

771



ACNUR

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Manual para situaciones de emergencia

**ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS**

**MANUAL PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA
PRIMERA PARTE: OPERACIONES SOBRE EL TERRENO**

MADRID, septiembre de 1984

Normas para el uso del manual

Los capítulos pueden localizarse rápidamente sirviéndose de la clave situada en el margen exterior de las páginas impares. Cada capítulo comienza con un índice detallado de su contenido. En los capítulos 5 a 11, este índice va seguido de un resumen en el que se recogen los puntos esenciales. Las diversas secciones en que se dividen esos capítulos, así como las del capítulo 12, empiezan también con un resumen. A lo largo del texto aparecen subrayados los párrafos que merecen atención especial. Las referencias se indican por capítulos, sección y párrafo, por ejemplo "véase cap. 9.5.3."

Para mayor comodidad, se utiliza el término "Representante" para designar al representante del Alto Comisionado en el país en que tiene lugar la situación de emergencia, independientemente del título oficial del mismo. El término "Sede" se refiere en todos los casos a la sede del ACNUR en Ginebra. Como se explica en la página 2, la palabra "refugiado" se utiliza para designar a las personas de las que se ocupa el ACNUR. "Estatuto" y "estatutario" se refieren al Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado (Resolución 428 (V) de la Asamblea General, del 14 de diciembre de 1950). La expresión "organismo colaborador ejecutivo" se utiliza para designar a toda organización que lleva a cabo una parte o la totalidad del programa de urgencia del ACNUR, independientemente de cuál de las dos entidades lo financie. (Dicho con mayor precisión, esa expresión designa a toda organización que contribuye con sus propios recursos al programa; a la organización plenamente financiada por el ACNUR se la designa con el apelativo de "agencia de ejecución")

La Primera Parte del Manual puede reproducirse y adaptarse libremente, indicando su procedencia. Está también publicado en inglés (original) y en francés. El ACNUR agradecerá el envío de ejemplares de la traducción a cualquier otro idioma.

SUMARIO

Prólogo, introducción y lista de siglas		(iv)
1	Finalidad y principios Para localizar rápidamente cualquier capítulo véase el margen	1
2.	Protección	7
3.	Evaluación de las necesidades y respuesta inmediata	17
4.	Medidas de ejecución y personal necesario	25
5.	Suministros y logística Anexos: 1. Especificaciones normalizadas 2. Sistemas de control. 3. Factores de conversión	33
6.	Elección del lugar, planificación y alojamiento	61
7.	La Salud Anexos. 1. Informe de control 2. Vacunación y vacunas	77
8	Alimentos y nutrición Anexo: Evaluación rápida del estado de nutrición de los niños de corta edad	109
9.	El agua	135
10.	Saneamiento y servicios conexos	161
11.	Servicios sociales y educación Anexo: Formulario modelo para el registro de niños no acompañados	183
12.	La gestión sobre el terreno Anexos: 1. Elementos de un órgano de coordinación de las ONG 2. Informe sobre la situación	199
Índice		219

NATIONS UNIES
LE HAUT COMMISSAIRE
POUR LES REFUGIES



UNITED NATIONS
THE HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS

Palais des Nations
CH 1211 Genève 10
Suiza

Diciembre de 1982

PROLOGO A LA PRIMERA EDICION

Esta primera edición del Manual para situaciones de emergencia tiene como finalidad proporcionar normas que sirvan de orientación para la dirección de las operaciones en las situaciones de emergencia con refugiados. Es el resultado de un considerable proceso de consultas, revisión y perfeccionamiento. Sustituye a la versión provisional, editada en 1981, sobre la cual se solicitó la opinión de las personas que lo utilizaran. Aunque el Manual estará sujeto a cuantas modificaciones y cambios sean necesarios a la luz de la experiencia futura, estimo que en su estado actual proporciona una base común para la acción a cuantos, dentro y fuera del ACNUR, se ocupan de la dirección de las operaciones en las situaciones de emergencia con refugiados.



Poul Hartling

INTRODUCCION

El Manual consta de dos partes. Esta que aquí presentamos, la primera, constituye una guía para las operaciones de emergencia en caso de afluencia masiva de refugiados. La Segunda Parte se ocupa de un modo concreto del aspecto interno, específico del ACNUR, relacionado con la organización y la toma de decisiones en situaciones de emergencia. La primera parte está a disposición de cuantos trabajan con refugiados, la segunda se reserva a los miembros del personal del ACNUR.

El Manual se publicó primeramente en un solo volumen, como versión provisional, en septiembre de 1981. Se pidió a críticos y miembros del personal del ACNUR que expresaran sus opiniones sobre el mismo. La más tangible de las muchas sugerencias que se han aceptado es el cambio de tamaño: la edición provisional, encuadrada en un grueso volumen, ha sido substituida por dos volúmenes más delgados y manejables.

Además del ACNUR, existen numerosas organizaciones internacionales y nacionales que desempeñan un papel importante en las situaciones de emergencia, y los gobiernos que conceden asilo a los refugiados tienen, naturalmente, una responsabilidad muy especial. Aunque destinada en principio al personal del ACNUR, la Primera Parte del Manual trata de ofrecer una base de acción común a cuantos tienen alguna relación con este tipo de situaciones. Sin embargo, de una emergencia a otra variará la necesidad de tomar, o no, alguna de las medidas propuestas en los diferentes capítulos, así como el organismo que tenga la responsabilidad de llevarlas a cabo. Si no se tiene en cuenta este punto, el lector puede sacar la falsa impresión de que es siempre el ACNUR el responsable de tomar las medidas necesarias.

Esta primera edición refleja la atención creciente de que es objeto, tanto dentro como fuera del ACNUR, la mejora de la res-

puesta a las situaciones de emergencia. Estas situaciones repentinas que a veces amenazan la vida de muchas personas requieren una respuesta sistemática y organizada. Las diversas lecciones aprendidas en situaciones anteriores, desde la solución a un problema técnico en el mismo asentamiento hasta la coordinación entre los gobiernos y las agencias internacionales y voluntarias participantes, deben permitirnos hacer frente mejor a las nuevas situaciones que puedan plantearse en el futuro.

Basado en esta experiencia acumulada, el Manual sirve como guía para dirigir las operaciones, y propone principios de respuesta y soluciones posibles, si bien no pretende tener respuesta para todo. Cada emergencia plantea sus propios problemas. Las personas interesadas podrán consultar algunos de los estudios cada vez más numerosos de casos reales de emergencia, tanto informes de evaluación del ACNUR, destinados únicamente a la circulación interna, como artículos publicados. ^{1/} Aunque no incluye el estudio de casos concretos, el Manual ha tratado de extraer las enseñanzas que de ellos se desprenden y convertirlas en principios útiles.

Sin embargo, una Dirección mejor informada no puede substituir a la pericia profesional. De ahí que uno de los principales temas tratados en el Manual sea cómo seleccionar el asesoramiento más adecuado. El Manual tampoco substituye a las dotes de iniciativa, la dedicación y otras cualidades personales que han hecho posible que los funcionarios de la Sede y los que estaban sobre el terreno elaboraran conjuntamente programas de urgencia que han dado hasta el momento resultados muy positivos. Pero ahora el funcionario del ACNUR que se enfrenta a una situación de emergencia puede emplear el Manual y, en consecuencia será mucho más improbable que repita los errores del pasado. Por supuesto, son los mismos re-

^{1/} Véase, por ejemplo, Disasters, revista del International Disaster Institute, que suele incluir artículos sobre diversas situaciones de emergencia relacionadas con refugiados, así como la publicación N^o 14 del Ross Institute (1982): Refugee Camp Health Care: Selected Annotated References.

fugiados —que son los que menos hacen oír su voz en una situación de emergencia— los más afectados por los errores de organización.

Durante la elaboración del Manual se pensó a veces que habría que añadir una tercera parte a las dos de las que consta actualmente. Esta última parte sería el "Manual del Refugiado", en el que se propondría a éstos cómo considerar la ayuda que reciben y cómo comportarse frente al personal encargado de la misma. En los últimos años se ha reflexionado mucho sobre la instalación, en los campos de refugiados, de unos servicios y una infraestructura que fueran de fácil funcionamiento y que permitieran, sin embargo, hacer frente a las necesidades de un gran número de personas concentradas en un mismo lugar. Sin embargo, rara vez ese interés ha ido más allá de este rompecabezas esencialmente técnico para preguntarse cómo podrían los refugiados superar la extrañeza ante su nuevo y superpoblado medio ambiente y participar activamente en la evolución del mismo. La mayoría de las veces el refugiado permanece atemorizado, como pasivo receptor de una ayuda cuyo mecanismo no entiende.

El perfeccionamiento de las técnicas de ayuda, si no va realmente acompañado de una mayor participación del refugiado, puede ser contraproducente. Cada vez está más claro que la acogida inicial a un refugiado en el país de asilo puede influir decisivamente en su capacidad de llegar a ser autosuficiente. 2/ Una asistencia inicial mal planeada, aunque haya sido prestada con eficacia, puede crear un síndrome de dependencia que puede durar años. Una avalancha inicial de artículos de socorro inadecuados y desconocidos para los refugiados puede sofocar su potencial espíritu emprendedor y aumentar su sensación de desarraigo. El refugiado abatido y silencioso, instalado en una tierra inhóspita y ajena, y que espera una ayuda

graciosamente concedida, se ha convertido en una imagen habitual de nuestro tiempo. Esa ayuda puede convertirse en una prisión.

Debe persuadirse a los refugiados de que, sin sobrepasar los límites de la legislación del país de acogida, se responsabilicen de su propio bienestar; la asistencia exterior debe corresponder exactamente a las necesidades que los refugiados no puedan realmente satisfacer por sí mismos.

Con frecuencia, los refugiados se valen más por sí mismos (y dependen menos del exterior), si no son agrupados en campamentos especialmente bien organizados. Los planificadores de los programas deben superar su tendencia a favorecer el sistema de campamentos, aunque faciliten la entrega eficiente de la ayuda de urgencia exterior. Esta ventaja inicial se convierte muchas veces, a largo plazo, en una carga para los refugiados, para el gobierno de acogida e incluso para los donantes. A condición de que se garantice su protección, de que tengan la posibilidad de cultivar algo de tierra y de que se respeten los derechos económicos que eso conlleva, los agrupamientos pequeños y no demasiado organizados suelen ofrecer perspectivas mucho mejores de autosuficiencia que los grandes emplazamientos muy bien planificados pero artificiales.

Sin embargo, los emplazamientos de refugiados del tipo "campo" no parece que vayan a desaparecer. Las diversas presiones ocasionadas por la afluencia masiva de refugiados hacia los países de asilo y la necesidad eventual de agruparlos para su propia protección hacen temer que estas insatisfactorias y artificiales instituciones vayan a sobrevivir. Este Manual intenta conseguir que esas instituciones se parezcan lo menos posible a un campamento y que, con la participación activa de los refugiados, establezcan unos servicios y una infraestructura que no las diferencien demasiado de las comunida-

2/ Véase, por ejemplo Robert Chambers "Rural Refugees in Africa: Past experience, Future Pointers", *Disasters*, Vol. 6, N.º 1, 1982.

des locales del entorno ni las hagan depender hasta tal punto de la asistencia internacional que nunca puedan prescindir de ella.

Nota de agradecimiento

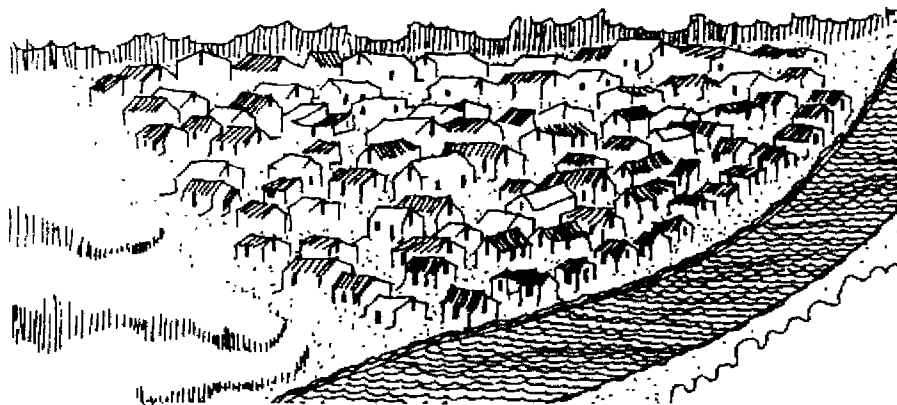
Muchas han sido las personas y las organizaciones que han ayudado al ACNUR en la preparación de este Manual, no sólo directa sino también indirectamente, gracias a su trabajo con el ACNUR en recientes emergencias. Queremos expresarles aquí nuestro agradecimiento por dicha ayuda. Debemos mencionar en especial la ayuda recibida de los Centers for Disease Control (USA), del Comité Internacional de la Cruz Roja, del International Disaster Institute, del Intertec, de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, del Oxfam, de The Oxford Polytechnic Disasters and Settlements Unit, del Servicio de Salud de los Refugiados del Ministerio de la Salud de Somalia, del Register of Engineers for Disaster Relief (Reino Unido), de The Ross Institute of the London School of Hygiene and Tropical Medicine, de la ONUSCD, del UNICEF, de la OMS y del PMA. El Sr. Ludo-

vic van Esche de la ONUSCD ha tenido la amabilidad de elaborar los gráficos. El Manual ha recurrido también a muchas de las publicaciones incluidas en la bibliografía que aparece al final de algunos capítulos.

El ACNUR agradece también la valiosa colaboración y ayuda prestadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, que ha facilitado la impresión de la versión en español de este Manual.

Este Manual será revisado periódicamente; por supuesto, los cambios importantes serán comunicados inmediatamente al personal del ACNUR. El ACNUR asume la responsabilidad de los posibles errores. Se ruega a los lectores que tengan la amabilidad de señalarlos y de enviar sus sugerencias para mejorar el texto a la siguiente dirección:

The Emergency Unit
UNHCR, Palais des Nations
CH 1211 Ginebra 10
Suiza



SIGLAS

CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIM	Comité Intergubernamental para las Migraciones
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
LSCR	Liga de Sociedades de la Cruz Roja
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental (agencia voluntaria)
ONUSCD	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OUA	Organización para la Unidad Africana
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIPAC	Centro de Recogimiento y Envase del UNICEF, de Copenhague

CAPITULO I: FINALIDAD Y PRINCIPIOS

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
1.1	1 - 5	<u>Definición y finalidad</u>	2
1.2		<u>Responsabilidades</u>	2
	1 - 2	Los gobiernos y el ACNUR	2
	3 - 6	Organizaciones de las Naciones Unidas	3
	7	Otras organizaciones	3
	8 - 9	Los refugiados	3
1.3		<u>Principios de respuesta</u>	4
	1 - 2	Prioridades	4
	3 - 7	Adecuación de las respuestas adoptadas	4
	8 - 13	Participación de los refugiados y autosuficiencia	5
	14 - 15	Soluciones duraderas	6
	16 - 17	Control de la eficacia	6

FINALIDAD Y PRINCIPIOS

1.1 Definición y finalidad

1. La mayoría de los programas del ACNUR se inician como resultado de una situación de emergencia: una afluencia repentina de refugiados. ^{1/} La organización y los procedimientos del ACNUR así lo reflejan, y gran parte de su trabajo habitual consiste, en efecto, en dar una respuesta a los casos de emergencia. Sin embargo, hay situaciones claramente excepcionales. Este Manual se refiere a las necesidades planteadas en tales situaciones.

2. Se trata de una diferencia de grado: para los propósitos de este Manual, una definición teórica de esas situaciones podría ser que una emergencia es toda situación en la que la vida o el bienestar de los refugiados se verán amenazados a menos que se actúe rápida y adecuadamente, y que requiere una respuesta extraordinaria y unas medidas excepcionales. Debe advertirse que una emergencia puede surgir cuando ya existe un programa en marcha.

3. Lo que importa no es tanto el dar una definición sino el saber reconocer a tiempo la evolución de una situación en la que será necesario dar una respuesta extraordinaria, por parte del ACNUR, para salvaguardar la vida y el bienestar de los refugiados.

4. Una gran parte del Manual está dedicado a fijar normas sobre la asistencia material que será probablemente necesaria cuando un gran número de refugiados, a menudo de origen rural, cruzan una frontera en busca de asilo. Tales emergencias no son, por supuesto, las únicas situaciones que requieren una respuesta extraordinaria por parte del ACNUR. Será también necesario intervenir y actuar rápidamente, en ciertas emergencias, para garantizar la protección de los refugiados, por ejemplo cuando los acontecimientos ponen de pronto en peligro a aque-

llos que ya gozaban de asilo y seguridad. Sin embargo, las medidas a tomar en tales emergencias dependerán hasta tal punto de las circunstancias específicas, que unas normas demasiado detalladas no serán, probablemente de ninguna utilidad.

5. La finalidad de la respuesta de emergencia del ACNUR es proporcionar protección a los refugiados y garantizar que reciben a tiempo la asistencia que necesitan.

1.2 Responsabilidades

Responsabilidades de los gobiernos y del ACNUR

1. Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar, dentro de su territorio, la seguridad de los refugiados, la asistencia a los mismos y el mantenimiento del orden entre ellos. El ACNUR proporciona asistencia material a los refugiados cuando los gobiernos lo solicitan. Sin embargo, la función estatutaria de prestar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones permanentes a sus problemas es siempre responsabilidad del ACNUR.

2. Cualquiera que sea la forma en que el ACNUR organice el suministro de la ayuda de emergencia, en respuesta a la petición de un gobierno, debe asegurarse de que las necesidades de los refugiados sean satisfechas de manera efectiva y apropiada. Cualquiera que sea el reparto de responsabilidades para la ejecución práctica de las medidas adoptadas, todas las personas implicadas, pertenezcan o no al sistema de las Naciones Unidas, deben tener responsabilidades claramente definidas dentro de un único programa global, y ello independientemente de que la ayuda se preste a través de canales bilaterales o multilaterales. Sólo así se evitará tanto la duplicación de esfuerzos como las insuficiencias.

^{1/} Para mayor comodidad, el término "refugiado" se usa en este Manual para referirse a todas las personas de las que se ocupa el ACNUR. En el capítulo 2.2 se describen las diferentes categorías de refugiados.

Responsabilidades de las organizaciones de la ONU

3. La responsabilidad de coordinar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas en una situación de emergencia causada por la afluencia masiva de refugiados corresponde normalmente al ACNUR. En ciertos casos, el Secretario General puede adoptar medidas especiales.

4. Las necesidades materiales de los refugiados pueden abarcar sectores que son de la competencia de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas como, por ejemplo, la FAO, el PMA, la OMS y el UNICEF, con respecto a la alimentación, la salud y el suministro de agua. Si es conveniente, el ACNUR pedirá ayuda y asesoramiento a esas organizaciones y al PNUD; es posible también que los acuerdos a los que se haya llegado con el gobierno concedan responsabilidades específicas a otras organizaciones de las Naciones Unidas.

5. Existe una clara diferencia entre las responsabilidades del ACNUR y las de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD), el órgano central del sistema de las NU para los asuntos relacionados con la ayuda en casos de desastre. El ONUSCD es responsable, entre otras cosas, de coordinar la ayuda a las personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares como consecuencia de desastres —naturales o no— tales como terremotos, erupciones volcánicas, sequías, inundaciones, huracanes y epidemias, así como de radiaciones nucleares, o accidentes de aviación, marítimos, industriales, etc. Cuando entre las víctimas de tales desastres haya refugiados, el ACNUR tiene la responsabilidad de contribuir a proporcionarles la asistencia necesaria, en estrecha coordinación con el ONUSCD.

6. En casos de desastres excepcionales o complejos, que no entran dentro del campo de acción de una única organización —por ejemplo cuando se trata de un desastre natural pero debido también a la mano del

hombre y que origina desplazamientos de población internos y externos— el Secretario General tomará medidas especiales para designar a una entidad que sea responsable de coordinar la ayuda de los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas.

Responsabilidades de otras organizaciones

7. Desde hace mucho tiempo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Liga de Sociedades de la Cruz Roja (LSCR) y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han prestado asistencia a los refugiados en situaciones de emergencia. Lo mismo puede decirse de numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG). Estas organizaciones actúan a menudo como colaboradores ejecutivos del ACNUR, en cuyo caso el reparto de responsabilidades se determina mediante los acuerdos de ejecución establecidos entre ellas, el gobierno y el ACNUR. También se suele determinar mediante acuerdos similares las responsabilidades de cualquier otra organización participante, sea intergubernamental o gubernamental.

Responsabilidades de los refugiados

8. Además del derecho a la protección internacional según los términos del Estatuto del ACNUR, de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y del Protocolo de 1967, cuando estos instrumentos son aplicables, todos los refugiados tienen al igual que cualquier otra persona, ciertos derechos humanos básicos. Estos derechos son los que proclaman la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos: el derecho fundamental a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, el derecho a la protección de la ley, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y el derecho a la propiedad. Los refugiados tienen derecho a la libertad de movimientos, aunque es un hecho admitido que, sobre todo en casos de afluencia masiva, pueden dictarse algunas restricciones por razones de seguridad y para proteger los derechos de la población local. En el capi-

tulo 2, que trata sobre la protección, se exponen con más detalle los derechos de los refugiados según el derecho humanitario.

9. Naturalmente, también los refugiados y las personas desplazadas tienen ciertas responsabilidades hacia el país en el que han buscado refugio, tal como establece el artículo 2 de la Convención "Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público".

1.3 Principios de respuesta

Prioridades

1. Cualquiera que sea el reparto de responsabilidades en una emergencia concreta, ciertos principios de respuesta serán válidos probablemente en la mayoría de los casos. Algunos de estos principios constituyen el objeto de los capítulos siguientes, donde se examinan con más detalle.

2. Por definición, las necesidades originadas por una situación de emergencia deben tener prioridad sobre cualquier otra actividad del ACNUR. Este es un principio esencial si se quiere conseguir el objetivo de garantizar la protección de los refugiados y de socorrerlos a tiempo. Es de suma importancia que el ACNUR envíe rápidamente, al lugar apropiado, personal suficiente, con la capacidad y experiencia precisas y provistos de la autoridad, los fondos, el material y el apoyo logístico necesarios. En una situación de emergencia, el ACNUR debe dar muestras de dotes de mando y de flexibilidad.

Adecuación de la respuesta

3. Una respuesta adecuada en cuanto a la provisión de asistencia material requiere una evaluación de las necesidades de los refugiados que tenga en cuenta no sólo su situación material y los recursos disponibles sino también su cultura y antecedentes, así como los de los nativos del país en el que han encon-

trado asilo. Las medidas adecuadas serán diferentes según el momento: en las primeras fases de una emergencia de grandes proporciones puede ser necesario adoptar medidas especiales que recurran en gran parte a la ayuda exterior pero, como norma general, la respuesta deberá basarse, en la medida de lo posible, en los recursos, el material y los métodos locales. Debe evitarse una reglamentación demasiado rígida de los campos de refugiados. Deben buscarse soluciones que puedan ponerse en práctica fácilmente con los recursos existentes y con una tecnología sencilla.

4. Una de las importantes responsabilidades del ACNUR es determinar con el gobierno y el organismo u organismos colaboradores ejecutivos las pautas adecuadas de asistencia, lo cual requiere experiencia en varios campos. En los capítulos 6 a 11 se sugieren diversas normas de tipo general que habrá que modificar según las circunstancias de cada emergencia concreta. Del total de la ayuda recibida de todos los organismos, habrá que determinar el nivel adecuado de asistencia para cada sector de necesidades.

5. Como regla general, las normas de asistencia deben reflejar las necesidades específicas de los refugiados como consecuencia de su situación, su estado físico y las experiencias por las que han pasado, pero teniendo en cuenta, al mismo tiempo, las condiciones de vida de que goza la población local.

6. Si las normas de asistencia han sido correctamente determinadas no pueden luego ser rebajadas sin riesgo para los refugiados. Estos deben, por ejemplo, recibir una ración mínima básica de alimentos. Pero naturalmente, la aportación exterior requerida para satisfacer esas pautas se irán reduciendo a medida que los refugiados vayan siendo capaces de bastarse a sí mismos.

7. Un último principio general a considerar para la adecuación de las medidas adoptadas es que desde el principio, los recursos deben dividirse entre las necesidades inmediatas y

las acciones encaminadas a establecer mejoras a largo plazo y a la prevención de los problemas. Por ejemplo, deberán dedicarse recursos tanto a las medidas generales de salud como al tratamiento de las enfermedades individuales, muchas de las cuales podrán evitarse simplemente mejorando la salubridad del agua y el saneamiento.

Hacer participar a los refugiados y fomentar su autosuficiencia

8. Todo lo que precede implica la necesidad de hacer participar a los refugiados en las decisiones que se toman para satisfacer sus necesidades y la de planificar todos los componentes de la operación de tal modo que se fomente su autosuficiencia. Por obvio que parezca este principio, las presiones de una situación de emergencia hacen que, a menudo, sea más fácil organizar desde fuera un programa para aquellos que contando con aquellos a quienes dicho programa beneficia.

9. Existen tres niveles de participación de los refugiados. El primero es el de la planificación y organización generales, por ejemplo para determinar, ante un problema concreto, qué solución es la mejor y la más adecuada desde el punto de vista cultural, dadas las limitaciones de la situación. Este nivel requiere que los refugiados tengan dentro de su comunidad una organización social que sea debidamente representativa. Como las estructuras sociales anteriores han podido quedar gravemente trastomadas, el reorganizarlas puede llevar tiempo pero será un factor importante para el éxito de la operación de emergencia y para el futuro de los refugiados. Mientras tanto, naturalmente, deben tomarse medidas urgentes para satisfacer las necesidades más patentes.

10. El segundo nivel de participación consiste en aprovechar, siempre que sea posible, los conocimientos y recursos de los refugiados para la puesta en práctica del programa. Cuando entre los refugiados se encuentren personas convenientemente cualificadas o experimentadas, tales como enfermeras,

maestros o agentes sanitarios tradicionales, habrá que hacer uso de los conocimientos de esas personas. Cuando éste no sea el caso, la asistencia exterior deberá ocuparse de la formación de los refugiados de modo que puedan substituir a las personas que están temporalmente supliendo esa deficiencia. La conveniencia de esta política es evidente: los refugiados deben ocuparse ellos mismos, en la medida de lo posible, de sus propios servicios colectivos.

11. Al mismo tiempo, deben aprovecharse también otros conocimientos tradicionales, como por ejemplo los relacionados con la construcción o la perforación de pozos. Aunque las medidas específicas para desarrollar la autosuficiencia de los refugiados varían en cada situación, su finalidad será siempre evitar o reducir su dependencia de la asistencia exterior. Las medidas que más éxito suelen tener son las que están basadas en métodos y prácticas que resultan familiares a los refugiados.

12. El tercer nivel consiste en la educación de la comunidad para el modo de vida de su nueva situación, que puede ser notablemente diferente de su experiencia anterior. Un ejemplo de ello es la educación en el terreno de la salud pública, en aspectos como la importancia de la higiene cuando se vive en una situación de hacinamiento, los cuidados a las madres y a los niños y el uso de letrinas de un tipo desconocido para los refugiados. Otro ejemplo: si hay que utilizar alimentos o métodos de preparación poco habituales para ellos, es preciso darles inmediatamente instrucciones prácticas al respecto. Es mejor que sean los propios refugiados quienes se encarguen, con ayuda exterior, de facilitar esa educación y esa orientación.

13. Si una operación de emergencia hace participar así a los refugiados desde el principio, su eficacia aumentará notablemente. Además, este enfoque permitirá a los refugiados conservar su sentido de la dignidad y de la propia utilidad, estimular su confianza en sí mismos y evitar su dependencia.

Búsqueda de soluciones duraderas

14. Cuando se produce una emergencia, las primeras medidas que se adoptan pueden tener importantes consecuencias a largo plazo. Asegurar la protección de los refugiados puede tener una importancia crucial. Puede ser necesario intervenir para salvar vidas, y una política clara y coherente desde el principio tendrá efectos importantes a largo plazo. Asimismo, ante una afluencia masiva de refugiados, la respuesta inmediata de la comunidad internacional debe tener en cuenta la finalidad última de conseguir una solución duradera al problema. Esto requiere que la respuesta estimule la autosuficiencia de los refugiados, evite una dependencia prolongada de la ayuda exterior y no obstaculice la consecución de una solución duradera tan pronto como sea posible.

15. Por regla general, la mejor solución es siempre la repatriación voluntaria. Cuando ésto no es posible, la integración en el país de asilo (asentamiento local) es preferible, en la mayoría de los casos, a la integración en otro país (reasantamiento), especialmente cuando se trata de grupos numerosos y en los casos en los que el reasantamiento tendría lugar en un entorno cultural extraño a los refugiados. Sin embargo, puede haber situaciones en las que el reasantamiento es el único modo de asegurar la protección de los refugiados. Es evidente que el reasantamiento es una solución que, en algunas cir-

cunstancias, puede excluir realmente toda posibilidad de repatriación voluntaria.

Controlar la eficacia de la respuesta

16. Cualquiera que sea la naturaleza de la emergencia, las medidas que tenga que tomar el ACNUR variarán probablemente con el tiempo y conforme cambien las circunstancias. Es esencial revisar constantemente la eficacia de la respuesta y adaptar las medidas a las necesidades y en el momento oportuno. Esto requerirá unos buenos sistemas de información y control para detectar deterioros o cambios, así como una revisión continua de los fines de la asistencia del ACNUR, tanto en lo que se refiere a las medidas tomadas para poner pronto fin a la emergencia como en lo que se refiere a la consecución de soluciones duraderas.

17. Ese control deberá también garantizar que los fondos voluntarios entregados al ACNUR por los gobiernos, las ONG y los particulares son utilizados del modo más provechoso posible. Esto es algo inherente al principio de la adecuación de la respuesta. Debe tenerse presente que, cualesquiera que sean los fondos de que pueda disponerse al principio de una grave emergencia de tipo humanitario, el paso del tiempo provocará restricciones financieras. Es, pues, importante que los posibles donantes puedan constatar que las medidas propuestas son realmente esenciales.

CAPITULO 2: PROTECCION

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
2.1	1 - 6	<u>Introducción</u>	8
2.2	1 - 6	<u>Personas a las que se extiende la protección del ACNUR</u>	8
2.3	1 - 6	<u>Finalidad de la protección y medios para lograrla</u>	10
2.4	1 - 5	<u>Instrumentos internacionales</u>	12
2.5	1 - 9	<u>Los Convenios y los Protocolos de Ginebra y el CICR</u>	13

PROTECCION

2.1 Introducción

1. En una situación de emergencia habrá que empezar por comprobar que los interesados pertenecen a la categoría de personas de las que se ocupa el ACNUR y que, por lo tanto, tienen derecho a su protección. Es necesario comprender claramente cuáles son las bases legales para obtener dicha protección y la finalidad de la misma. El presente capítulo se ocupa de estos temas.

2. Todo el personal del ACNUR debe estar familiarizado con los principales instrumentos internacionales que tratan de la protección de los refugiados. Son de importancia fundamental el "Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados" (Resolución 428 (V) de la Asamblea General, del 14 de diciembre de 1950) que determina las funciones y responsabilidades del Alto Comisionado hacia las personas que caen dentro de su campo de acción, la "Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados" y el "Protocolo del 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados", los dos instrumentos internacionales que determinan las responsabilidades de los estados firmantes de los mismos, y, a nivel regional, la "Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en Africa", del 10 de septiembre de 1969. La Colección de Instrumentos Internacionales relativa a Refugiados (ACNUR, Ginebra 1979), el Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado (ACNUR, Ginebra 1979), y la colección de Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados adoptadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR son lecturas complementarias esenciales.

3. Las responsabilidades del Alto Comisionado en lo referente a la protección de los refugiados le fueron encomendadas por la Asamblea General. Así pues, las actividades internacionales de protección del ACNUR no dependen de la petición del gobierno

afectado. Estas actividades reflejan el derecho universalmente reconocido del ACNUR a tomar la iniciativa en el ejercicio de sus responsabilidades de protección como organismo humanitario y social completamente apolítico.

4. A menudo, será necesario actuar inmediatamente para garantizar la protección de alguna persona o grupo de personas antes de que haya sido posible determinar si los interesados tienen o no la condición de refugiados. Cuando aquellos que buscan refugio puedan entrar dentro de la categoría de personas de las que se ocupa el ACNUR, el Estatuto de la Oficina exige que se actúe en su favor. La finalidad perseguida es la de garantizar a las personas en apuros un trato acorde con los principios humanitarios universalmente reconocidos, independientemente de su condición. Resumiendo: en caso de duda, es mejor actuar.

5. Así pues, será absolutamente prioritario el intervenir rápidamente para garantizar la protección allí donde sea necesaria. El medio más efectivo de garantizar esa protección es la presencia del ACNUR allí donde se encuentren los refugiados.

6. Debe tenerse presente que las medidas tomadas al principio de la situación de emergencia pueden tener consecuencias importantes, tanto para el resto del tiempo que dure la protección (quizá incluso para otros grupos de refugiados que se encuentren en el país) como para la creación de soluciones permanentes.

2.2 Personas a las que se extiende la protección del ACNUR

1. La tarea fundamental del ACNUR es proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones duraderas a sus problemas. La necesidad de protección internacional se debe al hecho de que los refugiados, a diferencia de los extranjeros normales, ya no gozan de la protección de su país de origen. Las razones para esto se

desprenden claramente de la definición que figura en el Estatuto del ACNUR, según la cual un refugiado es cualquier persona que se encuentra fuera de su país de origen y que, debido a fundados temores de ser perseguido no puede o no quiere acogerse a la protección de ese país. Las personas que se ajustan a esta definición son refugiados, independientemente de que hayan sido formalmente reconocidas como tales, o no, por una autoridad nacional o por el ACNUR.

2. A las personas que desean ser admitidas en un país como refugiados se las denomina, generalmente, solicitantes de asilo. En algunos casos puede determinarse que todas las personas que componen un grupo son refugiados, tal como se explica más adelante en el párrafo 3(2). Sin embargo, cuando no puede tomarse una decisión con respecto al grupo, como ocurre a veces al principio de una emergencia, el Alto Comisionado debe intervenir, de todos modos, en favor de los refugiados, para asegurar que se les conceda al menos asilo provisional y que no se les devuelva a su país de origen, ni a ningún otro país donde teman ser perseguidos, hasta que se adopte una decisión con respecto a su condición de refugiados y a la concesión de asilo permanente.

3. La condición de refugiado de una persona puede determinarse principalmente de tres modos:

(1) Por el Alto Comisionado, después de constatar que una persona cumple los requisitos del punto 6 del Estatuto.

(2) Por el Alto Comisionado, igual que en el caso (1), pero referido a un gran número de personas, en conjunto, según lo que se llama determinación prima facie con respecto a un grupo. Esto es frecuente al comienzo de una situación de emergencia, cuando sería imposible aplicar el procedimiento (1).

(3) Por los Estados signatarios de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

4. Diversas resoluciones de la Asamblea General han ampliado las competencias iniciales del ACNUR, que se extienden así no sólo a las personas que el Estatuto del ACNUR considera como refugiados, sino también

(1) a las personas desplazadas, es decir a las personas que se hallan fuera del país en el que residían habitualmente y que, aunque no puedan ser consideradas estrictamente como refugiados según los términos del Estatuto, se encuentran, sin embargo, en una situación similar a la de los refugiados.

(2) a los ex-refugiados y ex-personas desplazadas repatriados a su país de origen.

(3) en casos específicos (previa petición del Secretario General o de la Asamblea General) a las personas desplazadas como consecuencia de algún desastre causado por el hombre y que haya tenido lugar dentro de los límites territoriales de su país de origen.

5. Esta ampliación de sus competencias significa que el ACNUR tiene también la responsabilidad de proteger a las personas desplazadas descritas en el punto (1). Las personas descritas en los puntos (2) y (3) quedan fuera del ámbito del Estatuto, de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. Sin embargo, cuando presta asistencia a las personas incluidas en esas dos categorías, el ACNUR actúa según el espíritu del Estatuto, y tiene al menos la responsabilidad moral de asegurar el respeto a las normas humanitarias fundamentales internacionalmente reconocidas.

6. Sin embargo, hay algunos grupos de personas con respecto a los cuales será necesario actuar con prudencia: el ACNUR no tiene competencia para intervenir en favor de combatientes activos ni de personas armadas. La protección de tales personas puede entrar dentro del ámbito de competencias del CICR.

También habrá que tener en cuenta las cláusulas de exclusión que figuran en el párrafo 7 (d) del capítulo II del Estatuto referente a las personas con respecto a las cuales se tiene la fundada sospecha de que han cometido crímenes contra la paz, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, delitos graves de tipo no político, cometidos fuera del país en el que buscan refugio, o actos contrarios a los objetivos y principios de las Naciones Unidas. Obsérvese que las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que regulan el derecho de asilo para casos de persecución, excluyen también de ese derecho a tales personas. Así pues, dichas personas quedan fuera del ámbito de competencias del Alto Comisionado. No obstante, en caso de una afluencia masiva de personas es poco probable que haya que excluirlas a todas y, cuando la protección constituye claramente una necesidad humanitaria urgente, debe concedérseles el beneficio de la duda al menos hasta que se tenga una opinión justificada. Por supuesto, deberá informarse inmediatamente a la Sede de las medidas adoptadas, y pedirle consejo si fuera necesario.

2.3 Finalidad de la protección y medios para lograrla

1. La finalidad de la protección internacional es asegurar que el trato que reciben los refugiados esté de acuerdo con las normas básicas internacionalmente aceptadas y especialmente con el principio de no-devolución según el cual ningún refugiado puede ser devuelto por la fuerza a un país en el que tema con razón que va a ser perseguido. Este principio figura en el párrafo 1.º del artículo 33 de la Convención de 1951 de las Naciones Unidas, y los Estados signatarios no podrán hacer con respecto a él ninguna excepción: "Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, de su pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas". (El párrafo 2.º

del mismo artículo prevé algunas excepciones muy limitadas para los refugiados a quienes se pueda razonablemente considerar como un peligro para la seguridad o para la comunidad del país en el que se encuentran).

2. Naturalmente, antes de que pueda lograrse esa finalidad, los solicitantes de asilo deben ser admitidos en el país en el que buscan refugio, sin ninguna discriminación por razones de raza, religión, nacionalidad u opinión política. "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país". (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 14 (1)). El párrafo 2.º de la Resolución 428 (V) de la Asamblea General, por la cual se aprobó el Estatuto, invita a los gobiernos a cooperar con el Alto Comisionado en el desempeño de sus funciones, entre otros medios, "admitiendo refugiados en sus territorios".

3. Así, cuando se produce una afluencia masiva de personas de las que deba ocuparse el ACNUR la prioridad absoluta será conseguir que se les conceda al menos asilo provisional. La presencia sobre el terreno y la rapidez de actuación son en general decisivas para la consecución de los objetivos del ACNUR, especialmente en los casos en que existe peligro de devolución o de abusos contra los derechos humanos como por ejemplo la detención arbitraria o los malos tratos. Obsérvese que, por principio, el ACNUR no propugna la concesión de asilo o refugio meramente provisional sino que hará más bien hincapié en la necesidad de conceder a los refugiados asilo permanente. Sin embargo, esto puede no ser inmediatamente posible, y los representantes y los funcionarios sobre el terreno pueden decidir que en tales circunstancias sólo debe solicitarse asilo provisional, sin perjuicio de ulteriores esfuerzos para conseguir asilo permanente.

4. Las conclusiones del Grupo de Expertos sobre Refugio Provisional en casos de Afluencia Masiva que se reunió en Ginebra del 21 al 24 de abril de 1981 establecen que es

— Protección —

esencial que, después de su admisión en un país, los solicitantes de asilo sean tratados al menos según las siguientes normas humanitarias básicas:

- a) no deben ser penalizados o expuestos a trato desfavorable simplemente porque su presencia en el país se considera ilegal y no deben estar sometidos a más limitaciones de movimientos que las necesarias en interés de la salud y el orden públicos;
- b) deben gozar de los derechos fundamentales internacionalmente reconocidos, en particular los que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos,
- c) deben ser tratados como personas cuya trágica situación requiere una comprensión y una solidaridad especiales; deben recibir toda la asistencia necesaria y no deben ser sometidas a trato cruel, inhumano o degradante;
- d) no se les debe someter a discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política o país de origen;
- e) deben ser consideradas como personas ante la ley, y gozar de libre acceso a los tribunales y a otras autoridades administrativas competentes;
- f) la ubicación de las personas que buscan asilo debe determinarse en función de su seguridad y bienestar, así como de las necesidades de seguridad del Estado de acogida. En la medida de lo posible, deben ser ubicadas a una distancia razonable de la frontera de su país de origen. Dichas personas no deben tomar parte en actividades subversivas contra su país de origen ni contra cualquier otro Estado;
- g) debe proporcionárseles todo lo necesario para satisfacer sus necesidades vitales básicas, tales como alimento, techo, y servicios básicos de higiene y de salud.
- h) debe respetarse la unidad familiar;
- i) debe prestárseles toda la ayuda posible para la localización de sus familiares;
- j) deben tomarse las medidas adecuadas para la protección de los menores y de los niños no acompañados;
- k) debe permitírseles enviar y recibir correspondencia;
- l) debe permitírseles recibir ayuda material de parientes o amigos;
- m) en la medida de lo posible, deben tomarse las medidas adecuadas para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios;
- n) deben dárseles todas las facilidades necesarias para permitirles conseguir una solución duradera y satisfactoria;
- o) debe permitírseles trasladar los bienes que hubieran traído al territorio del país en el que hayan conseguido una solución duradera; y
- p) deben adoptarse todas las medidas posibles para facilitar sus repatriación voluntaria.

5. Las mismas conclusiones establecen también que. "Se permitirá a las personas que solicitan asilo ponerse en contacto con la oficina del ACNUR. Se permitirá al ACNUR tener acceso a las personas que solicitan asilo, y se le dará también la posibilidad de ejercer su función de protección internacional y de supervisar el bienestar de las personas que entren en los centros de acogida u otros centros de refugiados."

6. Estas conclusiones fueron aprobadas por los cuarenta Estados miembros del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en su 32.^a Sesión. Las normas anteriormente reproducidas deben constituir la base y el marco de acción del ACNUR, y especialmente de los funcionarios sobre el terreno, para garantizar la protección en una situación de emergencia. En la próxima sección se examinan algunos de los instrumentos interna-

cionales que pueden invocarse al respecto. Los medios de acción efectivos para garantizar el respeto a los derechos descritos en este capítulo se exponen en la Segunda Parte

2.4. Instrumentos internacionales

1. Además del Estatuto, de la Convención de 1951, y del Protocolo de 1967 existen varios otros instrumentos internacionales que pueden ayudar a proteger a los refugiados. La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos imponen, en cualesquiera circunstancias, determinadas obligaciones generales a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, especialmente en lo que se refiere a la función de protección internacional del ACNUR. La Carta y la Declaración Universal son las dos expresiones más conocidas y menos controvertidas del principio humanitario que puede invocar el ACNUR, puesto que reafirman su fe en los derechos del hombre, en los principios de la justicia y del derecho internacional y en la igualdad de todos ante la ley.

2. Debe también prestarse atención a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos y, en particular, al párrafo 1.º del artículo 2 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, que dice así:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

3. El principio de no devolución se recoge explícitamente en varios instrumentos internacionales adoptados tanto a nivel universal como regional. Los principales son la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas, la Convención de la OUA

sobre Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esos instrumentos se dice, por ejemplo:

“Ninguna persona (que tenga motivos para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) será sometida a medidas tales como la no admisión en la frontera o, en el caso de que ya haya entrado en el territorio en el que solicita asilo, la expulsión o devolución por la fuerza a ningún Estado donde pueda ser objeto de persecución.” (Artículo 3, 1, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, aprobada por la resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General, en 1967)

“Un extranjero no podrá en ningún caso ser deportado o devuelto a un país —sea o no su país de origen— en el que su derecho a la vida o a la libertad personal corra el riesgo de ser violado a causa de su raza, nacionalidad, religión, condición social u opinión política.” Artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José, Costa Rica”), de 1969.

4. Los instrumentos de carácter regional firmados en favor de los refugiados tienen consecuencias importantes para la función de protección del ACNUR. Un ejemplo notable de ello es la Convención de la OUA, en cuyo artículo 1 se da una definición del término “refugiado” más amplia que la que figura en el Estatuto del ACNUR, en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, puesto que se aplica:

“a toda persona que, por motivos de agresión exterior, ocupación, dominación extranjera u otros acontecimientos que hayan perturbado gravemente el orden público en la totalidad, o en una parte, de su país de origen o nacionalidad, se vea obligada a abandonar su lugar habitual de residencia para buscar refugio fuera de su país o nacionalidad”.

Esta amplia definición del término “refugiado” coincide “grosso modo” con la definición del término “persona desplazada”

que aparece en el apartado (1) del párrafo 2.2.4, y tiene la misma importancia para la función de protección del ACNUR. En los casos en que puedan aplicarse dos instrumentos, uno de carácter universal y otro regional, con diferentes definiciones o disposiciones, el ACNUR intentará conseguir que se aplique el más liberal de los dos.

5 Naturalmente, la función de protección del ACNUR es más fácil de llevar a cabo en los países que han firmado los instrumentos pertinentes. El artículo 35 de la Convención de 1951 obliga a los Estados signatarios de la misma a cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones, y especialmente en la de supervisar la aplicación de las disposiciones de la susodicha Convención. Incluso cuando la emergencia tiene lugar en un país no signatario de los instrumentos internacionales, puede llamarse la atención del gobierno sobre los mismos ya que éstos establecen unas normas de tratamiento internacionalmente reconocidas, como lo demuestra el gran número de Estados que los han firmado. Asimismo, la fuerza moral de las conclusiones del Comité Ejecutivo no se limita solamente a los Estados signatarios de la Convención puesto que los Miembros del Comité Ejecutivo son elegidos por la comunidad internacional en su conjunto y actúan en nombre de la misma.

2.5 Los Convenios y los Protocolos de Ginebra y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

1. Como promotor del derecho humanitario internacional, el CICR, desempeña un papel importante en la medida en que aumenta la protección de los refugiados y de las personas desplazadas, especialmente en caso de conflicto armado: la protección de los refugiados es una preocupación importante del derecho humanitario internacional aplicable en los casos de conflicto armado. Además de las tareas de supervisión confiadas a las Potencias Protectoras por los cuatro Convenios de Ginebra de agosto de 1949 y por sus Protocolos adicionales de 1977, el CICR está

también habilitado para visitar y asistir a todas las personas protegidas por los Convenios. Puede incluso asumir las tareas encomendadas a las Potencias Protectoras en el caso de que no haya sido posible designar a tales Potencias.

2. Según el Cuarto Convenio de Ginebra, los refugiados y personas desplazadas son personas protegidas cuando “se encuentren, en caso de conflicto u ocupación, en poder de una Parte contendiente o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas”. Dicho Convenio prevé además la reunificación de las familias dispersas, la supervisión de todos los lugares donde se encuentren las personas protegidas y otras actividades humanitarias de carácter general.

3. En el artículo 44 del Cuarto Convenio se dispone que:

“Al tomar las medidas de custodia previstas en el presente Convenio, la Potencia en cuyo poder se encuentran las personas protegidas no habrá de tratar como extranjeros enemigos, exclusivamente sobre la base de su pertenencia jurídica a un Estado adverso, a los refugiados que, de hecho, no disfruten de la protección de ningún gobierno” (El subrayado es nuestro).

4. El artículo 70 del Cuarto Convenio de Ginebra, que trata de los delitos cometidos antes de la ocupación, dispone también que:

“Los ciudadanos de la Potencia ocupante que, antes del comienzo del conflicto, hayan buscado refugio en el territorio ocupado no podrán ser detenidos, procesados, condenados, o deportados fuera del territorio ocupado, si no es por infracciones cometidas después del comienzo de las hostilidades o por delitos de derecho común cometidos antes del comienzo de las hostilidades que, según la legislación del Estado cuyo territorio se halle ocupado, hubieran justificado la extradición en tiempo de paz”. (El subrayado es nuestro).

Así pues, las personas que huyeron de su país de origen antes del comienzo de las hostilidades, y que encontraron refugio o asilo en el país ocupado, están consideradas como refugiados.

5. Las disposiciones pertinentes se vieron reforzadas después por el artículo 73 del primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relacionado con la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales, el cual dispone que:

“Las personas que, antes del comienzo de las hostilidades, fueron consideradas como apátridas o refugiadas en el sentido de los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por las Partes interesadas o de la legislación nacional del Estado que las haya acogido o en el que residen, lo serán en todas las circunstancias y sin ninguna distinción de índole desfavorable, como personas protegidas en el sentido de los Títulos I y III del IV Convenio.” (El subrayado es nuestro).

6. En relación con la reunificación de las familias dispersas, el artículo 26 del Cuarto Convenio de Ginebra dispone que:

“Cada Parte contendiente facilitará las búsquedas emprendidas por los miembros de familias dispersadas por la guerra para reanudar los contactos entre unos y otros y reunirse de nuevo si fuese posible. Facilitará en especial la acción de los organismos consagrados a esa tarea, a condición de que los haya aprobado y cumplan las medidas de seguridad tomadas por ella ” (El subrayado es nuestro).

Este artículo se refiere a la reanudación de los lazos familiares y, por lo tanto, se aplica solamente a los miembros de las familias dispersas. Las partes en conflicto no sólo deben permitir que los miembros de las familias dispersas lleven a cabo las averiguaciones necesarias sino que deben facilitarlas. El fin primordial de ese artículo es la salvaguardia de la unidad familiar y la reanudación de los contactos entre los miembros de un grupo

familiar. A este respecto, el artículo 74 del primer Protocolo Adicional reafirma y refuerza las obligaciones de las partes en conflicto.

7. En relación con la supervisión de los lugares donde se encuentran las personas protegidas, el artículo 143 del Cuarto Convenio de Ginebra dispone, entre otras cosas, que:

“Los representantes o delegados de las Potencias Protectoras estarán autorizados a trasladarse a todos los lugares donde hayan personas protegidas, especialmente a los lugares de internamiento, detención o trabajo.

“Tendrán acceso a todos los locales utilizados por personas protegidas y podrán conversar con ellas sin testigos, por intermedio de un intérprete si ello fuera necesario.

“Los delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja gozarán de idénticas prerrogativas”.

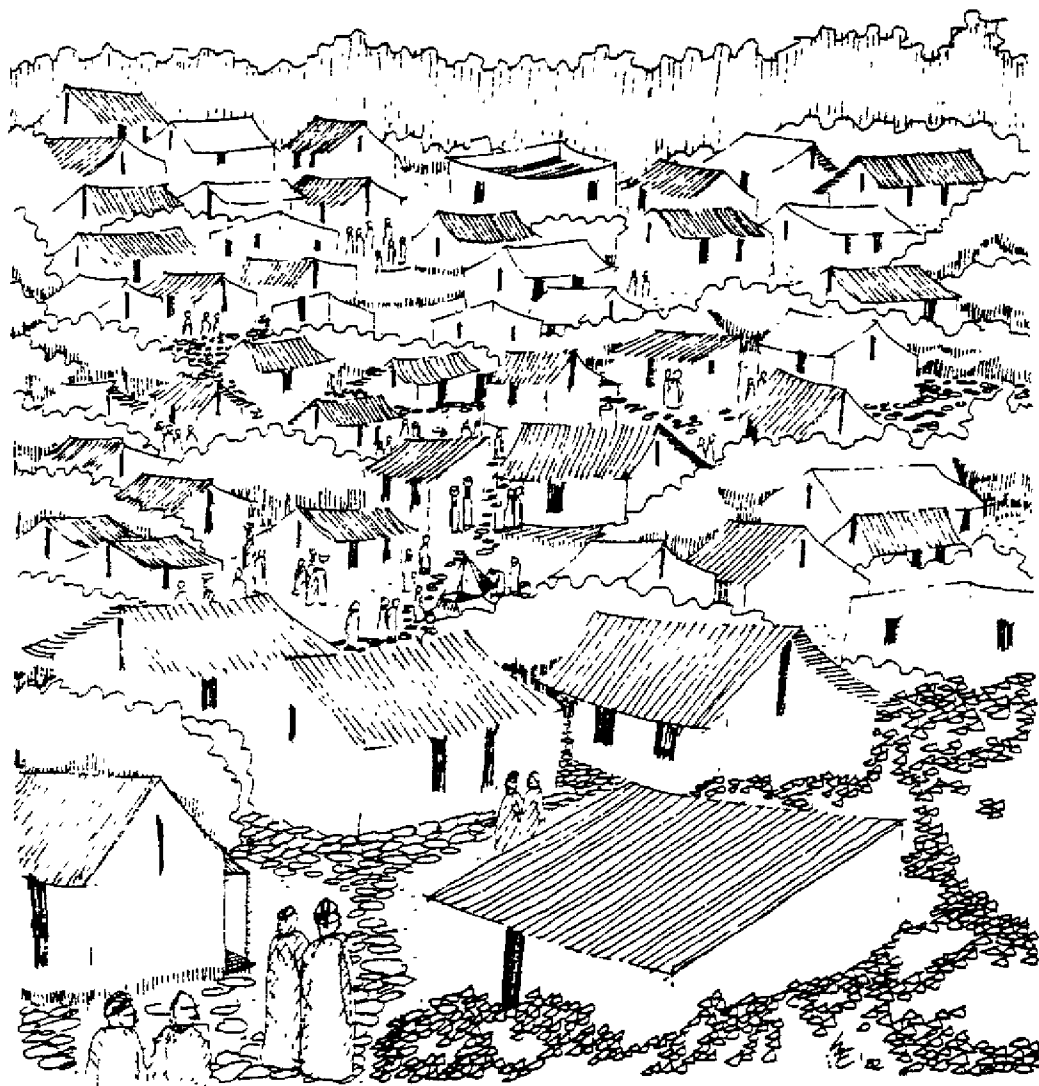
Por consiguiente, debido al papel que desempeña en los conflictos armados, el CICR puede a veces visitar a detenidos que son de la incumbencia del Alto Comisionado, pero a los que pueden no tener acceso los representantes del ACNUR. Estas visitas, que pueden tener un gran valor desde el punto de vista humanitario, son un complemento valioso de la acción del ACNUR.

8. En relación con las actividades humanitarias de carácter general, el artículo 10 del Cuarto Convenio dispone que:

“Las disposiciones del presente Convenio no constituyen obstáculo para las actividades humanitarias que el Comité Internacional de la Cruz Roja o cualquier otro organismo humanitario imparcial, emprendan para la protección de las personas civiles y para el auxilio que haya de aportarseles, mediante aprobación de las Partes contendientes e interesadas.”

Este artículo permite cualquier iniciativa o actividad que se considere necesaria en favor de las personas protegidas, incluso si no está explícita o implícitamente prevista en el Convenio. Este derecho de iniciativa concedido al CICR o a cualquier otra organización humanitaria imparcial es considerado por la Cruz Roja Internacional como una prerrogativa de la mayor importancia.

9. En asuntos de interés común, el CICR, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y el ACNUR mantienen estrechas relaciones de trabajo y celebran consultas con regularidad. Debe observarse que los servicios de la Agencia Central de Búsquedas del CICR (véase el capítulo 11) y los documentos de viaje concedidos por el mismo pueden ser un valioso instrumento de protección para los refugiados.



CAPITULO 3: EVALUACION DE LAS NECESIDADES Y RESPUESTA INMEDIATA

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párra fo</u>		<u>Página</u>
3.1	1 - 5	<u>Introducción</u>	18
3.2		<u>Evaluación de las necesidades</u>	18
	1 - 6	Organización	18
	7	Número de personas, lugar, modo de llegada y características	19
	8	Estado de salud	19
	9	Condiciones materiales	20
	10	Características del emplazamiento	20
	11	Necesidades sociales	20
	12	Medidas espontáneas y asistencia prestada	21
	13	Medios para prestar asistencia	21
3.3		<u>Respuesta inmediata</u>	21
	1	Protección	21
	2	Consideraciones sobre la organización	21
	3 - 9	Asistencia material	22

EVALUACION DE LAS NECESIDADES Y RESPUESTA INMEDIATA

3.1. Introducción

1. Para ser eficaz, la ayuda de emergencia tiene que basarse en una evaluación correcta de las necesidades más inmediatas de los refugiados, y no hay dos situaciones de emergencia que sean iguales.

2. La evaluación inicial debe realizarse lo más rápidamente posible, para poder actuar de inmediato. A esta evaluación inicial deben seguir otras más detalladas a medida que la fase de emergencia dé paso a los programas a largo plazo. Las necesidades evolucionan en el curso de una operación de emergencia, de modo que la evaluación debe de ser permanente

3. En los capítulos 5 a 11 se dan directrices para la asistencia en sectores específicos. En este capítulo, la evaluación inicial de necesidades está ligada a la respuesta inmediata.

4. Diversas organizaciones pueden estar ya prestando ayuda de emergencia. Serán una valiosa fuente de información sobre la situación, y, al decidir la respuesta inmediata del ACNUR, debe tenerse en cuenta la ayuda que están prestando y la que piensa prestar dichas organizaciones. Puede haber otros programas, establecidos antes de la emergencia, de los que pueden también beneficiarse los refugiados.

5. Cuando la situación de emergencia afecte más a la protección inmediata de los refugiados que a sus necesidades de asistencia material, habrá que empezar por informarse sobre la situación real, la posición del gobierno o gobiernos y las posibilidades de solución. La presencia del ACNUR sobre el terreno será muy importante. Las medidas que deban tomarse en tales emergencias dependerán de las circunstancias, pero en este capítulo no nos ocuparemos de ellas. En el capítulo anterior se dan al respecto algunas directrices de carácter general.

3.2. Evaluación de las necesidades

Organización

1. En cuanto sea evidente que puede producirse una situación de emergencia con refugiados, debe procederse a una primera evaluación, sobre el terreno mismo, de la situación y de las necesidades. El gobierno debe también participar en esa evaluación. Naturalmente, el acceso al lugar en el que se encuentran los refugiados es una condición indispensable. Deben adoptarse rápidamente algunas medidas de orden práctico: enviar a algunos funcionarios al lugar donde se encuentran los refugiados, o cerca del mismo, con el fin de conseguir información de primera mano; entrevistarse con los refugiados; utilizar cualquier fuente disponible de información, tanto en la zona como en la capital, y movilizar los conocimientos técnicos y los recursos locales. En los primeros días de una situación de emergencia, la ayuda del exterior rara vez llega a tiempo de salvar la vida de las personas.

2. Si bien es necesario proceder de forma organizada, no debe perderse el tiempo aunque no se disponga inmediatamente del asesoramiento que sería de desear. La respuesta rápida a las necesidades más urgentes no debe nunca postergarse aunque todavía no se disponga de una evaluación completa.

3. Debe llevarse a cabo una evaluación detallada tan pronto como sea posible. Más adelante se dan algunas breves indicaciones de los diversos tipos de asesoramiento que puedan necesitarse, y en los capítulos siguientes se dan más detalles al respecto, sector por sector. En general, es mejor recurrir a la ayuda de expertos locales cuando ello es posible. Entre las diversas fuentes de asesoramiento puede incluirse a los departamentos del gobierno, al sistema de las Naciones Unidas, a agencias voluntarias y de ayuda bilateral, a Universidades y empresas de consulta del país. En caso necesario puede pedirse ayuda a la Sede.

4 Si el ACNUR no tiene aún Delegación en el país de que se trate, la misión de evaluación la organizará la Sede. Siempre que sea posible, el equipo de evaluación deberá incluir a las personas que van a encargarse sobre el terreno de la ejecución de la operación de emergencia. La participación de uno o más funcionarios que regresen después a la Sede con los resultados de la evaluación tiene ventajas evidentes, pero cuando el ACNUR está ya presente en el país, no deben postergarse las medidas iniciales aunque aún no haya llegado la misión enviada por la Sede.

5. En la evaluación de las necesidades, será extremadamente valiosa la participación de otras organizaciones o personas que vayan también a tomar parte en el programa de emergencia

6. Evaluar las necesidades materiales de los refugiados en una situación de emergencia significa estimar tan pronto y tan eficazmente como sea posible, su estado real y los recursos de que disponen, en comparación con los que se necesitan para su supervivencia y su bienestar inmediato. Por ello, deben establecerse normas para determinar cuáles son las necesidades. En la medida de lo posible, la evaluación de las necesidades debe responder ante todo a las preguntas enumeradas en los párrafos siguientes. Vistas desde el terreno, algunas de esas preguntas pueden parecer menos importantes que otras. No obstante, representan de hecho la información mínima requerida para emprender un programa de urgencia que incluya, entre otros aspectos vitales (aunque no relacionados con el terreno), la movilización de los posibles donantes. Esas respuestas constituirán también la base para los programas que se elaboren después sobre el terreno mismo.

Número de personas, lugar en que se encuentran modo en que llegaron y características.

7. (1) ¿Cuántos refugiados hay, aproximadamente?

(2) ¿Dónde se encuentran?

(3) ¿Siguen llegando más? ¿A dónde? ¿Cuántos? ¿Cuántos podrían llegar como máximo?

(4) ¿Llegan en grupos de personas dispersas o en grupos familiares, clanes, grupos tribales, étnicos, o de habitantes del mismo pueblo? ¿Qué medios de transporte utilizan?

(5) Los que ya han llegado ¿viajaron del mismo modo?

(6) ¿Cuál es la proporción aproximada de hombres, mujeres y niños (de 0 a 4 años, de 5 a 14 años, de 15 años en adelante)?

(7) ¿Cuál es su origen étnico y geográfico (urbano o rural)?

(8) ¿Son sedentarios o nómadas?

(9) ¿Cuáles son sus conocimientos prácticos y qué lengua o lenguas hablan?

(10) ¿Cuál es su dieta básica habitual?

(11) ¿Cuál es su tipo de alojamiento habitual?

(12) ¿Cuáles son sus prácticas higiénicas habituales?

Estado de salud (capítulos 7 y 8)

8. (1) ¿Hay muchas personas heridas o enfermas?

(2) ¿Hay síntomas de desnutrición grave?

(3) ¿Es elevada la tasa de mortalidad?

(4) ¿Hay grupos especialmente vulnerables?

— Evaluación de las necesidades y respuesta inmediata —

(5) ¿Cuál era su estado de salud antes de que surgiera la situación de emergencia?

La evaluación del estado de salud de los refugiados requiere experiencia; no obstante, es esencial realizar una primera evaluación y llegar a conclusiones preliminares tan pronto como sea posible.

Condiciones materiales

9. Es también necesario saber si los refugiados han traído consigo o tienen a su disposición.

- (1) Ropa, mantas, etc. en cantidad suficiente para responder a sus necesidades inmediatas.
- (2) Alimentos.
- (3) Maternal para alojamiento
- (4) Utensilios domésticos
- (5) Ganado.
- (6) Dinero („pueden cambiarlo con equidad por la moneda local“)
- (7) Otras posesiones (vehículos, etcétera).

Características del emplazamiento

10. Los criterios para seleccionar las características del emplazamiento se examinan en el capítulo 6. Una evaluación basada en los criterios que se exponen a continuación proporcionará la información sobre la cual poder basar la decisión de intentar trasladar a los refugiados si las condiciones del emplazamiento son verdaderamente insatisfactorias. Si esto no es necesario, la evaluación permitirá, de todas formas, conocer las ventajas e inconvenientes de varios lugares concretos e introducir las correcciones necesarias en el plan de acción de emergencia. Los criterios mencionados son los siguientes.

(1) Espacio;

(2) Seguridad;

(3) Facilidad de acceso (en cualquier época del año) y proximidad a las fuentes de suministros esenciales (materiales de construcción, combustible para cocinar, etc.);

(4) Condiciones ambientales y variaciones estacionales;

(5) Agua (capítulo 9);

(6) Topografía del terreno y drenaje del mismo;

(7) Vegetación;

(8) Derechos que puedan existir sobre el suelo y repercusiones sobre la población local.

(9) ¿Existen pastos y posibles áreas de cultivo?

Puede necesitarse el concurso de expertos en geología, planificación del entorno físico y técnicas de salud pública, especialmente en lo relacionado con el agua y el saneamiento.

Necesidades sociales (capítulo 11)

11. (1) ¿Existen personas o grupos con necesidades sociales específicas (por ejemplo, personas física o mentalmente disminuidas, niños no acompañados, familias en las que falta uno de los padres, enfermos y necesitados, o ancianos desamparados)?

(2) ¿Están siendo convenientemente satisfechas sus necesidades inmediatas, tanto materiales como emocionales, y, en caso contrario, qué ayuda exterior se necesita?

(3) ¿Hay muchos refugiados separados de otros miembros de su familia?

Medidas espontáneas y asistencia prestada

12. (1) ¿Qué medidas han adoptado ya los refugiados para satisfacer sus necesidades más inmediatas?
- (2) ¿Qué asistencia está prestando ya la población local, el gobierno y otras organizaciones?
- (3) ¿Puede esa asistencia proporcionar una base duradera para la supervivencia y el bienestar de los refugiados en su actual emplazamiento?
- (4) ¿La asistencia actual va a continuar tal cual, a aumentar o a disminuir?

Medios para prestar la asistencia

13. (1) ¿Pueden adoptarse rápidamente medidas prácticas y eficaces a nivel local? (capítulo 4)
- (2) En caso contrario ¿cuáles son las alternativas?
- (3) ¿Existe ya entre los refugiados algún jefe reconocido con el que pueda coordinarse la entrega de la asistencia?
- (4) ¿Cuáles son las necesidades logísticas y cómo pueden ser satisfechas? (capítulo 5)
- ¿De dónde llegarán los suministros necesarios?
 - ¿Cómo llegarán hasta los refugiados?
 - ¿Cuáles son las necesidades de almacenamiento? ¿Dónde y cuándo realizarlo?
 - ¿Hay algún artículo de primera necesidad que sólo pueda conseguirse fuera de la región y cuya

rápida obtención sea de primordial importancia (por ejemplo alimentos o camiones)?

- (5) ¿Qué medidas se requieren para coordinar el programa de emergencia con todos los que participan en él? (capítulo 12)
- (6) ¿Cuáles son las necesidades de expertos y de personal del ACNUR no previstas en las medidas de ejecución (capítulo 4)? ¿Cuáles son las necesidades de apoyo al programa del ACNUR (oficinas, vehículos, comunicaciones, equipamiento, etc.)?

3.3 Respuesta inmediata

Protección

1. No puede haber programa de asistencia a menos que el derecho de asilo de los refugiados esté asegurado. Las medidas tendientes a asegurarles ese derecho, así como su seguridad y los derechos humanos fundamentales –tal como se estableció en el capítulo 2–, serán absolutamente prioritarias. La importancia de la presencia del ACNUR allí donde se encuentren los refugiados ha sido puesta de manifiesto en el mismo capítulo. Es posible que haya que adoptar medidas concretas, por ejemplo, para satisfacer las necesidades especiales de protección de las personas vulnerables (niños no acompañados, jóvenes solteras, minorías, etc.), para proteger a los refugiados contra los actos arbitrarios de los extraños o contra algún grupo de entre ellos mismos que pudiera amenazar la seguridad de otros refugiados.

Consideraciones sobre la organización

2. Una vez evaluadas las necesidades, lo más urgente será entregar la asistencia vital allí donde se encuentren los refugiados. Sin embargo, también habrá que tomar decisiones clave, en el ámbito de la organización o de la planificación, que quizás determinen la futura configuración del conjunto de la operación. Esas decisiones están relacionadas, a

menudo, con los puntos enumerados más adelante, y deben considerarse como parte de la respuesta inmediata. Si esas decisiones no se toman, o son equivocadas, será muy difícil corregirlas después.

(1) Ubicación de los refugiados. Este factor tendrá una importancia considerable en todos los sectores de asistencia: Si los refugiados no están concentrados en asentamientos no se les debe llevar a ellos, a menos que haya razones perentorias para cambiar su sistema actual de asentamientos espontáneos e informales. Si ya están en asentamientos, y éstos no resultan satisfactorios según los criterios establecidos en 3.2.10, habrá que trasladarlos. La dificultad de trasladar a los refugiados de un lugar inapropiado aumenta considerablemente con el tiempo. Incluso si los que están ya instalados no pueden ser trasladados, los recién llegados deben ser encaminados a otros lugares

(2) Centros de acogida o de tránsito. Se recomienda la utilización de estos centros cuando se prevé que la afluencia de refugiados va a continuar.

(3) El control en los emplazamientos. Habrá que determinar por adelantado la población óptima de un emplazamiento y, por consiguiente, planificar la creación de otros nuevos. También habrá que controlar cuidadosamente la ocupación real del emplazamiento a medida que lleguen los refugiados, de tal modo que las secciones preparadas de antemano sean ocupadas de forma ordenada.

(4) El número de refugiados y el registro de los mismos. La estimación exacta del número de refugiados es un requisito previo para cualquier asistencia eficaz. Para ayudar a todos aquellos que lo necesiten será necesario, como mínimo, tener un registro de las familias y un sistema equitativo de distribución. Cuanto antes se adopten estas medidas, mucho mejor. (Véase el capítulo 12.6).

Asistencia material

3. Aunque, en general, ciertas necesidades materiales inmediatas serán evidentes, las modalidades específicas y la magnitud de la ayuda de emergencia dependerá de la normas establecidas para cada situación. En los capítulos siguientes se indican, por sectores de asistencia, las normas generales apropiadas. Dichas normas deben ajustarse teniendo en cuenta tres consideraciones principales: el estado general del conjunto de los refugiados (para ayudar a las personas en situación de extrema necesidad será necesario adoptar medidas extraordinarias), los recursos inmediatamente disponibles (quizá haya, por ejemplo, que recurrir a alimentos que no resultan familiares para los refugiados, si no se dispone de otros) y los hábitos y el nivel de vida al que están acostumbrados los refugiados y la población local. Las normas establecidas para una ayuda de emergencia deben estar de acuerdo con el objetivo de asegurar la supervivencia y el bienestar básico de los refugiados, deben aplicarse con equidad a todos los refugiados y ser respetadas por todos los interesados.

4. Una vez reunidas las informaciones enumeradas en los párrafos 7-13 de la sección anterior y establecidas las normas de asistencia, se podrá determinar qué necesidades inmediatas no han sido todavía satisfechas. Las acciones más urgentes deben llevarse a cabo con los recursos materiales y organizativos disponibles sobre el terreno, incluso si la información que se tiene a mano es incompleta. Los párrafos siguientes indican las medidas que probablemente serán más urgentes.

5. Asegurar la capacidad de acción. Será indispensable disponer de la capacidad organizativa requerida para satisfacer las necesidades de emergencia. Debe contarse con suficiente personal del ACNUR que tenga la capacidad y la experiencia adecuadas. Puede ser necesario poner en marcha procedimientos de emergencia para la asignación de fondos, la ejecución de las medidas, el abasteci-

miento de alimentos, las compras locales y el reclutamiento de personal. Además de la cooperación del gobierno, debe movilizarse, en el marco del plan de acción inmediata, a otras organizaciones de las Naciones Unidas (especialmente al PNUD, al UNICEFF, a la OMS y al PMA) y del sector de las ONG.

6 El ACNUR debe estar presente allí donde se encuentren los refugiados, establecer comunicaciones seguras con la oficina principal y desde allí con la Sede. La organización de la capacidad logística necesaria para prestar la asistencia será de suma importancia.

7. Deben satisfacerse las necesidades de supervivencia más urgentes: alimentación, agua, alojamiento de emergencia y atención sanitaria y saneamiento, asegurándose de que se distribuyan equitativamente.

(i) Debe hacerse participar a los refugiados y fomentar su autosuficiencia desde el principio. A menudo es difícil hacer participar a los refugiados en planes elaborados para su bienestar pero por personas extrañas. Pero si ésto no se consigue, la eficacia de la ayuda de emergencia se verá enormemente reducida y puede perderse desde el principio una oportunidad de ayudar a los refugiados a empezar a recobrar de los efectos psicológicos de las pruebas por las que hayan pasado

(ii) Alimentación Debe garantizarse al menos una ración alimenticia mínima; más adelante puede proporcionarse una ración completa. Si existen indicios claros de desnutrición se establecerán programas de alimentación. Se tomarán las medidas necesarias para el almacenamiento de los alimentos.

(iii) Agua. Se protegerán de la polución las fuentes de abastecimiento de agua existentes

y se creará la máxima capacidad de almacenamiento con los medios más simples disponibles. Si no puede conseguirse de otro modo, se transportará el agua hasta el emplazamiento.

(iv) Alojamiento de emergencia. Si es posible, se satisfarán las necesidades de techo y otros materiales con recursos locales. Solamente se recurrirá a suministros exteriores (tiendas, por ejemplo) si es absolutamente necesario.

(v) Atención sanitaria. Se proporcionará la asistencia necesaria, así como el personal sanitario, el equipo y los medicamentos básicos, en estrecho contacto con las autoridades sanitarias nacionales. Aunque las necesidades y las demandas inmediatas estén relacionadas con los cuidados curativos, no deben desatenderse las medidas sanitarias preventivas, y especialmente las ambientales.

(vi) Saneamiento. Deberán aislarse los excrementos humanos de las fuentes de abastecimiento de agua y de los alojamientos.

8 Deberán adoptarse medidas precisas para satisfacer las necesidades sociales y, si es necesario, para reunir a las familias. Quizá sea necesario hacer indagaciones para identificar a los que tienen alguna necesidad especial que a menudo no se dan a conocer por iniciativa propia. Puede ser necesario organizar la búsqueda de alguna persona. Si algunos grupos de refugiados han sido separados, habrá que volverlos a reunir. Debe concederse especial importancia a las medidas tendientes a asegurar el cuidado de los niños no acompañados.

9. Una vez tomadas éstas y otras medidas prioritarias, comienza el proceso de planificación más amplia.

CAPITULO 4: MEDIDAS DE EJECUCION Y PERSONAL NECESARIO

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
4.1	1 - 8	<u>Introducción</u>	26
		(Función operativa y no operativa)	
4.2		<u>Medidas de ejecución</u>	
	1	Función del gobierno	27
	2	Función de los organismos de las Naciones Unidas	27
	3 - 9	Otros organismos colaboradores ejecutivos	27
	10 - 14	Acuerdos	29
	15	Gastos administrativos de los organismos colaboradores ejecutivos	30
	16	Gastos directos del ACNUR	30
4.3		<u>Personal necesario</u>	
	1 - 2	Generalidades	31
	3 - 6	Necesidades de personal del ACNUR sobre el terreno	31
	7 - 9	Los expertos	32

MEDIDAS DE EJECUCION Y PERSONAL NECESARIO

4.1. Introducción

1. Para llevar a cabo con éxito un programa de emergencia es fundamental adoptar las medidas adecuadas. El factor individual más importante para determinar si los refugiados reciben a tiempo, o no, suficiente ayuda de emergencia será probablemente el de las personas que participan en la organización y ejecución del programa, tanto si trabajan directamente para el ACNUR, su colaborador o colaboradores ejecutivos u otras organizaciones, como si ellos mismos son refugiados. Debe disponerse de las personas adecuadas en el lugar y el momento adecuados.

2. Siempre que es posible, el ACNUR intenta llevar a cabo la ejecución de los programas de asistencia material a través de un organismo colaborador ejecutivo en vez de directamente. Varias son las razones para esta política, cuyo origen se encuentra en el Estatuto del ACNUR. El artículo 1 insta al Alto Comisionado a buscar "soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, so reserva de la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas...". Según el primer párrafo del artículo 10, "el Alto Comisionado administrará y repartirá entre los organismos particulares y, eventualmente, entre los organismos públicos que considere más aptos para administrar tal asistencia, los fondos, públicos o privados, que reciba con este fin".

3. Según su Estatuto, el ACNUR tiene la responsabilidad, de carácter muy especial, de proporcionar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones permanentes a sus problemas. Sin embargo, ese carácter especial no se refiere a las medidas que haya que tomar para el suministro y la distribución efectivos de la ayuda de emergencia a los refugiados. El encomendar la ejecución de un programa a una organización nacional, o a alguna otra institución que esté ya familiarizada con el país, tiene ventajas evidentes. Muchas organizaciones e instituciones, tanto

gubernamentales como no gubernamentales tienen tanta o más experiencia y conocimientos que el ACNUR en la ejecución práctica de programas de asistencia a los refugiados porque, normalmente, ésta no es la función del ACNUR.

