

Desarrollo de la capacidad – Consideraciones éticas

En las horas y los días subsiguientes a un desastre, habitualmente, las comunidades locales emprenden por sí mismas las tareas de búsqueda y rescate, evaluación de los daños, recuperación de cadáveres y distribución de suministros de socorro, antes de que lleguen los organismos internacionales. En lo que respecta a desastres de gestación lenta como la hambruna, que no captan inmediatamente la atención de donantes y medios de comunicación, las organizaciones locales suelen ser las primeras en dar la



alerta y, además, siguen bregando por reducir futuros riesgos, una vez que los organismos internacionales han partido. Por otra parte, la gente del lugar sabe mucho más sobre sus propias necesidades y capacidades que las organizaciones extranjeras. Si existe una función que dichas organizaciones deberían cumplir cuando intervienen, ésta consiste en mejorar la capacidad de esa gente para que asuma el control de las decisiones que inciden en su vida.

Las definiciones de desarrollo de la capacidad van de “ayudar a la gente para que se ayude a sí misma” fomento de la democratización y la responsabilidad gubernamental. Los métodos abarcan formación técnica, cursos de formación de líderes, campañas de alfabetización y préstamos rotatorios. Un buen desarrollo de la capacidad se reconoce fácilmente; por ejemplo, tras el terremoto de Perú en 1990, Intermediate Technology Development Group, organización internacional no gubernamental, trabajó con los propios damnificados en los planos de viviendas resistentes a terremotos. De ahí que en el terremoto del año siguiente, sus casas quedaran prácticamente intactas.

Ahora bien, el desarrollo de la capacidad no se limita a transferir conocimientos. En muchos casos, los recursos que aportan las organizaciones internacionales se esfuman una vez terminado el proyecto en cuestión. La formación en previsión de desastres sólo da resultado, si también se tiene acceso a sacos de arena, bidones, pastillas de purificación del agua y rollos de plástico. Impartir formación a los constructores en técnicas para reducir los daños por avenidas en zonas con riesgo de inundación no

tiene sentido, si los habitantes de los barrios marginales no gozan del derecho de tenencia de la tierra ni se les ofrece ningún incentivo para mejorar su vivienda. Además, las organizaciones suelen reforzar las destrezas de la gente del lugar sin ampliar sus capacidades para ponerlas en práctica. Un verdadero desarrollo de la capacidad exige crear un entorno fértil donde las semillas de la formación tengan la posibilidad de germinar.

El desarrollo de la capacidad tampoco se limita a realizar determinadas actividades, también hay que tener en cuenta el impacto global de las intervenciones de ayuda. Cuando cientos de organismos internacionales se precipitan al lugar aquejado por alguna crisis, alquileres y salarios se disparan socavando gravemente la capacidad de las organizaciones locales. En Afganistán, por ejemplo, una organización de atención a la infancia se vio obligada a abandonar su recinto de Kabul porque los alquileres se multiplicaron por 40 tras la caída del régimen talibán. La presencia de organismos internacionales puede disuadir a la gente del lugar de invertir sus propios recursos en la recuperación. En 1991, tras el terremoto que sacudió Uttarkashi, al pie del Himalaya, los habitantes se negaron a reconstruir sus casas, incluso hasta dos años después, porque sabían que los organismos extranjeros lo harían por ellos.

A menudo, los organismos internacionales basan sus intervenciones más bien en lo que pueden suministrar que en las verdaderas necesidades locales. Incluso durante las emergencias, la mayoría de las víctimas dispone de un sistema de prestación de ayuda que debería respetarse. Ahora bien, en muchos casos, los organismos se precipitan a una región y aplican su propio sistema de prestación, lo que puede socavar las tradiciones locales. Las experiencias, de Orissa a Kobe, demuestran que la gente y las estructuras locales constituyen la primera línea de intervención en casos de desastre.

También son comunes las asociaciones desiguales con organismos locales. En recientes evaluaciones sobre las intervenciones en los desastres de la India se constató que las mejores fueron las de aquellos organismos que ya disponían de personal e infraestructura locales, o bien, que establecieron rápidamente asociaciones sólidas y activas con ONG locales. Aun así, la falta de tales conexiones no impidió que organismos extranjeros se precipitaran al lugar del desastre, recurriendo al personal internacional y sembrando la desconfianza de los organismos locales. Más de una vez, el desarrollo de la capacidad se ha utilizado simplemente para que organismos extranjeros lleven a cabo con mayor eficiencia sus propios proyectos de ayuda sin consultar con los interesados.

