

una cuarta la «luz roja parpadeante», la cual señalaría crisis continuas.

Hay una clara diferencia entre una situación en la cual al principio todos los indicadores aparecían en rojo (por ejemplo, tasa de mortalidad mayor de 1/10.000/día, marasmo superior al 15%, abastecimiento de kilocalorías menor de los 1.500 kcal/persona/día), la cual puede ser puesta rápidamente bajo control, y una emergencia de largo plazo. Esta es la verdadera oportunidad para una acción más eficaz.

Debemos prender la «luz roja parpadeante» cuando, por ejemplo, se reciben reportes por dos meses consecutivos, con niveles de detonación como los anteriores: más de 15% de marasmo, y/o mortalidad superior a 1/10.000/día, y/o inadecuado abastecimiento de alimentos.

Surgen dos preguntas: ¿está esa información realmente disponible?, ¿detonarían con mucha frecuencia los datos las señales de alarma? La disponibilidad de información no es una limitación importante y podría, incluso, si se solicita, mejorarse de manera relativamente fácil. Las agencias envían entre 10 y 20 informes mensuales sobre los

### Recuadro 3.3 Indicadores nutricionales, cortes y definiciones

La OMS/ Centro Nacional de Estadísticas de Salud de los EEUU definen el **marasmo** como -2 DE (desviaciones estándar) o también como el 80% del peso por altura (peso/altura), por lo general en niños de 6 a 59 meses. Para fines de interpretación, es importante saber que a menudo la prevalencia es de alrededor de un 10%-15% de la población africana en épocas de ausencia de sequías. Un porcentaje superior al 20% indica una situación seria. Más de 40% expresa una crisis severa.

El **marasmo severo** puede definirse como menos -3DS (o cerca del 70%). Una prevalencia significativa de marasmo es poco usual e indica un elevado riesgo. Datos de 1993 y 1994 señalan que el factor de mayor predicción de mortalidad elevada es un límite de 15% de marasmo. Medidas de -2DE y -3DE del peso/altura son equivalentes a 12-12.5 cm y de 11-11.5 cm, dependiendo de la edad.

El **edema** es el signo clínico clave de Kwashiorkor, una forma severa de desnutrición proteíno-energética, con alto riesgo de mortalidad en niños pequeños. Debe diagnosticarse como edema con fovea, generalmente en la parte superior del pie. Cuando el edema se ve, a menudo significa que es kwashiorkor. Toda prevalencia identificada es motivo de preocupación.

La **tasa bruta de mortalidad** en una población normal en un país desarrollado o en vías de desarrollo es de aproximadamente 10/1000/año lo que es equivalente a 0.27/10.000/día (o 8/10.000/mes). Las tasas de mortalidad pueden expresarse como «múltiplos de la normal», por ejemplo como múltiplos de 0.27/10.000/día. El Centro para el Control de Enfermedades ha propuesto que una tasa superior a 1/10.000/día refleja una situación muy seria y que una superior a 2/10.000/día denota una crisis fuera de control. Cada vez se informa más sobre la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (TMM5). El promedio de la TMM5 en el África subsahariana es de 181/1.000 nacidos vivos, lo que es equivalente a 1.2/10.000 niños/día. En el sudeste asiático la cifra de TMM5 es de 0.8/10.000/día.

Los **alimentos distribuidos** se estiman por lo general como la cantidad de energía dietética proporcionada y se expresa según la ecuación kcal/persona/día. Para hacer este cálculo se divide el total de energía alimenticia distribuida entre el total de la población, independientemente de la edad o género (las kcal se calculan con base en la composición conocida de los alimentos). Hay que anotar que la estimación del total de la población es con frecuencia poco exacta. Lo adecuado de esta cifra promedio puede ser valorado si se compara ésta con el promedio de necesidades calculadas de la población (aunque este cálculo no toma en cuenta la desnutrición) con base en cuatro parámetros: composición demográfica, nivel de actividad que debe soportar, peso corporal de la población y temperatura ambiental. A veces se incluye un porcentaje por la recuperación de peso corporal perdido por la desnutrición. Las fórmulas y el «software» preparado por James y Schofield (1990) permiten calcular estos parámetros, y los resultados (Schofield y Mason, 1994), dar una guía para interpretar adecuadamente las raciones. Para una población saludable de África, con una composición demográfica típica, condiciones nutricionales normales y una temperatura ambiente de 20 grados C, la necesidad promedio se estima en 1.950 a 2.210 kcal/persona/día para una actividad liviana (1.55 tasa metabólica base).

Los indicadores y los puntos de corte que expresan problemas serios son: niveles de marasmo de 20%, tasa bruta de mortalidad superior a 1/10.000/día (aproximadamente cuatro veces la normal, especialmente si está aumentando) y/o niveles significativos de deficiencias de micronutrientes. Raciones alimenticias con niveles inferiores al promedio indicado más arriba, en poblaciones que dependen exclusivamente de la ayuda externa, también es un indicador de emergencia. ■

refugiados y desplazados africanos al SINR. Es probable que se preparen muchos más, pero que no se envíen.

La medida más común es el marasmo en preescolares. Las tasas brutas de mortalidad también son bastante comunes y provienen, por lo general, de fuentes administrativas y no de sondeos específicos.

El nivel de detonación que demanda una acción urgente sería equivalente a la población catalogada en el SINR como de alto riesgo (en crisis). Esta representa, por lo general, entre un 10% y un 20% de la población afectada, lo que parece ser una estimación razonable de la frecuencia con que detonará una intervención de emergencia. Tal vez en la mitad de los casos (10% de la población) la situación persistirá, con lo cual aparecerá una «luz roja parpadeante».

## Alimentos para fines no alimentarios

La comunidad donante internacional trata de atender lo que define como las necesidades humanitarias de los individuos afectados por la guerra. Pero le es difícil entender que las necesidades «humanitarias» o «básicas» van mucho más allá de los alimentos. Ellos no aceptan, por ejemplo, que el dinero en efectivo sea también ayuda humanitaria, pues piensan que los indigentes lo utilizan para adquirir alcohol, tabaco o alimentos que no son los básicos. Esta creencia persiste incluso en el mundo desarrollado: el Gobierno de los EEUU continúa distribuyendo raciones de alimentos, aunque repartir dinero le podría significar importantes ahorros.

La idea de que los pobres son malos administradores de recursos, lo que implica culpar a las víctimas por su situación, es simplemente incorrecta. Puede ser que las prioridades de los pobres no sean las mismas que las de los ricos, ni que se encuentren en concordancia con lo que los donantes perciben, pero eso no significa que sean equivocadas. Las diferencias de percepción, que con facilidad se transforman en juicios morales, pueden causar muchos problemas.