4. Cualesquiera que sean las medidas de ejecución, la responsabilidad global sigue siendo del gobierno, ayudado por el ACNUR. En su aspecto no-operativo, el ACNUR tiene la responsabilidad de ayudar a los gobiernos a evaluar las necesidades, a desarrollar programas de asistencia para satisfacerlas y a controlar y supervisar la ejecución, por otros organismos, de los programas financiados por el ACNUR. El ACNUR tiene, en todos los casos, la obligación de dar cuenta a los donantes de la pertinencia de los gastos realizados y del uso que se ha hecho de sus aportaciones, así como la de asegurar, dentro de los límites de los medios disponibles, que se satisfacen las necesidades básicas de los refugiados.

5. Hay algunas circunstancias en las cuales puede ser claramente conveniente para los refugiados que el ACNUR asuma mayores responsabilidades operativas, al menos durante la fase inicial y más urgente del programa. No es posible dar normas generales sobre las medidas de ejecución más apropiadas ni sobre el grado deseable de participación operativa del ACNUR. Esta variará con cada situación de emergencia y también con el transcurso del tiempo, a medida que evolucione el programa. Por lo tanto, el papel del ACNUR puede variar desde ser totalmente no-operativo hasta tener un alto grado de responsabilidad operativa, en cuyo caso el ACNUR deberá tomar rápidamente las medidas adecuadas para poder disponer del personal y del asesoramiento necesarios.

6. Los mecanismos para asegurar la coordinación del programa en su conjunto se examinan en el capítulo 12.

7. La responsabilidad del ACNUR en cuanto a la seguridad, el bienestar y la correcta

administración de su propio personal, es evidente. Aunque el ACNUR no tiene ninguna obligación legal hacia las otras personas que trabajan para los refugiados, tiene sin duda la responsabilidad moral de hacer todo lo que resulte razonablemente posible para ayudar al gobierno a garantizar su seguridad. Los aspectos administrativos —como por ejemplo los visados—, las comunicaciones y el transporte son responsabilidad de cada individuo o de la organización a la que pertenecen, no del ACNUR. Sin embargo, es obvio que, en interés de todos, tales cuestiones no deben entorpecer la distribución de la ayuda. Quizá sea posible adoptar algunas medidas comunes en el marco de los mecanismos de coordinación de las ONG.

8. El diagrama de la figura 4-1 muestra algunas de las cuestiones examinadas en este capítulo, en el marco de la respuesta global de emergencia.

4.2 Medidas de ejecución

Función del Gobierno

1. Según el artículo 1 del Estatuto, deben someterse a la aprobación del gobierno las medidas de acción propuestas. Con frecuencia, hay que considerar diversos factores, tanto prácticos como políticos. Al comienzo de una situación de emergencia es a menudo el propio gobierno quien asume toda la responsabilidad de las operaciones. Por ejemplo, cuando se produce una nueva afluencia masiva de refugiados, suelen ser las autoridades locales, de distrito o provinciales las primeras en ayudarles. Si el gobierno asume el papel de colaborador ejecutivo, lo más probable es que la responsabilidad operativa directa del ACNUR sea limitada.

Función de los organismos de las Naciones Unidas

2. Además del PNUD, especialmente en aquellos países en los que el ACNUR no estaba antes presente, las dos organizaciones

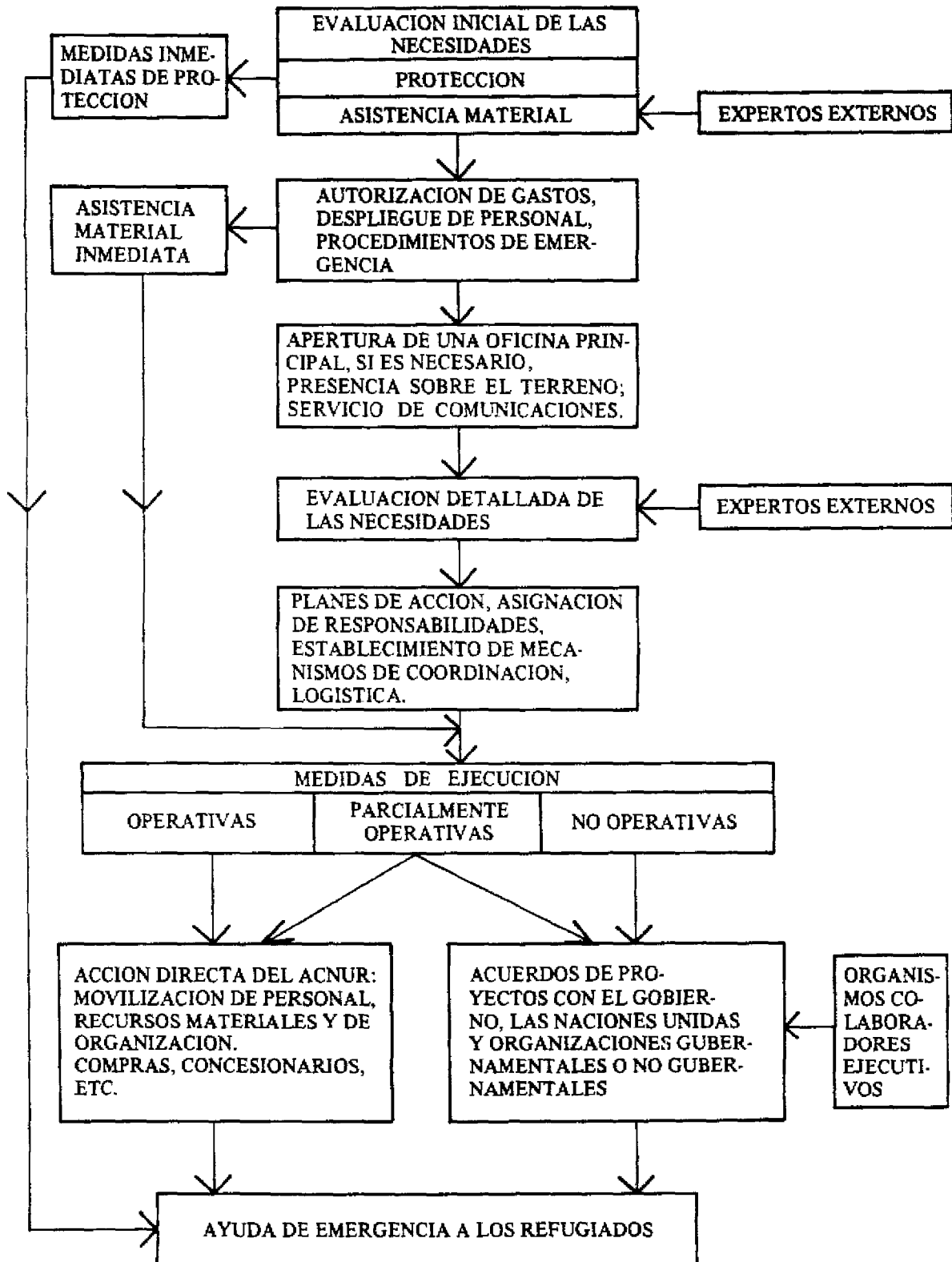
de las Naciones Unidas que con mayor probabilidad se verán implicadas al comienzo de una situación de emergencia con refugiados son la OMS y el PMA. En los capítulos 7 y 8, respectivamente, se describen las funciones de cada una de ellas. Es posible que otras medidas de ejecución impliquen también, durante la fase de emergencia, al UNICEF, especialmente en lo referente al abastecimiento de agua.

Otros organismos colaboradores ejecutivos

3. La magnitud y las necesidades de la emergencia pueden ser tales que haya que adoptar diferentes medidas de ejecución en varios sectores. Una organización —por ejemplo la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, apoyada por la LSCR— puede asumir la responsabilidad operativa de la asistencia sanitaria, y otra la de la logística. Es posible que incluso dentro de un mismo sector, alguna responsabilidad operativa deba ser “subcontratada”. Por ejemplo, bajo la responsabilidad global de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, diferentes ONG pueden ocuparse de la asistencia sanitaria a diferentes grupos o comunidades de refugiados. Sin embargo, la responsabilidad global de la operación no debe dividirse.

4. Si el gobierno no es el colaborador ejecutivo, tendrá ventajas evidentes el seleccionar, con la aprobación del gobierno, a una organización nacional que posea la capacidad requerida o a una ONG que actúe en el país. Es posible que las representaciones locales de algunas organizaciones estén ya suministrando ayuda de emergencia. Al menos en la fase inicial de la ayuda, debe considerarse la posibilidad de conceder a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o a la Media Luna Roja unas funciones de ejecución más amplias que la mera asistencia sanitaria. Cualquier gestión ante esas organizaciones deberá coordinarse con la LSCR a través de la Sede del ACNUR. La LSCR puede reforzar rápidamente la capacidad de la Sociedad Nacional para ejecutar el programa de emergencia. Del mismo modo, las ONG extranjeras

– Medidas de ejecución y personal necesario –



que trabajan ya en el país pueden recibir refuerzos de sus sedes respectivas.

5. Cuando no pueda encontrarse inmediatamente un colaborador ejecutivo adecuado dentro del país, es posible que el ACNUR tenga que asumir al principio una gran responsabilidad operativa directa. Al mismo tiempo, deben tomarse medidas para encontrar y organizar a quien pueda asumir esas responsabilidades tan pronto como sea posible. El mayor compromiso operativo directo del ACNUR requerirá el despliegue rápido de más personal del ACNUR del que sería necesario en otro caso. Los principales miembros del grupo deben tener ya una experiencia operativa directa en la gestión de un programa de emergencia, es decir en la distribución inmediata de la ayuda en el emplazamiento de los refugiados, tarea que normalmente le corresponde al colaborador ejecutivo.

6. La responsabilidad operativa del ACNUR puede ir más allá de la gestión global y extenderse a algunos o incluso a todos los sectores de asistencia. En casos extremos, esto puede llevar al ACNUR a emplear especialistas, como médicos, enfermeras y técnicos en salud pública que, en otro caso, serían empleados por el colaborador o colaboradores ejecutivos. Sin embargo, deben hacerse antes todos los esfuerzos necesarios para encontrar alguna organización con los conocimientos precisos para ejecutar esos programas. Muchas ONG poseen gran experiencia en situaciones de emergencia con refugiados y algunas pueden desplegar rápidamente equipos de personas que actúen tanto en sectores específicos como en la gestión general. Aparte de su propio personal, esas organizaciones suelen conocer también a un gran número de personas con la preparación y la experiencia adecuadas

7. Diversas organizaciones gubernamentales disponen también de la experiencia apropiada. Entre ellas se cuentan los servicios nacionales para casos de desastre, las organizaciones dedicadas a un sector específico, como la salud, y algunas organizaciones guber-

namentales de ayuda al extranjero. Los servicios nacionales para casos de desastre pueden intervenir rápidamente durante un tiempo limitado y, en general, conviene más recurrir a ellos para las tareas urgentes, claramente definidas e independientes.

8. Debe consultarse a la Sede sobre las medidas de ejecución previstas. Si no se encuentra ningún colaborador ejecutivo adecuado dentro del país, debe enviarse a la Sede, tan pronto como sea posible, información detallada sobre las necesidades —con posibles sugerencias para satisfacerlas—, y otros factores pertinentes (como, por ejemplo, los condicionamientos políticos). En determinadas circunstancias pueden firmarse acuerdos comerciales con organizaciones, agencias o empresas.

9. Es posible que en algunas situaciones de emergencia haya que tomar medidas especiales para proteger a los refugiados y que, como último recurso, haya que trasladarlos desde el país de asilo a otro distinto, a menudo por vía aérea. El colaborador ejecutivo habitual del ACNUR en muchas de tales circunstancias ha sido el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), pudiendo también participar estrechamente el CICR, que es quien expide los documentos de viaje. Las medidas relacionadas con el transporte no deben demorarse, naturalmente, pero debe pedirse consejo inmediatamente a la Sede, tanto sobre las medidas de ejecución como sobre los aspectos financieros, incluidas las reducciones en las tarifas aéreas y el procedimiento para fletar aviones si fuera necesario.

Acuerdos

10. Es necesario firmar un acuerdo formal, en el que deben figurar ciertas cláusulas tipo, entre el Alto Comisionado y cualquier organización que utilice fondos del ACNUR. La conclusión y la firma del acuerdo pueden llevar tiempo. Cuando no se encuentre un colaborador ejecutivo adecuado a nivel local puede ser necesario intercambiar una declaración de intenciones, sobre la conclusión del acuerdo, para no demorar el desembolso de

los fondos y el comienzo del programa. En la Segunda Parte de este Manual se dan instrucciones al respecto.

11. El Reglamento Financiero de Fondos Voluntarios por el Alto Comisionado estipula que pueden establecerse acuerdos subsidiarios (si una Carta de Instrucciones de la Sede lo autoriza) "cuando un Representante tenga que hacer frente a una situación urgente y deba establecer sin demora un subcontrato con una agencia local". Normalmente, los acuerdos subsiguientes con los colaboradores ejecutivos se redactarán en la Sede y serán firmados sobre el terreno.

12. La modalidad del acuerdo dependerá de las circunstancias y de la identidad del colaborador ejecutivo. Cuando no es el gobierno el colaborador ejecutivo se establece a veces un acuerdo tripartito entre el gobierno, el ACNUR y el colaborador ejecutivo determinando las responsabilidades de cada una de las partes, por ejemplo el compromiso del gobierno en cuanto a la concesión de facilidades para la importación y el transporte de los artículos de socorro (derechos de tránsito y de desembarque, exenciones fiscales y aduaneras, etc.), a las comunicaciones y a su propia contribución al programa (cesión de terrenos, servicios, etc.) Otra alternativa consiste en establecer acuerdos separados entre el ACNUR y el gobierno o el ACNUR y el colaborador o los colaboradores ejecutivos.

13. El acuerdo con el gobierno relacionado con la prestación de la asistencia es completamente distinto del acuerdo que rige el status de la representación del Alto Comisionado en el país. Cuando sea necesario establecer un acuerdo de ese tipo, denominado a menudo "Acuerdo de la Oficina Local", la Sede dará instrucciones especiales.

14. Con respecto a las medidas de ejecución encomendadas a organismos colaboradores ejecutivos que no se encuentren aún en el país, será en general la propia Sede quien, en estrecho contacto con el Representante, establezca los acuerdos, sobre todo cuando

la transferencia de fondos se efectúe en la Sede y no a nivel local. En general, los acuerdos operativos con otros organismos de las Naciones Unidas los establece la Sede.

Gastos administrativos de los organismos colaboradores ejecutivos

15. Por regla general, el ACNUR no se hace cargo de los gastos administrativos de otras organizaciones o agencias. Sin embargo, el costo real de los gastos directos de apoyo al programa realizados por el organismo colaborador ejecutivo, puede ser cubierto, si es necesario, por el ACNUR, según los términos del acuerdo, en cuyo texto y presupuesto deberá señalarse con toda claridad y exactitud qué gastos administrativos deben sufragarse. Cuando el colaborador ejecutivo es el gobierno, el personal indispensable es considerado, en general, como una contribución "equivalente". El ACNUR no cubre los gastos administrativos generales no especificados ni las comisiones o impuestos. Debe pedirse consejo a la Sede sobre el monto de los gastos administrativos que pueden realizar los organismos colaboradores ejecutivos.

Gastos directos del ACNUR

16. Incluso cuando el ACNUR no tiene una responsabilidad operativa directa, es posible que sea necesario realizar ciertos gastos tanto para el proyecto del ACNUR como para el programa de apoyo. Esos gastos se referirán, por ejemplo, a las compras internacionales del ACNUR, a los derechos de aduana, al almacenamiento y transporte interno de las contribuciones en especie, y a algunos gastos operativos directos realizados, sobre todo en la fase inicial, por los funcionarios del ACNUR que se encuentren en el emplazamiento donde se hallan los refugiados. En los acuerdos firmados con los colaboradores ejecutivos deberá tenerse esto en cuenta si es necesario, especificando claramente cuales son los fondos previstos para estos gastos directos del ACNUR, evitando así cualquier posible malentendido. Puede ser útil establecer una lista o presupuesto a tres columnas

en el que figuren los gastos directos del organismo colaborador ejecutivo, los del ACNUR y el total.

4.3 Personal necesario

Generalidades

1. Muchos capítulos de este Manual, incluido éste mismo, ponen de relieve la importancia que tiene, para hacer frente con eficacia a una situación de emergencia, el contar con los expertos, los conocimientos y la experiencia requeridos, sobre todo si éstos se han adquirido en el país o la región de que se trate. Esto es algo verdaderamente esencial ya que un enfoque de la situación que carezca de profesionalidad puede tener consecuencias desastrosas para los refugiados. Sin embargo, la experiencia demuestra que otras cualidades de las personas que hacen frente a las situaciones de emergencia, cualquiera que sea su nivel profesional y el organismo al que pertenezcan, son incluso más importantes. No hay conocimiento técnico ni experiencia que pueda sustituir a la capacidad de organización y de improvisación, a la flexibilidad, a la capacidad para entenderse con los demás y para trabajar bajo presión cualesquiera que sean las dificultades, el tacto, la sensibilidad hacia otras culturas y especialmente hacia la difícil situación de los refugiados, la capacidad de escuchar y también el sentido del humor.

2. La responsabilidad de proporcionar el personal necesario corresponde a la Sede, excepto cuando se haya autorizado expresamente al Representante a reclutarlo a nivel local. Cuando son otras organizaciones las que proporcionan personal al ACNUR, los acuerdos financieros dependerán de las circunstancias.

Necesidades de personal del ACNUR sobre el terreno

3. Debe establecerse una lista de personal tan pronto como sea posible. Su composición dependerá en gran parte de las medidas

de ejecución pero, según la magnitud de la emergencia, será necesario contar al menos con los siguientes funcionarios internacionales.

Representante Adjunto

Funcionarios destacados al emplazamiento en que se encuentran los refugiados.

Funcionario encargado de la protección

Funcionarios encargados de los programas

Funcionario encargado de la información pública

Funcionario encargado de las finanzas

Funcionario encargado del personal

Ayudante administrativo

Secretario/a

4

4. Debe concederse especial atención al personal administrativo. Un ayudante administrativo con experiencia será un miembro esencial del equipo si hay que abrir una nueva oficina y, en una emergencia de gran magnitud, probablemente se necesite un funcionario con experiencia encargado de las finanzas y otro del personal. Si no se dispone de personas con esos conocimientos, toda la operación puede verse perjudicada y el personal de más categoría tendrá que dedicar una cantidad desproporcionada de tiempo a la administración interna del ACNUR en detrimento de los refugiados. Naturalmente, habrá que buscar y formar personal administrativo local, pero esto requerirá también la supervisión de un funcionario con experiencia.

5. La medida más urgente, en lo que se refiere al personal, es cubrir, con personal del ACNUR que tenga la capacidad y la experiencia adecuadas, los puestos directivos clave, al menos los de Representante, Representante Adjunto, Funcionario Principal del Programa, y Jefe de la Oficina que se encuentre sobre el terreno, o Jefes de las Subdelegaciones que se encuentren en una ciudad distinta de la capital. Naturalmente, será una gran ventaja el que esos funcionarios tengan ya experiencia en operaciones de emergencia. Este requisito puede suponer el cambio

de Representante, al menos mientras dure la emergencia, en un país en el que, a un programa previo a pequeña escala, viene a sumarse una emergencia de gran magnitud. Cuando la situación de emergencia se produzca en un país en el que el ACNUR no estaba presente con anterioridad, habrá que desplegar rápidamente el personal necesario de categoría superior y media. Es difícil cubrir rápida y convenientemente los puestos clave sobre el terreno pero, en general, es cuestión simplemente de establecer una lista de prioridades, y en una emergencia con refugiados no hay duda de cuáles son las prioridades.

6. Si el ACNUR no puede cubrir con sus propios funcionarios todos los puestos del personal necesario sobre el terreno, tiene, en general, dos posibilidades: recurrir a personas que conozca o a alguna organización. La primera opción puede ser la mejor cuando la función del ACNUR es más operativa y la segunda cuando lo es menos y es mejor, como ya se ha sugerido, responder a las necesidades con un equipo que de forma menos organizada. Sin embargo, existe un caso especial de la primera opción, y es la posibilidad de que el ACNUR reclute, a nivel local, personal del ACNUR debidamente capacitado. Los procedimientos a seguir en tales circunstancias se explican en la Segunda Parte de este Manual. El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas es una posible fuente de personal joven adicional.

Los Expertos

7. En cada situación de emergencia se necesitará un cierto número de expertos. El que esas personas trabajen para el ACNUR o para el organismo colaborador ejecutivo de-

pendará de las medidas de ejecución que se hayan adoptado. El gobierno y el ACNUR pueden solicitar también directamente el asesoramiento de dichos expertos para la evaluación de las necesidades y durante las fases iniciales de la situación de emergencia. Hasta cierto punto, esos expertos pueden encontrarse dentro del ACNUR mismo, en el Grupo de Emergencia y en el Grupo de Apoyo Especializado. En los capítulos siguientes se indica qué tipo de asesoramiento puede necesitarse en cada sector.

8. El recurrir a especialistas que conozcan el país y que se encuentren ya en él tiene ventajas indudables. Será también muy valioso que tengan ya experiencia en situaciones de emergencia con refugiados. Para reclutar a esos especialistas se puede recurrir al gobierno, a las universidades y otros centros de enseñanza, al sistema de las Naciones Unidas y al conjunto de las ONG. Cuando no se pueda encontrar a las personas idóneas dentro del país, el modo de reclutarlas dependerá, una vez más, de las medidas de ejecución adoptadas. Como norma general, es mejor que el ACNUR solicite la asistencia de especialistas que pertenezcan a organizaciones que se sabe que poseen esos conocimientos y esa experiencia, antes de recurrir directamente a particulares.

9. En resumen, a condición de que, tanto en la Sede como sobre el terreno, se tenga una idea clara de qué personas se necesitan y por qué, y cuáles de ellas se encuentran ya disponibles en el país, será posible satisfacer rápidamente las necesidades inmediatas de personal. Esta tarea debe considerarse como una condición previa para el éxito de la operación.

CAPITULO 5: SUMINISTROS Y LOGISTICA

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
		<u>Resumen</u>	34
5.1	1 - 3	<u>Introducción</u>	35
5.2	1 - 10	<u>Organización del apoyo logístico</u>	35
5.3	1 - 10	<u>Suministros</u>	38
5.4		<u>Medios de transporte</u>	
	1 - 3	Transporte internacional	40
	4 - 13	Transportes interiores	41
5.5	1 - 4	<u>Capacidad de transporte</u>	42
5.6	1 - 5	<u>Almacenamiento</u>	43
5.7	1 - 4	<u>Control de existencias, inspección y seguros</u>	45
5.8		<u>Procedimientos de envío y despacho de aduanas</u>	
	1 - 2	Procedimientos de envío	47
	3 - 6	Despacho de aduanas	48
		<u>Bibliografía</u>	50
Anexo 1		<u>Especificaciones normalizadas para algunos artículos de socorro</u>	51
Anexo 2		<u>Sistemas de control logístico</u>	54
Anexo 3		<u>Factores de conversión</u>	59

CAPITULO 5: SUMINISTROS Y LOGISTICA

Necesidades

Las emergencias con refugiados se producen con frecuencia en lugares alejados de las principales fuentes de suministro y de las grandes vías de comunicación. Pueden ser necesarios esfuerzos excepcionales para asegurar el apoyo logístico, sin el cual fracasará la totalidad del programa.

Finalidad

Entregar a tiempo los suministros necesarios para satisfacer las necesidades materiales básicas de los refugiados

Principios de respuesta

- En las medidas adoptadas se debe estipular la existencia de una sola operación logística coordinada a nivel central, así como la de unos procedimientos normalizados
- La mayoría de los suministros más urgentes se encuentran con frecuencia en el mercado local. Debe evitarse, en la medida de lo posible, abastecerse en el extranjero.
- Debe disponerse de más capacidad de transporte y almacenamiento de la necesaria, puesto que pueden salir mal las cosas o llegar más refugiados.

Medidas concretas

- Las medidas logísticas deben formar parte desde el principio de la planificación global.
 - Decidir cuáles son las medidas previas esenciales (por ejemplo, la compra de camiones en el extranjero) y llevarlas a cabo.
 - Pedir consejo a los expertos sobre las condiciones locales y evaluar las posibilidades de ejecución.
 - Solicitar ayuda exterior, si es necesario.
-

5.1 Introducción

1. La capacidad de proporcionar los suministros adecuados donde y cuando se necesitan es una condición indispensable para la eficacia de la operación de urgencia. En la planificación inicial no debe subestimarse el papel esencial del apoyo logístico, y quizá haya que recurrir a un especialista en este campo para cualquier misión de evaluación. Cuanto más alejado esté el lugar donde se encuentran los refugiados más arduo será el problema logístico; sin embargo, la clave del éxito o del fracaso, en estas situaciones, consiste en disponer, o no, de apoyo logístico.

2. En las medidas logísticas debe preverse el disponer de más recursos de los que bastarían si todo saliera bien. El apoyo logístico de cualquier operación de emergencia está sometido a grandes riesgos como consecuencia de muchos factores que escapan al control del ACNUR: retrasos, averías, caprichos de la naturaleza y otros factores imprevistos. Además, el número de personas que requieren asistencia aumenta, en general, durante la fase de emergencia de una operación.

3 Este capítulo no abarca todos los puntos que quizá fuera necesario considerar a la luz de las condiciones locales. ni es éste un tema en el que pueda adaptarse un solo plan general a cualquier situación local. Al igual que en cualquier otro sector, también en éste pueden encontrarse especialistas, y deberá recurrirse a ellos si fuera necesario. Sin embargo, en este campo, cuando las cosas van mal, no es difícil darse cuenta de ello.

5.2 Organización del apoyo logístico

Es esencial que haya una sola operación coordinada a nivel central, y debe evitarse la duplicación de servicios logísticos.

Esto requiere una comprensión clara de las necesidades globales y de las obligaciones de cada uno para satisfacerlas.

Debe pedirse consejo a las personas que conozcan la situación local y conseguir, si es necesario, asesoramiento logístico externo.

1. Debe hacerse todo lo necesario para evitar la duplicación de los servicios logísticos por parte de organizaciones diferentes, y debe también establecerse una sola operación coordinada a nivel central. Esto es especialmente importante cuando los transportes locales resultan inadecuados y haya que establecer un orden de prioridades para las remesas de material.

2. Es, pues, esencial que todos los que intervienen en la operación sepan claramente cuáles son las necesidades, qué es lo que se está suministrando, lo que se va a suministrar, cuándo, cómo y por quién. La planificación del ACNUR debe ser completa, y cubrir, por ejemplo, todas las necesidades de alimentación –independientemente de las medidas que hayan tomado o vayan a tomar otros donantes–, y de mantas, independientemente de las posibles fuentes de abastecimiento. Si, en el momento de hacer público el programa del ACNUR, éste hubiese recibido donativos en especie, o realizado compras con sus propios fondos –que haya que deducir de la cantidad global fijada–, dichos donativos o compras deberán tenerse en cuenta, pero la cifra “inicial” debe ser la de las necesidades totales. Por ejemplo: “Se necesitan 200.000 mantas para distribuir dos a cada refugiado. Hasta el (indicar la fecha), el ACNUR había comprado y entregado 50.000, y otras 80 000 van a ser entregadas o se encuentran ya en camino como donativos en especie (bien a través del ACNUR o bilateralmente)”. Naturalmente, la relación de necesidades puede ser modificada en cualquier momento a la luz de los acontecimientos.

3. Las fuentes efectivas de financiación o los donativos en especie pueden variar, pero es esencial establecer una lista completa y fácilmente comprensible de necesidades, como punto de partida para satisfacer las necesidades materiales básicas. Si no se hace así, puede producirse un gran desorden. Con ese punto de partida, puede controlarse con-

tinuamente el balance de las necesidades, y verse inmediatamente el efecto que tienen sobre él los donativos en especie, ya se realicen a través del ACNUR o bilateralmente, y si esos donativos quedan dentro o fuera del ámbito del programa del ACNUR. Sólo con tal enfoque global será posible determinar si las necesidades de los refugiados están siendo satisfechas o no.

4. Las circunstancias de cada emergencia determinarán qué medidas de apoyo logístico deberá adoptar el ACNUR, pero tanto si las adopta directamente como si lo hace a través de un organismo colaborador ejecutivo o de una empresa privada, dichas medidas deberán prever, cuando sea necesario, las siguientes operaciones: adquisición de mercancías en el extranjero, transporte de las mismas, descarga rápida y exención de los derechos de aduana a la llegada; compras locales, almacenamiento temporal, transporte ulterior, almacenamiento regional y distribución final, con el adecuado control de existencias en cada fase. La figura 5-1 muestra, en forma de diagrama, cuáles serán, probablemente, los componentes principales del sistema. Cuando exista una economía local desarrollada y una adecuada red de transporte interior tales medidas no presentarán grandes problemas. Cuando éste no sea el caso, una de las tareas prioritarias del director de las operaciones —o quizá la más importante—, será tomar las medidas adecuadas para asegurar el apoyo logístico.

5. Es esencial mantener un estrecho intercambio de información sobre todos los aspectos logísticos entre la Sede y los funcionarios que se encuentren sobre el terreno. La Sede debe poner especial interés en proporcionar a dichos funcionarios toda la información posible referente al transporte por el extranjero, las fechas previstas de llegada (ETA, *estimated times of arrival*), los cambios de programa y los donativos en especie en general; los funcionarios, por su parte, deberán acusar recibo de los envíos y notificar a la Sede los donativos en especie anunciados a nivel local que encajen dentro del programa.

6. Es esencial realizar cuanto antes una evaluación de las necesidades de apoyo logístico. Las autoridades nacionales, los organismos de las Naciones Unidas con representación local y los directores de suministros o material de grandes empresas que operen en el país, serán quienes mejor puedan asesorar sobre las posibilidades locales. Si resulta evidente que el apoyo logístico planteará grandes problemas y si no se dispone de asesoramiento local, debe pedirse a la Sede la ayuda de un experto en logística.

7. Las medidas específicas para hacer funcionar el sistema de apoyo logístico contarán, en la medida de lo posible, con los recursos y los conocimientos técnicos disponibles a nivel local. Si existe un amplio sistema de almacenamiento y distribución, no será necesaria la ayuda exterior, pero si ésta fuese necesaria deberá pedirse consejo a la Sede. Las fuentes a las que se puede recurrir son:

- los servicios gubernamentales para casos de desastre o de emergencia;
- las (grandes) ONG que tengan la experiencia adecuada;
- la OIT, que tiene experiencia en este campo y podría encontrar asesores externos, si fuera necesario;
- las organizaciones o empresas especializadas.

8. Cuando las posibilidades locales sean suficientes y la necesidad más importante sea el suministro de alimentos, podrá encargarse de ello el PMA. En todo caso, la operación deberá realizarse en estrecha coordinación con el PMA.

9. Cualesquiera que sean las medidas adoptadas sobre el terreno, las responsabilidades del ACNUR (o del organismo colaborador ejecutivo) deben estar claras. Las grandes decisiones, tanto en relación con la alimentación como con el transporte, debe

de tomarlas la misma persona. Puede ser necesario descentralizar las decisiones operativas a nivel regional; también en este caso debe tomarlas una sola persona.

10. Aunque rara vez es necesario disponer de aparatos móviles de comunicación en los transportes de superficie, es a menudo esencial asegurar las comunicaciones entre el punto de expedición y el de llegada. En algunos casos, las comunicaciones por radio o por teléfono existentes en el país serán inadecuadas y habrá que establecer una red especial. En la Segunda Parte del Manual se dan detalles sobre cómo establecer una red de radio del ACNUR.

5.3 Suministros

Si es posible, es mejor hacer al menos las primeras compras a nivel local; es más rápido y los suministros probablemente sean más adecuados

Para los artículos corrientes se han establecido unas especificaciones normalizadas.

1. Tanto los artículos de consumo inmediato como los suministros, el equipamiento y el material no perecederos que se necesitan en una situación de emergencia pertenecen, en general, a alguno de los apartados siguientes: alimentación, agua, suministros médicos, saneamiento, alojamiento (materiales tanto para vivienda como para edificios destinados a servicios colectivos), necesidades domésticas (utensilios, jabón, combustible para cocinar) tejidos o ropa de vestir, material educativo, los medios de transporte para entregar todo lo anterior, piezas de recambio en cantidad suficiente, carburante para los vehículos y combustible para los servicios colectivos. En el capítulo correspondiente se dan más detalles sobre lo que puede necesitarse

2. Al menos durante el período inicial, las necesidades materiales podrán satisfacerse probablemente con los recursos del país. Debe estudiarse a fondo esta posibi-

lidad antes de utilizar los recursos del exterior: los suministros de emergencia que habrá que hacer llegar inmediatamente desde el extranjero se limitan, en general, a unos pocos productos esenciales, transportables por avión y relativamente poco voluminosos. Comprar en el mercado local los productos de primera necesidad tiene ventajas evidentes, como la rapidez de entrega, la mayor aceptación probable de los productos, y la estimulación de la economía local, aunque los proveedores locales suelen sobreestimar su capacidad para suministrar a tiempo grandes cantidades de mercancías. En la medida de lo posible, se exigirá que las compras locales sean entregadas en el depósito más próximo al lugar donde se encuentran los refugiados, pero si existen varios proveedores, puede ser mejor unificar los pedidos y las entregas.

3. De las compras locales se encargará, normalmente, el colaborador ejecutivo del ACNUR y es importante que los funcionarios que se encuentren sobre el terreno puedan controlar el curso de las operaciones. En la segunda parte del Manual se dan más detalles sobre los procedimientos para las compras locales. En cualquier caso, debe pedirse consejo sobre las compras locales a los funcionarios de otras organizaciones de las Naciones Unidas, especialmente del UNICEF y, si fuese necesario, pedir a la Sede consejo sobre las compras o ayudas de personal.

4. Aunque se recomiendan las compras locales si el costo, la calidad y la disponibilidad de suministros son equiparables, en una situación de emergencia de gran magnitud, los proveedores locales pueden ser incapaces de satisfacer una demanda prolongada. Esto es aún más probable cuando los refugiados constituyen una parte substancial de la población total de una región o incluso del país. En tales circunstancias será necesario realizar grandes compras en el extranjero, de las que se encargará, en general, la Sede del ACNUR. Si no, los precios aumentarán rápidamente a medida que las compras loca-

les disloquen el mercado, provocando al mismo tiempo el resentimiento de los nativos.

5. En una emergencia de gran magnitud, cuando el mercado sea de capacidad limitada, las organizaciones humanitarias deberán tener cuidado para no forzar el alza de los precios, al pujar entre ellas por los mismos suministros. Si existe un acuerdo claro sobre las necesidades, será posible que las organizaciones interesadas coordinen sus compras e incluso realicen pedidos conjuntos. Evidentemente, cuando los suministros son limitados, importa menos cuál sea la organización que compre realmente la mercancía disponible que el asegurarse de que el precio de la misma no esté inflado a causa de una rivalidad innecesaria.

6. Los alojamientos sobre todo deben hacerse, en la medida de lo posible, según el tipo de construcción local y utilizando materiales locales, combinados, si es necesario, con toldos de lona o de polietileno. Aunque las tiendas no son a largo plazo un alojamiento satisfactorio, excepto para las tribus nómadas, si son valiosas, como último recurso, en situaciones de emergencia. Debe suministrarse, junto con las tiendas, un revestimiento para el suelo. No hay que olvidar que las tiendas pueden deteriorarse rápidamente si permanecen almacenadas durante mucho tiempo, especialmente si existe un alto grado de humedad.

7. Se han elaborado unas especificaciones normalizadas —basadas en la experiencia adquirida— para diversos artículos que pueden necesitarse en un corto plazo de tiempo. En el Anexo 1 de este capítulo pueden encontrarse dichas especificaciones. Su finalidad es doble: cuando tales artículos pueden conseguirse en el mercado local las especificaciones normalizadas pueden ser útiles para elaborar las demandas de ofertas o para las negociaciones con los proveedores; cuando no pueden conseguirse en el mercado local, los Representantes podrán pedir el envío de los mismos a través de la Sede con una idea clara de lo que se les suministrará exactamente,

mientras que la normalización misma permite una mayor rapidez de entrega. No se trata de imponer los artículos con esas características sino, más bien, de simplificar y acelerar la entrega de los mismos. Dicho de un modo más general, debe tenerse cuidado para evitar las variaciones de calidad (y por supuesto de cantidad) de los artículos suministrados a los diferentes emplazamientos o a los diferentes grupos de refugiados. Entre otros artículos normalizados figura el Botiquín de Urgencia (véase el capítulo 7.7.3).

8. Otros muchos artículos con especificaciones normalizadas pueden conseguirse a través del Centro de Recogimiento y Envase del UNICEF de Copenhague (UNIPAC). Algunos de ellos se encuentran ya preembalados en estuches previstos para usos concretos. Pueden encontrarse todo tipo de detalles, ilustraciones incluidas, en el catálogo del UNIPAC, que puede obtenerse en las oficinas locales del UNICEF o del PNUD. En el catálogo se incluye una reserva de emergencia de artículos cuya disponibilidad se garantiza. El UNICEF, la OMS, la Cruz Roja y algunas ONG poseen reservas nacionales o regionales de algunos artículos de emergencia que pueden ser puestos a disposición del ACNUR.

9. En las situaciones de emergencia es corriente recibir ofrecimientos de ropa usada pero, en general, es un modo insatisfactorio de hacer frente a las necesidades de ropa, y no es aconsejable. La experiencia demuestra que una gran parte llegará en malas condiciones, otra estará sucia y mal seleccionada y sólo una poca resultará adecuada para las costumbres de los refugiados. Además, a causa de su volumen, si se envía por avión resultará caro, si se hace por barco llegará tarde, y también será muy costoso el almacenarla y el transportarla dentro del país. Se considerará prioritario satisfacer las necesidades de ropa proporcionando telas (y, si es necesario, máquinas de coser, etc.) para que los refugiados mismos puedan confeccionar sus propios vestidos, o comprando ropa nueva en el mercado local. En cualquiera de los casos debe

tenerse cuidado de que los artículos suministrados sean culturalmente aceptables para los refugiados.

10. El Servicio de Compras proporcionará a las oficinas locales los precios internacionales de los artículos enumerados en el Anexo I, así como de otros de uso corriente. Esto puede ser útil cuando se prepara sobre el terreno un presupuesto de emergencia, pero cuando se trata de artículos no disponibles en el mercado local habrá que asegurarse de que la base de cálculo esté clara –por ejemplo: 20.000 mantas al precio “X” por unidad, más “Y” por transporte, supone un total aproximado de “Z”– o dejar que sea la Sede quien calcule el costo. Cuando los artículos de primera necesidad puedan conseguirse en el mercado local, habrá que telegrafiar los precios al Servicio de Compras, de forma que pueda compararlos con los del mercado internacional y considerar la posibilidad de satisfacer el resto de las necesidades comprándolos en el extranjero si ello supone un ahorro importante.

5.4 Medios de transporte

- Habrá que tomar medidas por adelantado para descargar rápidamente los suministros provenientes del extranjero.
- Debe pedirse consejo a los expertos locales sobre las medidas a tomar respecto a los transportes internos.
- Si se necesitan vehículos que no puedan comprarse en el mercado local, la adquisición de los mismos, junto con las piezas de recambio necesarias, será absolutamente prioritaria.
- El parque de vehículos deberá ser normalizado.
- Habrá que asegurarse de que se cuenta con bastantes conductores, combustible, lubricante, piezas de recambio (sobre todo neumáticos) y servicios de mantenimiento.

Si se necesita un parque especial de vehículos, habrá que considerar la posibilidad de incorporarlo a la operación de transporte que está ya en marcha.

Se mejorarán las carreteras de acceso, si es necesario.

Transporte internacional

1. Durante la fase de emergencia, es posible que los suministros del extranjero lleguen por vía aérea. Deben establecerse por adelantado acuerdos permanentes con las autoridades respecto a los derechos de aduana y de aterrizaje y a la descarga –con carácter prioritario–, de esos suministros. Si se prevé un volumen considerable de tráfico aéreo (nacional o internacional) deberán realizarse gestiones para conseguir que los vuelos que transporten los artículos de socorro queden exentos de tasas relacionadas con sus operaciones (derechos de aterrizaje, tasa de combustible) y que los servicios se paguen a precio de costo (derechos de descarga). Si esto se consigue, debe tenerse en cuenta al elaborar el contrato con el transportista, porque si no será la empresa y no el ACNUR quien se beneficie de ello.

2. Muchos puertos suelen estar congestionados. Tan pronto como se conozcan los detalles de la llegada por vía marítima de los suministros de socorro, deben tomarse medidas para conseguir, con carácter prioritario, la asignación de un amarradero (a ser posible, siempre el mismo), o para el chalanaje. En principio, los suministros de socorro deben cargarse únicamente en barcos que puedan descargarse automáticamente, y cuando descarguen en un muelle deberán hacerlo directamente en camiones. Lo más probable es que esos barcos –excepto, quizá, los que lleven alimentos– no transporten solamente suministros de socorro y que estén sujetos a desvíos y retrasos frecuentes. Sin embargo, las medidas para el traslado de los suministros y para su almacenamiento provisional si fuera necesario, deben tomarse mucho antes de la fecha prevista de llegada.

3. Si los suministros se transportan desde los países vecinos por carretera o por ferrocarril, habrá que ocuparse también cuidadosamente del lugar de destino. Naturalmente, los camiones deberán descargar tan cerca como sea posible de donde se encuentren los refugiados, mientras que, por lo que se refiere al ferrocarril, el mejor punto de descarga puede no ser el que se utiliza habitualmente para el tráfico ferroviario de mercancías entre los dos países.

Transportes interiores

4. Es probable que se necesiten tres tipos de transportes interiores: transportes para trayectos largos hasta los centros regionales, para trayectos medios desde estos hasta los depósitos locales, y para la distribución final hasta donde se encuentren los refugiados.

5. En muchos países, los servicios de transporte interior existentes no disponen de una gran capacidad suplementaria, incluso en las rutas normales, que, en cualquier caso, pueden no pasar por donde se encuentran los refugiados. Será esencial pedir información a los expertos locales para saber cuál es la capacidad de transporte por ferrocarril y los retrasos de éste, para conseguir una breve lista de transportistas de confianza y para conocer las tarifas de carga por Tm/km, los años y el estado de los vehículos, cómo abastecerse de combustible y cuáles son los servicios de mantenimiento disponibles.

6. Cuando exista una red ferroviaria adecuada, puede ser un medio eficaz para el transporte interior de los suministros pesados. Pero muchas redes ferroviarias están sobrecargadas o carecen de suficiente material móvil, de forma que pueden producirse grandes retrasos. El PMA suele transportar por ferrocarril los alimentos destinados a sus propios proyectos, pero la necesidad de actuar rápidamente hace que sea preferible el transporte por carretera, incluso si es más caro. En la mayoría de los casos será necesario realizar por carretera el transporte hasta el punto de destino final. En algunos países,

los cargamentos pesados pueden transportarse por las vías fluviales interiores.

7. El transporte por carretera será probablemente un componente esencial del plan de transporte interior. Cuando exista una agencia gubernamental de transportes, o una empresa privada con un adecuado parque de vehículos, deberá recurrirse a ellas, si es posible. Se pedirá a los proveedores locales que proporcionen tarifas en las que se incluya la entrega de los suministros. Esto será preferible, al menos durante la fase de emergencia, a tener que organizar un transporte separado. Sin embargo, en el peor de los casos, cuando no pueda contarse con la adecuada capacidad de transporte, el ACNUR tendrá que organizar un sistema completo por su cuenta. Posiblemente pueda disponerse de algunos vehículos apropiados en la localidad o en la región, y habrá que considerar la posibilidad de comprar algunos vehículos de segunda mano, si están en buenas condiciones y resultan adecuados. Si es necesario abastecerse de vehículos en el extranjero, la compra de los mismos será una medida absolutamente prioritaria.

8. El parque de vehículos debe ser normalizado de acuerdo con el tipo o tipos de vehículos que estén ya en servicio en el país y con los oportunos servicios de apoyo y mantenimiento. Según las condiciones de las carreteras, pueden necesitarse tres tipos básicos de vehículos: camiones con remolque con una capacidad conjunta de 20-30 Tm, para trayectos largos por carreteras asfaltadas, un camión de cuatro ruedas de 5-6 Tm, con una polea si es necesario, para la distribución de los suministros en puntos intermedios, por carreteras en mal estado y pistas, y vehículos de cuatro ruedas de 1 Tm, e incluso carros de tracción animal o carretillas de mano, para la distribución final. Habrá que observar también cómo se lleva a cabo el transporte local de suministros. Si fuera inevitable utilizar varios tipos de camiones para los trayectos largos, quizá sea posible usar un solo tipo de remolque. Debe prestarse especial atención a la solidez de la barra del remolque. Todos los vehículos que

trabajen exclusivamente en la operación deben ser numerados e ir pintados de forma que se distingan claramente (por ejemplo de blanco con marcas azules)

9 Es preciso poder disponer de un abastecimiento seguro de combustible y lubricantes allí donde sea necesario. Para ello es posible que haya que instalar unos depósitos de reserva y contar con un parque adicional de camiones cisterna de combustible.

10 Es necesario poder disponer de otros artículos corrientes (filtros, amortiguadores, zapatas de freno, etc.) piezas de recambio y los servicios de mantenimiento adecuados. Si se trata de un número pequeño de vehículos, puede ser suficiente un juego de piezas cuidadosamente seleccionado para cada vehículo, pero para un parque de cierto tamaño será necesario tomar medidas especiales e instalar, quizás, un taller central y otros regionales exclusivamente para la operación. Otra alternativa puede ser reforzar los servicios ya existentes, sean del gobierno o de las Naciones Unidas. En algunos países, la OIT, el PNUD o el UNICEF disponen de talleres especiales donde reparan los vehículos utilizados en sus proyectos. Puede ser necesario contar con talleres móviles y grandes camiones-grúa. Debe tenerse especial cuidado en contar con una reserva adecuada de neumáticos, en terreno desértico o montañoso la vida de un neumático puede no sobrepasar los 10 000 Kms

11 Es necesario poder contar con un número suficiente de conductores convenientemente preparados. Las Oficinas locales de las Naciones Unidas pueden informar, quizá sobre los sistemas de formación y las posibilidades existentes. Hay que tener cuidado en no sobrepasar el número recomendado de horas de trabajo; el porcentaje de accidentes aumenta considerablemente cuando los conductores están excesivamente cansados. En algunos casos, será necesario informarles cuidadosamente sobre itinerarios alternativos por si las carreteras normales estuviesen intransitables. Habrá

también que establecer un sistema de supervisión y control de la utilización de los vehículos.

12. El control de un parque de vehículos de transporte requiere unos sólidos conocimientos administrativos, unas buenas comunicaciones y una coordinación muy estrecha con el programa de suministros. Debe considerarse cuidadosamente la posibilidad de "injertar" el parque de transporte en una organización ya existente, por ejemplo en una gran empresa nacional o regional de transporte. Una gran compañía de autobuses puede servir igualmente. Se podría así disponer inmediatamente de la infraestructura de una organización de ese tipo (talleres, fosos de reparación, oficinas, etc.), así como de la experiencia acumulada por su trabajo en el país. Pero es esencial comprender claramente que el abastecimiento de combustible y los servicios de mantenimiento son una cuestión prioritaria. En cualquier caso deberá emplearse a nativos del país, a los que se preparará para reemplazar, en la medida de lo posible, a los extranjeros. A menos que no exista otra alternativa práctica, deberá evitarse el establecer un servicio independiente, pero en las emergencias de grandes dimensiones puede ser necesario organizar un sistema logístico que incluya un servicio independiente de transportes

13 En algunas situaciones puede ser necesario tomar medidas urgentes para mejorar las carreteras de acceso a donde se encuentran los refugiados. Los consejos de los expertos locales serán de la mayor importancia para decidir cuáles son las mejoras a realizar. Normalmente, serán los servicios nacionales de construcción y mantenimiento de carreteras quienes —con la colaboración, quizá, de los refugiados— se encarguen de dichas mejoras. Si fuera necesario, puede proporcionarse asistencia exterior a corto plazo a través de la Sede.

5.5 Capacidad de transporte

Los alimentos absorben la mayor parte de la capacidad de transporte necesaria.

- Es preciso disponer de un amplio margen de capacidad suplementaria.

1. Los alimentos son, generalmente, los artículos más importantes que hay que transportar. en el peor de los casos los refugiados dependerán por completo de la ayuda exterior aproximadamente 500 grs. por persona y día o 15 Tm por mes para cada mil refugiados. La mayor parte de esa ayuda serán probablemente cereales, empaquetados en sacos de 50 kg (20 sacos por Tm). El flete de barcos para el transporte al extranjero requiere unos conocimientos especiales (que posee, inter alia, el PMA) pero de los cuales no nos ocuparemos aquí. Es esencial que las llegadas se escalonen teniendo en cuenta la capacidad del puerto (fondeadores, descarga y almacenamiento) así como las necesidades globales.

2. La capacidad teórica necesaria para transportar suficientes alimentos al interior, al lugar donde se encuentran los refugiados, dependerá de la duración total del viaje, incluido el tiempo necesario para el mantenimiento de rutina de los vehículos. Habrá que prever un margen que permita cubrir situaciones imprevistas pero inevitables, tales como averías, accidentes, mal tiempo u obras en carreteras y puentes. La amplitud de este margen dependerá de muchos factores, entre ellos los plazos de entrega de los nuevos vehículos, la probabilidad de que se produzcan nuevas llegadas de refugiados, y la necesidad de disponer de una capacidad extra para acumular reservas en las proximidades del lugar donde se encuentran los refugiados. En condiciones adversas, puede ser necesario incrementar la capacidad teórica en un 25% o más.

3. Por ejemplo, si, en la estación de las lluvias, el tiempo que se precisa para el viaje desde el puerto de entrada a un almacén regional que abastece a 30.000 refugiados, es de tres días de ida más dos de vuelta, y un día por viaje para el mantenimiento rutinario del vehículo, y si las carreteras pueden soportar un camión con remolque

con una carga combinada de 20 Tm, entonces la necesidad teórica es de 4,5 de esos camiones con remolque (un camión con remolque puede transportar 20 Tm cada seis días; para seis días, 30.000 refugiados necesitan 90 Tm de alimentos). En tales circunstancias, está claro que el mínimo aconsejable es de seis de esos camiones.

4. En el cuadro 5-2 se indican las capacidades de los diferentes medios de transporte.

5.6 Almacenamiento

- Es necesario poder contar con una capacidad suficiente de almacenamiento, así como con ciertas reservas de artículos esenciales.

1. Es posible que los suministros tengan que ser almacenados al principio en las cercanías del puerto de entrada. Pueden necesitarse depósitos regionales (axiales) en determinados lugares clave, y depósitos locales (radiales) en las proximidades del emplazamiento de los refugiados. El acceso a los depósitos debe ser posible en cualquier época del año y cualquiera que sea el tiempo atmosférico. Deben tomarse rápidamente las medidas precisas para satisfacer esta necesidad. Si es posible, deberán utilizarse los almacenes estatales existentes. Debe asegurarse el buen estado de los suministros, tanto durante su transporte como en los depósitos. Siempre que sea posible, el almacenamiento de las compras locales debe ser responsabilidad del proveedor. Debe tenerse particular cuidado con los artículos que requieren un almacenamiento especial. Por ello el sistema de distribución y de almacenamiento se organizará de forma que haya que cargarlos y descargarlos el menor número posible de veces. Debe actuarse según el principio: "lo primero en entrar debe ser lo primero en salir".

2. Un depósito debe ser de construcción sólida, seco y bien ventilado, y proporcionar protección contra roedores, insectos y pájaros. El suelo debe ser llano y firme, el edificio debe ser de fácil acceso y contar con los dispositivos adecuados (por ejemplo rampa o

plataforma) para la carga y descarga. El depósito debe también estar protegido contra el robo, y si es posible, tener luz. A con-

dición de que disponga de suficientes puertas de carga, es preferible disponer de un solo edificio amplio que de varios pequeños

5-2 Capacidad de transporte

Transportes por tierra

Medio de transporte

Carga útil 1/

Furgón normal de ferrocarril	30 Tm (52 m ³)
Contenedor normal 20 pies / 6,1 m	18 Tm (30 m ³)
40 pies / 12,2 m	26 Tm (65 m ³)
Camión de gran tamaño con remolque	22 Tm
Camión articulado de gran tamaño	30 Tm
Camión de tamaño intermedio	6-8 Tm
Landrover de gran distancia entre ejes / furgoneta del tipo todo terreno	1 Tm
Carreta de tracción manual	300 kg
Camello	250 kg (más en distancias cortas)
Asno	100 kg
Bicicleta	100 kg

Transporte aéreo

<u>Tipo</u>	<u>Carga útil volumen 1/</u>	<u>Longitud de pista 2/</u>
B747	100 Tm / 460 m ³	3000 m
DC10 30F	65 Tm / 340 m ³	3000 m
DC8 63F	44 Tm / 240 m ³	2300 m
B707 320C	40 Tm / 165 m ³	2100 m
CL44	26 Tm / 180 m ³ 3/	1900 m
L-100-30 (Hércules)	21 Tm / 120 m ³ (con rampa de carga)	1500 m
DC9 33F y B737-200	14 Tm / 105 m ³	1700 m
DC3	3 Tm / 40 m ³	1200 m

1/ Estas cifras son sólo aproximadas. debe comprobarse siempre la especificación exacta. Las cifras del transporte aéreo, en particular, dependerán de la configuración (por ejemplo, si la carga está palletizada, el volumen aprovechable puede reducirse), el radio de acción, las características del aeropuerto, etc. Se verificarán también las dimensiones de las puertas del avión y, en el caso de que el aeropuerto carezca de las instalaciones necesarias, si la aeronave cuenta o no con dispositivos automáticos de carga y descarga y de arranque.

2/ Cifras también muy aproximadas. sólo aplicables a plena carga, al nivel del mar, a 15° C y sin viento. Influye mucho en ellas el peso del avión, la altitud y la temperatura. Debe averiguarse siempre ante las autoridades locales qué tipo de aviones puede utilizarse.

3/ Algunos modelos de CL44 tienen una capacidad de carga considerablemente mayor.

3. Si no existen instalaciones de almacenamiento adecuadas habrá quizá que construir las. Lo más conveniente será utilizar técnicas, materiales y procedimientos locales, pero existen también algunas técnicas especializadas o estructuras que permiten construir almacenes rápidamente sobre el terreno. Debe pedirse asesoramiento a los expertos, bien a nivel local o a través de la Sede si es necesario. Puede, incluso, ser necesario utilizar tiendas de campaña como almacenes, pero sólo como medida provisional. Estas deberán ser instaladas en un lugar cuidadosamente elegido y, si es necesario, se las protegerá del agua de superficie por medio de zanjas y con plataformas alzadas en su interior (por ejemplo tarimas o telas impermeables sobre arena). Los artículos almacenados no deben tocar la tienda dentro de la cual, además, los alimentos deben estar protegidos por algún material plástico.

4. La capacidad que deban tener los almacenes principales, regionales y locales dependerá del número de refugiados a los que deban abastecer y del apoyo exterior que éstos necesiten. Deberán instalarse reservas de artículos de primera necesidad, sobre todo de alimentos, en las proximidades de los refugiados. Será preciso tener siempre a mano, y en un almacenamiento seguro, existencias suficientes para hacer frente a posibles interrupciones en las entregas, por ejemplo en la época de las lluvias. Por el contrario deberá tenerse cuidado de no guardar en reserva, con vistas a alguna necesidad futura indeterminada, artículos que necesiten los refugiados de forma inmediata, tales como mantas o herramientas.

5. Las dimensiones de un depósito con la capacidad necesaria para almacenar un número determinado de toneladas, pueden calcularse, grosso modo, tal como se indica a continuación. En primer lugar, debe calcularse el volumen de las mercancías. A título indicativo,

<u>1 Tm de</u>	<u>ocupa aproximadamente</u>
cereales	2 m ³
medicamentos	3 m ³
mantas (comprimidas en paquetes) (aproxim. 700 mantas gruesas)	4-5 m ³
tiendas de campaña (aproxim. 25 tiendas familiares de dos vertientes)	4-5 m ³
mantas (sin comprimir)	9 m ³

Suponiendo que se almacenen mercancías hasta una altura de 2 m la superficie mínima ocupada por las mismas equivaldrá a la mitad de su volumen. Esta superficie deberá aumentarse como mínimo en un 20% para permitir el acceso y la ventilación. Por ejemplo, las dimensiones de un depósito que permita almacenar cereales básicos en cantidad suficientes para alimentar durante 2 meses a 30.000 refugiados, que reciban cada uno una ración diaria de cereal de 350 gr. será.

$$\begin{aligned}
 &350 \text{ gr.} \times 30.000 \times 60 \text{ días} \\
 &= 630 \text{ Tm} = 1.260 \text{ m}^3 \\
 &1.260 \text{ m}^3 \text{ almacenados hasta} \\
 &\text{una altura de 2 metros ocupan} \\
 &\text{una superficie de } 630 \text{ m}^2, \\
 &\text{más 20\% para acceso} = 756 \text{ m}^2 \\
 &\text{de espacio en el suelo,}
 \end{aligned}$$

es decir, un local de unos 50 metros de largo por 15 de ancho

5.7 Control de existencias, inspección y seguros

El control eficaz de las existencias y la seguridad de las mismas son dos aspectos esenciales que deben tenerse en

5

cuenta a lo largo de toda la cadena, hasta la distribución final a las familias o a los individuos.

- Es preciso inspeccionar la mercancía y enviar a los seguros las reclamaciones necesarias, ya que los suministros pueden llegar dañados o haberse perdido.

1. Si se quieren evitar las pérdidas, es esencial establecer un sólido control de los niveles de existencias y de distribución detectar a tiempo cualquier posible escasez que pudiera llegar a ser crítica y asegurar la entrega final a los beneficiarios. El sistema debe permitir saber lo que se ha pedido, donde se encuentran las mercancías y cuándo llegarán. Esta información debe estar a disposición de todos aquellos que la necesiten y sobre todo de los responsables de la distribución final. Los mecanismos de control abarcarán desde la verificación de la carga de los envíos a la llegada de los mismos hasta las cartillas individuales de racionamiento, los talones de distribución en los emplazamientos y hasta la cuidadosa adopción de las medidas necesarias para su distribución final. La naturaleza de estos mecanismos dependerá de las circunstancias, pero deben establecerse desde el principio y deben permitir llevar a cabo un control real y no sólo teórico. Los suministros distribuidos realmente a los refugiados deben concordar con los que han llegado y con los remanentes almacenados.

2. Durante la fase de emergencia deben establecerse inmediatamente ciertos controles básicos además de los realizados sobre la distribución real, de los que se habla en el capítulo 12. Dichos controles se describen en el Anexo 2.

3. Además de garantizar la seguridad de los artículos de socorro es preciso protegerlos contra cualquier deterioro. Estos deterioros pueden ser de tipo físico, como resultado de una manipulación incorrecta o de un apilamiento inadecuado; climáticos, por los efectos nocivos del sol, la lluvia, el frío o la

humedad; causados por los insectos; y bacteriológicos, por la descomposición de productos perecederos por el paso del tiempo o cuando los envases están estropeados.

4. Es inevitable que se produzcan algunos deterioros, que pueden ocasionar gastos enormes. Todas las compras realizadas en el extranjero por el ACNUR, o en su nombre, así como la gran mayoría de los suministros, deberán ser asegurados contra pérdidas o daños durante el transporte. Asimismo, las compras realizadas en el extranjero por el ACNUR, deberán ser objeto de inspección por una agencia profesional (supervisión). Cuando los suministros se compran en el mercado local, debe tenerse especial cuidado en no aceptar productos que no satisfagan las características especificadas en los contratos. Todas las compras, pero especialmente los alimentos, deben ser inspeccionadas a su llegada al emplazamiento y, si es necesario, rechazadas. Cuando se trate de grandes cantidades, será necesario, desde los primeros pedidos, encargar a un equipo de profesionales la inspección y el control de calidad de las mercancías en el punto final de entrega. Si las empresas locales de supervisión no están en condiciones de llevar esto a cabo, deberá buscarse ayuda exterior a través de la Sede. Las reclamaciones deberán enviarse inmediatamente a la compañía de seguros y habrá también que informar por cable a la Sede sobre los daños y pérdidas importantes en los suministros procedentes del extranjero. Puede ser necesario tomar medidas especiales para la eliminación de los alimentos o los productos estropeados.

5.8 Procedimientos de envío y despacho de aduanas

- Todas las mercancías deben recibirse a nombre de un único destinatario y en una única dirección.
- Deben utilizarse los procedimientos internacionales aceptados de marcado y expedición de mercancías.

- Debe planearse por adelantado los procedimientos de despacho de aduanas, así como elaborar y hacer públicas unas normas claras de conducta para las ONG y para otros proveedores.

Procedimientos de envío

1. Muchas dificultades pueden evitarse utilizando un solo destinatario y una sola dirección para todos los productos que sea necesario traer desde el extranjero para el programa de emergencia del ACNUR. Este destinatario será normalmente el Representante, y en los envíos a él dirigidos deberá indicarse cualquier instrucción especial, por ejemplo "Para (nombre de la ONG)". Sin embargo, cuando el ACNUR no esté previamente presente en el país, puede ser mejor enviar las mercancías a nombre de un organismo de las Naciones Unidas que sea bien conocido en el país, por ejemplo, el PNUD, a condición de que ello no ocasione ningún retraso. Asimismo, debe haber un solo destinatario y una sola dirección para los envíos al depósito regional o al emplazamiento de los refugiados

2. Tanto si las compras se realizan en el mercado local como si se realizan en el extranjero, pero especialmente en este último caso, es esencial respetar los procedimientos aceptados de embalaje, etiquetado, marcado, expedición y seguros. La larga experiencia adquirida en diferentes operaciones internacionales de socorro ha demostrado que todas las organizaciones y donantes deben utilizar un sistema uniforme para marcar o etiquetar los envíos de socorro. Para las operaciones de emergencia del ACNUR deben adoptarse los procedimientos que la Liga de Sociedades de la Cruz Roja ha desarrollado en coordinación con los organismos de las Naciones Unidas. Las normas que se indican a continuación han sido adaptadas del Anexo 8 del Manual de Socorros de la Cruz Roja para Casos de Desastre (Ginebra, Liga de Sociedades de la Cruz Roja, 1976):

- (1) Clave de colores Los colores utilizados

para los suministros de socorro que se solicitan con más frecuencia con motivo de desastres son los siguientes: rojo para los víveres, azul para la ropa y los enseres domésticos y verde para los suministros y el equipo médico.

- (2) Etiquetado. Los envíos deben llevar también, si es necesario, uno de los signos internacionales de advertencia de riesgo (frágil, no utilizar ganchos, manténgase en lugar seco, etc.) En los envíos de medicamentos, que deben llevar una banda verde, deberá indicarse en la parte exterior del paquete el contenido, la fecha de caducidad de los medicamentos y los controles de temperatura que sean necesarios. Todas las etiquetas y marcas estampadas en el exterior de los envíos deben ir en inglés aunque puede añadirse también una segunda lengua. Es esencial que el lugar final de destino (o el puerto de llegada) se escriba en la parte baja de la etiqueta en caracteres de gran tamaño.

- (3) Dimensiones y peso. El peso y las dimensiones de los bultos deben ser tales que los pueda manipular un hombre solo (en principio 25 kg; hasta un máximo de 50 kg) ya que en los puntos de recepción se carece a menudo de instalaciones mecánicas de carga y descarga y estas operaciones se hacen a mano.

- (4) Contenido. Cada categoría de suministros de socorro debe embalarse siempre en paquetes separados. Los envíos mezclados crean muchos problemas para el almacenamiento y la distribución final en el punto de destino. La clave de colores recomendada pierde su valor si, por ejemplo, los suministros médicos se embalan en el mismo paquete que los alimentos.

- (5) Aviso de envío al destinatario Para reunir en un solo documento todos los datos necesarios para que el transporte

se realice sin dificultades y para facilitar los trámites a la llegada, se consideran indispensables los siguientes datos: (1) nombre del remitente; (2) nombre del destinatario; (3) medio de transporte, incluido el nombre del barco, el número de vuelo o de matrícula del camión, la fecha y el puerto o aeropuerto de salida; (4) una lista detallada del contenido, incluidos el peso, las dimensiones, el número y el tipo de bultos (5) valor del contenido, en la moneda del país remitente, (6) clase de póliza de seguro, nombre de la compañía, etc.; (7) empresa de transporte, incluido el nombre de la persona con la que se puede tomar contacto en el país destinatario; (8) fecha aproximada de llegada y (9) instrucciones o condiciones especiales para la manipulación y el almacenamiento de los suministros. Debe tenerse en cuenta que, en la mayoría de los casos, las autoridades del país remitente, las del país destinatario o ambas exigen una factura pro forma como mera formalidad.

- (6) Acuse de recibo del destinatario Es importante enviar un acuse de recibo a la Sede lo antes posible después de la recepción de los envíos

Despacho de aduanas

3 El acuerdo básico –o proyecto de acuerdo– del ACNUR con el gobierno deberá prever, naturalmente, la exención de derechos de aduana para todos los artículos importados, cualquiera que sea la procedencia de los mismos, a condición de que sean necesarios para el programa. Los suministros que llegan para la operación de emergencia pueden superar con mucho el marco de los acuerdos de rutina establecidos entre las autoridades nacionales y las delegaciones locales de los organismos de las Naciones Unidas en lo que respecta a los trámites normales para la importación de vehículos de servicio, materiales de oficina y suministros do-

mésticos. Los funcionarios de aduanas del aeropuerto o de los puertos pueden no estar acostumbrados a despachar, por ejemplo, muchas toneladas de carga aérea o una flota de camiones pesados. Muchos problemas y retrasos podrán evitarse si, antes de la llegada de los primeros envíos, el ACNUR trata de los procedimientos a seguir con funcionarios superiores del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Departamento de Aduanas así como con las autoridades del aeropuerto y del puerto. Se trata de conseguir el despacho inmediato de los suministros que hayan llegado, y es posible que haya que establecer algún procedimiento especial adaptado a las necesidades de la situación de emergencia.

4 El ACNUR debe estar preparado para encargarse del despacho de aduanas de los suministros de socorro enviados por las ONG, siempre que respondan al objetivo de la operación de emergencia. Esta medida permitirá ejercer cierto control sobre el envío de artículos que resulten claramente inadecuados y contribuirá a la coordinación de los donativos recibidos en especie y a realizar una distribución equitativa. Como, de no hacerlo así, las ONG podrían encontrar considerables dificultades para el despacho de aduanas y la exención de derechos, será también beneficioso para ellas cooperar con el ACNUR a este respecto. Los Representantes deben mostrarse flexibles al decidir qué artículos responden a la finalidad de la operación de emergencia. Algunos artículos que sin duda no adquiriría el ACNUR con sus propios fondos pueden, sin embargo, considerarse como adecuados. No obstante, por regla general, el ACNUR no se encargará del despacho de aduanas y de la exención de derechos para los suministros que las ONG importen para sus propios programas, por ejemplo vehículos de servicio o equipos. Los únicos vehículos que deben ser despachados de este modo son los que estén previstos en el programa del ACNUR, a cuyo servicio exclusivo deben estar (por ejemplo camiones para el transporte de alimentos). Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen sus propios acuerdos per-

manentes para el despacho de los artículos de socorro enviados a su nombre.

5 Los gastos derivados del despacho de aduanas, de la manipulación, del almacenamiento y el transporte de suministros pertenecientes al ACNUR –sean contribuciones en especie o compras realizadas por él– podrán ser sufragados por el ACNUR, si es necesario, por ejemplo durante las primeras fases de emergencia, de acuerdo con una Carta de Instrucciones de carácter urgente. Posteriormente, el Representante deberá proponer un proyecto específico para sufragar los gastos de este tipo que vayan a seguir produciéndose. Cuando se trate de suministros de una ONG, el ACNUR será el “consignatario de conveniencia”, y no el “propietario” o el “donatario”. Todos los gastos relacionados con esto correrán normalmente a cargo de la ONG. Sin embargo, en ciertas circunstancias, y a condición de que los envíos consistan en artículos directamente previstos en el programa del ACNUR (por ejemplo mantas o tiendas de campaña), éste puede encargarse también de los gastos de transporte interior

como hubiera sido necesario hacer si el ACNUR hubiera tenido que comprar dichos artículos él mismo.

6. Se recomienda firmemente que, a este respecto, se elaboren directrices locales tan pronto como sea posible al principio de la operación. Dichas directrices dejarán bien en claro a todos los posibles consignatarios que el ACNUR solamente se encargará de despachar los suministros de los que hubiera recibido notificación previa antes de ser enviados y que hayan sido considerados adecuados. Las directrices deben ponerse en conocimiento de todas las ONG que participen activamente en la operación y de las ONG que se incorporen a ella. Esto podrá hacerse a través del Comité de Coordinación de las ONG. La Sede deberá poseer una copia de estas directrices y habrá también que hacer referencia a este procedimiento general en cualquier reunión de información que se organice en la Sede con las ONG, así como en los primeros informes de situación de carácter general enviados por télex.

5

Bibliografía

- Hall D.W (1970) Handling and Storage of Food Grains in Tropical and Subtropical Areas FAO Agricultural Development Paper N° 90
- Licross/Volags Steering Committee for Disasters (1982) Manual de Logística y Suministros de Emergencia Normas básicas para la compra de suministros destinados a las operaciones de socorro en casos de desastre. (c/o LSCR)
Se incluyen varios modelos de formularios y la explicación de los términos comerciales de uso más corriente.
(Publicado también en francés e inglés).
- PMA (1979) Food Storage Handbook on Good Storage Practice
Guía clara e ilustrada para uso de los encargados de los almacenes.
- UNITAR (1982) Model Rules for Disaster Relief Operations Policy and Efficacy Studies N.º 8
Una de las series de reglas propuestas se refiere a la conclusión de un acuerdo bilateral entre una organización de asistencia y un país, en relación con cuestiones tales como exenciones, derechos de tráfico, manipulación prioritaria de los suministros de socorro y facilidades para el personal encargado de los socorros. (El ONUSCD está tratando de transformar estas reglas en un proyecto de acuerdo o convención).

Aunque se refieran a los desastres naturales, resulta también oportuno, en este contexto, citar los siguientes documentos.

1) Anexo II al Informe del Secretario General sobre la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD), del 12 de mayo de 1977 (A/32/64): Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional
Las recomendaciones fueron aprobadas, por consenso de la Asamblea General, por los participantes en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, de 1977.

2) Rapport spécial sur un projet d'accord-type relatif aux actions de secours humanitaire aprobado por la 59.ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, Belgrado, 1980

Especificaciones normalizadas para algunos artículos de socorro de uso común

Estas especificaciones han sido elaboradas junto con el UNICEF para ayudar a los Representantes a preparar las solicitudes de oferta cuando sea posible la adquisición de artículos en el mercado local, y para indicar claramente qué otros podrían conseguirse rápidamente a través de la Sede. Cuando es oportuno, se indica entre paréntesis el número de referencia del catálogo del UNIPAC. La fuente de suministros a la que se dirija realmente la Sede dependerá de las circunstancias y, en particular, de las existencias disponibles en la región

1. Mantas gruesas (similares a E50 035 05)

Deben estar tejidas y tener un 30-40% de lana y el resto de otras fibras (algodón, poliéster), con bordes rematados: sus medidas deben ser 150 x 200 cm, y su peso 1.3 kg; y deben ir embaladas en paquetes prensados de 50 unidades. Cada paquete de 50 unidades tendrá un volumen aproximado de 0.35 m³ y un peso de 65-70 kg. Suele haber grandes cantidades disponibles.

2. Mantas ligeras

Deben ser de algodón, de 140 x 190 cm y su peso aproximado será de unos 850 gr: por lo general van embaladas en paquetes prensados de 100 unidades. Cada paquete de 100 unidades tendrá un volumen aproximado de 0.4 m³ y un peso de 85-90 kg. En Asia se dispone generalmente de unas reservas bastante considerables; en otras partes, las existencias disponibles son más limitadas

3. Balde de plástico (21 700 00)

Balde de 10 litros de capacidad, de polietileno, con asa de alambre de acero laminado, de forma cónica y de una sola pieza apilable, con reborde reforzado o vuelto. Los baldes de material plástico o galvanizado que son de gran utilidad, suelen conseguirse fácilmente en el mercado local

4. Batería de cocina unifamiliar para emergencias (20 365 10)

Se trata de un juego de 12 piezas de aluminio o plástico, compuesto por:

- 1 olla de 6 litros, con asas y tapadera
- 1 olla de 4 litros, con asas
- 4 platos de aluminio
- 4 vasos de plástico
- 1 cafetera de aluminio, de 2 litros

El juego va empaquetado en una caja de cartón de 25 x 25 x 20 cm, que pesa 2 kg. No contiene cubiertos pero, si no se consiguen en el mercado local, pueden suministrarse aparte 5 cucharas soperas de acero inoxidable y un cuchillo de cocina, también de acero inoxidable con hoja de 15-17 cm de longitud. Cuando es posible esperar un poco más de tiempo, el ACNUR proporciona normalmente utensilios de aluminio de mayor espesor. Las ventajas de la batería de emergencia son su peso más ligero, su menor volumen y su precio. Por consiguiente, resulta particularmente adecuado cuando los suministros han de transportarse por vía aérea.

5. Láminas de plástico

Se trata de láminas de polietileno negro, de una sola pieza, de 250 micrones (calibre 1000), de 5 a 8 metros de ancho, dobladas por la mitad, en sentido longitudinal en piezas de 100 a 800 metros de largo y de un peso aproximado de 1 kg/4 m². Tienen múltiples usos, a saber: techado, paredes, revestimiento de suelos, revestimiento interior, etc. Se consiguen fácilmente. Existe una guía técnica para su uso. (Véase la pág. 76).

6. Láminas impermeables (E50 860 10)

Tienen 4 metros de ancho por 50 de largo (200 m²) y, al ir plegadas por la mitad en sentido longitudinal, se presentan en rollos de 2 metros de ancho y 250 mm de diámetro. Son de polietileno reforzado, resistente a los rayos ultravioletas, y tienen 0,25 mm de espesor (275 gr/m²). Llevan ojales de plástico en ambos bordes colocados a un metro de distancia unos de otros y una doble hilera de ojales, en sentido transversal, cada 5 m. Son de color verde, considerablemente más resistentes que las del artículo 5 y pesan aproximadamente 50 kgs.

7. Tiendas de campaña familiares para emergencias, de 12 m² (E50 880 02)

Es un modelo redondo (acampanado), de lona de algodón o algodón/poliester de 300 gr/m², impermeable, resistente a la putrefacción, de color natural, con una franja para el suelo. El diámetro es de 4 m; la altura en el centro de 2,5 m y la altura de la pared de 600 mm. El palo central, desmontable, muy resistente, es un tubo de acero reforzado, plastificado o galvanizado. Se entregan completas, con cuerdas, piquetas, mazos y estuches de parches, con suelo suelto de cloruro de polivinilo (CPV) reforzado, de 250 g/m². Van embaladas en una mochila. Tienen trampillas de ventilación en el techo. Pesan aproximadamente 22 kg. Aparte de su mayor resistencia a los vientos fuertes, la única ventaja general de este tipo de tienda sobre el artículo 8 es su peso más ligero cuando es necesario suministrarla por vía aérea. No es recomendable utilizarlas con camas de campaña pero pueden albergar hasta a ocho personas.

8. Tiendas de campaña para vivienda tipo doble vertiente, rectangular, de 12 m² (aproximadamente 3 x 4 m) (E50 880 04)

Pesa 400 g m², es de lona de algodón o de algodón y poliester, impermeable y no se pudre. Es de color natural y tiene franja para el suelo y toldo. La altura en el centro es de 2 m; la altura de la pared 600 mm y tiene 150 mm de espacio entre la tienda y el toldo. Los palos, desmontables y muy resistentes, son tubos de acero reforzado, plastificado o galvanizado. Se entrega completa, con cuerdas, piquetas, mazos, y estuche de parches, con suelo suelto, de CPV reforzado, de 250 g/m² como mínimo. Van embaladas en una mochila. Pesan aproximadamente 40 kg. Es la tienda familiar más común, que pueden suministrar muchos proveedores en cualquier parte del mundo. Puede albergar 6 camas. Véanse las siguientes notas para los proveedores de tiendas de campaña.

