencias participantes en manejo de desastres y preparación para emergencias. Los temas de los talleres incluyen Planificación de Contingencia y Mitigación, Evaluación y Perfeccionamiento de Capacidad Organizacional, Logística de Emergencia, Apreciación, Monitoreo y Evaluación, y Manejo de Emergencias en general. Los temas de los cursos apuntan a aumentar las capacidades de las agencias en estos campos y contribuir a su capacidad para formular sus propios Planes de Contingencia.

Un beneficio de tener tantos actores distintos aprendiendo y trabajando juntos es el ánimo de cooperación que se promueve. Al trabajar juntos, aprenden sobre normas y enfoques compartidos y comparten el mismo lenguaje. También llegan a una apreciación de los roles que cada uno puede desempeñar en un esfuerzo coordinado para lidiar con cualquier emergencia que ocurra en el futuro. Al trabajar juntos, aumentan su capacidad general para apoyar con programas de calidad a poblaciones afectadas por desastres.

Uno de los factores más importantes a tomar en consideración al principio mismo de una respuesta a desastres es la **estrategia de salida o de transición**. El momento de pasar a tipos de actividades más relacionadas con el desarrollo puede no ser fácilmente identificable, pero debe ser considerado en la etapa de análisis y de diseño de proyecto en la medida de lo posible. Pueden identificarse indicadores que serán monitoreados para ayudar a tomar la decisión programática de pasar de las actividades de socorro a actividades de transición y de desarrollo. En *Rising from the Ashes (Levantándose de las cenizas)*, Anderson y Woodrow llaman a las ONGs a ser responsables del impacto que su trabajo de socorro puede tener sobre el desarrollo. Al describir la vinculación entre respuesta de emergencia y desarrollo, discuten también la importancia de las actividades relacionadas con la preparación y mitigación: “La conciencia de las relaciones entre respuesta a desastres y desarrollo es fundamental para la preparación y la mitigación. En el análisis final, debido a que la capacidad local se incrementa a través del desarrollo hasta el punto en que puede enfrentarse a las crisis que ocurran, incluso la ‘prevención’ del desastre es posible”.

C. Programación orientada por principios

CRS encomia la programación orientada por principios en sus actividades de socorro y desarrollo. Desde los fundamentos de la agencia en la Enseñanza Social Católica hasta las declaraciones de calidad técnica de programa que moldean las intervenciones sectoriales, los principios, normas y enfoques moldean nuestro trabajo. El trabajo de CRS en emergencias es moldeado por todo lo arriba señalado así como por el derecho internacional y los principios relacionados específicamente a las situaciones humanitarias.

La acción humanitaria en un sentido organizado en un concepto relativamente nuevo. La primera organización humanitaria moderna, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), fue creada a fines del siglo XIX. Desde esa época, han cobrado vida muchas organizaciones con el objetivo explícito de brindar asistencia y protección humanitaria. No obstante, no fue hasta la década de 1990 que las organizaciones humanitarias empezaron a desarrollar principios y protocolos con arreglo a los cuales realizar trabajo de asistencia y protección. Los principios que forman la base del trabajo humanitario provienen principalmente de instrumentos del derecho internacional tales como las Convenciones de Ginebra y el Derecho de Refugiados (véase información adicional en Anexo D).

CRS desarrolló sus propias Pautas para la Acción Humanitaria en Situaciones de Conflicto en 1992 (antes conocidas como Harper's Ferry Guidelines). En 1994 se desarrolló el Código de Conducta de CICR/FICR/ONGs. Más información sobre estos principios pueden encontrarse en los Anexos A, B y C. CRS se esfuerza por adherir a las pautas de la agencia para situaciones de conflicto (véase Anexo A) así como a los cuatro principios humanitarios expresados en el Código de Conducta de CICR/FICR/ONGs (véase Anexo B): humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

Como agencia basada en la fe, el trabajo de CRS es impulsado por valores basados en la Enseñanza Social Católica. Estos valores son apoyados y complementados por los derechos humanos universales. En situaciones de conflicto, estos valores son apoyados aún más por los principios humanitarios centrales. La aplicación de los valores y principios en situaciones reales presenta desafíos. El personal de asistencia humanitaria se enfrenta a menudo a dilemas éticos en situaciones de conflicto. Los valores y principios pretenden ayudar al personal de las ONGs a comprender los parámetros morales y éticos dentro del cual se realiza en trabajo de socorro.

La herramienta analítica que se encuentra en el Cuadro 1.4 presenta una manera de analizar la aplicación de la programación orientada por principios y los beneficios y riesgos relacionados. La columna de la izquierda señala algunos de los principios claves de la respuesta humanitaria tales como neutralidad e imparcialidad. Debajo de esto hay una lista de valores centrales de CRS tales como justicia y solidaridad. Esto va seguido por las declaraciones de calidad de CRS, la buena práctica general (v.g., rendición de cuentas y transparencia), y diversos enfoques que CRS apoya, tales como construcción

de capacidades y participación. Al planificar un programa de respuesta de emergencia, especialmente cuando hay que enfrentarse a dilemas éticos tales como las exigencias de los rebeldes de recibir bienes de socorro, es imperativo que el personal analice cuidadosamente la situación en términos de los principios bajo los cuales opera CRS.

La realidad de los dilemas enfrentados por el personal en las operaciones sobre el terreno puede llevar a veces a comprometer los principios. La realidad demanda que se llegue a un equilibrio entre principios humanitarios, valores organizacionales y principios y normas de calidad de programa medidos en comparación con los beneficios y riesgos para la población afectada por el desastre, el personal de CRS y el personal de los socios. Nunca puede haber una respuesta fácil a tales dilemas. Sin embargo, hay responsabilidad de parte de CRS de abordar adecuadamente tales cuestiones y analizar cuidadosamente los beneficios y riesgos de tomar una decisión en vez de otra.

Para más información sobre los rubros incluidos en la columna izquierda del Cuadro 1.4:

Principios humanitarios centrales	Véase Anexos A, B, C, D
Valores centrales de CRS	Véase Sección 1.A; Enseñanza Social Católica
Declaraciones de calidad de CRS	Véase Anexo E
Buenas prácticas	Véase Glosario
Enfoques	Véase Sección 1.B.5

Cuadro 1.4

Herramienta analítica para un enfoque de la programación de emergencia orientado por principios

Principios/buenas prácticas/enfoques	Problema/cuestión	Estrategias para abordar el problema/cuestión	Beneficios	Riesgos
<u>Principios humanitarios claves</u> Humanidad Neutralidad Imparcialidad Independencia				
<u>Valores centrales de CRS</u> Justicia Subsidiaridad Solidaridad Fiel administración de los recursos				
<u>Declaraciones de calidad de CRS</u> (véase Anexo E) Programación en el extranjero Orientación, capacitación, presentación de informes Seguridad Composición del personal Cuidado del personal Adquisiciones Medios de comunicación				
<u>Buenas prácticas</u> Rendición de cuentas Transparencia				
<u>Enfoques</u> Construcción de capacidades Trabajo en asociación Participación Capacidades locales para la paz No Causar Daño				

Esta herramienta está adaptada de Jaspars, Susanne, Solidarity and Soup Kitchens: A Review of Principles and Practice for Food Distribution in Conflict, Humanitarian Policy Group, agosto 2000.

Recuadro 1.9

Recursos adicionales

1. Guía de Propuesta de Proyectos de CRS
2. Políticas y Pautas de CRS para la Programación en el Extranjero
3. Proyecto de la Esfera: Manual Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre
4. *Rising from the Ashes*, Anderson, Mary B. y Peter Woodrow
5. Capacidades locales para la paz, Mary B. Anderson
6. Pautas de la ONU/CETI para la Planificación de Contingencia

Véase detalles en Bibliografía.

Sección II: Calidad del Programa de Emergencia

En esta sección se encontrará información sobre los siguientes temas.

- A. Antecedentes generales sobre la Preparación y Respuesta a Emergencias de CRS
Incluye un marco operativo para la programación de emergencia de CRS

- B. Declaraciones de Calidad de Programa de CRS en la Preparación y Respuesta a Emergencias
Introducción al contenido de las declaraciones de calidad de programa que informan el trabajo en emergencias de CRS

- C. Excelencia en la Programación de Emergencia
Discusión sobre qué considera CRS que son los bloques de construcción de la programación de emergencia de calidad, un marco conceptual para integrar justicia, dignidad humana, alimentación y seguridad de los medios de sustento, normas de emergencia, el ciclo de proyecto y el diseño básico de proyecto.

A. Antecedentes generales sobre la Preparación y Respuesta a Emergencias de CRS

CRS trabaja en colaboración con socios locales e internacionales para proporcionar los servicios de emergencia más eficaces posibles. Sistemas de alta calidad, normas y composición del personal son un medio para este fin. Desde el principio mismo de una emergencia, CRS y sus socios deben esforzarse por llenar necesidades inmediatas (salvar vidas), apoyar mecanismos de enfrentamiento locales y sistemas de sustento (apoyar medios de sustento) y ayudar a la población afectada por el desastre a desarrollar estructuras que contribuyan a la prevención y preparación en desastres en el futuro (fortalecer la sociedad civil). Un enfoque equilibrado que integre estos tres elementos contribuirá a una respuesta a emergencias eficaz.

Un **marco operativo**, tal como el ilustrado abajo, ayuda a los programas país a pensar en el largo plazo abordando a la vez las necesidades inmediatas.

Gráfico 2.1



Este marco operativo ayuda a los programas a enfocarse en las operaciones de emergencia desde la perspectiva del desarrollo y la justicia, esto es, a diseñar programas de respuesta a emergencias que saquen partido de las capacidades y mecanismos de enfrentamiento de la población afectada, contribuyan a un rápido retorno a actividades de apoyo a los medios de sustento, y fortalezcan las organizaciones de la sociedad civil tanto como sea posible desde el principio mismo. Se pone énfasis particular en abordar las causas fundamentales y transformar —no recrear— las condiciones de pobreza y alta vulnerabilidad.

B. Declaraciones de Calidad de Programa y Competencias Técnicas Centrales en Preparación y Respuesta a Emergencias de CRS

CRS promueve una programación orientada por principios. Esto quiere decir que CRS ha desarrollado declaraciones y principios de calidad para todas las áreas de programa y temas. Las declaraciones de calidad son descripciones de excelencia programática en las competencias centrales de CRS y sus temas transversales de construcción de la paz, trabajo en asociación y género. Cada declaración de calidad está compuesta por una visión de lo que los programas buscan lograr en el largo plazo y un conjunto de principios directrices para nuestro trabajo en un sector dado (agricultura, educación, salud) o tema (construcción de la paz, género, trabajo en asociación). Las declaraciones de calidad para la preparación y respuesta a emergencias pueden encontrarse en el Anexo E.

CRS reconoce también que la excelencia en la calidad de programa requiere centrar la atención en términos de capacidad técnica. Los programas de emergencia de CRS están diseñados para llenar las necesidades específicas de las poblaciones afectadas por desastres. Esto puede significar una amplia variedad de intervenciones, desde alimentación hasta refugios y desde ropa hasta materiales educativos. Sin embargo, el compromiso de CRS con la calidad de programa promueve centrar la atención en ciertas áreas claves de intervención a las cuales la agencia comprometerá recursos para mejorar nuestra capacidad técnica. En la programación de emergencia, CRS tiene cuatro **competencias técnicas centrales** para el extranjero, según se describe abajo. El Equipo de Respuesta a Emergencias de CRS centra su trabajo en prestar asistencia técnica y desarrollar orientaciones, herramientas y módulos de capacitación que apoyen la excelencia de la programación de CRS en estas áreas.

1. Programación alimentaria y no alimentaria

Suministro de artículos alimenticios y no alimenticios. Esta categorización reconoce que la programación alimentaria y no alimentaria requiere una cierta gama de habilidades, incluyendo pero ciertamente no limitándose a la logística de ordenar, almacenar y distribuir productos básicos. El personal dedicado al diseño de programas de distribución alimentaria y no alimentaria debe tener una sólida formación en áreas de

ámbito tan amplio como la seguridad alimentaria y los detalles de normas técnicas internacionalmente aceptadas para determinar el tamaño y composición de las raciones, número de bidones por familia, contenido de los paquetes de artículos para la higiene, etc.

2. Nutrición pública

Este sector se refiere a los programas de alimentación general y alimentación suplementaria y a lo que se conoce como Nutrición Pública, esto es, un enfoque de resolución de problemas de ancha base para abordar los problemas nutricionales de poblaciones y comunidades. En contraste con la nutrición clínica, el énfasis pasa del plano individual al plano de la población, y de un limitado conjunto de intervenciones técnicas a una amplia gama de estrategias, políticas y programas para combatir la malnutrición.

La nutrición pública reconoce que la inseguridad alimentaria es sólo uno de los determinantes de la malnutrición en emergencias, y las intervenciones deben abordar tanto el entorno de la salud como el entorno social para que tengan impacto sobre la malnutrición. Un enfoque de Nutrición Pública hace explícito el impacto del entorno político, económico y de la salud sobre la capacidad de la familia para velar por sus miembros y por sí misma. Este enfoque requiere que un análisis, específico a su contexto, de los tipos y causas de la malnutrición forme la base de la toma de decisiones en todas las etapas de los ciclos de planificación, incluyendo la planificación y diseño de programas, implementación, monitoreo y evaluación. Este sector apoya directamente las actividades de CRS en alimentación general así como en alimentación suplementaria. CRS no desarrollará una competencia central en alimentación terapéutica, que es considerada una intervención médica.

3. Atención preventiva en salud

En general, este sector se enfoca en intervenciones preventivas básicas en salud, incluyendo el control y tratamiento de enfermedades diarreicas, tratamiento de infecciones respiratorias agudas, tratamiento y prevención de la malaria y un programa ampliado de inmunización. La atención preparto y postparto, parto seguro y la promoción de la lactancia materna son otras actividades recomendadas. Además, el trabajo de CRS en esta área podría apoyar intervenciones que aborden problemáticas de salud mental tales como trauma y violencia contra las mujeres. Estas actividades representan los programas típicos de CRS en Atención en Salud Materno-Infantil y Supervivencia Infantil así como las actividades llevadas a cabo a menudo por nuestras contrapartes locales de Caritas. Sin embargo, sigue habiendo trabajo por hacer para definir mejor y perfeccionar el trabajo de CRS en este sector.

4. Recuperación de la agricultura

Este sector puede ser caracterizado como un proceso en el cual el cometido principal es reestablecer componentes de los sistemas agrícolas alterados por los desastres. Esto incluye la planificación, implementación y monitoreo de las intervenciones en los aspectos biofísicos (ferias de semillas, repoblamiento (restocking) de ganado, cría de animales, prácticas agrícolas, entorno agrícola, manejo de la tierra), así como en los aspectos socioeconómicos (suministro de herramientas, mercadeo de producción agrícola, género). Al igual que con el sector de Salud Preventiva, debe desarrollarse más plenamente una definición de CRS para la recuperación agrícola postemergencia.

Estas competencias técnicas centrales fueron seleccionadas por los participantes de la Cumbre de Calidad de Programa en Preparación y Respuesta a Emergencias, realizada en diciembre de 1999, con base en los siguientes criterios.

- La relación de las competencias centrales con la realización de la visión de CRS y las declaraciones de calidad para los programas de emergencia de CRS
- Pericia técnica de la agencia
- Pericia técnica de los socios actuales de CRS
- Complementariedad de las competencias centrales seleccionadas mismas (v.g., actividades de apoyo mutuo que aborden morbilidad y mortalidad en emergencias), y
- Actividades de CRS en comparación con las de otras ONGs y agencias de la ONU (v.g., valor agregado particular de CRS en un sector particular)

Estas competencias centrales no excluyen la participación de CRS en otros sectores, tales como refugio, educación o programación psicosocial, si las evaluaciones identifican a éstos como necesidades prioritarias para la población afectada y el personal del programa país tiene la pericia técnica requerida. Además, debe comprenderse que la definición de la programación de alta calidad en los sectores arriba mencionados incluye la integración del análisis de justicia y los temas transversales de la agencia.

La excelencia en la calidad de programa de la respuesta a emergencias se logra cuando los elementos arriba señalados son de alta calidad y están plenamente integrados en una respuesta en todo el ámbito de la agencia. Sin embargo, se reconoce que no todos los elementos enumerados serían necesariamente incluidos en toda respuesta a emergencias en el momento de su aparición, pero pueden ser incluidos con el tiempo o después de que se han satisfecho las necesidades más inmediatas. En general, la respuesta debe ser adaptada al contexto operativo específico, tanto en el país afectado como, en el caso de elementos tales como incidencia y solidaridad global, en Estados Unidos.

C. Excelencia en la Preparación y Respuesta a Emergencias

1. **Bloques de construcción para la programación de emergencia de calidad**

CRS está consagrada a prestar los servicios de socorro de la más alta calidad posibles a poblaciones afectadas por desastres. Para mejor posibilitar que el personal de CRS haga esto, se desarrolló un marco conceptual para la excelencia en la programación de preparación y respuesta a emergencias. El marco conceptual no es exhaustivo ni prescriptivo. Simplemente identifica algunos de los elementos claves de la calidad de programa. El propósito de un marco conceptual (MC) es ordenar y guiar el pensamiento y la toma de decisiones. El marco conceptual incluido aquí pretende ayudar al proceso de definir y operacionalizar la calidad de programa en emergencias. Pretende proporcionar un mapa visual de los elementos que contribuyen a la calidad de programa y de las relaciones entre ellos, y demostrar que todos tienen un rol que cumplir. Este MC representa lo que en el punto de vista de CRS son los elementos esenciales de la calidad de programa en emergencias. Otros ejemplos de marcos conceptuales que se centran en comprender los factores causales y relaciones entre factores claves que llevan a la malnutrición y morbilidad (UNICEF) y la inseguridad alimentaria (USAID) pueden encontrarse en la Guía de Propuesta de Proyectos (GPP) (páginas 123-124).

El marco conceptual de la calidad de programa de CRS en emergencias es una manera de mirar los bloques de construcción y las relaciones que contribuyen a la **excelencia en la calidad de programa en emergencias**. Es importante reconocer los diferentes factores y cómo interactúan. El dibujo que se presenta más abajo ilustra lo que CRS considera son los bloques de construcción de la calidad de programa en emergencias y algunas de las influencias externas que afectan nuestra capacidad de implementar programas de calidad.

Las **aportaciones técnicas** por lo general se aplican de la manera más efectiva dentro de un marco para el pensamiento crítico y la toma de decisiones tal como un **proceso de planificación** orientado a “resultados”. El proceso de planificación es permanente y, en un contexto de emergencia, los elementos del ciclo de planificación deben adaptarse según la fase de una emergencia.

Los **principios y prioridades** de CRS son fundamentales para lo que escogemos ser con CRS. Antes de que se realice ninguna planificación es importante que haya claridad sobre las prioridades de CRS. Históricamente CRS ha emprendido una variedad de actividades de programa. CRS tiene también un compromiso con los principios de la Enseñanza Social Católica y temas transversales relacionados, siendo el énfasis más reciente el puesto en la solidaridad y la construcción de la paz.

Sistemas eficaces apoyan los demás elementos que contribuyen a la calidad de programa. Cuando la necesidad de sistemas en funcionamiento se ve frustrada, el personal encuentra difícil atender otros factores esenciales para la calidad de programa. Los programas de emergencia excelentes requieren recursos humanos eficaces, finanza, sistemas de logística y adquisición que apoyen la implementación del programa.

Los **recursos** son esenciales para apoyar todos los elementos arriba señalados. Los vínculos con la comunidad internacional en general y la audiencia interna en Estados Unidos y las problemáticas que van más allá de la calidad de programa tienen un impacto significativo sobre los recursos disponibles. En la Sección III puede encontrarse más información sobre diversos recursos disponibles para los programas de emergencia de CRS.

El **trabajo en asociación** es un concepto muy importante para CRS, y un elemento integral de la programación en emergencias de CRS. La vasta mayoría del trabajo de CRS en emergencias se realiza en estrecha colaboración con socios, desde las agencias locales e internacionales de Caritas hasta otras ONGs y agencias de la ONU. Los principios de asociación de CRS pueden encontrarse en la intranet de CRS (Overops>PQSD>Partnership).

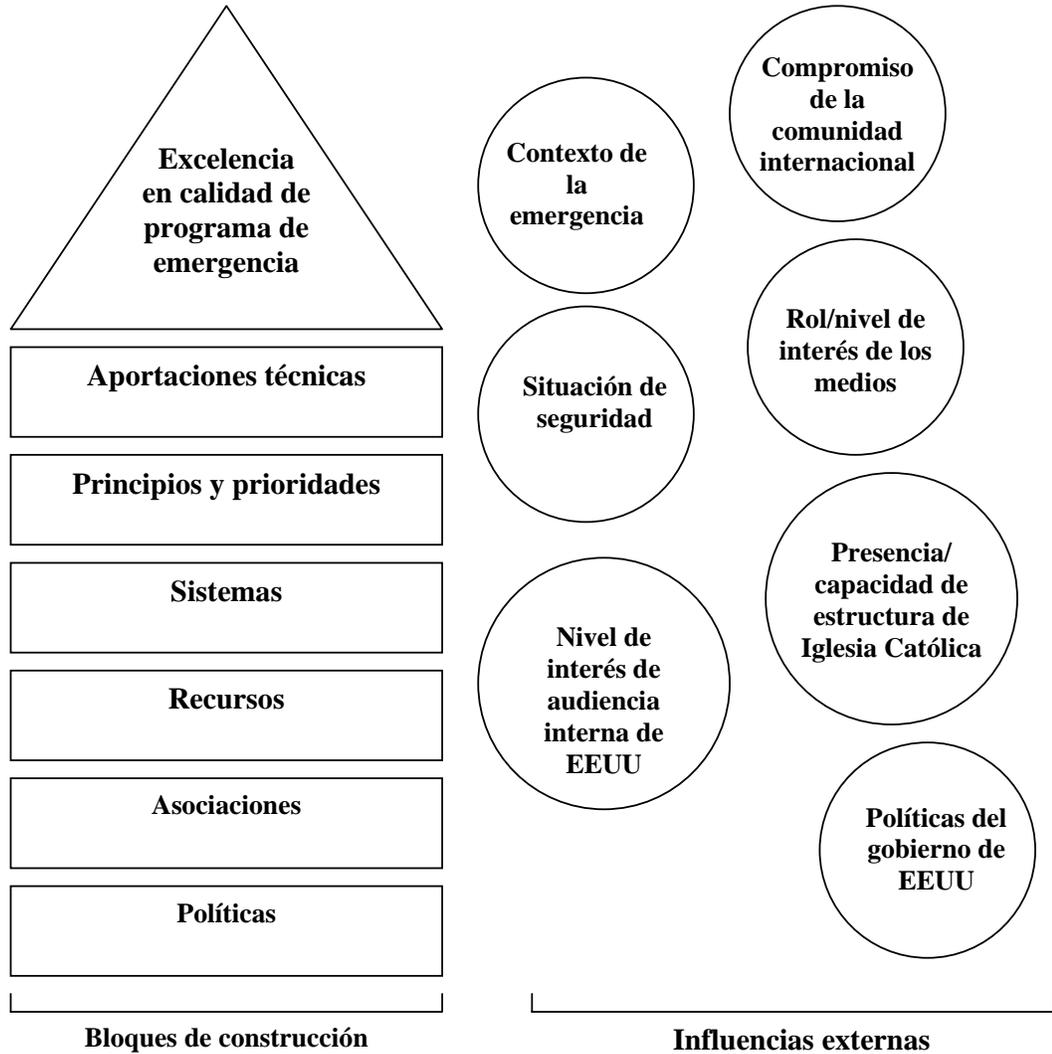
Las **políticas** nos informan de lo que la agencia y/o la United States Catholic Conference of Bishops (USCCB) piensa sobre una cuestión particular. Las políticas existen tanto en el plano estratégico como en el operativo. El PQSD tiene que ver con cuestiones de políticas operativas. La Policy and Strategic Issues Division tiene responsabilidad principal en la formación de políticas de CRS relacionadas con problemáticas.

2. Marcos conceptuales para emergencias

Los marcos conceptuales son herramientas analíticas que ayudan a explicar las relaciones de causa-efecto entre variables complejas. Para el diseño e implementación de proyectos, los marcos conceptuales son cruciales para analizar el o los problemas esenciales y las causas inmediatas y subyacentes, y para desarrollar respuestas programáticas adecuadas que satisfagan estas necesidades. Sin un marco conceptual claro y conciso, un equipo de respuesta a emergencias corre el riesgo de recoger información sin una herramienta clara para analizarla. En el mejor de los casos, el equipo corre el riesgo de desarrollar una intervención desencaminada que puede corresponder poco a las necesidades de la población y que derroche los recursos del donante y la comunidad. En el peor de los casos, la intervención puede de hecho tener un efecto negativo sobre las poblaciones en la medida en que socave prácticas tradicionales o lleve a las comunidades locales a invertir sus escasos recursos en actividades inviables.

Gráfico 2.2

Los bloques de construcción de un Programa de Emergencia de CRS



a. *Seguridad alimentaria: Salvar vidas, apoyar medios de sustento*

Como se manifestó en anteriores capítulos, una emergencia se define como una “situación en que los medios normales de la gente para apoyar una vida con dignidad han fallado”. En consecuencia, la preocupación primordial en situaciones de emergencia es “salvar vidas”, a la vez que se apoya los medios de sustento. Dicho simplemente, la meta inmediata en una situación de emergencia es asegurar que las poblaciones afectadas puedan vivir con dignidad, sin comprometer sus medios de sustento futuros.

Este concepto no es único a las situaciones de emergencia, pero es más preciso en la medida en que las amenazas a la vida son inmediatas. Asimismo, el concepto de “salvar vidas con dignidad” y “apoyar los medios de sustento” es central a la misión y visión de CRS. El compromiso de CRS con la justicia llama a todos los miembros de la familia humana a entablar “relaciones correctas” que protejan y preserven la dignidad humana. A fin de proteger la dignidad humana, los hogares deben tener acceso a las necesidades humanas básicas (alimento, agua, vivienda, salud, ingresos) y deben estar seguros (esto es, seguridad personal); en consecuencia, se aplican a una variedad de mecanismos para asegurar su supervivencia con dignidad. Las situaciones de emergencia amenazan directamente esta supervivencia.