Las agencias distribuyen artículos no alimentarios a los refugiados y desplazados - desde materiales para construir refugios hasta implementos de cocina- pero esto no es muy frecuente. El desplazamiento puede durar diez años y la distribución de frazadas y ropa por lo general no cubre las necesidades recurrentes. Es poco común que se distribuya combustible para cocinar o para iluminar. Por tanto, pagar con alimentos (el único recurso que sí se distribuye regularmente) el combustible, la ropa, la búsqueda de trabajo, las obligaciones familiares, los oficios religiosos o simplemente un condimento que pueda hacer más gustosa la comida, puede ser la única opción.

Una investigación llevada a cabo en el campamento de Kanganiro, en Burundi, a finales de 1995, demostró que las personas consumían dos terceras partes de la ración alimenticia y cambiaban o vendían el tercio restante para adquirir artículos de otro tipo u otros alimentos, lo cual genera aproximadamente el 65% del ingreso total de los refugiados.

La comida que se entrega a los hogares pobres, por lo general mejora la nutrición porque es un recurso adicional: o la consumen directamente o la cambian por otros productos. Lo que es importante, sin embargo, es que en ambos casos hay una mejora nutricional. Para las poblaciones afectadas por la guerra y dependientes de la ayuda externa, el auxilio alimentario también contribuye a obtener dinero con el cual comprar bienes esenciales no alimentarios. En tales casos, el ingreso proveniente del trueque es más importante que el contenido nutricional.

El Programa Mundial de Alimentos sí selecciona mercancías según el valor de cambio de los alimentos cuando la función de éstos es aumentar los ingresos de los hogares, como, por ejemplo, en los proyectos de «comida por trabajo». No obstante, cuando se trata de emergencia, lo hace sólo con base en el valor nutricional.

Cubrir con alimentos necesidades que no son alimentarias, resulta muy caro. Muchos individuos, al vender pequeñas cantidades de granos, cereales o legumbres, al mismo tiempo y en el mismo lugar, obtienen precios muy bajos. El costo-efectividad de transferir

ingreso mediante la ayuda alimentaria - lo que se conoce como el valor alfa - puede calcularse mediante una ecuación muy simple:  $V/C$ , donde V equivale al valor para el beneficiario y C los costos para el donante, incluidos los de compra, transporte, administración y almacenamiento

En Malawi, la ración para los refugiados mozambicanos proporcionaba aproximadamente 2.000/kcal/persona/día. Su valor (utilizando precios de los comercios gubernamentales) era similar o superior al salario mínimo que ingresa a un hogar en Malawi. Como los refugiados sólo recibían comida (y algunas veces jabón), tenían que vender una parte de ella para adquirir otros productos.

Los beneficiarios no tenían sentido del valor de las mercancías que se distribuían para prevenir la pelagra ocasionada por la deficiencia de la vitamina A. No distinguían, por ejemplo, entre frijoles y nueces, aunque éstas últimas, distribuidas con fines nutricionales, eran mucho más caras. El maíz fortalecido con vitamina B era vendido por una séptima parte del costo que implicaba hacerlo llegar hasta allí. Los precios de estos alimentos eran mucho más bajos que los de las tiendas gubernamentales. Los refugiados necesitaban madera para combustible, jabón, agua, ropa y alimentos adicionales y para conseguirlos estaban dispuestos a vender lo que poseían a muy bajo costo.

Si los donantes hubiesen proporcionado a los refugiados el equivalente en dinero de 50 gr de harina de maíz - una ración de 400 en vez de 450 gramos -, ellos habrían recibido la misma cantidad de efectivo que si hubiesen vendido 350 gr de harina de maíz y los donantes se habrían ahorrado un 11% de costos totales. Los refugiados habrían tenido más que comer o más dinero o ambos a la vez y los donantes habrían ahorrado millones de dólares.

Hay muchos ejemplos similares. El aceite vegetal es una mercancía muy cara, tanto para los donantes como en general. En Malawi tiene el valor alfa más alto de las raciones alimenticias. No obstante, en los mercados de los campamentos en Etiopía, Sierra Leona y Liberia, los refugiados vendían el aceite a mitad de precio. Lo mismo puede decirse de los alimentos deshidratados y fortificados, que son caros pero se donan debido a su alto valor nutritivo

Mercancía	Precio local=V		Costo PMA*	Valor alfa	
	Mercado	Tienda		C	V/C
Harina de maíz amarillo**	56	-----	397		0.14
Harina de maíz blanco	139	366	-----		-----
Frijoles mezclados	200	635	657		0.30
Nueces **	200	-----	1.107		0.18
Aceite comestible	1 081	2.186	1.207		0.89
Azúcar	-----	385	607		0.63
Sal	-----	500	357		1.40

\* C.F.I. incluye reabastecimiento, embarque, además de transporte interno, almacenamiento y manejo  
 \*\* La harina de maíz, fortalecida con vitaminas B, así como las nueces fueron incluidas para prevenir la pelagra.  
 Nota. V refiere al valor en el mercado, excepto para la sal y el azúcar

#### Ilustración 3.4

#### Venta de ayuda alimentaria: comercio de alimentos en el mercado local

Con frecuencia los refugiados tienen que vender parte de sus raciones para comprar artículos de mucha necesidad: jabón, ropa, especias y artículos similares, aunque muchas veces el precio que obtienen en el mercado local por sus alimentos está muy por debajo de su valor. Este tipo de comercio desperdicia tanto el valor nutricional de los alimentos como su valor en dinero. Sería mucho mejor proporcionar a los refugiados otros recursos que necesitan o, bien, una cantidad extra de alimentos que tengan un valor más alto en el mercado local.

Fuente: Base de datos de los informes de RNIS.

La realidad indica que la provisión adicional de recursos no alimentarios, incluyendo el dinero, podría ser mejor tanto para los donantes como para los beneficiarios. Como esto no es posible, la única opción que queda es la venta de alimentos, especialmente de

### Recuadro 3.4 Desplazamiento, tecnología, comida: ¿qué sigue?

Diario de campo, 4 de junio, 2021: Cuando atravesamos las montañas lo primero que hicimos, después de recibir una comida caliente y leche para el bebé y de que vendaran el brazo de mi marido, fue obtener la Tarjeta de Socorro de la familia.

Se nos tomó una fotografía para la Tarjeta. Nuestros detalles -peso, altura, antecedentes médicos, etc.- fueron cargados en la memoria de la Tarjeta y se registraron nuestras manos como control de seguridad.

La Tarjeta de Socorro es clave para adquirir alimentación, agua, combustible, refugio y efectivo. A principios del siglo 21 no es ninguna ventaja ser uno de los 100 millones de desplazados, como tampoco lo fue serlo en el siglo anterior, pero al menos la tecnología nos ha brindado ahora algún control sobre nuestras vidas.

Después de que nuestros datos fueron cargados en la base central de datos, lo primero que recibimos fue un mensaje de nuestro hijo mayor, el cual se perdió en el caos de la huida, y que ahora se encontraba a salvo en un campamento a final del camino. Así que empezamos la celebración.