Los organismos internacionales pueden socavar las capacidades locales y nacionales. Pasar por alto las instituciones gubernamentales puede resultar más eficaz en función de los costos y también puede ser justificado desde el punto de vista moral, si el

gobierno manipula la distribución de la ayuda. Sin embargo, dejar de lado a las autoridades legítimas también puede considerarse como una forma de interferencia política.

Muchas organizaciones de ayuda llevan a cabo sus intervenciones rigiéndose por su propio programa; este último no debe fundarse en sus propios intereses sino en una clara declaración de misión, por ejemplo, promover los derechos de la mujer y el niño. También puede ocurrir que dicho programa no sea prioritario para las comunidades damnificadas por desastres. Por ejemplo, se criticó a Oxfam por haber suspendido entre 1996 y 1997 su labor fundamental en el suministro de agua de Afganistán, porque se negaba a las mujeres la posibilidad de participar. Esta decisión se tomó a pesar de que las propias afganas habían declarado que negar posibilidades a las mujeres no debería servir de justificación para interrumpir la ayuda.

Muchos argumentarán que los organismos extranjeros tienen el deber moral de utilizar las situaciones de desastre para abordar las causas de la vulnerabilidad. Ahora bien, luchar contra la pobreza, la marginación, el desarrollo inadecuado, el mal gobierno o el deterioro del medio ambiente implica cuestionar las estructuras de poder del país en cuestión. ¿En qué consiste el deber moral de los organismos humanitarios? Las intervenciones ulteriores a los desastres pueden tener un impacto muy positivo. Después del terremoto de Latur, India, en 1993, se impartió formación sobre construcción de casas más seguras a las integrantes de organizaciones locales de mujeres de 300 pueblos, y también se ofreció asesoramiento técnico a amas de casa y funcionarios gubernamentales. Gracias a ello, las mujeres pudieron tener una participación más activa en otras iniciativas de desarrollo. Aun así, conseguir un cambio social duradero es tarea a largo plazo. Los organismos deben ser honestos acerca de lo que pueden lograr según el contexto y los recursos disponibles. En muchos casos, los proyectos sólo servirán para combatir algunas causas inmediatas de vulnerabilidad. Si los proyectos destinados a dotar a las comunidades de medios para que se valgan por sí mismas no prevén seguir ofreciendo recursos a la gente para que aplique lo aprendido, entonces, las élites tradicionales tratarán de volver a imponer su autoridad. De todo ello se desprende, que no es ético iniciar algo que no se pueda terminar.

Por lo general, resulta difícil evaluar los proyectos de desarrollo de la capacidad utilizando indicadores convencionales. En las operaciones de socorro, la presión de distribuir suministros es intensa y prima sobre los programas a largo plazo para resistir mejor a los desastres. Entonces, ¿cómo sopesar los beneficios a corto plazo y los beneficios a largo plazo? Es preciso que los organismos adopten métodos de evaluación del impacto más complejos que el simple recuento de los resultados materiales que se utiliza habitualmente.

El desarrollo de la capacidad no siempre da resultado. Cuando los organismos extranjeros impulsan el cambio estructural, se corre el riesgo de que las comunidades que se encuentran en primera línea de riesgo paguen las consecuencias de cualquier descontento oficial. Las organizaciones deben analizar tanto las repercusiones positivas como las repercusiones negativas de su labor en materia de desarrollo de la capacidad y determinar las demás condiciones que hacen falta para que se opere verdaderamente un cambio.

El desarrollo de la capacidad plantea cuestiones complejas que no es fácil solucionar. Sea como fuere, hay que hacerse dos preguntas simples y fundamentales. La primera, ¿qué quieren y qué necesitan verdaderamente las personas vulnerables y los damnificados por desastres? La segunda, ¿contribuyen nuestras acciones a satisfacer realmente esas necesidades?

A partir de estas dos preguntas surgen otras más concretas, a saber: ¿Estamos desarrollando verdaderamente la capacidad o simplemente transfiriendo conocimientos? ¿Cómo garantizar que toda medida y toda decisión que se tomen tengan el impacto más positivo posible en la capacidad local? A veces, hacerse estas preguntas simples es lo que más se necesita.

Capítulo escrito por Jennifer Rowell, CARE Internacional, Reino Unido, y John Twigg, Colegio Universitario. El texto del recuadro es de Mercedes Sayagues, articulista independiente.