Como se hace aparente en el Gráfico 2.3, las “necesidades básicas” —definidas comúnmente como agua limpia, alimento y servicios de salud— son las requeridas para la supervivencia y vida con dignidad (Frankenberger, 1995). En situaciones de emergencia, estas necesidades básicas son a menudo la más grande amenaza a la vida, además de la seguridad personal.

Para uso de CRS, este manual presenta un marco de seguridad alimentaria apropiado y rigurosamente analítico para la mayoría de situaciones de emergencia. Aunque otros marcos son técnicamente buenos y pueden ser útiles si son apropiados.

b. *¿Qué es seguridad alimentaria? Definición y componentes del marco*

En términos generales, la seguridad alimentaria se define como “todas las personas, en todo momento, tienen el acceso físico y económico necesario a suficiente alimento y agua para satisfacer sus necesidades dietéticas necesarias para una vida productiva y saludable hoy, y la buena salud para usar dicho alimento adecuadamente, sin sacrificar la seguridad alimentaria futura”. En otras palabras, el individuo y hogar con inseguridad alimentaria no consume suficiente cantidad (o calidad) de alimento o agua para sobrevivir; o, si hay suficiente alimento, el individuo no tiene la buena salud para usarlo adecuadamente.

La mayoría de agencias, incluyendo CRS, reconocen que lograr la seguridad alimentaria requiere que se cuente con suficientes cantidades de alimento; que los hogares tengan acceso físico y económico a éste, y que los individuos puedan usarlo adecuadamente. A fin de lograr la seguridad alimentaria, el hogar debe usar una variedad de mecanismos para adquirir alimento y asegurar la buena salud para usarlo adecuadamente. Por tanto, la seguridad alimentaria no requiere solamente producción alimentaria, sino también ingresos, salud, agua, educación, vivienda, paz y acceso a servicios básicos. Esta es la combinación de mecanismos que el hogar usa para procurarse alimento (compra, producción, intercambio, donativos) y para usarlo adecuadamente.

Los determinantes de la seguridad alimentaria son variados y complejos, pero es importante comprenderlos para analizar un problema de seguridad alimentaria. El marco de la seguridad alimentaria —que es el marco conceptual— delinea claramente los determinantes subyacentes y básicos de la seguridad alimentaria.

Recuadro 2.1

¿Qué es la hambruna?

La hambruna se asocia típicamente con un profundo deterioro de las condiciones económicas, extrema alteración social y algún grado de exceso de mortalidad (Webb y Richardson, en Riely). La hambruna se distingue por “inanición masiva episódica” (Downing). [La hambruna, por tanto, se define] como “un colapso extremo de la disponibilidad y acceso local al alimento, que causa un aumento general de la mortalidad a partir de la inanición absoluta o enfermedades relacionadas con el hambre”. [Esta noción está] conformada por los siguientes conceptos relativos a la hambruna (Field):

- *La hambruna es un proceso*, un fenómeno de lenta aparición, el resultado acumulativo del debilitamiento del acceso al alimento. Es un proceso de tensión y miseria que *puede* llevar a un resultado de hambruna.
- *Las condiciones de hambruna* se alcanzan cuando ocurre la miseria (la eliminación involuntaria de los activos productivos], lo cual a menudo culmina en migración por tensión ambiental (distress migration).
- *La hambruna es un resultado* que acompaña a la miseria o sigue a la miseria. Es la etapa final, pero no inevitable, del proceso de hambruna en que la gente padece inanición, sufre enfermedades y muere en cantidades inusualmente grandes.

Estos conceptos de la hambruna tienen varias significativas consecuencias. Primero, el potencial para la hambruna y la incidencia de las hambrunas pasadas pueden medirse, estudiarse y diagnosticarse. Segundo, pueden desarrollarse programas y políticas para reducir la frecuencia de las hambrunas (prevención) y reducir el impacto de las condiciones de la hambruna (mitigación) cuando ocurren. Tercero, las alertas precoces pueden con frecuencia emitirse con bastante anticipación de modo que puedan darse las respuestas a tiempo.

(FEWS-Famine Early Warning System [Sistema de Alerta Precoz de Hambrunas, www.fews.net])

En términos de **disponibilidad** de alimento, ésta es influenciada por importantes determinantes subyacentes, tales como la tierra (incluyendo tamaño de lotes, fertilidad del suelo y acceso a la tierra), fuerza de trabajo e insumos y herramientas agrícolas (tractores, azadones, etc.). Éstos, a su vez, son influenciados por factores tales como el estado de salud del agricultor (que afecta la productividad), el ingreso y el acceso al crédito (que afecta la capacidad de adquirir insumos y herramientas). Y finalmente, estos factores son influenciados por factores sociales, políticos y naturales básicos, incluyendo acceso a mercados, paz y estabilidad, políticas gubernamentales y el medio ambiente natural.

Si los hogares no pueden producir suficiente alimento para satisfacer sus necesidades, los hogares necesitarán adquirir alimento, en otras palabras, necesitarán **acceso**. El acceso al alimento depende del nivel de ingreso de un hogar o individuo, los precios locales del alimento y la presencia de alimentos en el mercado. El acceso al alimento se ve afectado inmediatamente por las actividades de generación de ingresos de un individuo y por los salarios (o precios) por tales actividades. Todo esto es influenciado por factores tales como tierra, fuerza de trabajo y acceso al crédito. Estos factores, a su vez, son influenciados por determinantes tales como la salud de la fuerza de trabajo, el acceso al crédito y los niveles educativos. Y finalmente, éstos son influenciados por determinantes básicos, incluyendo acceso a mercados, paz y estabilidad, políticas gubernamentales, el medio ambiente natural, ingreso, carreteras, prácticas de salud y acceso a agua potable. Estos determinantes son influenciados por un sinnúmero de factores políticos, económicos y sociales, incluyendo acceso a recursos, guerra y políticas gubernamentales.

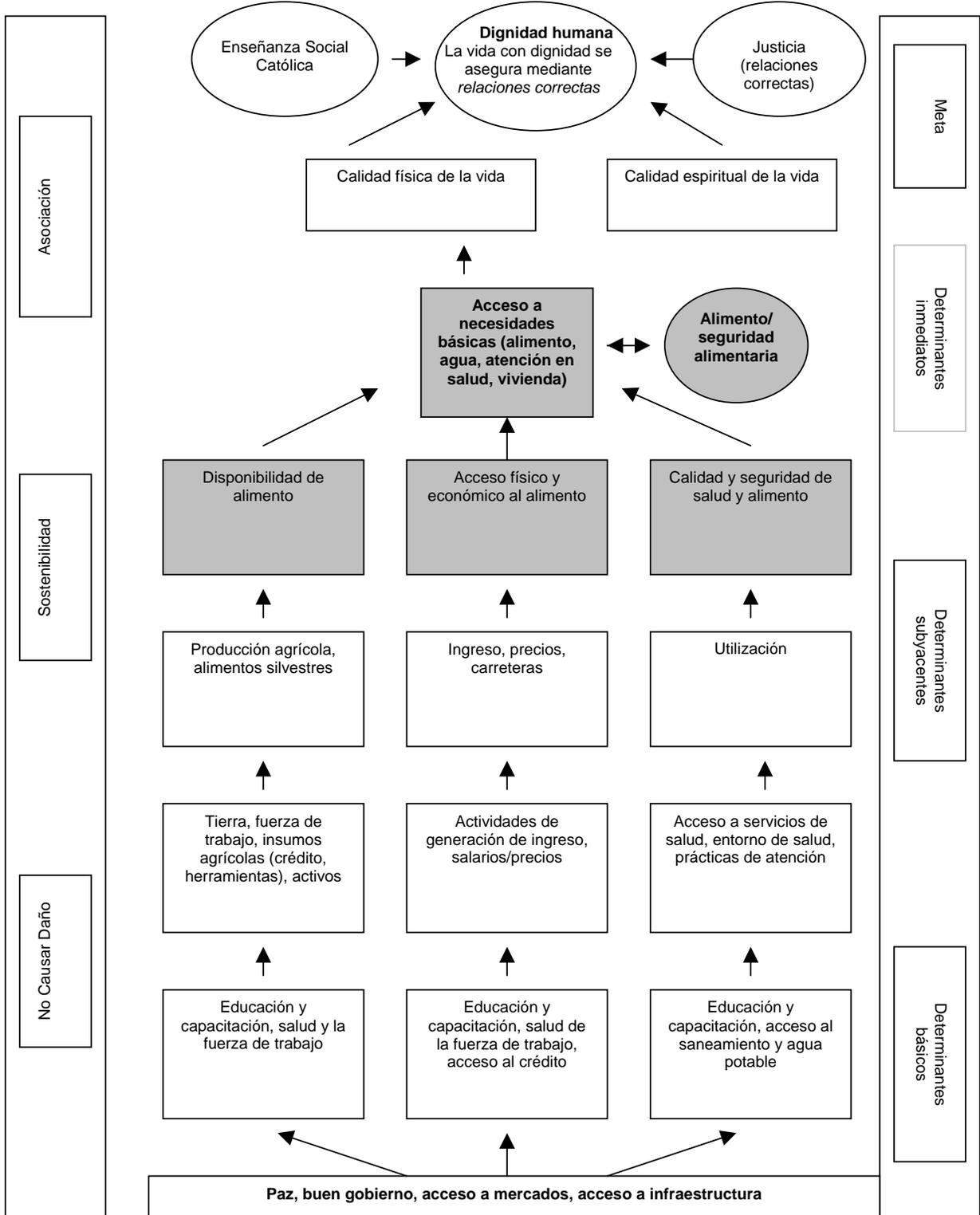
Es significativo el hecho de que incluso los que podrían tener suficiente disponibilidad y acceso al alimento necesitan darle una adecuada **utilización** (salud). La utilización puede ser inhibida por enfermedades que impiden la absorción (diarrea) o afectan el apetito (tales como la malaria, VIH/sida y tuberculosis). La utilización del alimento (o salud) se ve afectada inmediatamente por prácticas de atención infantil, el entorno de salud y el acceso a servicios de salud básicos.

c. ¿Cómo puede usarse el marco de seguridad alimentaria en situaciones de emergencia? Herramientas para el análisis

El marco de la seguridad alimentaria puede usarse durante las etapas inmediatas para guiar la evaluación inicial y como herramienta de análisis. Es durante esta etapa que el personal de CRS y de sus socios deben encontrar información sobre las amenazas inmediatas a la vida (falta de acceso a necesidades básicas), identificar las causas y desarrollar respuestas. Al mismo tiempo, el equipo debe también asegurar un enfoque holístico (en tanto opuesto a uno sectorial), a fin de evitar pasar por alto una necesidad potencialmente importante.

Gráfico 2.3

Cómo el marco de la seguridad alimentaria nos ayuda a promover y proteger la dignidad humana



En consecuencia, el marco de la seguridad alimentaria puede usarse para responder a las siguientes preguntas en una situación de emergencia.

- ¿Es el acceso a las necesidades básicas (esto es, suficiente alimento, agua, atención en salud, refugio) un problema para las poblaciones afectadas?
- De ser así, ¿cuál es la gravedad del problema?
- ¿Cuáles son las causas inmediatas y subyacentes del problema?
- De éstas, ¿cuáles son las causas más importantes, o puntos de poder multiplicador claves?
- ¿Están los individuos dedicados a actividades que pudieran comprometer su seguridad alimentaria futura?

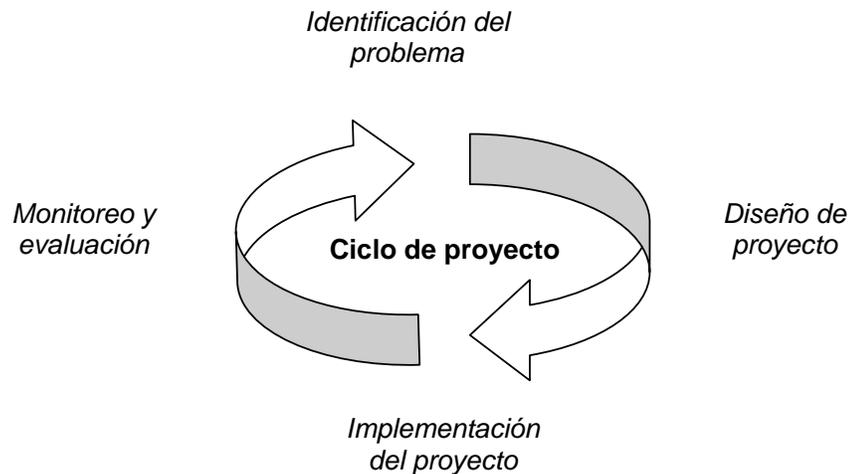
Con base en este análisis, el equipo de respuesta a emergencias sobre el terreno puede poner énfasis en las preocupaciones más inmediatas y diseñar (con las comunidades o socios) intervenciones de corto plazo para satisfacer las necesidades de las poblaciones afectadas.

A continuación de la evaluación y análisis iniciales, la evaluación de la seguridad alimentaria puede ser seguida por evaluaciones sectoriales más detalladas —tales como agricultura, salud, agua/saneamiento o refugio— si se identificara a éstas como prioridades en la evaluación inicial. Además, los resultados del análisis de seguridad alimentaria pueden usarse también para identificar y abordar causas estructurales y subyacentes de la emergencia —tales como conflicto, políticas gubernamentales o factores ambientales— que deben ser tomadas en cuenta durante las actividades de rehabilitación.

3. El ciclo de proyecto

Al igual que en un entorno de desarrollo, los proyectos de emergencia siguen varios pasos que con el tiempo completan un ciclo de proyecto. Abajo se presenta una ilustración del ciclo de proyecto clásico.

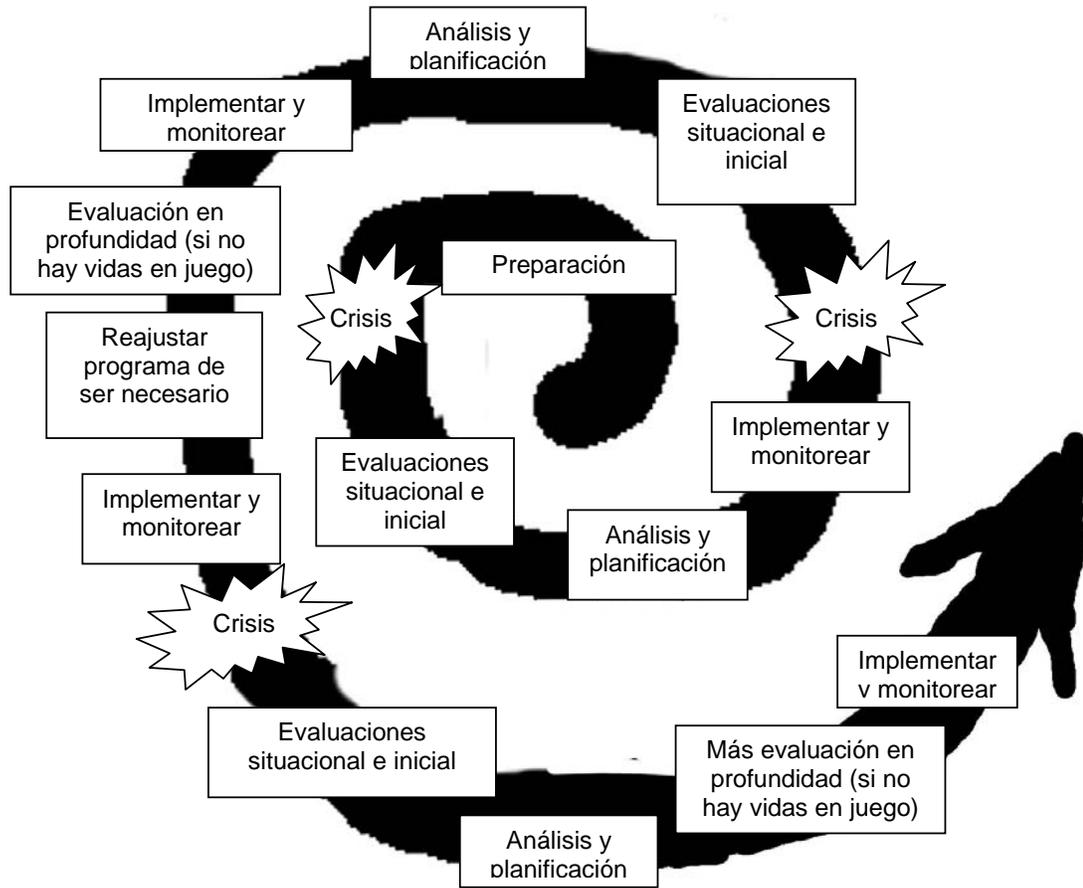
Gráfico 2.4



Debido al rápido cambio de los eventos en las emergencias, los programas pueden tener que retroceder y avanzar a lo largo del ciclo de proyecto. Puede ser más útil pensar en el ciclo de proyecto como una espiral en que pueden ocurrir eventos de crisis a lo largo de toda la vida de un proyecto (o, viniendo al caso, en todo el programa de respuesta a emergencias). Para asegurar que las actividades estén satisfaciendo necesidades prioritarias, es esencial reevaluar y ajustar regularmente los proyectos a medida que sea necesario. Esto requiere un estrecho monitoreo y más flexibilidad que en la mayoría de situaciones de proyectos de desarrollo. La ilustración de la página siguiente grafica un ciclo de proyecto de emergencia en que el proyecto experimenta periodos de implementación regular interrumpidos por crisis que necesitan una reevaluación de las necesidades y posibles ajustes de las actividades de proyecto.

Ciclo de proyecto de emergencia

Gráfico 2.5



Los aspectos particulares de una emergencia, sea en una fase inicial grave o en una fase crónica pero aún bastante estable, brindan claves sobre qué clase de prioridades y metodologías programáticas son las más apropiadas. Al igual que con los proyectos de desarrollo, cada paso del ciclo se basa en el contiguo, y de aquí la importancia de la fase de pre-emergencia (preparación) en la capacidad para responder rápida y eficazmente a un evento de emergencia, realizando y documentando exhaustivas evaluaciones de necesidades, y estableciendo fuertes sistemas desde el principio mismo.

4. Diseño de proyecto

a. Evaluación

La evaluación es el fundamento de la planificación. Incluye la recolección y análisis de datos y es un proceso permanente. Diferentes metodologías y herramientas de evaluación son apropiadas dependiendo de la fase de una emergencia y las metas prioritarias. Por ejemplo, hay una diferencia entre información básica recogida antes de una emergencia, las evaluaciones situacional e inicial en los primeros días posteriores a un evento de emergencia, y el uso de metodologías de muestreo creíbles en una encuesta realizada a pocas semanas de iniciada una emergencia. Una planificación hecha con tanta anticipación como sea posible puede salvar vidas. Sin embargo, la flexibilidad y la reevaluación permanente son particularmente importantes en situaciones de cambio continuo.

Recuadro 2.2

Normas de análisis del Manual del Proyecto Esfera

Tomando el sector de ayuda alimentaria y logística del Manual del Proyecto Esfera, hay tres normas de análisis que debemos buscar lograr.

Norma de análisis 1: Evaluación inicial

Antes de que se tome ninguna decisión programática, hay una comprensión demostrada de las condiciones básicas que crean riesgo de inseguridad alimentaria y la necesidad de ayuda alimentaria.

Norma de análisis 2: Monitoreo y evaluación

El desempeño y eficacia del programa de ayuda alimentaria y los cambios en el contexto son monitoreados y evaluados.

Norma de análisis 3: Participación

La población afectada por el desastre tiene la oportunidad de participar en el diseño e implementación del programa de asistencia.

Los indicadores claves (incluyendo los elementos esenciales de una evaluación) y notas de orientación sobre cada una de estas normas pueden encontrarse en el Manual del Proyecto Esfera.

Como se ilustró arriba, después que ha ocurrido un evento de emergencia es importante realizar una **evaluación situacional** a fin de tener información suficiente para tomar decisiones claves respecto de la naturaleza de la emergencia tales como si hay amenaza a la vida o si se requiere asistencia externa. Los resultados de una evaluación situacional determinan si se necesita más información y si se debe realizar una **evaluación inicial de necesidades**. En este punto la información más importante que se necesita es la demográfica (quiénes, cuántos en total, cuántas mujeres y niños) y descriptiva (qué ha sucedido, están desplazándose las poblaciones, cuáles son las necesidades básicas para

salvar vidas, cuál es la situación de seguridad, etc.). A medida que la respuesta inicial se implementa y empieza a funcionar de manera más fluida, es importante seguir **reevaluando** la situación y hacer ajustes en la programación según sea necesario. Asimismo, a medida que la situación se estabiliza y se puede recoger más información, es importante realizar una **evaluación en profundidad** que suministre información sobre posibles ajustes en el diseño de proyecto que contribuyan no sólo a salvar vidas, sino, donde sea posible, a apoyar medios de sustento y un retorno a la estabilidad.

Una buena evaluación contribuirá a un análisis sólido y por consiguiente a una identificación precisa del problema. Aunque la rapidez es necesaria en los desastres graves, esto debe equilibrarse con una evaluación exhaustiva y un análisis cuidadoso para asegurar que el problema y sus causas fundamentales han sido identificados con precisión y que se ha diseñado un proyecto para abordar de manera efectiva las necesidades tanto de corto como de largo plazo. Cuando este proceso no se realiza correctamente, hay un riesgo significativo de identificar erradamente las necesidades, capacidades y vulnerabilidades de la población afectada por el desastre, y potencialmente de hacer más daño que bien. La calidad de programa para CRS requiere evaluación y análisis de calidad.

La Guía de Propuesta de Proyectos (GPP) de CRS proporciona información más detallada sobre la identificación de problemas (véase más abajo las páginas de referencia). Además, el Proyecto de la Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre proporciona información sobre elementos clave de la evaluación y análisis de cinco sectores (ayuda alimentaria, nutrición, salud, refugios y planificación de emplazamientos y agua/saneamiento). Un ejemplo se presenta en el Recuadro 2.2.

b. Metas, objetivos, indicadores

La formulación de la **meta** provee el marco para el **plan**. Las metas son descripciones amplias de lo que debe alcanzarse. Los **objetivos** son declaraciones precisas que indican lo que se necesita para lograr las metas, y son expresados en términos de indicadores mensurables. Un **indicador** es una variable mensurable sobre algo (dato) que puede recogerse para evaluar una situación. Los mejores indicadores son los que tienen mayor capacidad para predecir una situación o factores que se conoce tienen influencia en una situación (véase ejemplos en el cuadro siguiente). Para información adicional sobre metas, objetivos e indicadores, véase la referencia señalada más adelante para la GPP.

Los objetivos y sus indicadores asociados deben demostrar conocimiento de las **normas técnicas** internacionalmente aceptadas para el socorro de desastres. Cuando las normas no pueden cumplirse, debido por ejemplo a limitaciones de recursos o falta de acceso a la población afectada, esto debe declararse explícitamente bien en el texto del proyecto o bien en los informes de monitoreo posteriores. El siguiente Recuadro 2.3 ilustra un ejemplo de una norma e indicadores clave para ayuda alimentaria encontrados en el manual del Proyecto Esfera.

Como regla, los programas de emergencia deben evolucionar de objetivos inmediatos a objetivos de más largo plazo. Antes de un evento de emergencia, especialmente eventos de aparición lenta cuya predicción pueda ser relativamente fácil tales como la sequía, los programas deben iniciar actividades de preparación. La prevención de daños y la preservación de capacidades locales deben tomar precedencia en casi todas las situaciones, excepto las que amenacen la vida, en que las mismas hayan fallado. En este caso, toma precedencia responder a las necesidades más imperiosas de la población en general, y luego a las necesidades más imperiosas de los individuos. Las actividades que promueven el desarrollo deben integrarse en programas a medida que la fase crítica empieza a estabilizarse. En los programas de desarrollo permanente, deben considerarse actividades que promuevan la preparación y mitigación en los escenarios de desastre más probables en un contexto dado.

Recuadro 2.3 **Norma de ayuda alimentaria e indicadores clave**

Norma sobre las necesidades de ayuda alimentaria:	Indicadores claves:
<p>La cesta de alimentos y las raciones se deben diseñar de modo que compensen la diferencia entre las necesidades de alimentos de la población afectada y los que ésta puede obtener de sus propias fuentes.</p>	<p>Las necesidades nutricionales se basan en las siguientes estimaciones de planificación inicial de la OMS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2.100 kcal por persona por día; ▪ 10%-12% de la energía total procede de las proteínas; ▪ 17% de la energía total procede de los lípidos; ▪ ingesta adecuada de micronutrientes gracias al consumo de alimentos frescos o enriquecidos. <p>En las estimaciones sobre las fuentes de alimentos e ingresos de la población se tiene en cuenta, entre otras cosas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ las oportunidades de comercialización y obtención de ingresos; ▪ las posibilidades de obtener forrajes y alimentos silvestres; ▪ las estaciones agrícolas y el acceso a bienes de producción; ▪ las fuentes de ingreso y estrategias de supervivencia. <p>En el nivel de las raciones se tiene en cuenta, entre otras cosas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ las necesidades nutricionales generales; ▪ las necesidades específicas de los grupos vulnerables; ▪ el acceso a otras fuentes de alimentos y/o ingresos. <p>En la selección de los productos alimenticios se tiene en cuenta, entre otras cosas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la disponibilidad local y la repercusión en el mercado; ▪ la aceptabilidad y la preparación locales; ▪ la conveniencia y composición desde el punto de vista de la nutrición; ▪ las necesidades de combustible para cocinarlos; ▪ otros factores nutricionales <p>(Manual del Proyecto Esfera)</p>

c. Criterios de selección y focalización

Es esencial establecer criterios de selección para identificar adecuadamente a los grupos en riesgo. Los criterios pueden basarse en consideraciones de necesidades, geográficas o sectoriales. Además, la decisión de que CRS intervenga depende de si hay un valor agregado particular para que una intervención de CRS ayude a este grupo o si hay un valor agregado para que un socio de CRS se involucre. Entre los ejemplos de “valor agregado” pueden estar la pericia técnica de CRS y/o del socio en el sector necesitado o la responsabilidad de CRS y/o el socio de responder a las necesidades en la zona geográfica afectada.

Hay varias maneras de definir los criterios de selección e identificar a la población focalizada. Estos deben desarrollarse con una profunda comprensión del contexto local, relaciones sociales, comprensión de las causas subyacentes (análisis de justicia) y una clara comprensión de nuestros objetivos: lo que estamos tratando de fomentar (mejores prácticas de higiene) o prevenir (malnutrición), etc. Es muy importante asegurar que haya una clara comprensión, e incluso acuerdo, de parte de la contraparte local, donantes, población, funcionarios locales, etc., respecto a quiénes serán los grupos focalizados y los criterios de selección. No deben hacerse supuestos de que los líderes locales seleccionarán a los considerados más vulnerables por los foráneos. Llegar a un acuerdo sobre la selección de los grupos focalizados puede tomar mucho tiempo, pero a la larga los malos entendidos serán mínimos.