La Tarjeta de Socorro es como una tarjeta de crédito bancario, pero en vez de estar conectada a un banco lo está a la base central de datos del campamento y me proporciona una base semanal de crédito para cubrir las necesidades de alimentos, agua, combustible y refugio, de acuerdo con las demandas de mi familia. También me da acceso a los servicios de salud, educación y otros.

Puedo utilizarla para «comprar» artículos de cualquiera de las tiendas del campamento y para «alquilar» servicios a los administradores (una casa, electricidad, agua potable), al precio de mercado. Las tiendas las dirigen diferentes agencias de socorro, locales e internacionales, y una cooperativa de miembros del campamento. Así que puedo elegir qué, dónde y cuándo comprar.

La mayor parte de la distribución la llevan adelante compañías privadas. La competencia mantiene bajos los precios y alta la calidad y es fácil pasar la Tarjeta por la máquina y poner la mano sobre el plato de seguridad. ¿Filas? No, como me dicen que era la distribución de alimentos en los antiguos campamentos, y menos cuando se puede pasar por la fila de «diez artículos o menos».

La Tarjeta de Socorro tiene un 10% de su valor en efectivo, así que puedo hacer compras fuera del campamento para viajar o, por ejemplo, para una llamada por teléfono. Podría utilizar el dinero para iniciar un pequeño negocio. De las ganancias podría incluso pagar una cuenta. Una vez que tenga a mi favor un historial de pago, aunque sea pequeño, puedo obtener créditos a las

tasas mundiales. Lo mejor de todo es que no tengo que vender alimentos para obtener dinero.

Las normas de seguridad de las tarjetas es estricta y difícil de burlar. Contiene el holograma familiar y cada compra exige la presencia de un adulto para ser reconocido por las huellas de las manos. La mayoría de la gente compra en los mismos lugares, por lo que la Tarjeta equivocada o la persona equivocada son fácilmente identificables.

Los registros médicos de la tarjeta pueden ser controlados y actualizados en los centros médicos. Me han dicho que una de las ventajas ha sido la eliminación del costo masivo y la complejidad de los centros de alimentación complementaria. Si un niño está desnutrido, la ración de la familia aumenta durante un periodo, al tiempo que se da un seguimiento de su estado en el centro de salud.

Claro que a los niños no les gusta mucho la idea cuando recortan la ración de azúcar y se les deben hacer muchas reparaciones en los centros dentales; pero sí se les mantienen los dientes limpios. Los niños se benefician y acumulan créditos cuando trabajan en los programas de reciclamiento y cuando crecen trabajando en los proyectos de medio ambiente del campamento.

El campamento cuenta con muchos otros recursos tecnológicos: imágenes de satélite ayudan a mapear los campamentos, a controlar su densidad, y a mantener la seguridad; las tiendas de campaña ofrecen bastante protección y son suficientemente livianas como para acarrearlas en caso de que la guerra llegue muy cerca. Toda la educación se da por medio de videos interactivos y el audio viene vía Internet a través de comunicaciones de satélites órbita baja.

El ser desplazado no debe implicar ser lanzado a la pobreza. Aunque es un hecho que perdimos mucho cuando huimos, creo que ahorrando cuidadosamente, trabajando duro y sacando plena ventaja de todo lo que se nos ofrece, podremos salir con más de lo que llegamos.

Como todo el mundo sabe, esto no es caridad. Es inversión en seguridad humana, con un reembolso que se calcula en menores costos futuros, producto de una mayor estabilidad y menos conflicto, pobreza y enfermedades. La gente hambrienta, enojada y pobre es fuente de problemas, por eso siguen las negociaciones en torno al conflicto, se nos ayuda a mantenernos en forma y saludables, educarnos y ser económicamente activos.

Después de todo, ¿quién desea tener en el mundo gente sin capacidad de compra? Esa no es forma de conducir una economía global de mercado. ■

aquellos con un alto valor en el mercado local. Si no se proporciona efectivo, quienes planifican la ayuda alimentaria deben aceptar el hecho de que ésta será cambiada o vendida y no deben tomar este hecho como justificante para reducir la cantidad de alimentos proporcionados. Una forma de pensar y una ética confusas obstaculizan un uso más eficaz de recursos financieros limitados.

Tres son los factores requeridos para garantizar un nivel nutricional adecuado de la población, especialmente de los niños: existencia de alimentos suficientes y de buena calidad; los niños pequeños deben recibir una atención especial; se deben controlar las enfermedades infecciosas mediante la sanidad, la higiene, las vacunaciones y otras medidas preventivas y de cuidados médicos. La falta de una atención apropiada a cualquiera de estos factores aumenta la desnutrición infantil. En las poblaciones pobres esto significa que morirán más niños.

## Ayuda alimentaria nutricionalmente eficiente

Se deberá proporcionar suficiente comida para atender las necesidades nutricionales de toda la población. Nunca se podrá distribuir alimentos a una población muy grande de manera equitativa: algunos reciben más y otros menos. Por lo general se considera poco práctico atender las necesidades diferenciadas de las familias. Las agencias usualmente planean partiendo de que todas las familias y los individuos tienen las mismas necesidades.

Las dificultades para obtener información exacta sobre el número de personas que requieren alimentos, los problemas relacionados con la disponibilidad de éstos, los retrasos y las pérdidas, pueden reducir la cantidad de alimentos que llegan a los campamentos a un 75% o menos de las necesidades previstas. Como resultado, algunas personas recibirán sólo una parte de lo que necesitan. Entre ellos, con frecuencia, se encuentran los más vulnerables: los niños y las mujeres embarazadas. Los hogares jefeados por mujeres estarán también en desventaja cuando el abastecimiento total es insuficiente. Más aún, el esfuerzo adicional que deben hacer las familias al tratar de adquirir más raciones para aliviar el hambre, reducen su capacidad de atender las necesidades individuales de los miembros más vulnerables de las familias, aumentando así el número de los mal nutridos.

En estas circunstancias, quienes se preocupan por el bienestar de los niños pueden exigir que se aumenten las raciones. Pero los donantes o las agencias pueden encontrar difícil atender esta solicitud si están recibiendo, simultáneamente, informes de que parte de la ayuda alimentaria está siendo vendida o intercambiada. Incluso si los donantes aceptan la idea de aumentarlos, los abastecimientos adicionales pueden tardar meses en llegar. Ante la escasez o los retrasos, quienes tienen una responsabilidad particular con los niños, por lo general montarán un sistema paralelo de distribución, lo cual los hace depender más de los «programas de alimentación complementaria».