Nota para los proveedores de tiendas de campaña

Las anteriores especificaciones referentes a las tiendas de campaña deben entenderse como el mínimo indispensable en lo que respecta al peso del material y a la superficie del suelo. Sólo deberán ofrecerse tiendas de campaña de buena calidad, resistentes y bien acabadas. La lona debe ser igual de fuerte en su urdimbre que en su trama. Los productos químicos utilizados para el tratamiento de la lona no deben desprender un olor desagradable. La lona debe haber sido tratada para hacerla más resistente a las llamas de las estufas portátiles, imputrescible e impermeable. Se sumi-

nistrará una cantidad suficiente de piquetas y de clavos de hierro o acero para fijar la tienda y el toldo cada 50 cm. (Las piquetas deben tener 40 cm de largo y los clavos 15 cm) Debe estar cosida a máquina, con hilo especialmente fuerte y resistente a las inclemencias del tiempo. Los bordes deben ir reforzados con cinta de lona o algodón. Los machos y hembras de empalme deben ir fuertemente cosidos a los bordes exterior e interior para fijar los palos verticales. Los ojales deben ser no-ferrosos, y el dobladillo lo suficientemente ancho como para que quepan en él. Los sujetadores de la entrada, las cremalleras (cierres relámpago), las presillas y las cuerdas de sujeción deberán también ser resistentes y, en su caso, no-ferrosos. Si no se cierran con cremallera (cierre relámpago) las trampillas deberán solaparse suficientemente. Todas las aberturas para ventilación o las ventanas deben estar protegidas con mosquiteros. Las trampillas de la puerta que se cierran con cremallera (cierre relámpago) deberán también llevar cosidas unas cuerdas suplementarias para el caso de que se rompa la cremallera. Las cuerdas de retén deberán tener una resistencia equivalente a la de una sogá de sisal de 12 mm de diámetro, y estar estabilizadas con rayos ultravioleta. No se aceptarán palos de madera o de bambú. La longitud de los segmentos del palo no deberá exceder de 1,5 m. El mazo debe tener un mango de 40 cm (con cabeza de madera o de caucho duro de 10 cm de diámetro).

Márgenes de tolerancia. Para la superficie del suelo, el margen de tolerancia es de + 10%. Para el peso de la lona, es aceptable, también, + 10%. Pueden aceptarse tiendas de colores pálidos (oliva, verde, marrón) pero este aspecto deberá indicarse en las ofertas o en los informes sobre existencias disponibles

Cada tienda debe ir embalada en una sola mochila junto con los palos y todos los accesorios pertinentes.

Sistemas de control logístico

1. El nivel mínimo necesario de control variará en cada operación. En el presente anexo se indican los componentes básicos del sistema. Un sistema sencillo de control y contabilidad puesto en marcha desde el comienzo será mucho más eficaz que un sistema posterior más complicado. Ningún sistema resultará eficaz a menos que las personas encargadas de aplicarlo comprendan en qué consiste. Generalmente, será necesario proporcionar una formación específica a los encargados de los depósitos.

Controles centrales

2. Deberá establecerse una ficha de control general para cada pedido o envío (incluidas las contribuciones en especie), en la cual se registrarán todas las operaciones, desde el pedido inicial de los artículos, hasta las solicitudes de oferta, si las ha habido, el envío del pedido, la notificación de envío, la fecha de llegada prevista, la fecha y el lugar de entrega previstos, la fecha real de llegada y entrega, etc.

3. Será de gran utilidad, y habrá que disponer desde el principio, de un cuadro en el que puedan controlarse visualmente la marcha de las operaciones. En la página 56 se muestra un ejemplo de este tipo de cuadro.

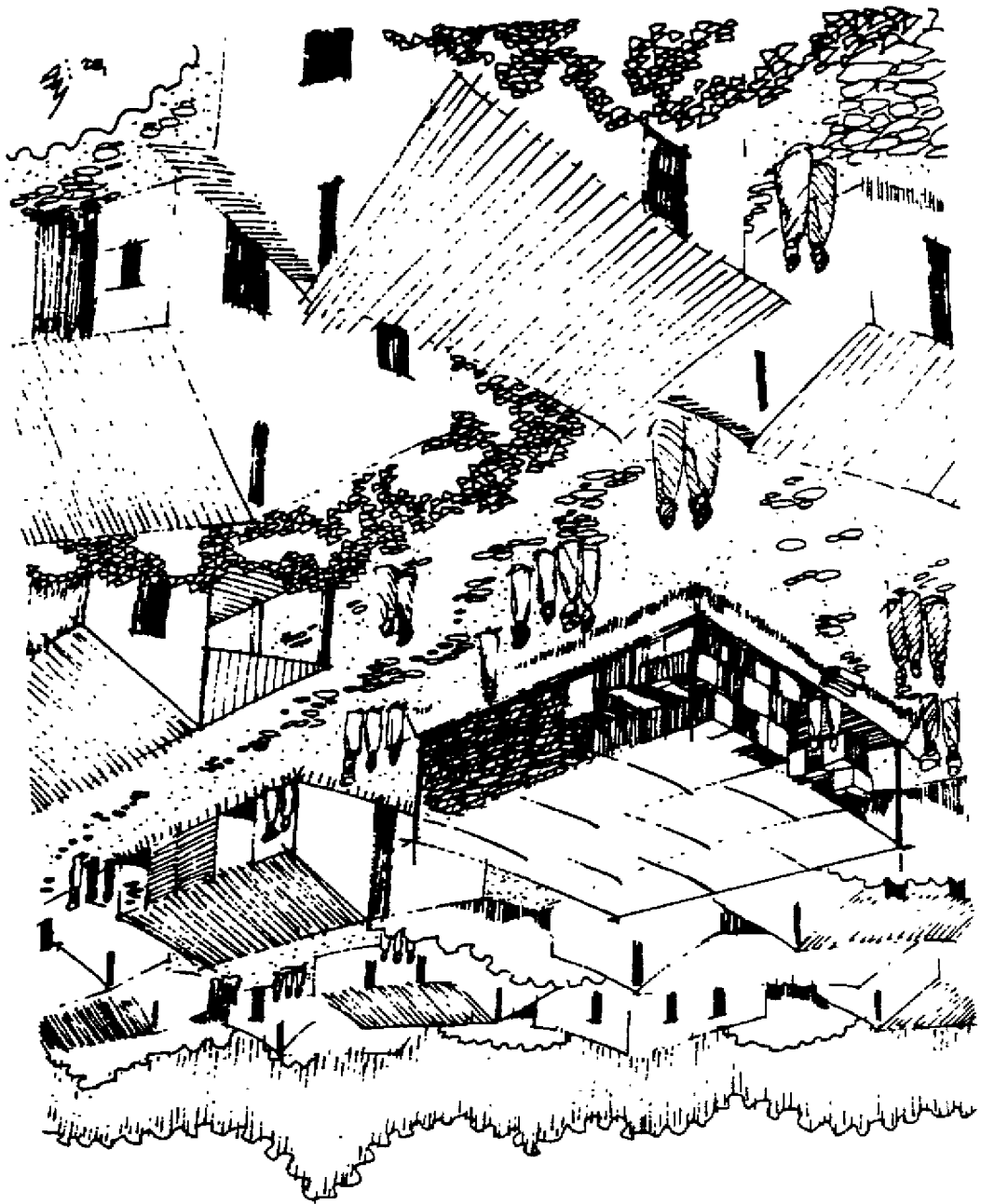
La orden de compra

4. Se trata del documento en el que constan todos los datos relacionados con el pedido: especificaciones, número de unidades, precio por unidad, precio total, embalaje, fecha de compra, proveedor, punto de destino, etc. En él se hará también referencia a las condiciones habituales de contrato legalmente exigibles (las condiciones bajo las cuales al ACNUR desea llevar a cabo la operación, y que se habrá hecho constar en el solicitud de ofertas. Véase el Manual de Compras del ACNUR)

Control en los almacenes o depósitos

5. Cualesquiera que sean las dimensiones del depósito o almacén, e independientemente del lugar en que esté situado, convendrá efectuar como mínimo los controles de contabilidad que se indican a continuación. Deberán completarse además con inspecciones regulares a fin de asegurarse de que las mercancías se encuentran debidamente almacenadas y protegidas así como con la revisión periódica de las cuentas.

- (1) Nota de suministro/hoja de ruta. Este documento acompaña, por duplicado, a las mercancías desde su envío por parte del proveedor, con el fin de que el personal del almacén pueda comprobar si los artículos realmente recibidos son los que figuran en dicho documento. El duplicado servirá al personal encargado de la compra para verificar si las mercancías entregadas corresponden con las que se habían pedido (por ejemplo, comparándola con la orden de compra) Cuando el movimiento de mercancías tenga lugar entre depósitos, por ejemplo de un depósito regional a un depósito local, se utilizará el formulario para notas de pedido. Véase el punto (4).
- (2) Libro de entrada de mercancías. Se inscriben en él los detalles básicos de todos los envíos recibidos, descripción de los artículos, cantidad, proveedor, nombre de la per-



Factores de conversión

<u>Para pasar de</u>	<u>A</u>	<u>Multiplicar por</u>
<u>Medidas de longitud</u>		
Yardas (1 = 3 pies = 36 pulgadas)	Metros	0,9144
Metros (1 = 100 cm)	Yardas	1,0936
Millas 1/ (1 = 1.760 yds)	Kilómetros	1,609
Kilómetros (1 = 1.000 m)	Millas	0,6214
<u>Medidas de superficie</u>		
Yardas (1 = 9 pies ²)	Metros ²	0,836
Metros ² (1 = 10.000 cm ²)	Yardas ²	1,196
Acres (1 = 4.840 yd ²)	Hectáreas	0,405
Hectáreas (ha, 1 = 100 áreas = 10.000 m ²)	Acres	2,471
Millas (1 = 640 acres)	Kilómetros ²	2,590
Kilómetros ² (1 = 100 ha)	Millas ²	0,386
<u>Medidas de volumen</u>		
Galones americanos	Galones británicos	0,8327
Galones británicos	Galones americanos	1,2009
Pintas americanas (británicas)	Litros	0,473 (0,568)
Litros	Pintas americanas (brit.)	2,113 (1,76)
Galones americanos (británicos) (1 = 8 pintas)	Litros	3,785 (4,546)
Metros ³ (1 = 1 x 10 cm ³ = 1000 litros)	Yardas ³	1,308
Yardas ³ (1 = 27 pies ³)	Metros ³	0,765
<u>Medidas de peso</u>		
Onza (oz)	Gramos (gr)	28,35
Gramos	Onzas	0,0353
Libras (lb, 1 = 16 oz)	Kilos	0,4536
Kilo (kg, 1 = 1.000 gr)	Libras	2,205
Toneladas cortas americanas (1 = 2.000 lb)	Toneladas métricas	0,907
Toneladas largas americanas = tonelada inglesa, 1 = 20 quintales (CWT) = 2240 lb)	Toneladas métricas	1,016
Toneladas métricas (Tm, 1 = 1.000 kg)	Toneladas pequeñas amer.	1,102
	Toneladas grandes amer.,	
	Toneladas británicas	0,984
<u>Temperatura</u>		
Centígrado	Farenheit	1,8 y añadir 32°
Farenheit	Centígrado	restar 32° y multiplicar por 0,555

Peso del agua (a 16,7°C, 62°F)

1 litro = 1 kg, 1 gal. am. = 8,33 lb; 1 gal. brit. = 10 lb; 1 pie³ = 62,3 lb;
 1/ Milla terrestre. La milla marina internacional = 6,076 pies = 1.825 km.

Modelo de impreso para nota de pedido/envío

Ref. N.º _____

Pedido por _____ Firma _____ Fecha _____

Destino _____

Artículos	Cantidad necesaria	Cantidad suministrada	Cantidad recibida	Observaciones (Discrepancias, etc.)

Enviado por _____ Firma _____ Fecha _____

Recibido por _____ Firma _____ Fecha _____

Establecido por triplicado

El original y el duplicado deben enviarse con las mercancías. El original sirve como nota de suministro para archivar en el lugar de destino. El duplicado, con el sello de "recibido", se devolverá al punto de envío, en donde se archivará junto al triplicado, para indicar el término de la operación. El triplicado se conservará y archivará, constituyendo el "registro de salida de existencias".

Modelo de FICHA DE CONTROL DE EXISTENCIAS (una para cada artículo)														
ENTRADAS						SALIDAS						SALDO		Observaciones
Fecha	N.º Ref.	Cantidad	Unidades*	De	Para	Fecha	N.º Ref.	Cantidad	Unidades	Cantidad	Unidades			
	(de la nota de suministro u hoja de ruta)	p ej. 200 TM (grano) o 2.000 unidades (mantas)		Indicación inuecesaria si es siempre la misma			(de la nota de envío)							(contenido incompleto, roturas, deterioros, embalaje inusual, etc.)

sona que los recibe y fecha de recepción. Los datos consignados en él remitirán a los que figuran en la nota de suministro.

- (3) Ficha de control de existencias. Debe haber una para cada artículo diferente. En ella figura el proceso completo, puesto que se utiliza para registrar todos los movimientos de entrada y salida, y que remite al libro de entrada. Permite también conocer el saldo actual de existencias. Siempre que sea posible, deberán ocuparse de estas fichas unas personas diferentes de las que reciben y despachan las mercancías. En la página 57 se ofrece un modelo de ficha de control de existencias.
- (4) Nota de pedido/envío. Es el documento que autoriza el envío, con la nota de pedido firmada por la persona autorizada y verificada mediante comparación con la lista de firmas autorizadas que posea el encargado del almacén. En la página 58 se ofrece modelo de nota de pedido/envío.
- (5) Libro de salida de mercancías. Tiene la misma finalidad que el registro de entradas (2), pero referido a los envíos, en su forma más simplificada puede consistir en el archivo de la tercera copia del documento (4).

Movimiento de mercancías

6 La forma más fácil de control para asegurarse de que las mercancías llegan a su destino puede consistir en no realizar el pago final de las mercancías (al conductor o al transportista, según proceda), hasta que no se haya recibido el duplicado, con acuse de recibo, de la nota de suministro/hoja de ruta o de la nota de pedido/envío. Más tarde tal vez se requieran controles y medidas más amplios (por ejemplo, inspectores), necesarios en todo caso para asegurarse de que las mercancías llegan a su destino (en el peor de los casos, este control sólo indica que no llegaron). Pero a condición de que se elija cuidadosamente a los firmantes del documento de pedido y de recepción de los artículos, y de que se controlen las firmas (se recomienda utilizarlas junto con un sello del ACNUR) ese sistema constituirá una garantía inicial eficaz.

5

Modelo de cuadro de control logístico 1/

Nº de Ref	Transportista/ Proveedor	Artículo	Cantidad	Punto de entrada punto de entrega	Fecha prevista de llegada (EIA)	Fecha real de llegada y de entrega	Punto de destino final 2/Observaciones
(por ej.: N.º de télex, N.º de orden de compra) Incluir la referencia en el ar- chivo don- de debe constar la informa- ción com- pleta	(nombre del barco, núm. de vuelo, fabricante/ transportista, etc.)						

Notas:

1/ Las columnas pueden modificarse según requiera cada situación de emergencia.

2/ Remite a la hoja de ruta o a la nota de envío, que indica cualquier desplazamiento. En algunos casos puede ser convenientemente tener dos cuadros de control, uno como el modelo, que indique los suministros provenientes del extranjero y otro que indique las compras y el transporte en el interior del país

Modelo de FICHA DE CONTROL DE EXISTENCIAS (una para cada artículo)											
ENTRADAS				SALIDAS				SALDO		Observaciones	
Fecha	N.º Ref.	Cantidad	Unidades*	De	Para	Fecha	N.º Ref.	Cantidad	Unidades	Cantidad	Unidades
	(de la nota de suministro u hoja de ruta)	p. ej. 200 TM (grano) o 2.000 unidades (mantas)		Indicación incesaria si es siempre la misma			(de la nota de envío)				(contenido incompleto, roturas, deterioros, embalaje inusual, etc.)
			* anótense detalles de embalaje (p. ej.: sacos de 50 Kg. o fardos de 50 unidades)								

Modelo de impreso para nota de pedido/envío

Ref. N.º _____

Pedido por _____ Firma _____ Fecha _____

Destino _____

Artículos	Cantidad necesaria	Cantidad suministrada	Cantidad recibida	Observaciones (Discrepancias, etc.)

Enviado por _____ Firma _____ Fecha _____

Recibido por _____ Firma _____ Fecha _____

Establecido por triplicado

El original y el duplicado deben enviarse con las mercancías. El original sirve como nota de suministro para archivar en el lugar de destino. El duplicado, con el sello de "recibido", se devolverá al punto de envío, en donde se archivará junto al triplicado, para indicar el término de la operación. El triplicado se conservará y archivará, constituyendo el "registro de salida de existencias".

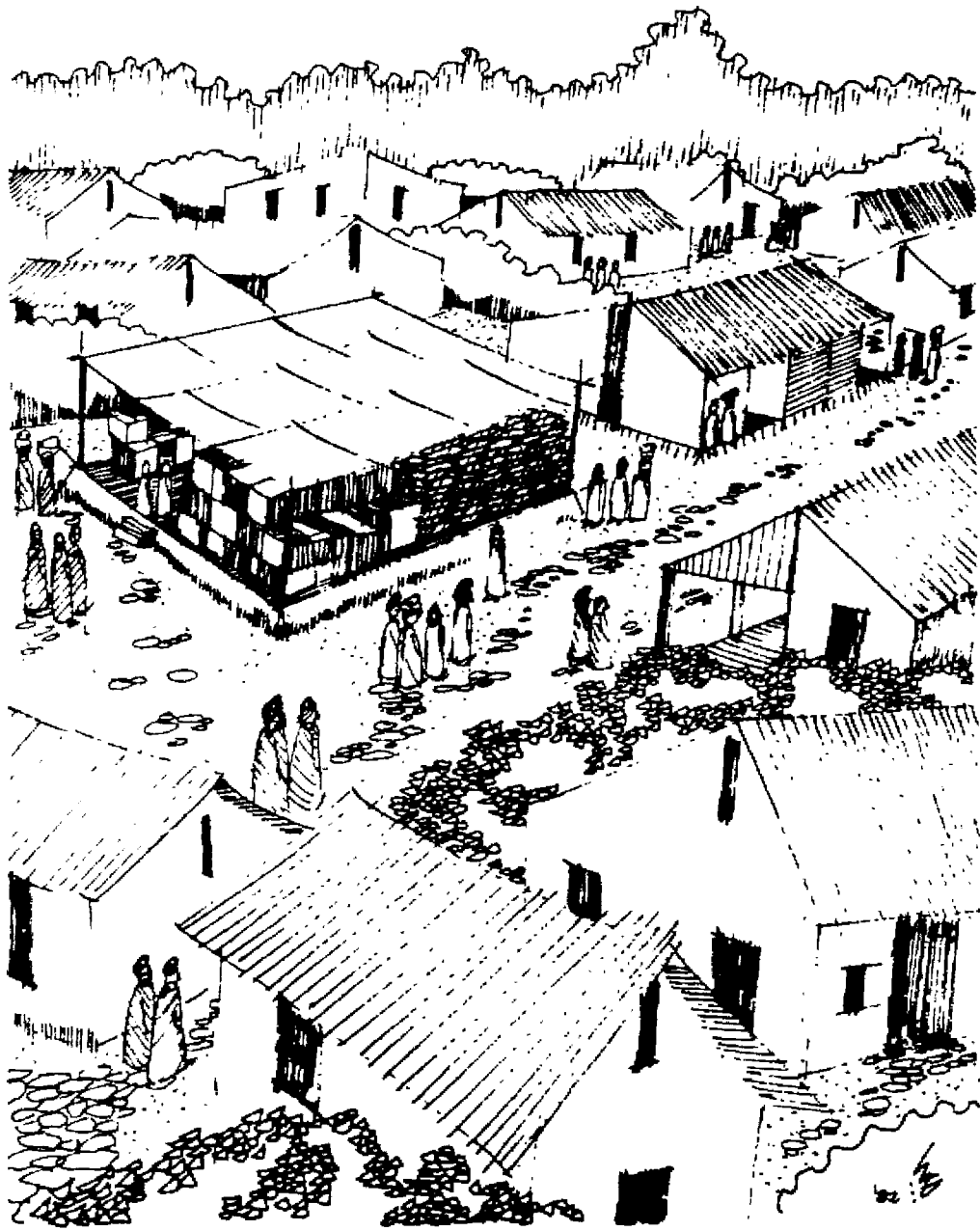
Factores de conversión

<u>Para pasar de</u>	<u>A</u>	<u>Multiplicar por</u>
<u>Medidas de longitud</u>		
Yardas (1 = 3 pies = 36 pulgadas)	Metros	0,9144
Metros (1 = 100 cm)	Yardas	1,0936
Millas 1/2 (1 = 1.760 yds)	Kilómetros	1,609
Kilómetros (1 = 1.000 m)	Millas	0,6214
<u>Medidas de superficie</u>		
Yardas (1 = 9 pies ²)	Metros ²	0,836
Metros ² (1 = 10.000 cm ²)	Yardas ²	1,196
Acres (1 = 4.840 yd ²)	Hectáreas	0,405
Hectáreas (ha, 1 = 100 áreas = 10.000 m ²)	Acres	2,471
Millas (1 = 640 acres)	Kilómetros ²	2,590
Kilómetros ² (1 = 100 ha)	Millas ²	0,386
<u>Medidas de volumen</u>		
Galones americanos	Galones británicos	0,8327
Galones británicos	Galones americanos	1,2009
Pintas americanas (británicas)	Litros	0,473 (0,568)
Litros	Pintas americanas (brit.)	2,113 (1,76)
Galones americanos (británicos) (1 = 8 pintas)	Litros	3,785 (4,546)
Metros ³ (1 = 1 x 10 ³ cm ³ = 1000 litros)	Yardas ³	1,308
Yardas ³ (1 = 27 pies ³)	Metros ³	0,765
<u>Medidas de peso</u>		
Onza (oz)	Gramos (gr)	28,35
Gramos	Onzas	0,0353
Libras (lb, 1 = 16 oz)	Kilos	0,4536
Kilo (kg, 1 = 1 000 gr)	Libras	2,205
Toneladas cortas americanas (1 = 2.000 lb)	Toneladas métricas	0,907
Toneladas largas americanas = tonelada inglesa, 1 = 20 quintales (CWT) = 2240 lb)	Toneladas métricas	1,016
Toneladas métricas (Tm, 1 = 1.000 kg)	Toneladas pequeñas amer.	1,102
	Toneladas grandes amer.,	
	Toneladas británicas	0,984
<u>Temperatura</u>		
Centígrado	Fahrenheit	1,8 y añadir 32°
Fahrenheit	Centígrado	restar 32° y multiplicar por 0,555

Peso del agua (a 16,7°C, 62°F)

1 litro = 1 kg; 1 gal. am. = 8,33 lb; 1 gal. brit. = 10 lb; 1 pie³ = 62,3 lb,
 1/2 Milla terrestre. La milla marina internacional = 6,076 pies = 1,825 km.

5



CAPITULO 6: ELECCION DEL LUGAR, PLANIFICACION Y ALOJAMIENTO

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>	<u>Indice</u>	<u>Página</u>
		<u>Resumen</u>	62
6.1	1 - 5	<u>Introducción</u>	63
6.2	1 - 8	<u>Organización de la respuesta</u> (y conocimientos técnicos necesarios)	63
6.3		<u>Criterios para la elección del lugar</u>	
	1	Generalidades	64
	2	Abastecimiento de agua	64
	3	Topografía y drenaje	65
	4	Superficie	65
	5	Seguridad y protección	65
	6	Facilidad de acceso	65
	7	Condiciones del medio ambiente	65
	8	Condiciones del suelo	66
	9	Vegetación	66
	10	Derechos sobre el suelo	66
6.4	1 - 11	<u>Planificación del emplazamiento:</u> <u>consideraciones generales</u>	66
6.5		<u>Planificación del emplazamiento:</u> <u>consideraciones específicas</u>	
	1	Saneamiento	70
	2	Abastecimiento de agua	70
	3	Carreteras	70
	4	Prevención de incendios	70
	5	Servicios administrativos y colectivos	70
	6 - 8	Planificación del espacio	71
6.6		<u>Alojamiento</u>	
	1 - 5	Generalidades	72
	6 - 9	Medidas inmediatas	73
	10 - 13	Mejora de los alojamientos	73
		<u>Bibliografía</u>	75

CAPITULO 6: ELECCION DEL LUGAR, PLANIFICACION Y ALOJAMIENTO

Necesidades

Al principio de una situación de emergencia se carece habitualmente de un lugar apropiado y bien planificado, así como de alojamiento adecuado. Esto puede afectar negativamente al bienestar de los refugiados y, en algunos casos, a su protección y a la prestación de la asistencia.

Finalidad

Satisfacer la necesidad de alojamiento adecuado y de edificios y servicios conexos, en un lugar apropiado y bien planificado.

Principios de respuesta

- Evitar la superpoblación en los campos de refugiados.
- Hacer participar a los refugiados en la construcción de lo que va a convertirse en su hogar.
- Elegir únicamente un lugar donde puedan satisfacerse las necesidades básicas, especialmente la de abastecimiento de agua.
- La planificación del emplazamiento es esencial, y debe reflejar una concepción que favorezca la creación de comunidades pequeñas, descentralizadas, preservando, en la medida de lo posible, su anterior estructura social.
- El alojamiento debe proteger contra los elementos, proporcionar un espacio para vivir y dar la sensación de tener un hogar. Los materiales y el estilo de construcción locales resultan más pertinentes, y deben tenerse en cuenta también las normas locales.
- Las medidas llamadas provisionales duran con frecuencia mucho más de lo esperado, por lo tanto, es necesario, proporcionar, desde el principio, una respuesta bien planificada.
- La elección del lugar, la planificación y la provisión de alojamiento requieren ciertos conocimientos concretos, y deben ser plenamente integrados en la planificación de otros servicios, especialmente el de abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento.

Medidas concretas

- Evaluar la idoneidad del emplazamiento y asegurarse de que responde a los criterios básicos.
 - Evaluar al mismo tiempo la necesidad de alojamientos de emergencia y proporcionar los materiales necesarios para satisfacer las necesidades inmediatas.
 - Tomar las medidas que sean más urgentes y necesarias para mejorar lo antes posible la planificación y distribución del emplazamiento.
-

6.1. Introducción

1. Este capítulo trata de las cuestiones relacionadas con el lugar donde viven los refugiados, la distribución física del mismo, la organización de su comunidad y el alojamiento que necesitan, factores todos ellos que tendrán una gran influencia sobre el bienestar de los refugiados.

2. La necesidad de disponer de un lugar en el que vivir es un corolario de la concesión de asilo, y el papel y la responsabilidad de las autoridades nacionales en la elección del lugar son obvios y de importancia fundamental. También los refugiados deben participar en ello, puesto que son sus necesidades las que determinarán la ubicación, las dimensiones y la organización del lugar donde van a vivir. En la práctica, deberá haber un compromiso entre estas necesidades y algunos factores externos, tanto prácticos como políticos

3. Puede ocurrir que el terreno escasee en el país de asilo o que no haya disponible ningún lugar que satisfaga las condiciones deseadas. Sin embargo, si el lugar actual o previsto resulta claramente inadecuado, debe hacerse todo lo necesario para trasladar a los refugiados, tan pronto como sea posible, a un lugar mejor. Los problemas derivados de la inadecuación del lugar y las dificultades inherentes al traslado aumentan con el transcurso del tiempo

4. El tipo de emplazamiento de los refugiados puede ir desde el asentamiento espontáneo sobre una gran extensión o el asentamiento rural organizado, hasta la concentración en un área verdaderamente limitada. Las circunstancias pueden hacer inevitable esta última posibilidad, pero la creación de campamentos de refugiados debe ser sólo un recurso extremo. Siempre es preferible una solución que preserve y promueva la confianza de los refugiados en sí mismos.

5. Deben tenerse en cuenta las perspectivas de solución duradera. La protección o las consideraciones políticas pueden ser también importantes. Si no hay a la vista ninguna so-

lución duradera, debe reconocerse así, y la planificación deberá hacerse dando por supuesto que la estancia puede ser prolongada. Las medidas provisionales insatisfactorias pueden ser difíciles de cambiar una vez implantadas.

6.2 Organización de la respuesta

La elección del lugar, la planificación y el alojamiento tienen gran influencia sobre la prestación de otros tipos de asistencia.

Por lo tanto, habrá que considerar esto como una parte esencial de un enfoque global para la evaluación de las necesidades y de la respuesta necesaria.

Será necesario actuar rápidamente y asesorarse para la planificación coordinada de un nuevo emplazamiento o para la mejora de las condiciones existentes.

1. La elección del lugar, la planificación y la provisión de alojamiento tienen una influencia directa sobre la prestación de los otros tipos de asistencia, y son factores importantes para la evaluación global de las necesidades y para la planificación de la respuesta. Las decisiones deben tomarse como partes de un plan global, y después de escuchar los consejos de los expertos y las opiniones de los refugiados.

2. Pueden necesitarse expertos en geología, asentamientos, planificación, ingeniería (por ejemplo para el abastecimiento de agua, el saneamiento o la construcción), en salud pública y, quizá, antropología social. También es importante conocer bien las condiciones locales tanto del país de origen como del país de asilo. Será especialmente valiosa la experiencia previa en situaciones de emergencia similares, así como el enfocar la situación en curso con flexibilidad de criterios.

3. Debe pedirse asesoramiento y consejo al gobierno, a la universidad y a las empresas locales, o a las oficinas locales de organ-

mos tales como el PNUD, el Banco Mundial, la OMS, el UNICEF y las agencias voluntarias. Si es necesario, debe pedirse ayuda a la Sede.

4. Siempre que sea posible, debe establecerse, en el emplazamiento, un equipo de trabajo con todas las personas que participen en la planificación del emplazamiento (construcción, abastecimiento de agua, saneamiento, etc.) y en la organización de la ocupación del mismo. El equipo de trabajo debe preparar un plan global de acción

5. La organización del entorno físico de los refugiados y el nivel de servicios deben ser adecuados a las necesidades de la situación de emergencia y a las condiciones del país de asilo, teniendo muy en cuenta tanto las tradiciones de los refugiados como las necesidades especiales derivadas de la situación de hacinamiento y de dependencia en que se encuentran los refugiados, tal como suele ocurrir en estas situaciones de emergencia. En el caso particular de refugiados que eran normalmente nómadas, es preferible aplicar, en general, sus propias soluciones, a condición de que se disponga del espacio y de los materiales adecuados y de que lo permitan otros factores.

6. Las secciones siguientes proporcionan directrices para la selección y planificación previas del emplazamiento, por ejemplo cuando los refugiados deben ser trasladados a otro lugar. Sin embargo, en la primera fase de una situación de emergencia es raro que esto sea posible en la práctica. Puede ser que haya pocas posibilidades de realizar una planificación previa y que la prioridad inmediata sea la de tomar las medidas necesarias para perfeccionar los emplazamientos existentes.

7. Puede ser necesario crear centros de recepción o tránsito desde los cuales se dirijan los refugiados a un lugar de asentamiento más estable. Muchas de las consideraciones expuestas en este capítulo están también relacionadas con esos centros provisionales.

8. Cuando continúa la afluencia masiva de refugiados, es necesario encontrar y planificar con bastante antelación nuevos emplazamientos, así como respetar la capacidad prevista de los emplazamientos ya existentes.

6.3 Criterios para la elección del lugar

□ Además de las consideraciones específicas relacionadas con los refugiados y con sus antecedentes, existen otros criterios para la elección del lugar, tales como el abastecimiento de agua, la topografía y el drenaje, la superficie disponible, la seguridad y la protección, la facilidad de acceso, las condiciones del medio ambiente y del suelo, la vegetación y los derechos sobre el suelo.

1. Generalidades: Los antecedentes sociales y culturales de los refugiados serán un factor determinante sobre el tipo más adecuado de emplazamiento, y deben tenerse muy en cuenta siempre que sea posible. Sin embargo, en muchas circunstancias las posibilidades de elección serán limitadas y puede ocurrir que sea difícil encontrar un terreno que reúna incluso las condiciones mínimas. A este respecto, puede ser prudente determinar por qué el lugar estaba sin utilizar, y examinar si la razón para ello —por ejemplo la falta de agua o las inundaciones en la época de los monzones— no excluye también su utilización por los refugiados.

2. Abastecimiento de agua: La disponibilidad de una cantidad adecuada de agua a lo largo del año ha demostrado ser, en la práctica, el criterio más importante y habitualmente el más problemático. No debe elegirse un emplazamiento dando por supuesto que el agua puede conseguirse simplemente perforando o excavando la tierra, o transportándola desde otro lugar. Es posible que la perforación no sea factible o que no proporcione agua suficiente. No debe elegirse ningún lugar en el que sea necesario transportar el agua durante un largo periodo de tiempo. Una condición indispensable para la elección

del lugar es el contar con un dictamen profesional sobre la disponibilidad de agua. En el capítulo 9 se da más información sobre el abastecimiento de agua.

3. Topografía y drenaje: Cuando se dispone fácilmente de agua suficiente, el drenaje se convierte a menudo en el criterio clave. Todo el emplazamiento debe estar situado por encima del nivel de inundación, preferiblemente en una zona suavemente inclinada. Los terrenos llanos pueden presentar serios problemas para el drenaje de las aguas residuales o las aguas de tormenta. Si es posible, el emplazamiento debe estar por lo menos a tres metros por encima de la capa freática. Deben evitarse las zonas pantanosas, o que puedan llegar a serlo, y las que retengan demasiado la humedad durante la temporada de las lluvias. Es posible que haya que tener en cuenta también la cuenca hidrográfica a la que pertenece la zona.

4. Superficie: El emplazamiento debe proporcionar suficiente espacio útil a los refugiados. La OMS recomienda, como cifra global mínima, 30 m² por persona, más el terreno necesario para las actividades colectivas y agrícolas y para el ganado. De estos 30 m², 3.5 m² es el espacio mínimo absoluto por persona en un alojamiento de emergencia. La distribución del resto del espacio entre vivienda, servicios colectivos, carreteras, etc. se examina en las secciones siguientes. Sado que pueden llegar más refugiados, el emplazamiento elegido debe poder extenderse mucho más allá del espacio teóricamente necesario para el número actual de ocupantes.

5. Seguridad y protección: Los emplazamientos deben estar alejados de la frontera y de los posibles objetivos militares, con el fin de proporcionar a los refugiados seguridad y protección, y de evitar las actividades hostiles de éstos contra las autoridades de su país de origen, que socavarían el principio de que la concesión de asilo no es un acto inamistoso. Este criterio se menciona expresamente en el párrafo 6 del Artículo II de la Convención de la OUA sobre los refugiados:

“Por razones de seguridad, los países de asilo deberán, en la medida de lo posible, instalar a los refugiados a una distancia razonable de la frontera de su país de origen.” Sólo podrán hacerse excepciones a esta regla cuando puedan servirse mejor los intereses de los refugiados, por ejemplo si existen buenas perspectivas de repatriación voluntaria a corto plazo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los argumentos a favor de la instalación de los refugiados lejos de la frontera se refuerzan con el transcurso del tiempo. Por lo tanto, en caso de duda, el emplazamiento debe siempre ser instalado, o trasladado, lejos de la frontera.

6. Facilidad de acceso: El emplazamiento debe ser de fácil acceso y por lo tanto estar cerca de vías seguras de comunicación y, preferentemente, cerca también de las fuentes de suministros de primera necesidad, tales como alimentos, combustible para cocinar y material para alojamientos. También es deseable que el emplazamiento se encuentre cerca de servicios colectivos nacionales, especialmente en lo que se refiere a los cuidados sanitarios. Por lo general, resulta ventajoso elegir un lugar cerca de una ciudad, so reserva de las posibles fricciones entre la población local y los refugiados.

7. Condiciones del medio ambiente: La zona elegida debe estar libre de grandes peligros ambientales para la salud, tales como la malaria, la oncocercosis (ceguera de los ríos), la esquistosomiasis (bilharziasis) o la mosca tsé-tsé. Las condiciones climáticas deben ser convenientes a lo largo de todo el año y deben tenerse muy en cuenta las variaciones estacionales, ya que un lugar conveniente durante la estación seca puede ser insoportable en la época de las lluvias. La brisa diaria es una ventaja, pero las viviendas de emergencia y provisionales, especialmente las tiendas, necesitan estar protegidas de los vientos fuertes. En la medida de lo posible, los refugiados no deben ser instalados en una zona en la que el clima difiera grandemente de aquel al que ellos están acostumbrados. El instalar, por ejemplo, a refugiados procedentes de tierras altas donde no existe la malaria, en una

zona pantanosa donde esta enfermedad es endémica, puede ser desastroso.

8. Condiciones del suelo: El suelo debe permitir la absorción del agua y la retención de los desechos humanos. Deben evitarse los lugares excesivamente rocosos o impermeables. Si es posible, debe elegirse un lugar en el que la tierra permita al menos el cultivo de huertos familiares y la agricultura a pequeña escala. En el manual del ACNUR "Planning rural settlements for refugees" se exponen los criterios específicos para la elección de un lugar adecuado para un asentamiento rural.

9. Vegetación: El suelo del lugar elegido debe tener un buen manto vegetal (hierba, arbustos, árboles, etc.) La vegetación proporciona sombra y reduce la erosión y el polvo. Durante la construcción debe tenerse mucho cuidado en hacer el menor daño posible a la vegetación y a la capa superficial del suelo. Si se usan excavadoras mecánicas, debe evitarse que excaven esa capa vegetal en todo el emplazamiento, como sucede a menudo. Si es necesario utilizar madera como combustible para cocinar, al menos durante la fase inicial, no debe provenir de la vegetación del emplazamiento. Deben encontrarse tan pronto como sea posible fuentes alternativas de combustible (y cocinas más eficaces) que eviten hacer daños irreparables a los bosques de los alrededores.

10. Derechos sobre el suelo: El suelo debe estar exento de derecho de uso por otras personas (derecho de propiedad, derecho de pastos, etc.) Esta puede ser una causa importante de resentimiento para la población local, y puede haber ocasiones en que las autoridades que proponen un lugar desconozcan los derechos consuetudinarios que ejerce la población local. A menudo, el gobierno proporciona un terreno público. La utilización de cualquier terreno privado debe basarse en acuerdos legales establecidos conforme a las leyes del país. El ACNUR no compra terreno para los refugiados (véase el capítulo 12 8.1). En el caso de que esto sea un problema, debe consultarse inmediatamente a la Sede

6.4 Planificación del emplazamiento: consideraciones generales

Al principio de una situación de emergencia, la provisión inmediata de artículos y servicios esenciales es, en general, más importante que los esfuerzos para cambiar el modo en que las personas se han organizado ya en el emplazamiento.

Es esencial realizar la planificación del emplazamiento tan pronto como el tiempo y las necesidades lo permitan o cuando haya que trasladar a los refugiados a otro lugar.

La planificación del emplazamiento debe tomar como punto de partida las características y las necesidades de la familia, y reflejar, en la medida de lo posible, los deseos de la comunidad.

Sin embargo, un asentamiento de refugiados no es una comunidad natural y debe tenerse especial cuidado en satisfacer las necesidades especiales.

La distribución física global del emplazamiento, así como otros aspectos de la planificación, deben reflejar una concepción basada en la comunidad descentralizada y en la familia, los grupos pertenecientes a la misma población o los grupos étnicos

1. La planificación del emplazamiento es necesaria porque la organización física del asentamiento puede afectar profundamente a la salud y al bienestar de la comunidad. Cuanto más reducido sea el espacio disponible para un número determinado de refugiados mayor importancia tendrá la planificación del emplazamiento, aunque cualquier emplazamiento debe planificarse de forma que permita la distribución equitativa, eficaz y económica de los artículos y de los servicios.

Cualesquiera que sean las circunstancias, el objetivo primordial debe ser el de evitar los campos de refugiados artificiales y superpoblados.

2. Naturalmente, los refugiados que se encuentren ya en el emplazamiento se habrán organizado a sí mismos de algún modo. Incluso si es deseable realizarlos, los cambios radicales en su modo de instalación pueden ser menos urgentes que el satisfacer las necesidades inmediatas de servicios y artículos de socorro. Sin embargo, la organización de los que lleguen después debe ser cuidadosamente planificada de antemano. Como puede comprenderse, una vez que están instalados, los refugiados se resisten a cambiarse de casa. Si se consigue convencer pronto a los jefes naturales de los refugiados de la importancia de la planificación, será posible que los refugiados asuman la responsabilidad de la organización de las nuevas viviendas (demarcación de parcelas, etc.) dentro de las zonas establecidas, lo cual tendría la ventaja añadida de aliviar el trabajo de las personas que se ocupan de la ayuda de socorro, permitiéndoles así dedicarse a tareas más urgentes. Posteriormente, podrán aplicarse más plenamente otras directrices para la planificación del emplazamiento, por ejemplo en lo referente a la distribución de las zonas no dedicadas a vivienda. En cuanto a los nuevos emplazamientos, es esencial realizar una planificación completa pero rápida.

3. Un factor importante de la planificación del emplazamiento es la distribución que prefieren y a la que están acostumbrados los refugiados. Por ejemplo, algunas comunidades pueden situar tradicionalmente su lugar de culto en el centro de su comunidad, otras pueden desear disponer en el centro de un espacio abierto y un terreno común, y otras pueden conceder especial importancia a los lugares de reunión y a su ubicación, por ejemplo cerca de los puntos de distribución de agua. Por lo tanto, la planificación del emplazamiento, deberá controlarse, en la medida de lo posible, a nivel local.

4. Sin embargo, debe reconocerse que la organización preferida por la comunidad rara vez será la que permita la distribución más rápida de la ayuda exterior de emergencia, y que la falta de espacio o de materiales conocidos requerirán con frecuencia algún tipo de ayuda exterior. Además, un asentamiento de refugiados no es una comunidad natural. Las circunstancias fuerzan a grandes grupos de refugiados a vivir juntos, a menudo en un espacio limitado, con unos recursos mínimos y sin sus medios de vida habituales. Por esta razón, es posible que los mecanismos reguladores de las comunidades tradicionales no funcionen, al menos al principio. La planificación de un emplazamiento de refugiados requiere que se tenga especial cuidado en distribuir equitativamente los artículos y los servicios y en cumplir con las responsabilidades que se tienen con la comunidad. Será necesario llegar a soluciones de compromisos para reconciliar aspectos contradictorios. Por ejemplo, puede haber problemas especiales de seguridad o dificultades graves derivadas de la desorganización social que pueden ser atenuadas organizando las viviendas, incluso cuando hay espacio disponible, en bloques más compactos de lo habitual, permitiendo así que los refugiados se ocupen ellos mismos, en gran medida, de su propia seguridad.

5. En la planificación del emplazamiento, la ayuda exterior debe tomar como punto de referencia las necesidades, las preferencias, y las tradiciones de la familia individual de los refugiados. Habrá que empezar por considerar las necesidades de la familia individual, tales como la distancia al punto de distribución de agua y a las letrinas; la relación con otros miembros de la comunidad (con otros parientes, con el clan o con los grupos étnicos), y la organización tradicional de la vivienda y el modo de vida. Probablemente se conseguirán resultados mucho mejores organizando de este modo la distribución de pequeñas comunidades, y ocupándose después de los problemas más complejos de la organización global del emplazamiento, que comenzando con una idea preconcebida de la organización completa del emplazamiento

y descomponiéndolo en comunidades más pequeñas, para considerar, al final, cómo encaja la familia individual en ese esquema.

6. Debe tenerse en cuenta, tanto como sea posible, la organización social de la población refugiada. El hecho de que ésta esté constituida por familias amplias, o por clanes o por familias nucleares, o que los antecedentes de los refugiados sean urbanos, rurales o nómadas, o que provengan de pequeñas poblaciones, son factores, todos ellos, que tendrán una gran influencia en la organización física del emplazamiento. Al principio, esta información, que forma parte de la evaluación de las necesidades básicas descrita en el capítulo 3, debe reunirse mediante conversaciones con los refugiados y con otras personas que conozcan su sociedad. En cuanto los recursos disponibles lo permitan, debe llevarse a cabo un estudio socioeconómico completo de la población refugiada, estudio que tendrá gran importancia en la planificación subsiguiente, especialmente en lo que se refiere a la autosuficiencia de los refugiados y al establecimiento de soluciones duraderas

Organización y control

7. Cuanto mayor sea la densidad de ocupación que haya de imponerse a un emplazamiento determinado, más importante será el que el control de su planificación sea firme y coordinado. Debe formarse un equipo de trabajo con todas las personas encargadas de la construcción, el saneamiento, el abastecimiento de agua, etc., y elaborar un plan de acción. La finalidad del plan debe ser: (1) fomentar la autosuficiencia de los refugiados, (2) reducir, tanto como sea posible, los riesgos derivados de la superpoblación (medidas de salud pública, prevención de incendios, etc.), (3) facilitar el control de la operación de emergencia y la distribución de la asistencia. La figura 6-1 muestra algunas de las consideraciones que habrá que tener en cuenta para la organización ideal de un emplazamiento de gran densidad de población; en la práctica, habrá que llegar a algunos compromisos para reconciliarlas.

8. Cuando el espacio disponible es extremadamente limitado, será más importante el control del porcentaje asignado a los diferentes usos (vivienda, servicios colectivos y administrativos, carreteras, cortafuegos y espacios abiertos) que los cálculos basados en las superficies mínimas deseables.

9. Junto con el plan de organización, debe establecerse, siempre que sea posible, un plan que señale el calendario de terminación de las obras del emplazamiento y de la progresiva ocupación del mismo por los refugiados. Es especialmente importante que, cuando se disponga de espacio que permita la expansión del emplazamiento, se reserve hasta que se necesite realmente por ejemplo cuando se produzca la reunificación de las familias. De otro modo, el asentamiento inicial ocupará todo el espacio, y será necesario realizar grandes cambios en la organización existente cuando lleguen más refugiados. Las secciones preparadas de antemano deben ser ocupadas de manera ordenada, y los primeros en llegar deben desempeñar, naturalmente, un papel importante en la terminación del emplazamiento. En algunos casos, es posible que pueda contarse con la ayuda de un primer grupo de refugiados que participarán en la construcción del emplazamiento desde el principio de los trabajos.

10. Si se dispone de terreno suficiente, el número total de refugiados en cada emplazamiento debe determinarse ateniéndose a consideraciones prácticas más bien que a límites arbitrarios. Se ha insistido ya en la importancia de respetar ese número y de tener dispuestos otros emplazamientos para las personas que lleguen después, una vez que se haya alcanzado esa cifra. En la medida de lo posible, los grupos constituidos previamente deben ser conservados. Los grupos o facciones hostiles que existan entre los refugiados deben mantenerse separados unos de otros. Mucho más importante que la extensión total es la planificación del emplazamiento de forma que facilite la constitución de pequeñas comunidades y fortalezca el sentido de la familia y el sentido de identidad de los grupos pequeños.

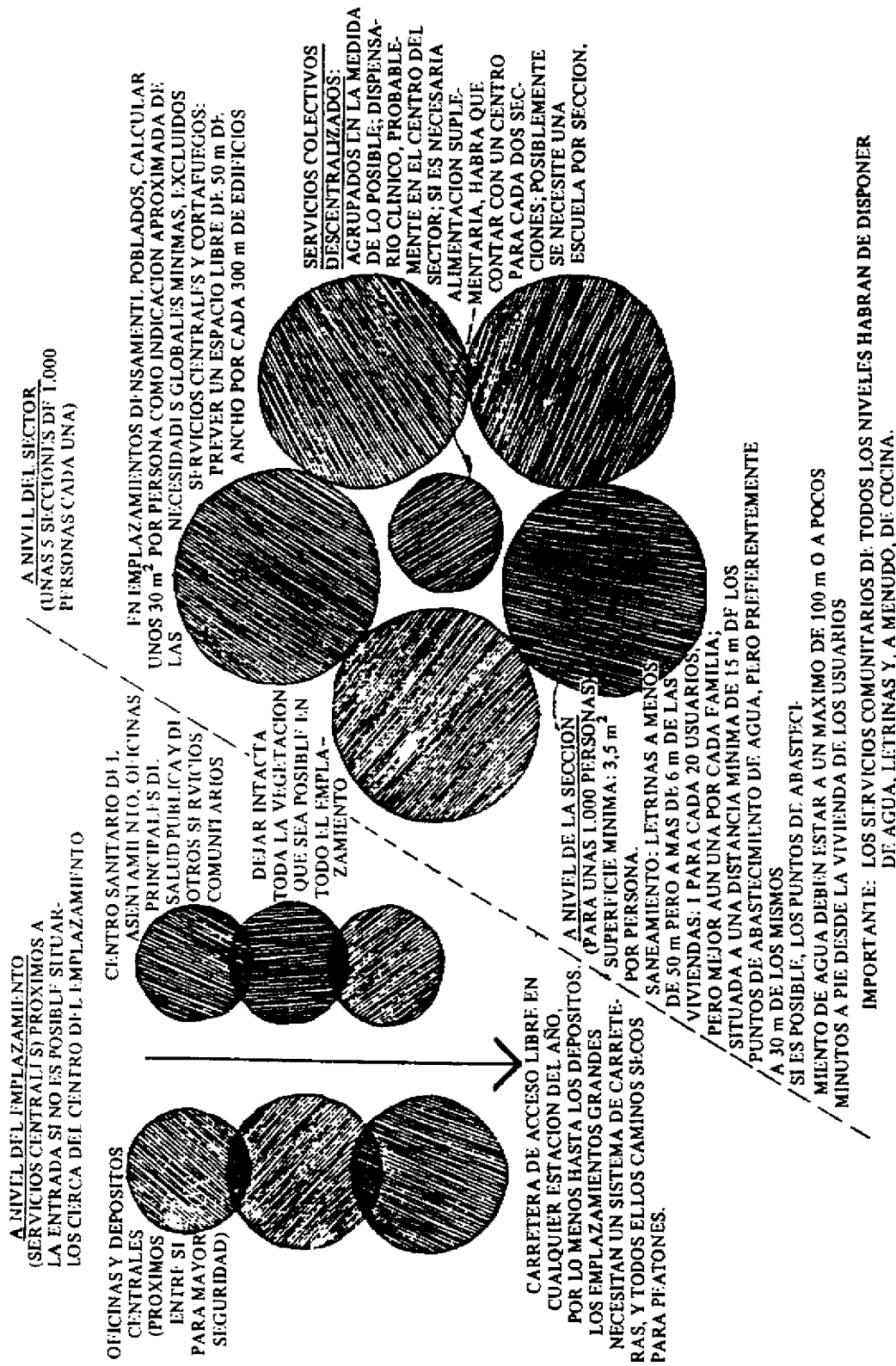


Fig. 6-1 ALGUNOS FACTORES A TENER EN CUENTA PARA LA PLANIFICACION DE ASENTAMIENTOS DENSAMENTE POBLADOS.

11. Así, deben prestarse tantos servicios como sea posible a nivel de las pequeñas comunidades, familias, grupos de personas pertenecientes al mismo pueblo, grupos étnicos u otros, teniendo siempre como criterio la conveniencia de los refugiados. Deben evitarse, en la medida de lo posible, los servicios centralizados e impersonales

6.5 Planificación del emplazamiento: consideraciones específicas sobre el diseño de la infraestructura.

Con frecuencia se subestima el espacio necesario para los servicios colectivos.

1. Sanearamiento: Si bien las necesidades de agua determinan a menudo la elección del lugar, las necesidades de saneamiento dictan con frecuencia la organización del emplazamiento. Si se utilizan letrinas, debe contarse con una, al menos, para veinte personas. No deben estar situadas a más de 50 metros de cualquier vivienda, con una distancia mínima de las casas —en general, unos 6 metros— determinada por el tipo de letrina y el espacio disponible. Debe reservarse espacio suficiente para la sustitución de las letrinas por otras nuevas. Si es inevitable utilizar letrinas colectivas, deben ser accesibles por carretera para facilitar su mantenimiento. Las letrinas no deben contaminar las fuentes de abastecimiento de agua. El emplazamiento debe contar también con un sistema eficaz de desagües que sean fáciles de mantener y de reparar, y que sirvan tanto para el agua de lluvia como para las aguas residuales. (Véase el capítulo 10.)

2. Abastecimiento de agua: Siempre que sea posible, la distancia máxima entre cualquier casa y el punto de distribución de agua debe ser de 100 metros o unos pocos minutos andando. Con frecuencia, el agua deberá ser bombeada desde la fuente de abastecimiento hasta un punto elevado con el fin de que la gravedad facilite su distribución. En la planificación del emplazamiento deberá tenerse esto en cuenta. (Véase el capítulo 9.)

3. Carreteras. Algunas comunidades pueden no estar acostumbradas a las carreteras engravadas, pero deben tomarse todas las medidas necesarias para distribuir la asistencia. Un emplazamiento debe contar con carreteras de acceso, calles y caminos que conecten las diversas zonas y servicios. Las carreteras deben estar por encima de los niveles de inundación y deben contar con un drenaje adecuado. Si va a haber mucho tráfico de vehículos, debe estar separado de las vías por las que circulan los peatones.

4. Prevención de incendios: Se recomienda dejar un cortafuego (zona sin edificar) de 50 metros de ancho por cada 300 metros, aproximadamente, de zona edificada. Ese terreno podrá utilizarse perfectamente para huerta o zona de recreo. Si el espacio lo permite la distancia entre los diversos edificios debe ser lo suficientemente grande como para impedir que un edificio en llamas que se derrumbe alcance a los edificios adyacentes. Debe tenerse en cuenta la dirección de los vientos dominantes.

5. Servicios administrativos y colectivos: Al principio de cualquier situación de emergencia puede ser difícil prever todos los servicios administrativos y colectivos que van a necesitarse. Cuando se disponga de suficiente espacio, deben reservarse espacios libres para la expansión futura de esos servicios. En los emplazamientos en los que la superficie de que se dispone es limitada, es habitual subestimar el espacio requerido para las futuras necesidades colectivas. Los edificios para servicios administrativos y colectivos deben ser de estructura tradicional, si es posible de diseño polivalente, de forma que permitan usos alternativos, por ejemplo edificios para servicios en la fase inicial de emergencia que puedan ser utilizados más adelante como escuelas u otros servicios colectivos. En la lista siguiente se enumeran los servicios administrativos y colectivos que se necesitan más a menudo, para los que habrá que prever, al realizar la planificación del emplazamiento, el espacio y los edificios ne-

cesarios. La división es solamente indicativa: ya se ha insistido en la importancia de una descentralización tan amplia como sea posible.

(1) Servicios probablemente centralizados

Oficina administrativa del emplazamiento

Oficinas de coordinación de los servicios esenciales (cuidados sanitarios, programas de alimentación, abastecimiento de agua, educación, etc.)

Depósitos y almacenes

Zona para el registro inicial y para la detección de enfermedades

Servicio de búsquedas

Centro de alimentación terapéutica (si es necesario)

(2) Servicios probablemente descentralizados

Aseos y lavaderos para la ropa.

Servicios colectivos (centros sanitarios, centros de servicios sociales, etc.)

Centros de alimentación suplementaria (si es necesario)

Escuelas

Centros institucionales (por ejemplo para los incapacitados y para los niños no acompañados, si es necesario)

Zonas de recreo

Planificación del espacio

6. Incluso teniendo en cuenta la disponibilidad de espacio, la topografía, las preferencias de los refugiados, sus modos de vida tradicionales y otras consideraciones específicas relacionadas con el diseño, es posible

organizar el emplazamiento según modelos diferentes. El principio básico debe ser organizarlo en pequeñas unidades colectivas o pueblos que contengan los servicios colectivos descentralizados que ya se han mencionado. Esas unidades estarán a su vez organizadas alrededor del núcleo central de servicios. Un modelo que permita la adición posterior de otras unidades, preservando al mismo tiempo los espacios abiertos tiene ventajas evidentes.

7. La ubicación de los servicios centralizados dependerá de la situación específica y en particular del espacio disponible. También en esto deberá tenerse en cuenta la opinión de los refugiados. Cuando se disponga de espacio suficiente, será muy conveniente tener los servicios centrales en el centro del emplazamiento. Cuando el espacio escasee será mejor tener los servicios centrales cerca de la entrada del emplazamiento. Esto evitará, especialmente, que los camiones de abastecimiento tengan que atravesar emplazamientos densamente poblados (con los problemas que eso conlleva de polvo, ruido y peligro para los peatones) e incluso que los conductores se pierdan en los emplazamientos grandes. Si es inevitable que el campamento sea cerrado, al menos los servicios administrativos centrales deberán estar situados cerca de la entrada. Cualquiera que sea la planificación del emplazamiento, los almacenes deberán estar cerca de las oficinas administrativas por razones de seguridad.

8. A menudo se ha utilizado el trazado lineal o cuadriculado, con zonas cuadradas o rectangulares, separadas por calles paralelas, pero en la medida de lo posible, deberá evitarse este tipo de trazado, pues aunque tiene la ventaja de la sencillez del diseño, de la rapidez de ejecución y de que permite una gran densidad de población, los problemas ambientales de salud y los riesgos de enfermedad son directamente proporcionales, como ya hemos dicho anteriormente, a la densidad de población. Además, un trazado rígidamente cuadriculado dificulta el sentido de identidad de la comunidad, ya que los refugiados no suelen estar acostumbrados a vivir

según ese modelo. Cuando el espacio es muy escaso, será inevitable realizar un trazado más o menos rectangular, pero deberá adaptarse al paisaje, con variaciones en la forma rectangular de cada unidad colectiva y con flexibilidad en el trazado de las casas dentro de cada una de esas unidades.

6.6 Alojamiento

- El alojamiento debe proporcionar protección contra los elementos, espacio para vivir, sensación de intimidad y seguridad emocional
- Si es necesario habrá que proporcionar mantas y ropas.
- Será necesario evaluar la conveniencia de los alojamientos de emergencia que los refugiados hayan establecido ya por sí mismos y satisfacer las necesidades inmediatas proporcionando materiales locales simples. Lo más importante es que todo el mundo tenga un techo bajo el que cobijarse.
- Excepto las tiendas de campaña en algunos casos, los alojamientos especiales de emergencia o los prefabricados han demostrado que no son una opción práctica por su costo o por razones culturales.
- Las viviendas de los refugiados deben ser de tipo conocido y también cultural y socialmente apropiadas. Es mejor utilizar materiales locales adecuados si puede disponerse de ellos.
- Siempre que sea posible deben construirse viviendas familiares individuales a menos que las viviendas multifamiliares sean tradicionales.
- El alojamiento debe resultar adecuado en cualquier estación del año.
- Siempre que sea posible los refugiados deben construir sus propias viviendas

con el necesario apoyo material y de organización.

Generalidades

1. El alojamiento debe proporcionar, como mínimo, protección contra los elementos, espacio para vivir y para guardar las pertenencias personales, sensación de intimidad y seguridad emocional. El alojamiento será probablemente uno de los factores más importantes en cuanto a las condiciones generales de vida se refiere y es a menudo uno de los gastos no recurrentes más importantes. Aunque la necesidad básica de alojamiento es similar en la mayoría de las situaciones de emergencia, aspectos tales como el tipo de viviendas que se necesitan, los planos de las mismas, los materiales utilizados, quién las construye y cuánto tiempo tardarán en terminarse, diferirán notablemente de una situación a otra.

2. La falta de alojamiento y ropa adecuados puede tener graves repercusiones sobre la salud y el estado de nutrición de los refugiados, especialmente en los climas fríos o cuando se produzcan grandes diferencias de temperatura en un mismo día. Así, además del alojamiento, será muy importante el suministrar, cuando sea necesario, mantas suficientes, ropa adecuada y quizá incluso estufas. (Véase el capítulo 5.)

3. Hasta la fecha, ni los sistemas de construcción prefabricados ni los alojamientos especialmente concebidos para las situaciones de emergencia han demostrado ser eficaces, entre otras razones, por su alto costo por unidad, por los problemas de transporte (incluido el coste de los mismos), por la falta de flexibilidad y por el hecho de que, antes de que llegen esos sistemas, se habrán establecido ya algunos alojamientos de emergencia. Por razones similares, a menudo las tiendas de campaña no son medios eficaces de proporcionar alojamiento. Es difícil vivir en ellas y proporcionan poco aislamiento de las temperaturas extremas. Sin embargo, hay circunstancias en las cuales las tiendas pueden ser

útiles y adecuadas, por ejemplo cuando no pueden conseguirse materiales locales —o cuando sólo pueden conseguirse en algunas épocas del año— o para los refugiados de origen nómada. La vida de una tienda depende del clima y puede llegar a ser hasta de dos años. En los casos en que las tiendas resultan adecuadas, deben proporcionarse a sus ocupantes materiales para repararlas. Un número limitado de tiendas puede también servir como albergue provisional mientras se construyen alojamientos más adecuados. En el Anexo 1 del capítulo 5 se dan especificaciones normalizadas sobre dos tipos de tiendas diferentes.

4 El mejor modo de satisfacer las necesidades de alojamiento de emergencia es proporcionar los mismos materiales o alojamientos que usarían normalmente los refugiados o la población local. Solo deben importarse materiales para los alojamientos de emergencia cuando no puedan conseguirse rápidamente cantidades suficientes de los mismos a nivel local. Será preferible utilizar estructuras simples y métodos de construcción que permitan la utilización de gran cantidad de mano de obra. Debe tenerse cuidado en tratar a los materiales tradicionales con sustancias protectoras cuando sea necesario (por ejemplo contra las termitas). Se pedirá consejo a los expertos locales sobre los métodos de protección más eficaces.

5. Si es posible, los alojamientos y las viviendas permanentes deben estar concebidas de forma que permitan a sus ocupantes modificarlas para adecuarlas a sus necesidades individuales.

Medidas inmediatas

6. La provisión de alojamiento es una cuestión prioritaria incluso cuando no es esencial para la supervivencia. El problema del alojamiento debe estar resuelto antes de que puedan ponerse en marcha otros servicios. Deben tomarse medidas inmediatas para evaluar la idoneidad de las instalaciones ya existentes y para corregir las deficiencias más

evidentes, suministrando materiales locales, tales como cañas de bambú, paja para los techos, cuerdas, esteras, tablas y vigas de madera y quizá techos metálicos. A ello puede añadirse si es necesario lonas o plásticos. En el Anexo 1 del capítulo 5 se dan los detalles sobre los plásticos adecuados. En la medida de lo posible, los materiales de emergencia deben permitir su posterior reutilización en la construcción de viviendas mejoradas. Cuando los materiales locales escaseen o sean de corta duración, se considerará la posibilidad de utilizar otros materiales más duraderos. Si es inevitable que el nivel de ocupación del asentamiento siga siendo elevado, será conveniente utilizar materiales resistentes al fuego. (Véase el capítulo 10.7.2).

7. El aspecto más importante para ofrecer un alojamiento adecuado es proporcionar un techo. Si no pueden proporcionarse materiales para un alojamiento completo será prioritario el suministrar materiales para un techo adecuado, ya que las paredes pueden hacerse habitualmente de tierra o de otros materiales que se encuentren en el emplazamiento o de los que pueden disponerse a nivel local.

8. Al principio de una situación de emergencia pueden servir como alojamiento algunos edificios públicos nacionales tales como las escuelas. Sin embargo, normalmente, ésta es una solución muy provisional, inadecuada para un gran número de personas, que causa resentimiento entre la población local y que, en la medida de lo posible, debe evitarse.

9. Aunque culturas diferentes tienen necesidades individuales mínimas diferentes, la OMS recomienda, para una situación de emergencia, un espacio útil mínimo de 3,5 m² por persona. El hacinamiento es un problema habitual y tiene graves consecuencias para la salud.

Mejora de los alojamientos

10 Las viviendas deberán responder a lo que los refugiados entienden por "hogar"

tanto desde el punto de vista cultural como social. Una vivienda adecuada contribuirá a disminuir la desorientación y el choque emocional sufrido por los refugiados. En la medida de lo posible, las viviendas duraderas deben ser similares en su concepción y en su construcción a aquellas a las que están acostumbrados los refugiados, aunque reflejando las condiciones y las costumbres locales. Esto quiere decir que, en general, se construirán alojamientos unifamiliares, a menos que los refugiados estén acostumbrados a las viviendas multifamiliares. Aunque resulten más costosas, las viviendas individuales representan beneficios inestimables para los refugiados. El riesgo de enfermedades contagiosas aumenta considerablemente en los alojamientos colectivos. Si es necesario utilizar alojamientos multifamiliares, no deben asignarse a cada estructura más de 35 personas, es decir, unas siete familias. La experiencia ha demostrado que probablemente habrá problemas sociales y ambientales si se supera ese número, y que, con ese tamaño los edificios construidos con materiales locales pueden aproximarse a sus límites de resistencia.

11. Los materiales utilizados y el tipo de construcción deberán satisfacer las normas técnicas mínimas necesarias para proteger del clima local en cualquier estación del año. Así, el material para los tejados deberá prote-

ger del sol, de la lluvia y de la nieve y resistir a los vientos fuertes. En áreas de fuertes lluvias, será quizá necesario elevar el nivel del suelo.

12. El material utilizado para construir las paredes, deberá preservar la intimidad y proteger contra los elementos. Cuando el emplazamiento esté situado en una zona expuesta a determinados riesgos, como por ejemplo terremotos y ciclones, los planos de los edificios y la ubicación de los mismos deberá ajustarse a los criterios que les permitan resistir a esos peligros, para lo cual deberá consultarse a las autoridades nacionales y a la ONUSCD. En los edificios en los que la limpieza y la higiene sean especialmente importantes, por ejemplo en las cocinas de los centros de alimentación o en los hospitales, el suelo deberá ser de cemento o al menos lavable.

13. Incluso en una situación de emergencia, el alojamiento, incluidos los edificios colectivos pueden —y casi siempre deben— ser construidos por los refugiados mismos aunque deberá proporcionárseles apoyo material y de organización. Esto ayudará a que las viviendas satisfagan mejor sus necesidades particulares, reducirá su sensación de dependencia y puede abaratar considerablemente los costos.

Bibliografía

- | | | |
|-----------------------------|---|----------|
| ACNUR (1979) | <u>Planning Rural Settlements for Refugees: Some considerations and ideas</u> | PCS/326 |
| Davis I (Ed.)
(1981) | <u>Disasters and the Small Dwelling</u>

Es un informe sobre una conferencia celebrada en 1978. La conferencia se centró en los desastres naturales, pero el informe contiene una buena visión general sobre el tema, con enseñanzas basadas en la experiencia práctica. | Pergamon |
| Howard J. (1981)
Spice R | <u>Plastic Sheeting. its use for emergency housing and other purposes</u>

Una guía técnica clara y práctica. | Oxfam |
| ONUSCD (1982) | <u>Shelter after Disaster: Guidelines for Assistance</u>

Se trata de un amplio estudio completo sobre los desastres y el problema del alojamiento, con directrices claras sobre la política a seguir, y que trata de muchas cuestiones aplicables a las situaciones de emergencia con refugiados. Se incluye una lista de obras fundamentales. | ONUSCD |

CAPITULO 7: LA SALUD

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
		<u>Resumen</u>	78
7.1	1 - 3	<u>Introducción</u>	79
7.2		<u>Organización de los servicios sanitarios</u>	
	1 - 5	Necesidades	79
	6	Los refugiados	80
	7 - 14	Necesidades de personal	81
	15	Las autoridades sanitarias nacionales	83
	16	Función de la Organización Mundial de la Salud	83
	17 - 18	Organización de la respuesta	83
7.3		<u>Evaluación y vigilancia del estado de salud</u>	
	1 - 4	Evaluación inicial	86
	5 - 6	Vigilancia	86
	7	Registros e informes sanitarios	88
	8	Servicios de laboratorio	88
7.4		<u>Lucha contra las enfermedades</u>	
	1 - 3	Medidas generales	89
	4 - 6	Vacunación	89
	7	Enfermedades corrientes	89
7.5		<u>Atención sanitaria a los refugiados</u>	
	1 - 3	Atención adecuada	92
	4 - 5	Selección	93
	6 - 10	Prestación de la atención sanitaria	93
	11 - 14	La salud de la madre y el niño	94
	15	Educación sanitaria	94
7.6	1 - 8	<u>El traslado de los enfermos</u>	95
7.7	1 - 6	<u>Suministros médicos</u>	96
		<u>Bibliografía</u>	99
Anexo 1		<u>Informe de control</u>	102
Anexo 2		<u>Vacunación y vacunas</u>	107

CAPITULO 7: LA SALUD

Necesidades

Los refugiados, especialmente en una situación de emergencia, están expuestos a muchos factores que aumentan los riesgos de enfermedad. Entre esos factores se encuentran, en general, el hacinamiento, la insalubridad del agua y la falta de higiene y de alimentos adecuados. Por lo tanto, es necesario tomar medidas urgentes para reducir al mínimo los efectos de estos riesgos, asegurar un nivel adecuado de atención sanitaria y reducir el número de nuevos casos de enfermedad.

Finalidad

Es necesario contar con una organización eficaz para promover el buen estado de salud y para prevenir, controlar y tratar las enfermedades.

Principios de respuesta

- Los refugiados deben responsabilizarse de su propia salud y, por lo tanto, participar directamente en el desarrollo y en la prestación de los servicios sanitarios.
- Los servicios sanitarios deben responder a las necesidades reales, determinadas por medio de una evaluación y una vigilancia adecuadas.
- La nutrición y las medidas de salud públicas deben de ser prioritarias, ya que la salud de la mayoría de los refugiados se beneficiará más, probablemente, por estas medidas que por los cuidados individuales. Por lo tanto, una estrategia sanitaria adecuada supera ampliamente el marco de este capítulo e incluye a todos los sectores de la asistencia.
- Debe nombrarse un coordinador sanitario que sea responsable de tomar estas medidas y asegurar que se presten los servicios y los tratamientos adecuados, en estrecha coordinación con las autoridades sanitarias nacionales y con otras organizaciones.

Medidas concretas

- Evaluar el estado de salud y de nutrición, así como las condiciones ambientales, con el fin de determinar las necesidades y establecer el orden de prioridades
 - De acuerdo con estas prioridades, establecer un servicio de salud, basado en la comunidad, que cuente con un sistema de traslado de pacientes.
 - Controlar y evaluar la eficacia de estas medidas y ajustarlas si es necesario
-

7.1 Introducción

1. La buena salud, al depender de tantos factores de carácter no estrictamente médico, constituye un tema demasiado amplio como para encomendarlo únicamente a los médicos. Este capítulo va dirigido a los administradores. No pretende dar "respuestas médicas" a los problemas de salud, pero intenta mostrar que la buena organización de la salud pública y de los servicios médicos, y una estrategia adecuada en lo que se refiere a la atención sanitaria general, son más importantes para el estado de salud global de los refugiados que una medicina estrictamente curativa. Estos cruciales factores organizativos son con frecuencia responsabilidad del administrador del ACNUR sobre el terreno.

2. Las condiciones a las que se enfrentan muchos refugiados no favorecen el buen estado de salud. En una situación de emergencia, los peligros para la salud de los refugiados aumentarán a menudo a causa del hacinamiento, de las deficiencias del alojamiento, de la escasez de agua potable, de la falta de higiene, y de la falta de comida suficiente o adecuada y de la posible falta de inmunización a las enfermedades del nuevo medio ambiente. Estos factores aumentan el riesgo de enfermedades contagiosas. Además, los refugiados pueden encontrarse ya a su llegada, en un estado de debilidad causado por la enfermedad, la desnutrición o el cansancio.

3. Los servicios sanitarios que se presten a los refugiados deberán basarse en el concepto de atención sanitaria básica. El enfoque general de la misma lo resume la OMS con las siguientes palabras: "La atención sanitaria básica es una asistencia sanitaria especial puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad, por medios que les sean aceptables, con su plena participación y a un coste que la comunidad y el país puedan soportar..." Aunque no existe un único modelo aplicable a todos los países, la atención sanitaria básica debe comprender como mínimo: la promoción de una nutrición adecuada y de un abastecimiento

suficiente de agua potable; el saneamiento básico, la salud de la madre y el niño incluida la planificación familiar; el tratamiento adecuado para las heridas y enfermedades comunes; la inmunización contra las principales enfermedades, la prevención y la lucha contra las enfermedades endémicas locales; la educación sobre los principales problemas de salud y lo que puede hacerse para prevenirlos y luchar contra ellos. Dicho en otras palabras, el núcleo de esta estrategia es insistir en la preponderancia de la medicina preventiva sobre la medicina curativa.

7.2 Organización de los servicios sanitarios

Los servicios sanitarios deben organizarse no sólo para sino con los refugiados.

Se insistirá desde el principio en corregir los factores ambientales que influyen negativamente sobre la salud.

Es importante nombrar inmediatamente a un coordinador con suficiente experiencia en el campo de la salud, y que pasará a formar parte del equipo del ACNUR.

Es posible movilizar rápidamente la asistencia exterior, pero es preferible recurrir a los expertos locales y formar a otros nuevos.

Las autoridades y servicios sanitarios nacionales deben participar tan estrechamente como sea posible.

La Organización Mundial de la Salud deberá también participar estrechamente.

1. Al principio de una situación de emergencia, lo más urgente es conseguir información sobre el número de refugiados, su estado de salud y necesidades inmediatas, así como una indicación de su distribución por edades y sexos. Esta información ayudará a establecer un orden de prioridades para las medidas inmediatas que haya que tomar.

Es posible que entre esas medidas se cuente la mejora de la salubridad del agua y el abastecimiento de alimentos, más bien que la prestación de asistencia médica.

2. Los servicios sanitarios deben tender, desde el principio, tanto a prevenir como a curar las enfermedades, es decir a curar y a mantener sanos a los refugiados. La salud de una comunidad, y por lo tanto de la mayoría de los refugiados, depende más, en general, de las medidas de salud pública que de la atención sanitaria individual. Sólo con medidas preventivas, junto con el control de las enfermedades contagiosas, puede mantenerse la buena salud y disminuir el número de casos nuevos de enfermedad. El agua potable, las medidas de salud ambiental, la nutrición adecuada, la lucha contra las enfermedades contagiosas, los cuidados a la madre y al niño, la educación y la formación sanitarias de los refugiados son partes integrantes de la atención sanitaria a los refugiados. Asimismo, la ubicación del emplazamiento y el espacio habitable atribuido a cada persona influirán directamente sobre la salud. La figura 7-1 ilustra el efecto relativo probable de estas medidas.

3. El nivel de la atención sanitaria que se preste estará determinado por el estado de los refugiados y por los recursos disponibles. Es posible que, al principio, haya que realizar esfuerzos extraordinarios. En realidad el punto más alto, al menos en teoría, de asistencia médica curativa se producirá en esa etapa inicial, cuando los refugiados son más vulnerables a su nuevo medio ambiente y a los riesgos que éste representa para su salud, y antes de que haya sido posible llevar a cabo grandes mejoras en la salud pública, en sectores tales como la vivienda, el abastecimiento de agua y el saneamiento. En la práctica, el personal médico suele llegar más tarde y empieza a poner en marcha los servicios curativos justo en el momento en que existe la posibilidad de llevar a cabo grandes mejoras en el estado general de salud de los refugiados si se insistiera, en cambio, en las medidas preventivas. Una vez controlados los

problemas inmediatos de salud, el nivel de atención sanitaria debe responder en general al que sería adecuado para la población local y debe alcanzar un nivel que pueda mantenerse. Los servicios sanitarios y el nivel de los mismos que se presta a los refugiados deben ser normalizados.

4. Cada situación de emergencia con refugiados tendrá sus propios problemas y necesidades sanitarias específicas y sus posibilidades de respuesta. Los grandes apartados que figuran a continuación plantean algunas cuestiones que probablemente serán comunes a todos ellos; vigilancia, informes, control e inmunización contra las enfermedades contagiosas, atención sanitaria curativa, sistema de traslado de enfermos, salud de la madre y del niño, educación sanitaria, suministros médicos, y el personal y los recursos organizativos necesarios para establecer y para hacer funcionar los servicios, incluida la formación de algunos refugiados como trabajadores sanitarios.