Es importante hacer las preguntas “¿Quién está en riesgo y por qué?” y “¿Quién es vulnerable a qué?” La falta de un análisis claro sobre quién está en riesgo y por qué es una de las principales razones para la existencia de proyectos deficientemente focalizados. Muchas veces el problema no es falta de información, sino la inadecuación del análisis posterior debido a una ausencia de pensamiento conceptual. Por ejemplo, al principio mismo de una respuesta de emergencia es importante tener en mente el enfoque de salvar vidas-apoyar medios de sustento-fortalecer la sociedad civil como un marco operativo general.

Cuando se responde a la pregunta de qué estamos tratando de lograr (¿es una disminución de las tasas de malnutrición? ¿protección de los bienes de sustento?), entonces podemos atender a la clase de focalización necesaria. Para la ayuda alimentaria, por ejemplo, generalmente atendemos a focalizar el uso del estado nutricional o los déficits alimentarios generales en una zona dada. Una vez está claro cuáles son nuestros objetivos, la focalización puede limitarse más aún, a grupos particulares u hogares o individuos particulares dentro de esos grupos. Por ejemplo, la población focalizada podrían ser familias que alojan refugiados o desplazados internos, o las personas mayores dentro de una comunidad particular. En algunas situaciones, los recursos pueden darse a las organizaciones de la comunidad local que representen a la población afectada, y luego ellas seleccionan quiénes los reciben.

Recuadro 2.4

Criterios para focalizar diferentes tipos de vulnerabilidad

Los beneficiarios se identifican según ciertos criterios. Estos criterios deben relacionarse con la naturaleza de la vulnerabilidad abordada por la intervención. Los criterios pueden ser una categorización según la condición: refugiado/no refugiado; desplazado/no desplazado; un intervalo determinado de una escala de medición continua (estado nutricional, grado de déficit alimentario), o una combinación de criterios (grupos socialmente vulnerables dentro de una población refugiada).

Vulnerabilidad Criterios de focalización

Fisiológica	Estado nutricional (antropométrico) para identificar niños e incluso a veces adultos malnutridos. Mujeres embarazadas y lactantes, personas de edad, enfermos y convalescientes.
Social	Personas de edad, viudas, hogares jefaturados por la mujer, huérfanos, menores sin compañía, incapacitados, hogares que han sido separados de sus comunidades y representantes normales.
Económica	Depende de la causa subyacente de la inseguridad alimentaria, pero pueden incluir los afectados por sequías (agricultores, pastores, trabajadores rurales sin tierra, etc.), afectados por cultivos malogrados, pérdida de ganado, términos comerciales desfavorables, desempleo, etc.) y los desplazados que han sido separados de sus medios económicos de supervivencia. Alternativamente, pueden calcularse los niveles de déficit alimentario y según ello priorizarse las comunidades en que se debe hacer la distribución. Choque económico.
Política	Refugiados y comunidades expuestas a la violencia, opresión, conflicto y guerra. Dentro de las comunidades la cuestión de la vulnerabilidad política es mucho más difícil de evaluar.

(Jaspars, S y Young, H (1995), Good Practice Review 3: General Food Distribution in Emergencies: Tomado de Nutritional Needs to Political Priorities. Relief and Rehabilitation Network/Overseas Development Institute. Londres.)

Otra estrategia comúnmente conocida como distribución general de alimentos (“blanket feeding”) focaliza a todos los hogares de una zona geográfica o focaliza una población entera en un campamento de refugiados. La focalización también puede cambiar con el tiempo, dependiendo del tipo de emergencia y la etapa en que se encuentre. Por ejemplo, incluso las poblaciones refugiadas pueden con el tiempo desarrollar nuevas formas de acceder a ingresos o alimentos, disminuyendo con ello su dependencia de fuentes alimentarias externas. El recuadro siguiente presenta algunas categorías para definir la vulnerabilidad y los criterios de focalización asociados.

Dependiendo de la situación, puede ser necesaria la focalización dentro de grupos vulnerables. Por ejemplo, si una evaluación de necesidades determina que una ración alimenticia general es lo más apropiado, posteriores investigaciones pueden indicar que dentro del grupo general focalizado hay variaciones que requieren de mayor focalización. Si hay una amplia discrepancia entre los tamaños de las familias, puede tener sentido distribuir varios tamaños de raciones según el tamaño de la familia. O, si hay niveles particularmente altos de nutrición entre niños menores de dos años, puede ser apropiado un programa de alimentación suplementaria.

Un análisis de género que identifique relaciones de poder y estatus, aparejado con los objetivos del proyecto, contribuirá a la identificación de grupos focalizados y criterios de selección. También brindará información clave respecto de las estrategias de implementación. Por ejemplo, un proyecto de ayuda alimentaria para personas desplazadas puede focalizar a mujeres embarazadas y lactantes con suplementos alimentarios ricos en nutrientes. Un análisis de género exhaustivo proporcionará también información que ayude a determinar el lugar y horario de distribución más apropiado. Los sistemas de distribución deben buscar minimizar la carga colocada a menudo sobre las mujeres para recoger productos básicos además de sus otras responsabilidades en el hogar.

d. Implementación

Una vez hayan sido identificados la meta, objetivos, focalización e indicadores, debe desarrollarse el plan de implementación. Todas las propuestas de proyectos de emergencia deben incluir un **cronograma de implementación** o calendario de actividades detallado. Este es un aspecto clave del diseño de proyecto que no debe omitirse. Al completar un cronograma de implementación se hacen aparentes muchos detalles pequeños pero críticos que pueden anteriormente haberse omitido. Además, la elaboración de cronogramas de implementación ayuda a asegurar la secuencia lógica de las actividades.

e. Monitoreo y evaluación

Finalmente, el monitoreo y evaluación (M&E) debe ser considerado a lo largo de toda la fase del diseño de programa así como de la vida del programa. Un M&E bien planificado e implementado es crucial para asegurar que las actividades del programa sigan siendo apropiadas y eficaces durante la implementación del proyecto.

El propósito del **monitoreo** es:

- determinar si la situación está mejorando o deteriorándose.
- determinar si la acción es eficaz y qué ajustes son necesarios

En crisis o en contextos muy inestables, se requiere frecuentemente el reestablecimiento del panorama de línea base (v.g., una zona o grupo de personas se vuelve recién accesible, una situación cambió dramáticamente, se requiere información con más profundidad) hasta el punto en que las evaluaciones empiezan a mezclarse con la actividad de monitoreo.

(UNICEF, marzo 2001)

Las evaluaciones, bien en tiempo real, a mediados de periodo o finales, brindan a los administradores y beneficiarios del proyecto la comprensión de si el programa ha logrado sus objetivos. Una fuente de información adicional sobre M&E en emergencias es ALNAP, una activa red de aprendizaje con sede en Londres. ALNAP ofrece excelente y detallada información sobre las especificidades del monitoreo y evaluación para la acción humanitaria. Estos materiales pueden encontrarse en su sitio web (www.alnap.org) o en la intranet de CRS (*Overseas Operations>PQSD>Emergency Response>Resources*).

El propósito de la **evaluación** es:

- evaluar los factores que afectan el nivel y distribución de los beneficios producidos
- determinar si los programas son pertinentes a un contexto que ha cambiado
- volver a verificar la pertinencia de metas y estrategia y evaluar resultados
- volver a verificar los impactos no esperados del proyecto (no causar daño)

La distinción entre el proceso de monitoreo y la evaluación se vuelve borrosa en un contexto de crisis/inestabilidad. Dada la rapidez de los cambios, es necesario “hacer un alto” con más frecuencia y reevaluar los programas en términos de cambios en contexto, eficiencia y eficacia, la pertinencia de metas y estrategia, impactos no esperados (principio del “no causar daño”). (UNICEF, marzo 2001)

Recuadro 2.5

Recursos adicionales

1. Guía de Propuesta de Proyectos (Project Proposal Guidance) de CRS	Diseño de proyectos	Pág. 9-20
	Análisis de género	Pág. 100-101/111-121/147
	Cronograma de implementación	Pág. 12/144-143
	Identificación del problema y análisis	Pág. 5-8
	Árbol de problemas	Pág. 122-131
2. Manual del Proyecto de la Esfera		
3. Refugee Health: An Approach to Emergency Situations, Médecins Sans Frontières		
4. ACNUR/PMA Directrices para la Estimación de las Necesidades de Alimentos y Nutrición en Emergencias		
5. ACNUR/PMA UNHCR/WFP Pautas para los Programas de Alimentación Selectiva en Situaciones de Emergencia		
6. ACNUR Marco para la Planificación Orientada hacia la Población		
7. OMS Medicamentos esenciales seleccionados para emergencias		
8. CRS Política sobre la adquisición, distribución y uso de productos lácteos y equipos de alimentación infantil en emergencias (Policy on the Procurement, Distribution and Use of Milk Products and Infant Feeding Equipment in Emergencies)		
9. ALNAP Training Modules for Evaluation of Humanitarian Action (www.alnap.org)		

Véase detalles en Bibliografía.

Sección III:

Proyectos de Emergencia de CRS: Financiamiento, Revisión, Apoyo de la Sede Central

En esta sección se encontrará información sobre los siguientes temas

A. Fuentes de financiamiento

Una descripción de las principales fuentes de financiamiento para programas de emergencia

B. Proceso de revisión y financiamiento de proyecto

Cómo revisa CRS las propuestas de emergencia presentadas para financiamiento privado de CRS

C. Grupo de Trabajo de Respuesta a Emergencias

Descripción de cómo se coordina el apoyo a programas de emergencia en la Sede Central de CRS

A. Fuentes de financiamiento

1. **Recursos de CRS de origen privado**

Hay tres fuentes de fondos privados para programas de emergencia aparte de los programados regularmente en los Planes Anuales de Programa. Es crucial que las fuentes de fondos más restringidas sean las primeras en ser gastadas.

a. **Fondos regionales**

Los fondos administrados por la región están disponibles para uso de emergencia a discreción del/la Directora(a) Regional. La revisión del ERE no es un prerrequisito para la postulación a fondos regionales para respuesta a emergencias.

b. **Fondos O’Neil**

La W. O’Neil Foundation, Inc. ha especificado que su contribución a CRS vaya al socorro inmediato y directo de personas afectadas por desastres naturales o emergencias complejas para la provisión de las necesidades básicas inmediatas para salvar vidas en proyectos de bajo margen de error, mediante la provisión de alimentos, artículos no alimentarios, atención médica y refugio temporal.

Estos fondos no pueden usarse en gastos generales administrativos a menos que tales costos produzcan un efecto multiplicador sustancial. Los fondos O’Neil no pueden usarse para investigación, adquisición de equipos de capital, consejería o programas de largo alcance.

c. **La Reserva de Emergencia de la Reserva de Overseas Operations**

Los fondos de la Reserva de OverOps están disponibles para financiar una respuesta a emergencias cuando: 1) no se cuenta con financiación restringida en el momento en que se requieren los fondos antes de que lleguen donaciones a Fundraising; 2) cuando no se cuenta con fondos regionales para cubrir costos de proyecto; 3) no se cuenta con otros recursos para la respuesta. Estos fondos son usados generalmente para apoyar actividades de emergencia que no cumplen los criterios de los fondos O’Neil.

d. Donaciones en especie

Las donaciones en especie suelen ser la manifestación de un deseo de apoyar a poblaciones afectadas por desastres con bienes cuyos donantes piensan son útiles. Lamentablemente, las donaciones en especie no siempre responden eficazmente a las necesidades. Es imperativo que los programas país que responden a desastres aclaren explícitamente qué artículos en especie serían los más útiles en una respuesta a emergencias. También es muy importante que las cuestiones relativas a requerimientos de transporte e importación sean consideradas cuidadosamente bastante antes de que se recojan los artículos. Una guía más detallada para donativos apropiados puede encontrarse en el sitio web de InterAction (www.interaction.org).

2. Caritas Internationalis (CI)

La Oficina de Operaciones del Secretariado es responsable de lanzar el Llamamiento Operativo Especial (SOA, Special Operational Appeal) a toda la red de CI. Una vez ha ocurrido una emergencia, y un miembro proporciona lo que se describe a continuación, la Oficina de Operaciones revisa la información y la divulga entre sus miembros en general como parte de un SOA con detalles sobre la propuesta de respuesta de emergencia y necesidades de financiamiento. En general, CRS tiende a dejar la presentación de SOAs a las organizaciones locales de Caritas. En todo caso, los programas de emergencia de CRS planeados para presentación SOA están sujetos a la usual aprobación del director regional y consulta con CRS/Baltimore.

Información necesaria para lanzar un SOA

1. Breve descripción de la causa del desastre, el número aproximado de personas afectadas y el tipo de daño o problema (incluyendo artículos y fotos de los periódicos).
2. Medidas tomadas por el Gobierno, otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (incluyendo Caritas) para mitigar los efectos del desastre.
3. El número y tipo de beneficiarios (incluyendo criterios de selección) a los que Caritas puede llegar de manera efectiva, el tipo de asistencia que se prestará y el periodo durante el cual los beneficiarios serán ayudados por Caritas.
4. Descripción de las adquisiciones, almacenamiento, transporte y distribución de asistencia (personal, vehículos, espacio de almacenamiento, etc., necesarios, incluyendo costos asociados con la distribución).
5. Información sobre cómo se rendirá cuentas de los recursos y se informará sobre su uso.
6. Coordinación con otras organizaciones involucradas (tanto del gobierno como ONGs) a fin de evitar duplicación de esfuerzos.
7. Evaluación de la eficacia del programa (opcional).

8. Presupuesto — El presupuesto debe cuantificar todos los insumos necesarios (incluyendo administración relacionada con el programa, lo cual puede expresarse como un porcentaje del valor total del programa, v.g., 5%). Debe figurar en dólares de EEUU (dando la tasa de cambio actual).
9. Información de cuentas bancarias — Dónde enviar las contribuciones de los miembros.

Véase Anexo 1 para más información sobre el enfoque y las estructuras gerenciales de CI para la programación de emergencias.

3. Catholic Medical Missions Board — CMMB

Según el memo de 30 de octubre del 2000 enviado por Jonathan Evan a todos los programas país y directores regionales respecto a la recepción de donaciones de CMMB por parte de CRS: “La relación de CRS con CMMB está experimentando una transición significativa, dirigida a producir una base de trabajo futura más clara y racional entre nuestras dos organizaciones. Efectiva inmediatamente, el EGE ha decidido que la relación CRS-CMMB se basará en adelante solamente en la provisión de un número limitado y manejable de embarques anuales de contenedores de CMMB con medicinas (el número seleccionado es 16) que están programados como parte del proceso de plan de programa anual (PPA) de CRS”. *En tal sentido, los embarques de CMMB que no sean parte del PPA de un programa país no pueden ser aceptados para programas de emergencia sin aprobación especial del EGE.*

4. USAID

a. Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA)

La meta de las actividades apoyadas por la OFDA es satisfacer las necesidades humanitarias de la población afectada, con la finalidad de que la población pueda regresar a la autosuficiencia. La OFDA presta asistencia humanitaria en respuesta a la declaración de un desastre en el extranjero hecha por el embajador de EEUU o el Departamento de Estado de EEUU. Una vez que se determina que un evento o situación requiere asistencia del gobierno de EEUU, USAID/OFDA puede proporcionar inmediatamente hasta \$25,000 al embajador de EEUU/Misión de USAID para la adquisición local de suministros de socorro o dar una contribución a una organización de socorro en el país afectado (véase punto 6 de esta sección). Lo más importante para CRS es que la OFDA es uno de los donantes más grandes del mundo para actividades de socorro. La OFDA proporciona anualmente millones de dólares a los proyectos de emergencia de CRS. Además, la OFDA puede enviar sus propios artículos básicos de socorro, tales como láminas de plástico, frazadas, tiendas de campaña y unidades de purificación de agua, desde uno de sus cinco centros de reserva ubicados en Italia, Guam, Honduras y Estados Unidos.

Además de la respuesta a desastres, el personal de actividades de mitigación de USAID/OFDA supervisa una cartera de proyectos diseñados para reducir el impacto de los desastres sobre las víctimas y los bienes económicos en países propensos a desastres.

El personal de los programas país de CRS debe procurar conocer a los representantes de la OFDA en su región o programa país y en la sede central de la OFDA en Washington, D.C. Las Pautas para Presentación de Propuestas de la OFDA (actualizadas en octubre de 1998) pueden encontrarse en la intranet de respuesta a emergencias de CRS (*Overseas Operations>PQSD>Emergency Response>Resources for Proposals>OFDA*) o en el sitio web de la OFDA (http://www.usaid.gov/hum_response/ofda/).

Recuadro 3.1

NICRA

CRS tiene asignado un NICRA (Negotiated Indirect Cost Rate Agreement, o Acuerdo Negociado de Tasa de Costos Indirectos) por la Oficina General de Contabilidad del Gobierno de EEUU. El NICRA para CRS es 27%. La tasa NICRA se aplica a TODOS los proyectos financiados por el Gobierno de Estados Unidos, incluyendo el Fondo del Embajador.

Al calcular estas tasas, la base total de costos directos de CRS ha sido modificada para excluir productos donados y fletes asociados (incluyendo transporte marítimo y el interior del país, almacenamiento y manipulación incluyendo empaquetamiento y reconstitución, comisiones por inspección, cobros por almacenaje y otras comisiones por almacenaje), equipos de capital que superen los **\$5,000**, fluctuaciones de la tasa de cambio y préstamos microempresariales. Asimismo, para tasas del AF1999 en adelante, la Base de Aplicación excluye también los gastos de recaudación de fondos y de concientización pública (relacionados con costos departamentales de la Sede Central). **En consecuencia, al calcular el monto de recuperación de costos indirectos a presupuestar en las donaciones federales, los Departamentos y Oficinas País deben excluir estos mismos costos de la base total de costos directos para llegar a la base de aplicación NICRA efectiva.**

Más información respecto al NICRA puede encontrarse en la intranet de Finanza de CRS o contactando con el Departamento de Finanza de la Sede Central.

Fuente: Memo de CRS Overseas Finance, 2 de noviembre 2 del 2001

b. Food for Peace/Emergency Response (FFP/ER)

Los Programas Food for Peace (Alimento para la Paz) de USAID (Ley Pública 480) apoyan tanto la asistencia humanitaria como la asistencia al desarrollo sostenible en la forma de productos agrícolas estadounidenses. El programa de la L.P. 480 es operado en conjunto por el Departamento de Agricultura y USAID. El Título II es administrado por la oficina Food for Peace. Los programas de ayuda alimentaria de emergencia son dirigidos a poblaciones vulnerables que sufren de inseguridad alimentaria como

resultado de desastres naturales, conflicto civil u otras crisis. Los fondos de International Disaster Assistance se emplean también para mejorar la capacidad de las naciones extranjeras para prepararse y prever desastres, mitigar sus efectos y enseñar técnicas de prevención que aumenten las habilidades con que se cuente localmente para responder cuando sobreviene el desastre. Las propuestas de FFP/ER son generalmente para un año o menos.

La Guía de Propuestas FFP/ER (actualizada en enero de 1999) puede encontrarse en el sitio web de USAID (http://www.usaid.gov/hum_response/ffp/emerg.html) o en la intranet de respuesta a emergencias de CRS (*Overseas Operations/PQSD/Emergency Response/Resources for Proposals/FFP/ER*).

FFP financia también actividades de transición que apoyen a las poblaciones a pasar del socorro de emergencia al desarrollo cuando la situación es compleja y está sujeta a fluctuaciones. Una Propuesta de Actividad de Transición (TAP) puede presentarse cuando FFP identifica a un país como elegible para apoyo de transición. La guía TAP puede encontrarse en el Anexo G de la guía FFP/ER.

c. Office of Transition Initiatives (OTI)

USAID/OTI es la oficina dentro de USAID responsable de prestar asistencia a países que se encuentran en una etapa de transición de la crisis a la recuperación. Su asistencia está diseñada para facilitar la transición a la paz y la democracia ayudando en la desmovilización de combatientes o desarrollando estructuras democráticas de gobernabilidad dentro del país. Las intervenciones especiales de la OTI incluyen ahora emergencias complejas, escenarios postconflicto y la prevención de desastres.

d. Propuestas no solicitadas

USAID alienta la presentación de propuestas no solicitadas que contribuyan con nuevas ideas que sean coherentes y contribuyan con el logro de los objetivos de la Agencia. Sin embargo, los requerimientos de recursos de contratistas son normalmente bastante específicos a los programas y deben responder a las necesidades del país de acogida. Además, los objetivos específicos de USAID son usualmente diseñados en colaboración con el país cooperante. Estos factores pueden limitar tanto la necesidad como la capacidad de USAID de usar propuestas no solicitadas. En consecuencia, los ofertantes potenciales son alentados a contactarse con USAID para determinar los requerimientos técnicos y geográficos de la Agencia en lo que respecta a los intereses del ofertante antes de preparar y presentar una propuesta formal no solicitada.

Las políticas de USAID tocantes a propuestas no solicitadas de donaciones y acuerdos de cooperación están estipuladas en ADS 303.5. El Contract Information Bulletin (CIB) 99-18 con fecha 28/9/99 establece las pautas de USAID para la presentación de propuestas no solicitadas y procedimientos para responder a ellas que pueden llevar al otorgamiento de un contrato, donación o acuerdo de cooperación.

5. Departamento de Estado de EEUU-Bureau for Population, Refugees, and Migration (BPRM)

La BPRM proporciona donaciones multilaterales a organizaciones internacionales de socorro en respuesta a llamados de emergencia de refugiados y contribuye con los presupuestos regulares de programa de organizaciones tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados.

6. Fondo del Embajador de las Embajadas de EEUU

Como se mencionó en el punto 4.a., una vez que se determina que un evento o situación requiere asistencia del Gobierno de Estados Unidos, USAID/OFDA puede proporcionar inmediatamente hasta \$25,000 al Embajador de EEUU/Misión USAID para adquirir suministros locales de socorro o dar una contribución a una organización de socorro en el país afectado. La Embajada estadounidense en el país puede también asignar financiamiento de emergencia directamente a CRS.

7. Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA)

El USDA no tiene un mandato particular de responder a programas de emergencia, pero considerará apoyar cuando sea apropiado, especialmente mediante monetización. El USDA no es un recurso viable para responder a la etapa crítica de una emergencia, pues no está organizado para responder con rapidez, pero más bien debe ser considerado para situaciones de emergencia de aparición lenta que no involucran hambruna, y para las cuales se requerirán esfuerzos de recuperación de más largo plazo. Los fondos del USDA, hablando en general, son más apropiados para actividades de transición y recuperación.

8. Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO)

CRS es actualmente elegible para recibir financiamiento directo de ECHO. Aunque ECHO está revisando la elegibilidad de CRS como donatario (ONG no perteneciente a la UE y por otro lado miembro de CI), la membresía de CRS ha sido extendida hasta febrero del 2002.

La guía específica para postular a asistencia de ECHO (actualizada en julio del 2001) puede encontrarse en la intranet de respuesta a emergencias de CRS (*Overseas Operations>PQSD>Emergency Response>Resources for Proposals>ECHO*). Toda solicitud a fondos de ECHO **debe canalizarse a través del firmante del Acuerdo Marco de Asociación (FPA, Framework Partnership Agreement) en la Sede Central a ser considerado para recibir asistencia** (actualmente, éstas deben ser enviadas al director del Overseas Support Department con copia al ERE/HQ).

9. Agencias de Naciones Unidas

Hay varias agencias de Naciones Unidas que son directamente operativas en sí mismas y/o apoyan el trabajo de organizaciones no gubernamentales en situaciones de emergencia. Estas agencias son el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Éstas y otras agencias de la ONU proporcionan fondos a ONGs para programas de socorro.

10. Otros donantes

Hay otros donantes interesados en apoyar actividades de emergencia. Entre los donantes que han financiado programas de emergencia de CRS en el pasado están el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID). Otros gobiernos pueden tener fondos de emergencia a disposición de agencias como CRS dependiendo del tipo de emergencia, la región, y el trabajo y socios de CRS en el área.

B. Proceso de revisión y financiamiento de proyectos de CRS

El ERE realiza actualmente revisiones técnicas de propuestas que buscan recursos de CRS de origen privado provenientes de la Sede Central. Las revisiones técnicas utilizan el Formato de Revisión del Comité Técnico incluido en la GPP (páginas 197-198) como la base para la revisión, tomando en cuenta el alcance y urgencia de la emergencia. Las revisiones técnicas para otras fuentes de financiamiento deben ser revisadas según las pautas regionales de sistemas de revisión para proyectos de emergencia. Los asesores técnicos del ERE aportarán comentarios sobre las propuestas presentadas para financiamiento de USAID Food For Peace/OFDA, ECHO y otras fuentes de financiamiento público, a solicitud.