En estos programas se pesa a los niños, se brinda a las madres educación nutricional y se les entrega una ración adicional de alimentos, por lo general un cereal fortificado. En algunas ocasiones éste puede ser el único enfoque posible y efectivo, pero en otras no funcionan bien: las madres deben hacer fila durante horas, la atención infantil individualizada no es adecuada y la consejería tampoco. Además, la porción extra -después de que se ha repartido la ración en la familia - puede ser muy pequeña para mejorar de manera significativa la condición nutritiva del niño al que va dirigida.

Existen dos soluciones potenciales a esta situación: las agencias deberían ajustar el tamaño y la composición de una ración para una familia estandar sobre la base de sus mayores necesidades alimenticias. Esto requeriría un aumento sustancial en la demanda total. La canasta tendría que ajustarse para atender las necesidades de cada familia. Sería provechoso también explorar cómo ajustar dichas raciones a las necesidades individuales.

Aunque los aspectos prácticos relacionados con la distribución han cambiado poco en las últimas décadas, las tecnologías de los supermercados, de la industria de la seguridad y la navegación por satélite, ofrecen nuevas opciones. Estas tecnologías podrían facilitar

## Fuentes, referencias, información adicional

Desencios, et al. *Epidemiological patterns of scurvy among Ethiopian refugees (Patrones epidemiológicos de escorbuto entre refugiados etíopes)*. WHO Bulletin, Vol. 67, pp. 309-316, 1989.

James, W.P.T. and Schofield, C. *Human Energy Requirements (Necesidades humanas de energía)*. Oxford: Oxford University Press/FAO, 1990.

Moren, et al. *Outbreak of pellagra among Mozambican refugee -Malawi, 1990 (Brote de pelagra entre refugiados mozambicanos -Malawi 1990)*. MMWR, Vol. 40, p.p. 209-213, 1991.

ACC/SCN. *Update on the Nutrition Situation, 1994 (Actualización del estado nutricional 1994)*. Geneva, 1994.

ACC/SCN; RNIS. *Refugee Nutrition Information System Bulletin (Boletín del sistema de información nutricional de los refugiados)*. No. 14, February 1996, Geneva.

UNICEF, *State of the World's Children (Estado mundial de la infancia)*. New York, 1994.

el registro, la definición de metas nutricionales y el control de su ejecución, así como la entrega de alimentos de acuerdo con las necesidades específicas de las familias. La planificación, prueba y preparación, podrían permitir usar esta tecnología en situaciones de emergencia.

La situación de los refugiados presenta importantes retos sobre cómo diseñar un sistema confiable de racionalización. Un importante problema es la venta de las tarjetas de racionamiento o bien que las familias pidan «prestados» más niños para aumentar sus derechos durante el periodo de registro.

Se necesitan mejores sistemas de control y supervisión. Hay actualmente a disposición tecnología que permite identificar a los individuos tomando medidas exactas de sus manos. Se debe analizar este tipo de métodos pues éstos podrían contribuir a que cada persona reciba lo que verdaderamente necesita.

Por otro lado, también es conveniente invertir en sistemas de administración de información como los que usan el promedio de los supermercados en los Estados Unidos. Esto podría contribuir mucho a la administración de los alimentos en los grandes campamentos de refugiados. Fotografías, códigos de barras, tarjetas magnéticas, todas ofrecen nuevas formas de racionalizar, reducir el desperdicio, mejorar la distribución dirigida y disminuir el riesgo de la desnutrición.

Se deben probar los registros computarizados vinculados a sistemas de seguridad. Paralelamente, otro tipo de tecnologías, como los sistemas de posicionamiento global dirigidos vía satélite, pueden contribuir al mapeo de los campamentos, a la identificación de los núcleos familiares y a facilitar el trabajo de censo y control.

## Opciones futuras

Las tres ideas expuestas sólo requieren una cantidad pequeña de recursos adicionales si se compara con el total de la ayuda alimentaria y otros tipos de asistencia. Su aplicación podría mejorar sustancialmente la nutrición de los más vulnerables, en salvar vidas y preservar la salud.

La información juega un papel clave. La idea de detonar las acciones, utilizando para ello una interpretación más específica de los datos existentes, podría contribuir a que los limitados recursos se dirijan efectivamente hacia quienes más los necesitan. Mejoraría la rendición de cuentas y favorecería la adopción de mejores códigos de ejecución práctica. La tecnología informativa podría brindar una adecuada identificación individual, que es la clave para lograr una mejor distribución de los recursos al ajustarlos a las demandas específicas de los más vulnerables.

El reconocimiento de que existen necesidades básicas, además de los alimentos, podría conducir a un enfoque más diversificado y humano de la asistencia.

Conforme crecen las demandas y se reducen los recursos, las agencias y los donantes deben unir la nueva tecnología y la nueva mentalidad sobre la nutrición a la ayuda alimentaria y procurar reducir así la brecha humanitaria que afecta a muchos millones de personas vulnerables.



*Lista control de capacidades: Los sobrevivientes de desastres son mucho más que números. Los vulnerables también tienen conocimientos (especialmente de sus necesidades, circunstancias y estrategias de sobrevivencia) y capacidades. Incluso ante la urgencia de una acción inmediata de socorro, siempre existen formas de construir con base en las capacidades locales. El ofrecer a las poblaciones en movimiento recursos transportables y destrezas puede ser crucial. Un enfoque de desarrollo, particularmente en los programas de socorro que duran meses o años, es fundamental si se quiere mantener abiertas las oportunidades para el futuro.*

Refugiados salvadoreños, Honduras, 1987. Gilles, Pérez/Magnum.

## *Atendiendo más que las necesidades básicas*

**L**os años recientes han sido testigos de un incremento enorme de la cantidad del trabajo de socorro efectuado por las agencias humanitarias internacionales (agencias de Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras agencias no gubernamentales), además del llevado a cabo por estructuras gubernamentales. En 1994, se gastaron 3.5 mil millones de dólares USA en asistencia para millones de personas y se distribuyeron millones de toneladas de ayuda alimentaria. Una creciente proporción de esta ayuda se está utilizando en las grandes operaciones de socorro con el fin de asistir a los refugiados y desplazados y a aquellos que huyen de las guerras.

Tres aspectos de estos programas han sido particularmente difíciles de enfrentar desde una perspectiva humana. En primer lugar, con frecuencia se inician súbitamente y en forma tal que crea necesidades inmediatas y urgentes. Las personas en movimiento, independientemente de si han cruzado o no la frontera internacional, quedan aisladas de sus medios normales de sobrevivencia. No pueden sembrar, no pueden comerciar, no reciben salario ni beneficios estatales, no tienen acceso al sistema de salud.

En segundo lugar, la cantidad de gente involucrada es numerosa y muy concentrada. Se ha hecho común pensar en términos de asistir a poblaciones de cientos de miles de personas que, con frecuencia, se aglutinan en campamentos situados a pocos kilómetros de distancia unos de otros. Tales concentraciones crean sus problemas: las enfermedades infecciosas aumentan y hay más temor a la intimidación y al crimen.