5. Los servicios colectivos tales como la atención sanitaria curativa, los servicios relacionados con los cuidados a la madre y al niño, los programas de alimentación suplementaria, los servicios sociales, y la educación sanitaria y dietética están claramente interrelacionados y deben ser coordinados. Las circunstancias indicarán cómo deben organizarse dichos servicios, por ejemplo alrededor del centro médico o del centro de alimentación suplementaria. Es evidente la ventaja que supone el agrupar estos servicios para comodidad de los refugiados.

Los refugiados

6. Los refugiados deben responsabilizarse de su propia salud. El personal sanitario externo debe comprender los conceptos de los propios refugiados sobre la salud y la enfermedad. Los servicios deben desarrollarse y ponerse en marcha, desde el principio, más bien con los refugiados que para ellos. En caso contrario, los servicios serán menos eficaces, los refugiados desconfiarán de ellos y

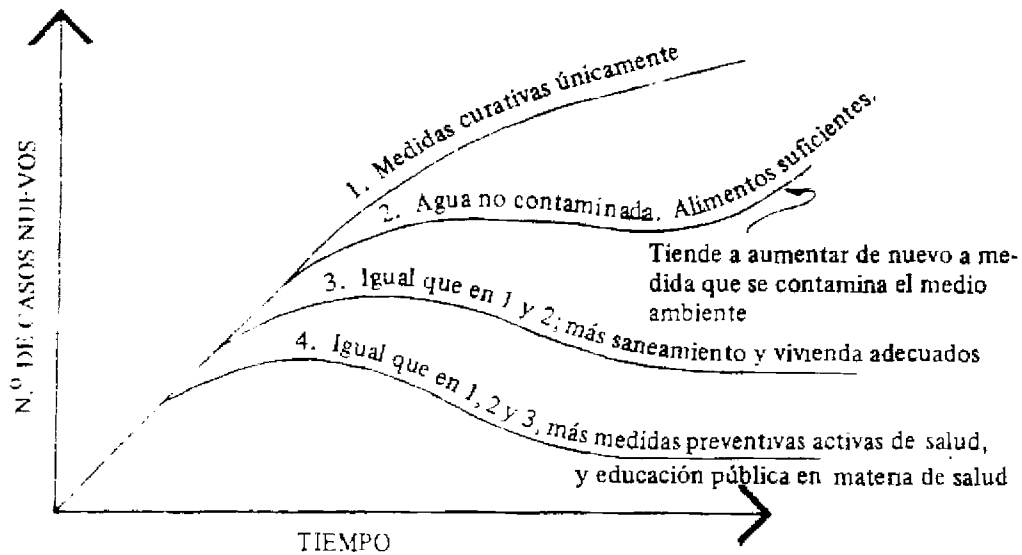


Fig. 1 Efectos relativos probables de las medidas sanitarias

7

probablemente se derrumben cuando el personal externo se marche.

Necesidades de personal

7. Debe concederse la máxima importancia a la formación y perfeccionamiento de los conocimientos médicos de algunos refugiados seleccionados, especialmente de aquellos que, debido a sus antiguas funciones en su comunidad, poseen ya algún conocimiento de este tipo: deben tenerse muy en cuenta la experiencia de los curanderos tradicionales y de las parteras. La experiencia ha demostrado que siempre que exista una su-

pervisión adecuada y que pueda trasladarse a los enfermos a centros más especializados cuando sea necesario, es conveniente fomentar los métodos tradicionales de atención sanitaria junto con otros servicios sanitarios organizados. Los refugiados pueden buscar tratamientos tradicionales para toda una variedad de problemas que van más allá de la capacidad de los servicios externos

8. Incluso refugiados sin experiencia previa pueden ser agentes sanitarios muy eficaces después de recibir sobre el terreno una instrucción básica sobre unas pocas tareas. Sin embargo, debe tenerse presente que el

joven refugiado que ha recibido una cierta instrucción y que pasa a desarrollar un trabajo de tipo médico puede no gozar de toda la confianza de otros refugiados. también debe sopesarse el tiempo invertido en su formación, ya que si existen posibilidades de reasentamiento en un tercer país, tales personas son en general las primeras en marcharse.

9. Por regla general, el orden de preferencia para la selección de personal sanitario, en cooperación con los servicios nacionales, es el siguiente:

- refugiados;
- nativos o residentes con experiencia;
- extranjeros.

La mayoría de las situaciones de emergencia requerirán algún tipo de combinación de estos tres grupos. Un factor importante puede ser la actitud del gobierno frente al personal médico extranjero, incluidos aspectos tales como el reconocimiento de los títulos y la autorización para ejercer la medicina

10. En las situaciones de emergencia de gran magnitud, el ACNUR pedirá inmediatamente ayuda a la OMS para encontrar un coordinador sanitario, que será un miembro clave del personal que participe en el programa del Representante del ACNUR. El coordinador será responsable de planificar y desarrollar unos programas adecuados de atención sanitaria, de establecer las normas (véase 7.2.18), de controlar la calidad de los servicios y de asegurar el enlace y la coordinación adecuados con el ministerio de la salud y con otras organizaciones internacionales dedicadas a las cuestiones sanitarias. Debe prestarse especial atención a la coordinación de las actividades de las ONG y de otros grupos no nacionales dedicados a la salud. Deberá estimularse la creación de un subcomité de la salud dentro del mecanismo de coordinación general de las ONG.

11. Si es necesaria la asistencia médica exterior, debe informarse a la Sede. Además de la OMS, puede recurrirse a la Cruz Roja

Internacional (el CICR puede enviar equipos médicos inmediatamente, y la Cruz Roja o la Media Luna Roja locales, que de todos modos participarán en las operaciones desde el principio, pueden verse reforzadas a través de la LSCR y, en caso de guerra, a través del CICR), a organizaciones gubernamentales para casos de desastre y a las ONG. El representante debe indicar cuáles son los grupos u organizaciones a las que se puede recurrir, por ejemplo una ONG que trabaje ya en el país y que esté en condiciones de ampliar su programa sanitario.

12. En las peticiones deberá especificarse qué tipo de personal sanitario se solicita: no debe indicarse solamente que se necesitan tantos médicos y tantas enfermeras, sino, por ejemplo, personas que posean la experiencia adecuada como internistas, epidemiólogos, especialistas en salud pública, en nutrición, medicina tropical, pediatría, obstetricia y atención domiciliaria, según el tipo de problemas que resulten más urgentes. Es más importante contar con personas expertas que posean las cualidades personales adecuadas, que con especialistas altamente cualificados cuyos conocimientos son a veces inadecuados. El conocimiento de la cultura local, de las enfermedades más habituales y de los servicios de salud pública locales es tan importante como el poseer profundos conocimientos de medicina y de técnicas médicas.

13. En una situación de emergencia de gran magnitud, puede ser especialmente necesario el contar con un farmacéutico que coordine todos los aspectos del abastecimiento de suministros médicos adecuados (véase 7.7). Es posible que se necesite también un administrador sanitario con experiencia, por ejemplo para organizar una campaña de vacunación.

14. Para el personal sanitario internacional, se considera que el período estrictamente mínimo de permanencia debe ser de tres meses para aquellos que ya tienen experiencia en situaciones de emergencia con re-

fugiados, y de seis meses, como mínimo, para los demas.

Las autoridades sanitarias nacionales

15. Cualesquiera que sean las medidas de ejecución adoptadas, es indispensable que participen desde el principio los servicios sanitarios oficiales de carácter nacional, provincial, o de distrito. En la medida de lo posible, los servicios en favor de los refugiados deben integrarse dentro de los servicios nacionales. La coordinación directa de algunos tratamientos, la inmunización, la lucha contra las enfermedades contagiosas y la vigilancia, serán especialmente importantes. La mejora de la salud de los refugiados interesa claramente a la población local.

Función de la Organización Mundial de la Salud (OMS)

16. En casi todos los países existen representantes de la OMS ^{1/} que trabajan directamente con el ministerio de la salud. Para las cuestiones operativas normales relacionadas con el país en que desarrollan sus programas, dependen del Director Regional de la OMS, mientras que para las situaciones de emergencia pueden tratar directamente tanto con sus Oficinas Regionales como con la Sede de la OMS. Como la parte más importante de su trabajo es el desarrollo de programas sanitarios, la OMS sólo dispone de recursos financieros limitados en las situaciones de emergencia con refugiados, pero puede proporcionar consejo y orientación, movilizar especialistas y a través de sus servicios de suministros de Ginebra y de algunos almacenes regionales de emergencia, proporcionar medicamentos y suministros que se necesitan con urgencia, con fondos del ACNUR. La respuesta a las necesidades sanitarias de los refugiados deben coordinarse estrechamente con la OMS.

Organización de la respuesta

17. En la figura 7-2 se esboza la posible jerarquización de los servicios sanitarios. El supuesto que en ella se considera es el de una situación de emergencia de gran magnitud que requiere la participación de numeroso personal sanitario tanto nacional como internacional. Una menor afluencia de refugiados exigirá una organización menos compleja. En tales casos, un administrador sanitario que opere en la capital puede proporcionar un equipo que, en otras circunstancias, actuaría exclusivamente en los asentamientos y como refuerzo de los servicios sanitarios locales. La indicación sobre el personal necesario en comparación con el número total de personas no es más que eso, una indicación. Las cifras reales dependerán de las necesidades sanitarias, del grado de aislamiento de los asentamientos, etc. Con frecuencia se necesita un mínimo indispensable de personas, ya que, incluso en un asentamiento pequeño, resulta difícil a veces arreglárselas con menos de dos agentes sanitarios experimentados.

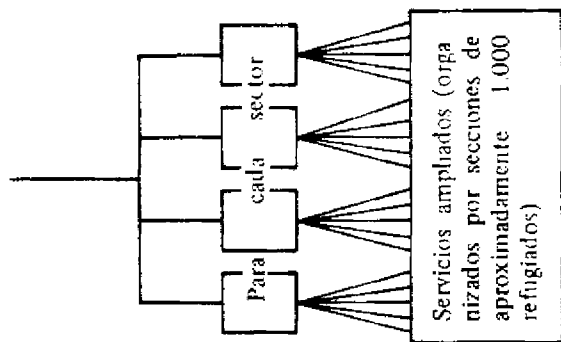
18. Una vez que se hayan determinado la distribución de las enfermedades y las necesidades generales, deberán prepararse unas directrices para que los trabajadores sanitarios sepan cómo proceder. Esas directrices deberán abarcar todos los aspectos de los servicios, incluidas cuestiones tales como los principios básicos, cómo deben organizarse los servicios, entre ellos los programas de alimentación selectiva, los planes de tratamiento normalizados, las listas de medicamentos, y los suministros, la vacunación y los informes. Las directrices deben ser preparadas por el coordinador sanitario del ACNUR después de consultar a todos los interesados, deberán ser publicadas, si es posible, bajo el patrocinio del ministerio de la salud y también ser revisadas periódicamente, por ejem-

7

^{1/} Llamados Coordinadores de los Programas de la OMS o Coordinadores de los Programas Nacionales de la OMS

7-2 Posible organización de los servicios de salud en una emergencia de gran magnitud

Servicio/realización	Personal sanitario	Resumen de las tareas más importantes
<p>Servicios de salud para los refugiados (si es posible con el Ministerio de Salud o como parte del equipo del programa del ACNUR) Comité de Coordinación Sanitaria con las Organizaciones No Gubernamentales.</p>	<p>Coordinador Sanitario del ACNUR Médicos y enfermeras Especialista en nutrición Farmacéutico Administrador sanitario</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de planificación y ejecución - Preparación de las directrices sobre procedimientos normalizados - Coordinación y supervisión generales - Adquisición y suministro de medicamentos y equipo
<p>Hospital regional/comarcal</p>	<p>Si es necesario, un médico y dos enfermeras, aproximadamente, para ayudar al personal existente (más apoyo material si procede, sobre todo medicamentos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Casos complicados de mortalidad y urgencias quirúrgicas trasladadas desde el asentamiento
<p>Centro sanitario (con un número limitado de camas para permanencia nocturna, aproximadamente 1 por cada 5.000 refugiados)</p>	<p>Aproximadamente 2 médicos y de 8 a 10 enfermeras por cada 20.000 refugiados (de los cuales un médico que permanezca en el centro sanitario y otro que cubra las necesidades a nivel de sector, más una enfermera por sector)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisión de los servicios sanitarios del asentamiento, incluido la formación de trabajadores sanitarios y los programas de alimentación selectiva. - Tratamiento/traslado de casos no atendidos a nivel de sector - Seguridad, distribución y utilización de medicamentos



1 dispensario para cada sector de 5.000 refugiados

La comunidad

1 enfermera (de las previas más arriba) y 2 ó 3 agentes sanitarios, refugiados o nativos, por sector

Agentes sanitarios pertenecientes a la comunidad de refugiados

- Servicios, tanto preventivos como curativos, a nivel de sector
- Inspección de los servicios ampliados

- Identificación de problemas de salud y nutrición, tanto individuales como público; traslado de casos difíciles
- Atención sanitaria a domicilio
- Atención a la madre y al niño
- Vigilancia básica y educación sanitaria

plo por un subcomité de coordinación sanitaria. Las directrices deberán ser traducidas a la lengua de los agentes sanitarios de la comunidad. Se pedirá a todas las organizaciones que estén prestando atención sanitaria a los refugiados que observen esas directrices, las cuales especificarán también el período mínimo de permanencia de los agentes sanitarios internacionales. En la bibliografía que figura al final de este capítulo se incluye un ejemplo de este tipo de directrices.

7.3. Evaluación y vigilancia del estado de salud

- La prestación de los servicios sanitarios debe empezar por la evaluación del estado general de salud y de nutrición.
- Esta evaluación deben llevarla a cabo especialistas con experiencia en situaciones de emergencia y si es posible, que conozcan también la situación local.
- Será necesario identificar los factores que influyen en la salud de los refugiados y establecer un sistema de vigilancia y de elaboración de informes.

Evaluación inicial

1. La finalidad de la evaluación inicial del estado de salud y de nutrición es la de identificar las necesidades y establecer el orden de prioridades. Será necesario determinar cuáles son los factores que contribuyen a la salud o a la enfermedad de la comunidad de los refugiados, averiguando cuál es la distribución por enfermedades, el efecto de las influencias sociales y culturales sobre la salud de los refugiados y la eficacia de los servicios sanitarios existentes. Esa evaluación se denomina epidemiología.

2. La observación permite recopilar mucha información, por ejemplo sobre la idoneidad del abastecimiento de agua y del sa-

neamiento. Evidentemente, el personal sanitario es otra fuente de información. El estudio por muestreo revelará los síntomas y los tipos de enfermedad e indicará su distribución en la comunidad. Siempre que sea posible, el método más efectivo de evaluación inicial será realizar un examen masivo a la llegada de los refugiados para detectar sus posibles enfermedades. Al menos al principio, muchos refugiados enfermos desconocerán la existencia de los servicios sanitarios o no se atreverán a utilizarlos. Por lo tanto, en los raros casos en los que el personal de socorro llega al emplazamiento antes que los refugiados, ese examen inicial puede ser la única forma de descubrir a los posibles pacientes. Esto puede llevarse a cabo al mismo tiempo que el registro de los refugiados a la llegada de los mismos. (Véase el capítulo 12.6.7.) Los trabajadores sanitarios deberán llevar a cabo un rápido examen médico con el fin de detectar, sobre todo, las posibles enfermedades contagiosas, y deberán trasladar a todos esos enfermos a algún centro sanitario para que sean debidamente tratados. Habitualmente, no resulta factible ponerlos en tratamiento durante el examen mismo.

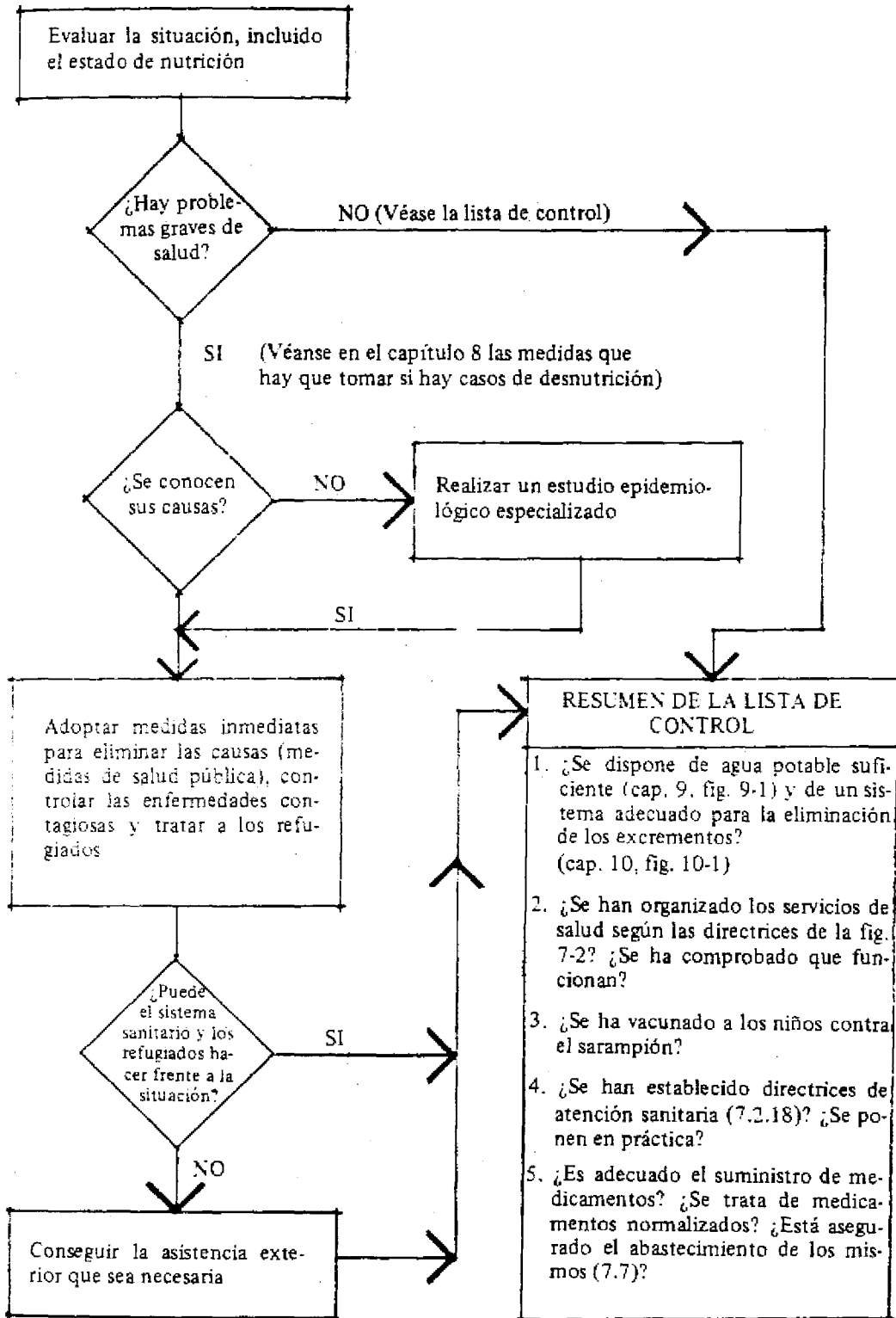
3. Es de vital importancia actuar rápidamente, pero, para ser eficaz, la evaluación inicial debe ser realizada por una o más personas con experiencia y que comprendan qué es la epidemiología. Es también importante que tengan la experiencia práctica pertinente. El recurrir a expertos nativos o que trabajen en la zona tiene ventajas evidentes, pero si fuera necesario, será posible disponer rápidamente de los expertos externos adecuados, pidiéndolos a través de la Sede.

4. La figura 7-3 ilustra algunos aspectos de las medidas a tomar a la luz de la evaluación inicial.

Vigilancia

5. Debe establecerse rápidamente un sistema de vigilancia. Es esencial controlar cuidadosamente el estado de salud y nutrición si se quieren descubrir los problemas a tiempo para tomar medidas preventivas. Por

7-3 Evaluación y respuesta



7

ejemplo, la aparición frecuente de enfermedades diarreicas puede ser un indicio importante de la existencia de problemas ambientales. Aunque el estado de salud del asentamiento mejorará cuando empiecen a funcionar adecuadamente los servicios de salud pública y a medida que los refugiados se adapten a su nuevo medio ambiente, las variaciones estacionales seguirán influyendo en la frecuencia de las enfermedades, porque los cambios de la temperatura, en particular en la época de las lluvias, afectarán considerablemente a la salud. Por lo tanto, debe mantenerse un cuidadoso sistema de vigilancia. El control permanente del estado de salud y de los tipos de enfermedad permitirá adaptar los servicios sanitarios y redistribuir los recursos según proceda. Son los expertos quienes tendrán que decidir desde el principio la forma de esa vigilancia, los datos que se necesitan, quién los interpretará y qué medidas habrá que tomar a la luz de los resultados. En las situaciones de emergencia, sólo las medidas sencillas resultan eficaces. El sistema deberá coordinarse a nivel central.

6. Si la evaluación inicial o los informes subsiguientes revelan la existencia de deficiencias específicas o de enfermedades contagiosas, deben tomarse medidas especiales para que personas que tengan la experiencia adecuada realicen los exámenes específicos necesarios.

Registros e informes sanitarios

7. Existen dos tipos de registros sanitarios: los individuales y los que conciernen a la comunidad en su conjunto. Cada uno de ellos tiene una finalidad diferente. Las cartillas sanitarias individuales son necesarias para anotar las vacunaciones y el tratamiento de las enfermedades. Estas cartillas deben ser conservadas, habitualmente, por los refugiados y, en el caso de los niños, por sus madres. La experiencia ha demostrado que, en general, los refugiados guardan cuidadosamente sus cartillas. Los informes sobre la comunidad tienen un propósito diferente. Se trata de un instrumento esencial para la planificación de los servicios y para el con-

trol de los tipos de enfermedad. Será necesario recoger con regularidad y analizar los datos estadísticos sobre el número de casos identificados y tratados. El Anexo 1 propone un ejemplo sencillo de informe normalizado. Esto asegurará la normalización de los datos recogidos en los diferentes asentamientos. Las autoridades sanitarias nacionales exigen ser informadas de inmediato de las enfermedades contagiosas de "declaración obligatoria".

Servicios de laboratorio

8. Para ser completamente eficaz, la vigilancia exige el poder acceder rápidamente a los servicios de laboratorio, pero los refugiados se encuentran con frecuencia lejos de instalaciones que dispongan de tales servicios. Este es un problema que debe tratarse desde el primer momento con las autoridades nacionales sanitarias. La mayoría de las veces basta con un laboratorio realmente sencillo en el emplazamiento.

7.4 Lucha contra las enfermedades

- Las condiciones que probablemente prevalezcan en los asentamientos, especialmente la superpoblación, favorecerán la propagación de las enfermedades contagiosas.
- La finalidad que se persigue es la de prevenir, detectar, controlar y tratar las enfermedades.
- La mejora de las condiciones ambientales desempeñará un papel importante en la prevención de las enfermedades.
- Durante la fase de emergencia debe evitarse la vacunación masiva, excepto contra el sarampión.
- Después de la fase de emergencia los niños deben ser vacunados en el ámbito del programa nacional de vacunación.

□ Las emergencias específicamente médicas, como por ej. las epidemias, requieren una inmediata evaluación sobre el terreno, realizada por un experto, y una estrecha coordinación de la respuesta con las autoridades nacionales y con la OMS.

1. En una situación de emergencia con refugiados, los riesgos de enfermedades contagiosas (infecciosas) aumentan a causa del hacinamiento y de las malas condiciones ambientales y se ven a menudo agravados por el estado de debilidad de los refugiados. Existe, por ejemplo, una estrecha relación entre la desnutrición y los efectos de las enfermedades contagiosas, especialmente la diarrea infantil. Sin embargo, es importante comprender que, para propagarse, el agente infeccioso debe estar previamente presente; por ejemplo, si nadie tiene la fiebre tifoidea, ésta no aparecerá de repente.

2. Por lo tanto, las medidas para mejorar las condiciones sanitarias ambientales son muy importantes: agua potable suficiente, jabón, un sistema adecuado de eliminación de los excrementos y de la basura, la lucha contra los roedores, el control de los vectores y la formación y educación de todos los interesados en lo que se refiere a la salud pública

3. Es esencial contar con el asesoramiento de expertos para el control de las enfermedades contagiosas y de las epidemias. Algunas enfermedades contagiosas aparecen durante determinadas épocas del año, por lo cual deben tomarse a tiempo las medidas preventivas adecuadas

Vacunación

4. A menudo existen presiones considerables en favor de un programa de vacunación masiva e inmediata. Sin embargo, existen poderosas razones, tanto de tipo médico como de tipo práctico, para resistir a esas presiones. Las causas más comunes de enfermedad y muerte en la fase de emergencia son generalmente las infecciones, a menudo agrava-

vadas por la desnutrición, que no pueden prevenir eficazmente por medio de la vacunación. Los programas de vacunación masiva requieren un gran número de personal sanitario, la manipulación de las vacunas en condiciones de refrigeración controlada y una supervisión cuidadosa, todo lo cual resulta difícil y no es necesariamente el mejor uso posible de los recursos, incluso cuando se dispone de éstos.

5. La única vacunación indicada en las primeras semanas de una situación de emergencia es la de los niños de corta edad contra el sarampión. Esta es una medida altamente prioritaria incluso cuando escasean los recursos.

6. Todas las demás vacunas necesarias (por ejemplo la DPT, la BCG y la vacuna contra la polio) deben llevarse a cabo, en general, solamente cuando las instalaciones lo permitan, y en la medida de lo posible, dentro del marco del programa ampliado de vacunación que lleve a cabo el propio gobierno. En el Anexo 2 se proporcionan detalles sobre los programas de vacunación y sobre el almacenamiento de las vacunas.

Enfermedades corrientes

7

7. Los síntomas y las enfermedades más corrientes entre los refugiados no difieren mucho, en general, de los que cabe esperar, normalmente, en cualquier comunidad de un país en vías de desarrollo: diarrea, deficiencias alimenticias, infecciones respiratorias, malaria, lombrices, anemia y problemas genito-urinarios. Sin embargo las condiciones de hacinamiento artificial probablemente provoquen, al menos al principio, una frecuencia mayor de lo normal de estas enfermedades. Especialmente la diarrea constituye habitualmente la mayor amenaza para la salud de los refugiados durante las primeras semanas de la vida de un asentamiento, y ello como consecuencia del nuevo medio ambiente, de la inusual densidad de población y de los deficientes servicios disponibles. La posibilidad de que aparezca alguna de esas enfermedades sigue siendo un riesgo grave en el

7.4 Enfermedades corrientes

<u>Enfermedades</u>	<u>Causas principales</u>	<u>Medidas preventivas ^{1/}</u>
1. Enfermedades diarreicas	Hacinamiento, contaminación del agua y de los alimentos.	Espacio vital suficiente, educación sobre salud pública, higiene adecuada de las personas y de los alimentos, suministro de agua potable y saneamiento, según se especifica en los capítulos 6 a 10.
2. Sarampión	Hacinamiento.	Niveles mínimos de espacio vital, tal como se establece en el capítulo 6. Vacunación de niños de 9 meses a 5 años de edad.
3. Enfermedades respiratorias	Vivienda insatisfactoria, escasez de mantas y de ropa.	Niveles mínimos de espacio vital y alojamiento apropiado (capítulo 6), ropa adecuada y mantas suficientes.
4. Malaria	Medio ambiente nuevo, con un tipo de malaria contra la que los refugiados no están inmunizados; agua estancada que se convierte en lugar de reproducción de mosquitos.	Destruir los lugares de reproducción de los mosquitos, larvas y los mosquitos adultos mediante pulverización. Sin embargo, el éxito del control de los vectores depende en particular de los hábitos de los mosquitos, por lo que deberá consultarse a los expertos locales. (Véase capítulo 10). Distribución de mosquiteros. Administrar medicamentos profilácticos únicamente a aquellas personas (por ejemplo, a los niños pequeños) que de otro modo podrían morir al primer ataque de la enfermedad, en vez de empezar a desarrollar la inmunidad.
5. Meningitis meningocócica	Hacinamiento en zonas en las que la enfermedad es endémica (a menudo se desarrolla siguiendo pautas estacionales).	Niveles mínimos de espacio vital (capítulo 6). Vacunación sólo después de que lo aconseje el personal experto, cuando el examen de la situación sugiera la necesidad de hacerlo. La inmunidad sólo se logra al cabo de una semana.

^{1/} La desnutrición hace más vulnerable a los ataques violentos de todas esas enfermedades; por consiguiente, una alimentación adecuada constituye una medida preventiva eficaz.

Enfermedades	Causas principales	Medidas preventivas
6. Tuberculosis	Hacinamiento.	Niveles mínimos de espacio vital (capítulo 6), si bien donde tenga carácter endémico continuará siendo un problema.
7. Fiebre tifoidea y cólera	Hacinamiento. Poca higiene personal, abastecimiento de agua contaminada y saneamiento insuficiente.	Niveles mínimos de espacio vital, agua no contaminada, saneamiento adecuado (capítulos 6, 9 y 10). La OMS <u>no</u> recomienda la vacunación, que sólo ofrece una protección individual escasa y de corta duración, y poca o ninguna protección contra la propagación de la enfermedad. Las medidas más eficaces son una buena higiene personal, pública y de los alimentos, y la educación de la población sobre la salud pública.
8. Lombrices, sobre todo intestinales	Hacinamiento, Saneamiento insuficiente.	Niveles mínimos de espacio vital, saneamiento adecuado (capítulos 6 y 10). Higiene personal adecuada. Utilización de calzado.
9. Sarna (enfermedad de la piel causada por ácaros)	Hacinamiento. Falta de higiene personal.	Niveles mínimos de espacio vital, agua y jabón suficientes para lavar y lavarse (capítulos 6 y 9).
10. Xeroftalmia (ceguera infantil)	Carencia de vitamina A. (El sarampion y otras infecciones agudas aceleran el desarrollo de la xeroftalmia).	Dieta que contenga suficiente cantidad de vitamina A. Si no es posible, administrar alimentos enriquecidos con vitamina A. Si tampoco esto es posible proporcionar cápsulas de vitamina A. Vacunación contra el sarampion.
11. Anemia	Malaria, lombrices intestinales, escasa absorción o consumo insuficiente de hierro y de ácido fólico.	Prevención/tratamiento de la enfermedad causante. Corrección de la dieta, incluido el enriquecimiento de alimentos.

<u>Enfermedades</u>	<u>Causas principales</u>	<u>Medidas preventivas</u>
12. Tétanos	Heridas en personas no vacunadas. La práctica de la obstetricia en condiciones deficientes produce tétanos en los recién nacidos.	Primeros auxilios adecuados, vacunación de las mujeres embarazadas y ulterior vacunación general en el marco del Programa Ampliado de Vacunación. Formación de parteras y limpieza de las ligaduras, tijeras, navajas de afeitar, etc.

caso de que se produzca algún deterioro súbito en algún aspecto de los servicios colectivos, tales como la contaminación del abastecimiento de agua. En el cuadro 7-4 se enumeran las más corrientes de esas enfermedades. El cuadro ilustra también la influencia del medio ambiente sobre la enfermedad e indica qué mejoras en las condiciones de vida repercutirán directamente sobre la salud de los refugiados.

7.5 Atención sanitaria a los refugiados

- Las técnicas de diagnóstico y el tratamiento de las principales enfermedades agudas deben ser apropiadas y deben también simplificarse y normalizarse
- La mayoría de los problemas sanitarios no necesitan cuidados o tratamientos sofisticados y deben ser tratados en centros sanitarios y dispensarios dentro de la comunidad, y, en la medida de lo posible, por agentes sanitarios que pertenezcan a ella
- El personal sanitario deberá pasar una parte de su tiempo entre la comunidad, y no limitarse a esperar en los dispensarios a que los enfermos acudan a ellos.
- Las mujeres embarazadas y lactantes y los niños de corta edad son más vulnerables y conviene prestar una atención especial a sus necesidades.

1. La atención sanitaria a los refugiados debe abarcar tanto medidas preventivas como curativas. La necesidad de las medidas curativas, y el alcance de las mismas, variará en cada situación de emergencia y dependerá del éxito logrado por las medidas preventivas.

2. Especialmente cuando haya varias organizaciones que participen en la operación, debe tenerse especial cuidado en establecer una norma común de atención sanitaria adecuada y en distribuir equitativamente los servicios disponibles tanto entre los diferentes emplazamientos como dentro de cada uno de ellos. Como las opiniones sobre el tratamiento pueden ser diferentes, es esencial establecer a nivel central unos planes de tratamiento normalizados, que se comprendan claramente. Esto será también sumamente importante para el programa de formación y para evitar toda confusión entre el personal sanitario local y el que pertenezca a la comunidad de refugiados. De ahí la importancia de las directrices descritas en 7.2.18. Cuando escasee el personal cualificado y no sea posible establecer un diagnóstico confirmado, se aplicará el tratamiento normal que corresponda a los síntomas observados. A menos que el tratamiento se administre en el acto, deberán darse a cada paciente instrucciones claras, verbales y por escrito, sobre la dosis y la frecuencia de las tomas. Dichas instrucciones deben dársele al paciente en su propia lengua.

3. Todos los interesados deben ser conscientes de que un tratamiento inadecuado a las necesidades y las circunstancias de los refugiados, puede no sólo ser inútil y antieconómico, sino que puede también tener un importante efecto negativo sobre la actitud de los refugiados frente a la atención sanitaria y las medidas preventivas. Ejemplos de ello son el aumento de la creencia de que sólo las inyecciones, y no las pastillas, son eficaces; que la rehidratación por vía intravenosa es mejor que por vía oral o que la leche importada puede salvar mejor al niño desnutrido que la leche materna.

Selección

4. Se trata de la selección y clasificación de los enfermos y heridos a los que hay que prestar asistencia sanitaria a pesar de las abrumadoras necesidades y de la insuficiencia de recursos. La finalidad de esta medida es la de prestar asistencia sanitaria con carácter prioritario a aquellos que previsiblemente más van a beneficiarse de ella. Aunque se trata de un requisito probable después de un desastre natural grave o en tiempos de conflicto, la selección rara vez es necesaria en una situación de emergencia con refugiados. Si es necesario llevar a cabo esa selección, la clasificación suele hacerse de acuerdo con tres categorías: las personas que no pueden beneficiarse del tratamiento disponible en las condiciones de emergencia y que, por lo tanto, no son tratadas; las personas gravemente enfermas o heridas, que deben ser atendidas en primer lugar, y la de las personas que, después de recibir los primeros auxilios, pueden esperar, para recibir atención médica, hasta que hayan sido atendidas todas las personas pertenecientes a la segunda categoría. La selección deberá hacerla el trabajador sanitario más experimentado, pero el administrador tendrá quizá que inculcar al personal sanitario la importancia vital del sistema de selección.

5. En muchas situaciones de emergencia, entre el 75-90% de los pacientes sólo presentan pequeñas dolencias que, en la mayoría de los casos, se curarán espontáneamente.

Esos pacientes no deben ser tratados en absoluto durante la situación de emergencia si, como es probable, escasean los recursos. Las medidas de salud pública reducirán probablemente la frecuencia de estas pequeñas dolencias.

Prestación de la asistencia sanitaria

6. Los refugiados deben disponer con facilidad del tratamiento adecuado. Si los servicios sanitarios nacionales disponibles a nivel local no pueden ser reforzados de forma que satisfagan las necesidades existentes, será necesario adoptar otras medidas. A menos que los tratamientos se lleven a cabo al nivel oportuno, los hospitales o los grandes centros sanitarios se verán inundados por refugiados que buscan ser tratados por pequeñas dolencias. Así pues, será necesario disponer de un servicio sanitario basado en la comunidad y que descubra quiénes necesitan atención sanitaria y que velen porque dicha atención se les preste al nivel adecuado. Es esencial mantener una estrecha coordinación con otros servicios colectivos.

7. Así pues, el primer nivel es el de agente sanitario de la comunidad, responsable de una sección de refugiados y que trabaja entre ellos, realiza las visitas domiciliarias, descubre los casos y los sigue de cerca, y que es responsable de las medidas preventivas básicas que afectan a toda la comunidad, incluida la educación pública en materia de salud. El agente sanitario de la comunidad, que debe ser un refugiado con la formación adecuada, descubrirá los problemas sanitarios y de nutrición —y a menudo sociales— y, si no puede realizar él mismo un tratamiento sencillo, enviará a los pacientes al dispensario. Naturalmente, los refugiados se presentarán también directamente en el dispensario, pero es importante darse cuenta de que algunos de los más necesitados no acudirán al mismo y que las enfermedades de los que acudan pueden no reflejar los problemas más corrientes de la comunidad.

8. Como norma general, un dispensario puede bastar para unos 5.000 refugiados que

vivan en una situación de hacinamiento pero que, por otra parte, gocen de una salud razonablemente buena. El dispensario debe ser un edificio sencillo que disponga de locales para consulta y prácticas clínicas tales como vendajes e inyecciones, de una pequeña farmacia que pueda cerrarse con llave, de material sencillo y de equipo de esterilización (es posible que no se disponga de electricidad). El agua y el saneamiento son servicios esenciales en todas las instalaciones sanitarias.

9 En cada asentamiento de refugiados debe existir un centro sanitario como apoyo de los dispensarios. Los asentamientos realmente grandes pueden necesitar más de uno, mientras que para los asentamientos pequeños puede bastar un único dispensario-centro sanitario. El centro sanitario debe ser capaz de atender a todos los casos excepto los partos más complicados y las urgencias quirúrgicas. Deben disponer de más servicios que los dispensarios, incluido un laboratorio básico y unas pocas camas (aproximadamente una por cada 5.000 refugiados) para observación de los enfermos durante la noche.

10. El cuadro 7-2 de las páginas 84 y 85 indica qué personal sanitario se necesitará. La sección siguiente (7.6) trata del traslado de los casos, relativamente poco numerosos, que no pueden ser tratados en el centro sanitario.

La salud de la madre y el niño

11. En una comunidad normal, los niños, especialmente los menores de cinco años, y las mujeres embarazadas y lactantes, se consideran como especialmente vulnerables a la desnutrición, a las infecciones y a otros problemas de salud. En una situación de emergencia los riesgos aumentan considerablemente y los servicios sanitarios deben prestar especial atención y vigilar cuidadosamente a esas mujeres y niños. Esta atención debe completarse con un programa de alimentación suplementaria. El capítulo 8 proporciona más detalles sobre esto, así como información importante sobre la alimentación correcta de los niños.

12. Tan pronto como se creen las escuelas, se establecerán programas sanitarios especiales para los alumnos.

13. En cuanto lo permitan los recursos, se estudiará la posibilidad de crear un programa de cuidados odontológicos, así como la naturaleza de dicho programa. El fomento de la higiene bucal y el tratamiento dental preventivo es mucho más beneficioso que la atención odontológica individual. La utilización de métodos tradicionales sencillos, tales como los palos de mascar y los mondadientes, resulta más adecuada que la implantación de la pasta y los cepillos de dientes.

14. Los refugiados deben poder obtener información sobre la planificación familiar. Después de una información adecuada, se les proporcionarán métodos anticonceptivos temporales (que permitan espaciar entre sí los embarazos), asegurándose de que los refugiados comprendan que pueden decidir voluntaria y libremente sobre este asunto.

La educación sanitaria

15. En general, se admite más fácilmente la importancia de la educación sanitaria que el hecho de que resulta difícil persuadir precisamente a quienes más riesgos corren para que cambien hábitos muy arraigados, por muy necesario que pueda parecer ese cambio visto desde fuera. Al menos durante la fase de emergencia, los temas prioritarios deben ser los que están directamente relacionados con los problemas de salud pública, por ejemplo la eliminación de los excrementos humanos y de la basura. Muchos gobiernos y organizaciones elaboran materiales sencillos para educación sanitaria, que pueden ser útiles. Los maestros convenientemente formados y las personas mayores respetadas por la comunidad de refugiados serán probablemente más eficaces que el personal externo para explicar a su propio pueblo los principios y las prácticas sanitarias básicas.

7.6 El traslado de los enfermos

- El centro sanitario debe estar en condiciones de trasladar a los enfermos a los hospitales para su tratamiento.
- Este tratamiento debe realizarse, si es posible, en hospitales locales.
- Deben tomarse las medidas necesarias para disponer de un transporte adecuado hasta el hospital y desde el hospital.

1. Para asegurarse de que los pacientes que no pueden ser atendidos o tratados en el centro sanitario del emplazamiento, reciben la atención necesaria, será preciso contar con un sistema eficaz de traslado de los enfermos hasta un hospital o un centro de rehabilitación. Una vez que hayan empezado a funcionar los servicios sanitarios del asentamiento, no habrá muchos enfermos de ese tipo, a menos que haya un gran número de heridos. Deben tomarse las medidas necesarias para que solamente sean atendidos los enfermos específicamente trasladados desde los centros sanitarios, y para que los refugiados no se presenten por su cuenta directamente en el hospital.

2. Al menos durante la fase de emergencia, sólo deberá trasladarse a los enfermos cuya vida corra peligro.

3. Se procurará efectuar los traslados al hospital nacional más próximo, lo cual tiene ventajas evidentes, entre ellas la disponibilidad inmediata. Es esencial mantener una coordinación estrecha y directa con el médico jefe del distrito. Debe estudiarse la posibilidad de ampliar el o los hospitales existentes, instalando, por ejemplo, tiendas de campaña en el recinto de los mismos y aumentando el personal sanitario. Debe tenerse cuidado para no inundar de trabajo al hospital. El hospital deberá contar también con los servicios necesarios para hacer frente a las necesidades de los familiares de los enfermos y para permitir a los padres permanecer con sus hijos. Deberá proporcionarse al hospital todo el apoyo material y financiero que sea

necesario. Por ejemplo, si se envían Botiquines de Urgencia (véase 7.7), algunos de los medicamentos pueden ponerse a la disposición del hospital que atienda a los refugiados.

4. Siempre que sea posible, deberá evitarse el crear hospitales especiales para refugiados. Aunque dispongan de personal muy cualificado solamente proporcionan servicios curativos, rara vez pueden seguir funcionando adecuadamente cuando se les retira el apoyo exterior y, en cualquier caso, es poco probable que resulten adecuados para las necesidades a largo plazo. Una vez creados son extremadamente difíciles de cerrar. Por lo tanto, tales hospitales sólo deben ponerse en marcha cuando exista una necesidad manifiesta y permanente que no pueda ser satisfecha por los hospitales nacionales existentes ni aun cuando se aumente su capacidad. Cuando sea inevitable crear un hospital de este tipo deberá ser una estructura sencilla y apropiada que siga el estilo de construcción local, que cuente con el personal y el equipo necesario para responder a los tipos locales de enfermedad y a la demanda probable, más bien que a una necesidad teóricamente posible de tratamiento altamente especializado. La planificación de un hospital de este tipo deberá tener en cuenta, desde el principio, factores ambientales tales como el saneamiento, la eliminación de los desperdicios del hospital, la seguridad de los medicamentos y de los suministros, y la instalación de letrinas. El suelo del hospital debe ser sólido, lavable, y estar dotado de un buen sistema de desagüe.

5. El número de camas de hospital necesarias dependerá del estado de salud de los refugiados. A título únicamente indicativo, puede necesitarse una cama por cada 2.000 refugiados en las primeras fases de una situación de emergencia. También a título puramente indicativo, un hospital para refugiados con 50 camas puede necesitar dos médicos y seis enfermeras, más el personal auxiliar.

6. Es posible que se reciban ofertas de hospitales de campaña. Si bien es ésta una al-

ternativa que habrá que considerar en ciertas circunstancias, por ejemplo, cuando haya que realizar una gran ampliación del hospital local, instalando un hospital de campaña en el recinto del mismo, los hospitales de campaña pueden tener varias limitaciones, incluidos el tiempo necesario para instalarlos y su costo (especialmente en transporte), y es posible que resulten tecnológicamente inadecuados. A menudo no pueden ponerse en funcionamiento los aparatos supersensibles o que dependen de una fuente exterior de energía. Un hospital de campaña rara vez es un modo satisfactorio de responder a una necesidad permanente. Debe reconocerse también que, a causa del gran impacto que estos donativos producen en la opinión pública, los donantes fomentan la creación y utilización de este tipo de hospitales aun cuando resulten inadecuados.

7. Las situaciones de emergencia con refugiados no suelen caracterizarse por la presencia de un gran número de heridos. Sin embargo, cuando éste sea el caso, puede ser necesario disponer rápidamente de un equipo quirúrgico. En general, tal necesidad resultará evidente, y normalmente podrá disponerse rápidamente de esos equipos, por ejemplo a través del CICR.

8. Cualesquiera que sean las medidas adoptadas para el traslado de enfermos al hospital y para su tratamiento, habrá que disponer de los medios de transporte adecuados

7.7 Suministros médicos

- Los medicamentos deberán limitarse a unos pocos artículos básicos normalizados.
- Según el mismo principio, se han preparado unos botiquines especiales para las necesidades inmediatas, que deberán ser solicitados si los recursos locales son insuficientes.
- Las vacunas requieren una manipulación muy cuidadosa. Si es posible, de-

ben conseguirse a nivel local y devolverse posteriormente.

- Los artículos médicos no solicitados resultan a menudo inadecuados y deben ser sometidos a aprobación antes de ser expedidos.

1. Los mecanismos de abastecimiento de emergencia deberán hacer uso, en la medida de lo posible, de los recursos y los canales de distribución del país. Sin embargo, es posible que haya que tomar medidas especiales al principio. Una respuesta que no haya sido bien planeada puede dar lugar a largos e inadecuados pedidos, basados más en sus nombres comerciales que en sus nombres genéricos. La experiencia ha demostrado que lo que se necesita es una cantidad suficiente de unos pocos medicamentos básicos y un control estricto de las donaciones no solicitadas. La OMS y el ACNUR han elaborado unas listas normalizadas de medicamentos y material, para su uso en las situaciones de emergencia, que satisfacen estos requisitos. Las listas abarcan unos treinta medicamentos o preparados básicos para ser usados por los agentes sanitarios, unos treinta y cinco medicamentos o preparados para ser usados por los médicos y los agentes sanitarios más expertos, y un equipo médico básico. Todo ello constituye el contenido del Botiquín de Urgencia. Las listas deben ser rectificadas según convenga a la luz de las condiciones locales, utilizando únicamente los medicamentos incluidos en el último informe en vigor del Comité de Expertos de la OMS sobre la selección de medicamentos esenciales (véase la bibliografía de este mismo capítulo), y adaptándolos después a los suministros médicos normalizados para la atención sanitaria en una situación de emergencia.

2. Cuando los recursos locales no basten para satisfacer la demanda inicial de artículos médicos, el Botiquín de Urgencia puede obtenerse, ya preembalado, en un plazo mínimo. Un botiquín cubre, teóricamente, las necesidades de 10.000 refugiados durante tres meses. En la Segunda Parte se facilita el contenido detallado de dichos botiquines,

así como diversas cuestiones prácticas relacionadas con ellos. Esta información puede conseguirse también por separado a través del ACNUR o de la OMS (véase la bibliografía de este mismo capítulo). Tan pronto como el Representante, después de consultar a las autoridades sanitarias locales, a la OMS y al organismo colaborador ejecutivo, considere que esos botiquines pueden ser necesarios, deberá solicitarlos por cable, indicando detalles tales como el número de botiquines necesarios y el destino de los mismos. Cuando se considere el número de botiquines, deberá tenerse presente el hecho de que cada botiquín puede cubrir eficazmente las necesidades de 30.000 personas durante un mes o de 10.000 durante tres meses. También es digno de tenerse en cuenta el catálogo del UNIPAC que contiene ciertos botiquines especializados (por ejemplo para parteras)

3. Una vez cubiertas las necesidades maternas inmediatas, el organismo colaborador ejecutivo que sea responsable de los servicios de salud para los refugiados, deberá tomar las medidas adecuadas para conseguir un abastecimiento regular, y en cantidad apropiada, de artículos médicos corrientes. En general, estos artículos pueden conseguirse —y es preferible adquirirlos— en el mercado local, pero, si es necesario, deberá considerarse la posibilidad de adquirir en el extranjero la mayor parte del material, si de ello puede derivarse un ahorro substancial. Debe tenerse en cuenta que la finalidad de los Botiquines de Urgencia es la de satisfacer únicamente las necesidades iniciales, (a la espera de que se adopten las medidas anteriores) y no para reponer los suministros ya gastados. Los procedimientos para realizar nuevos pedidos deben ser normalizados y centralizados. En una emergencia de gran magnitud esta tarea exigirá la plena dedicación de un farmacéutico. Los pedidos de compra para el extranjero deben realizarse a través de la Sede, o en coordinación con ella, quien a su vez, y para evitar toda posible duplicidad, se mantendrá en estrecha coordinación con la OMS, el UNICEF, el

CICR, la LSCR y otros posible proveedores o donantes.

4. Cuando sea necesario, deberán tomarse prestadas las vacunas disponibles en las reservas locales, y deberán ser repuestas posteriormente. El Representante o coordinador médico de la OMS informará sobre esto y también sobre las reservas de la OMS disponibles en la región (en Africa por ejemplo existen reservas en los depósitos de la OMS en Brazzaville, Dakar, Kinshasa, Nairobi y Niamey). Si resulta evidente que es necesario conseguir suministros urgentes del extranjero, debe informarse por cable a la Sede del ACNUR. Cualquiera que sea su procedencia, la mayoría de las vacunas deben conservarse refrigeradas y ser manipuladas con mucho cuidado para que no pierdan eficacia. Los eslabones del sistema de transporte, desde el fabricante hasta la vacunación individual, se conocen como la "cadena del frío". En la medida de lo posible, debe utilizarse la red de cadenas del frío de las autoridades sanitarias nacionales, pero es posible que dicha red no llegue hasta las proximidades del asentamiento de los refugiados, y sin cadena del frío el programa de vacunación fracasará. Las tarjetas indicadoras del período de validez y de la temperatura requerida, deberán pedirse y conservarse junto con las vacunas. En el Anexo 2 se proporciona más información sobre las vacunas

5. Los suministros médicos deberán estar sometidos a un estrecho control de seguridad para evitar abusos o robos.

6. Las donaciones de medicamentos no solicitados pueden resultar un problema en una situación de emergencia. Tanto la cantidad como la calidad de los mismos puede variar enormemente; las donaciones habituales consisten en pequeñas cantidades de medicamentos diversos, muestras gratuitas, medicinas caducadas, vacunas inadecuadas, y medicamentos en los que solamente consta el nombre comercial o éste viene en una lengua extranjera, Una de las funciones más im-

portantes del administrador sanitario puede consistir simplemente en decir "No". La política del ACNUR es que los suministros médicos sólo deben enviarse desde el extranjero en respuesta a una petición específica o

con autorización previa, de lo cual se informará convenientemente al Representante local de la OMS, a las misiones diplomáticas acreditadas en el país y a todos los demás organismos o personas interesados.

Bibliografía 1/

- | | | |
|---|--|--|
| Benenson A.S. (ed)
(1980) | <u>El control de las enfermedades transmisibles en el hombre</u>
Libro de referencia para una amplia variedad de enfermedades transmisibles y para la lucha contra las mismas. Se examinan las consecuencias de los desastres en cada una de ellas.
(Publicado también en inglés, francés y portugués) | Asociación Americana de Salud Pública
13.ª edición. |
| Cairncross S.
Feachem R.
(1983) | <u>Environmental Health Engineering in the Tropics: An Introductory Text</u>
Introducción a los principios y prácticas de salud en un medio ambiente tropical; contiene muchas ilustraciones. | Wiley, John |
| Centers for disease Control (1983)
1.ª Edición | <u>Assessment and Surveillance of Health Problems: Refugee Populations</u>
Escrito en principio para los epidemiólogos de los Centros para el Control de las Enfermedades, constituye una guía útil para el personal sanitario en general, para los especialistas en nutrición y los trabajadores de salud ambiental. | US Public Health Service |
| International Disaster Institute | <u>Disasters Volume 5 N.º 3</u>
<u>Medical Care in Refugee Camps</u>
Cubre una amplia variedad de temas de salud pública | IDI |
| King M & F
Martodipoero S.
(1981) | <u>Primary Child Care</u>
<u>Book One: A Manual for health workers</u>
Una guía completa sobre la atención sanitaria a los niños, en lenguaje sencillo y con numerosas ilustraciones.
<u>Book Two: A Guide for the Community Leader, Manager and Teacher</u> | Oxford University Press/OMS |
| OPS (OMS)
(1981) | <u>Administración sanitaria de emergencia con posterioridad a los desastres naturales</u>
Guía para los responsables de la adopción de decisiones y para los administradores principales, que contiene gran cantidad de material aplicable a las situaciones de emergencia con refugiados.
(Publicado también en inglés) | Publicación científica de la OPS
N.º 407 |

1/ Véanse también la bibliografía que figura al final de los capítulos 8, 9 y 10, de la que sólo algunos títulos se repiten aquí.

OPS (OMS) (1982) (Western K.A.)	<u>Vigilancia epidemiológica con posterioridad a los desastres naturales</u> También aplicable a situaciones de emergencia de refugiados. (Publicado también en inglés)	Publicación científica de la OPS N.º 420
OPS (OMS) (1982)	<u>Salud ambiental con posterioridad a los desastres naturales</u> Relacionado también con las situaciones de emergencia con refugiados, en particular con las medidas inmediatas, que hay que tomar en los asentamientos provisionales en los que es inevitable una elevada densidad de población. (Publicado también en inglés)	Publicación científica de la OPS N.º 430
OPS/OMS (1983)	Suministros médicos con posterioridad a los desastres naturales	Publicación científica de la OPS N.º 438
Simmonds S. Vaughan P. Gunn S W. (1983)	<u>Refugee Community Health Care</u> Guía completa para la planificación, administración y prestación de servicios sanitarios a los refugiados.	Oxford University Press
Simmonds S. Gabaudan M. (1982)	<u>Refugee Camp Health Care Selected Annotated References</u> Complemento del anterior.	Publicación N.º 14 de Ross Institute
Ministerio Somalí de Salud, Servicio de Salud de los Refugiados (1982)	<u>Guidelines for Health Care</u> Un buen ejemplo de directrices del tipo indicado en el punto 7.2.18.	Tercera edición, editada en forma de folleto por Oxfam
Werner D. (1980)	<u>Donde no hay doctor</u> Un manual muy práctico de salud rural con numerosas ilustraciones. (Publicado también en inglés, jmer y portugués)	Macmillan
Naciones Unidas (1977)	<u>Guía para las operaciones de socorro con víveres y medidas de protección de la salud en casos de desastre.</u> (Publicado también en francés e inglés)	Grupo Asesor del Sistema de las Naciones Unidas sobre proteínas y calorías
de Ville de Goyet C. Seaman J Geijer U. (1978)	<u>El manejo de las emergencias nutricionales en grandes poblaciones</u> Obra esencial. (Publicado también en francés e inglés)	OMS

OMS (1982)	<u>Prevención y tratamiento de la carencia de vitamina A y de la xeroftalmia</u> (Publicado también en árabe, francés e inglés)	Serie de Informes Técnicos de la OMS N.º 672
OMS (1982)	<u>The Emergency Health Kit</u> Listas de medicamentos y suministros básicos que muy probablemente se necesitarán en cualquier situación de emergencia con refugiados. Incluye las cantidades necesarias para 10.000 personas durante 3 meses, y los posibles tratamientos normalizados. (Elaborado en colaboración con el ACNUR)	OMS
OMS (1980)	<u>Manual para el tratamiento de la diarrea aguda</u> (Publicado también en francés e inglés)	OMS/CDD/SER. 80.2
OMS (1979)	<u>La selección de medicamentos esenciales</u> Segundo informe de un Comité de Expertos de la OMS Tercer informe previsto para 1983. (Publicado también en francés e inglés)	Serie de Informes Técnicos N.º 641
OMS (1981)	<u>Tratamiento de la malnutrición proteino-energética grave</u> (Publicado también en francés e inglés)	OMS

Ejemplo de informe mensual normalizado para el control sanitario de los refugiados 1/

Número de orden del informe

Centro de refugiados Mes Año

Nombre del responsable del informe

1. Número de refugiados

(1) Número total (hasta final del mes anterior)	.....	+
(2) Llegadas (meses en curso)	.....	+
(3) Nacimientos (mes en curso)	.....	+
(4) Defunciones (mes en curso)	.....	-
(5) Salidas (mes en curso)	.....	-
(6) Total (hasta final del mes en curso)	.....	=

2. Número de miembros del personal sanitario que trabaja directamente con los refugiados 2/

(1) Médicos	.....
(2) Enfermeras	.....
(3) Comadronas	.....
(4) Higienistas	.....
(5) Especialistas en nutrición	.....
(6) Técnicos médicos	.....
(7) Agentes sanitarios comunitarios	.....
(8)	.....
(9)	.....
(10)	.....

1/ Se hará un informe separado por cada centro importante de refugiados. Se adjuntará además una copia de los informes mensuales correspondientes establecidos por las autoridades sanitarias nacionales.

2/ Añádanse otras categorías, si procede, por ejemplo trabajadores sanitarios tradicionales, dentistas, oftalmólogos, etc. Indíquese quiénes de ellos son refugiados.

3. Mortalidad

Posible causa/ categoría 3/	Edad					Total
	menos de 1 mes	1 - 11 meses	1 - 4 años	5 - 14 años	15 años o más	
Diarrea						
Sarampión						
Malaria						
Traumatismo/ accidente						
Neonatal						
Materna						
Total						

3/ Añádanse otras causas/categorías, si es necesario. El objetivo es catalogar las causas de muerte que pueden disminuir la eficacia de los programas de atención sanitaria.

4. Morbilidad

Número de casos individuales atendidos en la totalidad de los centros sanitarios con una de las siguientes enfermedades como afección principal. Anótese sólo la primera visita, es decir, el número de casos nuevos.

Síntoma/Enfermedad 4/	Número	%
1. Fiebre sin tos		
2. Fiebre con tos		
3. Fiebre con escalofríos		
4. Diarrea sin sangre		
5. Diarrea con sangre		
6. Sarampión		
7. Tosferina		
8. Infecciones de los ojos		
9. Enfermedades de la piel		
10. Enfermedades venéreas		
11. Malaria		
12. Problemas dentales		
13. Traumatismos-accidentes		
14.		
15.		
16.		
17.		
18.		
19.		
20.		
Total		100%

5. Datos sobre programas de control de enfermedades infecciosas por ejemplo.

Tuberculosis

Número de pacientes en tratamiento (hasta el final del mes anterior)	.. . . . .	+
Número de nuevos enfermos (mes en curso)	.....	+
Número de enfermos dados de alta después de terminado el tratamiento (mes en curso)	... ..	-
Total de enfermos inscritos para recibir tratamiento (final del mes en curso)	.....	=
de los cuales acuden regularmente	.....	%

4/ Añádanse otras enfermedades específicas, por ejemplo esquistosomiasis (bilharziasis), si procede. La finalidad es controlar la eficacia de las medidas de salud pública.

6. Alimentación suplementaria

Categoría ⁵	N.º de inscri- tos (hasta el final del mes anterior)	Admitidos (mes en curso)	Datos de alta (mes en curso)	Total hasta el final del mes en curso	Porcentaje de personas atendidas
Desnutridos (menos del 80% peso estatura)					
Otros niños pequeños (menos de 115 cm de estatura)					
Mujeres embarazadas					
Mujeres lactantes					
Enfermos trasladados					

7

⁵ Añádanse otras categorías de grupos vulnerables, según proceda.

7 Alimentación terapéutica

Categoría	N.º de inscripciones (al final del mes anterior)	Mes en curso			Total (final de mes)
		Admisiones	Traslados a PAS/hospital	Salidas sin dar de alta	
Marasmo (sin edema)					
Edema					
Otras					
Total					

8 Observaciones: (evaluación rápida de la situación general, función de las agencias, exámenes, problemas particulares, medidas terapéuticas adoptadas o previstas, calendario, visitas domiciliarias del personal sanitario durante el mes, etc.).

Vacunación y vacunas

Posible programa de vacunación

<u>Vacuna 1/</u>	<u>Edad</u>
BCG	Al nacer
DTT 1. ^a dosis Polio 1. ^a dosis	De los 2 a los 3 meses
DTT 2. ^a dosis Polio 2. ^a dosis	4 semanas como mínimo después de la primera dosis
DTT 3. ^a dosis Polio 3. ^a dosis	4 semanas como mínimo después de la segunda dosis
Sarampión 2/	<u>Lo antes posible, después de los 9 meses</u>
DTT	Cuando el niño comience a ir a la escuela

Temperatura necesaria para la conservación de vacunas 3/

NIVEL TIEMPO MÁXIMO DE CONSERVACION	DEPOSITO CENTRAL hasta 8 meses	DEPOSITO REGIONAL hasta 3 meses	CENTRO SANITARIO hasta 1 mes	TRANSPORTE hasta 1 semana
SARAMPION 4 POLIO POR VIA ORAL 4	Congelación -15°C a -25°			
DTT 5 TOXOIDE TETANICO 5 BCG 4	+4°C a +8°C como máximo			

7

1/ La BCG protege la tuberculosis; la DTT, contra la difteria, la tosferina y el tétanos, la DT, contra la difteria y el tétanos

2/ El vacunar a los niños contra el sarampión es una cuestión prioritaria en una situación de emergencia. La vacuna puede administrarse al mismo tiempo que la DTT y la vacuna contra la polio.

3/ El tiempo de conservación que se indica es el plazo máximo. No debe olvidarse verificar las fechas de expiración. Las tarjetas que indican la fecha límite y la temperatura deben guardarse con las vacunas. Las tarjetas pueden pedirse por separado si no se entregan con las vacunas.

4/ Los virus vivos de las vacunas son sensibles a la luz del sol. Debe evitarse la exposición directa a la misma.

5/ No congelar nunca las vacunas DTT o antitetánicas (ambas se congelan a temperaturas inferiores a -3°C).

CAPITULO 8 ALIMENTOS Y NUTRICION

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
		<u>Resumen</u>	111
8.1	1 - 6	<u>Introducción</u>	112
8.2		<u>Organización de la ayuda alimentaria</u>	
	1 - 2	Función del Programa Mundial de Alimentos (PMA)	113
	3 - 5	Responsabilidades y personal	113
	6 - 7	Función de los refugiados y educación sobre nutrición	114
	8 - 9	Organización de la respuesta	114
8.3	1 - 7	<u>Evaluación y vigilancia</u>	115
8.4		<u>El programa general de alimentación</u>	
	1 - 7	Consideraciones básicas	117
	8 - 10	Distribución de raciones secas (para llevar a casa)	119
	11	Distribución de alimentos cocinados	119
	12	Control del programa general de alimentación	119
8.5		<u>Programa de alimentación suplementaria</u>	
	1 - 3	Las necesidades	120
	4 - 5	Finalidad y contenido	120
	6 - 11	Admisión en los programas y duración del tratamiento	122
	12 - 16	Organización del programa	123
8.6	1 - 6	<u>Programa de alimentación terapéutica</u>	124
8.7		<u>Alimentación de los lactantes y productos lácteos</u>	
	1 - 4	Importancia de la lactancia natural y de los alimentos de destete	125
	5 - 8	Otros productos lácteos	126
8.8		<u>Abastecimiento de los alimentos necesarios</u>	
	1 - 2	Logística y almacenamiento	127
	3 - 4	Fuentes de abastecimiento	127
			109

CAPITULO 8· ALIMENTOS Y NUTRICION

Indice (continuación)

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
8.9		<u>Datos básicos sobre los alimentos y la nutrición</u>	
	1	Elementos nutritivos	127
	2	Consumo de calorías y proteínas	128
	3	Alimentos y dietas (Cuadro de las páginas 130 y 131)	128
	4 - 7	Desnutrición proteino-energética (DPE)	128
		<u>Bibliografía</u>	132
Anexo		Evaluación rápida del estado de nutrición de los niños de corta edad por el método de medición de la circunferencia del brazo.	133

CAPITULO 8 ALIMENTOS Y NUTRICION

Necesidades

En una situación de emergencia, los refugiados necesitarán una ayuda alimentaria, parcial o completa. A algunos, incluso, puede ser necesario proporcionarles una sobrealimentación

Finalidad

Proporcionar a los refugiados suficiente cantidad de alimentos adecuados para conservar su salud y, cuando sea necesario, mejorar la situación de los que ya padecen desnutrición.

Principios de respuesta

- Las medidas para satisfacer las necesidades alimentarias de los refugiados deberán ser adecuadas y normalizadas; las responsabilidades deberán estar claramente definidas y la coordinación global deberá correr a cargo de una sola organización.
- Deberá pedirse consejo a especialistas en nutrición.
- Siempre que sea posible, deberá utilizarse alimentos que les resulten conocidos y que respondan a las necesidades alimentarias y que conserven las sanas costumbres alimentarias tradicionales.
- Debe organizarse la distribución de los alimentos de tal forma que, si es posible, las familias puedan preparar sus propias comidas
- Debe prestarse especial atención a la alimentación y a las necesidades de los niños y de otros grupos expuestos a la desnutrición
- Debe mantenerse una estrecha coordinación con los servicios sanitarios y otros servicios colectivos.

Medidas concretas

- Debe evaluarse el estado de salud y de nutrición y las necesidades alimentarias lo antes posible
- Es necesario asegurarse de que se dispone de alimentos adecuados, así como de la capacidad de transporte y de almacenamiento, del combustible y de los utensilios de cocina necesarios.
- Debe organizarse un programa general de alimentación para todos los refugiados y, si fuera necesario, unos programas selectivos de alimentación adicional para satisfacer las necesidades especiales de las personas expuestas a la desnutrición o afectadas por ella
- Debe controlarse la eficacia del programa o programas de alimentación.

8.1 Introducción

1. En una situación de emergencia, los refugiados pueden depender por completo de las fuentes externas de abastecimiento de alimentos. Debe evaluarse, tan pronto como sea posible, el número de refugiados y su estado de salud. Los tipos de programas necesarios estarán determinados por esta primera evaluación. El control permanente del estado de nutrición permitirá adaptar los distintos programas de forma que reflejen los cambios producidos en la situación.

2. Es esencial coordinar el programa o programas de alimentación con los servicios sanitarios y otros servicios colectivos.

3. La asistencia debe responder a las necesidades alimentarias de los refugiados y resultar aceptable para ellos desde el punto de vista cultural. Los alimentos preparados a nivel local y con ingredientes locales son preferibles a los alimentos especiales importados. Debe prestarse especial atención a los planes de alimentación infantil.

4. Algunos grupos de refugiados son más propensos a la desnutrición que otros. Entre ellos se encuentran los niños, las mujeres embarazadas y lactantes, los enfermos y las personas de edad avanzada. Es necesario tomar medidas especiales para descubrir a las personas desnutridas y vulnerables y para satisfacer sus necesidades adicionales. Cuando los refugiados hayan sufrido ya una carencia alimentaria prolongada, muchos de ellos se encontrarán desnutridos en el momento de la primera evaluación de su estado de salud y de sus necesidades.

5. Si los refugiados sufren ya las consecuencias de una carencia alimentaria grave, deben tomarse medidas inmediatas para proporcionarles cualquier tipo de alimentos que puedan encontrarse en el mercado local y que resulten aceptables para ellos. Lo más urgente será satisfacer las necesidades de calorías más que las necesidades de proteínas. El primer objetivo de un programa general

de alimentación es proporcionar una gran cantidad de cereales. Si no puede conseguirse en el mercado local una cantidad suficiente de alimentos aceptables para los refugiados, deberán traerse del extranjero, por vía aérea si es necesario durante las primeras fases de la emergencia. Será necesario dar muestras de flexibilidad y de capacidad de improvisación, y es posible que se necesite cierto tiempo antes de desarrollar por completo el programa expuesto en este capítulo.

6. Al final del presente capítulo figura un resumen de los aspectos básicos relacionados con los alimentos y la nutrición, junto con una breve descripción de la desnutrición proteíno-energética. Sobre todo cuando existan casos de desnutrición, la lectura de este capítulo debe complementarse con la de la publicación de la OMS titulada "El manejo de las emergencias nutricionales en grandes poblaciones".

8.2 Organización de la ayuda alimentaria

El PMA deberá participar activamente para satisfacer las necesidades alimentarias.

Es indispensable coordinar y delimitar claramente las responsabilidades.

Toda la responsabilidad de la asistencia alimentaria, en todos sus aspectos, debe recaer sobre una sola organización.

La mayoría de las situaciones de emergencia justifican el nombramiento, desde el primer momento, de un especialista en nutrición con experiencia como coordinador del programa de alimentación.

Los refugiados deben participar en la organización y en la gestión de los programas de alimentación a ellos destinados.

Uno de los aspectos de la asistencia alimentaria eficaz es el proporcionar una

educación elemental en materia de nutrición.

- Es posible que haya que tomar medidas especiales para proporcionar a los refugiados combustible y utensilios de cocina.

Función del Programa Mundial de Alimentos (PMA)

1. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el PMA se encarga especialmente de los asuntos relacionados con la alimentación, y su reglamento reconoce explícitamente que las situaciones de emergencia con refugiados justifican la asistencia por su parte. Sin embargo, es importante observar que la ayuda alimentaria del PMA no proporciona todos los componentes de una ración completa. El Representante Residente del PNUD actúa como representante del PMA, pero en muchos países éste cuenta con su propio personal profesional sobre el terreno. Si es necesario, el PMA considerará la posibilidad de enviar a un funcionario en misión sobre el terreno. Desde el principio de una situación de emergencia debe pedirse consejo al personal de la oficina local del PMA.

2. El PMA dispone de ciertos recursos, en alimentos y dinero en efectivo, para hacer frente a las necesidades alimentarias en las situaciones de emergencia y está también en condiciones de ocuparse de la compra y del envío de los alimentos, con fondos puestos a su disposición por el ACNUR. Debe actuarse rápidamente con el fin de conseguir también comprar y suministrar aquellos artículos alimentarios adicionales que son necesarios pero que no pueden obtenerse a través del PMA. Para poder hacer uso de los recursos del PMA, en una situación de emergencia con refugiados, es necesario que el gobierno eleve una petición en tal sentido al Director General de la FAO y que éste último apruebe un proyecto de emergencia, por consejo del Director Ejecutivo del PMA. A falta de esta petición del gobierno, o en espera de que se produzca, la función práctica del PMA cambiará muy poco, pero será necesari-

rio establecer unos procedimientos y unas medidas de financiación diferentes. En la Segunda Parte de este Manual se proporcionan detalles sobre los procedimientos a seguir, en las situaciones de emergencia, en las relaciones entre el ACNUR y el PMA.

Responsabilidades y personal

3. El personal del ACNUR y el PMA, así como las autoridades nacionales, el organismo u organismos colaboradores ejecutivos y otras organizaciones deben tener claras las responsabilidades de cada uno en lo que concierne a la evaluación y a la satisfacción de las necesidades alimentarias. Es esencial mantener una estrecha coordinación con los donantes bilaterales. Las ofertas de alimentos inadecuados deben rechazarse.

4. So reserva del papel que desempeñe el gobierno, y de cualquier otra medida especial, el ACNUR asumirá toda la responsabilidad de la operación de emergencia. Así pues, la planificación del ACNUR debe cubrir desde el primer momento todas las necesidades alimentarias, incluidos aquellos elementos de la ración general que no vayan a ser suministrados por el PMA. Según cuales sean las fuentes de abastecimiento y las medidas de ejecución, el ACNUR puede confiar al PMA algunas medidas prácticas concretas. Sin embargo, deberá hacerse todo lo posible para evitar dividir la responsabilidad global. La coordinación de todos los suministros de alimentos debe ser responsabilidad de una sola persona.

5. La mayoría de las situaciones de emergencia justifican el nombramiento de un coordinador del programa de alimentación. Es probable que esta tarea deba encomendarse a una persona diferente de la que se ocupe de la logística de los alimentos, de la que se ha tratado en el párrafo precedente. El coordinador será el responsable de establecer unos procedimientos normalizados adecuados, de coordinar los programas de alimentación, de controlar y evaluar la eficacia de los mismos y de conseguir una estrecha coordinación con los servicios sanitarios

y otros servicios colectivos. El coordinador debe ser un especialista en nutrición con experiencia reciente en los aspectos alimentarios de las situaciones de emergencia y, si es posible, que conozca también la situación local. Será especialmente necesario contar con un coordinador en aquellas situaciones en las que individuos y organizaciones no especializadas no tengan más alternativa que participar en las operaciones de asistencia alimentaria. Si no se cuenta desde el principio con un especialista en nutrición a quien nombrar para este puesto, el coordinador en funciones deberá pedir inmediatamente asesoramiento profesional a los especialistas en nutrición del gobierno o a la comunidad local de las Naciones Unidas (OMS, PMA o UNICEF) y de las ONG.

Función de los refugiados y educación sobre nutrición

6. Los refugiados deben participar desde el principio en la organización y la gestión de los programas alimentarios. Será necesario proporcionar una formación especial a algunos refugiados.

7. Es importante proporcionar a los refugiados una cierta educación sobre nutrición cuando sea inevitable proporcionarles alimentos desconocidos o cuando haya que utilizar nuevos métodos de cocinar y preparar dichos alimentos. Esta formación debe organizarse en conexión con otras actividades de educación sanitaria que les instruyan sobre la alimentación adecuada de los niños de corta edad, sobre la alimentación de los

niños enfermos, el tratamiento de la diarrea, los principios de higiene alimentaria y sobre la preparación de los alimentos disponibles de forma que se obtenga de ellos el máximo provecho alimenticio.

Organización de la respuesta

8. La clave del éxito de las operaciones radica en una buena organización y una buena planificación. El dispositivo logístico debe ser tal que garantice el abastecimiento de alimentos suficientes a su debido tiempo. Es necesario disponer de un almacenamiento seguro y adecuado, y los alimentos deben estar protegidos contra los daños producidos por los insectos, los roedores y la lluvia, tanto en el almacén como en casa. Los refugiados deben poder disponer de las ollas y utensilios de cocina necesarios ¹. El sistema de distribución debe ser equitativo y eficaz. (Véase el capítulo 12.6).

9. Debe prestarse especial atención al abastecimiento de combustible para cocinar. Este es a menudo un grave problema, y la falta de combustible puede acarrear rápidamente la destrucción de la vegetación dentro del emplazamiento y en sus alrededores causando daños permanentes en el medio ambiente y ocasionando fricciones con la población local. Así pues, puede ser necesario tomar medidas especiales para garantizar el abastecimiento de combustible para cocinar. A título indicativo, una familia que prepare la comida en una sencilla estufa de leña necesita, aproximadamente, unos 5 kg de leña por día. Es posible que pueda utili-

1. El Oxfam ha creado unos equipos especiales para ayudar a poner en marcha los programas selectivos de alimentación. Dichos equipos pueden ser útiles al principio de una situación de emergencia mientras se toman las medidas necesarias para abastecerse en el mercado local, y pueden conseguirse rápidamente a través de la Sede. El equipo número 1 contiene material para evaluar y vigilar el estado de nutrición de los refugiados. El equipo número 2 proporciona material para suministrar alimentación suplementaria a 250 niños. A menos que el pedido indique expresamente lo contrario, el equipo número 2 se entrega también con material idéntico al del equipo número 1. El equipo número 3 proporciona material para suministrar alimentación terapéutica hasta a 100 niños gravemente desnutridos. Los equipos no contienen homillos.

zarse la tecnología local para modificar los tipos existentes de cocinas de madera o de carbón con el fin de aumentar el rendimiento del combustible utilizado. En algunas regiones las cocinas de energía solar pueden ser una solución apropiada al menos para las necesidades colectivas. Actualmente se están construyendo diversos aparatos sencillos de este tipo. Debe pedirse consejo, en relación con esto a los expertos locales y, si es necesario, a la Sede.

8.3 Evaluación y vigilancia

- Es necesario ante todo conocer el número de refugiados, su estado de nutrición y su anterior régimen alimenticio.
- Si es posible, esta evaluación debe llevarla a cabo un especialista en nutrición con experiencia.
- Será necesario controlar el estado de nutrición de la comunidad y descubrir qué personas necesitan una ayuda alimentaria especial.