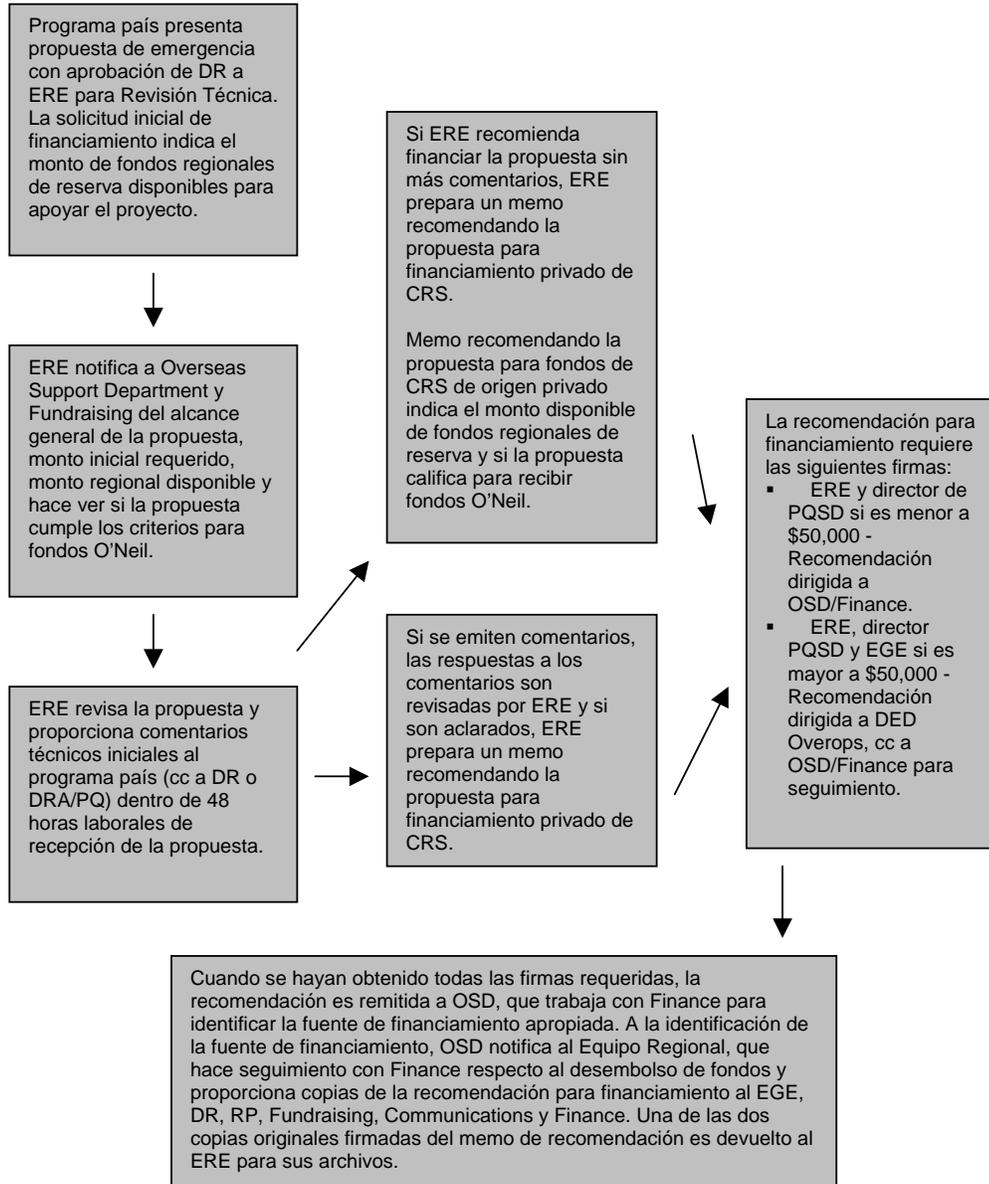
El ERE tiene la obligación de concluir la revisión técnica inicial de una propuesta para fondos de CRS de origen privado dentro de 48 horas de la recepción. Después de realizar la revisión inicial (véase formato de revisión técnica en el Anexo G), el ERE se contacta con el programa país si hay algunas cuestiones o inquietudes no resueltas respecto a la propuesta. En la mayoría de los casos, hay un intercambio de información entre el ERE y el programa país hasta que todos estén satisfechos con la calidad de la propuesta. Por lo general esto no toma más de una semana, dependiendo de los tipos de cuestiones abordadas. Cuando la propuesta completa la revisión técnica, puede seguir uno de dos caminos. Si los fondos solicitados son menores a US\$50,000, la propuesta va al OSD, donde trabajan con Finance para identificar la disponibilidad de fondos y una fuente de financiamiento. El OSD notifica al programa país de esta información.

Si los fondos solicitados ascienden a más de US\$50,000, la propuesta es enviada al subdirector ejecutivo de Overseas Operations (DED Overops) para su aprobación final. De ser aprobada, el DED Overops remite la propuesta al OSD y Finance para la respectiva asignación de fondos. El diagrama de la página siguiente ilustra este proceso.

Se espera que la responsabilidad de las revisiones técnicas se transfiera a las regiones a medida que las estructuras regionales de emergencia se fortalezcan, especialmente con la creación del Cuerpo de Emergencia de CRS en el 2002.

Gráfico 3.1

Propuesta de Emergencia
Proceso de revisión, recomendación y financiamiento
para fondos de CRS de origen privado



C. Grupo de Trabajo de Respuesta a Emergencias

A la aparición de una emergencia, una reunión del Grupo de Trabajo de Respuesta a Emergencias (ERWG) es convocada por el ERE/HQ o, en su ausencia, por el Equipo Regional para el área donde se localiza la emergencia.

El ERWG sirve como un foro de coordinación para identificar los roles y responsabilidades de los departamentos de la Sede Central en una respuesta a emergencias. Las reuniones del ERWG son breves y limitadas a su tema, poniendo el enfoque en el intercambio de información clave y la identificación de puntos de acción. La agenda general debe incluir:

1. Puesta al corriente de la situación (representante del Equipo Regional)
 - Breve esbozo de la historia de la situación y experiencia de CRS en brindar asistencia al país/región (el/la representante del Equipo Regional debe llevar un mapa para mostrar las zonas afectadas por el desastre)
 - Acciones de CRS a la fecha
 - Estado de la situación de seguridad
 - Proyección de necesidades
 - Magnitud anticipada de la respuesta
2. Determinación del nivel de participación de CRS en la emergencia*
3. Persona de enlace de la Sede Central para la emergencia (representante del Equipo Regional)*
4. Identificación de los números de los Códigos de las Fuentes Donantes (representantes de OSD, Fundraising, Finance)*
5. Decisión sobre una descripción del fondo*
6. Determinación de puntos de conversación que puedan tener que desarrollarse para ayudar a la comunicación con el público [para Fundraising y para asegurar que el mensaje de CRS sea coherente] (representantes de Fundraising, Equipo Regional, PSI)*

7. Cuestiones y necesidades de política (representante de PSI)
8. Actualización y proyecciones de comunicaciones y publicaciones (representante de Communications)
9. Necesidades del sitio web (representante de la Website Unit)
10. Necesidades de recursos humanos (representantes de Equipo Regional y Human Resources)
11. Estado de las llamadas entrantes, indagaciones (representante de Fundraising)
12. Panorama de la recaudación de fondos (cómo están los compromisos actualmente y si es probable que lancemos un llamamiento) (representante de Fundraising)
13. Estado de las consultas de donaciones en especie (representantes de Fundraising)
14. Visitas de delegaciones de CRS planificadas (representantes de EGE y Equipo Regional)
15. Puede ser necesario arreglar reuniones separadas si algunos de los asuntos requieren mayor discusión (persona que preside)

Deben tomarse notas, resaltarse puntos de acción y hacerlos circular entre todos los miembros del ERWG y todos los presentes tan pronto como sea posible después de la reunión. El Equipo Regional debe remitir las actas al programa país dando consideración a las potenciales sensibilidades en el entorno operativo. Como es posible que las actas circulen en un ámbito más amplio que el ERWG, debe cuidarse de preparar notas breves y generales que se centren en los puntos de acción.

Las reuniones de seguimiento se programan con base en la magnitud de la respuesta y las necesidades de intercambio de información.

*Se llegará a una decisión durante la reunión del ERWG

Composición del ERWG

Miembros permanentes del ERWG

1. Subdirector ejecutivo/Overseas Operations
2. Director, Program Quality & Support Department
3. Overseas Support Department (OSD)
4. Fundraising
5. Church Outreach
6. Finance
7. Purchasing
8. Policy and Strategic Issues
9. Human Resources
10. Communications
11. Web Unit
12. Equipo de Respuesta de Emergencia (Emergency Response Team)/HQ

Para discutir acciones requeridas a la aparición inicial de una emergencia, entre los presentes deben también estar:

- Subdirector ejecutivo de Proyectos Especiales, si la seguridad constituye una problemática
- Representante de Equipo Regional /Grupo responsable de la región en que se sitúa la emergencia
- Representante de PSI con enfoque en el país/región en que se sitúa la emergencia

Anexos

- A. Pautas de CRS para la Acción Humanitaria en Situaciones de Conflicto
- B. Código de Conducta CICR/FICR/ONGs
- C. Carta Humanitaria del Proyecto de la Esfera
- D. Instrumentos del Derecho Internacional y Reglas Básicas de la Acción Humanitaria en Situaciones de Conflicto
- E. Declaraciones de Calidad de Programa en Preparación y Respuesta a Emergencias de CRS
- F. Formato de Propuestas de Proyectos de Emergencia de CRS
- G. Formato de Revisión Técnica
- H. Gráfico de Identificación de Lagunas
- I. Pautas de CI para Emergencias Mayores
- J. Formatos de Presentación de Informes de Situación de CRS
- K. Organigrama del Equipo de Respuesta a Emergencias
- L. Lista de Verificación de Respuesta a Emergencias para Gerentes
- M. Sitios Web de Noticieros, Organizaciones, Donantes de Socorro Humanitario

A. Pautas de CRS para la Acción Humanitaria en Situaciones de Conflicto

A continuación sigue una versión reducida de las Pautas de CRS para la Acción Humanitaria en Situaciones de Conflicto divulgadas en abril de 1992 (antes conocidas como las Harper's Ferry Guidelines). La versión presentada no incluye secciones sobre informes de situación y pautas de propuestas que son suplidas con la información incluida en otros anexos de este manual. También ha sido editada para reflejar cambios en las estructuras de CRS.

Pautas de CRS para la Acción Humanitaria en Situaciones de Conflicto

Introducción

CRS ha desarrollado un marco dentro del cual manejar las respuestas a emergencias en situaciones de conflicto. Lo que sigue es, en primer lugar, un conjunto de principios básicos que guiarán la respuesta de CRS en situaciones de conflicto. Estos principios son lo bastante amplios para abordar el rango de situaciones de conflicto en que CRS trabaja, y han sido derivados de la Declaración de Misión de CRS y la Enseñanza Social Católica.

Al dimanar de la Declaración de Misión, lo siguiente es central para las pautas: “La fuerza motivadora fundamental de todas las actividades de CRS es el Evangelio de Jesucristo en cuanto atañe al alivio del sufrimiento humano, el desarrollo de las personas y el fomento de la caridad y la justicia en el mundo”.

Junto con **Gaudium et spes** y **Sollicitudo rei socialis** del papa Juan Pablo II, **Pacem in terris** establece los principios para una teología católica contemporánea de los asuntos internacionales centrada en “el bien común universal”.

Basadas en la Enseñanza Social Católica, las pautas se han apoyado particularmente en **Pacem in terris**, la encíclica de 1963 del papa Juan XXIII. Los conceptos del bien común y la dignidad humana de la persona así como la importancia de “leer los signos de los tiempos” están tomados de este documento capital.

En segundo lugar, CRS ha identificado una serie de condiciones esenciales que deben cumplirse en toda respuesta a una situación de conflicto a fin de asegurar la integridad y eficacia de la respuesta. Estas condiciones son coherentes con los Principios de Respuesta y se derivan de nuestra rica y diversa experiencia.

Luego de los principios y condiciones viene una sección que expone recomendaciones sobre el diseño de la respuesta. Se incluyen secciones sobre preevaluación, evaluación, reevaluación y operaciones en ambos lados de un conflicto.

Después de la sección de diseño viene una serie de secciones que discuten cuestiones operativas: coordinación, uso de los alimentos, personal, apoyo material y financiamiento. Finalmente, hay una sección de conclusiones sobre cómo abordar las causas subyacentes del conflicto.

I. PRINCIPIOS DE RESPUESTA

A. Principio del Bien Común

Siguiendo la Enseñanza Social Católica, CRS cree que aunque el bien común es la primera responsabilidad del gobierno, es igualmente una responsabilidad social que recae sobre todas las personas y grupos. Cuando las autoridades políticas, internas o internacionales, dejan de proteger el bien común (entendido como la salvaguarda y protección de los derechos humanos civiles, políticos, económicos y sociales), toca a otros, incluyendo las instituciones sociales tales como CRS, actuar en nombre de los derechos de una población necesitada, cuando dicha población no puede protegerse por sí misma.

B. Principio de la Dignidad Humana

La respuesta de CRS en situaciones de conflicto es aliviar el sufrimiento humano, promover el desarrollo humano y fomentar una cultura de paz, respeto y dignidad.

C. Principio de la Imparcialidad

La respuesta de CRS en situaciones de conflicto es imparcial con respecto a raza, credo, orientación política y grupo étnico, pero es parcial con los pobres, los sufrientes y los marginados. CRS sólo ayuda a víctimas civiles en situaciones de conflicto. CRS prefiere ayudar a las víctimas de ambos lados del conflicto a menos que las necesidades de un lado sean satisfechas por otro grupo o a menos que consideraciones operativas impidan trabajar en ambos lados.

D. Principio del No Partidismo

CRS no es partidista en su enfoque de la asistencia humanitaria en situaciones de conflicto en el sentido de que CRS no toma partido ni apoya causas partidistas en las hostilidades. De conformidad con este mandato, la postura de CRS es la solidaridad con las víctimas del conflicto.

E. Principio de la Independencia

La acción humanitaria de CRS requiere libertad operativa para funcionar sin interferencia política o de otro carácter. CRS, y/o sus socios, deben ser libre de operar sin detención arbitraria de su personal, confiscación de sus equipos de socorro o desviación de sus suministros de socorro. Sin esta independencia la acción humanitaria es imposible.

II. CONDICIONES DE LA RESPUESTA

A. Condiciones para CRS

1. CRS debe realizar un análisis exhaustivo de los antecedentes y causas (políticas, económicas, sociales, religiosas y culturales) del conflicto.
2. CRS debe evaluar las capacidades del socio, si lo hubiera, otras organizaciones y las poblaciones focalizadas y determinar las posibilidades de una respuesta conjunta.
3. CRS debe analizar el impacto proyectado de la respuesta y debe asegurar que ni la provisión ni la fuente de los recursos sean usadas para alimentar el conflicto o poner en riesgo a la población focalizada. El análisis debe asegurar que los sectores más vulnerables de la población no sean afectados adversamente por la respuesta. Asimismo, debe hacerse una evaluación del “valor agregado” de CRS, esto es, qué contribución específica puede hacer CRS que otros no estén haciendo.

B. Condiciones para los Socios

Cuando la respuesta de CRS sea canalizada mediante socios:

1. Los socios deben comprender, suscribir y actuar de una manera coherente con los Principios de Respuesta de CRS.
2. Los socios de CRS deben tener acceso a la población focalizada; deben poder visitar las zonas afectadas y comunicarse periódicamente con los beneficiarios.
3. Los socios de CRS deben tener la capacidad de planificar, aplicar y dar cuenta de los recursos que se les haya proporcionado.
4. En situaciones en que no se cuente con socios, o no cumplan las condiciones arriba expuestas y CRS esté operativa, la oficina de CRS sobre el terreno debe poder cumplir con dichas condiciones.

III. DISEÑO DE LA RESPUESTA

Las situaciones de conflicto, a lo largo de todo el continuo, desde las violaciones esporádicas de los derechos humanos hasta la guerra a plena escala, requiere un diseño de respuesta aún más cuidadoso que la programación normal de CRS.

A. Preevaluación

Aunque reconociendo la necesidad de una acción rápida y decisiva al presentarse necesidades humanitarias en situaciones de conflicto, es importante desarrollar los términos de referencia de las evaluaciones, en consulta, primero, con la Sede Central y la oficina regional correspondiente, y segundo, con otras agencias humanitarias y de desarrollo internacionales, esto es, otras ONGs, agencias de la ONU, socios de la Iglesia local, donantes, etc. El proceso de consulta debe continuar durante y después del periodo de evaluación.

Es particularmente importante que las oficinas regionales sean consultadas al discutirse las implicancias de largo plazo del programa de emergencia y sus efectos potenciales sobre los programas de CRS en los países vecinos.

Fundamento lógico: El proceso consultivo sienta las bases para esfuerzos de colaboración futuros, arroja luz sobre consideraciones de seguridad y acceso y proporciona orientación en la formulación de juicios políticos en cuanto se relacionan con cuestiones de imparcialidad y oportunidades de programación en justicia y paz.

B. Evaluación

1. Una evaluación sobre el terreno de las necesidades y capacidades debe ser un prerrequisito para el desarrollo de una respuesta de emergencia, incluyendo propuestas de proyectos y planes operativos. Aunque el personal de CRS debe encabezar tales evaluaciones, debe alentarse la participación de otros representantes de ONGs. Las evaluaciones deben incluir una visita in situ cuando sea posible.

2. La evaluación debe seguir normas internacionalmente aceptadas con la siguiente información adicional:

- a. La evaluación de las necesidades debe considerar:
 - i. Un análisis tanto de las capacidades como de las vulnerabilidades presentes en la población afectada y en las organizaciones locales.
 - ii. La urgencia de la necesidad y si amenaza la vida o es crítica de algún otro modo.
 - iii. Las necesidades de los grupos prioritarios particulares focalizados por CRS (pobres, no asistidos por otros, etc.) afectados por el conflicto.

- b. La evaluación de la respuesta de CRS debe considerar las necesidades con relación a las capacidades existentes en las zonas de crisis, incluyendo las capacidades de la población local, organizaciones locales, iglesias y de otras agencias externas (ONU, ONGs, donantes, etc.).
 - i. Cuando la necesidad sea grande pero otros tengan capacidades para satisfacerla, la respuesta de campo de CRS no es necesaria.
 - ii. Si existen capacidades pero no están abordando necesidades particulares (tales como trauma) o grupos (tales como mujeres), puede existir una laguna que justifique la respuesta de CRS.
 - iii. Cuando las necesidades no son satisfechas y existe capacidad de CRS o socio, debe llamarse a una respuesta de CRS.
- c. Una evaluación de la probable eficacia de respuestas alternativas de CRS debe incluir:
 - i. Evaluación de recursos de CRS o de acceso a recursos frente a necesidades no satisfechas.
 - ii. Evaluación de capacidades de CRS frente a necesidades no satisfechas.
 - iii. Una evaluación crítica de los socios locales y otras capacidades materiales e institucionales para responder a la situación de emergencia, que incluya un examen de lo que otras ONGs nacionales e internacionales y agencias de la ONU y del gobierno estén haciendo o pretendan hacer en respuesta a la situación de emergencia.
 - iv. Posible “resistencia” a la respuesta de CRS: Iglesia, riesgo para otros trabajos de CRS, cargas para el trabajo de CRS a través de la reasignación de recursos, v.g., reubicación de personal.
 - v. Acceso a la región (político, militar y logístico). Véase sección sobre Disposiciones para actuar en ambos lados de un conflicto.
 - vi. Capacidad para cumplir con los criterios de rendición de cuentas en las zonas de acceso, mantenimiento de registros y presentación de informes.
 - vii. Requerimientos para el personal, incluyendo una evaluación de la vivienda, alimento, agua, etc., apropiados para el personal de CRS.
 - viii. Un análisis del entorno político y de conflicto-seguridad.
 - ix. Requisitos de comunicación mínimos.
 - x. Un análisis de los efectos de las situaciones de conflicto en las mujeres, hogares encabezados por mujeres, niños y personas de edad.

- xi. Cuestiones psicológicas y de salud mental.
- xii. Implicancias presupuestales.
- xiii. Oportunidades para contribuir a un proceso de paz.

Fundamento lógico: Los programas de respuesta de emergencia basados en evaluaciones amplias tienen mayor probabilidad de anticipar futuras limitaciones de programación así como oportunidades de programación. Las evaluaciones también ayudarán a determinar la combinación apropiada de recursos a emplear en respuesta a la emergencia, así como a guiar la planificación financiera y el proceso presupuestal.

3. Todo lo arriba señalado es evaluado a fin de determinar su eficacia en términos de:

- a. Satisfacer necesidades inmediatas
- b. Contribuir al desarrollo a largo plazo y a la paz y justicia

C. Reevaluación

Deben desarrollarse sistemas para asegurar que se realicen reevaluaciones periódicas de necesidades, condiciones y el entorno general de trabajo por parte de personal externo (fuera del país), dando para ello prioridad al personal regional. El proceso de reevaluación debe examinar las múltiples opciones de redirigir los recursos de CRS incluyendo la opción de terminar progresivamente con la asistencia de CRS.

Fundamento lógico: Las situaciones de conflicto son intensas y fluidas y requieren análisis situacionales actualizados regularmente para asegurar un máximo impacto de programa. Áreas especiales de consideración deben ser las cuestiones relacionadas con focalización, seguridad e imparcialidad. Se requiere asistencia externa pues el personal que trabaja en situaciones de conflicto cotidianas puede tener una objetividad menos que óptima.

D. Operaciones en ambos lados de un conflicto

1. En cada situación de conflicto donde CRS responda, CRS debe buscar oportunidades de trabajar en ambos lados del conflicto a fin de construir oportunidades de reconciliación futura. CRS está particularmente bien dotada para hacer esto en situaciones en que la Iglesia Católica esté presente en ambos lados.

2. Al emprender una operación en ambos lados, CRS debe estar en contacto con las iglesias y otras entidades relevantes a ambos lados. En estos casos, CRS debe asegurar que las ganancias de prestar asistencia humanitaria a ambos lados superen cualquier costo potencial incurrido como resultado de esta asistencia, esto es, que las operaciones en un lado no sean puestas en riesgo por operaciones en el otro. Aunque CRS no dejará de negociar el derecho de operar en ambos lados, el pragmatismo y una división eficaz del trabajo pueden llevar a la decisión de operar en sólo un lado.

3. En la medida en que sean posibles acuerdos que proporcionen mayor seguridad, rendición de cuentas y promuevan la eficacia de las operaciones, deben firmarse tales acuerdos entre CRS, autoridades políticas locales y entidades internacionales. Todo acuerdo que CRS firme debe incluir una declaración explícita sobre la primacía de la asistencia humanitaria. Los borradores de los acuerdos deben ser revisados y aprobados por la Sede Central.

IV. COORDINACIÓN ENTRE ONGs, AGENCIAS DE LA ONU, DONANTES Y OTRAS ORGANIZACIONES

A. CRS apoya y participará en planificación, evaluación y operaciones coordinadas en la medida en que sean coherentes con nuestros principios y condiciones de respuesta. Tal coordinación es un componente crucial para instituir un programa de respuesta de emergencia eficaz. Esto incluye coordinación con socios de la Iglesia, ONGs, CICR, agencias de la ONU donantes, organizaciones intergubernamentales y gobiernos. El plano más crucial de la coordinación está en las actividades sobre el terreno. Pero la coordinación también debe darse en el plano internacional, especialmente en las áreas de incidencia, educación pública e intercambio de información.

B. Para facilitar esta coordinación, el personal de CRS sobre el terreno debe mantener continuo contacto con el gobierno local, autoridades de la ONU y de la Iglesia, misiones de USAID y otros donantes, particularmente los que tienen un rol en casos de desastres. El personal debe mantener a la Iglesia, la ONU y los donantes informados de la programación de CRS durante las situaciones de conflicto. Esto debe ser replicado a nivel de la Sede Central, en conjunción con otras importantes ONGs y consorcios de ONGs. Las oficinas de CRS sobre el terreno deben participar en todas las entidades internacionales y locales de coordinación esenciales.

C. Los programas país de CRS deben participar en esfuerzos de coordinación cuando estos esfuerzos aseguren que a) todos los miembros de la población “en riesgo” estén incluidos en la planificación general y b) la asistencia de socorro sea distribuida equitativamente dentro de las zonas focalizadas.

D. Los programas país de CRS deben estar preparados para compartir recursos humanos y materiales con otras ONGs cuando ello maximice la eficacia.

E. Los programas de CRS que implementen respuestas de emergencia en situaciones de conflicto y sus oficinas regionales deben asegurar el flujo oportuno de información a Caritas Internationalis (CI) y otras entidades interesadas. El personal sobre el terreno y de la Sede Central debe participar cuando sea posible en reuniones de emergencia de CI y otros foros de ONGs.

V. USO DE LOS ALIMENTOS

A. Los alimentos como un recurso apropiado

1. Principio: El suministro de alimentos es apropiado en situaciones de conflicto cuando la población se encuentra necesitada, cuando es usado para reducir vulnerabilidades, cuando está bien focalizado, cuando es limitado en el tiempo y cuando el acceso a alimento adecuado en la zona de conflicto no existe. Un recurso alimentario puede provenir de adquisiciones locales, intercambios de alimentos o donaciones extranjeras.

Los alimentos no so. un recurso apropiado en una situación de conflicto si la distribución de alimentos lleva a: coacción de movimientos u obtención de lealtades políticas, alteración de mecanismos de enfrentamiento, o si lleva a alimentar el conflicto.

La necesidad se determina mediante: 1. informes de ocurrencias tales como movimiento de poblaciones, fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas básicos y aumento de las enfermedades relacionadas con la nutrición; 2. evaluación de necesidades independiente y sobre el terreno por parte de CRS, otras ONGs y/o agencias de la ONU, y 3. informes situacionales multilaterales y bilaterales.

2. Fundamento lógico: La escasez alimentaria es un resultado común del conflicto prolongado debido a las alteraciones en los ciclos agrícolas normales y los mecanismos de mercado. La política de CRS es que los alimentos pueden ser usados como un recurso eficaz y su uso debe ser considerado cuando sea apropiado. CRS tiene acceso y capacidad gerencial para programar asistencia alimentaria en situaciones de emergencia.

3. Supuestos: Se dispone de recursos alimentarios para uso en situaciones de conflicto. Capacidad de los socios (los recursos alimentarios son más intensivos en tiempo y capital que otras intervenciones no alimentarias).

B. Focalización de recursos

1. Principio: La asistencia humanitaria se focaliza en los grupos civiles más vulnerables, según lo determinen criterios establecidos y revisados a través de evaluaciones de necesidades permanentes. CRS no entrará en ningún acuerdo para prestar asistencia para uso o distribución directamente a combatientes.

2. Fundamento lógico: Una sólida focalización y evaluación permanente maximiza el impacto de la intervención, reduce las percepciones de partidismo y evita alimentar el conflicto.

3. Supuestos: Debe haber capacidad para evaluaciones permanentes de necesidades. Auxiliar a los más vulnerables sigue siendo la preocupación principal y hay riesgos de que alguna parte de los alimentos llegue a los combatientes.

C. Impacto sobre el desarrollo

1. Principio: Además de los obvios impactos a corto plazo de suministrar alimentos en situaciones de conflicto, la asistencia humanitaria tiene el potencial de causar impacto a largo plazo tanto positivo como negativo sobre una comunidad. En consecuencia, la asistencia alimentaria debe enfocarse en aumentar las capacidades así como en reducir las vulnerabilidades de una comunidad.