Las ONG de Malawi entablan el debate sobre desastres e intervención en casos de desastre

“Esas muertes podrían haberse evitado”, afirma Collins Magalasi, refiriéndose a los 398 muertos de inanición en Malawi entre diciembre de 2001 y marzo de 2002. Magalasi es el coordinador de la red por la justicia económica en Malawi (conocida por la sigla en inglés MEJN) integrada por 45 grupos eclesiósticos, grupos de desarrollo y grupos de defensa de los derechos humanos, cuya campaña para prevenir otras muertes dio lugar a una operación humanitaria internacional.

A medida que la hambruna se propagaba por el país, la MEJN y otros organismos movilizaron a sus militantes y a los medios de comunicación locales. Grupos de la sociedad civil ejercieron presiones en los donantes esgrimiendo datos sobre mortalidad y desnutrición, y se enfrentaron al gobierno hasta que, a finales de febrero de 2002, terminaron por reconocer la hambruna que aquejaba a Malawi. En mayo, entre 1.000 y 2.000 personas habían muerto de inanición o del cólera asociado al hambre.

Esta tragedia fue un momento decisivo para la joven sociedad civil de Malawi, pues demostró que ciudadanos organizados pueden erigirse en defensores de los pobres y en vigilantes del gobierno y los donantes. Actualmente, las ONG están al frente de la operación de socorro. Los datos suministrados por las ONG locales gozan de mayor credibilidad desde que las estimaciones del sistema internacional de alerta temprana de hambrunas resultaron erróneas por haber omitido el acceso a los alimentos.

La MEJN prepara un programa de instrucción en economía para desarrollar la capacidad de los dirigentes locales de participar en el diálogo y la reforma políticos. “Tenemos que ponernos a pensar juntos, porque 90 por ciento de las soluciones de nuestros problemas está en nuestras manos, las del pueblo de Malawi”, comentó Ollen Mwalabunju, Director del Centro de Derechos Humanos y Rehabilitación. ■



La hambruna merodea por África meridional

A principios de 2003, la inanición acechaba a 15 millones de personas en todo África meridional, pero en realidad, los primeros signos de que se estaba gestando una crisis se detectaron a mediados de 2001. A pesar de las alertas que dieron poco después las organizaciones no gubernamentales (ONG), los gobiernos de la región negaron que hubiera una emergencia y durante nueve meses los donantes aplazaron su respuesta.

A mediados de 2002, en Malawi habían muerto más de 1.000 personas de inanición y de cólera agravado por la hambruna, sin contar las consecuencias de la incidencia del VIH/SIDA. Estas muertes podían haberse evitado, por lo que cabe preguntarse por qué se ignoraron las alertas tempranas o, simplemente, se dijo que no se justificaban.

En 2001-2002, se aplicaron tres sistemas para cartografiar la vulnerabilidad: FEWSNET, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que se basa en datos suministrados por satélites; las evaluaciones del Programa Mundial de Alimentos y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que se centran en la producción y la disponibilidad de alimentos en toda una zona, y la evaluación de la Fundación Save the Children (FSC) que es el único método que analiza el acceso de la gente a los alimentos, y el papel que desempeñan los bienes de los hogares para hacer frente a sequías o inundaciones.

A mediados de 2001, FEWSNET informó que en Malawi, la producción de maíz disminuiría de un tercio, pero que esta pérdida sería compensada por una buena cosecha de tubérculos. Esta estimación demasiado optimista contribuyó a que los donantes postergaran sus respuestas. Sin embargo, a finales de 2001, el análisis de la FSC reveló que el precio del maíz había aumentado 340 por ciento, que la producción había disminuido un 40 por ciento y que la gente más pobre se había quedado sin alimentos. Asimismo, la FSC advirtió que la carestía aquejaba a todo el país, pero se le acusó de exagerar.



Sección uno
Ética y ayuda

Nadine Hutton /
Federación Internacional,
Swazilandia

Los organismos de las Naciones Unidas y el gobierno de Malawi sólo reaccionaron cuando la FSC informó que la desnutrición se había duplicado, ascendiendo a 19 por ciento en algunos distritos. Incluso en ese momento, algunos donantes aplazaron la asignación de fondos hasta julio de 2002. Reforzar la seguridad alimentaria y los sistemas de supervisión de los medios de sustento a escala nacional, y mejorar la coordinación de los donantes respecto a la comunicación de alertas tempranas son elementos fundamentales para prevenir futuras hambrunas.