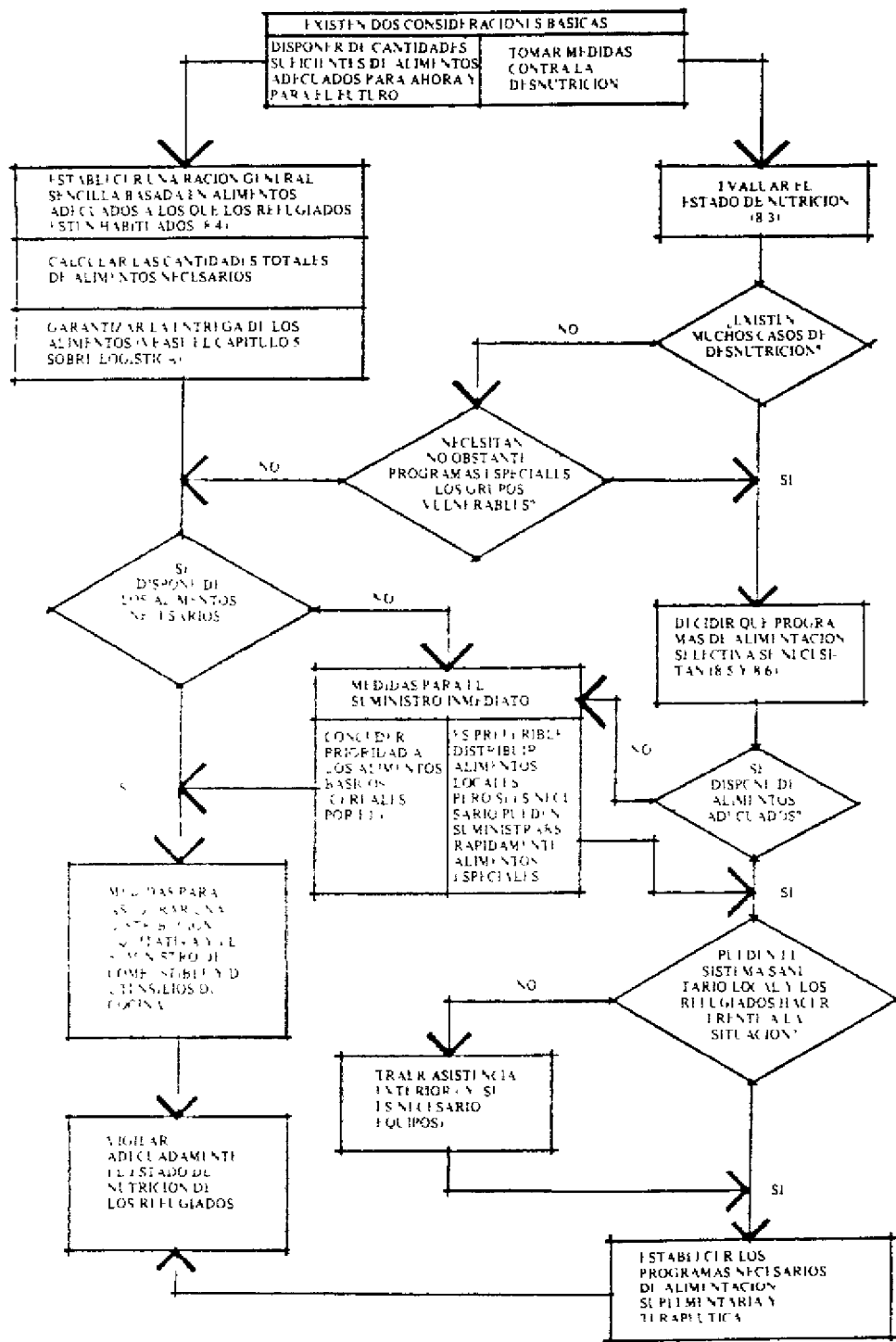
1 Tan pronto como sea posible, debe llevarse a cabo una evaluación inicial del estado de salud y de nutrición de los refugiados. Esta evaluación debe realizarla, preferentemente un especialista en nutrición; pero, si no se dispone de ninguno por el momento, el personal que se encuentre sobre el terreno debe realizar por sí mismo un estudio preliminar. En el Anexo 1 se explica como proceder al respecto. Debe establecerse el alcance de la desnutrición, ya que influye en gran medida en la forma que adopte la respuesta de emergencia. Otras informaciones básicas que serán necesarias para elaborar un plan de ayuda alimentaria son el número de refugiados, su distribución por edad y sexo y su disponibilidad de alimentos, de combustible y de utensilios para cocinar. Asimismo, deberá reunirse información sobre sus hábitos alimentarios y culinarios tradicionales, y sobre la posibilidad de obtener alimentos adecuados en el mercado local.

2. Esta información permitirá al personal que se encuentre sobre el terreno y a la Sede decidir rápidamente cuáles serán los componentes de las raciones, las cantidades totales necesarias, el apoyo logístico requerido y sobre la necesidad de llevar a cabo cualquier otro programa selectivo de alimentación adicional. El cuadro 8-1 de la página 116 indica las consideraciones a tener en cuenta a este respecto.

3 La evaluación inicial debe ir seguida de una vigilancia regular del estado de nutrición, realizada bajo la supervisión de un especialista, con el fin de controlar el estado del conjunto de la población y los progresos individuales de las personas vulnerables o desnutridas. En una situación de emergencia, una tasa elevada de mortalidad infantil suele ir asociada con unos niveles elevados de desnutrición, por lo que supone un importante dato estadístico que debe señalarse en los programas de vigilancia del estado de salud y de nutrición.

4 La vigilancia del estado de nutrición del conjunto de la población debe llevarse a cabo midiendo a intervalos regulares la estatura y el peso de una muestra, tomada al azar, de la población infantil. En las épocas de escasez de alimentos los niños son los primeros en mostrar signos de desnutrición y son los más severamente afectados. Esta es la razón por la que, en un programa de vigilancia, suele tomarse una muestra al azar de niños menores de 5 años (o de menos de 115 cm de altura) cuya estatura y peso son medidos regularmente. Su estado se toma como indicador del alcance y el grado de desnutrición del conjunto de la población. Para una población de menos de 10.000 refugiados, una muestra al azar de 200 niños proporcionará un cálculo razonablemente preciso del número total de niños desnutridos. Para una población de 10.000 a 20.000 personas se necesita una muestra de 400 personas como mínimo. Al principio, estas comprobaciones deben realizarse cada dos meses. Cuando las condiciones se hayan estabilizado, es suficiente realizarlas cada 3 a 6 meses. Así se

8 - 1 RESPUESTA A LAS NECESIDADES ALIMENTARIAS Y DE NUTRICION



podrá detectar cualquier cambio o nueva tendencia en el estado de nutrición y modificar los correspondientes programas de alimentación.

5. Cuando la situación o los resultados de la evaluación inicial indiquen la necesidad de establecer un programa de alimentación terapéutica o suplementaria habrá que localizar e inscribir a las personas que lo necesiten en dichos programas. Sus progresos individuales deberán controlarse pesándolos con mayor frecuencia en los centros de alimentación.

6. Así pues, la vigilancia del estado de nutrición se lleva a cabo de dos maneras: en primer lugar controlando la eficacia de la alimentación que se proporciona al conjunto de la comunidad (programa de alimentación general) por medio de la medición de la estatura y del peso de una muestra al azar de niños, en segundo lugar, controlando los progresos de las personas vulnerables y, por lo tanto, la necesidad de establecer programas de alimentación selectiva o la eficacia de los ya existentes.

7. La desnutrición puede reconocerse por algunos signos clínicos (véase en las páginas 130 y 131, la descripción del marasmo, el kwashiorkor y el kwashiorkor-marasmico) y mediante mediciones corporales. Estas mediciones son necesarias para una evaluación objetiva del estado de nutrición y con el fin de compararlas con los datos obtenidos mediante una vigilancia regular. El método del peso por la estatura, expresado en porcentajes de un modelo de referencia, es el mejor indicador de la desnutrición aguda y es el método que suele utilizarse para la vigilancia del estado de nutrición y para medir los progresos individuales en las situaciones de emergencia. Los niños cuya relación peso/esta-

tura ^{2/} es inferior al 80% se consideran como desnutridos y aquellos cuya relación peso/estatura es inferior al 70% como gravemente desnutridos. Para un examen rápido de la población infantil puede utilizarse el método, menos preciso, de la medición de la circunferencia del brazo, descrito en el Anexo 1.

8.4. El programa general de alimentación

Debe hacerse todo lo posible por proporcionar a los refugiados alimentos que les resulten conocidos y por mantener sus hábitos alimentarios tradicionales.

Una ración media debe proporcionar las siguientes cantidades de energía: 1500 cal (6.3 MJ) ^{3/}, por lo menos, para garantizar la supervivencia durante la fase inicial y más de 2000 cal (8.4 MJ) para la manutención a largo plazo.

La dieta debe satisfacer las necesidades de proteínas y de vitaminas básicas.

Debe prestarse especial atención a las deficiencias de nutrición predominantes en el país.

1 Debe hacerse todo lo posible por suministrar a los refugiados alimentos que les resulten conocidos y por mantener sus hábitos alimentarios tradicionales. Para componer las raciones es necesario contar con el asesoramiento de algún experto y tener en cuenta las disponibilidades locales. Los alimentos básicos no deben cambiarse por otros desconocidos para los refugiados, simplemente porque resulten más fáciles de conseguir. El suministrar alimentos inadecuados conduce con frecuencia al despilfarro

8

^{2/} Los porcentajes son los de la Norma Internacional de la OMS.

^{3/} Los valores energéticos se expresan en calorías termoquímicas. No obstante, esta unidad científica ha sido substituida por el megajulio (MJ). 100 cal = 4,184 MJ; 1 MJ = 239 cal.

y a la desnutrición, y debilita la moral de los refugiados.

2. La cantidad y la calidad de los alimentos suministrados deben satisfacer las necesidades de calorías y de proteínas. Una ración de supervivencia debe proporcionar al menos 1500 cal, mientras que para la manutención a largo plazo se necesitan más de 2500 cal (y 50 g de proteínas). Los adultos activos pueden necesitar una cantidad de calorías considerablemente mayor. Aunque existe una diferencia considerable entre las necesidades de un niño y las de un adulto activo, se recomienda enfáticamente proporcionar una ración idéntica a todos los refugiados sin distinción. Una ración diaria que proporcione calorías y proteínas suficientes debe constar aproximadamente de:

- un alimento principal que proporcione la mayor parte de las calorías y las proteínas requeridas, por ejemplo unos 350-400 g de cereales,
- un alimento rico en calorías, por ejemplo unos 20-40 g de aceite;
- un alimento rico en proteínas por ejemplo 50 g de frijoles

Según las necesidades culturales y de nutrición deben proporcionarse otros artículos, tales como verduras, azúcar, especias, condimentos, fruta y té. Sin embargo, los alimentos básicos deben considerarse como absolutamente prioritarios. Vale más disponer de una ración compuesta de unos pocos productos cuyo abastecimiento esté asegurado que de una ración completa, parte de cuyos componentes pueden no llegar. En el capítulo 5 se proporcionan algunos consejos sobre los aspectos logísticos del abastecimiento de alimentos, sobre todo de las cantidades que habrá que transportar.

3. Deben también satisfacerse las necesidades de vitaminas y minerales esenciales y el mejor modo de conseguirlo es el proporcionar a los refugiados una dieta variada.

Cuando en esa dieta no pueda suministrarse una cantidad suficiente de determinados elementos nutritivos, la inclusión en ella de legumbres del tiempo será en general suficiente para evitar la aparición de deficiencias de vitaminas y minerales. Siempre que sea posible debe alentarse a los refugiados a cultivar por sí mismos las variedades de legumbres que resulten adecuadas para ellos. Debe también fomentarse la instalación dentro del asentamiento, de mercados de productos alimenticios locales. Debe prestarse especial atención a cualquier deficiencia que exista en la región, y hacer todo lo necesario para incluir en las raciones los productos alimenticios que sean ricos en los elementos nutritivos que faltan. La distribución de tabletas de complejos vitamínicos a la totalidad de la población refugiada es una pérdida de tiempo y de dinero, ya que no contienen una cantidad suficiente de cada vitamina como para subsanar las deficiencias.

4. Es corriente encontrar entre los refugiados carencia de vitamina A y anemia. La carencia de vitamina A en las poblaciones desnutridas, y especialmente en los niños, conduce a la ceguera. La anemia, que va habitualmente asociada a las enfermedades parasitarias o al consumo insuficiente de hierro y de ácido fólico, puede producir ataques cardíacos y, en los casos más agudos, la muerte. Ambas enfermedades pueden evitarse mediante una dieta adecuada.

5. Nunca se insistirá demasiado en la necesidad de distribuir las raciones de modo equitativo, eficaz y regular. Es necesario elaborar un censo exacto de los refugiados y establecer un sistema de control que garantice que los alimentos llegan realmente a todos, tal como se pretende. La interrupción y el desvío de los suministros, así como la corrupción, conducirán inevitablemente al sufrimiento y al descontento de la mayor parte de la población.

6. Los alimentos se distribuyen principalmente o bien en raciones secas o ya cocinados. Cualquiera que sea el sistema adoptado, es importante asegurarse de que las personas

que se encargan de la distribución han recibido instrucciones precisas sobre el tamaño de las raciones y que las siguen. Si no se dispone de balanzas, o éstas no resultan un medio conveniente de medir los alimentos, debe proporcionarse latas u otros recipientes cuya relación peso/volumen sea conocida para cada producto.

7 La distribución de alimentos en forma de raciones preempaquetadas es una solución poco satisfactoria y debe evitarse.

Distribución de raciones secas (para llevar a casa)

8. Este método tiene grandes ventajas sobre la distribución de alimentos ya cocinados. Permite a las familias preparar los alimentos a su gusto, les permite también continuar comiendo en familia y es generalmente más aceptable desde el punto de vista cultural y social.

9. La distribución suele llevarse a cabo una vez por semana. Cuando existe un censo exacto y las familias tienen cartillas de distribución de alimentos, es posible distribuir los alimentos a una persona delegada por cada familia o grupo, pero en la fase inicial, el mejor modo de garantizar una distribución equitativa consistirá quizá en exigir que cada uno se presente personalmente. Para más información sobre las cartillas de racionamiento véase el capítulo 12.6.

10. Además de las ollas, el combustible y los utensilios, los refugiados deben tener recipientes y sacos para proteger y almacenar sus raciones de alimentos. Pueden ser útiles las latas de aceite y los sacos para cereales y, al menos en las primeras entregas, los contratos con los proveedores no deben exigir la devolución de estos artículos

Distribución de alimentos cocinados

11. Este tipo de distribución exige contar con cocinas centralizadas, bien dotadas de utensilios, agua y combustible (aunque, obviamente, en cantidades menores que las ne-

cesarias para el total de las cocinas familiares), y atendidas por personal debidamente capacitado y que goce de buena salud. Generalmente los refugiados comen juntos en un recinto reservado para ese fin aunque, en algunas circunstancias, las familias pueden llevarse la comida a sus alojamientos. Deben servirse al menos dos comidas por día, y hay que tener en cuenta que es difícil organizar de modo eficaz la distribución de alimentos cocinados para un gran número de personas. En lo que respecta a la ración general debe evitarse al máximo el tener que recurrir a la distribución de grandes cantidades de alimentos cocinados. Sin embargo, en la fase inicial, esta distribución puede ser ocasionalmente necesaria, por ejemplo mientras no se disponga de suficientes utensilios y combustible para cocinar. Puede ocurrir también, aunque es raro, que los refugiados prefieran este tipo de distribución.

Control del programa general de alimentación

12. Un programa general de alimentación que se ajuste a las normas enumeradas en esta sección 8.4 constituye el mínimo necesario para mantener un nivel de nutrición adecuado en una población sana. Su eficacia debe controlarse rigurosamente a través del programa de vigilancia. La calidad y la cantidad de las raciones deben examinarse periódicamente junto con los refugiados. Cuando se produzcan quejas, deben investigarse. Deben tomarse las medidas adecuadas para inspeccionar los alimentos suministrados por los proveedores.

8.5 Programas de alimentación suplementaria

Además del programa general de alimentación, es posible que se necesite una alimentación suplementaria para las personas desnutridas o para prevenir la desnutrición.

Es necesario buscar activamente a las personas que necesitan alimentación

suplementaria y asegurarse de que la reciben.

- La finalidad del programa consiste en proporcionar cada día al menos una comida suplementaria de gran valor energético, rica en proteínas y de escaso volumen.

Las necesidades

1. Cuando existan ya casos de desnutrición o las necesidades de los grupos vulnerables no puedan ser satisfechas con la ración general, es necesario tomar medidas especiales para proporcionar alimentación suplementaria. Esto se lleva a cabo mediante un programa de alimentación suplementaria (PAS). Los lactantes, los niños, las mujeres embarazadas y lactantes y los enfermos son los más seriamente afectados por la carencia de alimentos. Su vulnerabilidad radica en una mayor necesidad de elementos nutritivos asociada con el crecimiento, la producción de leche materna, la reconstitución de los tejidos y la producción de anticuerpos. Como los niños no pueden ingerir una gran cantidad de alimentos, es necesario prepararles alimentos concentrados, que contengan más elementos nutritivos en menos volumen, y también proporcionarles un mayor número de comidas al día. La desnutrición ocasiona una menor resistencia a la infección, que a su vez agrava la desnutrición. Los niños pequeños están especialmente expuestos a este ciclo de infección y desnutrición. Los niños enfermos deben comer y beber, incluso si no tienen apetito, si vomitan o si tienen diarrea. Siempre que sea posible deben recibir alimentación adicional.

2. Algunos otros grupos o personas pueden estar expuestos a la desnutrición por razones de carácter económico o social. Entre ellos se cuentan los niños no acompañados, los incapacitados, las familias en las que falta el padre o la madre, y quizás las personas mayores, especialmente las que carecen de apoyo familiar. En algunas comunidades, los hábitos sociales o culturales específicos, y

los tabús, pueden constituir un obstáculo para satisfacer las necesidades alimentarias de ciertas personas, como por ejemplo de las mujeres embarazadas y lactantes o incluso de los niños enfermos.

3. Cuando los refugiados son predominantemente mujeres y niños, puede resultar imposible (o innecesario) proporcionar a todo el grupo alimentación suplementaria. En tales casos, es mejor ajustar la ración general a las necesidades de la mayoría, aumentando por ejemplo el contenido global de proteínas. Los programas de alimentación suplementaria son una característica cada vez más frecuente de las situaciones de emergencia con refugiados; sin embargo, quizá no siempre sean la respuesta más efectiva. El cuadro 8-2 indica los aspectos generales a tener en cuenta al decidir la necesidad o no de tal programa.

Finalidad y contenido

4. La finalidad de estos programas es proporcionar a aquellos que lo necesitan una comida suplementaria de alto valor energético y proteínico, y de escaso volumen, una o dos veces al día. El número de comidas depende del estado de nutrición de la población, del valor nutritivo de la ración general y de la edad de los beneficiarios. El volumen del suplemento alimentario dependerá también del estado de nutrición de los beneficiarios pero debe proporcionarse al menos 350 cal y 15 g. de proteínas por día.

5. Las comidas suplementarias deben prepararse en forma de sopa o de potaje que son fácilmente digeribles y que pueden comerlas las personas de todas las edades. Estas comidas se basan generalmente en una mezcla de cereales y legumbres a la que se añade aceite comestible para aumentar su contenido energético. Pueden añadirse también otros ingredientes con el fin de proporcionar elementos nutritivos adicionales y de variar el sabor de los alimentos (por ejemplo azúcar, verduras, pescado o leche). A través de las agencias de las Naciones Unidas pueden conseguirse ali-

8-2 Indicadores de la necesidad probable de un programa de alimentación suplementaria

Indicador principal ^{1/}	Otros factores	Tipo de PAS
Ración general media de menos de 1500 cal por persona y día	Ninguno	
Más del 20% de niños desnutridos		
Del 10% al 20% de niños desnutridos	Ración general media de menos de 2000 cal por persona y día	Para todos los grupos vulnerables (véanse 8.5 1 y 2) si los recursos lo permiten, y lo antes posible
	Graves peligros para la salud pública	
	Enfermedades importantes (en particular sarampión) existentes o inminentes	
	Ninguno	Selectivo para los grupos vulnerables: por lo menos para todas las personas desnutridas. Véase 8.5.8
Del 5% al 10% de niños desnutridos	Cualquiera de los mencionados más arriba	Ningún PAS: atención a las personas desnutridas. (Cualesquiera que sean los demás factores, será mejor probablemente utilizar los recursos disponibles para corregir o reducir dichos factores)
	Ninguno	
Menos del 5% de niños desnutridos	Cualquiera de los mencionados más arriba	

8

^{1/} Los porcentajes se refieren a los niños de menos de cinco años cuya relación peso/estatura sea inferior al 80%.

mentos suplementarios ya preempaquetados, consistentes en una mezcla de cereales y legumbres, por ejemplo el CSM (corn-soya-milk) maíz, soja, leche; o el WSB (wheat-soya-blend), mezcla de trigo y soja. Estas mezclas pueden resultar útiles al principio de un programa alimentario de emergencia, si sus ingredientes resultan conocidos para los refugiados. No obstante, estas mezclas deben sustituirse tan pronto como sea posible por alimentos locales preparados de forma más tradicional y más adecuada.

Admisión en los programas y duración del tratamiento

6. El programa de alimentación suplementaria debe basarse en la búsqueda y la observación activas de las personas que se considera como vulnerables. Esto requiere una evaluación regular del estado de nutrición realizada casa-por-casa o familia-por-familia, tarea de la que se ocupan habitualmente los agentes de salud pública, encargados también de trasladar al centro sanitario adecuado a las personas que lo necesiten. Además de exhortar a quienes lo necesiten a participar en el programa de alimentación suplementaria y de averiguar las razones por las que algunos no lo hacen realmente, será necesario realizar habitualmente visitas a domicilio para controlar los progresos de los lactantes y de los niños. Deben registrarse los datos de las personas que vayan a beneficiarse de dichos programas, a quienes se entregará una tarjeta o un brazalete de identidad numerados, con el fin de facilitar la observación de la evolución del caso.

7. En la práctica, un programa de alimentación suplementaria que no se base en la búsqueda activa de las personas que lo necesitan, sino simplemente en el principio de "venga si lo desea" no será, probablemente, de ninguna utilidad para las personas que más lo necesitan y constituirá un medio verdaderamente discutible de utilizar los recursos alimentarios y de organización.

8. Los criterios para la admisión en un programa de alimentación suplementaria dependerán del estado de los refugiados y de los recursos disponibles. El orden de prioridades dentro de los grupos vulnerables es, generalmente, el siguiente: Las personas desnutridas (personas cuya relación peso/altura es inferior al 80% de la Norma Internacional de la OMS); los niños pequeños (de menos de 5 años de edad o de 115 cm de estatura); las mujeres, durante los últimos tres meses de embarazo y durante los primeros doce meses de lactancia; los casos enviados por los médicos y las personas socialmente vulnerables. Si fuera necesario proceder a una selección restrictiva a causa de la falta de recursos, la naturaleza del programa cambiaría parcialmente, convirtiéndose en curativo en vez de preventivo.

9. La cantidad de víveres que requiere el programa de alimentación suplementaria es aproximadamente de unas 3 Tm por mes para 1.000 beneficiarios. El cuadro 8-3 muestra cómo se ha realizado este cálculo.

10. Los niños no deben dejar de recibir alimentación suplementaria hasta que su relación peso/estatura se haya mantenido por encima del 85% durante al menos un mes.

11. Una vez iniciada, la alimentación suplementaria debe considerarse como necesaria hasta que se proporcione una ración general adecuada, que satisfaga las necesidades de las personas vulnerables, y hasta que las condiciones de vida hayan dejado de ser peligrosas. Es un error interrumpir la alimentación suplementaria en cuanto el estado de nutrición de las personas o grupos vulnerables comienza a mejorar. El programa debe mantenerse hasta que los resultados de la vigilancia del estado de nutrición reflejen una mejoría prolongada y hasta que el número de niños desnutridos no sobrepase el 5%.

8-3 Cantidades de alimentación suplementaria

Ración diaria típica				Número de toneladas necesarias por mes para mil personas (cantidad diaria x 30 x 1000)
Artículos	Cantidades (g)	Energía (cal)	Proteínas (g)	
Cereales	60	210	6	1,8
Acerte	10	90	–	0,3
Leche descremada en polvo	25	90	9	0,75
Azúcar	5	20	–	0,15
	100	410	15	3,0

Organización del programa

12. Para ser eficaz el programa exige la asistencia regular de todas las personas inscritas en él. Una condición previa es la localización de las personas que lo necesitan, condición que debe ir seguida de un control cuidadoso de la asistencia y de los progresos de cada persona. Los niños deben ser pesados y medidos por personal especializado al ser admitidos en el PAS y vueltos a pesar con regularidad, preferiblemente una vez al mes con el fin de controlar después los progresos individuales.

13. Al igual que las raciones generales, el programa de alimentación suplementaria puede organizarse utilizando el sistema de "para llevar a casa", o el de "consumir en el lugar mismo". En ambos casos habrá que llevar un registro y un control minuciosos. El sistema "para llevar a casa" es relativamente simple de organizar, pero es probable que el suplemento se reparta entre toda la familia. Es preferible utilizar el sistema de

"consumir en el lugar mismo", ya que permite una mejor vigilancia, que puede verse a los beneficiarios comer la cantidad adecuada de alimentos y que resulta más fácil observar con mayor frecuencia y en mejores condiciones de control a aquellos que lo necesitan.

14. Cualquier programa de alimentación suplementaria debe integrarse plenamente en el programa de atención sanitaria a la comunidad. El programa de alimentación suplementaria proporcionará la oportunidad de descubrir los problemas de salud existentes. La administración diaria de determinados medicamentos, por ejemplo los preparados de hierro y de ácido fólico contra la anemia, resulta más fácil en el marco del programa de alimentación suplementaria.

15. Los centros de alimentación y las cocinas deben estar bien organizados y mantenerse limpios. Será necesario evitar los largos períodos de espera, y también que la distribución coincida con las horas normales de las comidas de las familias o con otras activi-

dades colectivas importantes. Debe hacerse comprender a los padres que el programa de alimentación suplementaria es un complemento de las comidas normales. Será necesario disponer de algunos utensilios, tazones, balanzas y otros materiales que, generalmente, pueden adquirirse en el mercado local. (Véase 8.2.8).

16. Habitualmente, un centro de alimentación suplementaria puede atender hasta a 500 beneficiarios. Los centros deben ser dirigidos por refugiados debidamente capacitados. Una enfermera con experiencia debe ser capaz de supervisar 4 ó 5 centros. Cuando haya diferentes organizaciones que tengan sus propios programas de alimentación suplementaria (o de alimentación terapéutica, véase 8.6), es sumamente importante que dichos programas se adapten a las necesidades, estén coordinados a nivel central, y que sus procedimientos estén normalizados. Las directrices que se dan en el capítulo 7.2.18 sobre la salud, deben aplicarse también a los programas de alimentación selectiva. Véase en las páginas 106 y 107 ejemplos de informes normalizados. Los programas deben evitar depender hasta tal punto de la asistencia exterior que puedan venirse abajo cuando se marchen las personas o las organizaciones que los sostienen.

8.6 Programa de alimentación terapéutica

- Es posible que sea necesario un programa de alimentación terapéutica para salvar la vida de los niños gravemente desnutridos.
- El tratamiento de los casos de desnutrición grave debe realizarse bajo supervisión médica.
- El tratamiento consiste en proporcionar alimentos de alto contenido energético y proteínico, de acuerdo con las necesidades de nutrición de la persona.

1. Los programas de alimentación terapéutica (PAT) son necesarios para reducir la mortalidad entre los lactantes y los niños de

corta edad que padecen de grave desnutrición proteino-energética (DPE). En la sección 9 se describen las diferentes formas que adopta la DPE. Si existen casos de DPE grave, el objetivo prioritario de la alimentación terapéutica será, al principio, el de salvar la vida de las personas afectadas. Sin embargo, si la implantación del programa de alimentación suplementaria se retrasa debido a la concentración de los recursos —especialmente del personal cualificado— en el programa de alimentación terapéutica, puede producirse rápidamente tal deterioro en el estado de salud de otros niños menos desnutridos que el número de vidas salvadas gracias al programa de alimentación terapéutica se verá superado por el número de vidas amenazadas como consecuencia de la falta de un programa de alimentación suplementaria que funcione debidamente y que beneficie a un mayor número de personas.

2. El tratamiento contra la DPE es la administración de alimentos. A diferencia de la alimentación suplementaria, la alimentación terapéutica es una medida exclusivamente curativa y por lo tanto es, teóricamente, una medida a corto plazo. La necesidad de mantenerla dependerá de la eficacia de los programas de alimentación general y de alimentación suplementaria y del estado de nutrición de los nuevos refugiados que puedan ir llegando.

3. Los criterios habituales para la admisión en un programa de alimentación terapéutica son el edema (kwashiorkor), o el marasmo grave (relación peso/estatura inferior al 70%). Los pacientes deben continuar recibiendo alimentación terapéutica hasta que haya desaparecido su enfermedad, hayan alcanzado al menos el 80% de la relación peso/estatura y se hayan liberado de su edema. Una vez restablecidos, los pacientes serán incluidos en el programa de alimentación suplementaria.

4. En la medida de lo posible, los pacientes que reciban alimentación terapéutica deberán estar internados, ya que es necesario darles alimentos cada tres o cuatro horas.

Las infecciones y la deshidratación son las mayores causas de muerte, y los pacientes deben ser estrechamente vigilados en previsión de posibles complicaciones. Si el PAT se realiza adecuadamente y el paciente no aumenta rápidamente de peso la explicación será probablemente que éste padece de una enfermedad que debe ser tratada. La vacunación de los niños de corta edad contra el sarampión es una medida prioritaria debido a la elevada tasa de mortalidad que va asociada a esta enfermedad en una población desnutrida.

5. Un programa de alimentación terapéutica debe ser dirigido por personal con experiencia y debidamente cualificado. Habitualmente, un centro puede atender aproximadamente a unos 50 niños, y necesitará contar con dos supervisores experimentados que trabajen a tiempo completo. Debe tenerse en cuenta que la mayoría de los médicos y de las enfermeras tienen muy poca formación en materia de nutrición y muy poca experiencia en el tratamiento de la DPE grave. Es preciso pues darles las indicaciones necesarias a este respecto. Los refugiados, y especialmente las madres de los niños tratados, deben participar en la dirección del centro de alimentación terapéutica.

6. Además de un edificio y unos servicios adecuados el centro deberá contar con una cocina y con los utensilios y el equipo necesarios que, habitualmente, pueden conseguirse en el mercado local (véase 8.2.8). El tratamiento consiste en administrar diariamente a cada paciente una dieta que le proporcione al menos 150 cal y 3-4 g de proteínas por kilo de peso corporal repartidas en 5-7 comidas administradas cada tres o cuatro horas a lo largo de las 24 horas del día. Para iniciar el tratamiento se puede administrar una mezcla de agua hervida con leche descremada en polvo/aceite/azúcar, o bien de agua hervida con el preparado K Mix II del Unicef y aceite. Una vez que el estado del paciente comienza a mejorar (generalmente después de 4 ó 5 días) se le administra una dieta mixta.

8.7 Alimentación de los lactantes y productos lácteos

- La leche materna es el mejor alimento para los niños de corta edad; debe instarse a las madres a que den el pecho a sus hijos y a que lo hagan durante el mayor tiempo posible.
- Debe prohibirse absolutamente el uso de los biberones.
- Los alimentos de destete deben ser adecuados; con frecuencia, los alimentos infantiles importados, y otros alimentos especiales para niños, no lo son.
- Deben evitarse los preparados infantiles, que nunca deben administrarse si no es bajo condiciones estrictamente controladas, utilizando, si es necesario, una taza y una cuchara limpias.
- Los productos lácteos, y especialmente la leche en polvo, puede causar problemas y resultan a menudo inadecuados.

1. Debe comprenderse la importancia vital de una correcta alimentación infantil en una situación de emergencia

2. La leche materna es el mejor alimento, y el más seguro, para los lactantes y los niños menores de 2 años. La lactancia natural constituye una fuente segura e higiénica de alimentación (al principio es a menudo la única fuente de alimentación), y contiene anticuerpos que protegen contra algunas enfermedades infecciosas. Debe pues estimularse la lactancia natural, y prolongarse durante el mayor tiempo posible. Deberá hacerse todo lo posible por promover o relanzar la lactancia materna incluso entre las madres enfermas o desnutridas. La experiencia ha demostrado que esto es posible. Puede ocurrir que las madres necesiten alimentación suplementaria con el fin de fomentar la lactancia natural y de proporcionarles las calorías y los elementos nutritivos adicionales necesarios. Esto debe hacerse a través del PAS.

3. Los problemas asociados con los preparados infantiles y con los biberones se ven agravados en las situaciones de emergencia. Es indispensable disponer de agua limpia hervida, pero resulta difícil de conseguir; la dilución cuidadosa de los alimentos es de suma importancia pero difícil de controlar, ya que probablemente las madres no estén acostumbradas a utilizar los preparados infantiles y que las instrucciones están a menudo en una lengua extranjera. Si es inevitable utilizar preparados infantiles, deben distribuirse en los centros sanitarios o en los centros de alimentación, bajo condiciones estrictamente controladas y bajo una supervisión adecuada. No deben nunca utilizarse o distribuirse biberones, son casi imposibles de esterilizar y de mantener estériles, y por lo tanto, son peligrosos. Si es necesario, debe alimentarse a los niños de corta edad con una taza y una cucharas limpias.

4. Al mismo tiempo que continúa la lactancia natural, habrá que empezar a proporcionar a los bebés alimentos apropiados de destete cuando tengan entre 4 y 6 meses. Los alimentos utilizados para el destete deben ser alimentos disponibles en el mercado local y, en la medida de lo posible, se prepararán a la manera tradicional. Los donativos de alimentos infantiles envasados procedentes del extranjero rara vez son adecuados.

Otros productos lácteos

5. Algunas poblaciones han considerado a la leche, durante mucho tiempo, como un alimento ideal, mientras que otras rara vez la consumen tanto si se trata de leche natural como de leche en polvo, y pueden tener incluso cierta intolerancia a la lactosa (azúcar de la leche). No debe distribuirse leche a los refugiados a menos que forme parte de su dieta tradicional

6. La leche en polvo plantea a menudo graves problemas prácticos, ya que resulta difícil diluirla adecuadamente y mantenerla en buenas condiciones de higiene, y la leche contaminada, por ejemplo a causa de la insalubridad del agua o por haber estado en con-

tacto con el polvo y las moscas, constituye un medio ideal para el desarrollo de las bacterias. Por estas razones, la leche no debe formar parte de la ración general, excepto como posible fuente de proteínas para los refugiados de origen nómada, cuya alimentación principal era anteriormente la leche y la carne. En una situación de emergencia, es probable que resulte difícil poder suministrar carne.

7. Además de los preparados infantiles, los productos habitualmente ofrecidos en las situaciones de emergencia son la leche entera en polvo (LEP), la leche descremada en polvo (LDP), la leche condensada, azucarada o no azucarada, y la leche evaporada. Antes de ser aceptadas es necesario asegurarse de que resultan adecuadas. Debe tenerse en cuenta que, en caso de utilizarla, la LDP debe estar enriquecida con vitamina A (en cuyo caso su período de conservación será de seis meses).

8. A condición de administrarse bajo supervisión, los productos lácteos son útiles en los programas de alimentación suplementaria y terapéutica. Por ejemplo, puede añadirse leche a las mezclas de cereales utilizadas en los PAS para incrementar su contenido en proteínas. La leche en polvo constituye la base habitual del tratamiento, en las primeras etapas de la alimentación terapéutica. Cuando se recurra a ella, es absolutamente indispensable que la leche se prepare correctamente y se sirva bajo control y en buenas condiciones higiénicas. Será necesario facilitar instrucciones y normas al respecto

8.8. Abastecimiento de los alimentos necesarios

Deben tenerse en cuenta, desde el principio, los aspectos logísticos.

Antes de recurrir a los suministros procedentes del extranjero, deberá explorarse todas las posibles fuentes locales de alimentos adecuados.

1. Esta sección parte del supuesto de que los refugiados no disponen de sus propias

reservas de alimentos. En las secciones precedentes se han examinado ya los aspectos relativos a la elección de la ración alimentaria y a la importancia de proporcionar alimentos conocidos que satisfagan las necesidades alimentarias y que conserven, en este campo, las sanas costumbres tradicionales. En la Segunda Parte de este Manual se proporcionan detalles sobre los procedimientos seguidos por el ACNUR y el PMA para el suministro de alimentos en las situaciones de emergencia

Logística y almacenamiento

2. La logística constituirá la clave del éxito de cualquier operación de emergencia, y la mayoría de los productos que haya que transportar serán alimentos. Así pues, los aspectos logísticos resultan sumamente importantes y, a veces, determinantes. Debe prestarse especial atención al almacenamiento adecuado de los alimentos y a su protección contra los elementos naturales, los insectos y las pérdidas por robo. Será indispensable contar con un sistema eficaz de control de existencias. Puede ser necesario disponer de unas reservas considerables de existencias. En el capítulo 5 se proporcionan indicaciones sobre los aspectos logísticos, incluida una guía para calcular la cantidad total de alimentos que, probablemente, habrá que transportar.

Fuentes de abastecimiento

3. Las fuentes de abastecimiento de alimentos estarán determinadas por las circunstancias locales, que influirán naturalmente en la ración alimentaria adoptada. Para proporcionar a tiempo una ración completa a todos los refugiados es posible que haya que utilizar simultáneamente los siguientes medios.

- (1) Tomar prestadas determinadas cantidades de alimentos de las reservas nacio-

nales, de las reservas del PMA disponibles en el país (tanto si se trata de reservas que pertenecen directamente al PMA como si se trata de reservas puestas a su disposición en virtud del derecho de utilización recíproca) o de las existencias, también disponibles en el país, de otras organizaciones donantes;

- (2) Comprar en el mercado local o en los países vecinos;
- (3) Abastecerse en el extranjero, bien sea desviando existencias, del PMA o de otras organizaciones, que se encuentren ya en el mar, comprando directamente en el extranjero o mediante donativos en especie;
- (4) Recurrir a los donantes bilaterales, incluidas las ONG.

4. En casos de extrema urgencia, puede ser necesario que la Sede adopte medidas provisionales para suministrar por vía aérea alimentos de primera necesidad, pero antes deberá hacerse todo lo necesario para conseguirlos en el mercado local. El transporte aéreo resulta inadecuado para grandes cantidades de alimentos básicos, y los alimentos preparados, enviados generalmente por vía aérea, resultan a menudo inadecuados para las costumbres alimentarias tradicionales de los refugiados.

8

8.9 Datos básicos sobre los alimentos y la nutrición 4/

Elementos nutritivos

1. Todos los alimentos se componen de cinco elementos nutritivos básicos: hidratos de carbono, grasas, proteínas, vitaminas y minerales, además de cantidades variables de agua. Los hidratos de carbono son principalmente féculas y azúcares de origen vegetal, y constituyen, por ejemplo, un componente

4/ Adaptado de "El manejo de las emergencias nutricionales en grandes poblaciones".

importante de los cereales y de los tubérculos. Son ante todo una fuente de calorías. Las grasas y los aceites constituyen la fuente más concentrada de calorías, pues su contenido calórico es más de dos veces mayor que el de los hidratos de carbono y el de las proteínas. En la mayor parte de los países pobres, la mayoría de las calorías se obtienen de los alimentos básicos, especialmente de los cereales; las grasas representan una proporción mucho menor. Las proteínas son sustancias que intervienen en la formación del cuerpo y son necesarias para el crecimiento y la reconstitución de los tejidos. Las proteínas se encuentran en los alimentos de origen animal, en los cereales y en las legumbres. Las vitaminas y los minerales son necesarios, aunque en cantidades pequeñas para el funcionamiento adecuado del organismo. Las vitaminas y los minerales, o una combinación de ambos, se encuentran, en cantidades variables, en todos los alimentos.

Consumo de calorías y proteínas

2 Si el consumo de calorías es insuficiente parte de las proteínas se gastará en producir energía en vez de utilizarse para el crecimiento o la recuperación del cuerpo; es decir, se utilizará de la misma forma que los hidratos de carbono y las grasas que son habitualmente mucho menos caros. El 20% como mínimo de las necesidades de calorías debe ser suministrada por las grasas y los aceites, los cuales mejoran considerablemente el sabor de la dieta y aumentan su contenido energético (lo cual es importante para los niños pequeños). Las necesidades energéticas varían mucho, incluso en los individuos normales y aumentan con la actividad física. Cuando la finalidad que se persigue es el restablecimiento de la salud, y no solamente la conservación de la misma, el tratamiento de

la desnutrición requiere un consumo mucho mayor de calorías y proteínas.

Alimentos y dietas

3. En la mayoría de los países ^{5/}, la mayor parte de las dietas contiene una cantidad suficiente de todos los elementos nutritivos necesarios para la buena salud de las personas, a condición de que la cantidad de alimentos ingeridos sea suficiente para satisfacer las necesidades energéticas de cada uno. Incluso a un niño que se encuentra en período de crecimiento, si goza de buena salud, le basta con que el 10% de sus calorías sean de origen proteínico. En la lista del cuadro 8-4 figuran los alimentos de mayor consumo.

Desnutrición proteino-energética (DPE)

4. La DPE constituye un problema en muchos países en vías de desarrollo, incluso en épocas normales. La mayoría de las veces afecta a los niños comprendidos entre los seis meses y los cinco años (especialmente en la época del destete). La DPE aguda suele producirse como consecuencia de un consumo insuficiente de alimentos acompañado de una infección. Los refugiados están especialmente expuestos a ella, y el personal del ACNUR debe ser capaz de reconocer la DPE aguda, cuyas tres variantes se describen a continuación. Véase también el Anexo 1.

5 El marasmo de nutrición es el resultado de una inanición prolongada. Su síntoma principal es una merma acusada de grasa y de músculo, que han sido utilizados para producir energía. El niño se encuentra muy delgado y puede tener aspecto de viejo y pliegues de piel colgante. Sin embargo, los niños afectados pueden parecer relativamente activos y alertas. El marasmo constituye la forma

^{5/} El apéndice núm. 7 de "Guía para las operaciones de socorro con víveres y medidas de protección de la salud en casos de desastre" facilita información acerca de los principios y alternativas aceptables para la dieta de los adultos en más de 100 países.

más frecuente de DPE en los casos de escasez prolongada de alimentos

6. El kwashiorkor se encuentra más frecuentemente en las regiones en las que la alimentación se compone principalmente de hidratos de carbono, por ejemplo de tubérculos y raíces como la yuca, aunque no se produce únicamente por una deficiencia proteínica sino también por otros muchos factores. El síntoma principal del kwashiorkor es el edema, que es una hinchazón que empieza habitualmente en las extremidades inferiores y que se extiende, en los casos más graves, hasta los brazos y la cara. Para que exista kwashiorkor es necesaria la presencia del edema, pero éste aparece también en otras enfermedades. En los casos de edema agudo el niño puede parecer "gordo", de modo que sus padres consideran que está bien alimentado. Entre los síntomas asocia-

dos con el kwashiorkor —aunque no siempre presentes— se encuentran los cambios en el cabello (el color se vuelve más claro, el pelo rizado se vuelve liso, y se desprende fácilmente con un ligero tirón) y cambios en la piel (la piel oscura se vuelve más clara en algunos lugares, puede caerse la piel, especialmente la de las piernas y pueden producirse ulceraciones). Los niños con kwashiorkor son generalmente apáticos, introvertidos, parecen desdichados y, a menudo, se niegan a comer. La anemia profunda es una complicación habitual del kwashiorkor.

7. El kwashiorkor marásmico es una forma mixta, con edema, que aparece en los niños que tienen también marasmo, y que puede o no mostrar los otros síntomas asociados con el kwashiorkor. En la práctica, estas formas mixtas son frecuentes.

8-4 Características de los alimentos básicos

Tipo de alimento	Contenido energético aproximado por 100 gr.	Contenido proteínico aproximado por 100 gr.	Vitaminas y minerales	Observaciones
1. Cereales en grano (arroz, maíz, sorgo, avena, etc.)	350 cal	8-12 gr	Contienen vitamina B y hierro, cuya cantidad se reduce, sin embargo, al moler el grano; es decir, cuanto más blanca sea la harina, mayor será la pérdida de vitaminas.	Son la fuente principal de calorías y de proteínas en la mayor parte de las dietas.
2. Legumbres/semillas oleaginosas (frijoles, arvejas, soja, cacahuetes, etc.)	350/500-700 cal Suministra calorías en forma condensada pero a un costo relativamente elevado, y requiere un almacenamiento cuidadoso	20-25 gr Algunas semillas contienen hasta 40% de proteínas p. ej. la soja.	Varias vitaminas del tipo B. La mayoría contiene cantidades considerables de hierro y de calcio.	Las legumbres son especialmente útiles cuando se consumen con cereales, ya que las proteínas de las unas y los otros se complementan entre sí.
3. Tubérculos y raíces (ñame, taro, mandioca, papa dulce, papa, etc.)	75-100 cal En forma de harina contiene 300-350 cal.	Contenido proteínico muy bajo.	Contenido variable pero generalmente bajo.	Por su volumen y bajo contenido proteínico no se recomiendan como alimentos básicos en las situaciones de urgencia.
4. Vegetales y frutas	Bajo contenido calórico	Bajo contenido proteínico.	Fuente importante de vitaminas. Cantidades variables de vitaminas B y C. Las hojas verde oscuro o de pigmentación amarilla o roja in-	

<p>5. Carne, leche y productos lácteos, huevos, etc.</p>	<p>150-550 cal Según el contenido de grasas.</p>	<p>Varía, por lo general entre 10 y 20 grs., excepto en el caso de la leche líquida, que contiene entre 3 y 6 grs.</p>	<p>Fuente importante de vitamina B La leche entera y los huevos son también una fuente importante de vitamina A. La leche y los huevos contienen cantidades significativas de calcio.</p>	<p>Suelen consumirse en cantidades muy pequeñas en tiempos normales. El cuerpo humano las asimila más fácilmente que las proteínas de origen vegetal. Por consiguiente son útiles en pequeñas cantidades para mejorar la calidad de la dieta y hacerla más apetitosa.</p>
<p>6. Pescado seco</p>	<p>300 cal</p>	<p>63 gr</p>	<p>Fuente importante de calcio y hierro. Contiene vitamina B.</p>	<p>Una fuente concentrada de proteínas para aquellos a quienes les guste. Por consiguiente, es necesario asegurarse de su aceptabilidad antes de utilizarlo.</p>
<p>7. Aceites y grasas</p>	<p>900 cal., es decir, la fuente más concentrada de calorías.</p>	<p>Nulo</p>	<p>Fuente rica en Vitamina A, con excepción del tocino y otras grasas animales y aceites vegetales.</p>	<p>Modo útil de aumentar el contenido energético sin aumentar el volumen de la dieta. Mejora el sabor y facilita la preparación de los alimentos.</p>



Bibliografía ^{1/}

Cameron M. Hofvander Y. (1976)	<u>Manual sobre alimentación de lactantes y niños pequeños</u> Tercera edición publicada en 1983. (Publicado también en inglés y en francés)	Grupo asesor sobre proteínas y calorías de las Naciones Unidas. FAO, segunda edición.
Centers for Disease Control (1981) (Gratcer O.L.)	<u>A Manual for the Basic Assessment of Nutritional Status in Potential Crisis</u> Edición provisional; edición revisada en 1983.	US Public Health Service
NU (1977)	<u>Guía para las operaciones de socorro con viveres y medidas de protección de la salud en caso de desastres.</u> (Publicada también en inglés y en francés)	Grupo asesor de las Naciones Unidas sobre proteínas y calorías.
OMS (1981)	<u>Guidelines for Training Community Health Workers in Nutrition</u> (Publicado también en francés)	Publicación en offset de la OMS núm. 59.
OMS (1981)	<u>Tratamiento de la desnutrición proteino-energética grave.</u> (Publicado también en inglés y en francés)	OMS
Peel S (1979)	<u>Selective Feeding Procedures.</u> Una guía sencilla para los responsables de los programas de alimentación. Versión revisada publicada en 1983.	OXFAM
Ravagopalan S Shaifman M (1974)	<u>Guía de medidas sanitarias simples para el control de las enfermedades entéricas</u> Contiene una sección sobre higiene alimentaria (Publicado también en árabe, francés e inglés)	OMS
Simmonds S Vaughan P Gunn S W. (1983)	<u>Refugee Community Health Care.</u> Guía completa sobre planificación, administración y prestación de servicios de salud a los refugiados.	Oxford University Press
Simmonds S. Gabaudan M. (1982)	<u>Refugee Camp Health Care Selected Annotated References.</u> Complemento del anterior.	Ross Institute Publicación núm. 14
de Ville de Goyet C. Seaman J. Geper U. (1978)	<u>El manejo de las emergencias nutricionales en grandes poblaciones</u> Obra esencial (Publicada también en inglés y en francés)	OMS

^{1/} Véase también la bibliografía del final del capítulo 7, de la que sólo algunos títulos se repiten aquí.

Evaluación rápida del estado de nutrición de los niños de corta edad
por el método de medición de la circunferencia del brazo

Explicación del principio

1. La medición de la circunferencia del brazo es un método adecuado para efectuar una evaluación rápida del estado de nutrición de los niños de corta edad. El método consiste en medir una parte del brazo cuya circunferencia no sufre, normalmente, variaciones significativas entre la edad de 1 año y 5 años, pero que adelgaza rápidamente como consecuencia de la desnutrición. Esta técnica no resulta adecuada para controlar el progreso individual de cada niño por separado.

2. Cuando se dispone de asesoramiento profesional, debe aprovecharse, por supuesto; pero esta evaluación pueden también llevarla a cabo personas que no tengan experiencia previa en cuestiones de nutrición, siempre y cuando sigan atentamente las directrices que figuran a continuación. Esta técnica permite, pues, a cualquier funcionario del ACNUR que se encuentre sobre el terreno, realizar una evaluación objetiva basada en datos objetivos, en lugar de limitarse a un informe subjetivo. Esto permite, a su vez, una respuesta mucho más eficaz.

Selección de los niños

3. Si la población refugiada es de 10 000 personas o menos, debe elegirse una muestra al azar de 200 niños como mínimo, de edad comprendida entre 1 año y 5 años. Esto puede hacerse yendo de casa en casa o reuniendo a todos los niños en un lugar y midiendo, por ejemplo, a uno de cada cinco. Si se utiliza el método de muestras por grupos (por ejemplo, tomando una muestra en diferentes secciones de un gran emplazamiento) debe medirse a un mínimo de 30 niños por cada grupo, con el fin de poder llevar a cabo una comparación entre las diferentes secciones. Es necesario tener cuidado de que los adultos no presenten únicamente niños enfermos por creer que la medición irá seguida de un tratamiento médico, ya que ello falseará los resultados. Una manera rápida, aunque imperfecta, de saber si los niños cuentan efectivamente entre 1 y 5 años, es comprobar si tienen más de seis dientes pero miden menos de 115 cm. de altura, es decir, que el niño llegue aproximadamente a la cintura de un adulto de estatura normal.

4. La evaluación debe situarse en su contexto: es preciso averiguar de dónde proceden los niños y el momento en que llegaron, y reseñar esa información, dado que el estado de un grupo determinado puede no reflejar el de la totalidad de la población.

Medición

5. Si no se dispone de cintas métricas hechas especialmente con este fin (que podrán obtenerse a través del CICR o de la Sede) se utilizará una tira delgada de plástico de 30 cm. aproximadamente de largo, en la que se marcarán claramente el punto 0 y luego los puntos correspondientes a 12 cm. y a 13.5 cm.

6. Antes de medir a un niño, debe comprobarse primero si presenta síntomas de edema (la hinchazón característica del kwashiorkor), presionando con el dedo en la parte delantera del pie durante tres segundos. Si se forma un hoyo, significa que el niño tiene edema y ya no es necesario medirlo, sino inscribirlo como aquejado de edema y gravemente desnutrido. (Véase en la página siguiente el modelo de informe sobre el examen del estado de nutrición).

7. Si el niño no tiene edema, se medirá la circunferencia de la parte central de su brazo izquierdo. La cinta debe rodear estrechamente (pero sin apretar) el brazo izquierdo, a mitad de camino entre el hombro y la punta del codo. El brazo debe colgar libremente.

Resultados

8. La clasificación del estado de nutrición puede hacerse en la forma indicada en el informe adjunto. El número de casos y el grado de desnutrición pueden calcularse como porcentajes de la muestra.

INFORME SOBRE EL EXAMEN DEL ESTADO DE NUTRICION

Método de la circunferencia del brazo

Distrito Emplazamiento Fecha

Número total de refugiados en el emplazamiento.

Número total de niños entre los cuales se ha tomado la muestra aleatoria. Método de muestreo

Nombre del agente examinador/Organización

Satisfactorio (A)	Desnutrición (B)	Desnutrición aguda (C)	
Más de 13,5 cm. (aproximadamente equivalente a más del 80% de la relación peso/estatura)	12-13,5 cm (aproximadamente equivalente al 70%-79% de la relación peso/estatura)	Menos de 12 cm (aproximadamente equivalente a menos de 70% de la relación peso/estatura)	Edema
(Regístrese únicamente el número de niños. Dado que este informe tiene sólo una finalidad estadística no es necesario conservar ningún otro dato sobre los niños medidos)			

Total de la muestra = A + B + C =

% de niños desnutridos = $\frac{(B + C) \times 100}{A + B + C}$ =

% de niños gravemente desnutridos = $\frac{C \times 100}{A + B + C}$ =

de los cuales % de casos con kawshiorokor = $\frac{\text{edema} \times 100}{C}$ =

Observaciones

.....

.....

.....

CAPITULO 9: EL AGUA

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
		<u>Resumen</u>	136
9.1	1 - 4	<u>Introducción</u>	137
9.2		<u>Evaluación y organización</u>	
	1 - 2	Generalidades	137
	3 - 4	Evaluación	138
	5 - 8	Personal y material necesarios	138
9.3		<u>Las necesidades</u>	
	1 - 8	Cantidad	140
	9 - 12	Calidad	141
9.4	1 - 7	<u>Respuesta inmediata</u>	142
9.5		<u>Las fuentes de abastecimiento de agua y su protección</u>	
	1 - 3	Generalidades	144
	4	Aguas de superficie	145
	5	Manantiales	145
	6 - 10	Otras aguas subterráneas	148
		Características de los pozos	149
	11 - 12	El agua de lluvia	148
	13	El agua de mar	151
	14	Sistemas de distribución municipales y privados	151
9.6		<u>Bombas, almacenamiento y distribución</u>	
	1 - 3	Generalidades	151
	4 - 6	Bombas	152
	7 - 9	Almacenamiento	152
	10 - 14	Distribución	153
9.7		<u>Tratamiento</u>	
	1	Los peligros	155
	2 - 11	Tratamiento (almacenamiento, filtros, métodos químicos, ebullición)	155
		<u>Bibliografía</u>	158

CAPITULO 9 EL AGUA

Necesidades

El agua es esencial para la vida y para la salud. A menudo, en las situaciones de emergencia no se dispone de agua en cantidad o calidad adecuadas, lo cual supone un grave riesgo para la salud.

Finalidad

Proporcionar suficiente agua potable a los refugiados y satisfacer las necesidades colectivas.

Principios de respuesta

- Buscar asesoramiento profesional, coordinar estrechamente las actividades con los servicios nacionales pertinentes y hacer participar a los refugiados.
- Asegurarse de que, cuando se lleve a cabo la selección y la planificación del emplazamiento, se tiene bien en cuenta el problema del abastecimiento de agua y coordinar la respuesta con las medidas de salud y de saneamiento del medio ambiente.
- Organizar una reserva de agua y prever una capacidad suplementaria de almacenamiento para hacer frente a las dificultades momentáneas y a las necesidades que puedan surgir como consecuencia de nuevas llegadas de refugiados.
- Tener en cuenta los cambios estacionales.
- Evitar, en la medida de lo posible, la necesidad de tratar el agua

Medidas concretas

- Realizar inmediatamente una evaluación correcta de las posibilidades de abastecimiento de agua en función de las necesidades.
 - Proteger contra la contaminación las fuentes de abastecimiento de agua existentes.
 - Aprovechar las fuentes de abastecimiento y organizar un sistema de almacenamiento y de distribución que proporcione una cantidad suficiente de agua potable, más una cierta reserva.
 - Verificar con regularidad la calidad del agua.
-

9.1 Introducción

1. El agua potable es esencial para la vida y para la salud. El hombre puede sobrevivir más tiempo sin comida que sin agua. Así pues, la provisión de agua exige una atención inmediata, desde el principio de una situación de emergencia con refugiados. La finalidad que se persigue es la de conseguir una disponibilidad de agua suficiente para permitir una distribución sin restricciones, y la de garantizar la potabilidad de la misma. Es preciso disponer de una capacidad adecuada de almacenamiento y de sistemas supletorios para todos los aspectos relacionados con el abastecimiento de agua, ya que los cortes en el suministro podrían resultar desastrosos. Para evitar la contaminación, todas las fuentes de agua utilizadas por los refugiados deben estar aisladas de los servicios de saneamiento y de otras fuentes de contaminación. Por regla general, tanto en éste como en otros campos las tecnologías más sencillas resultan las más adecuadas en las situaciones de emergencia con refugiados

2. Por regla general, la disponibilidad será el factor determinante en la organización del suministro de cantidades suficientes de agua potable. Es posible que haya que tomar medidas especiales para la extracción del agua, así como para su almacenamiento y distribución. Será necesario tomar ciertas medidas para proteger el agua de la contaminación y, en algunos casos, será también preciso someterla a un tratamiento para convertirla en agua potable. Debe garantizarse la potabilidad del agua a lo largo de todo su recorrido hasta que sea consumida en los alojamientos. En 9.1 se tratan los peligros que implica la ingestión de agua contaminada

3. Las mejoras en los sistemas existentes de abastecimiento de agua pueden llevar algún tiempo, especialmente cuando haya que perforar o cavar pozos. En muchas situaciones de emergencia con refugiados sólo se dispone al principio de aguas de superficie contaminadas (aguas estancadas, arroyos o ríos), en cuyo caso es preciso

tomar medidas inmediatas para impedir no sólo que la contaminación aumente, sino también para reducirla. Cuando sea evidente que las fuentes de abastecimiento de que se dispone resultan insuficientes, habrá que tomar las medidas necesarias para traer el agua por medio de camiones. Cuando no se puedan satisfacer ni las más elementales necesidades de agua potable con los recursos existentes en la zona, y se necesite tiempo para seguir explorando y para encontrar nuevas fuentes de abastecimiento, habrá que trasladar a los refugiados a un emplazamiento más adecuado. La figura 9-1 muestra algunas de estas consideraciones en forma de diagrama.

4. El agua y el saneamiento son objeto de dos capítulos diferentes. Sin embargo, los temas tratados en ambos son claramente interdependientes, y este capítulo debe leerse juntamente con el capítulo 10 sobre el saneamiento.

9.2 Evaluación y organización

- Es esencial llevar a cabo, con la participación de las autoridades gubernamentales, una evaluación inmediata y competente de las posibilidades locales de abastecimiento de agua.
- Es necesario contar con el asesoramiento de expertos, y es también sumamente importante el conocimiento de las condiciones locales.
- Debe hacerse participar a los refugiados, aprovechar los conocimientos especiales que posean y darles la formación necesaria para hacer funcionar el sistema y mantenerlo en buen estado.
- La tecnología y el equipo empleados deben ser sencillos, seguros, adecuados y conocidos en el país.

Generalidades

1. Es esencial realizar sobre el terreno una evaluación inmediata de las posibilidades

locales de abastecimiento de agua en comparación con las necesidades existentes. En esta evaluación deben participar los expertos gubernamentales en materia de aguas, tanto los de la administración central como los de la local. El conocimiento del terreno y de las condiciones locales es indispensable, y sólo debe recurrirse a expertos externos cuando sea totalmente necesario. Una gran afluencia de refugiados puede desbordar la capacidad del abastecimiento de agua con que cuenta la población local.

2. Es necesario proceder de inmediato a proteger de la contaminación las fuentes de abastecimiento disponibles. Es posible que al principio haya que racionar el agua, si ésta escasea, para garantizar la supervivencia de los más débiles y la equidad en la distribución al resto de los refugiados. El diseño, la puesta en marcha y el funcionamiento de un sistema de abastecimiento y distribución de agua debe estar estrechamente coordinado con la planificación y la distribución física del campamento, y con las medidas sanitarias relacionadas con el medio ambiente y en especial con el saneamiento.

Evaluación

3 Si bien la evaluación de las necesidades de agua no requieren conocimientos especiales, la evaluación de las posibilidades de abastecimiento sí lo requiere. Puede resultar útil establecer una distinción entre la detección de las fuentes de abastecimiento, por una parte, y su aprovechamiento y explotación, por otra. Las fuentes de abastecimiento de agua, y sus características, pueden ser descubiertas, según la situación, por la población local, por los propios refugiados, por la configuración del terreno (a menudo existen aguas subterráneas cerca de la superficie en las inmediaciones de los ríos y en los lugares bajos en general; a veces pueden detectarse también por una mayor abundancia de vegetación), por mapas y exploraciones de los recursos hidráulicos y por expertos nacionales y extranjeros (hidrólogos). También pueden ser útiles los zahoríes. Para la evaluación de los recursos hi-

dráulicos que han de servir de base a las decisiones sobre el sistema de abastecimiento y distribución en general, se requieren expertos en ingeniería hidráulica, en saneamiento (análisis, purificación) y, en algunos casos, en logística.

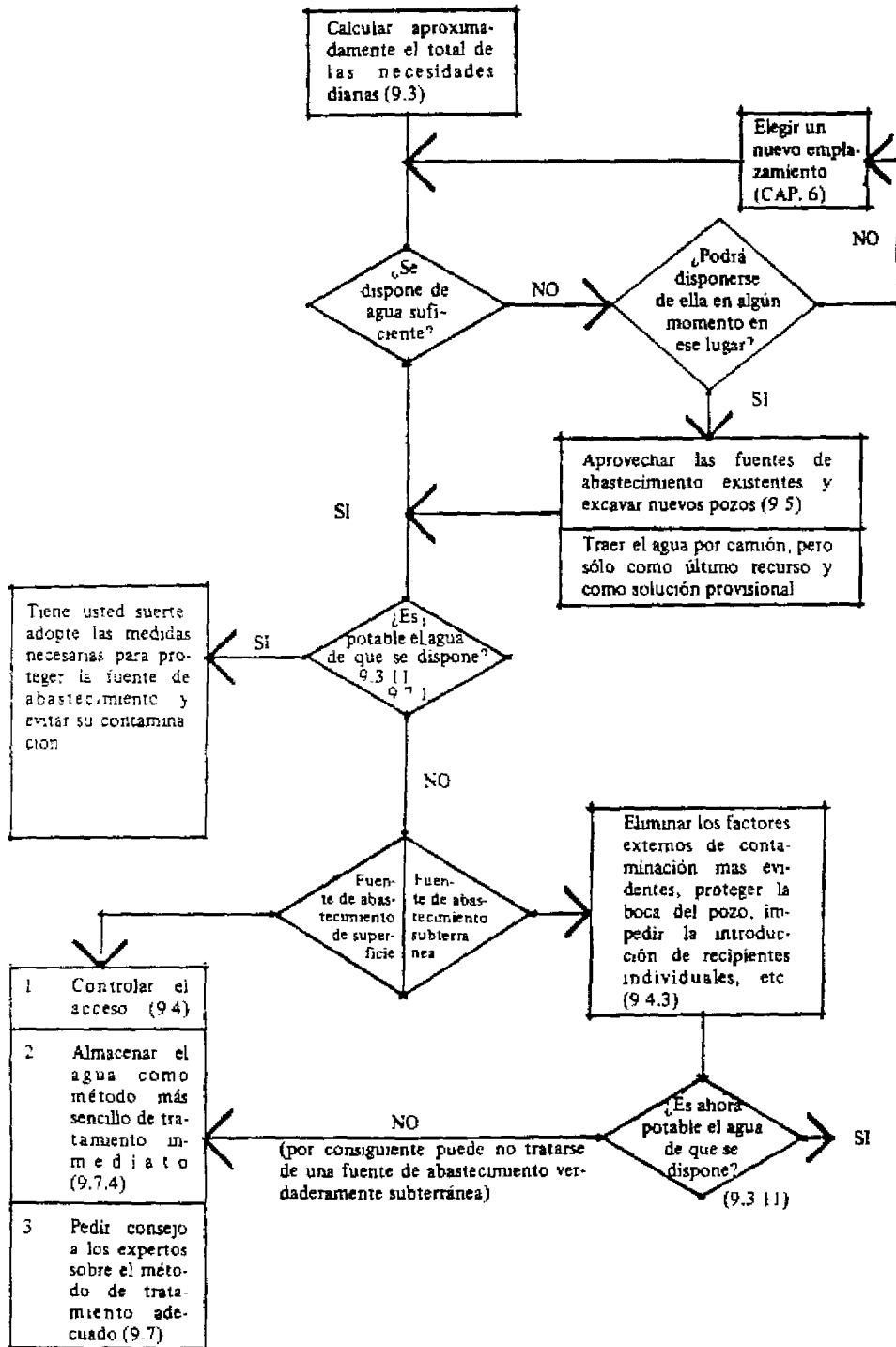
4. Es necesario también tener muy en cuenta los factores estacionales. Es posible que, durante la estación de las lluvias, pueda disponerse de agua suficiente, pero que ésta escasee enormemente en otra época del año. El conocimiento de las características locales será, pues, esencial.

Personal y material necesarios

5. Las mejores fuentes de información y de asesoramiento técnico son las locales, entre las que pueden contarse los departamentos del gobierno, tanto centrales como locales (por ejemplo, del interior, de obras públicas, de agricultura, de recursos hidráulicos), el sistema de las Naciones Unidas, especialmente el UNICEF, los programas de ayuda bilateral, las ONG, los asesores en cuestiones de ingeniería y los contratistas particulares. Cuando sea evidente que no bastará con los expertos locales, debe pedirse ayuda a la Sede sin demora. Si resulta necesario recurrir a la ayuda exterior, debe buscarse, siempre que sea posible, como apoyo a los expertos locales. Cuando haya que recurrir a la colaboración de extranjeros y tecnología mecanizada para instalar un sistema de abastecimiento y distribución de agua, habrá que asegurarse, antes de la partida de esos expertos, de que los refugiados y el personal local conoce el funcionamiento y el mantenimiento del mismo. Si esto no se hace así, hasta el mejor sistema se vendrá abajo

6 Puesto que el abastecimiento de agua potable es fundamental para la salud de la comunidad, y resulta imposible sin la comprensión y cooperación de sus miembros, el sistema deberá establecerse en colaboración con los refugiados, quienes, en la medida de lo posible, deberán ocuparse desde el principio de su funcionamiento. Es posible que

9-1 Consideraciones generales para el abastecimiento de agua en una situación de emergencia



los propios refugiados, sobre todo si proceden de un medio rural, posean ciertos conocimientos relacionados con esto. Por ejemplo, en algunas comunidades rurales hay personas especializadas en la perforación y mantenimiento de pozos: Otros quizá posean cierta práctica en el manejo de bombas sencillas o de motores corrientes de bombeo. Estos conocimientos deben aprovecharse al máximo en la planificación, instalación y funcionamiento del sistema hidráulico. En caso necesario, habrá que instruir a algunos refugiados que no tengan experiencia previa en este campo. Será también esencial proporcionarles cierta formación básica en salud pública, por ejemplo sobre la importancia de evitar la contaminación del agua por los excrementos, y sobre la utilización de recipientes limpios en sus alojamientos.

7. Aunque pueda resultar necesario un equipo especial para la exploración de nuevas fuentes subterráneas o para la purificación de las aguas de superficie, para la instalación de un sistema de abastecimiento y distribución de agua deben emplearse, en la medida de lo posible, materiales y equipo locales. Por regla general, es preferible utilizar una tecnología sencilla. Debe ser adecuada al país y basarse en la experiencia local. Cuando resulte indispensable utilizar bombas u otro equipamiento mecánico, es preciso, en la medida de lo posible, normalizar el material y que este resulte conocido a nivel local que se disponga de piezas de recambio y de combustible y que su mantenimiento resulte sencillo.

8. Es preciso comprobar cuidadosamente tanto los aspectos relacionados con la organización como los aspectos técnicos de todo el sistema de abastecimiento de aguas. También habrá que controlar la utilización del sistema y prevenir y evitar el derroche o la contaminación del agua, garantizar el mantenimiento, y reparar las averías técnicas rápidamente.

9.3. Las necesidades

Calcular por lo menos 15 litros por

persona y día, además de las necesidades colectivas y de una cantidad extra para el caso de que lleguen más refugiados.

- Para preservar la salud pública es preferible disponer de una gran cantidad de agua razonablemente pura que de una cantidad menor de agua muy pura.
- De todos modos, el agua tiene que ser potable. Deben analizarse las nuevas fuentes de abastecimiento antes de hacer uso de ellas, y repetir luego este análisis de forma periódica, así como inmediatamente después de la aparición de cualquier enfermedad que pudiese estar producida por la insalubridad del agua.

Cantidad

1. Las necesidades mínimas de agua variarán en cada situación y aumentarán notablemente con la temperatura ambiente y con el ejercicio físico. A título indicativo, es deseable contar con las siguientes cantidades de agua.

Personas:
De 15 a 20 litros por persona y día.

Centros sanitarios:
De 40 a 60 litros por paciente y día

Centros de alimentación.
De 20 a 30 litros por paciente y día.

Otros factores que hay que tener en cuenta a la hora de calcular las necesidades son el ganado, las instalaciones sanitarias, otros servicios colectivos y la irrigación. Cuanto más cómodo sea el abastecimiento, tanto mayor será el consumo.

2. La reducción de la cantidad de agua disponible para las personas afecta directamente a la salud de las mismas. Cuando disminuye la cantidad de agua suministrada, no se puede lavar la ropa, la higiene personal

se resiente, los utensilios de cocina no pueden limpiarse adecuadamente, los alimentos no pueden prepararse de modo conveniente y, finalmente, la ingestión directa resulta insuficiente para reponer el sudor eliminado por el cuerpo. La reducción se refleja en una mayor incidencia de parásitos, hongos y otras enfermedades de la piel, tales como infecciones oculares, diarreas y la deshidratación, a menudo fatal, asociada con ellas. Incluso aquellas personas que puedan haber vivido tradicionalmente con una cantidad de agua inferior a la que normalmente se recomienda, por ejemplo los nómadas, necesitarán una cantidad mayor en una comunidad de refugiados debido al hacinamiento y a otros factores ambientales.

3 Las necesidades de los servicios colectivos varían mucho, yendo por ejemplo de la cantidad de agua necesaria para tomar una píldora y para lavarse las manos hasta las grandes cantidades que se necesitan en un centro sanitario. Será imposible mantener los programas de alimentación suplementaria y terapéutica si no se cuenta con agua suficiente para la preparación de los alimentos y para la higiene básica.

4 La disponibilidad de agua será un factor determinante a la hora de decidirse por un sistema de saneamiento u otro. Por ejemplo una letrina de tanque de agua dispone de un depósito de una capacidad de 1.000 litros de agua al cual hay que añadir unos cinco litros por usuario y día para mantener el nivel del sifón; el equipo sanitario del Oxfam necesita hasta 3.000 litros por día para servir a 1.000 personas.

5 El ganado necesitará agua, pero deben tomarse precauciones para evitar que los animales contaminen o agoten los escasos recursos de agua. Las necesidades del ganado vacuno pueden calcularse en la práctica en unos 30 litros diarios por cabeza, y las del ganado menor, en unos 5 litros.

6 Los refugiados necesitarán también agua para regar sus propios cultivos. En las etapas iniciales de una situación de emergen-

cia es posible que sólo pueda disponerse de aguas de desecho, después de su uso doméstico. Esto puede bastar para los pequeños huertos. La irrigación a gran escala es una cuestión para expertos, y aquí no nos ocuparemos de ella, aunque, si es posible, habrá que localizar y reservar desde el principio las fuentes de suministro.

7. Es probable que el agua no sea de mucha utilidad en la lucha contra un gran incendio en un emplazamiento de refugiados, debido a que tanto la cantidad como la presión serán insuficientes.

8. Si es probable que lleguen más refugiados, los planes deben prever una capacidad suplementaria substancial, por encima de las necesidades del momento. Tal como se ha explicado en el capítulo 6, el agua es a menudo el factor determinante tanto en la selección como en la capacidad del emplazamiento.

Calidad

9 El tipo de agua debe ser aceptable para los refugiados y reunir al mismo tiempo las condiciones necesarias de salubridad. Si tiene un sabor y un aspecto aceptables, la beberán, y los principales peligros provendrán entonces de los organismos microbiológicos. Con todo, estas enfermedades transmitidas por el agua, no suelen ser un problema tan serio y de tanta amplitud como las que resultan de la falta de agua suficiente para la higiene personal, por ejemplo las infecciones de la piel y de los ojos, y las diarreas. Así pues, es preferible disponer de una gran cantidad de agua razonablemente potable que de una cantidad más pequeña de agua muy pura. La amenaza más grave para la salubridad del abastecimiento de agua es la contaminación causada por las heces, ya que una vez contaminada resulta difícil purificarla rápidamente en condiciones de emergencia. En la sección 9.7 se estudian las posibles medidas para su tratamiento.

10. Cuando escasee el agua potable, es posible que haya que recurrir a las aguas

salobres o incluso saladas, si se encuentran, para la higiene doméstica.

11. Las nuevas fuentes de abastecimiento de agua deben ser analizadas antes de hacer uso de ellas, y las ya existentes deben también analizarse periódicamente, e inmediatamente después de la aparición de una de las enfermedades típicas de transmisión por el agua. Los análisis más útiles son los que detectan e identifican las bacterias fecales corrientes, por ejemplo, las coliformes fecales, como la *Escherichia coli* o los estreptococos fecales. La presencia de cualquiera de estas bacterias indica que el agua ha sido contaminada por heces humanas o de otros animales de sangre caliente. El análisis que se lleve a cabo realmente, dependerá de cuál se acostumbre realizar en los laboratorios locales, así como de la experiencia de los técnicos sanitarios locales. Los análisis más ampliamente utilizados son los que detectan y enumeran las coliformes fecales. Las concentraciones de coliformes fecales suelen expresarse por cada 100 ml de agua. Los datos siguientes pueden servir como guía aproximada:

0-10	coliformes fecales/100 ml. = calidad aceptable
10-100	coliformes fecales/100 ml. = contaminada
100- 1.000	coliformes fecales/100 ml = muy contaminada
más de 1.000	coliformes fecales/100 ml. = gravemente contaminada

En los casos en que el agua se desinfecta por cloración (9.7.9.) resulta más fácil y adecuado anahzar la presencia de cloro libre que la de bacterias. La presencia de cloro libre en una proporción aproximada de 0.2 mg/l. en el punto de distribución señala que las bacterias han sido eliminadas casi con certeza y que el agua no puede estar muy contaminada por materias fecales u orgánicas de otro tipo.

12. También es preciso analizar periódicamente el agua contenida en los depósitos de almacenamiento y en los camiones cisterna. Naturalmente, el agua debe llegar en condiciones adecuadas de salubridad hasta el momento de su consumo o utilización en los alojamientos, y no sólo hasta el punto de distribución. Las medidas de higiene doméstica y de salud ambiental son importantes para proteger el agua desde el momento de su captación hasta el de su utilización.

9.4 Respuesta inmediata

En caso de no poder disponer a tiempo ni siquiera de la cantidad mínima de agua a partir de las fuentes locales de abastecimiento, los refugiados deben ser trasladados.

Cualquiera que sea la fuente de abastecimiento de agua, deben tomarse de inmediato las medidas necesarias para impedir su contaminación por excrementos.