Específicamente, la asistencia alimentaria debe:

- a. apoyar en vez de alterar los mecanismos de enfrentamiento tradicionales existentes.
- b. reforzar y fortalecer la capacidad de un socio local para responder eficazmente a situaciones de conflicto.
- c. ayudar a una comunidad a retornar a una condición en que las actividades de autosostenimiento puedan volver o desarrollarse.
- d. no socavar la resolución pacífica de un conflicto.

2. Fundamento lógico: Reducir la necesidad de asistencia externa de largo plazo.

3. Supuestos:

- a. Existe una capacidad institucional real o potencial, dentro de CRS o entre socios locales, para abordar cuestiones de desarrollo de largo plazo en situaciones de conflicto.
- b. El diseño e implementación de un programa de emergencia debe involucrar la participación de ancha base de comunidades y socios.

- c. Hay niveles aceptables de seguridad y estabilidad dentro del entorno operativo que posibilitan la participación de socios locales en situaciones de emergencia.
- d. Hay coordinación eficaz entre ONGs para evitar programación incompatible y para proporcionar seguridad para operar un programa de emergencia.

D. Rendición de cuentas

1. Principio: CRS cumplirá con las normas de rendición de cuentas de la agencia. Reconociendo el hecho de que las situaciones de conflicto presentan condiciones únicas para la rendición de cuentas, toda excepción a estas normas será justificada, negociada con el donante y documentada en el plan operativo.

2. Fundamento lógico: Hay necesidad de normas de rendición de cuentas aceptables y aceptadas para mantener la integridad de la agencia como la administradora de un recurso.

3. Supuestos:

- a. Hay personal calificado y experimentado para monitorear y rendir cuentas de los recursos de CRS.
- b. Existe un ambiente negociador positivo entre un donante y CRS.

VI. PERSONAL

A. Human Resources debe mantener y actualizar regularmente un archivo de personas (internas/externas) para misiones de trabajo en conflictos.

B. CRS/HQ debe asegurar que HQ y las oficinas sobre el terreno tengan una adecuada dotación de personal de tal modo que las transferencias y misiones de trabajo temporales sobre el terreno no afecten adversamente los esfuerzos de programación regular, no relacionados con emergencias, o sobrecarguen demasiado las oficinas de los programas país vecinos.

C. El personal destinado a misiones de trabajo en emergencias-conflictos que se considere se encuentren en zonas con riesgo de guerra, según las designe la Agencia, deben tener características específicas que incluyen lo siguiente: (1) la misión debe ser voluntaria, (2) deben recibir orientación sobre las pautas de CRS en conflictos, y (3) deben ser capaces de vivir en entornos difíciles e inseguros.

D. Las oficinas regionales deben permanecer en frecuente contacto y exhibir genuina preocupación por todo el personal, asegurar continuamente al personal sobre el terreno que su punto de vista es comprendido, y mostrar respaldo al discutir diferencias programáticas o gerenciales. El personal que entra en situaciones de conflicto debe recibir adecuadas charlas informativas sobre el estrés psicológico que puede encontrar,

antes de partir para actividades sobre el terreno; CRS/HQ o el personal sobre el terreno en países vecinos debe hacerse un espacio para discutir experiencias del personal, dificultades encontradas, problemas relacionados con el estrés, etc., en un esfuerzo por hacer la transición de situaciones de conflicto a entornos normales tan fluida y libre de tensiones como sea posible. El personal debe tener acceso a consejería profesional de ser necesario.

E. CRS/HQ debe desarrollar políticas de compensación R/R apropiadas para el personal internacional que sirve en áreas de conflicto.

F. Al establecer un programa de emergencia en una situación de conflicto, el equipo de implementación debe incluir personal experimentado en establecer sistemas logísticos y administrativos, además del gerente general de CRS sobre el terreno.

G. Deben desarrollarse planes de contingencia para la evacuación del personal internacional de CRS y/o sus dependientes, y el personal debe estar preparado para marcharse en cualquier momento. Deben hacerse esfuerzos para asegurar asistencia de la Embajada de EEUU y/o otras embajadas en cuanto a seguridad, protección y evacuación no sólo para ciudadanos estadounidenses sino también para ciudadanos internacionales no estadounidenses que trabajen para CRS. (Véase Pautas de Seguridad del Personal para Trabajadores de CRS Sobre el Terreno).

H. Los programas país de CRS deben desarrollar procedimientos operativos estandarizados de seguridad específicos a país para su implementación en situaciones de conflicto, incluyendo referencia específica a problemas enfrentados por miembros mujeres del personal de CRS. Esos procedimientos deben basarse en el contenido de las Pautas de Seguridad del Personal para Trabajadores de CRS Sobre el Terreno.

I. El personal de CRS no puede portar armas bajo ninguna circunstancia.

J. Las oficinas de CRS sobre el terreno deben analizar de manera regular el nivel de riesgo para el personal nacional asociado al trabajo en situaciones de conflicto con la finalidad de reducir dichos riesgos reubicando al personal u otros medios. Además, las oficinas de CRS sobre el terreno deben desarrollar estrategias para abordar cuestiones de agotamiento, motivación y compensación relacionadas con el personal nacional de CRS.

K. Un oficial/gerente de logística, no relacionado con el Título II, debe estar posicionado en el equipo de implementación del proyecto y encargado de responsabilidades con el montaje de la oficina y el “cuidado y alimentación” del personal del proyecto.

L. CRS/HQ debe comprometerse a asegurar que el personal que trabaja en áreas de conflicto reciba alojamiento seguro y adecuado.

Fundamento lógico: La provisión adecuada de apoyo material a las oficinas de CRS sobre el terreno que operan en situaciones de conflicto sirve para reducir el estrés, mejorar la eficacia, aumentar la rendición de cuentas y limitar los riesgos de seguridad.

VII. APOYO MATERIAL

A. CRS/HQ debe tener el siguiente material de apoyo en la forma de paquetes portables listos para su entrega inmediata en el emplazamiento del proyecto:

-útiles y manuales de oficina y administrativos —útiles financieros, incluyendo libros mayores—, manuales del Título II, materiales y formularios.
-tarjetas de identificación/nombre, camisetas, logos de CRS, cinta de empaquetado de CRS.

B. CRS/HQ debe tener mecanismos para la inmediata adquisición y entrega de vehículos y repuestos requeridos durante la implementación del programa.

C. CRS/HQ debe examinar los sistemas de comunicación apropiados y establecer pautas/parámetros que deban ser aplicados por el equipo de evaluación al desarrollar recomendaciones en esta área.

VIII. FINANCIAMIENTO

Puede disponerse de fondos de CRS de origen privado en el trabajo sobre el terreno para apoyar actividades de emergencia nuevas y programáticas. Asimismo, se alienta a las oficinas de CRS sobre el terreno a acceder a financiamiento local del fondo de emergencia de \$25,000 del Embajador de EEUU y otras fuentes donantes públicas tales como USAID, PMA, ECHO y otros. CRS debe también cabildear al Gobierno de EEUU y otros para el reembolso retroactivo de fondos para puesta en marcha de actividades legítimamente cargados a donantes externos.

CRS no debe ser influenciada por la persuasión política de las fuentes de financiamiento, particularmente si los donantes tienen algo en juego o un rol en la situación de conflicto.

IX. RECOMENDACIONES PARA ABORDAR LAS CAUSAS SUBYACENTES

A. Reconociendo el tercer principio de la dignidad humana, fomentar una cultura de paz y respeto, CRS tiene la responsabilidad moral de trabajar por el cese del conflicto, promover soluciones no violentas y abordar las causas subyacentes. CRS debe emprender una o más de las siguientes:

- Apoyar los esfuerzos de la Iglesia local para desarrollar actividades y estrategias hacia la reconciliación y resolución no violenta del conflicto;
- Apoyar actividades de derechos humanos (véase política aprobada del Consejo Directivo) con discreción, manteniendo a la vez un bajo perfil sobre el terreno;
- En situaciones que incluyan tensión religiosa, intentar promover la comprensión y colaboración interreligiosa a través de sus programas;
- Realizar actividades de educación pública en EEUU sobre las causas del conflicto mediante una variedad de vías, incluyendo llamamientos a los donantes;
- Trabajar en red y proporcionar información a organizaciones con habilidades especiales y el mandato de abordar causas subyacentes específicas.

B. Reconociendo que en el conflicto, como en otras emergencias, la prevención es mejor que la cura, CRS debe incluir explícitamente consideraciones de problemáticas de conflictos incipientes y existentes en el desarrollo de cada estrategia de programa país.

Al evaluar oportunidades de prestar asistencia humanitaria en situaciones de conflicto, la evaluación debe hacer preguntas específicas relativas a cómo CRS puede promover un proceso de curación, reconciliación y desarrollo en los planos comunitario, nacional e internacional.

Al diseñar programas que promuevan un proceso de curación y reconciliación, los diseñadores de programa deben ser sensibles a las causas políticas, económicas y culturales subyacentes, esto es, sistemas de creencias, rivalidades étnicas, diferencias religiosas, etc., del conflicto.

Fundamento lógico: En situaciones de conflicto, la prestación de asistencia material, si bien esencial en y por sí misma, no constituye una adecuada respuesta humanitaria a las necesidades de las comunidades afectadas.

B. Código de Conducta de CICR/FICR/ONGs

CRS y Caritas Internationalis son firmantes del Código de Conducta de la CICR/FICR/ONGs redactado en 1994. El Código de Conducta establece los principios por los que trabajamos en situaciones de desastre. Es un código voluntario que los actores humanitarios de buena fe se esfuerzan por respetar a fin de asegurar la calidad del trabajo de respuesta a desastres.

Lo que sigue es un resumen de los principios claves expresados en el Código de Conducta.

El Código de Conducta

Normas de conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y ONGs en programas de respuesta a desastres

1: Lo primero es el deber humanitario

El derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país. En calidad de miembros de la comunidad internacional reconocemos nuestra obligación de prestar asistencia humanitaria doquiera sea necesaria. De ahí, la trascendental importancia del libre acceso a las poblaciones afectadas en el cumplimiento de esa responsabilidad. La principal motivación de nuestra intervención a raíz de catástrofes es aliviar el sufrimiento humano entre quienes están menos preparados para soportar las consecuencias de una catástrofe. La ayuda humanitaria que prestamos no responde a intereses partidistas ni políticos y no debe interpretarse en ese sentido.

2: La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades.

Siempre que sea posible, la prestación de socorro deberá fundamentarse en una estimación minuciosa de las necesidades de las víctimas de las catástrofes y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente. En la totalidad de nuestros programas reflejaremos las consideraciones pertinentes respecto a la proporcionalidad. El sufrimiento humano debe aliviarse en donde quiera que exista; la vida tiene tanto valor en una parte del país, como en cualquier otra. Por consiguiente, la asistencia que prestemos guardará consonancia con el sufrimiento que se propone mitigar. Al aplicar este enfoque, reconocemos la función capital que desempeñan las mujeres en las comunidades expuestas a catástrofes, y velaremos por que en nuestros programas de ayuda se apoye esa función, sin restarle importancia. La puesta en práctica de esta política universal, imparcial e independiente sólo será efectiva si nosotros y nuestros asociados podemos disponer de los recursos necesarios para proporcionar esa ayuda equitativa y tener igual acceso a todas las víctimas de catástrofes.

3: La ayuda no se utilizará para favorecer una determinada opinión política o religiosa

La ayuda humanitaria se brindará de acuerdo con las necesidades de los individuos, las familias y las comunidades. Independientemente del derecho de filiación política o religiosa que asiste a toda organización no gubernamental de carácter humanitario, afirmamos que la ayuda que prestemos no obliga en modo alguno a los beneficiarios a suscribir esos puntos de vista. No supeditaremos la promesa, la prestación o la distribución de ayuda al hecho de abrazar o aceptar una determinada doctrina política o religiosa.

4: Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de política exterior gubernamental

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organizaciones que actúan con independencia de los Gobiernos. Así, formulamos nuestras propias políticas y estrategias para la ejecución de actividades y no tratamos de poner en práctica la política de ningún Gobierno, que sólo aceptamos en la medida en que coincida con nuestra propia política independiente. Ni nosotros ni nuestros empleados aceptaremos nunca a sabiendas —o por negligencia— ser utilizados para recoger información de carácter político, militar o económico que interese particularmente a los Gobiernos o a otros órganos y que pueda servir para fines distintos de los estrictamente humanitarios, ni actuaremos como instrumentos de la política exterior de Gobiernos donantes. Utilizaremos la asistencia que recibamos para atender las necesidades existentes, sin que la motivación para suministrarla sea la voluntad de deshacerse de productos excedentarios ni la intención de servir los intereses políticos de un determinado donante. Apreciamos y alentamos la donación voluntaria de fondos y servicios por parte de personas interesadas en apoyar nuestro trabajo y reconocemos la independencia de acción promovida mediante la motivación voluntaria de esa índole. Con el fin de proteger nuestra independencia, trataremos de no depender de una sola fuente de financiación.

5: Respetaremos la cultura y las costumbres locales

Nos empeñaremos en respetar la cultura, las estructuras y las costumbres de las comunidades y los países en donde ejecutemos actividades.

6: Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a catástrofes utilizando las aptitudes y los medios disponibles a nivel local

Incluso en una situación de desastre, todas las personas y las comunidades poseen aptitudes no obstante su vulnerabilidad. Siempre que sea posible, trataremos de fortalecer esos medios y aptitudes empleando a personal local, comprando materiales sobre el terreno y negociando con empresas nacionales. Siempre que sea posible, la asociación con organizaciones no gubernamentales locales de carácter humanitario en la

planificación y la ejecución de actividades y, siempre que proceda, cooperaremos con las estructuras gubernamentales. Concederemos alta prioridad a la adecuada coordinación de nuestras intervenciones motivadas por emergencias. Desempeñarán esta función de manera idónea en los distintos países afectados quienes más directamente participen en las operaciones de socorro, incluidos los representantes de organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas.

7: Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro

Nunca debe imponerse a los beneficiarios la asistencia motivada por un desastre. El socorro será más eficaz y la rehabilitación duradera podrá lograrse en mejores condiciones cuando los destinatarios participen plenamente en la elaboración, la gestión y la ejecución del programa de asistencia. Nos esforzaremos para obtener la plena participación de la comunidad en nuestros programas de socorro y de rehabilitación.

8: La ayuda de socorro tendrá por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres

Todas las operaciones de socorro influyen en el desarrollo a largo plazo, ya sea en sentido positivo o negativo. Teniendo esto presente, trataremos de llevar a cabo programas de socorro que reduzcan de modo concreto la vulnerabilidad de los beneficiarios ante futuros desastres y contribuyan a crear modos de vida sostenibles. Prestaremos particular atención a los problemas ambientales en la elaboración y la gestión de programas de socorro. Nos empeñaremos, asimismo, en reducir a un mínimo las repercusiones perjudiciales de la asistencia humanitaria, evitando suscitar la dependencia a largo plazo de los beneficiarios en la ayuda externa.

9: Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos

A menudo funcionamos como vínculo institucional entre quienes desean prestar asistencia y quienes la necesitan durante los desastres. Por consiguiente, somos responsables ante los unos y los otros. En nuestras relaciones con los donantes y con los beneficiarios hemos de observar siempre una actitud orientada hacia la apertura y la transparencia. Reconocemos la necesidad de informar acerca de nuestras actividades, tanto desde el punto de vista financiero como en lo que se refiere a la eficacia. Reconocemos la obligación de velar por la adecuada supervisión de la distribución de la asistencia y la realización de evaluaciones regulares sobre las consecuencias asociadas al socorro. Nos esforzaremos también por informar de manera veraz acerca de las repercusiones de nuestra labor y de los factores que las limitan o acentúan. Nuestros programas reposarán sobre la base de elevadas normas de conducta profesional y pericia, de manera que sea mínimo el desperdicio de valiosos recursos.

10: En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión

Nunca debe perderse el respeto por las víctimas de los desastres, que deben ser consideradas como asociados en pie de igualdad. Al informar al público, deberemos presentar una imagen objetiva de la situación de desastre y poner de relieve las aptitudes y aspiraciones de las víctimas y no sencillamente su vulnerabilidad y sus temores. Si bien cooperaremos con los medios de información para suscitar un mayor respaldo público, en modo alguno permitiremos que las exigencias internas o externas de publicidad se antepongan al principio de lograr una máxima afluencia de la asistencia humanitaria. Evitaremos competir con otras organizaciones de socorro para captar la atención de los medios informativos en situaciones en las que ello pueda ir en detrimento del servicio prestado a los beneficiarios o perjudique su seguridad y la de nuestro personal.

C. Carta Humanitaria del Proyecto de la Esfera

CRS, como patrocinador del Proyecto de la Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre, se esfuerza por reflejar el contenido del proyecto en sus programas de emergencia. A continuación se presenta la Carta Humanitaria contenida en el Manual de la Esfera, que sienta los principios básicos sobre los que deben basarse los programas de emergencia.

Parte 1: La Carta Humanitaria

Los organismos humanitarios comprometidos a respetar esta Carta Humanitaria y las Normas Mínimas se proponen ofrecer niveles de servicio definidos a las personas afectadas por calamidades o conflictos armados, y promover la observancia de los principios humanitarios fundamentales.

La Carta Humanitaria expresa el compromiso asumido por esos organismos de acatar dichos principios y velar por el cumplimiento de las Normas Mínimas. Este compromiso se basa en el reconocimiento por los organismos humanitarios de sus propias obligaciones éticas, y refleja los derechos y deberes consagrados en el derecho internacional, respecto del cual los Estados y otras partes han contraído obligaciones.

La Carta centra la atención en las exigencias fundamentales que entraña la acción destinada a sustentar la vida y la dignidad de las personas afectadas por calamidades o conflictos. Por su parte, las Normas Mínimas que acompañan la Carta tienen por objeto cuantificar esas exigencias por lo que respecta a las necesidades de la población en materia de agua, saneamiento, nutrición, alimentos, y atención de salud. En conjunto, ambos instrumentos conforman un marco operacional para la rendición de cuentas respecto a las actividades de asistencia humanitaria.

1 Principios

Reafirmamos nuestra creencia en el imperativo humanitario y su primacía. Entendemos por ello la convicción de que se deben adoptar todas las medidas posibles para evitar o aliviar el sufrimiento humano provocado por conflictos o calamidades, y de que la población civil víctima de esas circunstancias tiene derecho a recibir protección y asistencia.

Sobre la base de esta convicción, recogida en el derecho internacional humanitario y fundada en el principio de humanidad, ofrecemos nuestros servicios en calidad de organismos humanitarios. Actuaremos de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y con los demás principios enunciados en el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (1994).

La Carta Humanitaria afirma la importancia fundamental de los principios siguientes:

1.1 El derecho a vivir con dignidad

Este derecho está inscrito en las disposiciones jurídicas relativas al derecho a la vida, a un nivel de vida decoroso y a la protección contra penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Entendemos que el derecho de una persona a la vida entraña el derecho a que se adopten medidas para preservar la vida toda vez que ésta esté amenazada, así como el correspondiente deber de otras personas de adoptar tales medidas. Queda implícito en ello el deber de no obstaculizar o impedir la prestación de asistencia encaminada a salvar vidas. Además, el derecho internacional humanitario prevé específicamente la prestación de asistencia a las poblaciones civiles durante los conflictos, obligando a los Estados y otras partes a acordar la prestación de asistencia humanitaria e imparcial cuando la población civil carece de suministros esenciales.¹

1.2 La distinción entre combatientes y no combatientes

Esta distinción sirve de base a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977. Este principio fundamental ha sido vulnerado en forma creciente, como puede comprobarse por el enorme aumento de la proporción de bajas civiles durante la segunda mitad del siglo XX. El hecho de que a menudo se aluda a los conflictos internos atribuyéndoles el carácter de “guerra civil” no debe hacernos olvidar la necesidad de distinguir entre quienes participan activamente en las hostilidades y los civiles y otras personas (incluidos los enfermos, heridos y prisioneros) que no intervienen directamente en ellas. En virtud del derecho internacional humanitario, los no combatientes tienen derecho a protección y deben gozar de inmunidad contra los ataques.²

1.3 El principio de no devolución

De conformidad con este principio, ningún refugiado podrá ser devuelto a un país en donde su vida o su libertad pueda estar en peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas para creer que pueda correr peligro de ser sometido a tortura.³

2 Funciones y Responsabilidades

2.1 Reconocemos que las necesidades básicas de las personas afectadas por calamidades o conflictos armados se satisfacen ante todo por los propios esfuerzos de los interesados, y reconocemos que incumben al Estado la función y la responsabilidad primordiales de proporcionar asistencia cuando la población no está en condiciones de hacer frente a la situación.

2.2 El derecho internacional reconoce que las personas afectadas tienen derecho a protección y asistencia. Define las obligaciones jurídicas de los Estados o las partes beligerantes de prestar esa asistencia o permitir que sea prestada, así como de prevenir

los comportamientos violatorios de los derechos humanos fundamentales y abstenerse de ellos. Estos derechos y obligaciones están recogidos en el corpus del derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. (Véanse las fuentes mencionadas abajo)

2.3 En nuestra calidad de organismos humanitarios, definimos nuestra propia función en relación con esas funciones y responsabilidades primordiales. Nuestra acción de asistencia humanitaria refleja el hecho de que aquellos a quienes incumbe la responsabilidad principal no siempre están en condiciones de asumirla por sí mismos o dispuestos a hacerlo. A veces se trata de un problema de capacidad. A veces, de una inobservancia deliberada de obligaciones jurídicas y éticas fundamentales, que resulta en mucho sufrimiento humano evitable.

2.4 El hecho de que con frecuencia las partes beligerantes no respetan el carácter humanitario de las intervenciones ha puesto de manifiesto que el intento de prestar asistencia en situaciones de conflicto puede contribuir eventualmente a que aumente la vulnerabilidad de los civiles a los ataques, o a que de cuando en cuando una o varias partes beligerantes logren ventajas imprevistas. Nos comprometemos a reducir al mínimo tales efectos adversos de nuestras intervenciones en la medida en que ello sea compatible con las obligaciones expuestas anteriormente. Es obligación de las partes beligerantes respetar el carácter humanitario de esas intervenciones.

2.5 En relación con los principios antes enunciados y en términos más generales, reconocemos y apoyamos los mandatos de protección y asistencia que tienen el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados conforme al derecho internacional.

3 Normas Mínimas

Las Normas Mínimas presentadas a continuación se basan en la experiencia en materia de asistencia humanitaria de los organismos de ayuda. Aunque el cumplimiento de las Normas depende de numerosos factores, muchos de los cuales pueden ser ajenos a nuestra voluntad, nos comprometemos a velar sistemáticamente por su aplicación y estamos dispuestos a asumir la responsabilidad correspondiente. Invitamos a otros agentes humanitarios, incluidos los propios Estados, a que adopten estas Normas Mínimas como normas aceptadas.

Al subscribir las Normas expuestas en los capítulos 1 a 5, nos comprometemos a hacer cuanto esté a nuestro alcance para lograr que las personas afectadas por desastres tengan acceso, cuando menos, a las prestaciones mínimas (agua, saneamiento, alimentos, nutrición, refugio y atención de salud) necesarias para disfrutar efectivamente de su derecho básico a una vida digna. Con esta finalidad, continuaremos abogando por que los gobiernos y otras partes cumplan sus obligaciones dimanantes del derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados.

Estamos dispuestos a asumir la responsabilidad que implica este compromiso y afirmamos nuestra intención de elaborar sistemas para la rendición de cuentas en nuestros respectivos organismos, consorcios y federaciones. Reconocemos que nuestra responsabilidad principal la tenemos ante aquellos a quienes procuramos prestar asistencia.

Notas

1. Artículos 3 y 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; artículo 3, común, de los cuatro Convenios de Ginebra, 1949; artículos 23, 55 y 59 del Cuarto Convenio de Ginebra; artículos 69 a 71 del Protocolo Adicional I de 1977; artículo 18 del Protocolo Adicional II de 1977, así como otras normas pertinentes del derecho internacional humanitario; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984; artículos 10, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966; artículos 6, 24 y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, y otros instrumentos de derecho internacional.
2. La distinción entre combatientes y no combatientes es el principio básico que sustenta el derecho internacional humanitario. Véanse, en especial, el artículo 3, común, de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el artículo 48 del Protocolo Adicional I de 1977. Además, cabe remitirse al artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.
3. Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951; artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984, y artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

Fuentes

La presente Carta Humanitaria se inspira en los siguientes instrumentos:

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967.

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984.

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 1948.

Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1998.

D. Instrumentos del derecho internacional y reglas básicas para la asistencia humanitaria en situaciones de conflicto

Existe un amplio espectro de instrumentos del derecho internacional, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, concebidos para proteger los derechos y dignidad de los seres humanos. Algunos de estos instrumentos, tales como el Derecho Internacional Humanitario, han sido diseñados para proteger derechos específicamente en situaciones de conflicto. Estos instrumentos del derecho son usados a veces en situaciones de conflicto como una base para “reglas básicas” para la conducta de las hostilidades y para la conducta de la acción humanitaria. Se han desarrollado reglas básicas en lugares tales como Sudán y Liberia como un intento de establecer una comprensión común entre las partes contendientes y los actores humanitarios sobre los derechos de la población civil a la asistencia y protección y las responsabilidades de las partes contendientes y actores humanitarios respecto a prestar asistencia y protección.

A continuación se presenta como referencia una lista de algunos de los más pertinentes instrumentos del derecho internacional. Los textos completos de estos instrumentos pueden encontrarse en la internet. Ejemplos de reglas básicas pueden encontrarse en la intranet de CRS (*Overseas Operations>PQSD>Emergency Response*).