Finalmente, el rompimiento de los vínculos con lo viejo, con el estilo de vida previo a la crisis, es mucho más severo que aquellos desastres que dejan a la comunidad las bases sobre las cuales volver a construir. La asistencia para muchos de los que huyen es una operación de sostenimiento, un lugar en donde se recuperan mientras esperan que «algo suceda», y puedan regresar a sus hogares, moverse o empezar a asentarse en donde están.

Estas operaciones masivas de socorro, representan una proporción creciente del esfuerzo humanitario mundial. También constituyen los eventos más extremos, más visibles y más apetecidos por los medios de comunicación. Son las ocasiones en las cuales la comunidad humanitaria siente la presión del público para que se deshaga rápidamente de la situación y demuestre que sabe hacer lo que está haciendo. Simultáneamente existe la necesidad continua de brindar socorro a otros desastres de menor perfil: inundaciones, terremotos, hambrunas producto de la sequía, accidentes tecnológicos. Estos pueden no afectar a tanta gente al mismo tiempo ni tener tanto impacto público, pero el responder a ellos de manera profesional es un asunto igualmente importante.

La labor de socorro hace referencia a la «línea límite» de garantizar la satisfacción de las básicas. La sobrevivencia es lo mínimo que el auxilio debe garantizar, lo cual asegura

con cuatro servicios: suficiente agua potable y sanidad, suficiente comida, atención médica básica y un refugio. A estos se agrega otro: la protección de la violencia y el hostigamiento. La asistencia y la protección subyacen en todos los esfuerzos de socorro, pero, ¿son suficientes?, ¿debe el socorro hacer más?

Tradicionalmente la comunidad de ayuda se ha dividido en dos campos: los interesados en el desarrollo y los preocupados por el socorro. Ambos campos han creído, al menos tácitamente, en un modelo de desarrollo que valoraba que los recursos invertidos conducían a un nivel de vida siempre creciente y consideran los desastres como desviaciones temporales en la curva ascendente del desarrollo. Según este criterio, los desastres eran fenómenos temporales, aunque trágicos, que no afectaban realmente las perspectivas del desarrollo a largo plazo. Con este modelo, que aún define el pensamiento de muchas agencias humanitarias, el desarrollo sigue a pesar del desastre y el socorro viene a constituir un amortiguador que permite a las víctimas reincorporarse a la curva del desarrollo.

Este modelo funciona bien en eventos naturales cíclicos, tales como huracanes, inundaciones o sequías. Presupone un ciclo de respuesta que incluye la preparación, el desastre, el socorro y finalmente la rehabilitación. Gradualmente las actividades de rehabilitación se funden con las normales de desarrollo. Cuando la crisis termina la vida continúa. Hay un continuo en el cual el socorro es rápidamente reemplazado por la rehabilitación, la cual a su vez es reemplazada por el desarrollo.

## Recuadro 4.1 Uganda: más allá de la sobrevivencia de los refugiados

En varias épocas desde la independencia, los ugandeses y sudaneses han intercambiado los papeles de refugiados y huéspedes. Muchos ugandeses estuvieron refugiados durante años en Sudán y contribuyeron activamente en el socorro. De regreso a casa, ahora, sus experiencias condicionan sus actitudes hacia los refugiados y las operaciones de asistencia.

En el norte de Uganda, tras la llegada de muchos sudaneses que huían de la guerra civil, se decidió trasladar hasta 60 mil refugiados a la zona escasamente poblada de Aringa, donde existía tierra cultivable disponible. Ikafé, área ofrecida a los sudaneses en Aringa, tiene una población aproximada de cuatro mil personas. Aparte de las moscas tse-tse, y de los escorpiones, el verdadero problema ha sido la carencia de agua, razón por la cual la población es tan escasa.

En diciembre de 1994, OXFAM, del Reino Unido e Irlanda, en un esfuerzo por romper las ideas de que «el socorro es igual a la asistencia mínima, a las normas mínimas», comisionó la realización de un informe sobre el trabajo de socorro realizado en el asentamiento de Ikafé. El informe sacó a la luz cinco aspectos claves.

*Enfoque integral:* muchos funcionarios de asistencia creen que mantener a los refugiados a nivel de sobrevivencia desestimulará la dependencia y acercará el fin de la operación al incentivar a los refugiados a repatriarse. No obstante, este punto de vista es erróneo. Se requiere un enfoque integral donde los beneficiarios, tanto la población huésped como la refugiada, sean definidos de acuerdo a sus necesidades y no a su estatus. Las agencias de socorro, como parte de un esfuerzo para ganar el apoyo de las comunidades locales y refugiadas, deben consultar a los líderes formales e

informales, así como a los funcionarios gubernamentales.

*Desarrollo de capacidades:* en lugar de desarrollar servicios paralelos, las agencias deben apoyarse en las organizaciones de estructuras locales. Se debe utilizar la legislación ugandesa para fijar normas a los refugiados y a los huéspedes.

*Ayuda a la subsistencia:* la ayuda debe estimular los esfuerzos propios de los refugiados para reconstruir sus vidas y comunidades. Los refugiados sudaneses, seminómadas, propietarios de ganado, necesitan encontrar a sus familiares y crear grupos de ayuda mutua, en vez de permanecer en los grupos creados en su vida en el campamento. Pero los mecanismos de distribución de alimentos, orientados a proporcionar asistencia per cápita, así como la propia organización de los campamentos, atentan contra esto.

*Acción económica:* el nivel de asistencia permite sobrevivir a los refugiados, pero no puede fortalecer su economía mediante el empleo. Los grupos religiosos y las escuelas que surgen los ayudarían a alcanzar mejores niveles de vida, pero esto demanda algo más que un paquete básico.

*Comprensión política:* el proyecto, como muchos esfuerzos de socorro, tiene la tendencia a ignorar el complicado medio político local, lo que conduce a innecesarias confrontaciones. Los recursos pueden ser utilizados más efectivamente. Se puede evitar el enfrentamiento y desarrollar la confianza si las agencias tratan de entender el medio en que trabajan y se conducen en él con transparencia.

Finalmente, el informe urge más acción a través del gobierno local, de las ONG locales y de los grupos de refugiados, en vez de favorecer el involucramiento de más ONG extranjeras. ■

Este modelo también señala las estructuras de financiamiento de la asistencia. El financiamiento para el desarrollo, por lo general, sólo está disponible después de una valoración de necesidades, identificación del problema, estudios de factibilidad y otros aspectos similares. Requiere de un presupuesto detallado y una implementación que vaya acompañada por un estrecho control y evaluación. Los donantes y las agencias percibían el socorro como un proceso simple en el cual la rapidez de acción era la meta, la valoración de necesidades, algo menos importante porque eran obvias, y el control, un lujo.