La carestía se ha visto agravada por el VIH/SIDA del que han muerto millares de personas en África meridional. La pandemia atenaza la región desde hace más de un decenio y, a pesar de tres años de inseguridad alimentaria, se tiene la impresión de que falta voluntad política y financiera para abordar esta emergencia compleja.

Las tasas de incidencia del VIH van de 15 por ciento en Malawi a 33 por ciento en Zimbabwe. El continente alberga el 75 por ciento de los 42 millones de personas que viven con el VIH/SIDA en el mundo entero. La hambruna aviva la pandemia. Los alimentos nutritivos ayudan a las personas seropositivas a vivir más tiempo y en condiciones más sanas, pero la falta de ellos acelera la evolución de la enfermedad. Las privaciones y la desesperación propician conductas de alto riesgo, tales como aceptar mantener relaciones sexuales a cambio de comida y dinero.

Dado que el mayor número de víctimas mortales del sida son adultos jóvenes, las familias pierden el sostén que representan los ingresos y las calificaciones de sus integrantes más productivos. En un hogar de campesinos de Zimbabwe, una de estas muertes equivale a una reducción de 60 por ciento de la producción de maíz. En Malawi, debido al VIH/SIDA, la esperanza de vida ha pasado de 46 a 36 años.

Las familias venden sus bienes para pagar la atención médica y los funerales. Los niños desertan las aulas para ocuparse de la casa, atender al enfermo y ganar dinero. Hay tantos huérfanos —470.000 en Malawi y 800.000 en Zimbabwe— que la familia extendida no puede ocuparse de ellos.

El tejido social está a punto de romperse. A pesar de que la pérdida de la cosecha en 1992 fuera mucho más grave, durante la peor sequía de la que se tenga memoria, el pueblo de Malawi resistió. Durante 10 años, la combinación de VIH/SIDA, pauperización y pérdida de cosechas han gestado otro desastre.

Esta combinación letal de sida, pobreza y hambre ha precipitado a los organismos de ayuda en una espiral de aprendizaje que da por tierra con los compartimentos artificiales de emergencia, recuperación y desarrollo. El sida es causa y consecuencia de la pobreza. ¿Desde el punto de vista moral, sigue siendo defendible que los organismos de socorro intervengan frente a este desastre humanitario sin abordar sus causas?

La política ha sido otro factor determinante de la carestía en África meridional, pero la mayoría de los organismos internacionales de ayuda ha evitado criticar directamente a las autoridades de la región. En Malawi, el hecho de que el gobierno vendiera toda la reserva de granos, justo antes de que la hambruna se propagara por el país, sigue siendo objeto de controversia, porque además, no se sabe qué fue del dinero obtenido de esa venta. En Zimbabwe, el ZANU-FP, partido del Presidente Mugabe, ha sido acusado de dejar morir de hambre a sus opositores y alimentar a sus correligionarios.

A principios de 2003, 7.000.000 de habitantes de Zimbabwe, más de la mitad de la población, necesitaban ayuda alimentaria. La caótica confiscación de tierras ha destruido la agricultura comercial y la temporada seca de 2002 agravó el desastre. La inflación anual es de 180 por ciento; la producción de cereales ha disminuido de dos tercios y uno de cada tres adultos es seropositivo.

El gobierno negó la carestía hasta después de los violentos comicios de marzo de 2002 en los que Mugabe fue reelecto. Según informes internacionales, el ZANU-PF politizó la hambruna negando a los opositores el acceso a la ayuda alimentaria y permitiendo que los aliados del partido lucrarán revendiendo el barato maíz estatal a precios mucho más altos en el mercado negro, y obstaculizando las operaciones de los organismos de ayuda.

En diciembre de 2002, Food Security Network (FOSENET), agrupación de 24 ONG de Zimbabwe, documentó la manipulación política de la ayuda alimentaria y el suministro de cereales por parte del gobierno en 38 por ciento de los distritos que abarcaba la encuesta. FOSENET hizo un llamamiento a todas las ONG y a la ONU para que se solidarizaran frente a la interferencia gubernamental, pero la idea no prosperó. Según el Grupo Internacional de Crisis, “en Zimbabwe, la debilidad del liderazgo de la ONU comprometió la capacidad de los organismos de ayuda de prestar asistencia a los necesitados”. De ahí que las protestas se dejaran en manos de los militantes de Zimbabwe, lo que pone en peligro sus medios de sustento, su seguridad y sus familias. Varios de ellos, incluidos líderes de la iglesia, fueron arrestados y torturados.