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos
- Pautas para la protección y cuidado de los niños refugiados
- Pautas para la protección de las mujeres refugiadas
- Convención rectora de los aspectos específicos de los problemas de refugiados en África de la Organización para la Unidad Africana (OUA)
- Declaración sobre Refugiados de Cartagena

E. Declaraciones de Calidad de Programa en Preparación y Respuesta a Emergencias de CRS

Declaraciones generales de calidad para Operaciones en el Extranjero

Los programas de emergencia excelentes de CRS:

1. Basan sus decisiones y políticas de programación principalmente en los mejores intereses de la población afectada.
2. Se basan en una evaluación de la problemática de la justicia.
3. Se basan en el análisis y la acción para abordar las causas fundamentales.
4. Dan respuesta oportuna a las necesidades urgentes de la población afectada.
5. Se focalizan en los más vulnerables.
6. Aseguran que haya una representación legítima de la población focalizada y que ésta tenga voz y esté representada a lo largo de todas las actividades de planificación, implementación y evaluación.
7. Se llevan a cabo en todas las etapas con los socios locales, con base en el análisis de la capacidad, principios y políticas de éstos.
8. Desarrollan la capacidad de los socios locales para mitigar y responder a emergencias antes de los eventos de emergencia (v.g., preparación).
9. Refuerzan las fortalezas existentes de las comunidades y socios locales.
10. Buscan reducir las tensiones intergrupales y fortalecen a los conectores entre grupos divididos.
11. Integran enfoques de construcción de la paz cuando es apropiado.
12. Son planificados e implementados en coordinación con otras agencias.
13. Responden a cuestiones de género.
14. Son administrados en concordancia con el ciclo de planificación de emergencia.
15. Son adaptados específicamente a cada fase de la emergencia.
16. Son diseñados con una explícita estrategia de transición/salida, con base en una evaluación de las necesidades corrientes, y tienen en mente mecanismos comunitarios de enfrentamiento.
17. Demuestran pericia técnica.
18. Usan indicadores mensurables para demostrar resultados positivos.

Declaración de calidad en seguridad

Visión

CRS minimiza el riesgo de daño a todo el personal implementando minuciosos procedimientos de seguridad. CRS busca también proteger los recursos materiales (productos básicos, equipos y edificaciones). CRS proporciona el financiamiento necesario para satisfacer las necesidades de seguridad de su personal.

Principio

CRS toma todos los pasos razonables para asegurar la seguridad y bienestar del personal. CRS reconoce que nuestro trabajo exige a veces grandes esfuerzos al personal en condiciones de complejidad y riesgo. Tomamos todos los pasos razonables para asegurar la seguridad y bienestar del personal y sus familias.

Declaración de calidad en dotación de personal para emergencias

Visión

Los recursos humanos necesarios para responder a una emergencia son identificados y están disponibles. Los sistemas de HR están en funciones para la acción expedita. La experiencia del personal de emergencia es fortalecida y mantenida a fin de estar preparados. Este estado de preparación posibilita a CRS atender a las más grandes necesidades de los pobres y vulnerables durante la emergencia y el periodo de transición y proporciona la más alta calidad de programa posible.

Principios

A fin de realizar esta visión, el enfoque usado es la asociación entre el trabajo de campo y la Sede Central. Esta alianza mantiene en lugar prominente las necesidades de las poblaciones afectadas por la emergencia. Las decisiones y comunicaciones tienen lugar con sensibilidad al rol existente del personal sobre el terreno y de la Sede Central, pero también con una visión, comprensión y compromiso unificados respecto a las necesidades de la emergencia. Las políticas y procedimientos de la Agencia y de recursos humanos existentes son incluidos explícitamente en el proceso.

Declaración de calidad en cuidado del personal

Visión

CRS asegura que tiene sistemas para proteger la vida y dignidad del personal, internacional, nacional, contratado localmente y asignado temporalmente, que trabaja en emergencias, y satisfará las necesidades básicas del entorno que abarcan tanto las necesidades físicas (agua potable, alojamiento seguro, seguridad personal) como las necesidades emocionales y mentales (buenas prácticas de administración, trabajo en equipo solidario, condiciones de vida y trabajo cómodas, actividades recreacionales ocasionales). Con estos sistemas operando, el personal de emergencia podrá enfocarse en prestar servicios de calidad a las poblaciones afectadas por estos desastres.

Principio

CRS mantiene que los principios de equidad y paridad en el tratamiento a todo el personal en todas las regiones, dentro de las regiones y dentro de los países son de gran importancia. Además, CRS es consciente del impacto que las decisiones sobre beneficios tienen en todo el personal y toma dichas decisiones después de gran reflexión.

Declaración de calidad en orientación, capacitación y reuniones informativas

Visión

Todas las personas contratadas por CRS para responder a emergencias tienen el conocimiento, habilidades y actitudes profesionales para llevar a cabo su misión. Esto se aplica al personal internacional, personal nacional, personal de la Sede Central, contratados locales y personas asignadas temporalmente a CRS.

Principios

CRS reconoce que la orientación, capacitación y reuniones informativas son componentes claves de una preparación y respuesta a emergencias de alta calidad. Dichas actividades son coherentes con el compromiso de CRS de respetar la dignidad e igualdad de la persona humana así como la dignidad del trabajo. CRS brinda adecuadas oportunidades de orientación, capacitación y reuniones informativas a su personal. Este esfuerzo requiere la asociación entre las oficinas de campo, PQSD/ERT, MQSD y HR.

Declaración de calidad en adquisiciones

Visión

Las adquisiciones son esenciales para la seguridad del personal, una administración y gestión eficiente y eficaz y la integridad y calidad de programas de emergencia excelentes.

Declaración de calidad en medios

Reconociendo el importante rol de los medios de comunicación en hacer incidencia en nombre de los necesitados, educar al pueblo de EEUU, fortalecer la imagen de la agencia en los países de acogida y recaudar fondos, CRS mantiene activamente contactos con los medios de comunicación de todas las formas en beneficio de la agencia, el pueblo de EEUU y aquellos a los que sirve. Los esfuerzos mediáticos de CRS procurarán, por sobre todo, transmitir la plena complejidad de las situaciones de conflicto y proteger la dignidad humana de la población afectada por desastres.

CRS cumplirá esta meta definiendo y promoviendo una estrategia mediática coherente e integrada. Esta estrategia delinearé los roles y responsabilidades de los individuos sobre el terreno y de la Sede Central, y dará capacitación para asegurar una comprensión consistente en todo el ámbito de la agencia de las metas y objetivos de las relaciones mediáticas de CRS.

F. Formato de Propuestas de Proyectos de Emergencia de CRS

Las propuestas de proyectos de emergencia de CRS deben seguir el esquema presentado a continuación. Las propuestas de CRS para su presentación a un donante público deben seguir el formato requerido por el donante.

A. **Perfil del proyecto**

1. Título del proyecto:
2. Número del proyecto:
3. Área de programa SPP:
4. Participantes directos (personas que se benefician directamente del proyecto) según Número y Perfil (sexo, grupo étnico, grupo ocupacional, edad, etc.):
5. Cronograma del proyecto (sólo periodo de participación de CRS):
 - a. Duración en años/meses
 - b. Fecha de inicio prevista:
 - c. Fecha de conclusión prevista:
6. Financiamiento (US\$):
 - a. Costo total del proyecto:
 - b. Monto solicitado a CRS:
 - c. Solicitud presupuestal anual a CRS:
 - d. Monto aportado por otro(s) donante(s) en especie o efectivo (especificar monto por donante):
7. Socio(s):
8. Agenda de evaluación (fechas y tipos de evaluaciones, si las habrá):

B. **Resumen del proyecto (máximo una página)**

C. **Naturaleza de la emergencia/identificación del problema**

1. Naturaleza de la emergencia
2. Ubicación
3. Población afectada (cifras totales y descripción del estado actual, v.g., número de desplazados, muertos, heridos, etc.; desagregado por género y edad de ser posible)
4. Características significativas de la población afectada (socioeconómicas u otras características que deban ser consideradas en la respuesta del programa, incluyendo información demográfica previa a la crisis, mecanismos de enfrentamiento actuales)
5. Mecanismo de focalización aplicado en la respuesta (¿se ha concluido una evaluación de género y se han incorporado los resultados en el análisis y diseño de la respuesta?)

6. Daño físico y de infraestructura (tierra, cultivos, ganado, edificios, agua, etc.) ¿Se ha concluido una evaluación de impacto ambiental y se han incorporado los resultados en el análisis y diseño de la respuesta?
7. ¿Cómo han sido identificadas las necesidades (fuentes de información, datos recogidos, etc.)?
8. ¿Cómo están respondiendo otros actores? (Véase como referencia Gráfico de Identificación de Lagunas en el Anexo G)

D. Diseño del proyecto (remitirse a la Guía de Propuestas de Proyectos de CRS para detalles sobre el desarrollo del diseño del proyecto completo)

1. Meta
2. Objetivos
3. Criterios de focalización y selección
4. Indicadores y sistema de monitoreo
5. Plan de implementación, incluyendo un calendario detallado de implementación y la estrategia propuesta de transición/salida

NOTA: Deben observarse las normas internacionales en todo el documento y debe proporcionarse justificación si no se mantienen las normas internacionales (Manual del Proyecto de la Esfera, normas de la ONU, etc.)

E. Estructura organizacional y dotación de personal del proyecto

1. Posiciones y responsabilidades del personal clave
2. Asistencia requerida al inicio, necesidades de capacitación durante el trabajo (asignaciones temporales, asistencia técnica del ERE, etc.)

F. Construcción de capacidad y participación de la comunidad

1. Socios en la implementación del proyecto
 - a. Responsabilidades en el proyecto
 - b. Capacidades y necesidades de capacitación
2. Participación de la comunidad
 - a. Evaluación de capacidades y vulnerabilidades
 - b. Roles y responsabilidades para la implementación del proyecto

G. Factibilidad del proyecto

1. Disponibilidad de aportaciones para satisfacer necesidades inmediatas
2. Acceso a poblaciones afectadas
3. Evaluación de la seguridad
4. Comunicaciones suficientes (dentro del país, a oficina regional, a HQ, etc.)
5. Acceso a puertos, depósitos, carreteras, transporte, etc.
6. Capacidad logística de CRS y socio(s)
7. Recursos materiales (¿Se dispone de ellos localmente? ¿Puede accederse a ellos cuando se los necesite, en la cantidad necesaria y la calidad requerida?)

H. Impacto negativo potencial

1. Análisis de posibles beneficios y daño relacionados con la implementación del proyecto (análisis No Causar Daño)

I. Acción de CRS a la fecha

1. Compromisos (dólares, tonelaje, rubros no alimentarios, etc.)
2. Número de participantes del proyecto
3. Niveles actuales de dotación de personal, CRS y socios
4. Coordinación con otros actores
5. Contactar con medios noticiosos

J. Políticas/incidencia y solidaridad global

1. Cuestiones actuales de política, incidencia o solidaridad global asociadas al presente con este proyecto
2. Potenciales cuestiones de política, incidencia o solidaridad global futuras que se planteen con los departamentos de HQ correspondientes respecto a este proyecto

K. Presupuesto

1. Rubros detallados con códigos de cuenta

G. Formato de Revisión Técnica

Este formato de revisión técnica es utilizado por el Equipo de Respuesta de Emergencia para revisar las propuestas de emergencia. Se recomienda que las regiones utilicen este formato u otro modificado para las revisiones técnicas regionales de propuestas de emergencia. El formato se basa en la Guía de Propuestas de Proyectos de CRS y en el Proyecto de la Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre.

Revisión técnica de propuesta de emergencia

Programa país:

Título del proyecto:

Revisor:

Fecha de recepción por el revisor:

Fecha de revisión enviada al programa país:

1. Comentar sobre la identificación y análisis del problema.

- A) ¿Se realizó una evaluación adecuada (véase a manera de guía el Manual de Preparación y Respuesta de Emergencia de CRS y el Manual de la Esfera)?
- B) ¿Está el problema formulado con claridad y apoyado por datos o evidencia adecuados y actualizados?
- C) ¿Están formuladas las causas fundamentales, alcance y consecuencias del problema?
- D) ¿Está claro quiénes son los participantes del proyecto y su adecuación dada la formulación del problema?
- E) ¿Está claro cómo fueron identificados y seleccionados los participantes del proyecto?
- F) ¿Es el número de participantes del proyecto adecuado dada la inversión del proyecto?
- G) ¿Se han involucrado los participantes en la identificación del problema y la elaboración de soluciones?
- H) ¿Han sido discutidos con otros actores pertinentes la evaluación de necesidades y planes del proyecto? ¿Han sido las actividades del proyecto adecuadamente coordinadas con el gobierno y/u otros actores humanitarios?

2. Comentar sobre el diseño del proyecto.

- A) ¿Hay vinculaciones y un flujo lógico entre la formulación del problema, metas, objetivos, estrategias y actividades?
- B) ¿Refleja el diseño del proyecto las Declaraciones de Calidad de Programa de CRS para Preparación y Respuesta de Emergencia?
- C) ¿Son los objetivos SMART (siglas en inglés de S específico, M mensurable, A alcanzable, R pertinente y T limitado en el tiempo), y están orientados a resultados?

- D) ¿Han sido los objetivos desarrollados con un plan realista para la medición y presentación de informes a lo largo de la vida del proyecto? ¿Cumplen los objetivos las Normas Mínimas del Manual de la Esfera para los sectores abordados?
- E) ¿Es el cronograma de implementación realista y alcanzable?
- F) ¿Se ha realizado un análisis de daño-beneficio y se han diseñado actividades de proyecto para asegurar que el proyecto no contribuya a exacerbar o crear tensiones entre comunidades? ¿Se ha tomado en consideración cómo las actividades del proyecto pueden contribuir a construir la paz/fortalecer comunidades?
- G) ¿Se han tenido en cuenta las cuestiones de género y han sido incorporadas en el diseño del proyecto?
- H) De ser aplicables, ¿se han tomado en consideración cuestiones de protección? ¿Han sido exploradas y abordadas cuestiones de incidencia/políticas y/o solidaridad global?
- I) ¿Incorpora el proyecto recomendaciones de evaluaciones pasadas de proyectos similares?
- J) ¿Se han identificado indicadores de impacto que estén relacionados y midan directamente todos los objetivos del proyecto?
- K) ¿Se han creado indicadores que sean directos, desagregados (por género y por edad donde sea factible), prácticos, confiables, unidimensionales, oportunos y eficaces en función del costo?
- L) Para cada indicador, ¿se han identificado las fuentes de datos, métodos de recolección y frecuencia de recolección que sean factibles y estén dentro de la capacidad de la organización? ¿Ha sido nombrada una parte responsable para cada proceso?
- M) ¿Se han satisfecho las necesidades de información de todos los involucrados?

3. Comentar sobre el sistema de monitoreo y evaluación.

- A) ¿Los procedimientos enumerados indican un plan para el análisis de datos y la divulgación de información que lleven a una mejor toma de decisiones y gestión del programa?
- B) ¿Se remite el proyecto a los indicadores clave del Manual de la Esfera correspondientes a las áreas sectoriales específicas abordadas?
- C) ¿Se ha establecido un sistema que incluya planes para la recolección de información de línea base, información de monitoreo, evaluaciones intermedias para proyectos extensos y un seguimiento evaluativo?
- D) A partir de la propuesta, ¿es aparente que los participantes han estado o estarán involucrados en el estudio de factibilidad, estudio de línea base o recolección y análisis de datos? ¿Están las PRA (Participatory Rapid Appraisals, Evaluaciones Participativas Rápidas), u otras metodologías de evaluación participativa, concebidas, de ser apropiado, para el tamaño, alcance y duración del proyecto?

- 4. Comentar sobre la estructura organizacional y dotación de personal del proyecto.**
- A) ¿Incluye el proyecto suficientes recursos humanos de calidad adecuada para asegurar una implementación exitosa del proyecto?
 - B) ¿Apoya el organigrama adecuadamente las actividades de proyecto concebidas?
- 5. Comentar sobre la construcción de capacidad y participación de la comunidad.**
- A) ¿Apoyan los socios involucrados una toma de decisiones participativa, tienen fuertes vínculos de base, comparten los valores y metas de CRS, demuestran liderazgo, demuestran voluntad para el diálogo?
 - B) ¿Tienen los socios adecuadas habilidades para fomentar la participación participante?
 - C) ¿Es el tamaño del proyecto proporcional a la capacidad gerencial y técnica del socio?
 - D) ¿Apoyará o acrecentará el proyecto las actividades de construcción institucional con el socio existentes o planeadas?
 - E) De ser aplicable, ¿hay planes para fortalecer la capacidad de recaudación de fondos del socio o ayudarlo a diversificar su financiamiento?
 - F) ¿Contribuirán los participantes con fuerza de trabajo, otras contribuciones en especie o dinero en efectivo para la implementación?
 - G) ¿Hay mujeres implicadas en la toma de decisiones, planificación, implementación y evaluación del proyecto? De no ser así, ¿explica el proyecto por qué?
- 6. Comentar sobre la factibilidad y sostenibilidad del proyecto.**
- A) De ser apropiado, ¿se incluyen análisis financieros y económicos y están correctamente calculados?
 - B) De ser aplicable, ¿es la estrategia de sostenibilidad discutida en el proyecto de buena calidad y apropiada a la naturaleza sectorial del proyecto?
- 7. Comentar sobre el impacto negativo potencial del proyecto.**
- A) De ser aplicable, ¿se ha hecho una revisión de impacto ambiental?
 - B) Si se anticipa un posible impacto negativo sobre el medio ambiente, ¿hay acciones adecuadas planificadas para mitigar esto?
 - C) ¿Discute la propuesta adecuadamente cualquier otro impacto negativo potencial, tal como empeoramiento del conflicto, aumento de tensiones en grupos, empeoramiento de la desigualdad de género o aumento de la dependencia?
- 8. Comentar sobre la sección presupuesto del proyecto.**
- A) ¿Cubre el presupuesto todas las actividades del proyecto?
 - B) ¿Son razonables los porcentajes de costos dirigidos a la administración y prestación de servicios directos?
 - C) ¿Las notas presupuestales respaldan las cifras?

- D) ¿Hay un adecuado rubro presupuestal y asignación de recursos para monitoreo y evaluación?
- E) ¿Hay un adecuado rubro presupuestal y asignación de recursos para apoyo técnico?

9. Enumerar las principales fortalezas del proyecto.

10. Enumerar las principales debilidades del proyecto.

11. Dar una calificación general al proyecto.

A = Aprobado (El proyecto cumple con todos los criterios conceptuales, de diseño, técnicos y metodológicos)

B = Condicionalmente aprobado (Los cambios requeridos son menores y no involucran cuestiones críticas tales como concepto, tecnología, diseño o metodología)

C = Enmendar /Reescribir (El proyecto es potencialmente factible, pero requiere modificación sustancial de diseño, tecnología y/o metodología)

D = Rechazado (El proyecto contiene defectos mayores e irremediables o no califica como proyecto de emergencia)

12. Con base en la revisión arriba expuesta, enumere las tres más importantes recomendaciones específicas a considerar en el diseño o revisión del proyecto.

H. Gráfico de Identificación de Lagunas

NECESIDADES/ QUIÉ- NES	ALIMENTOS	ARTÍCULOS NO ALIMENTARIOS	AGUA/ SANEAMIENTO	SEGURIDAD/ PROTECCIÓN	REFUGIO	INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA	SALUD	MEDICINAS
CRS								
MINISTERIOS DEL GOBIERNO								
AGENCIAS DE LA ONU (ej., PMA, ACNUR, etc.)								
ONG 1								
ONG 2								

I. Pautas de CI para Emergencias Mayores

CARITAS INTERNATIONALIS (CI) VALORES y PRINCIPIOS GUÍA, ESTRUCTURAS DE TRABAJO y MECANISMOS de RESPUESTA a EMERGENCIAS MAYORES

Aprobado por el CoEj el 14 de junio de 2001

INTRODUCCIÓN

En un esfuerzo por mejorar la respuesta de la Confederación a las emergencias mayores y para hacerla más inclusiva y en colaboración, el Comité Ejecutivo (CoEj) de 1999 revisó y respaldó las directrices para los nuevos mecanismos preparados por el Secretariado General de CI, que se describen en la parte 2 de este documento. El CoEj formó también una Task Force (con representantes de todas las regiones de CI, el personal interesado del Secretariado de CI, y presidida por el Secretario General de CI) para desarrollar detalladamente los mecanismos, y presentarlos a su reunión de junio de 2001. Este documento – una vez enmendado y aprobado por el CoEj – se distribuirá a todas las organizaciones miembros de CI, para que puedan seguir sus disposiciones.

Hemos de señalar que, incluso después de su aprobación por parte del CoEj, este documento seguirá siendo considerado material de trabajo, permitiendo introducir los cambios necesarios a lo largo del tiempo (supuesto que esos cambios sean aprobados por el Comité de Cooperación Internacional – ICC – para emergencias).

i) Definición de catástrofe

En el contexto de este documento, se define una catástrofe como una situación donde el número de pérdidas de vidas humanas es alto, así como el sufrimiento humano y la aflicción. Así mismo, los daños materiales son a gran escala, incluyendo los daños ambientales. Se trata de una situación que no puede ser manejada por los miembros afectados y requiere la asistencia de otros.

ii) Planteamiento de este documento

Este documento está dividido en dos partes – valores y principios guía, y estructuras de trabajo de CI para responder a las emergencias mayores. El documento original es en inglés, con traducciones en francés y español. Sin embargo, por cuestiones prácticas, las siglas de los nuevos mecanismos, como por ejemplo ERST, ICC, permanecerán en la lengua original también en los documentos traducidos.

1. VALORES y PRINCIPIOS GUÍA

1.1 Mandato moral

- a) Como red global de organizaciones humanitarias católicas, CI tiene el mandato moral de responder a las necesidades de los damnificados por una catástrofe.
- b) Toda ayuda de una organización miembro debe tener como gran prioridad la defensa de la dignidad humana y la promoción de los más pobres. También debe promover la respuesta de la Iglesia local hacia el conjunto de la sociedad civil, sea o no cristiana.
- c) Todas las OO.MM. de CI están obligadas a regirse por el Código de Conducta, la Carta Humanitaria y los Estándares Mínimos del proyecto de Esfera, la equidad de género y otras consideraciones.

1.2 Solidaridad y mutualidad

- a) La adhesión de la Confederación CI a la caridad cristiana y los principios de solidaridad de la doctrina social católica se refiere no sólo al aspecto financiero, sino también al acompañamiento de la Iglesia y de Caritas, el diálogo, la defensa, la construcción de la paz y la reconciliación, así como a la capacitación.
- b) Todas las OO.MM. de CI honrarán y practicarán un principio de mutualidad. La mutualidad está vinculada a la solidaridad, porque nos exige reconocer y respetar los recursos y talentos que todas las OO.MM. de CI pueden ofrecer. Cuando éstas se unen en un esfuerzo concertado, el resultado es una mejor respuesta a los necesitados, o sea más eficaz y eficiente.
- c) En las situaciones en las que Caritas y la Iglesia del país afectado sean capaces de responder, puede existir la necesidad que otras OO.MM. manifiesten la solidaridad de sus sostenedores y miembros, mediante la presencia física en el lugar de la crisis, y se les debería conceder esa posibilidad.

1.3 Subsidiaridad

- a) Toda la asistencia otorgada por una Organización Miembro a un país determinado ha de basarse en un diálogo preliminar con la Organización Miembro de ese país, y ha de ser seguida de un continuo intercambio de información.
- b) CI respetará el principio de la autonomía local en todas las actividades a nivel local, encontrando al mismo tiempo ocasiones de ayuda para que toda la Confederación trabaje unida de manera eficaz y armoniosa, buscando cumplir la misión común.
- c) Las OO.MM. de CI se comprometen a escuchar, acompañar y trabajar con Caritas y la Iglesia local en espíritu de cooperación. Las OO.MM. de CI siempre deben tener en cuenta la cultura local y otros elementos relevantes.

1.4 Cooperación y custodia

- a) Las relaciones de CI a nivel global, especialmente las que involucran la transferencia de recursos, deben estar basadas en el respeto mutuo, confianza y buena voluntad. La cooperación implica un compromiso a largo plazo con objetivos convenidos, basado en valores, estrategias e información compartidos. También debe caracterizarse por el aprovechamiento y la planificación conjunta, demostrando ambas partes transparencia y responsabilidad y una auténtica apertura y sensibilidad a las necesidades, sentimientos, destreza, experiencia y sabiduría de los demás.

- b) CI cuidará de los recursos que se nos han confiado de un modo eficaz y efectivo, siendo consciente de que estamos obligados a comportarnos en todo momento de un modo transparente y responsable – frente a los pobres, la Iglesia, y unos con otros.

2. ESTRUCTURAS de TRABAJO de CI para RESPONDER a las EMERGENCIAS MAYORES

2.1 En el plano de la Confederación

El Secretariado General de CI es responsable de la movilización y coordinación de la respuesta de las OO.MM. de CI a las emergencias mayores, así como del suministro de la cobertura financiera para esta respuesta. El Departamento de Cooperación Internacional del Secretariado General de CI trabaja en estrecha colaboración con las estructuras, tanto nacionales como regionales, para asumir estas tareas, e involucra a todos los departamentos interesados del Secretariado General de CI (Servicios Regionales, Asuntos Mundiales [Incidencia] y Comunicaciones) al responder a las emergencias mayores.

2.2 En el plano regional

Las estructuras regionales de CI trabajan en estrecha colaboración con sus miembros individuales para responder a las emergencias mayores, de manera que cada región trabaja en coordinación con el Secretariado General de CI. Aunque todas las regiones de CI están desarrollando sus propias estructuras de trabajo para responder a las catástrofes, según el espíritu de regionalización delineado por la XVI Asamblea General de CI, es urgente ahora acelerar este proceso para optimizar la utilización de los recursos regionales, tanto humanos como materiales.

2.3 COMITÉ DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (ICC) PARA EMERGENCIAS

El ICC es un instrumento de la Confederación que se encarga del acceso de la Confederación a las emergencias mayores. Evalúa críticamente los mecanismos establecidos por el Secretariado General de CI para responder a las emergencias mayores y es árbitro en caso de discrepancias.

2.3.1 Propósito del ICC

- a) Hacer que la respuesta de la Confederación sea más inclusiva y representativa
- b) Enfocar asuntos críticos para una respuesta eficaz a las emergencias mayores, o sea, evaluar y asesorar sobre el enfoque de la respuesta a las emergencias mayores
- c) Actuar como árbitro en caso de desacuerdos
- d) Mejorar la calidad de los programas de emergencia de CI, promoviendo un sentido más amplio de apropiación y una comprensión de las normas pertinentes a la respuesta de CI a las emergencias mayores, p.e., los estándares mínimos en finanzas de CI y “Esfera”.
- e) Preparar y seguir situaciones que deteriorándose podrían convertirse en serias crisis.

2.3.2 Mandato del ICC

El mandato es conferido por el CoEj para un período de tres años, que puede ser renovado.

2.3.3 Composición del ICC

- a) Un representante debidamente cualificado de cada región de la Confederación, elegido por las comisiones regionales, respetando un equilibrio de género
- b) El Secretario General de CI
- c) Personal interesado del Secretariado General de CI

Nota: El perfil y funcionamiento del ICC se debe basar en el documento del CoEj “Revisión de los mecanismos de trabajo Caritas Internationalis - Introducción sobre los grupos de trabajo y de estudio”.