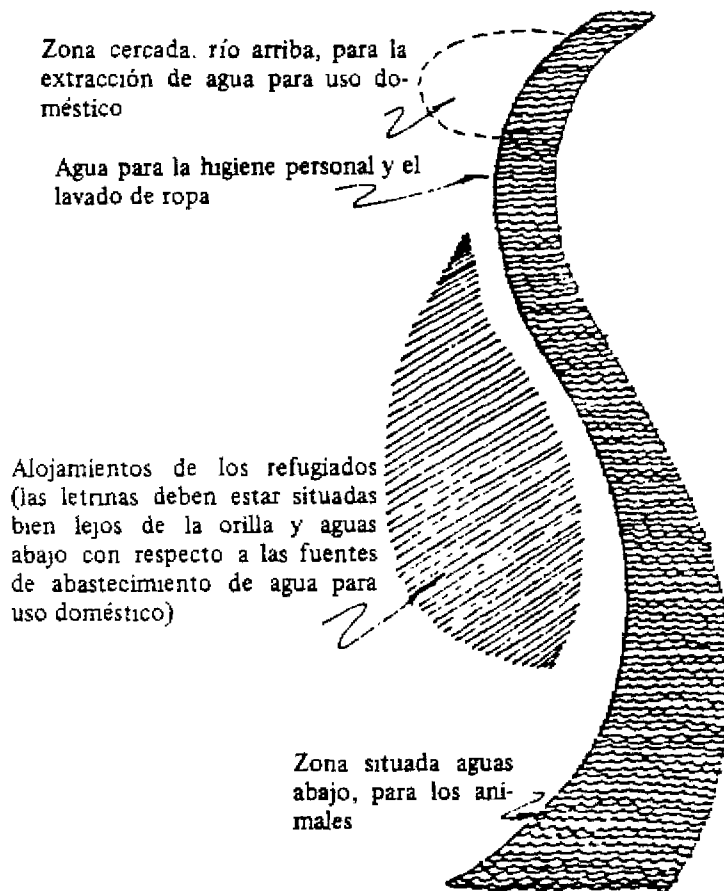
Debe organizarse un sistema de distribución que impida la contaminación de la fuente de abastecimiento y que garantice la distribución equitativa si no se cuenta con agua suficiente.

1. Es posible que haya que tomar medidas provisionales de emergencia mientras se instala el sistema permanente de suministros o en espera de trasladar a los refugiados a un emplazamiento más adecuado. Si el abastecimiento de agua de que se dispone en el lugar resulta insuficiente para satisfacer las necesidades mínimas de los refugiados, deben tomarse las medidas necesarias para traer el agua por medio de camiones. En caso de que esto no sea posible, los refugiados deben ser trasladados inmediatamente. A menudo, sin embargo, la cantidad de agua será suficiente para atender a las necesidades iniciales mínimas, pero el problema inmediato será su calidad: es probable que esté peligrosamente contaminada.

2. Los refugiados utilizarán o bien agua de superficie o, aunque con menos frecuencia, aguas subterráneas (de pozos o de manantiales), generalmente el agua que se encuentre más próxima a ellos, independientemente de su calidad. Es probable que la respuesta inmediata más adecuada sea una buena organización, que deberá establecerse de acuerdo con los jefes de la comunidad de refugiados. Cualquiera que sea la fuente de abastecimiento, deben tomarse medidas inmediatas para evitar la contaminación por excrementos. Si se trata de agua corriente, la toma de aguas debe hacerse aguas arriba y en

una zona especial que se habrá reservado para ello. Más abajo se asignará una zona para lavar y, finalmente, aguas abajo del emplazamiento, se permitirá beber al ganado (véase la figura 9-2). Es posible que haya que cercar algunas partes de la orilla del río y debe prestarse atención a los posibles peligros que pueda haber en el agua, como por ejemplo los cocodrilos.

3. En caso de que el agua se tome de un pozo o manantial, éstos tendrán que ser cercados, cubiertos y controlados. Debe evitarse que los refugiados extraigan agua con reci-



9-2 TOMA DE AGUA DE UN RIO

puentes individuales que puedan contaminar la fuente de abastecimiento. Cuando sea posible, deben tomarse inmediatamente las medidas necesarias para almacenar el agua y para distribuirla en puntos determinados alejados de la fuente de abastecimiento. Esto no sólo contribuirá a evitar la contaminación directa, sino que, además, el almacenamiento puede aumentar la potabilidad del agua.

4. Al mismo tiempo deben tomarse medidas para incrementar las cantidades proporcionadas por las fuentes de abastecimiento existentes, así como la eficacia del sistema de distribución.

5. Las familias necesitarán desde el principio poder llevar agua y almacenarla en sus alojamientos. Para ello es indispensable contar con recipientes adecuados (de 10 a 20 litros). A veces se dispone de recipientes vacíos de aceite para cocinar, pero en caso contrario habrá que suministrar baldes u otros recipientes semejantes. Estos deben mantenerse limpios.

6. Si las cantidades de agua de que se dispone de manera inmediata son insuficientes, será prioritario tomar medidas para racionar el agua y garantizar su distribución equitativa. El racionamiento es difícil de organizar. El primer paso consiste en controlar el acceso a las fuentes de abastecimiento estableciendo, si es necesario, una vigilancia permanente. La distribución incontrolada da lugar a abusos. Debe establecerse un horario de distribución para los diferentes sectores del emplazamiento. Los grupos vulnerables pueden necesitar medidas especiales. Debe hacerse todo lo necesario para aumentar la cantidad de agua disponible, de forma que el racionamiento estricto resulte innecesario.

7. Al mismo tiempo que se toman estas medidas debe elaborarse el plan que permita satisfacer del mejor modo posible las necesidades de agua a largo plazo, plan que debe ponerse en práctica a la mayor brevedad posible. Las secciones que siguen tratan de

los puntos principales que deben tenerse en cuenta a este respecto.

9.5 Las fuentes de abastecimiento de agua y su protección

El agua de lluvia, el agua subterránea de manantiales y pozos y el agua de los sistemas de abastecimiento municipales y privados suele ser de mejor calidad que el agua de superficie tomada de ríos, lagos o presas, y debe utilizarse siempre que sea posible.

Es fundamental la protección física de las fuentes de abastecimiento para evitar su contaminación.

Siempre que sea posible, deben evitarse las fuentes de abastecimiento que requieran tratamiento.

Antes de excavar un pozo debe pedirse asesoramiento a los expertos y conocer bien el medio local.

Las fuentes de abastecimiento y los equipos deben ser desinfectados tanto al entrar en funcionamiento como después de que hayan sido reparados.

Generalidades

1. Existen tres tipos principales de aguas dulces naturales: el agua de superficie (arroyos, ríos, lagos), el agua subterránea (que forma corrientes en el subsuelo o que emerge en los manantiales) y el agua de lluvia. Para escoger entre varias fuentes posibles de abastecimiento, en una situación de emergencia, hay que tener en cuenta los siguientes aspectos.

(1) la rapidez con la que pueda ponerse en servicio la fuente de abastecimiento;

(2) el volumen de agua que proporciona;

(3) la seguridad en el aprovisionamiento (teniendo en cuenta las variaciones

estacionales y, en caso necesario, los aspectos logísticos);

- (4) la pureza del agua, el riesgo de contaminación y la facilidad de tratamiento, si éste fuese necesario,
- (5) los derechos y el bienestar de la población local;
- (6) la sencillez de la tecnología y la facilidad de su mantenimiento;
- (7) el coste.

2 Deben tenerse en cuenta los sistemas y métodos que se utilizan ya en el lugar. Muchas veces la solución más sensata es adoptar una técnica de eficacia probada y bien conocida, combinada con las medidas necesarias para mejorar la protección contra la contaminación.

3 Además de las medidas de organización destinadas a la protección de la fuente de abastecimiento de agua, puede ser necesario algún tipo de tratamiento de ésta. No obstante, siempre que resulte posible deben evitarse las fuentes de abastecimiento que requieran tratamiento. La purificación del agua no potable, especialmente en zonas alejadas puede resultar difícil, y necesitar la supervisión de un experto para ser fiable. En los párrafos siguientes se dan informaciones de carácter general sobre las diferentes fuentes de abastecimiento de agua y se señala la probable necesidad de tratamiento de las mismas. El cuadro 9-3 muestra algunas de estas consideraciones

Aguas de superficie

4 El agua de los arroyos, los ríos, los estanques, los lagos, las presas y los embalses rara vez es pura, y es probable que su utilización directa haga necesarias ciertas medidas de tratamiento. el acceso directo a alguna de estas fuentes de abastecimiento puede también causar algunas dificultades con la población local. No obstante, cuando una de estas fuentes de abastecimiento tiene

agua a lo largo de todo el año, lo más probable es que la capa freática de las inmediaciones esté próxima a la superficie. Por lo general, es preferible utilizar esas aguas subterráneas, que ya habrán pasado por el filtro natural del suelo, en vez de utilizar directamente las aguas de superficie. Pueden utilizarse uno o más tipos de pozos que resulten adecuados. Si el suelo no es lo suficientemente poroso como para permitir la extracción de una cantidad suficiente de agua de los pozos, puede que no quede más opción que recurrir a las aguas de superficie. En tales circunstancias, probablemente resulte necesario realizar un tratamiento de emergencia, como el almacenamiento, la filtración por medio de arena o incluso la cloración. Si es inevitable utilizar las aguas de superficie, es esencial controlar los puntos de acceso, tal como se ha indicado en 9.4.2.

Manantiales

5. Los manantiales son las mejores fuentes de abastecimiento de agua subterránea. El agua de un manantial suele ser pura en su punto de origen, y puede conducirse hasta los puntos de distribución y de almacenamiento por medio de tuberías. Siempre que sea posible, la toma de aguas debe hacerse aguas arriba del emplazamiento. Sin embargo, debe tenerse mucho cuidado en identificar el auténtico manantial, ya que algunas veces lo que parece un manantial pueden ser aguas de superficie que se han filtrado al subsuelo a poca distancia de allí. Es esencial que el agua del manantial esté protegida contra la contaminación en su punto de origen mediante una estructura sencilla de ladrillos, mampostería o cemento, desde la cual el agua salga directamente por medio de una tubería hasta un aljibe o depósito. También debe tenerse cuidado en evitar la contaminación por encima del punto en que se realiza la toma de aguas. El abastecimiento de agua a partir de un manantial puede variar considerablemente de acuerdo con las estaciones y se encontrará en su punto mínimo a finales de la estación seca. Debe pedirse asesoramiento local.

Cuadro 9.3. Consideraciones de carácter general sobre las fuentes de abastecimiento de agua

Fuente de abastecimiento	Tratamiento 1/ (véase 9.7)	Extracción (véase 9.6)	Distribución (véase 9.6)	Observaciones
A. Lluvia	Innecesario	Sencilla: Puede recogerse de tejados adecuados	Recogida individual	Estacional, probablemente no baste para responder a la demanda total. Véase 9.5.11
<u>Agua subterránea</u>				
B. Manantiales	Innecesario	Sencilla: acceso controlado	Recogida individual o mediante depósitos de almacenamiento, puede hacerse también a través de un sistema de tuberías	El rendimiento puede variar según las estaciones
C. Pozo profundo (capa freática profunda, puede ser necesaria asistencia exterior. Es probable que cada pozo pueda abastecer a más personas que el tipo D)	Innecesario	Bomba manual si es posible, bomba de motor si es necesario	Como en el caso B	Véase el cuadro 9-4
D. Pozo poco profundo (capa freática poco profunda; es probable que los pozos sean numerosos, a menudo excavados por los propios refugiados)	Innecesario, si está bien situado, construido y mantenido	Bomba manual, o a mano con recipientes	Recogida individual	Como en el caso B

Aguas de superficie

E. Corriente (por ej arroyo, río)	A menudo necesario sedimentación/filtración/cloración	Acceso controlado (véase fig. 9-2) Bomba de motor para llevar el agua al lugar de tratamiento y almacenamiento	Como en el caso B	El rendimiento varía a menudo según las estaciones
F. Estancada (por ej. embalse, lago)	Casi siempre necesario: como en el caso E	Como en el caso E	Como en el caso B	Como en el caso E

1/ Una clasificación aproximada de las fuentes de abastecimiento por la calidad probable de su agua sería la siguiente: Juvia (contaminación poco probable), manantial, pozo perforado, pozo profundo, arroyo o río, lago, embalse (contaminación muy probable).



Otras aguas subterráneas

6. Si no pueden satisfacerse las necesidades de agua por medio de manantiales, la mejor opción será entonces extraer las aguas subterráneas mediante pozos tubulares, pozos cavados a mano o pozos perforados.

El agua subterránea, que se filtra naturalmente al pasar por el subsuelo, suele ser microbiológicamente pura. La elección del método de extracción dependerá en cada caso de las circunstancias, entre ellas de la profundidad de la capa freática, del rendimiento de la misma, de las condiciones del suelo y de la posibilidad de conseguir los expertos y el equipo necesario. El cuadro 9-4, de la página 149, indica alguna de las características básicas de los diferentes tipos de pozo.

7. Si no se dispone de un estudio adecuado del terreno que permita determinar cuáles son los recursos hidráulicos, si no se han llevado a cabo perforaciones previas o si no se cuenta con pruebas claras de que los pozos existentes en las inmediaciones resultan satisfactorios, no puede tenerse la seguridad de que los pozos nuevos que se excaven vayan a proporcionar la cantidad necesaria de agua ni de que ésta sea de la calidad adecuada. Por otra parte, esto puede resultar caro. Debe hacerse un estudio hidrogeológico antes de emprender un vasto programa de perforación. Muchas veces es preferible intentar mejorar un pozo ya existente, aunque su rendimiento no sea el adecuado, que excavar uno nuevo.

8. El rendimiento de un pozo depende de la formación geológica sobre la que está excavado, del perfil y del desnivel del terreno, del tipo de construcción y de la bomba. Todo pozo o perforación nueva debe ser llevado a su pleno rendimiento mediante un período inicial de bombeo rápido. Esto tiene como consecuencia la eliminación de pequeñas partículas del suelo, permitiendo así que el agua penetre más fácilmente en el pozo. Puede incrementarse el rendimiento del pozo aumentando sus dimensiones por debajo de

la capa freática, por ejemplo, en el caso de un pozo poco profundo, excavando una galería de infiltración a través de la corriente subterránea. Si los pozos están situados demasiado próximos unos a otros se reducirá su rendimiento.

9. Es preciso desinfectar los pozos, las perforaciones y las bombas inmediatamente después de su construcción, reparación o instalación, ya que durante las obras pueden haberse contaminado. Dos o tres baldes de agua con una solución de cloro al 0.2% serán un desinfectante adecuado. Las técnicas para ello aparecen descritas en los manuales técnicos.

10. Al igual que los manantiales, los pozos deben también ser protegidos de la contaminación. Deben estar situados en un punto en el que las aguas de superficie, y en especial las lluvias estacionales o las aguas de inundación, desagüen lejos de ellos. Deben estar situados más arriba de los servicios de saneamiento y de sus desagües y a una distancia mínima de 15 metros, preferiblemente a 30, de los mismos. Para evitar que el pozo se contamine, es imprescindible que disponga de una "cabeza" formada por un brocal y un escurridor que vaya a dar a una canaleta de desagüe. El muro del brocal no debe ser lo suficientemente ancho como para que una persona pueda ponerse de pie sobre él. Es preciso proporcionar a los refugiados un rodillo, una polea o un torno para que no tengan que asomarse al pozo. No debe permitirse en absoluto introducir en el pozo baldes individuales, y es esencial mantener en este punto un control y una vigilancia muy estrictos. Véase la figura 9-5. A medida que aumenta el número de personas que utilizan un pozo abierto, aumenta también el riesgo de contaminación y la dificultad de extraer una cantidad suficiente de agua mediante baldes. En ese caso, es preferible tapar el pozo y utilizar una bomba.

El agua de lluvia

11. Puede recogerse agua de lluvia razonablemente pura de los tejados de los edificios

Cuadro 9-4. Características de los pozos

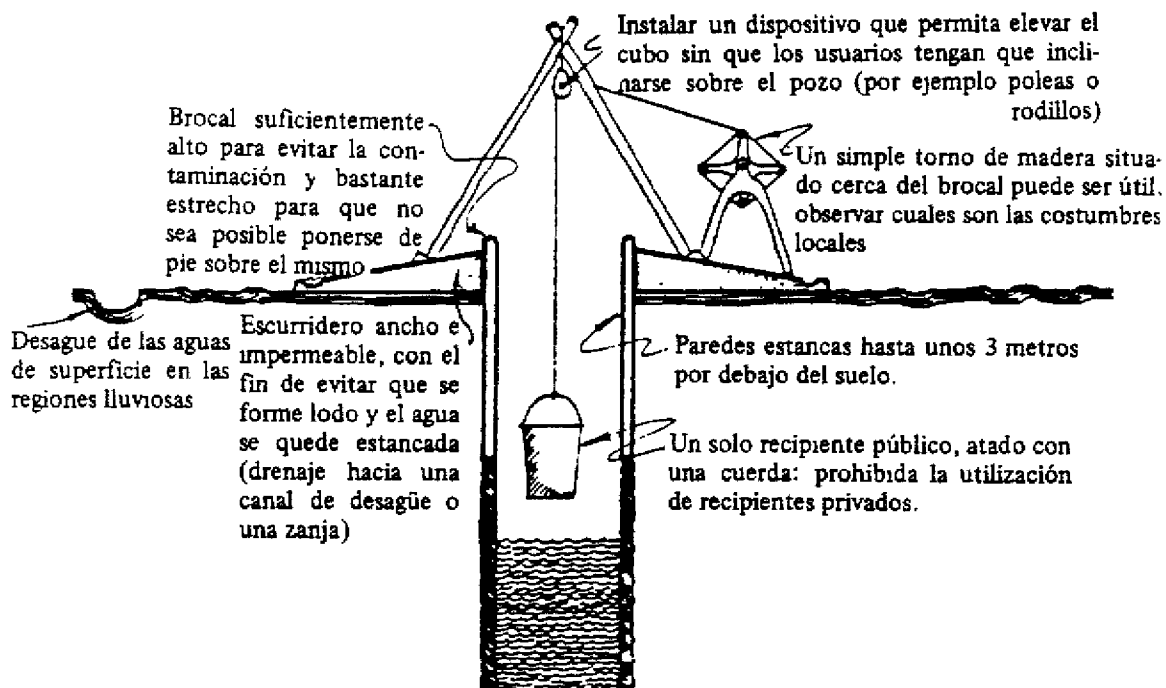
Tipo de pozo	Profundidad máxima aproximada	Técnica	Observaciones
1) Pozo tubular introducido a golpes de maza	10-15 metros	Sencilla: tubo especial que se introduce en el suelo a golpes de maza, puede introducirse en 1 ó 2 días	Pequeño; no puede introducirse en suelo de arcilla dura o rocoso; requiere un filtro especial "punta de pozo" en el extremo del tubo
2) Pozo tubular perforado	25 metros	Sencilla: agujero hecho a mano utilizando una barrena; puede perforarse en 2-3 días	Más ancho que el pozo tubular; puede ser necesario importar las barrenas, aunque a menudo pueden utilizarse los instrumentos de perforación disponibles a nivel local
3) Pozo excavado a mano	30-40 metros	Se necesitan obreros especializados, de lo contrario podría resultar peligroso. La rapidez depende de las características del suelo. Un equipo de 4 hombres puede necesitar incluso una semana para excavar hasta una profundidad de 10 metros	Suele ser la solución más adecuada, en particular cuando los refugiados están acostumbrados a excavar pozos de este tipo
4) Pozo tubular excavado por inyección	80 metros	Más difícil: es preciso inyectar agua por un orificio. El agua, al rebosar removerá y ablandará el suelo, permitiendo así introducir el tubo	Se necesita una cantidad considerable de agua para excavar y un equipo especial de perforación
5) Pozo perforado	Más de 100 metros	Equipo de perforación de grandes dimensiones	A más de 50 metros de profundidad, no pueden utilizarse las bombas manuales

o de los techos de las tiendas, siempre y cuando estos se encuentren limpios y resulten adecuados para ello. Este método sólo puede utilizarse como fuente principal de abastecimiento de agua en zonas que tengan un nivel de lluvias adecuado y seguro durante todo el año, y requiere también que los alojamientos resulten adecuados para ello y que tengan instalaciones para el almacenamiento. Por ello, no es generalmente una buena solución en las situaciones de emergencia con refugiados. Sin embargo, debe hacerse todo lo posible para recoger agua de lluvia, y debe fomentarse la utilización de sistemas sencillos de recogida, por ejemplo la utilización de vasijas de barro que se colocarán debajo de los tejados y canalones. Tras un largo período de sequía, debe dejarse correr la primera lluvia que caiga para que limpie el polvo acumulado, etc. La cantidad de agua que es posible recoger mediante este método se calcula del siguiente modo:

Un milímetro de precipitaciones anuales sobre un metro cuadrado de tejado proporcionará 0,8 litros por año, descontando la evaporación. Así pues, si el techo mide 5 x 8 metros y si el promedio de precipitaciones anuales es de 750 mm., la cantidad de agua que puede recogerse en un año equivaldrá a: $5 \times 8 \times 750 \times 0,8 = 24.000$ litros por año, es decir, un promedio de 66 litros por día (muchos días no habrá precipitaciones).

12. El agua de lluvia puede constituir un complemento útil para las necesidades generales, por ejemplo, la recogida especialmente para servicios colectivos tales como los centros sanitarios y de alimentación, para los cuales la salubridad del agua es de la mayor importancia. También debe tenerse en cuenta que durante la estación lluviosa hay grandes probabilidades de que el agua de superficie esté contaminada. Así pues, el agua de lluvia puede constituir una fuente de

9-5. Protección de un pozo abierto



abastecimiento de agua potable útil para el consumo individual en momentos en que las aguas de otro tipo son abundantes pero insalubres.

El agua de mar

13. El agua de mar puede utilizarse para casi todo, excepto para beber, reduciendo así las necesidades de agua dulce. En aquellos lugares en los que no existen fuentes adecuadas de abastecimiento de agua dulce, pero en los que el mar está próximo, la desalinización es una solución posible pero costosa. Ninguno de los dos métodos básicos —la destilación por medio del calor del sol o el empleo de modernas plantas de desalinización— podrá satisfacer, probablemente, las necesidades inmediatas de agua dulce en una situación de emergencia de gran magnitud, y por lo tanto deberá considerarse la posibilidad de instalar urgentemente a los refugiados en otro lugar.

Sistemas municipales y privados

14. Cabe la posibilidad de que los sistemas de abastecimiento de aguas, municipales y privados, existentes en las inmediaciones del emplazamiento de los refugiados —por ejemplo los pertenecientes a establecimientos industriales o agrícolas—, estén en condiciones de satisfacer parcial o totalmente las necesidades de agua durante la fase de emergencia. Es evidente que, si es posible, deben utilizarse tales sistemas, en vez de adoptar medidas innecesarias para crear otras fuentes de abastecimiento. Contando con la ayuda de expertos es posible que puedan aumentarse considerablemente el rendimiento y la calidad de esos sistemas.

9.6. Bombas, almacenamiento y distribución

A menudo se necesitarán bombas mecánicas. Debe pedirse asesoramiento a los expertos locales sobre qué es lo más adecuado, y debe tenerse en cuenta la necesidad de combustible, piezas

de recambio, y personal para la instalación.

- Es imprescindible contar con instalaciones de almacenamiento de agua.
- Los puntos de distribución deben estar a pocos minutos andando de los alojamientos de los usuarios.
- Es necesario ubicar cuidadosamente los puntos de distribución y rodearlos de un perímetro de protección.
- Lo más indicado para la distribución son las columnas reguladoras y los grifos, aunque también se estropean fácilmente. Debe calcularse un grifo por cada 200-250 refugiados.

1. Una vez que se ha puesto en marcha un dispositivo adecuado de abastecimiento, habrá que tomar las medidas necesarias para almacenar el agua y distribuirla de tal modo que se satisfagan las necesidades mínimas de una manera equitativa y estable.

2. En zonas sometidas a inundaciones estacionales, o en las que el nivel del río que sirve como fuente de abastecimiento varía notablemente, debe tenerse especial cuidado en elegir bien el lugar de emplazamiento de las bombas y de los sistemas de distribución, almacenamiento y tratamiento. Puede incluso ser necesario instalar una bomba sobre una balsa.

3. Existen dos formas básicas de extraer el agua a mano, valiéndose de baldes, o bien utilizando bombas. Un balde con una cuerda atada al pozo entraña un riesgo de contaminación muy bajo y resulta más seguro y más barato que cualquier bomba. Este sistema es preferible cuando pueden satisfacerse con él las necesidades de abastecimiento. Se ha insistido ya en la importancia de impedir que los refugiados metan sus propios recipientes directamente en la fuente de abastecimiento.

Bombas

4. Sin embargo, en una situación de emergencia de gran magnitud será necesario, generalmente, utilizar bombas, ya sea para subir el agua hasta su punto directo de distribución, o para trasladarla a los depósitos de almacenamiento u otros puntos de distribución. Todas las bombas tienen piezas móviles y requieren un mantenimiento regular. Es preciso contar con asesoramiento profesional, en particular de los expertos locales, a la hora de seleccionar el tipo de bombas a utilizar y de determinar el emplazamiento de las mismas. La bomba manual corriente puede elevar el agua unos 50 metros (el pistón se encuentra en un cilindro situado en el fondo del pozo). Estas bombas de desplazamiento positivo utilizan una tecnología muy sencilla, son relativamente fáciles de instalar y mantener y generalmente, son más seguras que las bombas de motor. La bomba manual es, con mucho, la solución más adecuada para reducir al mínimo la dependencia exterior de piezas de recambio y de combustible. Es muy probable que en los pueblos de los alrededores haya bombas manuales. No obstante, en una situación de emergencia se produce una repentina y marcada concentración de personas que hace necesario que las fuentes existentes de abastecimiento de agua rindan al máximo. En estos casos puede resultar indispensable utilizar bombas de motor, que proporcionan un rendimiento mucho mayor. De ser así, debe pedirse asesoramiento local. Para seleccionar el tipo de bomba, es indispensable tener en cuenta factores tales como el conocimiento que de ella se tenga a nivel local, el abastecimiento de combustible, la disponibilidad de piezas de recambio, la sencillez en el mantenimiento y sobre todo la fiabilidad del tipo de bomba elegida. Las bombas centrífugas de cebado automático suelen ser las más aconsejables cuando hay que elevar el agua a una altura considerable (hasta 100 metros) o bombearla a lo largo de una distancia considerable.

5. En algunas circunstancias puede ser

aconsejable utilizar bombas accionadas por paneles solares. Las de la presente generación son costosas si se tiene en cuenta su rendimiento, pero también son muy seguras y su funcionamiento no cuesta nada. La próxima generación de bombas solares resultará mucho más barata. Naturalmente, las bombas funcionarán mejor con luz solar directa, pero funcionarán también con cielo ligeramente nublado. Como indicación aproximada, puede decirse que una bomba solar accionada por paneles de 250 W hará subir 1-2 litros de agua por segundo de una profundidad de 6 metros en un día soleado. Así pues, una bomba solar podría ser una solución cuando resulta insuficiente el rendimiento de una bomba manual pero no es necesario utilizar una bomba mecánica.

6. La capacidad teórica que se requiere de una bomba depende de las posibilidades de almacenamiento y de la demanda probable, ya que ésta no es constante a lo largo de las 24 horas ni siquiera a lo largo de 12 horas. Debe contarse con una reserva para casos de avería y por si se producen nuevas llegadas de refugiados. El periodo diario mínimo durante el cual una bomba debe permanecer inactiva es el que se requiere para que el volumen de agua de la fuente de abastecimiento recupere su nivel anterior. Las bombas no deben funcionar por la noche. En un sistema de abastecimiento de cierta importancia debe tenerse siempre una bomba de reserva para cubrir las reparaciones y el mantenimiento de la otra.

Almacenamiento

7. Con casi todos los sistemas será necesario almacenar agua en depósitos cubiertos situados entre la fuente de abastecimiento y los puntos de distribución. Esto permitirá contar con una reserva esencial, puede facilitar enormemente la distribución, especialmente cuando el agua se bombea hasta depósitos elevados, y contribuye a purificar el agua (véase 9.7.4). En caso de contar con depósito de sedimentación, su capacidad debe ser equivalente, por sí sola, al consumo de un día, permitiendo así que la sedimen-

tación tenga lugar durante la noche. Todos los emplazamientos de refugiados deben contar, lo antes posible, con instalaciones destinadas a almacenar una reserva adecuada de agua. La magnitud de esta reserva dependerá, además del número de personas, de las características del sistema de abastecimiento de agua que se utilice en cada caso y, especialmente, de sus aspectos logísticos. La capacidad de los depósitos se calcula de la siguiente manera (deben emplearse las dimensiones internas y la altura del tubo de rebosamiento)

- (a) Depósitos rectangulares: longitud x anchura x altura (en metros) x 1 000 = capacidad en litros;
- (b) Depósitos cilíndricos: altura x radio² (en metros) x 3140 = capacidad en litros

8 En determinadas circunstancias, especialmente en las zonas con estaciones secas y lluviosas muy acusadas, y donde las fuentes alternativas de abastecimiento de agua son limitadas, puede optarse por construir un depósito de reserva para recoger agua con el fin de utilizarla durante la estación seca, a pesar de los riesgos de contaminación y de proliferación de mosquitos. Debe haber siempre un aljivadero de rebosamiento protegido contra la erosión. En las regiones más secas del mundo puede también estudiarse la instalación de depósitos de captación para recoger el agua de superficie. Para ello se excavan hoyos en el suelo con el fin de recoger y retener el agua que se desliza por los terrenos duros durante las grandes tormentas. Estos hoyos necesitan un revestimiento especial para retener el agua y, si es posible, deben cubrirse.

9 Es posible que se necesiten depósitos de superficie cuando la capa freática es muy alta y no hay otro modo de evitar la contaminación. Para el almacenamiento de agua, existen diversos tipos de depósitos hechos de goma de butilo y transportables por vía aérea, algunos de los cuales pueden suministrarse con un sistema completo de

distribución. En caso de que los recursos locales no pueden satisfacer esta necesidad, debe pedirse asesoramiento a la Sede.

Distribución

10 Los refugiados deben poder acceder con facilidad, aunque bajo control, a los puntos de distribución de agua. Lo ideal es que ningún alojamiento se encuentre a más de 100 metros, o a más de algunos minutos a pie, de un punto de distribución. La experiencia ha demostrado que cuando las personas tienen que traer el agua desde una distancia considerable, optan o bien por no traer agua suficiente para limitar las enfermedades debidas a la falta de una higiene correcta, o bien por traerla de fuentes de abastecimiento más próximas pero contaminadas. De ahí la importancia de disponer de ella con facilidad. La distribución del agua debe ser un factor importante a tener en cuenta a la hora de organizar la distribución física del emplazamiento. Los puntos de distribución no deben situarse en terreno bajo. La zona situada alrededor de los mismos debe cubrirse con piedras o con grava o protegerse con tablas, con una canal que permita un buen drenaje.

11 Según las condiciones locales, existen diversas maneras de distribuir el agua entre los usuarios. Debe evitarse que los consumidores puedan acceder a título individual y sin ningún control a las fuentes primarias de agua. Un sistema de distribución debe contar con un número suficiente de fuentes de abastecimiento o de tomas de agua, acorde con el volumen de población, a fin de que las personas no tengan que hacer largas colas para conseguirla. La equidad en la distribución del agua, cuando ésta escasee, es un punto de suma importancia. Cuando el agua escasee, los grupos vulnerables (los enfermos, los heridos, los gravemente desnutridos, los niños, las mujeres embarazadas y lactantes, y los incapacitados) deben tener la seguridad de poder contar con una cantidad de agua adecuada, pero la poca que quede debe repartirse de manera equitativa entre el resto de la población. Es preciso instar a los

9

refugiados a que asuman la responsabilidad de esa distribución equitativa, y controlar cuidadosamente el cumplimiento de las disposiciones adoptadas al respecto, con el fin de detectar y evitar los abusos. En algunas circunstancias, los contadores de agua han demostrado ser un medio barato y eficaz de detectar a las personas que cometen abusos y de reducir el consumo de agua de las mismas.

12. El método más adecuado para distribuir el agua a grandes poblaciones dependerá de diversas variables en cada situación concreta, por ejemplo del tipo, número y ubicación de las fuentes principales de abastecimiento y de los materiales, equipo y expertos disponibles. Entre la fuente de abastecimiento —o entre el almacenamiento— y el punto de distribución, el agua para uso doméstico sólo debe circular por tuberías, con el fin de proteger su calidad. Estas tuberías deben ser herméticas, ya que si pierden agua, absorberán elementos contaminantes cuando la presión disminuya o cuando haya una interrupción en el funcionamiento del sistema. Las tuberías pueden ser de plástico, metal, cemento o bambú. El bambú es probable que resulte poco adecuado en la mayoría de las situaciones de emergencia, mientras que las tuberías de polietileno suelen ser las más baratas y las más fáciles de colocar. Las tuberías de polietileno pueden conseguirse en forma de tubos flexibles enrollados, y también de tubos rígidos, generalmente de 3 m de longitud. Las tuberías deben ir bajo tierra para su protección y las diferentes secciones del sistema deben ir provistas de llaves de paso.

13. En los puntos de distribución, es aconsejable utilizar, siempre que sea posible, columnas de alimentación y grifos de pulsador. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los grifos se rompen fácilmente y, por lo tanto, hay que tener repuestos. En los casos en que se dispone de unos recursos de agua limitados, y el asentamiento cuenta con una población numerosa, la única solución eficaz puede ser cerrar con cadenas las válvulas de

los puntos de distribución. Debe haber un grifo por cada 200-250 refugiados. Cuanto mayor sea el número de personas que utilice una misma fuente o punto de distribución, tanto mayor será el riesgo de contaminación y de averías. Cualquiera que sea el sistema de distribución final, debe ser cuidadosamente controlado y supervisado; a veces es necesario utilizar vigilantes.

14. La comunidad generará, naturalmente, cierta cantidad de aguas de desecho, tanto en los servicios individuales como en los colectivos. Debe evitarse que las mismas se conviertan en un peligro para la salud pública pero también pueden reciclarse y aprovecharse, por ejemplo para el ganado, para regar los huertos o para las cisternas de las letrinas.

9.7. Tratamiento

- Todos los métodos para tratar el agua requieren ciertos conocimientos técnicos, y una atención y un mantenimiento regulares.
- La amenaza más grave para la salubridad de un sistema de abastecimiento de agua es la contaminación por heces.
- El método más sencillo para mejorar la calidad del agua es cubrir los depósitos de almacenamiento.
- La filtración por arena es un método eficaz para el tratamiento del agua.
- En general, la desinfección química para el tratamiento de grandes cantidades de agua sólo resulta recomendable en caso de que el almacenamiento y la filtración por arena no sean suficientes.
- Las tabletas para la depuración química del agua y la ebullición de la misma no suelen ser adecuadas para el tratamiento de grandes cantidades de agua.

Los peligros

1. El agua puede contener agentes patógenos, especialmente ciertos virus, bacterias, quistes de protozoos y huevos de gusanos que se transmiten de las heces a la boca. La contaminación del agua por las heces humanas constituye el mayor peligro, aunque las heces animales presentes en el agua pueden también transmitir enfermedades. La contaminación del agua por la orina sólo es una amenaza importante en aquellas zonas donde la esquistosomiasis urinaria (*Schistosoma haematobium*) es endémica. El mayor riesgo relacionado con la contaminación del agua para beber es, con mucho, la aparición de diarreas, disenterías y hepatitis infecciosas (hepatitis A). Las diarreas y disenterías son causadas por diversos virus, bacterias y protozoos. La cantidad de virus y protozoos presentes en el agua disminuye siempre con el tiempo y, cuando las temperaturas son altas, disminuye con gran rapidez. Lo mismo ocurre con las bacterias, pero, en circunstancias excepcionales, éstas pueden multiplicarse en las aguas contaminadas. Generalmente, la cantidad de virus y protozoos necesarios para causar una infección es muy baja, mientras que la cantidad de bacterias necesarias para producir una infección intestinal puede ser grande.

Tratamiento

2. Se ha hecho ya hincapié en lo importante que es tratar de encontrar una fuente de abastecimiento que no necesite tratamiento. En caso de que sea necesario tratar el agua, debe hacerse en la medida mínima indispensable para estar seguro de que resulta aceptablemente potable, utilizando una tecnología apropiada y un método fiable. Quienes mejor pueden determinar como debe tratarse el agua en grandes cantidades son los expertos y, siempre que sea posible, debe pedirse asesoramiento a un ingeniero. Sin embargo, pueden tomarse medidas prácticas y sencillas aún antes de contar con esa ayuda. En los manuales técnicos se dan

explicaciones completas sobre los distintos tipos de tratamiento; más adelante pueden encontrarse resumidos los principales de estos sistemas. Todos los métodos requieren una atención y un mantenimiento regulares.

3. Además de las medidas físicas para proteger el agua en su punto de origen, y de la desinfección inicial de pozos y perforaciones (generalmente por medio de cloro), existen cuatro métodos básicos para el tratamiento del agua: el almacenamiento, la filtración, la desinfección química y la ebullición, que pueden usarse por separado o combinándolos unos con otros.

4. Dejando que el agua repose en contenedores, tanques o depósitos se mejora su calidad. El almacenamiento hace que mueran algunos agentes patógenos y permite que se posen las partículas pesadas que se encuentran en suspensión (sedimentación). Cuando, en una situación de emergencia, no pueda considerarse que el agua disponible es potable, la primera medida lógica que habrá que adoptar será conseguir de inmediato la máxima capacidad posible de almacenamiento. El almacenamiento, durante un período de 12 a 24 horas, de aguas de superficie no tratadas, producirá ya una mejora considerable en su calidad. Cuanto más prolongado sea el período de almacenamiento, y cuanto más alta sea la temperatura, mayor será esa mejora. La clarificación del agua turbia puede acelerarse de manera muy considerable agregando sulfato de aluminio. A menudo se utiliza un sistema de dos depósitos, el primero de los cuales es el depósito de sedimentación, mientras que el segundo almacena el agua ya aclarada. En caso de ser necesario un tratamiento, éste puede llevarse a cabo en el segundo depósito y, si es preciso, puede utilizarse un tercero para almacenarla. Mientras que el agua clara puede necesitar simplemente una cloración, el agua turbia de superficie necesitará, generalmente, un proceso de sedimentación, de filtración, o ambos, antes de proceder a su desinfección química, pero aún así es posible que se necesiten dosis mayores de cloro.

5 Habrá que tener sumo cuidado en evitar la contaminación del agua almacenada. Los depósitos de almacenamiento deben estar siempre cubiertos, ya que los riesgos de contaminación de los depósitos abiertos superan a las ventajas de la exposición directa del sol. La zona de almacenamiento deberá estar vallada y, en caso necesario, vigilada, para evitar que los niños jueguen o naden en el agua.

6. El almacenamiento prolongado puede contribuir a controlar la esquistosomiasis (bilharziasis), ya que los parásitos que la transmiten mueren si no consiguen introducirse en el caracol de agua dulce en las 24 horas siguientes a su evacuación en las heces de las personas infectadas, o si no consiguen introducirse en un huésped humano o animal antes de transcurridas 48 horas de haber abandonado a los caracoles infectados. Así pues, un almacenamiento de dos días constituirá una barrera eficaz contra la transmisión de la enfermedad, siempre y cuando los caracoles no entren en el depósito.

7. La filtración por arena puede constituir un método eficaz de tratamiento. Un buen filtro lento de arena actúa de dos maneras: el agua al pasar por la arena, filtra las sustancias sólidas que lleva en suspensión y, lo que es más importante, en la superficie del lecho de arena se forma una capa muy fina pero muy activa de algas, plancton, bacterias y otros organismos vivos. Esto es lo que se ha dado en llamar la "schmutzdecke" en la que los microorganismos descomponen la materia orgánica. La rapidez de la filtración depende de la extensión y de la profundidad de la capa de arena, del tipo de arena utilizado, y también de la presión del agua. El grosor de la arena que se suele utilizar varía entre 0,3 y 1 mm. Siempre y cuando la filtración sea suficientemente lenta, la calidad del agua así tratada será muy buena.

8 Los distintos tipos de filtros de arena aparecen descritos en los manuales técnicos. Si se dispone de bidones y de arena, puede improvisarse un filtro con un bidón lleno de

arena. Este filtro puede ser un buen modo de obtener rápidamente cantidades limitadas de agua potable, por ejemplo para los centros sanitarios. El agua pasa a través de la arena colocada sobre una capa de grava de 5 cm; así, se obtendrán, como máximo, 60 litros de agua por hora con un bidón de 200 litros. En caso de utilizar un grifo, basta con agregar por la parte superior una cantidad de agua sin filtrar equivalente a la cantidad extraída. Otros tipos de filtros de arena son el filtro de arena horizontal y el filtro de lecho de río (que sólo resulta adecuado cuando el lecho es permeable). Estos pueden utilizarse para tratar grandes cantidades de agua, pero es probable que resulten más difíciles de instalar con rapidez y de modo eficaz. En el caso de que la fuente de abastecimiento de agua sea un río, una posible medida intermedia será excavar un pozo cerca de la orilla. El agua así obtenida será agua de río, pero filtrada a través del lecho y de la orilla.

9. Por regla general, la desinfección química como método de tratamiento de grandes cantidades de agua, sólo se recomienda en situaciones en las que el almacenamiento, la filtración, o ambos métodos juntos, resultan insuficientes. No obstante, al principio será necesario recurrir a este método para purificar los pozos, los filtros de arena, las bombas y los sistemas de conducción del agua. Para ello pueden utilizarse el yodo o diversos compuestos de cloro; el cloro se utiliza con más frecuencia, es más barato y, a menudo, se consigue con mayor facilidad. Por regla general, el compuesto de cloro más adecuado en las situaciones de emergencia con refugiados, es el hipoclorito de calcio en polvo. Los métodos de cloración aparecen descritos en los manuales técnicos. Para la cloración de grandes cantidades de agua es indispensable el asesoramiento de personal especializado. Todos los sistemas necesitan una atención regular y casi no servirán para nada si no son totalmente fiables. La cloración debe efectuarse después de la sedimentación o la filtración. Para que surta efecto, es necesario que transcurran como mínimo treinta minutos.

10. Habrá que llevar a cabo un control estricto de cualquier operación de desinfección química y, sobre todo, deberá analizarse el agua después de cada desinfección y antes de su distribución, para comprobar la cantidad de residuos químicos que todavía contiene. Después de la cloración deben quedar en el agua, por lo menos, 0,2 partes de "cloro activo libre" por millón, es decir, cloro suficiente para matar las bacterias. La cantidad de cloro necesaria para conseguir esto suele ser una indicación aproximada del nivel de contaminación. Si la cantidad de "cloro activo libre" sobrepasa claramente las 0,5 partes por millón, es posible que las personas se nieguen a beber el agua ya que el exceso de cloro le da un sabor desagradable y producirá un efecto contrario al deseado si la gente prefiere beber agua no tratada. Existen también tabletas de cloro y yodo para purificar el agua, pero rara vez resultan adecuadas como método de tratamiento del agua para grupos muy numerosos de personas. Si pueden utilizarse en los centros sanitarios o en los de alimentación suplementaria.

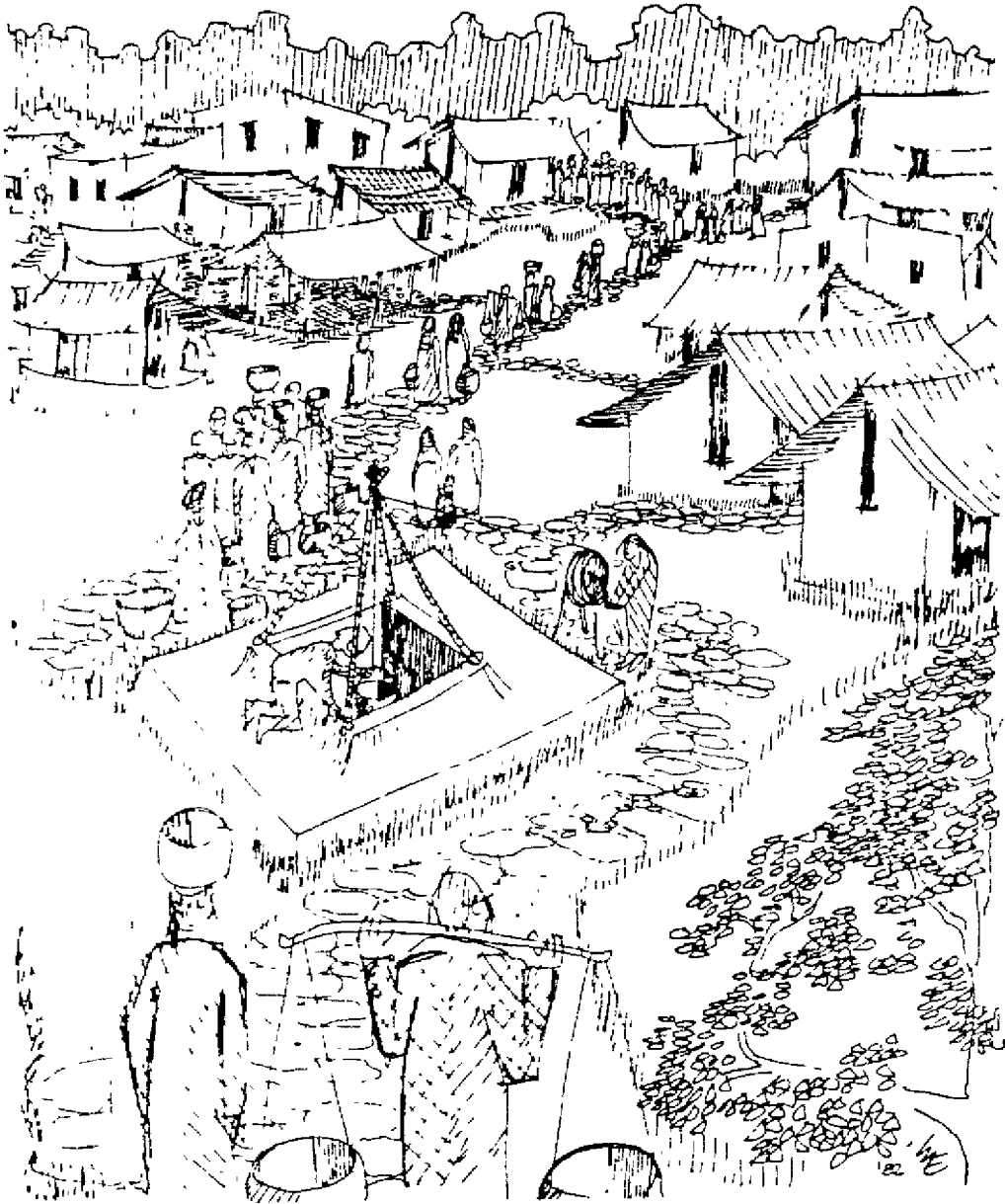
11. La ebullición es el método más seguro de esterilización del agua, y en lugares de baja altitud basta llevar el agua al punto de ebullición para destruir todos los agentes patógenos que pueden transmitirse por medio del agua de beber. Sin embargo, la ebullición debe prolongarse un minuto por cada 1.000 metros de altitud sobre el nivel del mar, ya que la temperatura de ebullición disminuye con la altitud. A menudo se recomienda una ebullición constante y prolongada, pero no es necesaria para destruir los agentes patógenos transmitidos por vía feco-oral; eso significará un gasto excesivo de combustible y aumentará la concentración de nitratos en el agua. El agua con una elevada concentración de nitratos es peligrosa para los niños de corta edad. Es posible que, a largo plazo, el abastecimiento de combustible doméstico resulte el factor determinante, ya que para hervir un litro de agua se requiere aproximadamente 1 kg de leña. No obstante, si los refugiados están habituados a hervir el agua y pueden seguir haciéndolo, se les debe instar a ello, ya que esto puede hacer que, al menos al principio, resulte menos urgente el llevar a cabo otro tipo de tratamientos.

Bibliografía (1)

Banco Mundial	<u>Appropriate Technology for Water Supply and Sanitation.</u> Serie de 12 volúmenes. El volumen 12: <u>Low-cost Water Distribution – A Field Manual</u> (1982) es especialmente útil.	Banco Mundial
Cairncross S. Feachem R. (1983)	<u>Environmental Health Engineering in the Tropics An Introductory Text.</u> Una introducción, abundantemente ilustrada, a los principios y prácticas sanitarias en un medio tropical	Wiley, John
Cairncross S. Feachem R. (1978)	<u>Small Water Supplies</u> Una presentación clara con diagramas sencillos y consejos prácticos	Ross Bulletin Núm 10
FAO (1977) (Koegel R G.)	<u>Self-help Wells</u> Análisis ilustrado de los métodos sencillos de perforación y excavación en el que se hace hincapié en la utilización de los recursos locales (Publicado también en árabe)	FAO Irrigation and Drainage Paper Núm. 3
Howard J (1979)	<u>Safe Drinking Water</u> Información sobre los métodos de tratamiento	Oxfam Technical Guide
OMS (1971)	<u>Normas internacionales para el agua potable.</u> Tercera edición (publicada también en inglés y en francés), substituida por <u>Guidelines for Drinking Water Quality</u> en 3 volúmenes, el tercero de los cuales <u>Surveillance of Rural Community Water Supplies</u> , publicado en 1983, es especialmente útil.	OMS

(1) Véanse asimismo las bibliografías de los capítulos 7 y 10, de la que sólo algunos títulos se repiten aquí.

- | | | |
|---|--|--|
| Pacey A. (1980) | <u>Hand-pump Maintenance in the context of community well projects</u> | Oxfam/Intermediate Technology Publications Ltd |
| Rajagopalan S.
Shiffman M.
(1974) | <u>Guía de medidas sanitarias simples para el control de enfermedades entéricas</u>
Trata del abastecimiento de agua y de todos los aspectos del saneamiento incluida la higiene alimentaria (publicado también en árabe, francés e inglés) | OMS |



CAPITULO 10: SANEAMIENTO Y SERVICIOS CONEXOS

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>	<u>Indice</u>	<u>Página</u>
		<u>Resumen</u>	162
10.1	1 - 4	<u>Introducción</u>	163
10.2	1 - 7	<u>Organización</u>	163
10.3		<u>Eliminación de los excrementos</u>	
	1 - 7	Generalidades	166
	8 - 11	Medidas inmediatas	167
	12 - 14	Opciones a largo plazo	168
	15 - 16	Selección del sistema: consideraciones básicas	168
	17 - 25	Consideraciones específicas	169
10.4		<u>Tipos de letrina</u>	
	1 - 9	Sistemas secos (letrinas de zanja, de pozo, de agujero perforado, de conversión en abono)	170
	10 - 13	Sistemas de eliminación por agua (letrinas de sifón, de tanque de agua, equipo Oxfam)	173
10.5	1 - 6	<u>Aguas residuales, basura y polvo</u>	175
10.6	1 - 5	<u>La lucha contra los insectos y los roedores</u>	177
10.7	1 - 3	<u>Incendios</u>	178
10.8	1 - 3	<u>Recogida de los cadáveres</u>	179
		<u>Bibliografía</u>	181

CAPITULO 10: SANEAMIENTO Y SERVICIOS CONEXOS

Necesidades

La desorganización social, el hacinamiento y la falta de servicios sanitarios que caracterizan a las situaciones de emergencia con refugiados pueden conducir rápidamente a situaciones peligrosas o perjudiciales para la salud, a menos que se adopten las medidas oportunas para remediarlas.

Finalidad

Evitar la propagación de las enfermedades y crear un medio ambiente seguro para los refugiados.

Principios de respuesta

- La cooperación de los refugiados es esencial para el éxito de los programas, los cuales deben establecerse con ellos y, en la medida de lo posible, ser ejecutados por ellos. Las medidas que se adopten tienen que ser culturalmente aceptables para los refugiados
- Es necesario contar con el asesoramiento de un especialista en salud pública que tenga experiencia y que conozca la zona y la situación local.
- Es mejor instalar rápidamente un sistema básico de eliminación de desechos humanos que esperar a instalar más tarde un sistema más perfeccionado
- Deben utilizarse las técnicas más sencillas posibles
- La asignación de una letrina apropiada a cada familia particular es la mejor garantía del adecuado mantenimiento y la correcta utilización de la misma
- Es necesario coordinar todas estas medidas con las de otros programas de salud pública

Medidas concretas

- Fijar unos lugares específicos para la defecación e impedir la contaminación de los suministros de agua
 - Establecer un sistema apropiado para la eliminación de los excrementos.
 - Establecer servicios eficaces para la eliminación de las basuras y de las aguas residuales, para la lucha contra los insectos y los roedores, la recogida de los cadáveres, de lucha contra el polvo allí donde sea precisa y para la prevención y la lucha contra los incendios.
 - Establecer un sistema de inspección y de información para todos los servicios ambientales y de saneamiento, vinculado a la inspección sanitaria.
 - Proporcionar una determinada educación en materia de saneamiento y servicios ambientales, como parte de la educación general sobre salud pública.
-

10.1 Introducción

1 La desorganización, y la aglomeración de personas acostumbradas a vivir con más espacio y en mejores condiciones, hacen que unas medidas adecuadas de saneamiento tengan una importancia capital. Los refugiados ya no cuentan con las comodidades a las que estaban acostumbrados, a menudo carecen de los servicios básicos y quizá tengan que cambiar sus hábitos de vida. En estas condiciones, la eliminación indiscriminada de desechos de origen humano y de otro tipo plantea una amenaza considerable para la salud de las personas, de las familias y, en último término, de toda la comunidad.

2. Generalmente se considera que el saneamiento ambiental abarca los siguientes aspectos: el abastecimiento de agua potable; la eliminación de los excrementos humanos, de las aguas residuales y de las basuras; la lucha contra los insectos y los roedores; la manipulación de los alimentos con las debidas garantías de higiene y el sistema de desagüe del emplazamiento. Todos estos servicios, así como la prestación de cuidados sanitarios, están estrechamente interrelacionados y deben considerarse en conjunto. En particular, este capítulo debe leerse teniendo presente el contenido del capítulo 9 que trata sobre el agua.

3 La clave para reducir los riesgos sanitarios consiste en establecer un sistema aceptable y práctico de eliminación de los excrementos humanos. Este sistema debe organizarse de acuerdo con los refugiados, debe resultar culturalmente adecuado, aun cuando las circunstancias hagan necesario apartarse algo de las prácticas tradicionales. Es posible que se haga necesario un plan especial de educación sanitaria, y el sistema debe reunir las condiciones necesarias para que los refugiados lo utilicen realmente.

4. Son además los propios refugiados quienes, en la medida de lo posible, deben hacerse cargo del funcionamiento de los servicios. No obstante, será necesario ejercer algún tipo de control, puesto que la efica-

cia de los servicios dependerá, en gran medida, de que el mantenimiento y la revisión de los mismos se lleven a cabo con regularidad y minuciosidad.

10.2 Organización

Al elegir el emplazamiento, y cuando se organice la distribución física del mismo, deben tenerse muy en cuenta las necesidades de saneamiento.

Pedir asesoramiento técnico a personas que conozcan las características de la región y, sobre todo, consultar a los refugiados y hacerlos participar.

Asegurarse de que el mantenimiento y la limpieza del sistema son adecuados, y de que se supervisa debidamente el funcionamiento del mismo.

Ocuparse que los refugiados tomen parte en el programa de educación pública sanitaria.

1. Como ya se ha puesto de relieve en el capítulo 6, el saneamiento ambiental es algo que debe tenerse muy en cuenta a la hora de determinar la distribución física del emplazamiento, y la organización y el funcionamiento de los servicios sanitarios debe insertarse en el conjunto de los demás servicios colectivos.

2. En una situación de emergencia con refugiados, es difícil establecer un sistema de saneamiento adecuado, y aún más difícil corregir los errores del mismo. Debe pedirse asesoramiento a un especialista en salud pública que conozca los hábitos de los refugiados y de los nativos del país de asilo y que, si es posible, tenga experiencia en situaciones de emergencia con refugiados. Debe pedirse ayuda, en primer lugar, a las instituciones locales, por ejemplo a los departamentos gubernamentales, al sistema de las Naciones Unidas, a las ONG, a las universidades y a consultores y contratistas locales. Cuando esto no sea suficiente debe pedirse ayuda a la Sede. Sin embargo, hay ciertas

10

medidas eficaces que pueden y deben tomarse de inmediato. En la figura 10-1 se indican algunas de ellas en forma de diagrama.

3. Un buen sistema de saneamiento depende, en gran medida, de las personas encargadas de su funcionamiento y de la actitud hacia el mismo de la comunidad. Los sistemas y servicios adoptados deben poder funcionar de una manera eficaz con una intervención mínima del exterior. Habrá que elegir y formar a un grupo de refugiados para que se ocupen de los programas de saneamiento y de los servicios ambientales.

4. La causa más corriente del fracaso total del sistema de saneamiento es la elección de un sistema inadecuado por no haber tratado suficientemente la cuestión con los refugiados y por no haber tomado en cuenta todos los factores pertinentes.

5. La causa más frecuente de averías es el mantenimiento inadecuado, incluso cuando se trata de sistemas correctamente concebidos e instalados. La mejor garantía de un mantenimiento adecuado es la asignación de una letrina a cada familia. La avería de las letrinas causará la contaminación del medio ambiente, con grave riesgo de infecciones y enfermedades. La inspección y el mantenimiento de las mismas, debe, pues llevarse a cabo con regularidad.

6. Incluso cuando funcionen correctamente las letrinas no se usarán a menos que estén limpias. Cada familia será responsable de la limpieza de la suya pero cuando no haya más remedio que utilizar letrinas colectivas será preciso tomar las medidas necesarias para mantenerlas limpias. Debe prestarse especial atención al mantenimiento y a la limpieza de las letrinas que se utilicen en servicios colectivos tales como los centros sanitarios. Será necesario contar con el trabajo de algunos refugiados y con una supervisión adecuada, y es posible también que haya que pagar o compensar de alguna otra manera a quienes se encarguen de que las letrinas colectivas funcionen bien y estén siempre limpias. Las letrinas deben limpiarse

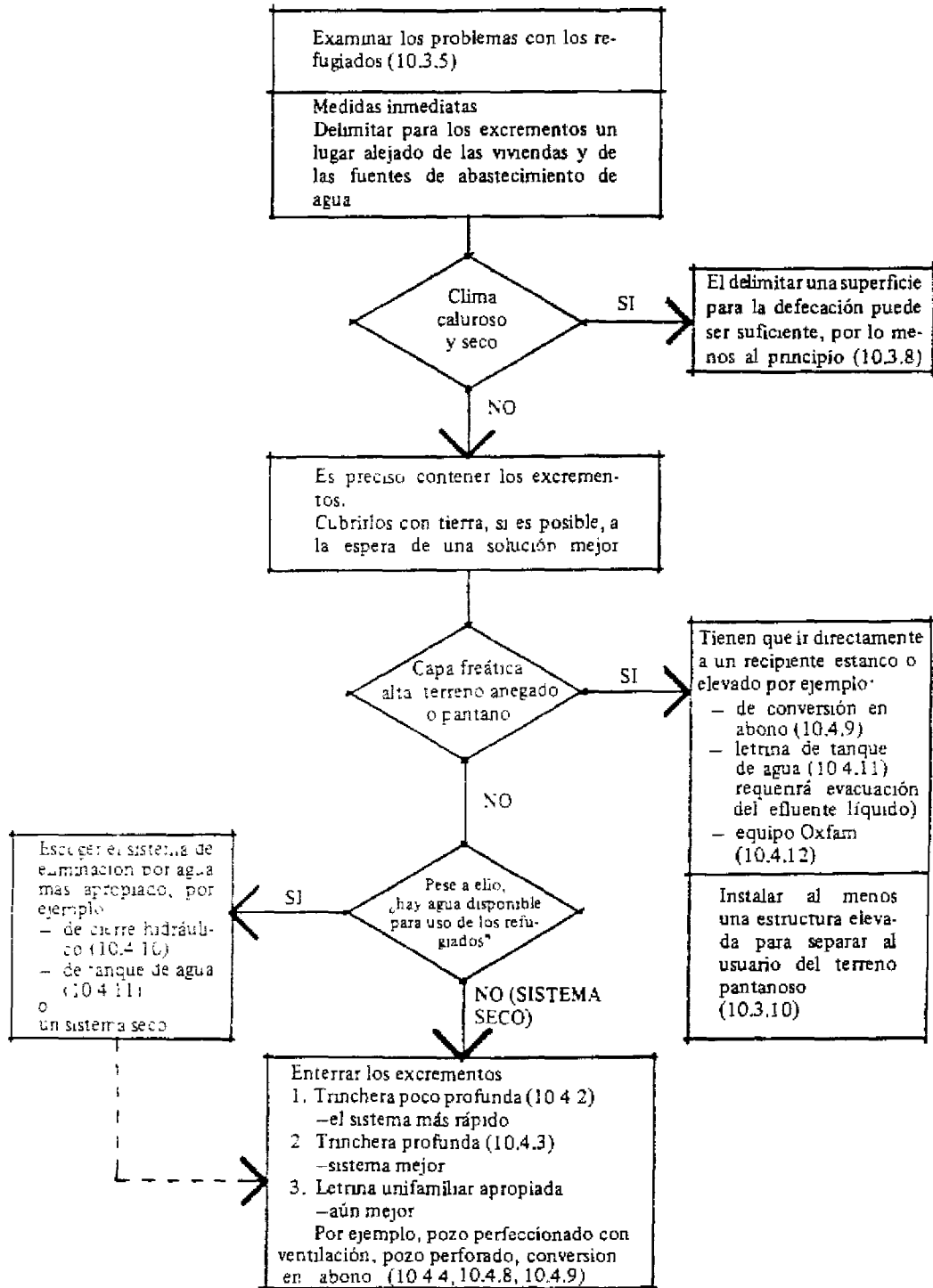
todos los días. Hay que tener en cuenta que no deben verse desinfectantes en los pozos o las cisternas que eliminan los excrementos por degradación biológica. La adición regular de tierra, ceniza o petróleo (cuando lo hay), a las letrinas de zanja o de pozo, puede contribuir a controlar la reproducción de insectos y a disminuir los olores.

7. El programa de educación sanitaria debe insistir en la gran importancia de unas prácticas adecuadas de saneamiento ambiental. Es preciso que todos comprendan claramente la relación existente entre la contaminación por excrementos y las enfermedades. Cualquiera que sea el éxito que tenga el sistema de saneamiento entre los adultos, los niños constituirán un desafío especial. Los niños son al mismo tiempo las principales víctimas de las enfermedades transmitidas por los excrementos y los principales excretores de muchos de los agentes patógenos causantes de la diarrea. Los niños se asustan a menudo de las letrinas con las que no están familiarizados, por lo que deberá tenerse especial cuidado para que éstas resulten seguras y físicamente adecuadas para los niños.

10.3 Eliminación de los excrementos

- Deben tomarse medidas inmediatas para circunscribir a unos lugares concretos la evacuación de los excrementos y para impedir la contaminación del suministro de agua.
- Deben tenerse cuidadosamente en cuenta los factores culturales y físicos.
- Es posible que al principio sea necesario utilizar letrinas de zanja pero en la mayoría de los casos resultan mucho más aconsejables las letrinas unifamiliares.
- Es preciso que las letrinas puedan también utilizarse por la noche y que los usuarios dispongan de lo necesario para su adecuada limpieza anal.

10-1 ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LA ELIMINACION DE LOS EXCREMENTOS



10

Generalidades

1. Es necesario disponer de un buen sistema de eliminación de los excrementos, porque los agentes transmisores de las enfermedades infecciosas más importantes se expulsan del cuerpo con los excrementos y pueden afectar a otras personas. Son las llamadas infecciones de origen fecal que se dividen en cuatro grupos principales: las causadas por virus, bacterias, protozoos y gusanos (helminths). Además, a menos que se encuentren debidamente aislados, los excrementos pueden constituir un terreno favorable para la reproducción de los insectos, que actúan entonces como transmisores directos o indirectos de enfermedades.

2. La relación específica entre la incidencia de las enfermedades y el sistema de saneamiento no siempre resulta evidente, ya que a menudo el eslabón humano, el más importante en la transmisión de una infección, es un portador que presenta pocos o ningún síntoma de la enfermedad. Por el contrario, las personas que se encuentran ya en un estadio avanzado de la enfermedad pueden tener muy poca, o ninguna importancia en la transmisión de la misma. Es preciso mantener bajo vigilancia constante las conexiones existentes entre las enfermedades, las infecciones, los medios de transmisión y el sistema de saneamiento.

3. La eliminación adecuada de los excrementos humanos es más importante que la eliminación de los desechos animales, ya que entre las enfermedades que afectan a los humanos, son más numerosas las transmitidas por los desechos humanos que las transmitidas por los desechos animales. Las heces humanas son mucho más peligrosas que la orina. Por lo que respecta a la orina, es probable que, en una situación de emergencia, baste con evitar la contaminación del agua, pero en las zonas de África y de Oriente Medio, donde se dan casos de bilharziasis debidas a la *Schistosoma haematobium*, y en todas aquellas en las que la fiebre tifoidea es frecuente y endémica, será también nece-

sario prestar una atención especial a la eliminación de la orina.

4. Existen dos factores que influirán de modo especial en la elección del sistema de eliminación de los excrementos: las prácticas higiénicas tradicionales de los refugiados y las características físicas de la zona, incluidos los factores geológicos, la disponibilidad de agua, las precipitaciones y el desagüe. Si no se tiene en cuenta alguno de estos factores, puede ocurrir fácilmente que el propio sistema se convierta rápidamente en un riesgo para la salud.

5. El punto de partida esencial será el examinar con los refugiados sus prácticas higiénicas tradicionales y la forma en que éstas pueden modificarse o adaptarse para reducir los riesgos para la salud en las situaciones de emergencia con refugiados. Más de la mitad de la población del mundo no utiliza letrinas. Entre quienes sí las usan hay algunas culturas que prefieren aislamiento, otras que separan los sexos, físicamente o atribuyendo a cada uno un horario de utilización diferente, y otras que no lo hacen así. Estos factores, y el método de limpieza anal, deben tenerse en cuenta en la etapa de planificación, y afectarán de una manera directa al tipo de sistema elegido. Una vez que esto se haya tenido en cuenta, los factores que determinarán el que los refugiados utilicen o no las letrinas serán la limpieza y la facilidad de acceso a las mismas. Deben tenerse en cuenta los siguientes factores.

- (1) Sistema y prácticas higiénicas anteriores;
- (2) Método de limpieza anal.
- (3) Postura preferida (sentado o en cuclillas);
- (4) Necesidad de aislamiento;
- (5) Segregación de los sexos y de otros grupos o individuos con los que resulta culturalmente inaceptable compartir una letrina;

- (6) Prácticas culturales relacionadas con los niños;
- (7) Tabús culturales (por ejemplo, respecto al contacto con cualquier cosa que hayan podido tocar los excrementos de otros);
- (8) Factores sociales, entre ellos la probabilidad de que la comunidad actúe de forma que asegure el empleo adecuado del sistema propuesto;
- (9) Necesidad de orientación (dirección) especial de la letrina en algunas culturas;
- (10) Sistemas locales utilizados en las proximidades del emplazamiento.

6. Deben tomarse las medidas necesarias para que en todas las letrinas, o cerca de ellas, se disponga de material adecuado para la limpieza anal. Esto es un factor especial para el mantenimiento de la higiene.

7. Las letrinas no deben representar ningún peligro para los niños, y deben poder utilizarse por la noche. En el caso de las letrinas unifamiliares, cada familia puede procurarse su propia lámpara, pero en el caso de las letrinas colectivas debe proporcionarse algún sistema de iluminación.

Medidas inmediatas

8. Es probable que los refugiados defecuen en cualquier lugar, contaminando su medio ambiente y a menudo el suministro de agua. Después de consultar a los jefes de la comunidad, el primer paso será el de delimitar un lugar para la defecación. Si el espacio disponible lo permite, debe destinarse para ello una o varias zonas alejadas de las viviendas y a favor del viento, pero lo suficiente cercanas como para poder ser utilizadas. Cada una de estas zonas debe estar cercada, permitir el aslamiento necesario y contar con zanjas poco profundas y palas, cuando sea necesario y posible. El tapar los excrementos disminuye los riesgos. Esas zonas

deben estar situadas donde el desagüe de las aguas de superficie, cuando llegan, no produzca contaminación, y deben estar protegidas por zanjas de protección.

9. Será necesario llevar a cabo una campaña de información para alentar a los refugiados a utilizar esas zonas en vez de defecar de manera indiscriminada en las proximidades de los alojamientos. Al mismo tiempo, deben tomarse las medidas necesarias para evitar que los refugiados defequen u orinen cerca de o en los suministros de agua. Estas medidas inmediatas pueden reducir de una manera significativa los peligros para la salud pública.

10. En caso de que el terreno esté inundado, sea pantanoso o tenga una capa freática alta, habrá que tomar medidas, tan pronto como sea posible, para tratar de contener materialmente los excrementos, pues, en tales circunstancias, los peligros para la salud pública son gravísimos y es todavía más importante de lo habitual que estas zonas se encuentren lejos de las viviendas y de los suministros de agua. Mientras no se disponga de un sistema de contención adecuado, bastará con una simple estructura elevada, por ejemplo una plataforma de madera de unos 50 cm de altura para evitar que los refugiados se contaminen inmediatamente con sus propios excrementos. Otra posibilidad es utilizar bidones vacíos de petróleo de 200 litros (45 galones). Se corta un extremo del bidón y se inserta en el suelo, con ése mismo extremo hacia abajo, después de haber cavado un hoyo tan profundo como lo permita el agua. El último medio metro del bidón se deja fuera del suelo y se practica en ese extremo un pequeño orificio para transformarlo en una placa turca.

11. Cuando el emplazamiento no esté todavía ocupado, las medidas inmediatas estarán determinadas por el tipo de sistema adoptado (véase más adelante). Los primeros refugiados trasladados al emplazamiento deberán construir el sistema, en caso de no estar éste ya instalado.

Opciones a largo plazo

12. Será necesario contar con el asesoramiento de expertos para determinar cual es el sistema más apropiado. La naturaleza del suelo será un factor importante a tener en cuenta. Si es muy impermeable, algunos sistemas quedarán excluidos desde el principio. Otro factor importante será la disponibilidad de agua, así como los aspectos culturales, cuya importancia ya se ha puesto de relieve. Hay muchas opciones sencillas que, si se construyen y se mantienen adecuadamente, satisfarán todas las exigencias de la salud pública.

13. En los climas secos y calurosos es posible que, cuando se disponga de espacio suficiente, la mejor solución permanente sea el delimitar áreas de defecación alejadas de las viviendas especialmente para aquellos grupos de refugiados para quienes ésta fuera una práctica habitual. Con el paso del tiempo, el calor y el sol hacen que las heces se vuelvan inofensivas. La roca negra es la superficie más adecuada para esto. En caso de que se adopte esta solución deberán mantenerse bajo supervisión los posibles riesgos sanitarios, y vigilar si aumenta el número de ratas en la zona. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones de emergencia será necesario instalar algún tipo de letrinas, incluso cuando los refugiados no estén acostumbrados a ellas. En términos generales, puede hacerse una división entre letrinas secas —zanjas, pozos u hoyos cavados en el suelo— y letrinas de agua, es decir, con cisterna. Además, existen también sistemas basados en la transformación de los excrementos en abono, o en el transporte de los mismos a otro lugar.

14. Si el emplazamiento se encuentra en la costa, es posible que la costumbre local sea defecar en el mar. Si bien esto es menos nocivo para los refugiados que defecar de modo indiscriminado en la tierra, se les debe hacer desistir de ello, a menos que no exista otra opción. Los peligros aumentan considerablemente cuanto mayor es el número de personas. Las heces contaminarán la línea de pleamar, y esa costumbre aumentará los riesgos

que entraña para la salud el lavar en el mar. Cuando la defecación en el mar es inevitable, deberá delimitarse una zona para ello, vallándola. Deben construirse estructuras que permitan defecar lejos de la línea costera inmediata, y tanto para la ubicación de esas zonas como para la organización del sistema habrá que aprovechar las mareas, las corrientes y los vientos dominantes para evitar la contaminación directa de la parte de playa que deje al descubierto la bajamar. Otra posibilidad es bombear los excrementos no tratados a una distancia considerable mar adentro, para que las aguas los arrastren lejos de la costa. Habrá que hacer desistir a los refugiados de que defequen en bahías, estuarios o lagunas donde se pesquen crustáceos o peces, ya que esto podría ser una fuente de infección.

Selección del sistema: consideraciones básicas

15. La selección de un sistema de eliminación de excrementos que resulte adecuado para una situación particular, exige que se tengan en cuenta diversos factores. Sin embargo, en una situación de emergencia, el factor crítico es el tiempo. La contaminación del medio ambiente por los excrementos, con todos los riesgos que esto implica, no puede evitarse si no se toman medidas inmediatas de saneamiento. Por eso, la gama de posibilidades es siempre mucho más limitada al principio de la situación de emergencia, ya que no pueden perderse semanas o meses esperando el asesoramiento de expertos, aguardando a que se termine una construcción o a que lleguen los materiales necesarios. Los sistemas provisionales destinados a satisfacer las necesidades más inmediatas tendrán que ser perfeccionados o sustituidos por otros lo más pronto posible, con el fin de mantener unos niveles higiénicos adecuados. En lo que respecta al saneamiento, en una situación de emergencia, lo primero es actuar, las mejoras vendrán después.

16. Por tanto, las condiciones de emergencia pueden obligar, al menos al principio, a utilizar letrinas de zanja. Estas pueden cavarse rápidamente y requieren menos espacio

que las letrinas unifamiliares. Aunque las zanjas poco profundas pueden suponer una solución rápida para un periodo inicial muy breve, las letrinas de zanja profunda son incomparablemente más eficaces. Cuando el espacio y las características del terreno lo permiten, la letrina unifamiliar más sencilla y más corriente es la letrina de pozo. En la sección 10.4 se dan más detalles sobre los diversos tipos de letrinas. Una vez que se ha seleccionado un sistema, pueden extraerse lecciones útiles estableciendo un proyecto piloto.

Consideraciones específicas

17. Existen tres opciones básicas para la asignación de las letrinas, la de las letrinas unifamiliares, la de las unidades centralizadas con una letrina para cada familia y la de los sistemas colectivos. La gente siempre se esforzará más por mantener limpia y en buen estado su propia letrina que una instalación colectiva, pero nadie utilizará las letrinas sucias y mal olientes. Por consiguiente, en condiciones normales, la mejor solución son las letrinas unifamiliares.

18. Costo, instalación y mantenimiento. El sistema más adecuado será probablemente un sistema barato sencillo de instalar y de fácil mantenimiento. Los problemas de mantenimiento impiden a menudo el funcionamiento satisfactorio de sistemas que, por lo demás han sido bien diseñados e instalados. Es especialmente importante, que las letrinas sean fáciles de limpiar y que las superficies que rodean el agujero sean lavables. En la medida de lo posible, debe evitarse la madera sin revestimiento

19. Número y ubicación de las letrinas. Por regla general, debe haber al menos una letrina por cada 20 personas. Si es posible, las letrinas deben estar situadas al menos a 6 m de las viviendas, más lejos aún de los centros sanitarios y de alimentación —por ejemplo a unos 10 m como mínimo— y a más de 15 m (y preferiblemente a más de 30) de los pozos u otras fuentes de abastecimiento de agua potable, aunque todas estas

distancias dependen del tipo de letrina y del tipo de suelo. Las letrinas no deben estar situadas a más de 50 m del alojamiento del usuario, y deben ser de fácil acceso. La figura 6-1 de la página 69 muestra la relación de estos aspectos con la planificación del emplazamiento. Cuando las personas tienen que recorrer una distancia considerable para llegar a una letrina, acabarán defecando en un lugar que les resulte más cómodo, sin tener en cuenta los peligros sanitarios que ello implica.

20. La densidad de la población afectará a la disponibilidad de espacio para el sistema de eliminación de excrementos y por lo tanto al tipo de sistema adoptado. Uno de los mayores peligros para la salud, derivados del hacinamiento, es que las letrinas estén demasiado cerca de las viviendas y que no quede espacio suficiente para la instalación de letrinas unifamiliares. Debe tenerse esto en cuenta a la hora de realizar la planificación del emplazamiento. La distribución física del mismo debe estar determinada, entre otras cosas, por las necesidades del sistema de saneamiento más adecuado, y no a la inversa. Debe disponerse de espacio suficiente para reemplazar las letrinas cuando sea necesario.