Aunque estos conceptos pueden no ser los ideales, sí representan un compromiso sensible cuando hay garantías de que el socorro se convertirá rápidamente en desarrollo, pero, ¿qué pasa si el modelo es erróneo?, ¿qué pasa si no existe un modelo inmediato de desarrollo al cual regresar o si el socorro se convierte en una actividad de largo plazo?, ¿debería esto cambiar las concepciones sobre el socorro? ¿existen otras normas, además de «atender las necesidades básicas», para juzgar la calidad del trabajo de socorro?

El modelo lineal de desarrollo está siendo atacado en dos frentes. En primer lugar, muchos desarrollistas cuestionan si era correcto, aunque los insumos de desarrollo han conducido a un éxito económico especialmente relevante en el sudeste asiático. En otras partes, en particular en África, (de manera trágica, en Rwanda), los insumos de desarrollo parecen haber tenido poco efecto sobre la calidad de vida de la mayor parte de la población.

En segundo lugar, los socorristas están empezando a cuestionar el modelo. Ellos han visto que la realidad, para una mayoría de las víctimas, no incluye ninguna perspectiva de un regreso rápido a la normalidad y que con mucha rapidez el recibir socorro puede convertirse en un estilo de vida, especialmente para los desplazados y refugiados.

La realidad de la asistencia humanitaria hoy día es que muchas personas dependen del socorro o, al menos, que tienen muy pocas posibilidades de regresar a la normalidad durante largos períodos. En Malawi los refugiados pasaron años, algunos de ellos hasta

## Recuadro 4.2 Bosnia: reconstruyendo con leche y papas

Tuzla, en Bosnia, como cualquier ciudad, depende del comercio, el empleo y los vínculos con el campo para poder sobrevivir y prosperar. La guerra destruyó todo esto.

En 1994 la Asistencia de la Iglesia Noruega (AIN) asumió la tarea de proporcionar socorro a los habitantes de Tuzla. Este enfoque fue un reto a las ideas de que el socorro va en una sola vía, (de las agencias a los beneficiarios), y trató de salvar subsistencias y no sólo vidas, mediante el impulso a las capacidades e instituciones locales.

Tuzla es un pueblo comercial en el corazón de una buena tierra agrícola. En tiempos normales siempre había vegetales a la venta y la leche procesada localmente estaba disponible en las escuelas y clínicas de salud y en los centros comerciales corrientes. La AIN trató de ayudar a la ciudad a restablecer su producción de leche y vegetales.

Antes de llevarse a cabo este programa, la distribución de muchísima leche proveniente de la asistencia cerró la producción propia. La leche descremada en polvo es un producto excedente, tanto de la Unión Europea como de los Estados Unidos. Si existe agua limpia disponible, es una mercancía de gran valor para atender las necesidades

nutricionales en el momento y lugar adecuados. En el caso de Tuzla, distorsionó el mercado local, desalentó la producción, aumentó el desempleo y redujo las posibilidades de revivir la industria láctea posteriormente.

La AIN paró la distribución de leche en polvo importada y distribuyó repuestos a la industria local. Con ésta llegó a un acuerdo para comprar dos mil litros cada día destinados a la población refugiada y a los niños del pueblo. Esto produjo muchos beneficios, además de atender las necesidades nutricionales. La producción lechera del pueblo está lista para continuar cuando cese el conflicto. El hato no ha sido sacrificado para obtener dinero. Se presta atención a las necesidades de socorro y ahora hay leche en los mercados para todas las personas.

Para incentivar la producción de vegetales, la AIN proporcionó fertilizantes, pesticidas y semillas en Tuzla y en los vecinos Gradacac y Bosnaplod. A cambio, la AIN tiene derecho a comprar hasta un tercio de la cosecha.

Hasta el momento, además de estimular la disponibilidad general de alimentos, ha adquirido tres mil toneladas de vegetales, frutas y cereales para repartir entre los nuevos desplazados. ■

un decenio, en campos de socorro antes de poder regresar a sus hogares en Mozambique, a inicios de los años 90. Tres cuartos de millón de personas aún sobreviven en campamentos que rodean a Rwanda, dos años después de haber huido de su país. Y en el interior de Rwanda decenas de miles continúan dependiendo de la asistencia humanitaria para sobrevivir.

## Socorro de largo plazo

La misma historia se repite en el Cáucaso, Liberia y Afganistán. Igualmente, los proyectos de socorro por sequías en el este de África y los de respuesta a las inundaciones en China, Vietnam y Bangladesh, asisten a las víctimas para las cuales esa ayuda se ha convertido en una parte de su supervivencia. Estos sobrevivientes no pueden esperar a que el desarrollo reemplace al socorro.

El socorro mismo ha incorporado, cada vez más, una perspectiva de desarrollo en su concepción. Yendo más allá de las cinco necesidades básicas y empezando a examinar no solamente qué distribuye sino también cómo lo hace.

¿Cómo podemos reconocer un programa de socorro realizado desde una perspectiva desarrollista? ¿Qué es lo diferente en relación con un programa de socorro «desarrollista»? En 1995, 85 funcionarios provenientes de 15 países, en representación de organizaciones de socorro, agencias de desarrollo, gobiernos donantes y agencias de las Naciones Unidas, se reunieron en Copenhague para tratar estos asuntos. Con base en la experiencia de campo de sus actividades en Asia, África y Europa, buscaron rasgos comunes para ejemplificar su enfoque desarrollista del socorro.

Identificaron tres áreas claves en las cuales el socorro para el desarrollo trasciende al básico. Primero, trata de comunicarse con los beneficiarios; segundo, busca mantener los medios de subsistencia y no sólo las vidas; tercero, trata de actuar con base en las realidades locales. Cada una de estas tres categorías incluye tres rasgos específicos que, en conjunto, constituyen nueve áreas para mejorar la calidad del socorro.

*Participación.* los programas de socorro con una perspectiva de desarrollo involucran deliberadamente a los sobrevivientes de los desastres en el proceso de toma de decisiones, tratando de empoderarlos para que reasuman el control de sus vidas. Incluso en situaciones particularmente difíciles, como por ejemplo con las poblaciones desplazadas, diversos líderes comunitarios pueden ayudar a valorar la situación y a identificar recursos útiles.

*Responsabilidad.* en los proyectos de desarrollo las agencias tradicionalmente se sienten responsables hacia sus sedes y donantes, aunque deberían sentirse también responsables de sus acciones frente a los sobrevivientes de desastres. Como mínimo, las agencias deberían compartir abiertamente la información sobre los planes, ejecución y duración esperada de los programas de socorro.

*Control descentralizado.* los programas de socorro con perspectiva de desarrollo deben tomar las decisiones administrativas en muy estrecha relación con la población beneficiaria. Preocupación por el mantenimiento de los recursos de subsistencia: se interesan por lo que vendrá después de la operación de socorro, y sobre la forma de cómo ésta se lleva a cabo. Proporcionan asistencia que complementa y no que compite con los medios normales de subsistencia.