2.3.4 Organización del ICC y método de trabajo

- a) La primera reunión del ICC será convocada por el Secretario General de CI, mientras que las reuniones sucesivas serán convocadas por el Secretario General de CI, en colaboración con el presidente del ICC.

Tanto la gestión como el trabajo en el ICC será de forma participatoria, teniendo siempre presentes los principios de cooperación fraterna de Caritas.

- b) El presidente del ICC será elegido en la primera reunión del ICC y será ratificado por el Buró del CI. Él/ella será responsable de convocar las reuniones (junto con el Secretario General de CI), de preparar su agenda y seguimiento ulterior, organización de teleconferencias, etc.
- c) El ICC debería reunirse no menos de dos veces al año durante los primeros tres años. Durante el primer mandato, sin embargo, luego de establecer cada mecanismo de CI para responder a emergencias mayores se debería realizar una evaluación. Tales evaluaciones se pueden realizar por medio de teleconferencias, correo electrónico o reuniones.
- d) El Departamento de Cooperación Internacional del Secretariado General de CI proporciona apoyo administrativo al Comité.

2.3.5 Financiación del ICC

Los costes del ICC (gastos relacionados con las reuniones o contratación de asesores) serán cubiertos por el presupuesto de CI, en el cual se tendrán que adoptar las disposiciones necesarias.

2.4 EQUIPO DE APOYO A LA RESPUESTA DE EMERGENCIA (ERST)

2.4.1 Definición del ERST

El ERST es un mecanismo de gestión de crisis y sirve para expresar la solidaridad de la Confederación con las personas afectadas y con su miembro local, para asegurar un inicio oportuno y eficaz de la respuesta de la Confederación de CI ante una emergencia mayor e informar de ella a la red, a través del Secretariado General de CI.

El ERST es un equipo operativo a corto plazo, que responde a una variedad de necesidades durante las primeras 6 semanas de una emergencia. Es un instrumento de la Confederación que responde al Secretariado General de CI. En su nombramiento, una consideración primaria es la competencia de los miembros del ERST para realizar un trabajo profesional con prontitud.

Consultando con la Iglesia local del país afectado, y con su consenso, debería formarse un ERST en la fase inicial de toda emergencia importante, para proporcionar información precisa y oportuna, y facilitar decisiones coordinadas sobre orientaciones futuras.

2.4.2 Mandato del ERST

El mandato es conferido formalmente por el Secretario General de CI por un período de hasta 6 semanas, que puede ser renovable.

2.4.3 Tareas del ERST

Las tareas del ERST varían según el tipo de crisis, estructura y capacidad local de Caritas y la Iglesia, así como según el contexto político y religioso. La “Fase ERST” (o “Fase de Salvación”) se caracteriza por una respuesta inmediata a las necesidades agudas, y apunta, entre otras cosas, a:

- a) Realizar una evaluación inicial de la catástrofe con vistas a establecer la respuesta de la Confederación.
- b) Establecer una visión conjunta de la respuesta de Caritas y la Iglesia nacional hasta la fecha.
- c) Desarrollar una rápida llamada de emergencia (SOA), de gran impacto, para cubrir las necesidades inmediatas.
- d) Comprender el contexto de la Iglesia local y Caritas local y realizar este análisis *in situ*.
- e) Preparar informes de la situación, completos y regulares, para la red de CI que incluyan análisis sociales y políticos, e informen a las OO.MM. de CI a través del Secretariado General de CI.
- f) Proporcionar artículos y fotografías para distribuir a los medios de comunicación, así como material relevante para declaraciones de intercesión, y apoyar a la Caritas en su acogida a los periodistas y representantes de los medios de comunicación.
- g) Evaluar la capacidad de la Caritas afectada para responder.
- h) Establecer contactos con otras organizaciones (especialmente de la ONU) y ONG presentes en el terreno.

- i) Establecer contactos con las pertinentes embajadas (incluyendo la Nunciatura) y los representantes en el país de potenciales donantes institucionales.
- j) Desarrollar una base de datos de emergencia sobre las OO.MM. de CI y otras organizaciones católicas que trabajen en el país, con el fin de permitir al ERST el desarrollo de un plan de acción completo.
La información en la base de datos sobre cada OM de CI/organización católica del país afectado debería incluir los siguientes elementos:
 - nivel de preparación o experiencia previa con emergencias;
 - respuesta por parte de la opinión pública a su presencia y actividad;
 - disponibilidad de equipos y logística;
 - cuestiones aduaneras y de impuestos;
 - utilización de fax y teléfonos vía satélite;
 - acceso a Internet.
- k) Iniciar a plantearse, con la Iglesia y Caritas locales, las sucesivas acciones a realizar, y acordar recomendaciones para el rumbo que debe tomar el apoyo futuro de la Confederación CI, incluyendo la posible formación de un mecanismo de apoyo y coordinación como el Equipo Solidario para la Cooperación de Emergencia (STEP), una organización de enlace, asistencia técnica, asesoría, etc.
- l) Participar en teleconferencias organizadas por CI sobre las catástrofes.
- m) Realizar una autoevaluación al final de la misión, si fuera oportuno.
- n) Evaluar las necesidades logísticas.

Todas las tareas arriba mencionadas se realizarán **en colaboración con la Caritas local, en espíritu de colaboración y mutualidad.**

2.4.4 Activación del ERST

Después de recibir la información sobre una emergencia mayor, enviada por la Caritas del país afectado, otras OO.MM., o los medios de comunicación, el Secretario General de CI – después de haber contactado a la Caritas del país afectado – tendrá derecho de enviar en misión, al lugar siniestrado, a un representante de la Confederación como muestra de solidaridad. Tras ulteriores consultas con la Caritas e Iglesia local del país afectado, el Secretario General de CI decidirá si se ha de activar una misión ERST.

La solicitud de un ERST también puede ser comunicada al Secretario General de CI por cualquier miembro de Caritas o estructura regional de la Confederación, o bien por una estructura de emergencia de la red CI. **Criterios** para la activación de un ERST:

- a) Magnitud del desastre
- b) Contexto político y religioso
- c) Contexto de la Iglesia y Caritas
- d) Capacidad de la Iglesia y Caritas
- e) Exigencias de las bases en los países de las OO.MM. de CI
- f) Complementariedad con otras organizaciones interesadas.

La decisión de activar un ERST la toma el Secretario General de CI, o responsable encargado del Secretariado General – tras consultar a la Caritas del país afectado – **dentro de las ocho (8) horas** de la llegada de la solicitud original o haber recibido la información pertinente.

La composición del ERST se basa en una conversación telefónica entre el Secretario General, el responsable encargado o interesado de CI y las organizaciones participantes en la mayoría de las misiones ERST, a saber, la Caritas del país afectado y/o algunas OO.MM. de CI presentes en el país afectado, el representante regional relevante, la Task Force de Emergencias de Caritas Europa y CRS. Los miembros del equipo deberán hacer todo lo posible para **llegar a la zona afectada tan pronto como sea posible** (dentro de las 48 horas del anuncio de la emergencia, si es factible).

2.4.5 Criterios de selección para los miembros del ERST

Puesto que el ERST es un equipo operativo a corto plazo, debe estar compuesto por profesionales que posean la experiencia técnica necesaria, conocimientos del país y región, así como sensibilidad religiosa, combinados con conocimientos sobre la Confederación de CI y la Iglesia. Lo ideal sería que el equipo estuviera equilibrado en términos de género y contara con miembros de las siguientes **competencias**:

- a) Competencia en gestión de programas y amplia experiencia en emergencias
- b) Competencias técnicas relevantes para las emergencias
- c) Buena competencia en relaciones públicas e interpersonales
- d) Competencia en comunicaciones y uso de ordenadores
- e) Conciencia de los principios de la cooperación Caritas
- f) Familiaridad con el contexto y cultura locales
- g) Sensibilidad religiosa y conocimiento de la Iglesia católica y su papel en las emergencias y el desarrollo
- h) Conocimiento de los idiomas necesarios
- i) Libertad de movimiento (visados, pasaporte, vacunas, etc.).

2.4.6 Composición de un ERST

La composición y envío de un ERST es **confirmada** por el Secretario General de CI durante una teleconferencia iniciada por el Secretariado General de CI con la organización miembro de CI del país afectado, la Task Force de Emergencias de Caritas Europa, CRS y los coordinadores o miembros regionales interesados. Al mismo tiempo, el Secretario General de CI puede nombrar a un representante de la Confederación de CI para integrarse en el ERST. El representante puede no ser empleado del Secretariado General de CI.

En este contexto, las regiones de CI deben desarrollar sus propias **bases de datos** de expertos y mantenerlas actualizadas. Los expertos del ERST deben ser escogidos por la región, ser empleados de una OM de CI, y estar dispuestos a partir inmediatamente.

Es **imperativo** que la **Caritas y/o la Iglesia local del país afectado esté representada en el ERST**. De no ser así, la organización miembro local o Conferencia Episcopal deberán nombrar a una persona para mantener el contacto con el ERST.

2.4.7 Organización del ERST

a) Jefe del ERST

El jefe del ERST debe ser identificado y nombrado por el Secretario General de CI **antes** de que el equipo llegue a la zona del desastre o Caritas del país afectado. El nombramiento debe hacerse en base a la experiencia o información disponibles en el Secretariado General de CI. El jefe del ERST es responsable de la distribución del trabajo dentro del equipo, cumplimiento de plazos, etc. y actuará de forma participativa.

b) Relación de responsabilidad

El jefe es responsable en última instancia ante el Secretario General de CI que asegurará que se informe adecuadamente a todas las OO.MM. de CI. Los miembros del ERST responden al jefe del mismo, aunque se debe utilizar un enfoque participativo en la dirección del equipo.

2.4.8 Financiación del ERST

Se establecerá un fondo en el Secretariado General de CI para sostener a los ERST. El fondo será reaprovisionado mediante las SOA sucesivas. Se solicitará la contribución de instituciones donantes por medio de las organizaciones miembro interesadas de CI.

2.4.9 Evaluación del ERST

El ICC evaluará el trabajo del ERST y revisará la autoevaluación del mismo, si fuera pertinente.

2.4.10 Fase preparatoria del ERST

a) Información previa

El ERST será informado del contexto de Caritas y la Iglesia del país afectado. Esta información deberá ser proporcionada por la OM afectada de CI, por el Secretariado General de CI, por precedentes “organizaciones de enlace” (si las hubiera), por medio de teleconferencias con fuentes informadas o una combinación de estos medios.

b) Normas

Para asegurar un método común, el respeto de las normas internacionales sobre la calidad y volumen de la asistencia, y no provocar conflictos, los miembros de ERST deberían estar familiarizados con las normas humanitarias en general y, concretamente, con el Manual de Esfera. Todos los miembros del ERST deberían llevar consigo el Manual de Esfera a la misión y lo ideal sería que estuvieran también adiestrados en su utilización. Por encima de todo, al aplicar las normas habría que tener en cuenta la preocupación por la dignidad humana, la justicia y la solidaridad.

c) Factores de notoriedad

El ERST debería llevar y utilizar artículos de identificación de la red Caritas, como camisetas, brazaletes, calcomanías, gorras, etc., si ello no afecta la sensibilidad local, conforme al criterio de la Caritas interesada. La recomendación con respecto a las potenciales sensibilidades y riesgos para el ERST deberían ser fruto de la evaluación política y comprensión del país en cuestión, realizada por la región respectiva de CI y deberá incluirse en la información previa proporcionada al ERST.

2.5 Seguimiento posterior de las emergencias

Hacia el final de las tareas del ERST, durante la fase aguda de una emergencia mayor, Caritas y la Iglesia local – consultando con el ERST y el Secretariado General de CI – deberán decidir acerca de la necesidad de un seguimiento posterior del apoyo por parte de la Confederación. En caso de que no se logre llegar a un acuerdo en este diálogo, el Secretario General toma una decisión según el interés de la población afectada, luego de amplias consultas, especialmente con la Iglesia/Caritas local. El mecanismo para el apoyo del seguimiento posterior puede tomar una o varias de las siguientes formas:

- a) Asesoría a corto plazo (asistencia técnica y/o capacitación)
- b) Equipo Solidario para la Cooperación en Emergencias (STEP)
- c) Organización de enlace (el concepto será revisado este año y deberá ajustarse a esa revisión)
- d) Visitas periódicas por parte de las OO.MM. de CI
- e) Otros puntos (o una combinación de los anteriores).

El mecanismo seleccionado ha de ser flexible y sencillo, así como adecuado a las circunstancias de la emergencia individual y situación de la Caritas local. Ésta es una etapa crítica para demostrar los grandes beneficios del principio de la mutualidad, y el mecanismo elegido tendrá que proporcionar una oportunidad singular para que todos los miembros interesados de CI y otras organizaciones católicas participen activamente en la respuesta, de manera coordinada y en colaboración. El resultado del diálogo arriba mencionado ha de asegurar que a las OO.MM. interesadas de CI se les conceda verdaderamente esta oportunidad. Se espera que todas las OO.MM. respeten el mecanismo.

2.5.1 EQUIPO SOLIDARIO para la COOPERACIÓN en EMERGENCIAS (STEP)

En general el STEP debería ser una excepción en lugar de la regla en la respuesta de la Confederación a las emergencias mayores. Se establece para completar determinadas tareas, tal como la conclusión de un plan de rehabilitación/desarrollo a más largo plazo y de solicitudes de financiación, el cumplimiento de las condiciones de financiación, la capacitación institucional, y oportunidades para expresar la solidaridad y la mutualidad. Aunque el STEP será en la mayoría de los casos un solo equipo operativo, puede haber situaciones en las que diferentes OO.MM. asuman partes del plan general para implementarlas como miembros de CI, en lugar de hacerlo como individuos asignados para trabajar dentro de la estructura de Caritas en el país afectado. Se espera de estos

miembros que coordinen su actividad en estrecha colaboración con el STEP o la Caritas local.

Lo ideal sería que el STEP (o por lo menos algunos de sus miembros) llegara al país afectado antes de la partida del ERST, para asegurar la continuidad mediante el traslapo. También es posible que algunos de los miembros del ERST se unan al STEP.

2.5.2 Mandato del STEP

El mandato es conferido formalmente por el Secretario General de CI, según el resultado del diálogo sobre el tipo del seguimiento posterior que se menciona arriba, por un período de hasta 6 meses, que puede ser renovable.

2.5.2 Tareas del STEP

Según las circunstancias y especialmente las necesidades manifestadas por la Caritas del país afectado y las OO.MM. interesadas, las tareas del STEP pueden ser las siguientes:

- a) trabajar con Caritas y la Iglesia afectadas en la aplicación de programas de emergencia y rehabilitación;
- b) asistir a Caritas y la Iglesia del país afectado, según el espíritu de cooperación de Caritas en el desarrollo de planes (“marco de actividades”) para el futuro que incluyan asuntos estratégicos, de planificación e intercesión, así como de reconciliación y justicia. Estos planes (o sus componentes) podrían ser lanzados ya sea en la forma de una SOA, o se podrían someter a las OO.MM. individuales de CI, para que asuman directamente la responsabilidad o la financiación;
- c) coordinar y asistir en los proyectos que resulten del precedente punto;
- d) proporcionar regularmente informes a las diversas partes interesadas y las OO.MM. de CI a través del Secretariado General de CI, incluyendo información acerca de todas las intervenciones de las OO.MM. de CI e instituciones católicas;
- e) asistir al personal de Caritas y la Iglesia en la capacitación y fortalecimiento de las estructuras administrativas;
- f) participar en las actividades de coordinación entre las organizaciones;
- g) asegurar que se cumplan las normas profesionales, o sea, los Estándares mínimos en finanzas de CI, el Código de Conducta, y el proyecto Esfera, en todo el programa;
- h) asegurar la coordinación de donantes, incluyendo sugerencias sobre el acceso a donaciones institucionales (basándose en los contactos locales con ECHO, OFDA, MAP, etc.) y otros.

2.5.4 Composición del STEP

a) *Competencias exigidas*

En colaboración con Caritas y la Iglesia del país afectado, el ERST identificará las competencias necesarias para los miembros del STEP, dependiendo de las tareas del mismo grupo, y preparará los perfiles de competencias.

b) Selección del equipo

Los perfiles de competencias serán enviados al Secretario General de CI para ser distribuidos a todas las OO.MM. de CI para que se pueda formar un equipo multinacional. Los nombramientos por parte de las OO.MM. de CI serán aprobados por el Secretario General de CI, en consulta con la Caritas del país afectado.

2.5.5 Organización del STEP

a) Jefe del STEP

La Caritas del país afectado denomina a uno de los miembros seleccionados del STEP, para que administre el trabajo del equipo y al cual responderán los miembros del mismo.

b) Relación de responsabilidad

El jefe del equipo responde ante la dirección de la Caritas del país afectado.

2.5.6 Financiación del STEP

Se establecerá un fondo en el Secretariado General de CI, para sostener el STEP, que será reaprovisionado mediante las SOA sucesivas.

INFORME DE ACTIVIDAD SOA INFORMACIÓN REQUERIDA

1. Breve panorama de la situación de emergencia.
2. Actualización de programa: Estado de cada intervención, dificultades en la implementación. Describir los sistemas de gestión y coordinación usados. Lecciones aprendidas. Planes y prioridades para acciones futuras.
3. Beneficiarios: número, género/edad y tipo de suministro/servicios
4. ¿Cuál es la logística del programa, incluyendo equipos, almacenamiento, transporte y despacho aduanero?
5. ¿Cuáles son las operaciones pertinentes de otras agencias del gobierno/ONGs/ONU?
6. Participación de Caritas en estructuras de coordinación, incluyendo agencias del gobierno/ONGs/ONU?
7. ¿Hay participación de Caritas en estructuras de coordinación, incluyendo agencias del gobierno/ONGs(ONU)?
8. Sistemas de monitoreo usados (informes, viajes de campo, auditoría, etc.)
9. a. Estado de financiamiento del SOA (prometido vs. recibido, tasa de gasto - si hubiese reporte provisional)
b. Contribuciones bilaterales relacionadas con el desastre, pero no canalizadas vía SOA.
10. Evaluación. Estado de los planes, cronograma, estimados de costo.
11. Otras importantes consideraciones. Describir si algunas de las siguientes cuestiones han sido incorporadas en su programa: Género, Normas Mínimas en Respuesta a Desastres del Proyecto Esfera, Otras cuestiones de significancia para el país afectado.

El informe debe tener una página de presentación con la siguiente información:

- ❖ Nombre de la organización y persona de contacto
- ❖ SOA en cuestión
- ❖ Periodo de presentación del informe

J. Formatos de informes de situación de CRS

Los informes de situación proporcionan información esencial sobre situaciones de emergencia para uso de la agencia. Por ejemplo, la información contenida en los informes de situación pueden ser usados por los ejecutivos para discutir las perspectivas y operaciones de CRS con los medios de comunicación, por los equipos regionales para apoyar las operaciones de campo, por la Web Unit para preparar actualizaciones para la intranet de CRS y por Fundraising para preparar materiales para campañas.

Para emergencias de aparición rápida, los informes de situación deben ser preparados según las pautas abajo expuestas y presentadas a la Sede Central dentro de 48 horas. La presentación oportuna de los informes de situación que siguen el formato de la agencia es monitoreada como un indicador clave para el objetivo del plan estratégico de la agencia de mejorar la respuesta de emergencia.

I. **Actualización de situación**

A. Propósito

El propósito de una “Actualización de situación” es proporcionar información sucinta y oportuna sobre situaciones de emergencia “calientes” o situaciones de crisis inminente, generalmente a gran escala, incluyendo entornos considerados de “alto riesgo”. La actualización de situación pretende informar las decisiones de gestión interna sobre cuestiones estratégicas referidas a la presencia de CRS, seguridad del personal, inversión y apoyo programático, e incidencia externa y recaudación de fondos.

B. Quién presenta

Las actualizaciones de situación deben ser proporcionadas por los programas país en que las situaciones están cambiando rápidamente y son inestables, y/o cuando la ocurrencia de eventos críticos que impactan significativamente a las poblaciones vulnerables, el entorno operativo y el trabajo de CRS es más frecuente que lo normal para dicho país o área.

C. Distribución

1. CRS/HQ (EGE, Líder de Equipo Regional. Los Líderes de Equipo son responsables de informar a otros departamentos según se solicite o requiera.)
2. Director(a) regional
3. Equipo de Respuesta de Emergencia (HQ y Nairobi)
4. Otros que se considere apropiado: socios de programa, aliados estratégicos, donantes actuales y potenciales

D. Periodo de presentación

El énfasis está en la oportunidad. Las actualizaciones deben ser emitidas sobre la base de su necesidad, pero semanalmente como mínimo. Con el tiempo, puede ser apropiado dejar las Actualizaciones y sólo presentar Sitreps (informes de situación) sobre una base menos frecuente, o el/la representante de país puede decidir prepararlas sólo de manera incidental cuando, en su opinión, la información debe ser divulgada inmediatamente o más frecuentemente que los Sitreps.

E. Contenido

El énfasis está en su carácter sucinto: nueva información crucial y cuestiones claves — generalmente relacionadas con condiciones políticas/de seguridad, eventos críticos, poblaciones afectadas y sus movimientos y condiciones, seguridad y moral del personal— que pueden requerir acción inmediata o preparación inmediata para acción futura. La información confidencial debe especificarse como tal.

F. Formato

Las actualizaciones pueden ser enviadas por el programa país mediante email, fax o teléfono (cuando la información sea documentada por un miembro del equipo regional). Debe indicarse el autor o fuente de la información.

II. Informe de situación (SITREP)

A. Propósito

El propósito de un “Sitrep” es proporcionar amplia información y análisis detallados de eventos, condiciones y el entorno operativo en situaciones de emergencia (o emergencia potencial) sobre una base regular a una amplia audiencia dentro y fuera de CRS. El Sitrep proporciona más detalle y percepción de la respuesta y actividades efectivas y potenciales de CRS, y las respuestas y actividades de otras agencias, a los departamentos de CRS/HQ, socios de programa y donantes efectivos y potenciales. El Sitrep informa las decisiones de gestión internas, incluyendo las pertinentes a programación, incidencia externa y recaudación de fondos.

B. Quién presenta

Los Sitreps deben ser proporcionados por los programas país que: 1) hayan experimentado o estén experimentando desastres naturales o por acción humana a los que CRS y/o socios están respondiendo, 2) hayan sido calificados como entornos de riesgo “alto” o “moderado” por el EGE, 3) hayan sido calificados como “emergencia” por el Gobierno de EEUU y/o las Naciones Unidas.

C. Distribución

1. CRS/HQ, (EGE, Líder de Equipo Regional, ERE HQ y Nairobi)
2. Director regional
3. Caritas Internationalis y socios de CIDSE según sea aplicable
4. Aliados estratégicos pertinentes, socios locales e internacionales y donantes
5. Otras partes externas interesadas según sea apropiado (v.g., Interaction, ICVA, etc.)

D. Periodo de presentación

Mensualmente como mínimo durante la fase crítica de la crisis, y más frecuentemente si lo considera apropiado el representante en el país o a medida que se necesite por demandas de información de otras partes de la Agencia, donantes o aliados estratégicos. A medida que la fase crítica haga la transición a mayor estabilidad o recuperación, los Sitreps pueden requerirse menos frecuentemente.

E. Contenido

Se recalca que la información confidencial o delicada debe ser enviada dentro de sobre separado. Lo que sigue es un esquema sugerido.

- Información introductoria
 1. Programa país
 2. Número de Sitrep
 3. Fechas cubiertas por el informe (los Sitreps deben ser emitidos normalmente a intervalos regulares.
 4. Autor
- Puntos saltantes
- Panorama
- A. Situación política/de seguridad (sólo emergencias por conflictos)**

Describir cambios en la situación político-militar. El énfasis debe estar en:

1. Análisis general o informe de cambios en el conflicto y la situación política nacionalmente.
2. Cambios que indiquen o puedan indicar más violencia. Describir incidentes violentos en CRS, lugares de distribución y puntos de intervención. Hacer ver cambios significativos en despliegues de tropas y/o recursos de las facciones que puedan sugerir futuros incidentes violentos en dichos lugares. Describir acciones que se estén tomando para reducir riesgos al personal y bienes de CRS.
3. Cambios que afecten o puedan afectar la paz. Estos incluyen reuniones entre facciones, conversaciones de paz, colaboración, disminución de la capacidad o voluntad de un grupo para luchar.

y/o situación de desastre natural (sólo desastres naturales)

Describir cambios en el entorno relativo al desastre. El énfasis debe estar en:

1. Análisis general sobre cambios en condiciones de sequía/inundación/terremoto.
2. Cambios que indiquen o puedan indicar empeoramiento de condiciones o sus efectos.
3. Cambios que indiquen o puedan indicar mejora en las condiciones o sus efectos.

B. Poblaciones afectadas

Incluir información sobre lugares y cifras de poblaciones afectadas, incluyendo el cambio porcentual desde el último Sitrep. De ser posible, incluir porcentajes de población según género, edad (niño, adulto, mayor) y condición familiar (no acompañados/en familias).

En el texto, describir:

1. Movimientos de población desde el último sitrep, cuando sea apropiado: quiénes se mudaron, de dónde a dónde, en qué cifras.
 2. El carácter de la población afectada: origen, rasgos pertinentes (v.g., grupo étnico, religión, habilidades).
 3. Condiciones de vida de la población afectada: dado por sector de ser posible (v.g.,
1) acceso/disponibilidad alimentarios: número moderada y gravemente malnutrido,
2) salud: niveles de mortalidad, incidencia de males epidémicos).
 4. El pronóstico de su movimiento, si hay alguna probabilidad.
- Las fuentes de información cuantitativa, si las hubiera, deben ser identificadas.

Indicar si CRS está trabajando con estas poblaciones y de ser así, a cuántas se está llegando. En el texto, describir condiciones que impidan la inclusión de otros en el programa. Esto debe incluir un resumen de los viajes sobre el terreno hechos a nuevos emplazamientos de población.

C. Socios locales e internacionales

Describir toda evolución significativa en los acontecimientos en relación con los socios locales e internacionales y/o su capacidad para llevar adelante el programa en la medida en que fue desarrollado en conjunto. Declarar si se está considerando sumar o separar socios y por qué. Describir los socios potenciales en términos de su pertinencia para la emergencia y su capacidad para llevar adelante programas en cooperación.

Asimismo, describir las relaciones con funcionarios de la Iglesia, incluyendo el representante del Vaticano y el jefe de la conferencia episcopal.