21. Es posible que la naturaleza del suelo excluya ciertas opciones. Por ejemplo, un suelo rocoso puede impedir excavar letrinas del tipo "pozo", un suelo arenoso exigirá medidas especiales para evitar que las paredes laterales de los pozos se desmoronen; y los suelos de arcilla impermeable pueden excluir cualquier sistema basado en la filtración. Debe tenerse muy en cuenta la diferencia entre las condiciones del suelo durante la estación seca y durante la estación lluviosa. Si el suelo se hiela en invierno eso puede implicar la exclusión de algunos sistemas. Las condiciones del suelo pueden variar incluso entre zonas muy próximas, por lo que será necesario realizar un estudio completo. Cuando la capa freática sea alta, aunque solo sea con carácter estacional, debe tenerse mucho cuidado para que no resulte contaminada por la filtración proveniente de las

letrinas. En caso de inundación o en las zonas pantanosas, debe hacerse lo necesario para impedir que se extiendan los excrementos.

22. La cantidad de agua disponible determinará el que sea posible, o no, instalar sistemas de eliminación que requieran agua. Estos sistemas son, generalmente, más caros que aquellos que no necesitan agua. Las situaciones de emergencia con refugiados se caracterizan a menudo por la falta de fuentes seguras de abastecimiento de agua, lo cual significa, habitualmente, que el sistema de eliminación de excrementos no debe depender de la disponibilidad de agua. Sin embargo, cualquiera que sea el sistema utilizado, muchas comunidades necesitan agua para la limpieza anal.

23. En todos los emplazamientos llueve en algún momento, y las lluvias estacionales pueden ser muy intensas. Es necesario prever por donde discurrirá el agua de superficie, y es posible que haya que cavar zanjas para desviarla. Debe preverse la posibilidad de que se produzcan inundaciones y, si fuera preciso, deben tomarse las medidas necesarias para un adecuado desagüe. Si el agua de inundación penetra en las letrinas, grandes zonas pueden quedar contaminadas.

24. Se necesitará materia de construcción. La estructura debe hacerse con materiales locales, que deben también utilizarse para reforzar los pozos cuando sea necesario. Los refugiados no acostumbrados a las letrinas preferirán, por regla general, un amplio recinto sin techo, pero a menudo existen sólidas razones para cubrir las letrinas con el fin de impedir que el agua de lluvia las llene contaminando los alrededores o ablandando los terrenos circundantes. Los desagües de los techos deben ser adecuados y estar situados lejos de cualquier sumidero ciego. Serán necesarias medidas especiales para la fabricación de placas turcas o asientos, así como tuberías en U y otros materiales para los sistemas de agua, cuando estos no pueden conseguirse en el mercado local. Cuando los refugiados o la población local tengan un méto-

do establecido para cubrir las letrinas, por ejemplo con una rejilla de madera, es mejor, generalmente, utilizar ese método, incluso si es más difícil de limpiar que una plataforma especial. Sin embargo, existen varias técnicas sencillas para la fabricación local de dichas plataformas, por ejemplo con cemento armado o con fibra de vidrio moldeado. En los manuales técnicos se proporcionan las indicaciones pertinentes. Debe pedirse asesoramiento sobre los métodos locales.

25. A partir de los excrementos puede producirse biogás, además de fertilizante como subproducto. Aunque es poco probable que esto sea una cuestión prioritaria en una situación de emergencia, es una posibilidad que debe tenerse en cuenta cuando escasee el combustible y existan ya sistemas locales eficaces de biogás. Estos sistemas suelen utilizarse, generalmente, en los servicios colectivos: para ser eficaz, la instalación debe tener unas dimensiones mínimas y la conversión en biogás de los excrementos de una familia solamente cubrirá la cuarta parte de sus necesidades de combustible para cocinar.

10.4 Tipos de letrina

- Existen muchos tipos de letrina que pueden resultar satisfactorios. Además de los factores culturales y físicos, los criterios prioritarios son el bajo costo, la sencillez de la construcción y la facilidad de mantenimiento. Los tipos de letrina pueden dividirse básicamente en sistemas secos y sistemas de eliminación por agua.

Sistemas secos

1. En los sistemas secos, el orificio de la placa turca deber ser lo más pequeño posible; es preciso asegurarse de que la letrina cuenta con una tapa que encaje perfectamente y de que los refugiados la utilizan, excepto en el caso de las letrinas de pozo mejoradas y ventiladas (véase (10.4.4).

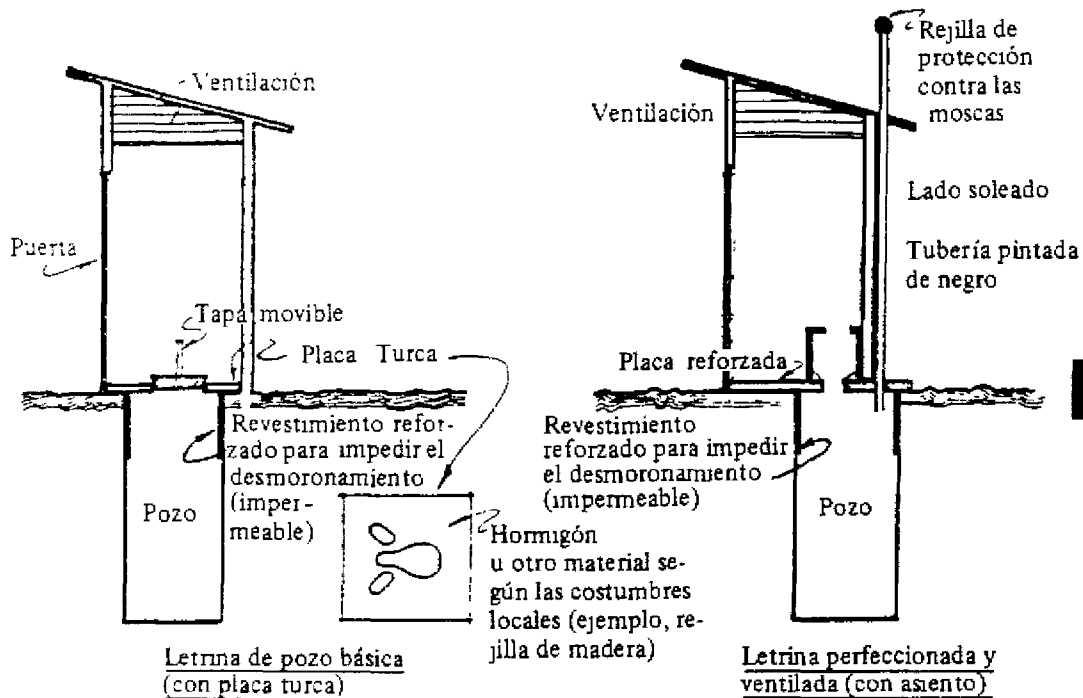
2. Letrina de zanja poco profunda (muy baratas). Estas letrinas pueden cavarse con picos y palas pero sólo podrán utilizarse durante algunos días. Generalmente tienen 30 cm de ancho y de 90 a 150 cm de profundidad. La longitud recomendable de la zanja es de 3,5 m de largo por cada 100 personas. Cada vez que se utilicen, deben cubrirse los excrementos con tierra de la excavación, que se habrá dejado a un lado. Cuando la zanja esté llena hasta unos 30 cm del borde debe cubrirse con tierra y apisonarse. Sobre las zanjas pueden colocarse plataformas muy sencillas que pueden retirarse y limpiarse sin grandes dificultades.

3. Letrinas de zanja profunda (baratas). Estas letrinas pueden utilizarse durante unos pocos meses. En caso necesario, y siempre que se disponga de espacio suficiente, esta puede ser una solución válida para períodos mas largos, cavando nuevas zanjas a medida que se van llenando las antiguas. Deben tener

de 1,8 a 2,5 m de profundidad y de 75-90 cm de anchura. La longitud recomendable es, en este caso de 3,5 m por cada 100 personas. Serán necesarios un soporte y una estructura con un asiento o una placa turca, según convenga, con una tapa. En la medida de lo posible, la zanja debe estar protegida contra las moscas. Añadiendo tierra, ceniza o petróleo disminuirá la cantidad de moscas. Si existe peligro de que las paredes de la zanja se derrumben, habrá que reforzarlas.

4. Letrinas de pozo (baratas). El sistema de eliminación de excrementos más corriente en todo el mundo es la letrina de pozo familiar (figura 10-2), que tiene grandes ventajas sobre la letrina de zanja. Consiste en una super-estructura destinada a proporcionar aislamiento al usuario y una placa turca (o un asiento) sobre el agujero cavado en el suelo. Cada familia puede cavar el pozo y construir la superestructura. Cuando las uti-

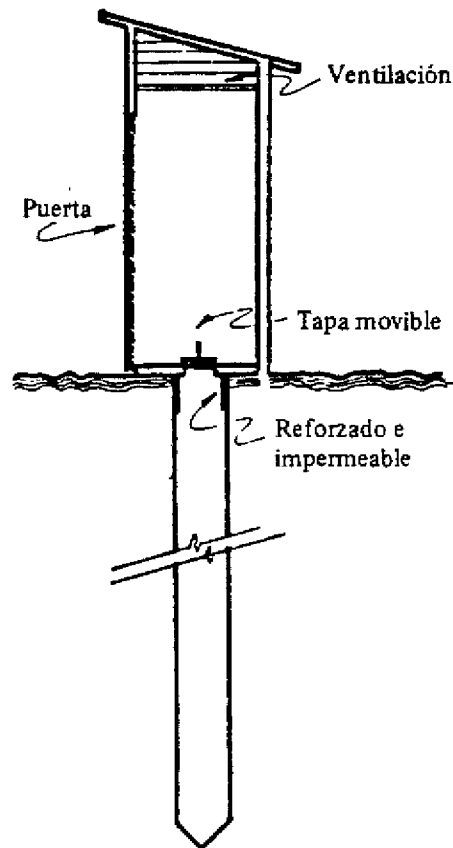
10-2 LETRINAS DE POZO



liza una sola familia, estas letrinas suelen estar bien conservadas. Pueden también utilizarse por grupos, como servicios colectivos. Aunque el modelo más corriente tiene problemas de olor y de insectos, las sencillas mejoras que se muestran en el diagrama pueden reducirlos considerablemente, al igual que la adición de petróleo y la utilización de tapas. Cuando se utilicen letrinas de pozo, deben construirse, siempre que sea posible, la versión mejorada ventilada.

5. Las letrinas de pozo resultan más adecuadas cuando la densidad de población es de media a baja —hasta unas 300 personas por hectárea— pero han sido también utilizadas de forma satisfactoria en zonas con una densidad dos veces mayor que la señalada. Debe disponerse de espacio no sólo para la construcción de una letrina de pozo por familia, sino también para cavar nuevos pozos cuando los anteriores se hayan llenado. Este aspecto es importante cuando se emplean letrinas de pozo como servicios colectivos. Cuando las tres cuartas partes del pozo estén llenas, habrá que llenarlo con tierra y trasladar la ganta y la placa turca a un nuevo pozo. Si se añaden capas de ceniza a medida que se vaya llenando el pozo, los excrementos se descompondrán y, pasado algún tiempo, el lugar podrá volver a utilizarse de nuevo.

6. El pozo debe tener aproximadamente un metro de anchura y más de dos metros de profundidad. El borde del pozo debe sobresalir unos 15 cm y habrá también que cavar zanjas de contención para desviar las aguas de superficie. El pozo debe estar en todos los casos reforzado y es posible que haya que reforzar también las paredes hasta un metro por debajo del nivel del suelo para evitar que se desmoronen. Es posible que una placa de madera ligera o un enrejado, también de madera, resulten más prácticos, aunque sean más difíciles de limpiar, que una pesada placa de cemento. El peligro de desmoronamiento puede aminorarse aún más cavando el pozo en forma de zanja de sólo 50-60 cm de ancho o haciendo un pozo circular cuando exista la posibilidad de utili-



10.3 LETRINA DE AGUJERO PERFORADO

zar barriles de petróleo, tal como se describió en 10.3.10.

7. El tubo de ventilación de una letrina de la versión "ventilada y mejorada" debe tener al menos 15 cm de diámetro, unos 2 m de altura, debe estar pintado de negro y situado en el lado soleado de la letrina para luchar mejor contra los olores y los insectos. Debe colocársele un mosquitero de gasa contra insectos, que actuará como un excelente atrapamoscas. El agujero no debe estar cubierto con una tapa, ya que esto impediría el paso del aire.

8. Letrinas de agujero perforado (baratas)

Las letrinas de agujero perforado (figura

10-3) se excavan con un taladro manual o con un barreno mecánico y necesitan una placa más pequeña que las letrinas de pozo. El agujero tendrá 35-45 cm de diámetro y una profundidad de hasta 7 metros. La ventaja de este tipo de letrinas es que, cuando se dispone de taladros, pueden construirse fácilmente letrinas unifamiliares. Las desventajas son que sus paredes laterales se ensucian fácilmente y se convierten en terreno propicio para la reproducción de las moscas, que huelen más que las letrinas ventiladas y que, a causa de la profundidad, es mayor el riesgo de contaminación de las aguas subterráneas.

9. Letrinas de conversión en abono (baratas)

Estas letrinas hacen que, con el tiempo, los excrementos se vuelvan inofensivos y se conviertan en fertilizantes. En la figura 10-4 puede verse un modelo de eficacia probada, el doble recipiente séptico vietnamita, apropiado para una familia de cinco a diez personas. La orina no entra en el recipiente, sino que se desvía hacia un contenedor. Después de cada defecación se esparce ceniza sobre las heces. Una vez lleno, el recipiente se cierra herméticamente (por ejemplo con cal,

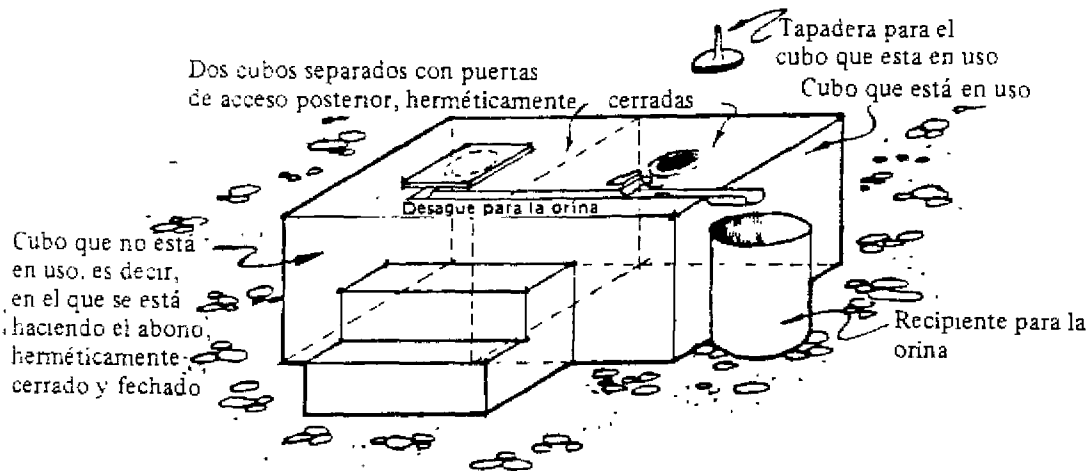
cemento o arcilla) y se utiliza el otro recipiente. El recipiente lleno se deja cerrado durante dos meses por los menos para que se convierta en abono; entonces se extrae el contenido por una puerta de acceso que tiene en la parte posterior y que también ha estado herméticamente cerrada durante el proceso de conversión en abono.

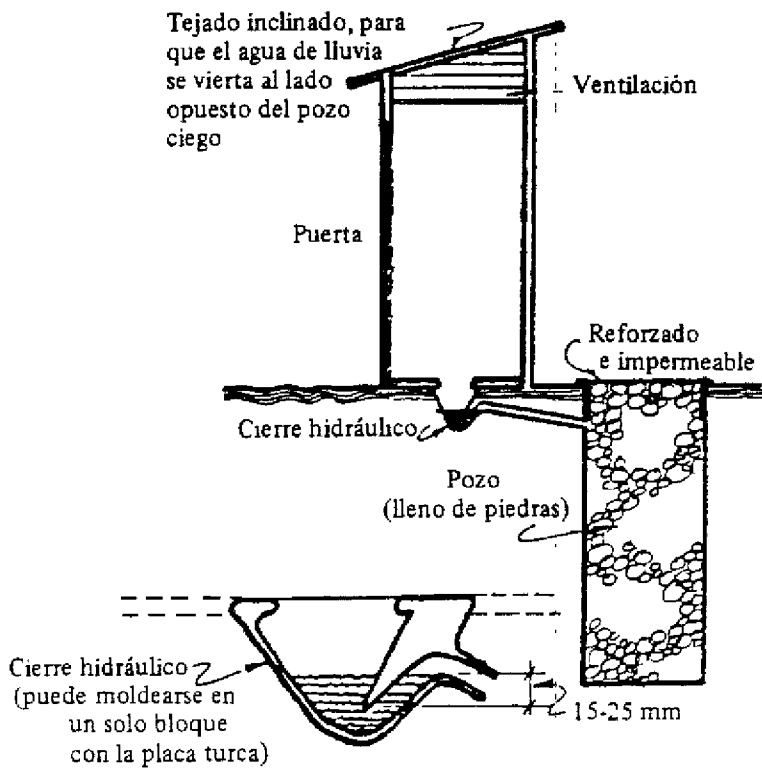
Sistemas de eliminación por agua

10. Letrinas de sifón (de descarga de agua) (baratas). Las letrinas de sifón (figura 10-5) tienen un diseño técnico sencillo, pero requieren un suelo permeable para el sumidero ciego. Un sifón consiste en una tubería en U llena de agua, situada por debajo de la placa turca o del asiento. Los excrementos se eliminan echando de 1 a 3 litros de agua que los empujan hacia un pozo o un sumidero ciego. Este sistema resulta adecuado cuando los refugiados están habituados a él, o cuando utilizan agua para su higiene anal. No lo es, en cambio, cuando para su higiene anal utilizan papel, piedras, mazorcas de maíz u otros materiales sólidos. Las letrinas de sifón sólo pueden utilizarse adecuadamente cuando el agua se consigue con facilidad. Debe colocarse junto a la letrina un gran recipiente con un cazo de tres litros de capaci-

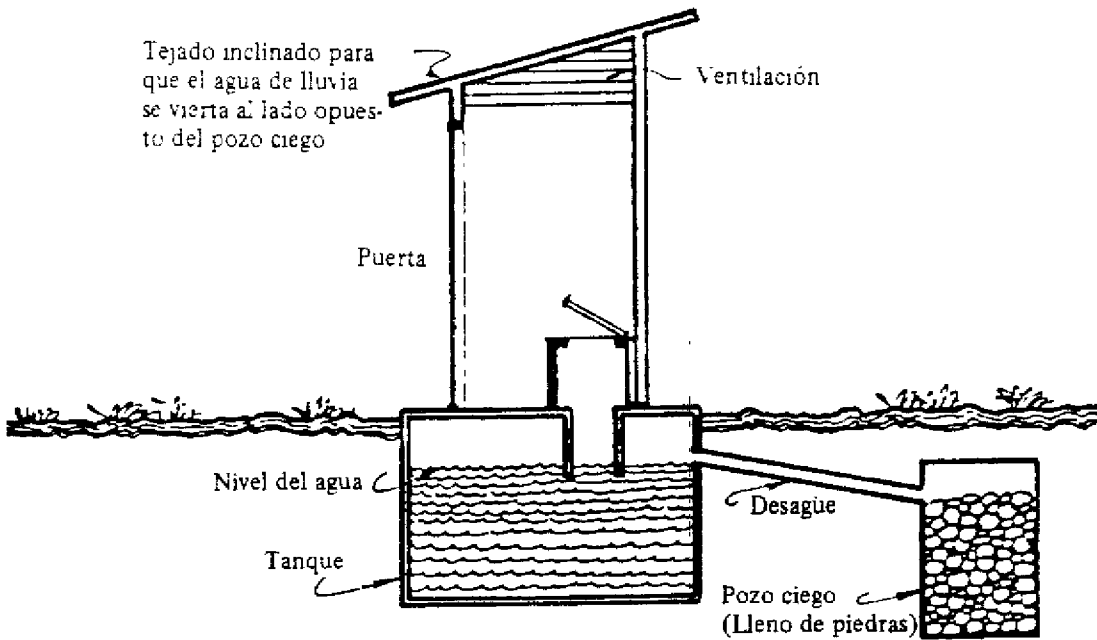
10-4 LETRINA DE DOBLE RECIPIENTE PARA LA CONVERSION EN ABONO

(La ganta no figura en el gráfico)





10-5 LETRINA DE SIFON



10-6 LETRINA DE TANQUE DE AGUA (MODELO CON ASIENTO)

dad. Las letrinas de pozo pueden modificarse para convertirse en letrinas de sifón cuando las condiciones del suelo lo permiten.

11. Letrinas de tanque de agua (más costosas). Estas letrinas (figura 10-6) consisten en una placa turca o un asiento colocado encima de un pequeño tanque séptico desde el cual el efluente pasa a un sumidero ciego adyacente. Estas letrinas necesitan un tanque de agua de un volumen mínimo de un metro cúbico (1 000 litros), al cual deben añadirse unos cinco litros diarios por cada usuario. En las zonas de suelo impermeable, como la arcilla, no es posible utilizar un sumidero ciego. Las aguas residuales pueden llevarse por medio de una cañería hasta un lugar adecuado para su eliminación. La dificultad más corriente que plantean este tipo de letrinas proviene del mantenimiento deficiente del sifón, lo cual provoca graves problemas de malos olores y facilita la multiplicación de los insectos. La experiencia ha demostrado que no funcionan satisfactoriamente cuando hay que transportar el agua hasta la letrina, pero, a condición de que el tanque se mantenga siempre lleno de agua, se trata de un sistema que no plantea prácticamente ningún problema. Estas letrinas no resultan aconsejables cuando se utilizan materiales sólidos para la higiene anal. Debe pedirse asesoramiento local antes de decidirse entre una letrina de sifón o una de tanque de agua. Esta se atasca con menos facilidad pero no tiene ninguna otra ventaja importante sobre aquella que, además, es más barata.

12. Equipo Oxfam de saneamiento (aún más caro). Se trata de un sistema preembalado, para uso colectivo, que consta de 20 placas turcas, don tanques flexibles de goma de butilo reforzada con nylon para el tratamiento de las aguas residuales, y de todas las cañerías y accesorios necesarios. Al ser un equipo diseñado específicamente para situaciones de emergencia, tiene la ventaja de ser un sistema de eficacia probada y que puede montarse rápidamente, sin que le afecten las condiciones del suelo. Un equipo puede servir hasta para 1.000 personas al día. Aparte del coste y de los problemas que ocasiona

el hecho de que sea un sistema desconocido para los refugiados, su principal desventaja es que requiere unos 3.000 litros de agua por día para funcionar al máximo de su capacidad. Este equipo no resulta adecuado para las comunidades que utilizan materiales sólidos (piedras, mazorcas de maíz, etc.) para su higiene anal. El agua no debe ser salina. El equipo necesita un buen sumidero ciego u otro sistema para la eliminación del agua residual, y también un operador que conozca bien su funcionamiento. Antes de decidirse por este sistema debe pedirse consejo a alguien que lo conozca bien.

Estanques de sedimentación (oxidación) de desechos

13. Cuando sea necesario eliminar un efluente líquido, por ejemplo, el procedente de un sistema de eliminación por agua instalado en suelo impermeable, los estanques de sedimentación de desechos pueden constituir una solución sencilla y barata, el tratamiento se basa en procesos naturales, biológicos y físicos. Como la velocidad de tratamiento aumenta con la temperatura, los estanques resultan especialmente eficaces en los climas cálidos. En los manuales técnicos se describen varios de estos sistemas. En caso de utilizar estanques de sedimentación, deben estar bien aislados por medio de vallas.

10.5 Aguas residuales, basura y polvo

- En la medida de lo posible, deben localizarse las fuentes de producción de aguas residuales, organizando un buen sistema de evacuación de las mismas.
- La evacuación inadecuada de las basuras aumenta el riesgo de enfermedades transmitidas por insectos y roedores, por lo cual es preciso establecer un sistema eficaz para el almacenamiento, la recogida y la eliminación de las basuras.
- Deben delimitarse zonas de vertido de las basuras y restringir el acceso a las mismas.

10

□ El polvo en grandes cantidades puede dañar a la salud. La mejor medida preventiva contra el polvo es impedir la destrucción de la vegetación. Otras medidas adicionales son la irrigación de los caminos y el control del tráfico.

1. Las aguas residuales se producen por el lavado de la ropa, la limpieza corporal y la preparación de los alimentos. Para resolver el problema de las aguas residuales habrá que delimitar, en la medida de lo posible, las fuentes de producción de las mismas, y establecer un sistema local de evacuación. Si estas aguas no se evacúan debidamente, se estancarán, formando charcos malolientes que facilitarán la reproducción de insectos, especialmente de mosquitos, y que se convertirán en una fuente más de contaminación del medio ambiente. El lavado de la ropa, por ejemplo, se hace muchas veces cerca de las fuentes de abastecimiento de agua, ocasionando numerosos problemas. Otras veces, los refugiados pueden sentirse tentados a utilizar las letrinas para el lavado de la ropa, por tratarse de lugares aislados, con suelo impermeable y desagüe. Para evitar estos problemas deben construirse zonas especiales, y separadas de las letrinas, para el lavado, provistas de tablas de lavar o de piedras y de un sistema adecuado de desagüe.

2. Todas las comunidades producen basuras, cuya acumulación incontrolada es tan desagradable como nociva para la salud. Las enfermedades transmitidas por roedores o insectos aumentan cuando no se cuenta con un sistema adecuado de eliminación de la basura. Así pues, debe establecerse un sistema eficaz de eliminación de basuras y reflejar esta necesidad en la planificación inicial del emplazamiento. Las gallinas, las cabras y los cerdos sueltos contribuirán a reducir las basuras, mientras que los perros las diseminan. Las sugerencias que se dan a continuación se dirigen, especialmente, a los emplazamientos con una alta densidad de población, en los que los problemas y los peligros serán mucho mayores. Será preciso organizar de una manera regular el almacenamiento, la recogida y la eliminación de las

basuras, y establecer medidas de control. La eliminación deberá realizarse enterrando las basuras en lugares determinados del emplazamiento o transportándolas lejos del mismo. Debe evitarse el quemar las basuras al aire libre en el campamento; si es necesario quemarlas debe hacerse en incineradores.

3. Para el almacenamiento de basuras sólidas deberán facilitarse contenedores de metal o plástico con una capacidad mínima de 50 litros. A menudo se utiliza para ello un bidón de petróleo de 200 litros cortado por la mitad. Si es posible, los bidones deben tener tapa y agujeros de drenaje en el fondo. La experiencia ha demostrado que, por regla general, un contenedor resulta suficiente para unas diez familias. Los contenedores deben repartirse por todo el emplazamiento, de tal manera que siempre haya uno a una distancia máxima de 15 metros de cualquier vivienda.

4. La recogida de la basura de los contenedores debe llevarse a cabo con regularidad, a ser posible diariamente. Será necesario proceder también a la recogida diaria de la basura producida por los centros de alimentación. Debe prestarse especial atención a la eliminación de todos los desechos médicos.

5. Las agujas y los escalpelos resultan especialmente peligrosos. Los desechos médicos deben tratarse por separado, quemando inmediatamente todos los que sea posible. Las zonas destinadas a enterrar las basuras deben estar bien alejadas de las viviendas, y valladas para impedir el acceso a las mismas. Si es necesario quemar la basura, ésta debe cubrirse con una capa de tierra después de cada quema.

6. Cuando el aire transporta grandes cantidades de polvo, éste puede resultar nocivo para la salud humana, porque irrita los ojos, el sistema respiratorio y la piel, y porque contamina los alimentos. El polvo puede dañar también a algunos de los aparatos que puedan ser necesarios en los emplazamientos de refugiados. La mejor medida preventiva

es hacer todo lo necesario para evitar la destrucción de la vegetación alrededor del emplazamiento. Puede lucharse contra el polvo regando las calles con agua o petróleo, especialmente en las proximidades de los centros sanitarios y de alimentación, limitando el tráfico y prohibiéndolo incluso en ciertas zonas si fuese necesario.

10.6 La lucha contra los insectos y los roedores

- ☐ Los insectos y los roedores transmiten y propagan enfermedades y pueden estropear los alimentos.
- ☐ La mejor medida de carácter inmediato es colocar mallas metálicas y mosquiteros
- ☐ La mejor solución a largo plazo es tomar medidas preventivas para eliminar o limitar las zonas de reproducción de los vectores y las condiciones que les resultan favorables.
- ☐ Es necesario que un especialista supervise todas las medidas químicas, y también conocer el grado de resistencia de las especies locales

1. En una situación de emergencia con refugados, el medio ambiente suele ser favorable para la proliferación de insectos y roedores transmisores de enfermedades (vectores), que pueden también destruir o estropear grandes cantidades de alimentos. Por regla general, las moscas se reproducen en zonas donde hay alimentos o excrementos humanos, los mosquitos donde hay aguas estancadas y las ratas donde hay comida, basura y lugares donde puedan refugiarse. Tanto en el caso de las moscas como en el de los mosquitos el ciclo vital que va desde el huevo hasta el adulto puede necesitar menos de dos semanas. Como consecuencia del hacinamiento y de la falta de higiene personal, los piojos, las pulgas, los ácaros, las garrapatas y otros artrópodos pueden también causar problemas sanitarios. El cuadro 10-7 indica cuáles son los vectores más corrientes y las enfermedades que transmiten.

2. En una situación de emergencia resulta difícil reducir rápidamente la cantidad de moscas, mosquitos y roedores, y es posible que la medida inmediata más adecuada sea la instalación de mallas metálicas y mosquiteros. A largo plazo, el método más eficaz de luchar contra los insectos y los roedores con-

10-7 Vectores que pueden representar riesgos importantes para la salud

<u>Transmisor</u>	<u>Riesgos</u>
Moscas	Infecciones oculares (especialmente entre los lactantes y los niños), enfermedades diarreicas
Mosquitos	Malaria, filariasis, dengue, fiebre amarilla, encefalitis.
Ácaros	Sarna, tifus de los matorrales
Piojos	Tifus epidémico, fiebre recurrente.
Piojos	Tifus epidémico, fiebre recurrente
Pulgas	Peste (por ratas infectadas), tifus endémico.
Garrapatas	Fiebres recurrente, tifus exantemático.
Ratas	Fiebre por mordedura de rata, leptospirosis, salmonellosis.

siste en tomar las oportunas medidas preventivas: mejorar la higiene personal, el saneamiento, los desagües, la eliminación de las basuras y también el almacenamiento y la manipulación de los alimentos, logrando así que el medio ambiente sea menos favorable para los vectores. Como ejemplo de medidas prácticas pueden citarse la eliminación de las aguas residuales estancadas, la recogida regular de las basuras, la utilización de petróleo en las letrinas y la distribución de jabón y agua suficiente para lavar. El programa debe prever la realización de inspecciones regulares y completarse con otras medidas de salud pública.

3. Estos problemas deberán discutirse con los refugiados, a los que deberá informarse de la importancia de la lucha contra los vectores. Cuando se recurra a soluciones con las que los refugiados no estén familiarizados, será necesario explicárselas cuidadosamente.

4. En los manuales técnicos aparecen descritos con detalle los métodos de lucha contra los vectores mediante insecticidas y venenos. Es esencial que todas las medidas químicas se tomen con el asesoramiento de un especialista y bajo su supervisión. Estas medidas deben estar estrechamente coordinadas con los programas nacionales, especialmente con el programa nacional de lucha contra la malaria. Pueden fumigarse regiones enteras o algunas zonas concretas donde los insectos se reproducen con más facilidad y quizá también las viviendas de los refugiados. Es posible que los insectos hayan desarrollado ya o que desarrollen rápidamente, una resistencia a los productos químicos que puede hacer necesario utilizar de manera alternativa diferentes productos para la fumigación. Es necesario conocer las resistencias de las especies locales existentes. En las zonas de almacenamiento y manipulación de los alimentos pueden utilizarse veneno y trampas contra las ratas, pero hay que tener mucho cuidado a la hora de desembarazarse de las ratas muertas, ya que éstas pueden ser portadoras de pulgas transmisoras de la peste. Las fumigaciones químicas y los venenos contra los roe-

dores pueden resultar peligrosos para los seres humanos.

5. El piojo del cuerpo es el único vector comprobado del tifus epidémico y de la fiebre recurrente epidémica. Los piojos se encuentran en la ropa interior especialmente en las costuras. Si se produce un aumento notable de la infestación de piojos será necesario tomar medidas inmediatas y encarar su ejecución a personas debidamente instruidas. Lo mejor suele ser espolvorear la ropa interior y la ropa de cama de las personas con un insecticida, o utilizar fumigantes para la ropa. Los piojos suelen ser muy resistentes a algunos insecticidas, especialmente al DDT, por lo que debe pedirse asesoramiento a los expertos locales. El lavado masivo de la ropa no será, probablemente, una buena solución ya que es preciso que la temperatura del agua se mantenga por lo menos a 52° C para matar a los piojos.

10.7 Incendios

□ Los emplazamientos de refugiados suelen estar muy expuestos a los incendios. En aquellos que tienen un índice de riesgo elevado, es indispensable instalar un sistema de alarma.

□ La medida preventiva más eficaz consiste en disponer adecuadamente todos los edificios y distanciarlos suficientemente unos de otros. Otras medidas a adoptar son el control del uso del fuego, la protección de las zonas donde se cocina y el almacenamiento del combustible en buenas condiciones de seguridad.

□ Es poco probable que, en un emplazamiento de refugiados, se disponga de agua suficiente para el control de un gran incendio. El excavar cortafuegos adicionales por medios manuales o mecánicos puede resultar una medida más eficaz de luchar contra el fuego.

1. Los emplazamientos de refugiados están a menudo superpoblados, disponen de

muchos fuegos individuales para cocinar y utilizan materiales de construcción ligeros y muy combustibles. Por eso, están muy expuestos a los grandes incendios. Desde el principio de la ayuda de emergencia, deben tomarse medidas de prevención y lucha contra los incendios en los emplazamientos de refugiados.

2. La medida preventiva más sencilla y eficaz es el distanciamiento y la disposición adecuados de todos los edificios de forma que puedan excavar cortafuegos (véase el capítulo 6.5.4). Otras medidas posibles serían el no permitir los fuegos individuales más que para cocinar y, si es posible, al aire libre. Cuando se cocine dentro de un edificio, y especialmente si éste es de madera o de ramas y barro, el lugar donde se cocina debe estar protegido, si es posible, con placas de amianto. Cuando se cocine a gran escala en el interior de un edificio, por ejemplo en un centro de alimentación suplementaria, debe forrarse el techo y las paredes con placas de amianto, o algo equivalente. En los techos de paja de las viviendas pueden aplicarse retardantes de fuego. Deben tomarse todas las precauciones necesarias con respecto al almacenamiento y la utilización de los combustibles, evitando asimismo la utilización de materiales sintéticos muy inflamables.

3. Todos los incendios pueden controlarse en los primeros minutos con recursos modestos, a condición de que se actúe rápidamente. Por lo tanto, es preciso contar con un sistema de alarma, y planificar y organizar por adelantado equipos de vigilancia y de lucha contra incendios. Los baldes llenos de arena son eficaces cuando se dispone de ella. Generalmente no se dispondrá de agua en cantidad suficiente, y con la presión adecuada, para luchar contra grandes incendios. Puede que sea necesario establecer un nuevo cortafuegos derribando una o más hileras de viviendas. Esto puede hacerse manualmente o con una excavadora, si se dispone de ella. Debe tenerse mucho cuidado en asegurarse de que las viviendas están vacías, ya que es posible que si los padres han salido a comba-

tir el incendio hayan dejado a los niños en casa. Cuando hay que combatir un gran incendio con medios escasos, debe intentarse contenerlo, más que apagarlo.

10.8 Recogida de los cadáveres

- Es necesario, desde el principio de una situación de emergencia, tomar las medidas adecuadas para la recogida de los cadáveres, aunque, generalmente, éstos no constituyen un peligro para la salud.
- Estas medidas deben tomarse en coordinación con las autoridades nacionales.
- El método más sencillo, cuando resulta aceptable y es físicamente posible, es la inhumación. Deben tomarse las medidas necesarias para permitir a los refugiados celebrar sus ritos tradicionales.
- Antes de la inhumación o de la incineración, los cadáveres deben ser identificados, y los datos correspondientes debidamente registrados.

1. Es necesario, desde el principio de una situación de emergencia con refugiados, tomar las medidas necesarias para la recogida de los cadáveres. Después de una nueva afluencia de refugiados, la tasa de mortalidad puede muy bien ser mayor que en condiciones "normales". Debe establecerse contacto, desde el principio, con las autoridades para asegurarse de que se actúa de acuerdo con las normas del país y para pedirles asistencia si fuera necesaria.

2. Los cadáveres constituyen un riesgo insignificante para la salud a menos que la causa de su muerte haya sido el tifus o la peste, en cuyo caso pueden estar infestados de piojos o de pulgas infectados. Los cadáveres deben ser protegidos contra los roedores, los pájaros y otros animales. El método más sencillo y adecuado para deshacerse de un cadáver es la inhumación, siempre y cuando resulte un procedimiento aceptable para la

10

comunidad, y sea físicamente posible. Los aspectos sanitarios no constituyen una justificación suficiente para la incineración, para la que es posible que no se disponga, a menudo, de combustible suficiente. Siempre que sea posible, debe adoptarse el método habitual de la comunidad, y se permitirán la observación de las prácticas y ritos tradicionales. Deben satisfacerse las necesidades materiales, por ejemplo proporcionando mortajas. Cuando se realice la planificación del emplazamiento, habrá que prever el espacio necesario para los enterramientos, sobre todo si la población es realmente muy numerosa.

3. Antes de la inhumación o de la incineración debe identificarse a los cadáveres, anotando los datos pertinentes y, si es posible, la causa del fallecimiento. Esto es de suma importancia para el control de las enfermedades, para su registro y su seguimiento. En caso de conocerse el paradero de la familia del difunto, debe notificarse a su pariente más cercano. Deben darse los pasos necesarios para el cuidado de los menores que, a consecuencia de una muerte, hayan quedado sin un adulto que se ocupe de ellos. (Véase el capítulo 11.5).

Bibliografía 1/

Banco Mundial	<u>Appropriate Technology for Water Supply Sanitation</u> Serie de 12 volúmenes. El volumen 11: A Sanitation Field Manual (1980), resulta particularmente interesante	Banco Mundial
Feacham R Cairncross S	<u>Small Excreta Disposal Systems</u> Una exposición clara, con diagramas sencillos y consejos prácticos	Ross Bulletin N.º 8
OMS (1982)	<u>Manual on Environmental Management for Mosquito Control (with special Emphasis on Malaria Vectors)</u> (Publicado también en francés)	Publicación en offset de la OMS N.º 66
ONUSCD (1982)	<u>Prevención y mitigación de desastres: Aspectos de saneamiento</u> La obra trata de los desastres naturales, pero algunas partes son igualmente aplicables a las situaciones de emergencia con refugiados. (Publicado también en francés e inglés)	Volumen 8 de la serie "Compendio de los conocimientos actuales"
OSP/OMS	<u>Control de vectores con posterioridad a los desastres naturales (1982)</u> Principios generales aplicables también a las situaciones de emergencia con refugiados (Publicado también en inglés)	Publicación científica de la OSP N.º 419
Oxfam	<u>The Oxfam Sanitation Unit</u> Guía del equipo Oxfam de saneamiento. (Un documento técnico del Oxfam de Julio de 1975, describe el diseño y las pruebas a que ha sido sometido el equipo)	Oxfam
Kaqqata an S Safin an M (1974)	<u>Guía de Medicas Sanitarias simples para el Control de las Enfermedades Entéricas</u> La obra trata del abastecimiento de agua y de todos los aspectos del saneamiento, incluida la higiene alimentaria (Publicado también en árabe, francés e inglés)	OMS

1/ Véanse también la Bibliografía del final de los capítulos 7 y 9, de la que sólo algunos títulos se repiten aquí.

CAPITULO 11: SERVICIOS SOCIALES Y EDUCACION

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
		<u>Resumen</u>	184
11.1	1 - 6	<u>Introducción</u>	185
11.2	1 - 8	<u>Organización de los servicios generales</u>	186
11.3	1 - 6	<u>Personal</u>	187
11.4	1 - 4	<u>Búsqueda de personas y reunificación de las familias</u>	188
11.5		<u>Niños no acompañados</u>	
	1 - 3	Introducción	189
	4 - 5	Definición	190
	6 - 8	Causas de la separación	190
	9 - 12	Reglas generales	191
	13 - 17	Identificación y registro	191
	18 - 19	Búsquedas	192
	20	Evaluación de las necesidades	193
	21 - 26	Directrices para los cuidados a los niños no acompañados	193
	27 - 30	Organización de los cuidados	194
11.6		<u>Educación</u>	
	1 - 2	Generalidades	195
	3 - 7	Objetivos y directrices	195
	8 - 11	Organización	196
		<u>Bibliografía</u>	196
Anexo		Formulario modelo para el registro de los niños no acompañados	197

CAPITULO 11: SERVICIOS SOCIALES Y EDUCACION

Necesidades

El hecho de convertirse en refugiado puede causar un trauma muy grande. Esa situación crea o agudiza problemas sociales y psicológicos, problemas que es indispensable resolver tomando las medidas adecuadas para ello

Finalidad

Contribuir a satisfacer las necesidades sociales y psicológicas especiales de los refugiados.

Principios de respuesta

- Reconocer la necesidad que tienen los refugiados de hablar entre sí de sus propios problemas y en su propia lengua y de dar su propia respuesta a esos problemas, siempre que sea posible.
- Aprovechar en la medida de lo posible los recursos propios de la comunidad y fomentar la autosuficiencia del individuo de la familia y del grupo.
- Establecer servicios descentralizados en el marco de un plan comunitario coordinado, y asegurarse de que beneficien a todos aquellos que los necesitan
- Cuando sean necesarias instituciones especiales para las personas incapacitadas social, física o mentalmente deben ser instituciones pequeñas, que formen parte de la comunidad y que se basen más en los servicios colectivos que en los servicios externos
- Asegurarse de que los servicios sociales se insertan en el programa de asistencia global como partes esenciales del mismo y que se estructuran de una forma coordinada según normas previamente acordadas

Medidas concretas

- Evaluar las necesidades prestando especial atención a la identificación de aquellas personas que puedan tener dificultades particulares para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia tales como los niños no acompañados o las personas incapacitadas.
 - Establecer los servicios necesarios para satisfacer sus necesidades.
 - Adoptar medidas inmediatas para reunir a las familias.
 - Organizar un programa adecuado de educación
-

11.1 Introducción

1 En los capítulos anteriores se han examinado las necesidades materiales de los refugiados en una situación de emergencia. El choque que presenta el haber tenido que abandonar su hogar y las circunstancias de la vida de un refugiado, especialmente en las primeras fases de una situación de emergencia, causan importantes problemas emocionales y sociales y agudizan los que ya existían. El trauma de la huida y sus consecuencias puede dejar a los refugiados confusos, atemorizados y con una sensación de soledad e inseguridad frente a un futuro incierto en un medio desconocido o incluso hostil. La separación de los demás miembros de la familia o la pérdida de alguno de ellos, es algo frecuente en las situaciones de emergencia con refugiados, y una de las causas principales de tensión emocional. Por eso, la reunificación de las familias debe tener carácter prioritario.

2 La medida más importante que puede tomarse para contribuir a reducir el choque y la tensión de la comunidad en su conjunto es darles lo antes posible, una sensación de seguridad y de estabilidad. Esto puede conseguirse en parte con medios materiales y en parte garantizando la protección de los refugiados y haciéndoles participar desde el principio en la organización de todos los aspectos de su nuevo modo de vida y especialmente en la búsqueda de soluciones permanentes. El trabajo social es, en el sentido más amplio, el nexo vital entre el refugiado y los bienes y servicios de su nuevo asentamiento. Si no se ayuda a los refugiados a adaptarse a este nuevo medio, la sensación de pérdida y de aislamiento puede agudizarse incluso en circunstancias de relativo bienestar material.

3. En toda situación de emergencia habrá refugiados con necesidades sociales y psicológicas, sean familiares o individuales, que requieran una atención especial. Entre ellos cabe citar, por ejemplo a los incapacitados (los disminuidos psíquicos, los ciegos, los parapléjicos, los mutilados, los sordos, los

leprosos, etc.); los niños no acompañados; las familias en las que falta uno de los padres, las jóvenes solas; los enfermos y los ancianos y las víctimas de algunos problemas especiales tales como la violación, la drogadicción, los malos tratos físicos o los conflictos familiares. Por razones de comodidad, en este capítulo se utiliza la palabra "social" para designar a todas estas necesidades.

4. En situaciones estables, que no tienen carácter de emergencia, la comunidad suele encontrar por sí misma los métodos para satisfacer al menos algunas de estas necesidades. Sin embargo, la desorganización social que se produce en las situaciones de emergencia con refugiados, no sólo agrava muchos problemas, sino que puede también ser la causa de que, a menos que se adopten las medidas adecuadas, esas necesidades especiales queden desatendidas. Las personas vulnerables son todavía menos capaces de "hacer frente" a sus problemas en un ambiente nuevo y desconocido. Será necesario que los miembros de los servicios destinados a atender estas necesidades presten una atención personal a los problemas individuales o familiares. El mejor modo de conseguir esto será por medio de un programa de bienestar social basado en la propia comunidad. La prestación de los servicios de bienestar social que puedan necesitar algunos grupos especiales, como los niños no acompañados o las personas gravemente incapacitadas, exige habitualmente la creación de equipos específicos dentro del emplazamiento.

5. El objetivo inmediato de un servicio de bienestar social en una situación de emergencia debe ser el de identificar y prestar la asistencia necesaria a aquellas personas cuyas necesidades básicas de comida, agua, vivienda y atención sanitaria no están siendo adecuadamente satisfechas. Debe prestarse especial atención a aquellas personas que pueden resultar vulnerables por carecer de apoyo familiar: los niños, los incapacitados, los ancianos y las mujeres. Puede haber otros grupos, entre la población total de refugiados, que tengan problemas para satisfacer sus necesidades básicas por su pertenencia a una

minoría religiosa o étnica, por falta de equidad en los sistemas de distribución o por otros factores.

6 El servicio de bienestar social debe movilizar los recursos comunitarios apropiados, con ayuda exterior si es necesario, para localizar, entre la población total de refugiados, a aquellos que tienen problemas urgentes, ocuparse de satisfacer esas necesidades y garantizar el bienestar general de todos los refugiados. Una vez sentadas estas bases, el servicio de bienestar social puede ocuparse de atender necesidades especiales tales como la rehabilitación de los incapacitados, el restablecimiento de la confianza en sí mismo, la organización de programas de formación y el desarrollo de actividades comunitarias

11.2 Organización de los servicios generales

- Planificar los servicios de bienestar social juntamente con los refugiados.
- Los problemas individuales necesitarán atención individual.
- Tal vez sea necesario tomar medidas especiales para personas que tengan necesidades similares.
- Evaluar las necesidades haciendo un estudio de toda la comunidad, las personas más vulnerables rara vez se dan a conocer por sí mismas.
- Tener en cuenta la política y los recursos nacionales
- Crear un servicio de base comunitaria.
- Coordinar estrechamente los servicios sociales con otros servicios colectivos, especialmente con los de atención sanitaria.

1 En una situación de emergencia deben organizarse lo antes posible los servicios de bienestar social, en cuyo funcionamiento

deben participar los propios refugiados. Es fundamental que todas las organizaciones participantes coordinen sus actividades, según unas directrices claras y unos criterios fijados de común acuerdo.

2. La experiencia sugiere que, incluso en una situación de emergencia, muchas de las necesidades de bienestar social pueden satisfacerse mejor con los recursos que existen en el seno de la propia comunidad. Así pues, debe organizarse un programa de bienestar social que movilice esos recursos mediante el establecimiento de servicios basados en la propia comunidad. Cada comunidad tiene sus propias creencias, sus valores sociales, sus costumbres, tradiciones y preferencias en cuanto al modo de resolver sus problemas. Un programa de bienestar social debe intentar reforzar y mejorar los "mecanismos de respuesta" existentes. Estos mecanismos pueden estar basados en los jefes civiles o religiosos de la comunidad, en los ancianos, o en otros elementos, tales como los practicantes de la medicina tradicional o las parteras

3. Será absolutamente prioritario realizar una cuidadosa evaluación inicial para determinar cuáles son los problemas sociales más acuciantes, para ser eficaz, dicha evaluación debe abarcar a toda la comunidad. En muchos casos los propios refugiados pueden identificar a las personas más necesitadas pero tal vez sea necesario realizar investigaciones especiales para identificar a las que tienen graves necesidades sociales, ya que, en general, esas personas son las que menos piden ayuda y, por lo tanto, pueden quedar desatendidas. En la mayoría de las situaciones de emergencia, es necesario un programa de bienestar social que se ocupe de los problemas individuales y familiares. La necesidad de programas especiales complementarios, por ejemplo para la reunificación de las familias o para el cuidado de los niños no acompañados, dependerá de las circunstancias. Los programas de búsqueda y reunificación de las familias tendrán una gran importancia en muchas situaciones de emergencia con refugiados. El programa elabo-

rado para satisfacer las necesidades así observadas deberá tener en cuenta la política que en este campo practique el país de asilo así como los recursos que a ello dedique

4 El trabajo básico —identificación de los problemas individuales o familiares, evaluación de las necesidades, búsqueda de soluciones o remisión a otros servicios— deberá llevarse a cabo necesariamente a nivel individual familiar o de grupos pequeños. Por lo tanto, los programas de bienestar social necesitan, generalmente, una estructura descentralizada que permita a los trabajadores comunitarios realizar de modo regular su trabajo entre los mismos refugiados, de forma que lleguen a conocerlos y a hacerse conocer por ellos.

5 Las actividades colectivas generales, por ejemplo, los acontecimientos culturales y las actividades recreativas, serán un factor importante para la creación de un mayor sentido de normalidad y seguridad, y para reducir la tensión y fortalecer el sentimiento de comunidad entre los refugiados

6 Es necesario visitar con regularidad los hogares de los refugiados tanto para descubrir qué personas o grupos tienen necesidades especiales como para controlar la eficacia de la respuesta dada a estas necesidades. Las personas con problemas sociales y psicológicos serán aún más reacias a presentarse voluntariamente para pedir ayuda cuando se sientan desamparadas en el nuevo medio en que se encuentran

7 Deben llevarse unos registros y unos informes individuales, actualizados y confidenciales así como un sistema sencillo de informes periódicos, que refleje las necesidades identificadas y los servicios prestados en vez de limitarse a proporcionar meros datos estadísticos. Es importante que, si se trasladan los refugiados, sus registros individuales se trasladen también con ellos. La repetición innecesaria de entrevistas no solo es una pérdida de tiempo sino que puede también resultar perjudicial desde el punto de vista psicológico

8. Es necesario coordinar los servicios de bienestar social con los demás servicios colectivos, especialmente, con los de atención sanitaria. Es preciso coordinar cuidadosamente los servicios de visita domiciliaria, ya que, a menudo, el personal sanitario puede detectar problemas sociales y viceversa. La implantación de consultorios de bienestar social en los centros sanitarios o comunitarios puede constituir un complemento útil de las visitas domiciliarias. En general, un servicio activo de bienestar social será probablemente un centro importante de orientación que ayude a dirigir a las personas con necesidades hacia los servicios pertinentes o, por el contrario, a detectar áreas de necesidad que habrá de encomendar a otros servicios nuevos.

11.3 Personal

El papel central deben desempeñarlo los propios refugiados.

Será necesario contar con la adecuada ayuda externa para coordinar los servicios, para la capacitación de los refugiados y para hacer frente a los problemas cuya dificultad supere los recursos de que éstos disponen.

La continuidad del personal es muy importante

1. Los refugiados deben tener la posibilidad de hablar entre sí y en su propia lengua de sus problemas. Así, son los propios refugiados quienes deben desempeñar el papel central. En algunas culturas, los curanderos tradicionales están especialmente capacitados para resolver los problemas de tipo psicológico. Será necesario contar con la ayuda exterior para resolver los problemas cuya dificultad supera los recursos de los refugiados. Es probable que en esta ayuda exterior colaboren tanto personas del país cuyo conocimiento de la cultura de los refugiados, y cuya comprensión de los mismos, resultarán importantes, como personal internacional cuyo papel podría limitarse, principalmente, a actividades de coordinación general, de apoyo, de capacitación de

los refugiados, de enlace con las autoridades y con las demás organizaciones participantes.

2. La columna vertebral de los servicios la constituirán los trabajadores sociales que cuenten con la formación necesaria. Ellos serán responsables de la asistencia a los grupos y a los individuos mediante un trabajo de gran alcance dentro de un sector determinado de la comunidad. El número necesario de trabajadores sociales dependerá en gran medida de los mecanismos de respuesta de la propia comunidad. A título indicativo, en algunas situaciones ha bastado con uno por cada dos mil o tres mil refugiados. Además, probablemente se necesitan también trabajadores sociales en los centros sanitarios, ya que existe la tendencia de dirigir a estos centros a personas con necesidades especiales, incluso cuando el problema no es de carácter médico.

3. La formación de algunos refugiados como trabajadores sociales es una tarea prioritaria, para la que habrá de recurrir tanto a los conocimientos de la propia comunidad como a los de expertos externos, pertenecientes a ser posible, al país de asilo especializados en trabajo social, en desarrollo de la comunidad y en salud pública

4. Es esencial estar familiarizado con los valores sociales y con las costumbres de los refugiados, las barreras del idioma pueden también limitar gravemente la eficacia de la labor individualizada que pueda llevar a cabo el personal externo. Es también esencial tener una predisposición favorable hacia el tipo de problemas que se presenten, comprenderlos, y conocer las preferencias locales en cuanto a la solución de los mismos. Es preciso establecer claramente el papel que debe desempeñar el personal externo. Nunca se insistirá demasiado en la importancia de una conducta profesional imparcial. Por ejemplo, el hecho de favorecer a algunos refugiados para que consigan un reasentamiento, puede tener efectos perjudiciales.

5. Las cuestiones relacionadas con el personal que pueda requerirse para la búsqueda

de familiares, el cuidado de los niños no acompañados y la educación, se examinan en las secciones siguientes.

6. La continuidad del personal, tanto si se trata de refugiados como de personal externo, es especialmente importante para la mayor eficacia de los servicios de bienestar social, debido al papel fundamental que desempeñan en estos servicios el contacto humano y la confianza.

11.4 Búsqueda de personas y reunificación de familias

- Debe organizarse lo más pronto posible la búsqueda y reunificación de los miembros de las familias que se encuentren separados entre sí.
- El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tiene una gran experiencia en este campo.
- Los refugiados deben poder enviar y recibir correspondencia.

1. La principal preocupación de los refugiados separados de sus familias y amigos será el intercambio de noticias y el reencuentro con ellos lo antes posible. En el ejercicio del mandato que le ha dado la comunidad internacional para los casos de conflicto armado, el CICR ha adquirido una gran experiencia en el campo de la búsqueda de personas. Por eso, debe recurrirse inmediatamente a su experiencia, solicitando el asesoramiento bien de su delegación local o bien, a través de la sede del ACNUR, de su Agencia Central de Búsquedas, de Ginebra

2. La posibilidad de conseguir que las personas separadas se comuniquen, y de buscar y reunir a las familias, variará considerablemente en cada situación de emergencia. La búsqueda individualizada puede llevar mucho tiempo y en realidad solo será posible cuando la situación de emergencia se haya estabilizado y se haya establecido un registro

de todos los refugiados; a veces será necesario recurrir al país de origen. Sin embargo, a menudo es posible actuar de inmediato, por ejemplo para reunir a los miembros de una gran familia, o de un pueblo, que huyeron en diferentes momentos y por diferentes medios y que, por consiguiente, se encuentran en diferentes puntos del país de asilo.

3. Los procedimientos para la reunificación de los refugiados separados, pero que se encuentren dentro del país de asilo deben establecerse de acuerdo con las autoridades y ponerse en práctica lo antes posible. Por ejemplo, las listas de nombres, acompañados de fotografías, expuestas en los tableros de anuncios de los diferentes emplazamientos pueden constituir un mecanismo de búsqueda sencillo y eficaz. Debe darse una gran difusión a todas las medidas relacionadas con la búsqueda de personas, es probable que sea necesario establecer un punto central de contacto en cada emplazamiento. La búsqueda de personas es una tarea delicada, que debe ser organizada por personas que tengan la experiencia y la capacidad necesaria, y requiere por supuesto, la participación de los propios refugiados, quienes desempeñarán un papel clave en cualquier servicio de búsqueda.

4. Los refugiados tienen derecho a enviar y recibir correspondencia. Un intercambio de noticias debidamente organizado puede reducir considerablemente el trabajo del servicio de búsqueda, y acelerar la reunificación de las familias. Los servicios de correos para los refugiados pueden organizarse con ayuda de las ONG. Es necesaria una estrecha colaboración con los servicios postales del país. El ACNUR proporcionará los sellos o estampillas en los casos en que resulte necesario u oportuno, una solución práctica puede ser instalar una máquina expendedora en cada emplazamiento. Si no existen servicios postales normales, el CICR puede organizar el intercambio de mensajes especiales de la Cruz Roja.

11.5 Niños no acompañados

- Debe identificarse a los niños no acompañados e iniciar lo antes posible la búsqueda de sus familiares.
- Es necesario asegurarse de que los niños reciben los cuidados necesarios para satisfacer sus necesidades físicas y emocionales; es de fundamental importancia que dichos cuidados sean individualizados.
- No debe adoptarse ninguna medida que pueda impedir la reunificación de las familias.
- Cuando se requieran centros para la atención infantil, éstos deben ser pequeños, y estar descentralizados dentro de la comunidad e integrados en las demás actividades comunitarias.
- Debe garantizarse que los principios aquí expuestos son respetados por todos.

Introducción

1. En una situación de emergencia con refugiados, los niños pueden quedar separados de sus familiares más próximos. En tales casos, dichos niños son atendidos, la mayoría de las veces, por la propia comunidad de refugiados, con frecuencia dentro de una familia amplia. Cuando esto no sea posible, habrá que tomar medidas especiales para atender a esos niños. En algunas circunstancias, puede haber presiones exteriores considerables para su adopción inmediata y su reasentamiento en otro país. Existen poderosas razones para oponerse a ello hasta haber agotado las posibilidades de reunificación familiar o hasta haber encontrado una solución local.

2. El derecho humanitario internacional tiene como objetivo fundamental la unidad de la familia, y por lo tanto concede especial importancia al mantenimiento de los vínculos familiares y a la reunificación de las fami-

lias. El bienestar de los niños prevalece sobre cualquier otra consideración. Se considera sumamente importante el mantener dentro de su propio medio cultural a los niños que han quedado separados de sus familias.

3. El desarrollo emocional y el bienestar futuro de cada niño dependen del vínculo que se establezca entre él y la persona que se ocupa de él (que es habitualmente uno de los padres, pero que pueda ser otra persona que haga las veces del mismo). Este vínculo emocional, fuente de los tiernos y amorosos cuidados que son tan importantes como los cuidados físicos y la satisfacción de las necesidades materiales, tiene una importancia realmente crítica para los niños de menos edad. En el caso de los niños refugiados no acompañados, tal como se definen a continuación, ese vínculo se ha roto, y las personas que organizan la atención a esos niños tienen una gran responsabilidad. La de asegurarse de que cada uno de estos niños quedan a cargo de una figura paterna substitutiva, a la cual puede el niño vincularse afectivamente. Deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para que el niño continúe a cargo de la misma persona hasta que se encuentre a sus verdaderos padres. El niño necesitará tiempo entonces para restablecer los vínculos afectivos con su auténtico padre o madre. El tiempo que eso requiera dependerá de la edad del niño y de la fuerza de los lazos afectivos que haya establecido con la figura o figuras paternas substitutivas, y que ahora debe romper. Se ha llegado a la conclusión de que, cuando hayan pasado varios años, puede ser más positivo para el niño permanecer con su familia substitutiva.

Definición

4. Por niño no acompañado se entiende todo niño de menos de quince años que ha sido separado de sus dos padres y que no tienen a su lado a ninguna persona que por ley o por costumbre tenga la responsabilidad de ocuparse de él. Esta sección examina las necesidades de estos niños. Es posible que haya también que tomar medidas especiales en favor de los niños que tienen quince años

o más, la asistencia debe prestarse de modo flexible. Por ejemplo, cuando haya chicas no acompañadas de más de quince años, es posible que haya que tomar medidas especiales para asegurar su bienestar. La práctica habitual del ACNUR es permitir que los niños no acompañados de más de quince años tomen sus propias decisiones sobre las soluciones duraderas que les conciernen; sin embargo la mayoría de edad legal está determinada por las leyes del país de asilo.

5. Debe utilizarse siempre la expresión "niños no acompañados" en vez de la de "huérfanos". A los padres no puede dárseles por muertos simplemente porque el niño no esté bajo su cuidado inmediato. Incluso la afirmación por parte del niño de que sus padres han muerto debe tomarse con reservas, ya que la experiencia ha demostrado que esas afirmaciones son poco fiables por diversas razones psicológicas y sociales. Además, el factor determinante no es la muerte de los padres sino más bien la separación de ellos y la ausencia de cualquier persona que por ley o por costumbre pueda asumir la responsabilidad de ocuparse del niño.

Causas de la separación

6. Es importante realizar una amplia evaluación de las causas de la separación, ya que las diferentes maneras en que los niños pueden ser separados de sus familias puede influir considerablemente en los programas de búsqueda y en la planificación de soluciones a largo plazo. Las causas corrientes de separación, además de la muerte de los padres, son:

- (1) La separación accidental, especialmente con ocasión de grandes desplazamientos de población, de combates o de desplazamientos organizados de refugiados, que dividen a las familias;
- (2) Niños mayores que abandonan a sus padres o familias por propia voluntad.
- (3) Cuando las instalaciones que se ponen a disposición de los niños no acompa-

fiados, y los servicios que se les presta, son mucho mejores que el resto, los padres o la familia pueden dejar a los niños a cargo de esos servicios especiales;

- (4) Asimismo, antes de la huida, o en el transcurso de la misma, las familias pueden dejar a sus hijos al cuidado de otras personas si creen que esto aumentará las posibilidades de supervivencia del niño,
- (5) Es posible también que algunas personas ajenas, por ejemplo conductores de ambulancia, socorristas o voluntarios, saquen a un niño de una situación aparentemente peligrosa sin informar a sus padres, a su familia o a la comunidad. Esto es especialmente corriente cuando el niño tiene una necesidad evidente de asistencia médica;
- (6) Insuficiencia o inexactitud de los ficheros médicos o de las tarjetas de identificación, en una situación de emergencia

7. Así pues, nunca puede darse por supuesto que un niño aparentemente no acompañado haya sido abandonado o carezca de padres, tutor o familia sin haber realizado antes todos los esfuerzos necesarios para localizarlo.

8. Tampoco debe adoptarse una definición restrictiva de la familia en un contexto cultural en el que, a pesar de la ausencia de los padres naturales, el niño sigue siendo parte integrante de una familia amplia. De lo contrario, un programa para menores no acompañados puede incluso contribuir a crear, más bien que a resolver, el problema planteado por estos niños.

Reglas generales

9. A los niños no acompañados debe proporcionárseles los cuidados necesarios mediante medidas que satisfagan sus necesidades físicas y emocionales de un modo que

les resulte culturalmente apropiado. Una autoridad responsable claramente definida, nombrada por el ACNUR o por el gobierno, debe asumir la responsabilidad de ocuparse de estos niños. Pero incluso aunque el ACNUR no tenga ninguna responsabilidad operativa, sus responsabilidades de protección internacional con respecto a estos niños siguen siendo claras: de ahí la obligación de asegurarse del cumplimiento de estas reglas.

10. Mientras exista alguna posibilidad de que las investigaciones puedan conducir a la reunificación de una familia no debe llevarse a cabo ningún cambio en la situación del niño no acompañado que pudiera evitar dicha reunificación. Debe evitarse, especialmente, la adopción o el cambio de nombre. No debe tampoco trasladarse al niño a otro país, ni llevar a cabo ningún otro desplazamiento, a menos que ese traslado sea vital para la salud y la seguridad de los niños en general, y que, por lo tanto, no esté específicamente organizado para los niños no acompañados.

11. Deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para encontrar cuanto antes una solución duradera y adecuada. En la mayoría de los casos esta solución ha resultado ser la reunificación de la familia, como consecuencia de una búsqueda que ha culminado con éxito.

12. Cuando sea necesario trasladar a los niños, es esencial disponer de una ficha completa que permita en todo momento la localización de cualquier niño. Cualquier acuerdo para trasladar a los niños debe contar con la garantía de todas las partes implicadas (gobiernos de los países de asilo y agencias de reasentamiento) de que la reunificación de la familia se llevará a cabo inmediatamente después de la localización de los miembros que faltan. El lugar en el que se lleve a cabo dicha reunificación, dependerá de las circunstancias.

Identificación y registro

13. Los niños no acompañados deben ser identificados lo antes posible. La primera

fuentes de información son los refugiados mismos y los jefes de la comunidad. Un registro general o censo de los refugiados puede proporcionar una ocasión adecuada para la identificación inicial. Este registro general o censo permitirá también identificar a los niños que no están solos, pero que no se encuentran con su familia inmediata, a la que, por lo tanto, será necesario buscar, aspecto importante que no debe pasarse por alto. Un registro inicial selectivo puede dar la impresión de que los niños así identificados gozarán de una situación y unas ventajas especiales, lo cual puede inducir a los padres o a otros familiares a abandonar temporalmente a sus niños

14 Sin embargo, el tiempo perdido antes de entrevistar a los niños es también información perdida, especialmente en cuanto a las circunstancias en que se produjo una separación familiar reciente. Tan pronto como se les identifique, los niños no acompañados deben ser inscritos en un registro especial. La información requerida dependerá de las circunstancias: en el anexo figura, a título indicativo un modelo de formulario de registro, establecido por el CICR. Los niños deben ser fotografiados, y la fotografía deberá incluir, por ejemplo en una pequeña pizarra, el nombre del niño, número de referencia y el lugar donde se encuentra. Debe utilizarse una película que permita la obtención de copias posteriores.

15 Debe abrirse y mantenerse un expediente individual para cada niño, donde quede registrado toda la información pertinente, incluidas todas las medidas tomadas para cuidarlo y para la búsqueda de su familia

16. Al entrevistar al niño es muy importante mantener una actitud amable e imaginativa. Los más indicados para realizar las entrevistas son refugiados a quienes se haya instruido cuidadosamente, y que sean, si es posible, personas a quienes el niño ya conozca y en las que confíe. Si la entrevista tiene que llevarse a cabo a través de un intérprete, deben darse a éste instrucciones

precisas para que limite su papel a la traducción directa, y no debe permitírsele interrumpir el contacto personal entre el entrevistador y el niño.

17. Los niños pueden reaccionar de un modo muy diferente cuando se les pida información sobre sí mismos y sobre su familia, según sea, por ejemplo, la intensidad de su trauma, su miedo o su timidez. A menudo, un niño se confiará a otros niños. En algunos casos, la presencia de los amigos del niño en la entrevista puede no sólo tranquilizarle, sino también proporcionar información importante. Debe también entrevistarse a cualquier adulto que acompañe al niño o a las personas que lo hayan traído. Debe estudiarse la posibilidad de grabar las entrevistas en cinta magnética a fin de que las respuestas pueden ser transcritas o verificadas posteriormente.

Búsquedas

18. Tan pronto como se haya identificado a los niños no acompañados, debe iniciarse la búsqueda de sus padres o familias para conseguir la reunificación de los mismos. La búsqueda de niños no acompañados necesita conocimientos y técnicas especiales. Tal como sucede en la búsqueda de personas en general, la experiencia del CICR será de suma utilidad. Las fotografías de los niños son generalmente un factor clave para que un programa de búsqueda culmine con éxito. Uno de los métodos más sencillos y eficaces ha resultado ser el de colocar fotografías, con el número de referencia y el nombre en los tablones de anuncios, por ejemplo en los centros comunitarios, de forma que todo el mundo pueda verlas. Otro método puede ser la publicación en los periódicos de los nombres, las fotografías, o ambos. También pueden reproducirse las fichas con los datos y las fotografías de los niños reunidos en volúmenes que se harán circular entre los refugiados. Algunas ONG han adquirido una experiencia considerable en la puesta en práctica de estos programas.

19. Cuando parezca que se ha encontrado

a los padres o a las familias del niño, o cuando se reclama a un niño, será necesario realizar una verificación adecuada, que quizás haya luego que completar. Será necesario anotar cuidadosamente todo lo relacionado con la verificación así como con los desplazamientos de todos los niños no acompañados.

Evaluación de las necesidades

20. Las necesidades de los niños varían considerablemente según su edad y sus circunstancias individuales. Dichas necesidades deben ser evaluadas individualmente. Todos los niños no acompañados deben ser sometidos a reconocimientos médicos regulares, y habrá también que identificar a aquellos que tengan problemas y necesidades especiales. Debe realizarse una evaluación regular de las necesidades de los niños no acompañados y de la forma en que éstas están siendo satisfechas para asegurarse de que reciben la atención adecuada.

Directrices para los cuidados a los niños no acompañados

21. Uno de los principios más importantes para la atención a cualquier niño es que las relaciones deben ser estables. Los niños no acompañados establecerán vínculos muy estrechos con otros niños y con adultos. A este respecto resulta de suma importancia el desarrollo y el mantenimiento de un fuerte vínculo con el tutor del niño, ya sea en hogares de adopción, ya en centros de asistencia infantil. Por lo tanto, es fundamental la continuidad de las medidas adoptadas y el personal que se ocupa de los cuidados al niño. Incluso cuando participan organizaciones exteriores un periodo de seis meses debe ser considerado como el tiempo mínimo. Para quienes están en contacto íntimo con el niño es necesaria una estancia mínima más prolongada. Como las personas del país suelen tener la posibilidad de permanecer durante periodos más largos, es preferible recurrir a ellas, en vez de recurrir a personal internacional, para la atención de casos individuales.

22. En la medida de lo posible, la atención a los niños no acompañados debe estar a cargo de personas que tengan la misma herencia cultural y los mismos antecedentes sociales que los niños. Debe hacerse todo lo posible por entregar a los niños de menos de cinco años a una familia adoptiva que sea solícita con el niño y que haya sido convenientemente elegida entre las que componen la comunidad. Esto es aún más fundamental en el caso de los niños de menos de tres años. Las medidas que se adopten para los niños de más edad deben estudiarse caso por caso buscando la solución que proporcione una mayor estabilidad. En general, es preferible que se ocupe de los niños una familia adoptiva que una institución. La familia adoptiva debe recibir el adecuado apoyo material. No obstante, la atención que proporciona un hogar adoptivo debe ser estrictamente controlada y la relación debe formalizarse mediante un compromiso escrito de dejar libre al niño en el caso de que le fuera posible reunirse con su familia. Deben tomarse muy en cuenta las actitudes culturales de los refugiados con respecto a la adopción. Por ejemplo, en algunas situaciones, una familia no concebirá la posibilidad de encargarse de un niño a menos que sea como sirviente.

23. A corto plazo, los pequeños centros de internamiento tienen una ventaja, cuando se espera que el niño pueda reunirse pronto con sus padres, esos centros constituyen un medio eficaz de atender a los niños y, al mismo tiempo, de no perderlos de vista durante la agitación y confusión que se producen al principio de una situación de emergencia. No obstante, como la búsqueda de los familiares suele requerir algún tiempo, los centros de internamiento resultan en la mayoría de los contextos culturales, una solución intermedia menos afortunada desde el punto de vista de los niños que un hogar sustitutivo.

24. Cuando sea necesario recurrir a centros especiales de internamiento, es preferible distribuir a los niños en grupos pequeños de cinco a ocho niños. El número de personas

encargadas de cuidarlos dependerá de las edades y de las necesidades particulares de los niños. Los centros deben estar descentralizados e integrados en la comunidad local, pero deben ser supervisados cuidadosamente. Deben evitarse los centros grandes. Aparte de la probabilidad de que la atención individual se resienta en los grandes centros, la experiencia ha demostrado que existe una tendencia a prestar servicios especiales en esos centros. Como los demás niños no disponen de esos servicios, esto puede atraer a algunos que no sean niños no acompañados.

25. Los hermanos deben vivir juntos. En ciertos casos, es posible que algunos niños no acompañados hayan vivido juntos, en grupo, y que hayan creado entre sí fuertes vínculos emocionales. Puede ocurrir que, en interés de esos niños, haya que mantener tales grupos, o las relaciones que existan en su seno, estableciendo al mismo tiempo una relación paterna substitutiva.

26. Las necesidades materiales de los niños no acompañados deben satisfacerse al mismo nivel y, en la medida de lo posible, de la misma manera que la de los demás niños refugiados. Así pues, deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para integrar a los niños en la vida de la comunidad. Deben asistir a las escuelas de la comunidad no a escuelas especiales. Deben ser tratados en los centros sanitarios de la comunidad y deben jugar con los demás niños en las zonas comunes de recreo. Es mejor evitar el uso de ropas especiales o de etiquetas para distinguirlos, que los separen de los demás niños.

Organización de los cuidados

27. Cuando haya un número considerable de niños no acompañados, se recomienda que la oficina del ACNUR establezca una unidad especial para el cuidado de los mismos. Debe buscarse la ayuda de las autoridades nacionales competentes, del UNICEF y de las ONG cualificadas. Es probable que, para realizar la evaluación y la formulación de un programa, resulte muy valioso el ase-

soramiento de una persona de reconocida experiencia en la atención a este tipo de niños en situaciones de emergencia similares. En caso de que en el país no existan expertos adecuados, deben pedirse a la Sede.

28. Es probable que las personas más aptas para ocuparse de los niños sean adultos respetados dentro de la comunidad de los refugiados, por ejemplo, padres mayores con experiencia en cuanto a la cría de niños. Estas personas deben ser adecuadamente supervisadas y apoyadas con programas de formación. Las chicas jóvenes no acompañadas, que pueden también ser especialmente vulnerables, pueden ser reclutadas como ayudantes de las personas encargadas de cuidar a los niños, proporcionándoles así la oportunidad de realizar una tarea útil y también cierto grado de seguridad.

29. Cuando se requiera ayuda exterior, el criterio a aplicar debe ser la competencia para dirigir los servicios especializados necesarios. Toda organización que colabore con el ACNUR en el cuidado de los niños no acompañados debe estar de acuerdo con los principios aquí expuestos, y no debe tener objetivos que entren en conflicto con ellos, como por ejemplo la adopción, el reasentamiento o la conversión religiosa.

30. Los programas para el cuidado de los niños no acompañados deben coordinarse cuidadosamente con todos los participantes para garantizar la identidad de objetivos y criterios.

11.6 Educación

Todos los niños tienen derecho a la educación. Incluso en una situación de emergencia hay que empezar a impartir la educación adecuada lo antes posible.

El conseguir que todos los niños tengan acceso a la enseñanza primaria debe ser un objetivo prioritario.

Debe tenerse especialmente en cuenta el hecho de que, probablemente, los niños tendrán ya una base educativa deficiente.

En la medida de lo posible, deben ser los propios refugiados, con el adecuado apoyo exterior, quienes organicen y tomen a su cargo el sistema educativo.

1. Todos los niños tienen derecho a la educación. Por lo tanto, el disponer de escuelas para los refugiados es fundamental. La implantación de un programa educativo será una contribución importante al bienestar de toda la comunidad, y solo debe demorarse si las características de la situación de emergencia indican claramente que va a ser de corta duración. Aunque las prioridades de la fase de emergencia impliquen la imposibilidad de elaborar y poner en práctica un programa de educación, éste debe iniciarse de todos modos. Incluso si no se dispone de material didáctico adecuado, la implantación de la disciplina escolar mediante clases regulares y actividades organizadas para los niños es importante. El simple hecho de reunir a los niños durante cierto tiempo cada día, y mantenerlos ocupados es ya un primer paso importante.

2. El tiempo que transcurra hasta que sea posible una solución duradera y la naturaleza probable de esa solución son los factores que más influirán en el tipo y el contenido de un programa de educación. Los servicios de formación profesional y de enseñanza de adultos, los programas de desarrollo de la comunidad serán cuestiones importantes a tener en cuenta cuando el orden de prioridades lo permita y cuando las perspectivas a largo plazo de los refugiados puedan verse con más claridad.