En medio de esa situación, ¿en qué medida los organismos de ayuda pueden seguir insistiendo en los principios humanitarios universales? En el otoño septentrional de 2002, el gobierno suprimió todas las operaciones de la FSC, incluida la ayuda alimentaria vital para más de 150.000 personas vulnerables del Valle de Zambeze porque, en ese distrito, la oposición había conseguido muchos votos y se sospechaba que dicha fundación hubiera politizado la ayuda alimentaria para que la gente cambiara su voto.

Los defensores de los derechos humanos instaron a los organismos a adoptar una posición abiertamente crítica frente al gobierno por negar a los hambrientos el

derecho de recibir ayuda alimentaria, lo que vulnera los derechos humanos. Los miembros del personal de la FSC optaron por una propuesta más discreta, argumentando que ningún otro organismo podía alimentar a esa población con tanta eficiencia como ellos, por lo que preferían negociar una solución rápida con las autoridades, en lugar de comprometer las distribuciones de alimentos debido a una confrontación moral

Siete semanas después de que se suspendiera la ayuda, la FSC firmaba un nuevo acuerdo con el gobierno y reanudaba sus programas. Dicho acuerdo contiene los cuatros principios fundamentales que han regido las intervenciones de la FSC desde 2001, a saber:

- **imparcialidad** – la necesidad como único criterio para prestar ayuda;
- **atribución apropiada** – la ayuda no debe utilizarse para respaldar opiniones políticas;
- **neutralidad** – la FSC debe prestar ayuda sin ninguna intención política, y
- **seguridad del personal humanitario** – las autoridades deben garantizarla.

El error de las organizaciones humanitarias que trabajan en Zimbabwe fue no aunar posiciones respecto a los principios fundamentales de intervención. La negociación de un código de conducta entre organismos, donantes, el gobierno de Zimbabwe y la ONU permitiría definir principios y parámetros comunes de las operaciones de socorro.

Capítulo escrito por Anna Jefferys y Chris McIvor de la FSC. El texto del recuadro es de Jonathan Walter y Mercedes Sayagues, articulista independiente.

El uso de alimentos transgénicos en la ayuda alimentaria desencadena el debate

El pasado mes de septiembre, aldeanos hambrientos robaron 500 sacos de maíz del depósito de la ONU en Zambia. Para ellos, este robo suponía disponer de alimentos rápidamente. En cambio, para las autoridades era un gran problema, pues se trataba del maíz transgénico, que formaba parte de la ayuda alimentaria de EE.UU., y que se había almacenado en espera de autorización gubernamental. Pocas semanas después, Zambia sería el primer país en desarrollo que rechazaba oficialmente el uso de alimentos transgénicos en la ayuda alimentaria.

En este país, atenazado por una grave carestía a la que se suma la pandemia del VIH/SIDA, y donde 2.300.000 personas necesitaban ayuda alimentaria, el Presidente Mwanawasa afirmó que no alimentaría a su pueblo con "ese veneno". "Es inmoral traer maíz transgénico a un país soberano e independiente sin nuestra autorización y es igualmente inmoral almacenarlo en zonas aquejadas por la hambruna", despotricaba Bernadette Lubozhya, agrónoma de Zambia.

Muchos colaboradores del quehacer humanitario discrepan. "Este no es el momento oportuno de polemizar sobre los alimentos transgénicos cuando hay gente que se muere de hambre", declaró Andrew Timpson de la ONU. Lesotho, Mozambique, Swazilandia y Zimbabwe aceptaron el maíz transgénico a condición de que fuera molido antes de mandarlo o en cuanto llegara al país para evitar que fuera plantado. Únicamente Malawi aceptó recibirlo en grano.

Estos alimentos se cuestionan porque preocupan sus consecuencias para la salud y la biodiversidad. A través de la polinización cruzada, organismos modificados genéticamente pueden contaminar los cultivos naturales del país y, a través de la cadena trófica, el ganado. Todo ello compromete la valiosa exportación de productos agrícolas a la Unión Europea que prohibió los alimentos transgénicos. Según el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, "los organismos modificados genéticamente pueden comportar peligros a medio y largo plazo para el organismo humano y la salud pública". ■