*Estrategias basadas en la realidad del desastre:* los programas enfrentan diferentes tipos de desastres: aquellos ocasionados por eventos naturales, los que se desarrollan lentamente sobre vastas áreas de un país, y los causados por las guerras y el colapso económico. Las estrategias para el socorro con perspectiva de desarrollo deben de adaptarse al entorno en que se produjo el desastre, en vez de depender exclusivamente de la entrega predefinida de ayuda basada en un modelo de un solo tipo de desastres.

*Identificación de las necesidades y capacidades de los diversos sobrevivientes:* es esencial reconocer que las poblaciones sobrevivientes incluyen muchos grupos con diferentes capacidades, vulnerabilidades y necesidades. Los programas de socorro deben tratar de atender a estos grupos diversos, a sus capacidades y a sus diferentes necesidades.

*Edificar con base en las capacidades.* se reconoce la necesidad de valorar las

vulnerabilidades, pero aquellos programas de socorro que trabajen con las capacidades, las destrezas, los recursos y las estructuras organizativas de los sobrevivientes, serán mucho más efectivas que aquellos que consideren que los sobrevivientes son pasivos e inválidos.

*Construir sobre la base de instituciones locales:* los programas de socorro impuestos pueden minar las estructuras locales, las cuales, con frecuencia, son utilizadas y abandonadas después de la operación de socorro. En cambio, los programas de socorro con perspectiva de desarrollo buscan trabajar con las instituciones locales y desarrollar sus capacidades para que puedan llevar adelante la labor humanitaria después de que la emergencia haya terminado.

*Fijar normas sostenibles para los servicios:* con frecuencia los programas ponen en movimiento sistemas de servicios y bienestar social -salud, educación, provisión de agua y otros- que deben contar con una norma mínima y ser proporcionados de manera que tengan posibilidades reales de sostenerse después de que la operación de socorro termine.

En los periodos entre operaciones, los socorristas y las agencias han acordado llevar adelante el socorro desde una perspectiva de mayor desarrollo, pero cuando la crisis golpea y las decisiones rápidas se toman con un mínimo de información, los administradores evitan el riesgo de utilizar otras respuestas que no sean las ya probadas.

El sistema internacional de asistencia incluye muchos actores, todos los cuales deben participar para tratar de cambiar el producto final: la entrega de socorro. Se hacen necesarios cambios en la forma cómo trabajan las agencias, cómo los donantes proporcionan financiamiento y cómo la comunidad de investigación académica percibe el socorro. Cada uno puede hacer cambios con un mínimo de inversión. De seguido se plantean sugerencias para posibles mejoras en la calidad de los servicios que cada grupo pueda ofrecer a las víctimas.

## Normas elevadas

*Programación de normas:* las agencias deben fijarse elevadas y justificables normas humanitarias si quieren practicar un socorro con perspectiva de desarrollo. Como punto de arranque, se estimula a las agencias a suscribir las normas contenidas en el *Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG para el Socorro en Caso de Desastres* (véase el Capítulo 13)

*Competencia y coordinación especializada.* los grandes programas de socorro atraen a muchas agencias externas. Para mejorar la efectividad y calidad de sus actividades, estas deben examinar críticamente sus propias fortalezas y tratar de desarrollar una mayor competencia en campos limitados si fuera necesario, en vez de fomentar la mediocridad en la entrega de servicios. Las organizaciones de socorro deben estar dispuestas a coordinar, cuando esto beneficie a un proyecto, y deben de reconocer la necesidad de equilibrar su derecho a la independencia de acción con el resultado humanitario obtenido a través de la coordinación.

*Revisión de programas:* muchos programas de socorro se llevan a cabo año tras año de la misma manera. Mediante la revisión anual de sus proyectos las agencias pueden impulsar cambios que progresivamente hagan un mayor uso del esfuerzo local, de sus destrezas y capacidades.

*Compartir experiencias con los donantes y los medios de comunicación* las agencias deben mejorar el compartir su experiencia de campo, buena o mala, con los donantes y comprometerse en un diálogo sobre cambios de políticas. Igualmente deben de tratar de trabajar más efectivamente con los medios de comunicación para desarrollar su comprensión y romper algunos estereotipos como aquel de las «víctimas indefensas de desastres»

*Vinculación de la programación del socorro y el desarrollo:* la actual estructura organizativa y los mecanismos de financiamiento de muchas instituciones donantes reflejan la perspectiva del socorro y del desarrollo como dos actividades divorciadas. Los donantes deben de encontrar formas de promover el diálogo entre los departamentos de socorro y

desarrollo y de permitir que exista un rubro destinado a actividades de desarrollo.

*Responsabilidad de calidad:* la medida de la calidad de los programas de socorro, con perspectiva de desarrollo, requieren una serie de parámetros y destrezas diferentes a los necesarios para las acciones regulares. Se deben explorar nuevas formas de evaluar y de preparar informes sobre los programas de socorro que reflejen este enfoque de desarrollo.

*Apoyo a la estructuras locales de socorro y de preparación para desastres:* el fortalecer y apoyar las estructuras locales y trabajar con ellas es crucial dentro del enfoque desarrollista del socorro. Las instituciones donantes deben reconocer y respaldar la legitimidad de financiar y fortalecer las estructuras locales.

*Desarrollo de métodos prácticos para el análisis de capacidades y vulnerabilidades para desastres:* el socorro con perspectiva de desarrollo pone gran énfasis en comprender las capacidades y las vulnerabilidades locales, más que en entregar asistencia surgida de las necesidades inmediatas. No obstante, existen pocas metodologías para valorar estos rasgos. Los cuerpos de investigación deben impulsar métodos para el análisis de capacidades y de vulnerabilidades apropiados para situaciones de socorro.

*Desarrollo de métodos para la evaluación cualitativa:* la medición y evaluación de la calidad de los programas de socorro con perspectiva de desarrollo requieren de un conjunto de parámetros y de destrezas que vayan más allá de la simple evaluación de la entrega del socorro. La comunidad de investigadores, en coordinación con las agencias y los donantes, deben de establecer metodologías adecuadas para el desenvolvimiento de técnicas de evaluación.

*Desarrollo de sistemas de rendición de cuentas:* los actuales sistemas de rendición de cuentas del socorro enfatizan en los informes financieros que van acompañados por informes narrativos del proceso. Se necesita idear un sistema más holístico de informes que proporcionan información sobre los rasgos de los programas de desarrollo. Este sistema debería también ofrecer información cuantitativa, tal como el desarrollo de capacidades, la participación y la rendición de cuentas a los sobrevivientes.