Objetivos y directrices

3. El primer objetivo del programa de educación debe ser el de proporcionar una educación básica gratuita pero obligatoria a todos los niños refugiados. El nivel del programa dependerá del bagaje educativo de

los refugiados y de los servicios nacionales de educación. Como norma general, debe reflejar el nivel de educación del país de acogida, siendo el objetivo mínimo la alfabetización de los niños en su idioma materno y el aprendizaje de los rudimentos del cálculo.

4. Es probable que los niños refugiados hayan visto interrumpidos tanto su educación normal como el proceso informal de aprendizaje que tiene lugar en el seno de la familia. Al elaborar el programa hay que tener esto en cuenta, puesto que éste debe satisfacer de modo coherente las necesidades de los niños que sufren ya una escolarización deficiente, independientemente de su edad.

5. Debe establecerse un solo sistema unificado de enseñanza primaria, que satisfaga por igual las necesidades educativas de todos los niños refugiados sin discriminación entre niños o entre escuelas. Este programa debe tener prioridad sobre los programas de segunda enseñanza. La lengua en la que se impartan las clases y la de los libros de texto debe ser la lengua materna de los refugiados.

6. Es igualmente importante el restablecer rápidamente los procesos informales de aprendizaje en el hogar. Este proceso empezará a producirse de manera automática una vez que la situación de emergencia se estabilice y que la vida de la familia vuelva a la normalidad. Debido a las interrupciones, la participación de los padres en la educación de sus hijos, mediante contactos entre padres y maestros, resultará de gran utilidad.

7. Por regla general, es preferible contar con escuelas pequeñas y descentralizadas que con escuelas grandes. Los propios edificios escolares deben ser de características iguales y estar en consonancia con el resto de los de la comunidad y con los que resulten habituales a nivel local. Los materiales y estilos de construcción locales suelen ser los más apropiados.

Organización

8. La organización debe tener en cuenta los sistemas de educación tanto del país de origen como del país de asilo. Deberá pedirse asesoramiento especializado, a nivel local, sobre el establecimiento de programas adecuados de educación, asesoramiento que puede solicitarse a la UNESCO, al Banco Mundial, a las organizaciones de programas de ayuda bilateral y a las ONG cualificadas. La colaboración de un director de educación puede resultar útil para elaborar y supervisar el programa en su conjunto.

9. Es posible que el contar con un programa de educación suponga para los refugiados un privilegio del que no disfruta la población local. En tales casos, siempre que el gobierno esté de acuerdo y exista una lengua común de instrucción suele resultar adecuado el abrir las escuelas a la población local. El programa de educación debe procurar, desde el principio, conseguir un nivel realista de servicio que sea posible mantener cuando se retire el apoyo internacional.

10. En la medida de lo posible, deben ser los propios refugiados quienes organicen y administren el servicio de educación a nivel

comunitario a través de estructuras tales como los comités de educación. Es probable que los maestros más adecuados sean los refugiados con experiencia en la enseñanza. Si el programa va a mantenerse durante un largo periodo de tiempo, tal vez sea necesario que esos maestros reciban alguna remuneración. Sin embargo, tal remuneración debe organizarse de modo que pueda mantenerse cuando cese la financiación internacional.

11. Será necesario contar con apoyo exterior para la implantación de programas de estudio comunes, y para garantizar la homogeneidad del nivel entre las distintas escuelas de una misma comunidad y, eventualmente, entre los diferentes emplazamientos. También será necesaria la ayuda exterior para la provisión de material docente. Como es probable que el número de maestros adecuadamente preparados, y disponibles dentro de la comunidad, resulte insuficiente, será necesario establecer programas especiales para la formación de maestros. Las instituciones educativas del país, tales como las escuelas de magisterio, pueden aportar una valiosa experiencia, proporcionando al mismo tiempo formación docente y maestros para el programa educativo de los refugiados.

Bibliografía

ACNUR
(Edición provisional,
1984)

UNHCR Handbook for Social Services
Directrices para la prestación de servicios sociales a los refugiados, tanto en medios rurales como urbanos, haciendo especial hincapié en la satisfacción de las necesidades básicas de los más vulnerables. Contiene una lista de obras clave.
(Las versiones en español y en francés se publicarán más adelante).

Formulario modelo para el registro
de niños no acompañados

- (1) Todo formulario debe contener, siempre que sea posible y que ello no suponga riesgo de daño alguno para el niño, la información que se indica a continuación.
- (2) Puede también añadirse toda la información que requiere la situación.
- (3) Como es habitual en todos los registros, deben utilizarse, siempre que sea posible, claves normalizadas para clasificar las respuestas.

Foto

Número de referencia

Fecha y lugar de registro

Lugar donde se encuentra actualmente el niño

1. Apellidos
2. Nombre (o nombres)
3. Apodos o nombres con los que le llama su familia u otras personas
4. Sexo
5. Fecha de nacimiento
6. Lugar de nacimiento (pueblo/ciudad, provincia, país)
7. Nacionalidad
8. Origen étnico
9. Lengua nativa
10. Religión
11. Otros idiomas que habla
12. Domicilio
13. Características físicas especiales
14. Estado de salud
15. Grupo sanguíneo
16. ¿Vive la madre? sí no no se sabe

11

Nombre y apellidos/
apellidos de soltera

última dirección
conocida

fecha del último
contacto

17 ¿Vive el padre? sí no no se sabe

Nombre y apellidos última dirección conocida fecha del último contacto

18 Otros parientes

	<u>nombre</u>	<u>fecha de nacimiento</u>	<u>última dirección conocida</u>	<u>fecha del último contacto</u>
Abuelo				
Abuela				
Hermana				
Hermano				
Tía				
Tío				
Prima o primo				
Tutora madrina				
Tutor padrino				
Otros parientes (especifíquense)				

19 Fecha y lugar de llegada al país de asilo

20 Fecha de llegada al lugar en que se encuentra actualmente

21. Fecha y lugar del último contacto con los padres/con la familia

Descripción de las circunstancias en que se produjo la separación.

22. Observaciones (incluidos los nombres de adultos presentes en el mismo lugar que conozcan al niño/a la familia)

Fecha
Nombre del entrevistador

CAPITULO 12: LA GESTION SOBRE EL TERRENO

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
12.1	1 - 4	<u>Introducción</u>	200
12.2	1 - 6	<u>Evaluación de las necesidades y planificación</u>	200
12.3		<u>Reparto de funciones y dirección del personal</u>	
	1 - 5	Generalidades	201
	6 - 8	Personal	202
	9 - 12	Dirección del personal	203
12.4		<u>Organización y coordinación</u>	
	1 - 3	Generalidades	203
	4 - 8	Coordinación de las ONG	204
	9	Coordinación dentro del propio ACNUR	205
12.5	1 - 9	<u>La gestión en el emplazamiento de los refugiados</u>	205
12.6		<u>Registro y distribución</u>	
	1 - 8	Registro	207
	9 - 11	Número de refugiados	208
	12 - 15	Distribución	209
12.7	1 - 3	<u>Informes, control y evaluación</u>	210
12.8	1 - 8	<u>Aspectos específicos</u>	211
		(gastos administrativos, compra de terrenos, pago a los refugiados, asistencia a la población local, corrupción, actividades políticas y religiosas)	
		<u>Bibliografía</u>	213
Anexo 1		Coordinación de las ONG	214
Anexo 2		Informes de situación	217

12.1 Introducción

1 Este capítulo trata de la gestión de la ayuda que, en una situación de emergencia, se presta dentro de un país de asilo, es decir, de los mecanismos y de la organización necesarios para combinar las múltiples medidas, personas y prioridades en un proyecto coherente y global que satisfaga las necesidades de los refugiados. Para una gestión eficaz se necesita una buena dirección, y ésta puede ser, supeditada al papel del gobierno, la contribución más importante del ACNUR. Una buena dirección requiere que una vez tomadas las decisiones, se pongan debidamente en práctica. Esta disciplina es esencial en las situaciones de emergencia, cuando muchas veces no hay tiempo para explicar los motivos que han llevado a tomar una decisión. En la medida de lo posible, las personas directamente implicadas deben participar en la toma de las decisiones que les afectan, pero la responsabilidad final corresponde al Representante.

2 Las características de una situación de emergencia hacen que la gestión de la misma sea una tarea compleja y a menudo difícil en la que deben resolverse con rapidez y eficacia problemas de orden práctico y político. El papel desempeñado por el gobierno y las medidas de ejecución influirán considerablemente en el desarrollo de la situación. La gestión de una situación de emergencia se desarrollará, probablemente, a dos niveles: el de la capital y el del lugar en que se encuentran los refugiados, es decir, el nivel del emplazamiento, que requerirá la participación de los representantes provinciales o locales de la administración central. Aunque los principios que aquí se sugieren tendrán probablemente una validez general, la acción debe adaptarse a los imperativos de la situación.

3 Las etapas iniciales del proceso de gestión son: la evaluación de las necesidades, que determinan lo que debe hacerse; la planificación que determina las prioridades dentro de un marco de acción; el reparto de funciones y la aportación de los medios de

acción, incluidos los mecanismos de coordinación y el personal y el material necesario

4. La gestión de una situación de emergencia con refugiados requerirá, desde el principio, la realización de controles, evaluaciones e informes continuos para garantizar que los planes resultan adecuados y que las medidas adoptadas se van adaptando según van cambiando las circunstancias.

12.2 Evaluación de las necesidades y planificación

□ Es fundamental contar con un plan global de acción, que debe elaborarse con la colaboración de las personas que vayan a ponerlo en práctica y teniendo en cuenta los puntos de vista de los refugiados

1. La evaluación, que es el requisito previo a cualquier respuesta, ha sido ya tratada en el capítulo 3; en la medida de lo posible, en la evaluación deben participar las personas que van a ser responsables de la respuesta, incluidos los propios refugiados. Para evaluar las necesidades es preciso saber que es lo que se debe hacer. Por lo tanto, una determinación de las normas a las que debe ajustarse la ayuda prestada es de una importancia fundamental. Para ello, deben tenerse muy en cuenta los factores sociales y culturales, incluidos los antecedentes de los refugiados y las condiciones de vida de los nativos del país de asilo. La respuesta debe ser adecuada. La experiencia señala que cuando no se establecen, desde el principio, criterios apropiados suelen surgir problemas de gestión en las situaciones de emergencia.

Planes de acción

2 Es necesario planificar la respuesta que se vaya a dar a las necesidades. Para ello, el mejor instrumento de gestión es establecer un plan de acción sencillo para cada nivel administrativo. Al principio de una situación de emergencia existe cierta tendencia a posponer la planificación, tanto por no disponer de la información suficiente, como por la urgencia

de ciertas necesidades obvias que pueden satisfacerse de modo fragmentario, sin un plan. Es preciso resistir a esta tendencia: cuanto más crítica sea la situación, más importante es que el Representante encuentre el tiempo necesario para hacer el balance de la misma, para determinar cuáles son las prioridades y para trazar un plan de lo que debe hacerse, y de cuándo, cómo y quién debe hacerlo.

3. En la Segunda Parte se dan más indicaciones sobre los aspectos que pueden tenerse en cuenta al elaborar el plan general de acción sobre el terreno. Dicho plan general debe incluir un plan parcial para cada emplazamiento, elaborado por la organización que sea responsable de las operaciones en ese emplazamiento. Ambos planes son interdependientes.

4. Los planes de acción más eficaces son los elaborados por las personas que van a ponerlos en práctica o, al menos, con la colaboración de las mismas. En la medida de lo posible la elaboración de un plan debe ser un trabajo de equipo; no obstante, es necesario que el gobierno, el ACNUR, o ambos, den instrucciones precisas al respecto. Los planes deben ser completos y cubrir todas las necesidades ya sea el ACNUR u otras organizaciones o fuentes de financiación quien se encargue o vaya a encargarse de satisfacer dichas necesidades. Un plan de este tipo no sólo aclarará las cuestiones relacionadas con la gestión y con las responsabilidades de cada organismo, sino que además dará el impulso inicial para el trabajo de programación.

5. Al elaborar el plan, deben tenerse en cuenta los puntos de vista de los refugiados. Ellos son el recurso más importante para satisfacer sus propias necesidades, y seguramente tendrán ideas concretas sobre la mejor manera de hacerlo. El plan debe reforzar los recursos propios y la autosuficiencia de los refugiados evitando que se cree una dependencia a causa de una ayuda exterior bien-intencionada pero que pueda ser innecesaria o inadecuada. El plan debe reflejar también

el objetivo de encontrar una solución duradera.

6. Los planes de acción deben estar a disposición de todos los que los necesiten.

12.3 Reparto de funciones y dirección del personal

Las funciones deben quedar claramente definidas y entendidas.

Es preciso poder disponer del personal necesario para poner en práctica el plan de acción; a este respecto, el personal local será especialmente útil.

Una buena dirección del personal influirá directamente en el éxito de una operación de emergencia

1. Deben delimitarse claramente los papeles y las tareas de todos los participantes en las operaciones. El retraso en la definición de funciones conduce habitualmente a que cada una de las partes defina independientemente sus objetivos y establezca por sí misma los límites de su responsabilidad. A su vez, esto puede dar lugar rápidamente a confusiones, lagunas y duplicación de actividades. Deben definirse las funciones de cada uno de los niveles administrativos, tanto para las organizaciones como para las personas. La responsabilidad —que debe delegarse hasta el nivel más bajo posible— debe ir acompañada de la autoridad necesaria. La responsabilidad sin autoridad no sirve para nada.

2. Las medidas de ejecución y las necesidades de personal han sido ya tratadas en el capítulo 4. Las funciones de organización de los colaboradores ejecutivos del ACNUR deben definirse, en su momento, en las disposiciones contractuales por las que se rija la cooperación. Sin embargo, si todavía no se han establecido acuerdos formales, y la cooperación se basa simplemente en una declaración de intenciones, la definición de las responsabilidades contenida en el plan de

acción es aun más importante. Es preciso también definir las responsabilidades de las organizaciones que prestan ayuda pero que no son colaboradores ejecutivos del ACNUR.

Esto puede crear problemas, especialmente cuando alguna ONG en particular desea asumir la responsabilidad de un sector específico. En última instancia, la autoridad reside en el gobierno, y el Representante debe consultar en todo momento a las autoridades. Sin embargo, en la medida de lo posible, todo conflicto de intereses debe resolverse dentro del marco de un mecanismo de coordinación de las ONG, tal como el que se describe en la próxima sección.

3. Las funciones definidas de cada una de las organizaciones deben ser un reflejo fiel de las que se les atribuyen en los planes de acción.

4. La definición del trabajo de cada uno, incluso si los imperativos de una situación de emergencia obligan a revisarla con frecuencia, es el instrumento de gestión más corriente para delimitar las responsabilidades individuales. La definición del trabajo es importante para el personal estable del ACNUR, pero todavía más para el personal temporal y para las personas que trabajan como voluntarios

5. Se ha comprobado que un documento en el que se establezcan los supuestos, los conceptos y los principios que subyacen a la operación de emergencia, constituye un complemento valioso para los planes y para las definiciones detalladas de responsabilidad, especialmente en los programas de gran envergadura. Dicho documento debe incluir una explicación del papel y de las responsabilidades del gobierno, del ACNUR, de otros organismos de las Naciones Unidas, de los colaboradores ejecutivos y de cualquier otro donante bilateral, así como los criterios a seguir en los diferentes sectores y cualquier otra directriz específica que sea necesaria. Deben también darse los detalles necesarios sobre los mecanismos de coordinación.

Personal

6. La asignación del personal necesario para las situaciones de emergencia, debe llevarse a cabo sin demora alguna. Sin embargo, las necesidades de organización de una situación de emergencia no pueden satisfacerse mediante la simple acumulación de personal; son el plan de acción y la definición de las funciones los que deben determinar las necesidades de personal no a la inversa. La dotación de personal debe ser flexible y es probable que su número varíe con el tiempo. Habitualmente, el personal contratado a nivel local resulta una ayuda muy valiosa.

7. Es importante que se comprendan bien las diferentes ventajas del personal local y del internacional, y que ambas fuerzas se integren adecuadamente en un plan general de dotación de personal. Obviamente, el personal local comprenderá mejor la situación local y percibirá aspectos que escapan a menudo a la observación de los miembros del personal internacional. Además, el personal local suele contar con una amplia red de contactos que le permite conseguir "que se hagan las cosas". Finalmente —y este es un aspecto muy importante— es posible que hablen el idioma de los refugiados. En contrapartida, debe reconocerse que a los ojos de muchos de los participantes, los miembros del personal internacional aportan al programa una imparcialidad, y una personificación de su carácter internacional, que resultan esenciales. Además, contarán con la experiencia de otras situaciones similares para la gestión de las situaciones de emergencia.

8. Es posible que, en vista de las necesidades evidentes, los voluntarios locales —tanto los naturales del país como los miembros del cuerpo diplomático o de las comunidades de extranjeros— ofrezcan su colaboración. La utilidad de los voluntarios de fuera variará considerablemente según la situación, la preparación de los voluntarios, el tiempo que puedan dedicar a estas actividades y la disponibilidad del personal de gestión necesario para coordinar y supervisar su trabajo. La

falta de supervisión adecuada puede hacer que los voluntarios resulten una carga para un personal ya saturado de trabajo, con lo cual los servicios prestados carecerán de eficacia y los voluntarios no tardarán en desilusionarse.

Dirección del personal

9. Para el éxito de una operación de emergencia es fundamental una buena administración, supervisión y dirección del personal, aunque es probable que su importancia sea subestimada. Los aspectos administrativos de la gestión del personal del ACNUR se examinan en la Segunda Parte. La motivación inicial de los participantes es un elemento importante, pero, para las personas que trabajan en niveles desde los cuales no se pueden tener una visión de conjunto de la operación, la motivación puede convertirse en desaliento y frustración si los supervisores están demasiado ocupados como para planificar, organizar, dirigir, controlar y seguir motivando a su personal.

10. Deben convocarse, desde el comienzo, reuniones periódicas de personal, y hacer que todos se sientan parte del equipo. El bienestar del equipo tendrá una importancia fundamental para el éxito de la operación de emergencia. A menudo será necesario trabajar durante muchas horas, pero los supervisores deben asegurarse de que el personal tenga tiempo libre fuera del emplazamiento y que no llegue a un punto tal de agotamiento que comprometa su eficacia y su profesionalidad en el desempeño de su función

11. Todas las personas que trabajan sobre el terreno tienen la obligación especial de cuidar su propia salud, por ejemplo ingiriendo regularmente los medicamentos adecuados contra la malaria, asegurándose de que sus vacunas siguen estando al día y evitando riesgos evidentes para la salud como la inges-

tión de agua no potable ^{1/}. La necesidad de hospitalizar o de evacuar a algún miembro clave del personal puede causar graves perturbaciones en una operación de emergencia.

12. En una situación de emergencia puede haber muchas ocasiones en las cuales el personal ve claramente que dedicando tiempo a ayudar individualmente a algunos refugiados o a algunas familias que tienen dificultades podrían aliviar algunos sufrimientos de una manera directa. Es muy comprensible tratar de actuar así, pero puede llevar a una vinculación personal emocional a expensas de las responsabilidades más amplias de ese miembro del personal hacia el conjunto de los refugiados, lo cual puede provocar cierto resentimiento en algunos de ellos. Es posible que algunos miembros del personal tengan que cuidar de algunos casos concretos, aunque, en general, es preferible que sea la propia comunidad de refugiados quien se ocupe de esto, pero, en cuanto a la generalidad del personal, la compasión debe atemperarse con un comportamiento profesional. A menudo será necesario que los supervisores proporcionen orientación sobre ese punto.

12.4 Organización y coordinación

- La coordinación debe ser responsabilidad de una autoridad única.
- El ACNUR debe tomar la iniciativa para garantizar una coordinación eficaz de las ONG, si no existe todavía esa coordinación.
- El trabajo del personal del ACNUR debe estar adecuadamente coordinado.

Generalidades

1. El resultado de una buena gestión es una coordinación eficaz. Los mecanismos de coordinación establecidos sin la enunciación

1/ El folleto del Ross Institute titulado "Preservation of personal health in warm climates" (1980) proporciona una orientación completa sobre este aspecto.

de objetivos claros y sin el reparto de funciones y de autoridad resultarán ineficaces y serán una mera sustitución de la acción por las palabras. Si la coordinación no se basa en un buen intercambio de información, especialmente al nivel del emplazamiento, puede resultar incluso contraproducente.

2. Es esencial contar con un marco dentro del cual pueda coordinarse la puesta en práctica del programa y puedan tomarse las decisiones relacionadas con la gestión, tanto en lo que respecta a la respuesta global como en el seno del propio ACNUR. Tanto a nivel central como del emplazamiento, la coordinación implicará frecuentes contactos informales entre el ACNUR, el gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas que participen directamente, el colaborador o colaboradores ejecutivos y otras partes interesadas. Estos contactos deben complementarse con reuniones periódicas más formales en las que se examinen los progresos generales realizados y en las que se revisen los planes. En la Segunda Parte se examinan las medidas a tomar para informar al cuerpo diplomático y al sistema de las Naciones Unidas

3. Cualesquiera que sean las medidas adoptadas para la ejecución del plan, la experiencia demuestra que resulta sumamente conveniente que el gobierno designe a un solo organismo de coordinación (grupo de trabajo, comisión, centro de operaciones, etc.) en el cual estén representados todos los ministerios y departamentos competentes. Dicho organismo debe contar también con una representación en el emplazamiento. En aquellos países que ya brindan asilo a otros refugiados, es probable que exista ya un organismo central de este tipo, y que sólo sea necesario reforzarlo.

Coordinación de las ONG

4. La coordinación eficaz con las ONG, y de estas entre sí, será esencial para el éxito de la operación de emergencia. Esto dependerá en gran parte de la posición del gobierno, que quizá desee controlar y coordinar él

mismo las actividades de las ONG. Cuando una ONG actúe como colaborador ejecutivo del ACNUR, esa coordinación debiera estar ya asegurada, pero es probable que muchas ONG estén poniendo en práctica su propio programa para los refugiados con sus propios fondos. Algunas habrán empezado a actuar antes de que se pusiera en marcha el programa del ACNUR y, en una situación de emergencia de gran magnitud, pueden incorporarse muchas más. En los casos en que no haya existido previamente la costumbre de una coordinación interagencias, es muy probable que el intercambio de información se limite a las personas que hayan participado en la reunión de coordinación. Conseguir que la información "descienda" al nivel del emplazamiento puede ser tan difícil al principio como lo fue el conseguir que la información circulara "entre" las agencias.

5. So reserva de la política que adopte el gobierno, y cuando no exista aún una estructura de coordinación de las ONG, es sumamente recomendable que el ACNUR tome la iniciativa de instar a las ONG a que establezcan su propio comité y sus propios mecanismos de coordinación. El papel del gobierno en ese comité dependerá de la situación: como mínimo, debe asistir como observador un representante del organismo de coordinación del propio gobierno. El ACNUR podría también participar en calidad de observador, pero de observador activo, ya que la reunión del comité será una buena oportunidad para informar a todas las ONG sobre los progresos, los planes futuros y los problemas, de solicitar ayuda específica y de responder a las preguntas sobre la política y los objetivos del ACNUR que quizás las ONG no encuentren ya otra oportunidad de formular. Si no se ha acordado otra cosa, el ACNUR tendrá buenas razones para organizar y presidir esas reuniones, al menos durante las primeras semanas. Este puede ser un aspecto fundamental del papel directivo que le corresponde al ACNUR.

6. En una emergencia de gran magnitud, debe instarse al comité coordinador de las ONG a que cree subcomités sectoriales, por

ejemplo para la salud y la nutrición. El comité, y especialmente esos subcomités, podrían desempeñar un papel importante en la elaboración de las normas específicas que se establezcan para la prestación de la asistencia. Véase, por ejemplo, el capítulo 7.2.18 donde se dan las directrices apropiadas para la atención sanitaria.

7. Se ha adquirido ya una cierta experiencia en cuanto a la actividad de los comités de coordinación de las ONG en las situaciones de emergencia con refugiados. El Anexo 1, "Elementos de un organismo coordinador de las ONG", puede resultar útil para aquellos que estén estudiando la posibilidad de crear un comité

8. Un comité coordinador de las ONG puede resultar también considerablemente valioso cuando lleguen nuevas agencias, tanto para integrar la ayuda de las mismas en el programa general como en lo que se refiere a las medidas administrativas de orden práctico y a la información general de dichas agencias. Si no existe un comité de ese tipo, es probable que las agencias que no conocen el país se dirijan al ACNUR en busca de apoyo para los primeros trámites administrativos, las reservas de hoteles, el transporte, etc. Esto puede convertirse rápidamente en una preocupación importante para el personal del ACNUR que actúa sobre el terreno, perjudicando su propio trabajo.

Coordinación dentro del propio ACNUR

9. Dentro del propio ACNUR, es necesario que, además de las reuniones de personal ya recomendadas, se celebren reuniones periódicas y frecuentes, tanto a nivel central como del emplazamiento mismo, del personal que desempeñe las funciones clave. En una situación crítica, será a menudo conveniente celebrar una reunión diaria a primera hora de la mañana para planificar y otra por la noche para informar. En las situaciones de emergencia, las actas resumidas, y las hojas donde se registran las decisiones tomadas son instrumentos importantes para la gestión, ya que, de lo contrario, bajo la pre-

sión de los acontecimientos, el personal puede llegar a olvidar lo que se decidió, quién debía llevar a cabo una tarea y cuándo debía realizarse.

12.5 La gestión en el emplazamiento de los refugiados

Es esencial establecer normas comunes en este campo.

Para tener éxito a este nivel es fundamental la participación de los refugiados.

1. El marco en el que se desarrollen los mecanismos de organización y coordinación a nivel de emplazamiento, reflejará probablemente, en términos generales, el marco establecido a nivel central, pero se verá más afectado que éste por las medidas adoptadas para la puesta en práctica del programa.

2. Una comprensión clara de los fines y objetivos del programa de emergencia y una coordinación adecuada son aún más importantes a nivel del emplazamiento que a nivel central, ya que es aquí donde los fallos y los malentendidos afectarán directamente a los refugiados. La adopción de normas comunes cuando haya varias organizaciones que presten una asistencia similar, será un factor de importancia fundamental. Las reuniones periódicas de todos los participantes son esenciales: un mecanismo de coordinación presidido por el colaborador ejecutivo puede complementarse con comités sectoriales.

3. Un cambio demasiado rápido del personal externo puede crear grandes problemas en la gestión del emplazamiento. Seis meses es el período mínimo de servicio que se recomienda para el personal encargado de hacer funcionar los servicios del emplazamiento. Evidentemente, es posible que algunos especialistas sean necesarios durante períodos más breves. La importancia de la continuidad es directamente proporcional a la intensidad de los contactos con los refugiados. Algunos de los problemas sólo podrán ser resueltos por el colaborador ejecutivo en el

emplazamiento si cuenta con un procedimiento de orientación general y de información que asegure la continuidad de sus actividades y de su política a pesar de los cambios de personal.

4. Algunas de las actividades del programa son interdependientes o tienen un componente común que exigirá una coordinación particularmente estrecha entre las mismas. Entre ellas cabe citar las medidas de saneamiento ambiental y los servicios sanitarios, así como las visitas domiciliarias, que forman parte de la atención sanitaria, los programas de alimentación y los servicios sociales.

5. Existe una diferencia fundamental entre la gestión a estos dos niveles: en el emplazamiento, los propios refugiados deben desempeñar un papel importante. La organización social de la comunidad de refugiados debe mantener y aumentar las capacidades de los propios refugiados para valerse por sí mismos. La importancia de trabajar al unísono con los refugiados y de aprovechar y aumentar sus capacidades y sus estructuras organizativas ha sido tratado ampliamente en los capítulos precedentes.

6. Por regla general, los emplazamientos de refugiados no son simples réplicas de lo que era anteriormente la vida comunitaria, ya que un gran número de refugiados pueden estar viviendo temporalmente fuera de las estructuras tradicionales de dirección de la comunidad. Sin embargo, en casi todas las situaciones de emergencia habrá algún jefe, portavoz o anciano respetado por los refugiados. Será necesario establecer junto con la comunidad el método de elección de los jefes para garantizar una representación justa y una participación adecuada tanto en la planificación como en la puesta en práctica del programa de emergencia. Cuanto más difiera la vida en el asentamiento de la vida que llevaba anteriormente la comunidad, más importantes serán, seguramente, estas medidas para el éxito del programa.

7. Para garantizar una representación y

una posibilidad de participación adecuadas a todos los refugiados, tal vez sea necesario establecer distintos niveles de representantes y de jefes. Debe tenerse en cuenta que no hay ninguna razón por la cual un refugiado deba ser representante de la comunidad simplemente porque hable el mismo idioma que los que prestan ayuda exterior. Las medidas que se adopten a este respecto deben basarse, en la medida de lo posible en los sistemas jerárquicos tradicionales. Es natural que dentro de la comunidad surjan otras bases de poder, quizá menos tradicionales. Debe prestarse especial atención al origen de ese poder. Un aspecto concreto a tener en cuenta es la necesidad de separar físicamente, cuando sea posible, a aquellos grupos de entre los refugiados que hayan manifestado previamente ser hostiles entre sí.

8. So reserva de las pautas sociales tradicionales de los refugiados, lo más probable es que la unidad básica de planificación sea la familia, y que la unidad básica de organización sean los grupos de refugiados que comparten un mismo alojamiento. Una unidad básica de organización de un tamaño adecuado, puede tener de 80 a 100 personas; es lo que a veces se denomina unidad comunitaria. Por encima de ésta está la sección, que se compone habitualmente de unas 1000 personas. Muchos servicios del emplazamiento están descentralizados a este nivel. Para ciertos fines de organización y de representación, pueden agruparse a unas cinco secciones para formar un sector. Por ejemplo, en el capítulo 7 se aconseja que haya un centro sanitario por cada 5 000 refugiados. Asimismo, la participación de los representantes electos de cada sector en un comité de gestión del emplazamiento sería muy conveniente. En cuanto al número de sectores que puede establecerse en un emplazamiento, no pueden darse normas rígidas. Depende de las circunstancias. Pero generalmente, cuanto más pequeño sea un emplazamiento, tanto mejor. La distribución física del emplazamiento tendrá una gran influencia en la organización social, y ya en el capítulo 6 se ha insistido en la importancia de preservar y fomentar el sentido de comunidad. El sistema de representa-

ción de los refugiados puede ser un sistema escalonado en el que los representantes elegidos por la comunidad seleccionarán de entre ellos mismos a los representantes de sección, quienes, a su vez, elegirán a los delegados de sector. Este sistema debe corresponderse con las divisiones físicas del emplazamiento.

9. La organización social de los refugiados debe aprovechar también sus conocimientos específicos y proporcionar el personal que se haga cargo de los servicios comunitarios. Los detalles sobre lo que pudiera necesitarse a este respecto se han dado ya en los capítulos pertinentes, pero se recapitulan aquí a modo de recordatorio:

- (1) Servicios sanitarios (médicos tradicionales, parteras, visitas a domicilio, centros sanitarios, educación pública en materia de salud, etc.);
- (2) Programas de alimentación;
- (3) Sistemas de abastecimiento de aguas (construcción, mantenimiento, protección/tratamiento y distribución);
- (4) Saneamiento (mantenimiento y limpieza de las letrinas, desagües, eliminación de basuras, control de vectores, etc.);
- (5) Construcción de viviendas, incluidos los edificios comunitarios;
- (6) Servicios sociales (cuidado de los niños no acompañados y de los incapacitados);
- (7) Búsqueda de personas;
- (8) Programas de educación;
- (9) Administración general.

12.6 Registro y distribución

Ningún programa puede funcionar adecuadamente a menos que se conozca el número de beneficiarios, existen

varios procedimientos para determinar esto con suficiente precisión.

Debe establecerse un sistema justo de distribución.

Registro

1. Toda planificación, así como toda justa distribución, implican la necesidad de un censo exacto de la población. Esto será un elemento esencial de la evaluación de las necesidades. Debe tenerse en cuenta que, según el apartado (f) del artículo 8 de su Estatuto, el ACNUR obtiene "de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios". Aunque, de acuerdo con el Estatuto, el ACNUR tiene la obligación de averiguar ante el gobierno el número de refugiados, debe quedar claro desde el principio que el ACNUR no puede organizar un programa de asistencia sin saber con exactitud el número de beneficiarios.

2. Si bien un censo exacto es fundamental, no hay razón para organizar de una manera automática un registro masivo y formal, al principio de una situación de emergencia. Antes de tomar medidas que vayan más allá del mero conocimiento del número de refugiados y su distribución por edades y por sexos, deben sopesarse cuidadosamente los argumentos a favor y en contra, determinando claramente los objetivos de dichas medidas y valorando los beneficios que pudieran reportar.

3. La principal ventaja del registro es que proporciona una oportunidad única para obtener una información básica incluso sobre el estado de salud y de nutrición, sobre la cual pueden basarse los programas subsiguientes. Además, el registro permite un sistema mucho más preciso de distribución de las raciones. Un inconveniente es que un registro minucioso puede influir en la actitud de un refugiado hacia posibles soluciones duraderas. Por ejemplo, en algunas circunstancias, un refugiado que sabe que se ha registrado oficialmente su identidad podría

ser reacio a repatriarse espontáneamente. En otros casos, el registro puede dar también al refugiado la impresión de que existe una posibilidad de reasentamiento que realmente no existe.

4. En algunas situaciones de emergencia, el registro puede ser un elemento importante para la protección de los refugiados. El registro puede ser un factor esencial para cualquier programa de búsqueda individual, y, a este respecto, existen argumentos a favor de registrar a las personas lo antes posible.

5. Si se establece un registro, debe planearse cuidadosamente qué formulario se utilizara y qué medidas se adoptarán. Cualquiera que sea la finalidad del registro, es probable que todos contengan algunas preguntas comunes. En la Segunda Parte se dan algunas indicaciones al respecto. Debe hacerse todo lo posible para que no haya necesidad de repetir un registro por haber omitido alguna pregunta clave, que es un error bastante corriente. Una vez superada la fase inicial de la situación de emergencia quizá sea necesario llevar a cabo otros registros específicos, por ejemplo un estudio socio-económico. Para reunir la información adicional que pudiera requerirse, debe adoptarse un enfoque estructurado por fases.

6. Para llevar a cabo el registro se necesita un número suficiente de funcionarios o de trabajadores sociales adecuadamente informados e instruidos, que hablen la lengua de los refugiados, que comprendan la finalidad de las preguntas y que puedan evaluar las respuestas, eliminando las distorsiones más evidentes. Si es necesario hacer una transliteración entre distintos alfabetos, deben hacerlo todos ellos de acuerdo con un código común, especialmente en lo que respecta a los nombres propios. Si hay tiempo para ello, un pequeño registro piloto puede resultar muy instructivo.

7. El momento más práctico para registrar a los refugiados es a su llegada al emplazamiento, por ejemplo, al mismo tiempo que se realiza el examen médico. En esto influirá

grandemente el tipo y el ritmo de afluencia que se produzca. En una afluencia masiva es conveniente hacer pasar a los refugiados que van llegando por un centro de recepción/tránsito. Esto permite realizar el registro y distribuir las cartillas de racionamiento. Puede también facilitar la solución de futuros problemas en cuanto a la gestión del programa y contribuir a evitar las discusiones sobre el número de refugiados. El traslado de los refugiados a un nuevo emplazamiento proporciona siempre una buena oportunidad para llevar a cabo el registro masivo.

8. Cuando se entregue una tarjeta de identidad después del registro, es conveniente que dicha tarjeta lleve una fotografía y que esté plastificada, porque así será menos probable que pueda falsificarse, alterarse, venderse o cambiarse.

Número de refugiados

9. Con el transcurso del tiempo, puede surgir una discrepancia en las cifras oficiales y la estimación más precisa de aquellas personas que trabajan en contacto con los refugiados. Esta discrepancia causará graves problemas a menos que se resuelva rápidamente. Los representantes, y especialmente los funcionarios que se encuentren sobre el terreno, deben tratar con las autoridades cualquier discrepancia de este tipo tan pronto como se produzca, informando a la Sede de las diferencias significativas que no puedan resolverse. Dadas las dificultades de las que ya se ha tratado, es probable que existan a menudo pequeñas discrepancias. Las más importantes pueden evitarse si se actúa a tiempo.

10. Cuando el registro se considere inadecuado y cuando no haya sido posible contar el número de refugiados a su paso por el centro de tránsito, debe hacerse todo lo posible por llegar a una estimación exacta y verificable del número de refugiados. Si no se puede contar a los refugiados a su llegada, pueden aplicarse ciertas técnicas demográficas de probada eficacia. Puede contarse el número de viviendas de los refugiados, utili-

zando fotografías aéreas si es necesario. Suponiendo que exista cierta uniformidad en cuanto al tamaño de las casas, una muestra al azar de las mismas permitirá calcular la cifra media de habitantes por vivienda. A medida que se vayan desarrollando los servicios del emplazamiento, será posible verificar la exactitud del cálculo de la población del emplazamiento. Un muestreo al azar puede indicar cuál es la composición demográfica del campamento por edades. Entonces puede llevarse a cabo, por ejemplo, una campaña de vacunación para niños menores de cinco años. Si esta alcanza gran difusión y si los padres la apoyan decididamente, beneficiará a casi todos los componentes del grupo al que se proponía llegar. Si se conoce la proporción de niños menores de cinco años que hay en el campamento, es posible realizar una nueva estimación de la población total del mismo. Siempre que sea posible deben numerarse las distintas viviendas que constituyen una comunidad.

11. Sin embargo, si no se cuenta con un sistema de cartillas de racionamiento (que hara innecesario este trabajo de recuento si se han entregado al comienzo) resultará difícil mantenerse al corriente de los cambios posteriores que se produzcan en la población del emplazamiento. Si los recién llegados no tienen que informar de su llegada, porque no se distribuyen cartillas de racionamiento, el mejor método será, tal vez, el responsabilizar a los jefes de los refugiados de informar sobre las nuevas llegadas. Otras posibilidades que pueden tenerse en cuenta son, o bien un control suficiente sobre la distribución de las casas para asegurarse de que los recién llegados construyan en los espacios destinados a este fin, o bien, si muchos de los recién llegados se unen a otros miembros de su familia y no construyen casas propias, hacer censos por muestreo para tratar de determinar cuánto está creciendo el conjunto del emplazamiento, es decir, que será preciso examinar todas las veces a las mismas unidades comunitarias. La tasa de crecimiento de estas unidades será entonces considerada como reflejo del conjunto del emplazamiento. Las encuestas por muestreo son un procedimiento cien-

tífico y deben realizarse adecuadamente si se desea obtener datos fiables: si es posible, debe pedirse asesoramiento a los demógrafos locales.

Distribución

12. Un sistema eficaz y efectivo para la distribución de bienes y de provisiones será una parte fundamental de la organización del emplazamiento, y tendrá una importancia crucial cuando escaseen las provisiones. Una de las responsabilidades importantes de la gestión del ACNUR será controlar la distribución para garantizar que sea equitativa, incluso para los grupos vulnerables. El control deberá también garantizar que los refugiados reciben realmente los artículos pagados por el ACNUR, y de acuerdo con las especificaciones convenidas.

13. El tipo del sistema de distribución dependerá de las circunstancias. Por regla general, deben evitarse las distribuciones diarias. Una frecuencia de una vez al menos por semana será adecuada para las raciones secas. El método más aconsejable es un sistema descentralizado, distribuyendo primero grandes cantidades a las unidades o grupos comunitarios que, a su vez, las distribuirán después a las familias o a las personas. En algunas situaciones, por ejemplo cuando escaseen las provisiones o cuando resulte probable que puedan producirse abusos, una distribución centralizada, directamente a los jefes de familia o a los individuos, puede ser la única manera de garantizar una equidad razonable. En los capítulos 5 (Logística) y 8 (Alimentos) se proporcionan más indicaciones sobre otros aspectos de la distribución.

14. Existen dos maneras fundamentales de garantizar una distribución equitativa: un sistema de cartillas de racionamiento y la honestidad de los jefes de la comunidad de refugiados. En circunstancias ideales, los jefes de la comunidad pueden regular y hacer cumplir las normas del sistema de cartillas de racionamiento. Sin embargo, por ingenioso que sea el sistema de distribución ideado, es muy poco probable que funcione razonablemente

bien sin el apoyo básico de los dirigentes. El mejor momento para distribuir las cartillas de racionamiento es a la llegada de los refugiados, cuando se realiza el registro inicial. Si se hace más tarde, es más probable que haya algunos abusos o, por lo menos, cierto grado de inexactitud. Un sistema sencillo y eficaz consiste en distribuir cartillas de color en las que figure el número de miembros de la familia a la que está destinada la ración. Supongamos que, al principio, se entrega a los refugiados una cartilla azul. Cuando se ha distribuido la ración de la primera semana se recoge esa cartilla y se entrega otra amarilla en la que figure el mismo número de miembros de la familia. Esta cartilla será válida para la distribución de la semana siguiente. Evidentemente, la cartilla debe ser a prueba de falsificaciones. No obstante, la distribución se ha llevado a cabo en muchos casos de una manera eficaz sin cartillas de racionamiento gracias a la honestidad de los jefes de la comunidad. Cualquiera que sea el sistema utilizado, será necesario realizar controles ocasionales y vigilar el estado de nutrición para asegurarse de que el sistema funciona con equidad.

15. Así pues, la responsabilidad de la distribución se delega a menudo en los dirigentes de los refugiados. Esto puede otorgar un poder considerable y es preciso supervisarlo estrechamente. A menos que se conozca con exactitud el número de refugiados hay muchas posibilidades de que se produzcan abusos a distintos niveles, y habrá que repetir el censo cuando varíe el número de refugiados.

12.7 Informes, control y evaluación

- Las personas encargadas de tomar las decisiones deben disponer de información suficiente para que la operación pueda adaptarse a las necesidades cambiantes, con el fin de satisfacerlas, o corregir las deficiencias.
- Deben realizarse informes sobre la situación de manera habitual.
- No deben malgastarse energías inter-

cambiando información que no vaya a ser de utilidad práctica.

1. Para que la operación de emergencia pueda ponerse en práctica y controlarse, será indispensable disponer de un sistema de comunicaciones seguro y eficaz que permita mantener un contacto diario entre el personal del ACNUR que se encuentre en el emplazamiento, alguna base regional (por ejemplo de suministros y de almacenamiento) y la capital. Será necesario disponer de un enlace radiofónico, telefónico o telegráfico y un servicio postal o de mensajeros. En la Segunda Parte se examina las distintas opciones.

2. Los informes proporcionan la información necesaria para el control y la evaluación, así como la información más amplia que se necesita para informar a los donantes y al público. Debe establecerse un sistema regular y rutinario, y la información específica que se requiera se proporcionará en formularios normalizados que garanticen que contienen toda la información importante, pero que omitan los detalles innecesarios. En el Anexo 2 figura un ejemplo de formulario cuya utilización se aconseja, adaptado si es necesario, para los informes enviados tanto desde el emplazamiento a la capital, como desde la capital a la Sede.

3. Será necesario realizar informes específicos para los distintos sectores. El Anexo 1 del capítulo 7, La Salud, proporciona un ejemplo de informe sobre el control sanitario de los refugiados, que abarca también a los programas de alimentación. Otros informes específicos pueden ser los de los servicios sociales, especialmente los relacionados con niños no acompañados, búsqueda de personas y reunificación de las familias. Es necesario precisar qué personas van a tener la responsabilidad de preparar los informes, y especificar también qué personas van a tener acceso a ellos. Un informe que no se lea y que no se utilice, por lo menos para evaluar su información, es una pérdida de papel y de tiempo.

12.8 Aspectos específicos

□ Es posible que surjan diversas cuestiones difíciles o delicadas. El adoptar una política clara con respecto a ellas, informando por adelantado a las personas que necesitan conocerla, puede ayudar a suavizar muchos problemas.

1. En una situación de emergencia con refugiados, el Representante puede enfrentarse a otras muchas cuestiones corrientes de gestión o de política general sobre las cuales le resultaría útil contar con alguna orientación. La cuestión de lo que es un gasto administrativo aceptable por parte de un organismo colaborador ejecutivo ha sido tratada ya brevemente en el capítulo 4 2.15. Puede también plantearse la cuestión de que el ACNUR pague por la compra o el alquiler del terreno ocupado por los refugiados. La política del ACNUR es que la provisión de terrenos es una contribución equivalente del gobierno, mientras que las construcciones que se lleven a cabo en ellos pueden ser financiadas por el ACNUR. En algunas circunstancias extremas, una posible solución es encontrar una agencia voluntaria que pueda comprar terrenos en nombre del ACNUR. Estas decisiones requieren la aprobación de la Sede. Evidentemente, los donantes son reacios a financiar la compra de terrenos, y cuando sea necesario el realizar esa compra, debe dejarse claro desde el principio que la comunidad internacional, por muy amplias que sean sus otras formas de ayuda, espera que sea el gobierno del país de asilo el que proporcione los terrenos.

2. Es inevitable que se plantee la cuestión de la retribución a los refugiados, en dinero o en especie, por la prestación de servicios comunitarios. La cuestión de pagar a los refugiados puede tener una repercusión crucial sobre las características del emplazamiento. Por una parte, el pago puede destruir el sentido de la responsabilidad que los refugiados debieran seguir teniendo por su bienestar a pesar de su dependencia de la ayuda exterior. Por otra, la falta de pago puede significar que algunas tareas que son

esenciales para el bienestar del emplazamiento o bien no se hacen o hay que pagar a personal externo para que las haga. En los primeros días de la existencia de un asentamiento, es muy poco probable que resulte adecuado pagar a los refugiados. En esta fase inicial los refugiados deben comprender que tienen una responsabilidad para consigo mismos y para con sus compañeros de participar en la organización de su emplazamiento. En esta fase, es probable que incluso un sistema de compensación "comida por trabajo" resulte desafortunado. Además de la desafortunada impresión de que se acepta el derecho a una retribución, pueden también acarrear compromisos que luego no se puede seguir manteniendo o que habrá que mantener a expensas de la ración general de todo el emplazamiento. Al comienzo de la vida de un emplazamiento es casi inevitable que surjan problemas con el sistema de abastecimiento, pero, en esas circunstancias ningún grupo debe recibir alimentos suplementarios, en detrimento directo de los demás

3. A largo plazo, la eficacia de algunos trabajos de tipo comunitario decaerá a menos que se proporcione algún tipo de retribución a las personas que lo realizan. Esto es lo que ocurre a menudo con algunos servicios clave de salud pública, cuya importancia no siempre comprenden en su justa medida los refugiados. Antes de implantar plenamente un sistema de retribución, es necesario calcular los costos del mismo y asegurarse de que se dispone de los fondos o la alimentación suplementaria que se necesite para ello. Una vez establecido el precedente, las cantidades necesarias pueden ser muy considerables cuando el número de refugiados es importante. Debe tenerse presente que, una vez implantado el sistema de retribuciones, todos los grupos de trabajadores querrán que se les incluya en él. Será necesario tener algunos criterios muy claros pero restrictivos sobre esas inclusiones. Además, el ACNUR deberá pedir a las agencias responsables de los diferentes servicios sectoriales que se hagan cargo de los costos salariales de los refugiados que trabajan en esos sectores. Tampoco debe implantarse ningún sistema

de salarios que frene el progreso hacia la autosuficiencia del asentamiento.

4. Tan importante como el nivel de retribución —que, como los refugiados tienen ya asegurado el mantenimiento, debe estar bastante por debajo del nivel nacional— es que esa retribución sea la misma para todos los refugiados que realizan más o menos el mismo trabajo. Una de las grandes causas de discordia en muchos emplazamientos de refugiados ha sido el pago, por parte de distintas ONG de cantidades muy diferentes a los refugiados por el mismo trabajo. Es pues esencial establecer una escala uniforme. El que haya o no diferencias basadas en los distintos niveles de competencia es algo que habra que decidir consultando a los refugiados

5. Otra cuestión habitual está relacionada con la prestación de servicios a la población local. El ACNUR no cuenta con un mandato para prestar ayuda directa a la población local afectada por la presencia de los refugiados. Debe tenerse en cuenta que otras organizaciones, tanto pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas como ajenas al mismo, y los programas de ayuda bilateral pueden estar en condiciones de ayudar a los nativos afectados. Si se tiene presente el principio de que la ayuda que se presta a los refugiados debe tener en cuenta la situación de los nativos de la región, puede haber circunstancias en las que una actitud flexible redunde en interés de todos. Por ejemplo, si se concentra a un gran número de refugiados en una zona que antes se encontraba muy poco poblada, y se pone a su disposición servicios sanitarios de los que carezca la población local, podrían ofrecerse estos servicios a los nativos, partiendo del supuesto de que sólo representarían una pequeña proporción de los pacientes. En cambio, la financiación de la construcción de un hospital en la ciudad más próxima, donde es evidente que una proporción substancial de las camas estaría reservada a los nativos, no entra dentro del mandato del ACNUR. En caso de duda debe pedirse consejo a la Sede.

6. Es posible que, en una situación de emergencia, en la que se gastan grandes sumas de dinero y se distribuyen grandes cantidades de suministros interesantes, pueda plantearse también el problema de la corrupción. Debe hacerse todo lo necesario para evitar la desviación o la apropiación indebida de fondos o de bienes destinados a los refugiados. El ACNUR tiene la obligación de garantizar que lo que paga les llega realmente a los refugiados; para ello, es esencial llevar a cabo una vigilancia y un control cuidadosos, incluido el control de la calidad de los productos. Como existen diferentes actitudes ante el problema, esta tarea resultará más fácil si todos los que participan en la prestación de ayuda conocen claramente la política y los principios del ACNUR con respecto a la ayuda por él financiada. En otras palabras, nadie debe tener ninguna duda en cuanto a los procedimientos que el ACNUR considera correctos y en cuanto a su intención de hacerlos respetar.

7. Puede también plantearse la cuestión de las actividades políticas. La responsabilidad con respecto a la seguridad y al orden público en el emplazamiento de los refugiados corresponde siempre al gobierno. Los refugiados tienen la obligación de respetar las leyes y las normas del país así como las medidas tomadas para el mantenimiento del orden público. La responsabilidad del ACNUR es clara: “la labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social...” (párrafo 2 del Estatuto) No pueden darse directrices generales sobre las actividades políticas dentro de una comunidad de refugiados. La cuestión puede ser extremadamente delicada y habrá que pedir inmediatamente consejo a la Sede sobre cualquier problema específico que se plantee.

8. Finalmente, hay que mencionar las actividades religiosas que puedan desarrollarse entre los refugiados personas de fuera. Es posible que algunas organizaciones que trabajen en la prestación de la ayuda de emergencia tengan también un componente

religioso en su trabajo normal. Algunas de ellas son colaboradoras tradicionales del ACNUR y han comprendido y aceptado desde hace mucho tiempo la necesaria separación entre estos dos papeles, pero en otros casos puede ser útil recordar este principio básico. Las actividades religiosas llevadas a cabo por personas ajenas a la comunidad de

refugiados, cuando estén permitidas por las autoridades deben estar claramente disociadas de la prestación de ayuda y servicios a los refugiados. En especial, no debe llevarse a cabo ningún tipo de proselitismo asociándolo con la prestación de servicios colectivos generales tales como la educación, la salud y el bienestar social.

Bibliografía

Internacional	<u>Disasters Volume 5 Núm. 3</u>	IDI
Disaster Institute (1981)	<u>Medical Care in Refugee Camps</u>	
Naciones Unidas (1977)	<u>Guía para las operaciones de socorro con víveres y medidas de protección de la salud en casos de desastre</u> (Publicado también en francés y en inglés)	Grupo Asesor del Sistema de las Naciones Unidas sobre Proteínas y Calorías
Oxfam (1980)	<u>Field Directors' Handbook</u>	Oxfam
de Ville de Goyet C. Seaman J., Geijer U (1976)	<u>El manejo de las emergencias nutricionales en grandes poblaciones</u> (Publicado también en francés y en inglés)	OMS

Todas estas publicaciones tratan de cuestiones relacionadas con la gestión de las situaciones de emergencia con refugiados.

10.0 Elementos de un Organismo de Coordinación de las ONG 1/

No existen dos operaciones de socorro que sean idénticas. Sin embargo, es posible enumerar muchas de las cuestiones que habrá que tomar en consideración al poner en marcha un mecanismo de coordinación. Cada uno de los factores que se indican a continuación tendrá que ser evaluado teniendo en cuenta su contexto particular y la política del gobierno del país de asilo.

I. Composición y admisión de miembros

La naturaleza del organismo de coordinación y de sus servicios estará determinada por las decisiones que se adopten en cuanto a su composición. Estas decisiones estarán basadas en el grado de participación de cada agencia en la prestación de los servicios. Además, dichas decisiones deberán atribuir un papel adecuado a las organizaciones que no sean admitidas como miembros de pleno derecho

a. Condiciones de admisión como miembro de pleno derecho

- (1) Tener una representación permanente en el país
- (2) Prestación de servicios directos
- (3) Tener un programa de una envergadura mínima
- (4) Asistir a las reuniones de coordinación
- (5) Acatar las directrices sobre los servicios a prestar
- (6) Aprobación del gobierno del país de asilo
- (7) Realizar periódicamente una contribución financiera al mecanismo de coordinación
- (8) Inclusión y consideración de las agencias locales

b. Categoría de miembro asociado de las organizaciones que no sean miembros de pleno derecho

- (1) Organizaciones externas (el ACNUR, a menos que sea miembro de pleno derecho, etc.)
- (2) Agencias voluntarias que prefieran no ser miembros
- (3) Organizaciones de financiación
- (4) Grupos de interés público

II. Servicios prestados por el organismo de coordinación

Los servicios enunciados a continuación deberán seleccionarse de acuerdo con su capacidad para aumentar la eficacia de los servicios colectivos prestados por las agencias voluntarias. Las reuniones proporcionan el marco idóneo para el intercambio, tanto formal como informal, de información que sirva de base a la elaboración de programas complementarios, el ahorro de esfuerzos inútiles, la prevención de la duplicación de actividades y el intercambio de información técnica. Esta coordinación será más o menos estrecha según las necesidades y la buena voluntad de las agencias participantes.

1/ Resumen de "Associations and Committees Serving Voluntary Agencies at the Country Level: A Study of Eight Organizations in Five Countries" por Clifford Olson, marzo de 1981 (publicación del Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias).

- a. Reuniones
 - (1) Comité plenario
 - (2) Sub-comités de trabajo
- b. Servicios administrativos para las relaciones con el gobierno del país de asilo
- c. Recogida y difusión de la información
 - (1) Descripción de las agencias
 - (2) Informes periódicos de los servicios
 - (3) Listas de personal
 - (4) Boletines de información
 - (5) Recogida y difusión de información técnica
- d. Conferencias
- e. Representaciones ante las organizaciones externas
- f. Relación de los servicios necesarios y solicitud a las agencias voluntarias para que asuman la responsabilidad de prestar dichos servicios
- g. Coordinación de las respuestas de emergencia
- h. Distribución de los productos donados y de las contribuciones financieras
- i. Directrices para la prestación de los servicios
- j. Orientación para las agencias recién llegadas
- k. Orientación para los empleados de las agencias voluntarias que vayan llegando
- l. Investigación y documentación
- m. Apoyo a los comités de coordinación del asentamiento
- n. Coordinación con agencias de fuera del país
- o. Obtención de fondos

III Relaciones con el gobierno del país de asilo

Las agencias voluntarias son huéspedes del gobierno del país de asilo. Es importante establecer, dentro del organismo de coordinación, mecanismos que fomenten la cooperación y la comunicación con las instituciones adecuadas de ese gobierno.

Debe prestarse atención a las relaciones con los funcionarios:

- de la administración central;
- de rango provincial;
- de rango local;

- que sean especialistas técnicos (educación, salud pública, etc.) pertenecientes a la administración o a la universidad
- que sean administradores de campo, y
- que pertenezcan a las fuerzas armadas

IV. Procedimientos de gobierno

Los procedimientos de gobierno del organismo de coordinación deben establecer los mecanismos adoptados por los representantes de las agencias que componen dichos organismos para tomar sus decisiones. En algunos casos, los representantes se reúnen con frecuencia y participan activamente en la adopción de todo tipo de decisiones. En otros, los representantes delegan algunas responsabilidades en un comité ejecutivo más reducido, en un sub-comité o en algunos miembros del personal.

Dichos procedimientos de gobierno regularán:

- a. Los procedimientos de voto
- b. La elección de funcionarios
- c. La selección del Comité Ejecutivo
- d. La frecuencia de las reuniones

V. Fuentes de financiación

Las fuentes de financiación indicarán mejor que ningún otro parámetro quiénes son los beneficiarios de los servicios prestados por el órgano de coordinación.

Las agencias aprovecharán mejor las oportunidades que les proporciona el órgano de coordinación si pueden controlar el proceso de la toma de decisiones dentro de dicho órgano. El grado de dependencia financiera de dicho órgano con respecto a las agencias miembros es uno de los indicadores de ese control. Las secretarías con fuentes independientes de financiación se ven a veces sometidas a la tentación de actuar en direcciones independientes de los deseos de las agencias miembros

- a. Voluntad de aceptar un apoyo exterior
- b. Proporción de los gastos cubiertos por las contribuciones de los miembros
- c. Evaluación del grado de participación de una agencia en las operaciones de socorro comparándolo con contribuciones equivalentes de otras agencias
- d. Posibilidad de exenciones totales o parciales de las contribuciones necesarias

VI. Personal

El personal disponible debe ser suficientemente numeroso como para prestar los servicios requeridos y suficientemente reducido como para que pueda pagársele con los fondos disponibles. La autoridad y la supervisión del personal deben estar claramente delimitadas. Deben considerarse tres tipos de alternativas:

- a. Personal enviado en misión por las agencias miembros o profesionales empleados por el órgano de coordinación
- b. Extranjeros o nativos del país de asilo
- c. Generalistas (coordinadores) o especialistas técnicos.

Una vez más, el contexto específico del emplazamiento es un factor determinante para la configuración del órgano de coordinación. Las personas que trabajan en el emplazamiento y las que representan las agencias participantes son las más indicadas para determinar qué estructura administrativa conseguirá una coordinación cuyo resultado sea una mayor eficacia y un empleo más eficiente de los recursos.

Ejemplo de Informe sobre la Situación

1. En las situaciones de emergencia, es esencial que la Sede reciba informes periódicos sobre la situación. La frecuencia de esos informes estará determinada por las características de la situación; en la fase inicial de la situación de emergencia será necesario realizar dichos informes con más frecuencia. Los informes de situación deben proporcionar una vista panorámica de la situación, contener suficientes datos objetivos y explicar los cambios que hayan tenido lugar desde el último informe con el fin de responder en vez de plantear cuestiones substanciales. Al señalar los progresos realizados, los programas encontrados y las medidas adoptadas o que se tienen la intención de adoptar para resolverlos, los informes deben ofrecer un panorama completo de cómo se está atendiendo a las necesidades de los refugiados.

2. En la página siguiente se encuentra un formulario que puede servir como modelo. Como norma general, los epígrafes principales deben ser los mismos en cada informe, indicando “sin cambios” cuando proceda. Según sea la situación, los epígrafes E a K pueden presentarse, tal como aquí se hace por sectores de asistencia que abarcan a los diferentes emplazamientos, o bien por emplazamientos especificando los diversos sectores de asistencia de cada emplazamiento. En cualquiera de los dos casos, la información que figura bajo el nombre de cada sector de asistencia y de cada emplazamiento debe indicar, según proceda:

- (1) Cuál es la situación actual,
- (2) Cuáles son los problemas especiales, las soluciones planteadas o necesarias ^{1/}, con indicación del calendario correspondiente;
- (3) Cuáles son las variaciones con respecto a las medidas generales de ejecución que figuran en D,
- (4) Personal y servicios disponibles.

3. Los informes deben ir numerados consecutivamente, y debe enviarse una copia de cada uno de ellos a la Oficina Regional de Nueva York y a las demás oficinas locales del ACNUR que se considere adecuado. El informe puede utilizarse como base para cualquier informe de situación más amplio elaborado por la Sede.

4. Un formulario similar puede resultar útil para los informes de situación presentados al Representante por los funcionarios que se encuentren en el emplazamiento.

^{1/} Las medidas específicas solicitadas a la Sede deberían ser objeto de un telegrama aparte, en el que, por supuesto, podrá hacerse referencia a un informe anterior. Cuando proceda, debe hacerse también referencia a esas peticiones en el informe de situación.

HICOMREF GENEVA INFO HICOMREF NEW YORK (y otras oficinas interesadas)
SITREP (INFORME DE SITUACION) (número) PERIODO DEL (fecha) AL (fecha)

A. SITUACION GENERAL

PRIMERO (Resumen de los principales acontecimientos –incluidos los relacionados con la protección–, evaluación de la situación, en general y asentamiento por asentamiento, y despliegue del personal del ACNUR sobre el terreno)
SEGUNDO etc.

B. ESTADISTICAS Y REGISTRO DE REFUGIADOS

(Por asentamientos, países de origen o grupos distintos cuando el origen no resulte evidente, con explicación de los cambios habidos desde el último informe e indicación de las fuentes, por ejemplo, el gobierno, el ACNUR, etc.)

C. COORDINACION

(Departamentos del gobierno, sistema de las Naciones Unidas, ONG, tanto en la capital como sobre el terreno. Medidas adoptadas para informar al cuerpo diplomático)

D. MEDIDAS GENERALES DE EJECUCION

(Funcion de las autoridades
Función operativa del ACNUR (si la tiene)
Función de los organismos colaboradores ejecutivos del ACNUR
Otras fuentes de asistencia importante)

E. SUMINISTROS Y LOGISTICA

(Incluida la información sobre las medidas adoptadas para el transporte interno, la llegada de envíos importantes de socorro, multilaterales o bilaterales, necesidades todavía no satisfechas, etc.)

F. VIVIENDA

(Distribución física del emplazamiento, viviendas, etc.)

G. SALUD

H. ALIMENTOS Y NUTRICION

I. AGUA

J. SANEAMIENTO Y SERVICIOS CONEXOS

K. SERVICIOS SOCIALES Y EDUCACION

(Incluidos los servicios a los refugiados incapacitados, a los niños no acompañados y la búsqueda de parientes, etc., cuando proceda)

L. INFORMACION PUBLICA

(Acontecimientos importantes/atención prestada por los medios de información pública)

INDICE

Si busca información general sobre un tema, quizá la encuentre más fácilmente mirando la primera hoja del capítulo correspondiente, en la que se facilita un índice de su contenido.

A

- Actividades políticas de los refugiados 212
- Actividades religiosas 212
- Acuerdos, conclusión de 29, 30
- Aduanas, despacho de 48, 49
- Agencia de ejecución (véase Organismo colaborador ejecutivo) (ii), 27, 29, 30
- Agua 64, 70, 135, 158, 159
 - almacenamiento del 152, 153
 - calidad del 141, 142, 154
 - distribución del 153, 154
 - ebullición del 157
 - filtración del 146, 147, 156
 - fuentes de abastecimiento de 144-151
 - de lluvia 146, 147, 148, 150
 - de mar 151, 168
 - necesidades básicas de 140, 141
 - purificación del 141, 142, 145, 146, 147, 155-157
 - racionamiento del 144
 - tratamiento del 141, 145, 146, 147, 155-157
- Alimentación (ver programas de alimentación) 109-134
 - infantil 125, 126
- Alimentos 109-114
 - almacenamiento de 45, 114, 127
 - de destete 126
 - distribución de 119
 - especiales 120-126
 - fuentes de abastecimiento de 127
 - valor nutritivo de los alimentos corrientes 130, 131
- Almacenamiento 43-45
 - de agua 152, 153
 - de alimentos 45, 114, 127
 - de vacunas 97, 107
- Alojamiento (s) 72-74
- Análisis de muestras de agua 142
- Anemia 91, 118
- Asilo 9, 10, 11
- Asilo Territorial, Declaración sobre 12
- Asistencia, normas de 2, 19, 22
 - a la población local 212
- Avión
 - capacidad de transporte por 44
 - flete 29
 - transporte por 40

B

- Baldes, especificaciones 51
- Banco Mundial 63, 64, 196
- Basuras, recogida de 176
- Bilharziasis (esquistosomiasis) 65, 155, 166
- Biogás 170
- BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) (Banco Mundial) 63, 64, 196
- Bombas de agua 151, 152
- Botiquín de Urgencia 96, 97
- Búsqueda de niños no acompañados 11, 15, 188, 189, 192, 193

C

- Cadáveres, recogida de los 179, 180
- Cadena del frío 97, 107
- Campos de refugiados (vi), 63, 66
- Carreteras 42, 43, 44, 70
- Carta de las Naciones Unidas 3, 12
- Censo 207
- Center for Disease Control (vii)
- Centros de acogida 22, 64, 208
- CICR (vii), 3, 82, 96, 97
 - búsqueda de personas y reunificación de familias 13, 14, 15, 188, 192
 - papel del CICR en los conflictos armados 9, 13, 14, 15
- CIM 29
- Cláusulas de exclusión 9, 10
- Cloración 146, 147, 148, 156, 157
- Cocina 144-119
 - combustible de 114, 157
 - utensilios de 51, 114
- Colaborador ejecutivo (véase Organismo colaborador ejecutivo) (ii), 27-29
- Cólera 90
- Comité Ejecutivo del ACNUR 11, 12, 13
- Competencias del ACNUR 9
- Compras
 - en el exterior 38
 - locales 38, 40
- Comunicaciones 38, 210
- Consejo Internacional de Agencias Voluntarias CIAV/ICVA 214
- Control, sistemas de 54-59

Control de vectores 177, 178
 Convención
 -Americana sobre Derechos Humanos 12
 -de 1951, relativa a los Refugiados, 8, 12, 13
 -de la OUA sobre Refugiados 8, 12, 65
 Convenios y Protocolos de Ginebra, 13, 14
 Coordinación 3, 35, 36, 203, 204, 205
 -de las ONG 204, 205, 214
 Coordinador
 -del programa de alimentación 113, 114
 -sanitario 82, 84
 Correspondencia de los refugiados 11, 189
 Corrupción 212
 Cruz Roja Liga de Sociedades de la (vii), 3, 27, 82, 97
 Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Sociedades de la (vii), 3, 27, 82, 97
 CSM (mezcla de maíz, soja y leche) 122
 Ciudadanos odontológicos 94

D

Declaración
 -sobre Asilo Territorial 12
 -Universal de Derechos Humanos 3, 4, 10, 11, 12
 Defunciones registro de 11, 180
 DPE (Desnutrición proteinoenergética) 124, 125, 128, 129
 Depósitos (véase almacenamiento) 43-45, 127
 Derechos humanos
 -Convención Americana de 12
 -Pactos Internacionales de 12
 -Declaración Universal de 3, 4, 10, 11, 12
 Derechos sobre el suelo 66
 Desastre, servicios nacionales para casos de 29, 36
 Desnutrición 115, 117, 119-124, 128, 129, 133, 134
 Despacho de aduanas 48, 49
 Destete, alimentos de 126
 Devolución 10, 12
 Dietas 118, 128
 Difteria 107
 Disaster, International Disaster Institute (vii)
 "Disasters", revista (v), (vi)

Distribución 209, 210
 -de agua 153, 154
 -de alimentos 119

E

Edema (kwashiorkor) 117, 124, 129, 133
 Edificios (véase alojamiento) 72-74
 Educación 195, 196
 -sanitaria 94
 -sobre nutrición 114
 Ejecución, Agencia de (véase Organismo colaborador ejecutivo) (ii), 27-29
 -medidas de 26, 27, 29, 201, 202
 Elección del lugar, planificación y distribución física 61-75
 Emergencia, definición de situación de 2
 Energía solar
 -bombas de agua de 152
 -cocinas de 115
 Enfermedad (es) infecciosa (s) 86, 89, 92
 -de declaración obligatoria 88
 -informes sobre 102-106
 -lucha contra las 89, 92
 -transmitidas por el agua 141
 Entidad coordinadora 3
 Epidemiología 86
 Escuelas 94, 195, 196
 Espacio para alojamiento 65, 73
 Especificaciones normalizadas 39, 51-53
 Esquistosomiasis 65, 155, 166
 Estanque de sedimentación (oxidación) de desechos 175
 Estatuto del ACNUR (ii), 8
 Evaluación de las necesidades 18-21
 -de agua 86
 -de nutrición 115, 117
 -de salud 137-142
 Exclusión, cláusulas de 10
 Existencias, control de 46
 Expertos (v), 32

F

Factores de conversión 59
 Familiar, planificación 79, 94
 Familiar, reunificación 13, 14, 188-194
 FAO 3, 113
 Farmacéutico 82, 97

Fiebre tifoidea 91, 166
Filtración del agua, 146, 147, 156
Función operativa del ACNUR 26

G

Gestión sobre el terreno 199-218
Gusanos 91

H

Helmintos (gusanos) 91
Hospitales 95, 96

I

Identificación de niños no acompañados 191, 192
Incendios prevención de y lucha contra 70, 141, 178, 179
Informes
- sobre la situación 217, 218
- sobre control sanitario y del estado de nutrición 102-106
Insectos, lucha contra los 177
Inspección de suministros 46, 119
Instrumentos Internacionales 12-15
International Disaster Institute (vii)
Intertec (vii)

K

K-Mix II 125
Kwashiorkor 117, 124, 129, 133

L

Laboratorio
-servicios de 88
-de análisis de agua 142
Lactancia natural 93, 125, 126
Láminas impermeables 52
Láminas de plástico 52, 73
Leche 126
Leche entera en polvo (LEP) 126
Leche descremada en polvo (LDP) 126

Legumbres 118, 127, 128, 130, 131
Letrinas 164-175
-de conversión en abono 173
-de pozo 171, 172
-de pozo perfeccionada y ventilada 171, 172
-de agujero perforado 172, 173
-de sifón 173-175
-de tanque de agua 174, 175
-vietnamita de conversión en abono 173
-de zanja 167, 171
Ley y orden 212
Liga de Sociedades de la Cruz Roja (LSCR) (vii), 3, 27, 82, 97
Logística 33-60

M

Madre y el niño, salud de la 94, 119-124
Malaria 65, 90, 177
Mantas 72
-especificaciones 51-53
Marasmo 117, 124, 128
Medicamentos 96-98
Medicina (véase salud) 77-107
Médicos, suministros 96-98
Medidas de ejecución 26, 27, 29, 30, 201, 202
Meningitis 90
Mercado (s) local (es) 38, 118
Minerales (en los alimentos) 118, 127, 128, 130, 131
Moscas 177
Mosquitos 90, 176, 177
Mujeres
-embarazadas y lactantes 94, 120-126
-jóvenes no acompañadas 194

N

Naciones Unidas, Carta de las 3, 12
Necesidades, evaluación de las 17-23
Niños, alimentación de los (véase alimentación infantil) 125, 126
-no acompañados 189-194, 197, 198
-salud de los 94
No devolución 10, 12
Nota de agradecimiento (vii)
Número de refugiados 208, 209

Nutrición 109-134
—educación sobre 113, 114
—evaluación rápida del estado de 133, 134
—vigilancia del estado de 115, 117

O

OIT 36
OMS (vii), 3, 23, 27, 64, 79, 82, 83, 96-98
Oncocercosis 65
ONG (ver Organizaciones no gubernamentales) 3
ONUSCD (vii), 3
Operativa del ACNUR, función 26
Organismo colaborador ejecutivo (ii), 27-31
Organización de los refugiados 205-207
Organizaciones no gubernamentales 3
—coordinación de las 204, 205, 214-216
—suministros de socorro de las 48, 49
OUA. Convención de la OUA sobre Refugiados 8, 12, 65
Oxfam (vii)
—equipos de alimentación del 114
—equipo de saneamiento del 175
Oxford polytechnic (vii)

P

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 12
Pactos Internacionales de Derechos Humanos 12
Personal 31, 32, 202, 203
—dirección del 203
—sanitario 84
Personas desplazadas 9
Peste 177, 179, 180
Piezas de repuesto 42
Planes de acción 200, 201
Planificación de los emplazamientos 71
Planificación familiar 79, 94
PMA (vii), 3, 23, 27, 36, 113, 114, 127
PNUD 3, 23, 27, 63
Población local, ayuda a la 212
Pozos 146, 148, 149
Procedimientos de envío 47, 48
Programa (s) de alimentación
—coordinador de los 113
—de los lactantes 125, 126

—general 117-119
—suplementaria 105, 119-124
—terapéutica 106, 124, 125
Protección 2, 7-15
Proteínas 118, 120, 128, 130
—desnutrición proteinoenergética (DEP) 124, 125, 128
Protocolo (s)
—de Ginebra 13-15
—relativo a la condición de refugiado 8, 12
Purificación del agua 141, 142, 145, 146, 154-157

R

Ración
—de alimentos 117-119
—preempaquetada 119
—suplementaria 122
—terapéutica 124, 125
Racionamiento, cartillas de 209
Ratas 177, 178
Reasentamiento 6, 29
Recogida de basuras 176
REDR (Registers of Engineers for Disaster Relief) (vii)
Refugiado (s)
—definición de 2, 8-10, 12
—Convención de la OUA sobre 8, 12, 65
—Derechos y responsabilidades de los 3, 4, 10, 11, 212
—participación y representación de los (vii) 5, 205, 207
—retribución a los 211
—ubicación de los 11, 65
Registro 22, 207-209
—de nacimientos, matrimonios y defunciones 11, 180
—de niños no acompañados 191, 192, 197
Repatriación 6, 11, 65
Responsabilidades
—asignación de 201, 202
—de los refugiados 3, 4, 212
—de otras organizaciones 3
—del ACNUR 2, 26
Retribución 211
Reunificación familiar 13, 14, 188-194
Roedores 177, 178
Ropa 39
Ross Institute (vii)

- S
- Salud 77-107
 - Botiquín de Urgencia 96, 97
 - centros sanitarios y dispensarios 84, 93, 94
 - coordinador (ACNUR/OMS) 82, 84
 - de la madre y el niño 94, 119-124
 - del personal sobre el terreno 203
 - educación sanitaria 94
 - selección 86
 - suministros 96-98
 - vigilancia 86, 88, 102-104
 - Saneamiento 161-181
 - Sarampión 89
 - Sarna 91, 177
 - Secretario General de las Naciones Unidas 3, 9
 - Seguridad
 - de los refugiados 2, 11, 212
 - del personal que trabaja para los refugiados 26, 27
 - Seguros 46
 - Selección de enfermos 93, 94
 - Servicios ambientales 161-181
 - Servicios Nacionales para Casos de Desastre 29, 36
 - Servicios sociales 183-198
 - Siglas (viii)
 - Sistemas de control 54, 55
 - Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja 3, 27, 82
 - Somalia. Servicio de Salud de los Refugiados del Ministerio de la Salud de (vii)
 - Suelo. derechos sobre el 66
 - Suministros 33-59
 - médicos 96-98
 - embalaje y etiquetado de 47
- T
- Tarjetas de identidad para los refugiados 208
 - Terreno. compra de 66
 - Tétanos 92, 107
 - Tiendas, especificaciones de las 45, 52, 72, 73
 - Tifus 177, 178, 179, 180
 - Tos ferina 107
 - Transporte, capacidad de 40-42, 44
 - Tratamiento del agua 141, 142, 145, 146, 147, 155-157
 - Tuberculosis 91, 107
- U
- UNESCO 196
 - UNICEF (vii), 3, 23, 27, 38, 39, 51, 64, 97, 125, 138, 194
 - Unidad familiar 11
 - UNIPAC 39, 51, 97
- V
- Vacunas 89, 90-92, 97, 98, 107
 - Vectores. control de 177, 178
 - Vegetación 66
 - Vehículos 40-43, 44
 - Vigilancia
 - del estado de nutrición 115, 117, 133, 134
 - del estado de salud 86, 88, 102-104
 - Vitaminas 118, 127, 128, 130, 131
 - complejos vitamínicos 118
 - deficiencia de vitamina A 91, 118
 - Vivienda (véase alojamiento) 72-74
 - Voluntarios de las Naciones Unidas 32
 - Voluntarios locales 202
- W
- WSB (mezcla de hanna de trigo y soja) 122
- X
- Xeroftalmia 91

Imprenta de la Oficina de Información Diplomática
Ministerio de Asuntos Exteriores
ESPAÑA