D. Programación

Resumir los avances en la programación por sector (v.g., seguridad alimentaria, salud, agua/saneamiento, construcción de la paz) y tema (v.g., respuesta a cuestiones de género, construcción de capacidad, solidez ambiental). Relacionar la actividad sectorial con el resumen de las condiciones de vida enumeradas arriba. Los avances podrían incluir la conclusión de evaluaciones, visitas de implementación/monitoreo, y/o evaluaciones realizadas durante el periodo de presentación de informes. Resumir las conclusiones alcanzadas durante estas actividades. Describir problemas encontrados, si los hubiera, y acciones que se estén tomando para abordarlos. Esto debe incluir escasez de recursos, incluyendo llamamientos planificados a donantes, de ser apropiado. Presentar un esquema de las nuevas opciones de programación.

Incluir información, si la hubiera, sobre estado del proyecto, con el nombre y número de proyectos, niveles de financiamiento y periodo de tiempo. Esta lista puede ser seguir usándose y actualizándose entre informes.

E. Logística

Incluir información sobre actividades de programa según lugar y producto, con cambios porcentuales desde el último Sitrep. En el texto, describir problemas encontrados o anticipados y acciones que se estén tomando para abordarlos.

F. Coordinación

1. Resumir resultados de reuniones de coordinación regulares.
2. Enumerar organizaciones multilaterales y/u ONGs que estén ingresando o estén dejando el país, y dar razones para esto último, de ser aplicable. Describir cambios significativos que se estén produciendo en otras agencias cuyo trabajo podría afectar los programas y planes de CRS para coordinar con ellas.
3. Describir todo cambio en las políticas gubernamentales no señalado arriba que pudiera afectar significativamente los programas de CRS.
4. Describir y adjuntar toda cobertura de prensa que mencione a CRS o miembros de su personal.
5. Incluir información sobre los principales actores locales que tengan alguna relación con CRS: socios, funcionarios de la Iglesia, etc.

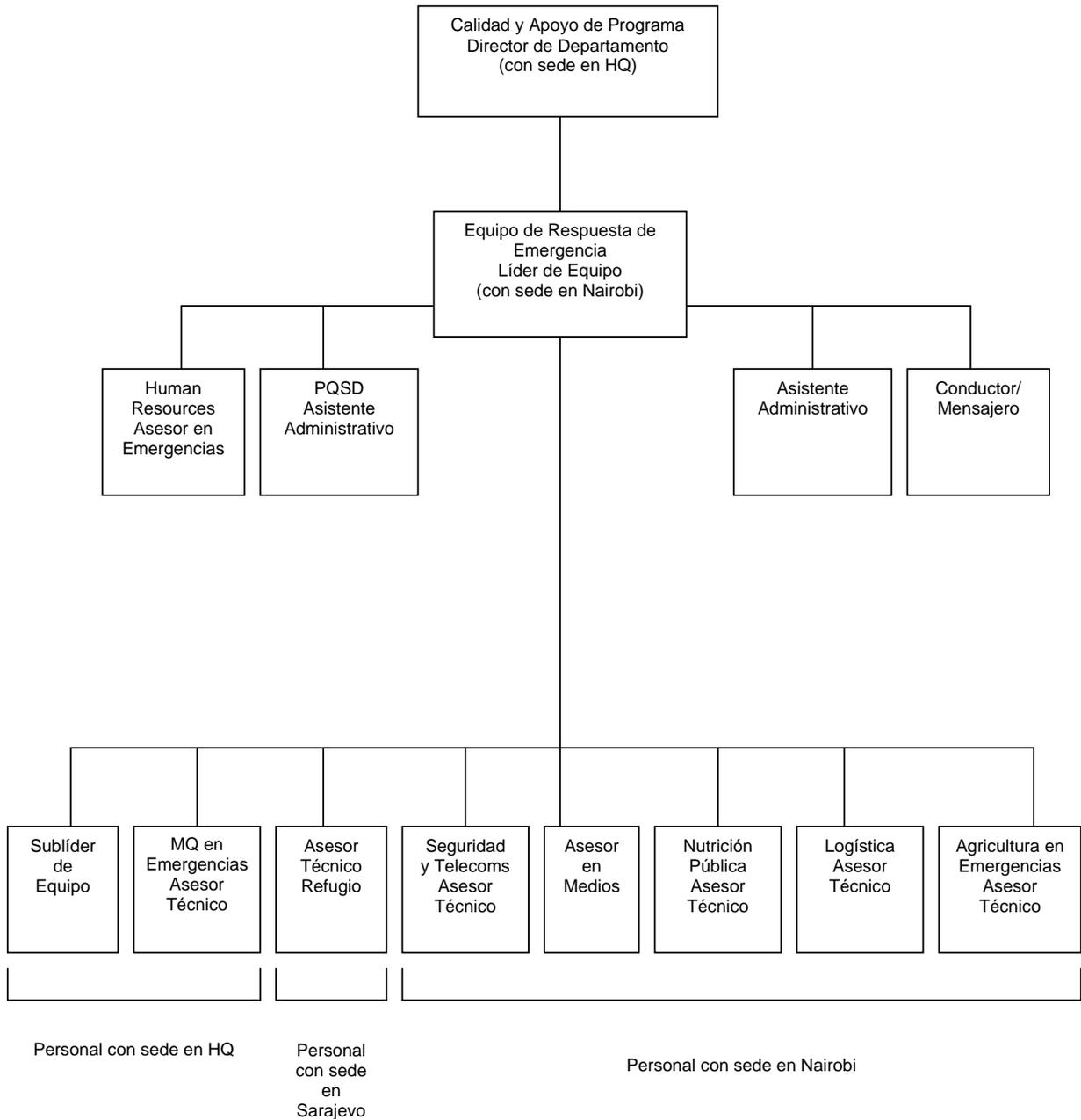
G. Personal de CRS

Hacer notar todo cambio en el personal profesional desde el último Sitrep, incluyendo razones para retiros y responsabilidades planificadas de los recién llegados.

H. Información pública

Incluir toda información y/o citas que puedan ser utilizadas por la Web Unit y Communications para consumo público.

K. Organigrama del Equipo de Respuesta de Emergencia



L. Lista de Verificación de Respuesta de Emergencia para Gerentes

El/la Representante en el País (RP) y el/la Directora(a) Regional (DR) proporcionan información de alerta precoz a los Equipos Regionales/Baltimore y ERE/Baltimore e incluyen una indicación de la magnitud de la emergencia y respuesta potencial de CRS (véase el formato de Informe de Situación en el Anexo J)

Los Equipos Regionales, como principales puntos de contacto de HQ con el trabajo de campo, mantienen al EGE y al ERE informados con una apreciación de la situación.

Si la evacuación es una posibilidad, los Equipos Regionales están en contacto directo con el EGE (véase la Lista de Verificación de Evacuación de Emergencia en las Pautas de Seguridad del Personal de CRS).

El/la RP y el/la DR solicitan fondos iniciales directamente del EGE si se requiere inmediatamente para lanzar una respuesta a gran escala y/o de alto perfil.

Las solicitudes de fondos de origen privado no designados con base en una propuesta son enviadas al ERE/HQ para su revisión y recomendación (véase el diagrama de proceso de revisión en Sección III.B)

El ERE/HQ llama a una reunión del Grupo de Trabajo de Respuesta de Emergencia (ERWG) para proporcionar una actualización de la situación y aclarar los roles y responsabilidades de HQ (véase el Protocolo ERWG en Sección III.C)

Las solicitudes para que el equipo ERE viaje a la emergencia son hechas directamente al Líder de Equipo ERE por el/la DR y el/la RP. La disponibilidad de personal de ERE para ayudar con la emergencia con base en las necesidades identificadas por el/la RP y el/la DR es determinada por el Líder de Equipo de ERE.

Las necesidades adicionales de personal con asignación temporal son manejadas por el Equipo Regional y/o en coordinación con otros DRs para trabajar en red sobre la disponibilidad de personal de asignación temporal. El Reclutador de Emergencia de HR es puesto en acción si hay necesidad de participación de HR a nivel de HQ.

M. Sitios web de noticias de socorro humanitario, organizaciones, donantes

Nota: Esta lista no pretende ser exhaustiva.

A

ACNUR/UNHCR	www.unhcr.ch
ACTIONAID	www.actionaid.org
Action Against Hunger - EEUU	www.aah-usa.org
Action Against Hunger - Reino Unido	www.aah-uk.org
Action Contre la Faim (ACF)	www.acf-fr.org
Action by Churches Together (ACT)	www.act-intl.org
Adventist Development and Relief Agency (ADRA)	www.adra.org
Africare	www.africare.org
AlertNet	www.alertnet.org/
ALNAP	www.alnap.org/
American Friends Service Committee (AFSC)	www.afsc.org/
American Red Cross (ANRC)	www.crossnet.org
American Refugee Committee (ARC)	www.archq.org
Amnesty International	www.amnesty.org/
Asia Pacific Disaster Management Centre	www.apdmc.com
Australian Council for Overseas Aid (ACFOA)	www.acfoa.asn.au

B

Banco Mundial (World Bank)	www.worldbank.org
Bureau of Population, Refugees and Migration (U.S. Department of State)	www.state.gov/www/global/prm/

C

CAFOD	www.cafod.org.uk
CARE	www.care.org
Caritas Internationalis	www.caritas.net
Caritas Ambrosiana	www.caritas.it
Caritas Alemania	www.caritas-international.de
Caritas Suiza	www.caritas.ch
Catholic Medical Mission Board (CMMB)	www.cmmb.org

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters	www.cred.be
Conflict (CCPDC)	www.ccpdc.org
Children's Aid Direct (CAD)	www.cad.org.uk
Christian Aid	www.christian-aid.org
Christian Children's Fund	www.christianchildrensfund.org
Church World Service	www.nccusa.org/CWS/emre/
CIDSE: Coopération pour le Développement et la Solidarité	www.cidse.be/
Comité Internacional de la Cruz Roja (International Committee of the Red Cross) (CICR/ICRC)	www.icrc.org
Community of San Egidio	www.santegidio.org/
Concern Worldwide	www.concern.ie
Cooperazione e Sviluppo (CESVI)	www.cesvi.org
D	
Danish Refugee Council	www.drc.dk
Derechos Human Rights	www.derechos.org
Disasters Emergency Committee (DEC)	www.candric.com/appeal/
The Disaster News Network	www.disasternews.net
Doctors Without Borders	www.doctorswithoutborders.org/
Doctors of the World (DOW)	www.doctorsoftheworld.org
E	
European Community Humanitarian Office (ECHO)	www.europa.eu.int/comm/echo/ en/index_en.html
European Council on Refugees and Exiles (ECRE)	www.ecre.org
European Network on Integration of Refugees	www.refugeenet.org
European Roma Rights Center (ERRC)	www.errc.org/
European Volcanological Society (S.V.E.)	www.sveurop.org
F	
Famine Early Warning System-USAID	www.fews.net
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) (FICR/IFRC)	www.ifrc.org

Food and Agriculture Organisation	www.fao.org
Food for the Hungry	www.fh.org
Food for Peace-USAID	www.usaid.gov/hum_response/ffp/
Forced Migration Projects	www.soros.org/migrate.html
Forum Europe (Humanitarian Affairs Review)	www.humanitarian-review.org

G

GTZ: Cooperación Técnica Alemana	www.gtz.de
Global IDP Project	www.idpproject.org
GOAL	www.goal.ie
Groupe d'Urgence et Developpement	www.urd.org

H

HelpAge International(HAI)	www.oneworld.org/helpage
Human Rights Watch	www.hrw.org

I

InterAction	www.interaction.org
International Council of Voluntary Agencies (ICVA)	www.icva.ch
International Institute of Humanitarian Law (IIHL)	www.iihl.org
International Medical Corps (IMC)	www.imc-la.com
International Orthodox Christian Charities	www.iocc.org
International Peace Bureau (IPB)	www.ipb.org
International Rescue Committee	www.intrescom.org/index.html
Islamic African Relief Agency, USA (IARA-USA)	www.iara-usa.org
Islamic Relief (IR)	www.islamic-relief.org.uk

J

Jesuit Refugee Services	www.jws.org
-------------------------	--

K

L

Lutheran World Federation (LWF)	www.lutheranworld.org
Lutheran World Relief (LWR)	www.lwr.org/

M

MEDAIR	www.medair.org
Médecins du Monde - International	www.multimania.com/ medecinsdumonde/international
Médecins Sans Frontières	www.msf.org/
Medical Emergency Relief International (MERLIN)	www.merlin.org.uk
Mennonite Central Committee (MCC)	www.mcc.org
Mercy Corps International	www.mercycorps.org
Mercy Airlift (Mercy Air)	www.mercyairlift.org
Mercy International-U.S.A., Inc.	www.mercyusa.org
Mines Advisory Group (MAG)	www.oneworld.org/mag/

N

Norwegian Church Aid (NCA)	www.nca.no
Norwegian People's Aid	www.npaid.no
Norwegian Refugee Council	www.nrc.no

O

Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA)	www.usaid.gov/hum_response/ofda
Office of the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)	http://reliefweb.int/ocha
Office of Transition Initiatives (OTI)	www.usaid.gov/hum_response/oti
OneWorld Online	www.oneworld.org
Organización Mundial de la Salud) World Health Organisation	www.who.int/home-page
Oxfam	www.oxfam.org

P

Pharmaciens Sans Frontières International	www.psf-pharm.org
Physicians for Human Rights	www.phrusa.org
Programa Mundial de Alimentos (World Food Programme)	www.wfp.org

Q

R

Rädda Barnen	www.rb.se
RedR (U.K.)	www.redr.org
Refugees International	www.refintl.org
Relief International (RI)	www.ri.org
Rotary International	www.rotary.org
Relief Web	www.reliefweb.int/w/rwb.nsf

S

The Salvation Army	www.salvationarmy.org
Save the Children Fund	www.savethechildren.org.uk
Save the Children U.S.	www.savethechildren.org

T

Tearfund	www.tearfund.org
----------	--

U

UNICEF	www.unicef.org
US Agency for International Development	www.usaid.gov
The U.S. Committee for Refugees (USCR)	www.refugees.org

V

Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE)	www.oneworld.org.voice
--	--

W

World Concern	www.worldconcern.org
World Council of Churches (WCC)	www.wcc-coe.org
World Vision	www.worldvision.org

Glosario

Actor humanitario: Organización que apoya la prestación de asistencia humanitaria. (Manual de la Esfera)

Alerta precoz: Un proceso de recolección de información y análisis de políticas que permite la predicción de crisis que se estén incubando y acciones para prevenirlas o contener sus efectos. Los elementos claves de la alerta precoz son la recopilación de información, análisis de dicha información, divulgación de conclusiones y acciones.

Antropometría: El estudio de las medidas del cuerpo humano.

Asistencia humanitaria: Provisión de los servicios y suministros esenciales para satisfacer convenientemente las necesidades de la población en materia de agua, saneamiento, nutrición, alimentos, refugios y atención de salud. (Manual de la Esfera)

Construcción de capacidad: Toda intervención diseñada para reforzar o para crear fortalezas sobre las cuales las comunidades puedan basarse para contrarrestar la vulnerabilidad relacionada a desastres (Lautze, Hammond, Coping with Crisis, Coping with Aid, diciembre 1996).

Derecho de refugiados: El cuerpo compuesto por el derecho internacional consuetudinario y diversos instrumentos internacionales, regionales y nacionales que establecen normas para la protección de refugiados. La piedra angular del derecho de refugiados es la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. (Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs, United Nations Publications, Ginebra, mayo 1999)

Derecho internacional humanitario (o derecho del conflicto armado): El cuerpo de leyes, regulaciones y principios que rigen las situaciones de conflicto armado internacional o no internacional. Los instrumentos centrales del derecho internacional humanitario son las cuatro Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 8 de junio de 1977. Virtualmente todos los Estados son parte de las Convenciones de Ginebra de 1949. (Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs, United Nations Publications, Ginebra, mayo 1999)

Derecho relativo a los derechos humanos: El cuerpo compuesto por el derecho internacional consuetudinario, los instrumentos de derechos humanos y la legislación nacional que reconoce y protege los derechos humanos. El derecho de refugiados y el derecho relativo a los derechos humanos se complementan entre sí. (Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs, United Nations Publications, Ginebra, mayo 1999)

Desastre natural: Emergencias generadas por fenómenos tales como terremotos, tifones, erupciones volcánicas y sequía.

Desastre: Situación o evento que supera la capacidad local, necesitando una solicitud a nivel nacional o internacional de asistencia externa (*definición considerada en EM-DAT*). Un evento imprevisto y a menudo súbito que causa gran daño, destrucción y sufrimiento humano. Aunque causado a menudo por la naturaleza, los desastres pueden tener orígenes humanos. Las guerras y disturbios civiles que destruyen territorios y desplazan personas están incluidos entre las causas de desastres. Otras causas pueden ser: colapso de edificios, tempestades de nieve, sequía, epidemia, terremoto, explosión, incendio, inundación, incidente con material peligroso o de transporte (tal como un derrame químico), huracán, incidente nuclear, tornado o volcán (Disaster Relief).

Distribución general de alimentos: Un programa de distribución que suministra una canasta completa de productos alimenticios en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades. (Manual de la Esfera)

Emergencia compleja: Crisis políticas internas y/o conflicto armado, complicados por una variedad de factores políticos, sociales y económicos (Fuente: United Nations CETI Contingency Planning Training, Oct. 1996).

Emergencia: Situación en la cual las personas se ven privadas de los medios normales de sostén de la vida en condiciones de dignidad como consecuencia de una catástrofe natural u ocasionada por la acción humana. (Fuente: El Proyecto de la Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre)

Estrategia/mecanismo de enfrentamiento: Diversas actividades que individuos, hogares y comunidades desarrollan para superar la pobreza, adversidad y crisis. Las estrategias de enfrentamiento varían según región, comunidad, clase social, grupo étnico, género, y de acuerdo con la naturaleza y duración del riesgo o emergencia que ocurra en el momento. Los patrones de comportamiento así como los bienes familiares empleados para enfrentar una crisis dependerán de quiénes —mujeres u hombres— tomen las decisiones (Maxwell, S. Y Frankenberger, T., Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review; UNICEF, IFAD, USA, 1995)

Evaluación de necesidades: Un proceso de múltiples etapas de comprensión de las necesidades inmediatas de una población para prevenir la pérdida de vidas, detener el deterioro y restaurar las condiciones de seguridad alimentaria y de medios de sustento familiar después de un desastre.

Huracán: Sistema de circulación cerrado a gran escala en la atmósfera sobre el Atlántico Occidental con baja presión barométrica y fuertes vientos que rotan en la dirección del reloj en el hemisferio sur y en dirección opuesta al reloj en el hemisferio norte. Velocidad máxima del viento de 64 nudos o más [Véase “ciclón” para el Océano Índico y el Pacífico Sur y Oriental y “tifón” para el Pacífico Occidental]. (*En EM-DAT, “huracán” es un subconjunto del tipo de desastres “tormenta de viento”*).

Inundación: Aumento significativo del nivel del agua en un río, lago, reservorio o región costera.

Medios de sustento: Medios de sostén o subsistencia; existencias adecuadas y flujos de alimento y dinero en efectivo para satisfacer necesidades básicas. La estrategia de sustento se refiere a la manera en que un hogar asigna el tiempo de trabajo de sus miembros en la consecución de los diversos medios de conseguir ingreso para satisfacer las necesidades básicas. (Food Security, Poverty and Women: Lessons from Rural Asia, IFAD, Roma, 1997)

Mitigación: Actividades que se centran en minimizar el impacto de un desastre o, en el caso de desastres de aparición lenta, prevenir la catástrofe final mediante actividades que disminuyan las vulnerabilidades de la población.

No devolución: Un principio del derecho de refugiados que prohíbe a los Estados devolver a refugiados de la manera que fuera a países o territorios en donde su vida o su libertad pueda estar en peligro. El principio de no devolución es parte del derecho internacional consuetudinario y, en consecuencia, es vinculante para todos los Estados, sean o no parte de la Convención de 1951. (Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs, United Nations Publications, Ginebra, mayo 1999)

Persona desplazada interna: Personas o grupos de personas que han sido forzadas o se han visto obligadas a huir o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado o a fin de evitar los efectos de conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o por acción humana, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. (Cohen, Roberta and Francis Deng. Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1998)

Planificación de contingencia: Un proceso de planificación avanzado, ante una situación incierta, en el que se deciden escenarios y objetivos, se definen las acciones directivas y técnicas y se estructuran los posibles sistemas de respuesta con el fin de prevenir o responder mejor a una emergencia.

Población/personas afectadas por desastres: Todas aquellas personas cuya vida o cuya salud está amenazada por un desastre, ya se encuentren desplazadas o en su lugar de residencia. (Manual de la Esfera)

Preparación para emergencias: Las actividades de preparación para emergencias tienen la finalidad de proteger vidas y propiedades de una amenaza inmediata, promover la acción rápida inmediatamente después de un desastre, y estructurar la respuesta tanto para las operaciones de emergencia como para la recuperación a más largo plazo.

Programa de alimentación suplementaria (PAS): Un programa de alimentación que proporciona 1) un suplemento de calidad o energético, además de la ración normal, distribuido a todos los miembros de grupos vulnerables identificados para reducir el

riesgo (PAS general: preventivo), o 2) un suplemento energético o de calidad y exámenes básicos de salud a quienes ya se encuentran moderadamente malnutridos para evitar que se vuelvan gravemente malnutridos y para que mejoren su estado nutricional (alimentación suplementaria específica: curativa). (Nutrition Guidelines, Medecins Sans Frontières, Paris, 1995).

Programa de Alimentación Terapéutica (PAT): Un programa que proporciona un régimen dietético cuidadosamente balanceado e intensivamente aplicado, con atención médica intensiva, para rehabilitar a los gravemente malnutridos (curativo) y reducir el exceso de mortalidad. (Nutrition Guidelines, Medecins Sans Frontières, Paris, 1995).

Ración complementaria: proporciona uno o dos alimentos básicos a modo de complemento de los alimentos disponibles a que tiene acceso la población afectada. (Manual de la Esfera)

Refugiado: Un refugiado es alguien que está fuera de su país de origen; que tiene un fundado temor de persecución debida a su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política; y que no puede o no está dispuesto a valerse de la protección de dicho país, o a volver a él, por temor de persecución. (Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs, United Nations Publications, Ginebra, mayo 1999)

Rendición de cuentas: La responsabilidad de demostrar a los interesados, los cuales son, en primer lugar, las personas afectadas por un desastre, que la asistencia humanitaria se conforma a las normas acordadas. (Manual de la Esfera)

Seguridad alimentaria: USAID define la seguridad alimentaria como “Cuando todas las personas, en todo momento, tienen el acceso físico y económico necesario a suficiente alimento y agua para satisfacer sus necesidades dietéticas necesarias para una vida productiva y saludable”. Los tres pilares de este modelo de seguridad alimentaria son acceso, disponibilidad y utilización.

Sequía: Periodo de deficiencia de humedad en el suelo de modo que la disponibilidad de agua es inadecuada para las necesidades de plantas, animales y seres humanos.

Terremoto: Quiebre súbito de las capas superiores de la tierra, a veces rompiendo la superficie, que causa la vibración del suelo, la cual de ser lo bastante fuerte ocasionará el colapso de edificios y destrucción de vidas y propiedades.

Transparencia: Apertura y accesibilidad de los organismos humanitarios, sus sistemas y su información. (Manual de la Esfera)

Bibliografía

ALNAP Training Modules for Evaluation of Humanitarian Action. April 2002. Module 2: Evaluation of Humanitarian Action—The Evaluator's Role. London, ALNAP.

Anderson, Mary B., Ann M. Howarth, Catherine Overholt. 1992. A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations, Taking Account of Women, Men and Children. Geneva: UNHCR.

Anderson, Mary B., Peter J. Woodrow. 1989. Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster. Westview Press and UNESCO.

Anderson, Mary B. 1999. Do No Harm: How AID Can Support Peace—Or War. Lynne Rienner: Local Capacities for Peace Project.

Catholic Relief Services. 1999. Project Proposal Guidance. Baltimore: Catholic Relief Services.

Complex Emergencies Training Initiative. 1996. Contingency Planning: A Practical Guide for Field Staff. New York: United Nations.

FAM. 1993. Generally Accepted Commodity Accountability Principles. Washington, D.C.: Food Aid Management.

Hicks, Kristen. 1996. Disaster Mitigation Handbook. Baltimore: Catholic Relief Services.

IFRC. 2001. World Disasters Report. Connecticut: Kumarian Press.

Jaspars, S. and Young, H. 1995. Good Practice Review 3: General Food Distribution in Emergencies: From Nutritional Needs to Political Priorities. London: Relief and Rehabilitation Network/Overseas Development Institute.

Medécins Sans Frontières. 1995. Nutrition Guidelines. Paris: Medécins Sans Frontières.

ODI Seeds and Biodiversity Programme. 1996. Good Practice Review 4: Seed Provision During and After Emergencies. London: Relief and Rehabilitation Network/Overseas Development Institute.

OFDA. Field Operations Guide. Washington, D.C.: Office of Foreign Disaster Assistance, USAID.

Overseas Development Institute/People In Aid. 1998. Code of Best Practice in the Management and Support of Aid Personnel. London: ODI/People In Aid.

Smillie, Ian. 1998. *Relief and Development: The Struggle for Synergy. Humanitarianism and War Project*, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Brown University.

The Sphere Project. 2000. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. United Kingdom: Oxfam Publishing.

Telford, J. 1997. *Good Practice Review 5: Counting and Identification of Beneficiary Populations in Emergency Operations: Registration and its Alternatives*. London: Relief and Rehabilitation Network/Overseas Development Institute.

UNICEF. March 2001. *M&E in Crisis and Unstable Contexts (work in progress)*. New York: UNICEF Division of Evaluation, Policy and Planning.

UNHCR. 1996. *Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*. Geneva: UNHCR.

UNHCR. 1999. *Protecting Refugees: A Field Guide for NGOS*. Geneva: United Nations Publications.

WCRWC/UNICEF. 1998. *The Gender Dimensions of Internal Displacement*. New York: Women's Commission for Refugee Women and Children.

WFP/UNHCR. 1997. *Joint WFP/UNHCR Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs in Emergencies*. Rome/Geneva: WFP/UNHCR.

WFP/UNHCR. 1997. *Memorandum of Understanding*. Rome/Geneva: WFP and UNHCR.