## Recuadro 4.3 La información ayuda a garantizar los derechos para los refugiados

En agosto de 1995, una ofensiva militar en la región de Krajina, en Croacia, forzó a 175 mil serbios a huir, a través de Bosnia occidental y del norte, hasta la República Federal de Yugoslavia. Como todos los refugiados, fueron aislados de sus formas cotidianas de vida. Y como muchos de ellos, habían sido testigos de la brutalidad de la guerra. Como la mayoría de las víctimas en todo el mundo, necesitaban asistencia inmediata para empezar a reconstruir sus vidas.

La Cruz Roja Yugoslava, con el apoyo de la Federación Internacional, les proporcionó colaboración (frazadas, agua, asistencia médica) en los cruces de frontera, en los centros de tránsito y allí donde se acomodaban de manera colectiva o individual. Más de 8.500 voluntarios de la Cruz Roja Yugoslava recorrieron las calles para atender a refugiados que habían huido. Muchos llegaron temerosos y cansados, muchos enojados. En estas circunstancias, las sospechas y celos pueden proliferar rápidamente. La gente necesita saber qué está pasando. Nadie es un experto de cómo ser un refugiado, y la gente de Krajina se había convertido en refugiada de la noche a la mañana.

Con la ayuda de la Cruz Roja Yugoslava y de la Federación, la publicación para refugiados *Odgovor*, recopiló y publicó 41 mil copias de un folleto titulado «Orientaciones para los Refugiados». Las redes de la Cruz Roja Yugoslava lo distribuyeron en todo el país.

El folleto contiene una guía sobre los aspectos básicos del Derecho Internacional Humanitario, perfiles de las organizaciones humanitarias activas, direcciones para contactos, mensajes sencillos de educación para la salud.

Las campañas de información pueden cambiar la naturaleza de las relaciones entre los asistidos y los proveedores de asistencia: quiénes son asistidos no deben ser vistos más como víctimas indefensas.

Si los sobrevivientes saben qué esperar de las agencias de asistencia, pueden presionarlas para que se comporten de acuerdo a esas normas.

La presión pública deja de ser un asunto exclusivo del país de origen de la agencia, se convierte en uno vital para los programas de socorro y permite que se establezcan relaciones más equitativas entre los beneficiarios y las agencias de socorro. ■

## Fuentes, referencias, información adicional

Anderson, M. B. and Woodrow, P. J.  
*Rising from the Ashes: Development strategies in times of disaster (Saliendo de las cenizas. Estrategias de desarrollo en época de desastre.) UNESCO. Paris, 1989.*

Maxwell, S. and Buchanan-Smith, M., eds. «Linking Relief to Development» (Vinculando el socorro al desarrollo), *Institute of Development Studies Bulletin*, Vol. 25, No. 4, 1994.

De acuerdo con un avezado socorrista, que ha experimentado las dificultades de un trabajo de socorro estrechamente definido, tanto en Afganistán como en los Balcanes: «Con frecuencia las organizaciones de socorro externas y los cuerpos de financiamiento montan estructuras paralelas a las ya existentes. Una vez establecidas, estas nuevas estructuras son difíciles de cambiar.

Donde se utilizan las organizaciones locales, muy pocas veces las agencias externas se toman el tiempo para estudiar las estructuras, la motivación, la administración y la gobernanza. Con frecuencia se solicita a las organizaciones locales administrar recursos en una escala muy superior a la que están acostumbradas. Esto puede conducir a problemas reales cuando no existe una asistencia administrativa paralela. Con frecuencia las organizaciones locales se encuentran en la mira de los medios nacionales e internacionales de prensa. Si no se maneja correctamente, esto puede afectar la imagen de la organización local ante el gobierno y la comunidad.

«Cambiar la forma de cómo proporcionamos el socorro no es un asunto de interés académico. Tiene que ver con la supervivencia de las personas a las cuales asistimos. Ellas tienen derecho a esperar ciertas normas de nosotros y nosotros tenemos la obligación de utilizar los fondos donados de manera tal que obtengamos el mayor impacto posible».

Impulsar una perspectiva de desarrollo es un primer e importante paso en esta dirección. ■

## Recuadro 4.4 Kenya: haciendo que la participación funcione en los campamentos

El primer bote con refugiados que escapaban del conflicto en Somalia, llegó al puerto keniano de Mombasa el 16 de enero de 1991.

En la costa norte de Mombasa se abrieron campamentos para decenas de refugiados. A mediados de 1994, el gobierno de Kenya decidió cerrar los campamentos y repatriar a todos los refugiados o trasladarlos más cerca de la frontera Somalí.

Los campamentos de refugiados en Kenya surgieron como la típica respuesta de socorro a un problema urgente. Pero, la Cruz Roja de Kenya, mediante un programa de cobertura social, empleando a los mismos refugiados, introdujo una dimensión de desarrollo a su trabajo de socorro. Uno de los aspectos fue el tratar de involucrar a los grupos de refugiados en el diseño e implementación del trabajo de socorro y bienestar social.

Se solicitó a estos grupos sugerir proyectos para responder a ciertas necesidades y señalar objetivos específicos, recursos necesarios, presupuesto y el proceso de evaluación. Los proyectos serían revisados en las reuniones de los grupos de líderes y el personal de servicio social.

En uno de los campamentos, la dirigente del comité de mujeres poseía muy buena preparación y había ocupado una alta posición en el anterior gobierno somalí. Ella recomendó cinco proyectos en el siguiente orden de prioridad: un gimnasio, un salón de belleza, un negocio de mayoreo, una pastelería y un centro infantil. Se propició un debate, con la dirigente del Comité de Mujeres y con un grupo de mujeres que ella seleccionó, para conocer las propuestas. Las conclusiones fueron:

- Sólo una élite en el campamento estaba familiarizada con la idea de un gimnasio. La mayor parte de las mujeres no la conocían. Además, era poco probable que las mujeres utilizaran las destrezas gimnásticas en el futuro.
- Un salón de belleza no llenaría las necesidades de las mujeres más pobres.

- La pastelería y el negocio de mayoreo debían estudiarse mejor. Parecían estar diseñados para proporcionar un gran ingreso a muy pocas mujeres y muy posiblemente favorecían al grupo de mujeres que integraba el Comité.

Por lo tanto, se determinó que el Centro Infantil debía ser el primer proyecto de autoayuda, con los siguientes objetivos:

1. Capacitar a 15 mujeres en destrezas de atención infantil, ya que la guerra había interrumpido la atención familiar normal.
2. Preparar a 300 niños para su futura educación.
3. Mejorar el estado nutricional de los niños, mediante alimentación con pan y leche de alto contenido proteínico.
4. Brindar a las madres más tiempo libre para atender otras tareas.
5. Ofrecer empleo a mujeres capacitadas.

La Cruz Roja de Kenya, al hacer participar a los refugiados en el diseño e implementación del proyecto, fue capaz de dar un fuerte impulso desarrollista a su trabajo de socorro. El proyecto fue un éxito y se implementó posteriormente en otros campamentos. ■