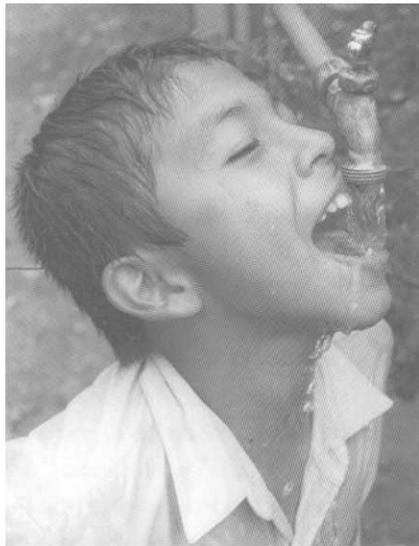


# Medición del impacto de la ayuda humanitaria

Conocer los efectos de las propias acciones y practicar la transparencia al respecto forma parte de lo que implica ser una organización responsable. Ahora bien, por lo general, la medición del resultado se limita a un simple recuento; por ejemplo, la cantidad de toneladas de mantas o de ayuda alimentaria distribuidas, los metros cúbicos de agua potable suministrados y los gastos en efectivo per capita. Esta clase de recuentos materiales excluye el análisis de los verdaderos resultados de esa ayuda, es decir, si se salvaron vidas, si se mejoró la salud y la nutrición, si el dinero fue bien utilizado, y si esos resultados obedecieron a la ayuda o a otros motivos. Quienes se proponen evaluar los resultados de la ayuda humanitaria tienen que hacer frente a múltiples cuestiones, tanto de carácter ético como de carácter técnico.



El impacto se define en función del cambio significativo o duradero que se opera en la vida de la gente, debido, al menos parcialmente, a una intervención determinada. Este cambio puede ser positivo o negativo, previsto o imprevisto. Asimismo, puede ser resultado directo de esa intervención (por ejemplo, salvar vidas proporcionando alimentos), o bien, indirecto como cuando se aboga por la protección de un grupo de personas. Las preguntas fundamentales

son: ¿Qué ha cambiado? ¿Se trata de un cambio significativo o duradero? ¿En qué medida ese cambio puede atribuirse a un determinado conjunto de acciones? ¿Quién decide? A continuación se resumen los tres métodos utilizados.

- **Evaluación de resultados ajena al contexto:** Se trata de proyectos cuyos resultados se definen de antemano y se evalúa el logro de los mismos, lo que puede dar lugar a resultados “egocéntricos” que exageren la importancia de las intervenciones y subestimen el rol de los supervivientes.
- **Evaluación del impacto en otros ámbitos:** Se empieza por una intervención determinada; luego, se evalúan los cambios imprevistos en otros ámbitos y se analiza la opinión de todas las partes interesadas.
- **Evaluación asociada al contexto:** Se evalúan los cambios significativos que se operaron en la vida de la gente para luego explorar las fuentes de esos cambios. En este método se comparan los cambios aportados por los distintos actores y se

Sección dos

Acerca del sistema

evalúa la manera en que se combinaron las diversas acciones que promovieron ese cambio.

Dado que las emergencias son imprevisibles, es preciso seguir de cerca constantemente los impactos y adaptar los indicadores al contexto. Algunos de los indicadores claves son:

- **tasas de mortalidad y morbilidad** – importantes para planificar y adaptar las intervenciones apropiadas;
- **alcance e impacto desglosados** – porcentaje de hombres, mujeres y niños que abarcó una determinada intervención;
- **protección y seguridad** – grado en que se protegieron los derechos humanos, más allá de las necesidades materiales;
- **“conectividad”** – en qué medida las intervenciones en casos de emergencia apoyan la recuperación y la sostenibilidad a más largo plazo;
- **coherencia y coordinación** – grado en que los programas de los distintos organismos son coherentes y sus acciones coordinadas.

Además, existen algunos marcos más amplios que ponen el énfasis en determinados elementos del desempeño, entre otros, las normas mínimas del Proyecto Esfera y el Código de conducta de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (227 signatarios en marzo de 2003). La aplicación de los 10 principios de dicho código para evaluar las intervenciones tras el terremoto de Gujarat permitió hacer evaluaciones comparativas entre los distintos organismos.

Ahora bien, quienes no están de acuerdo con estos instrumentos, argumentan que relativizan la importancia que tienen la diversidad, la participación y el conocimiento del contexto en la labor humanitaria. Otro enfoque es el del Proyecto de calidad de URD, grupo de ONG francesas, que mide el impacto mediante encuestas, entrevistas e investigaciones.

Contar con la participación de los actores locales en la evaluación del impacto entraña sus propios retos. A menudo, la investigación participativa omite las desigualdades de poder y no logra captar los puntos de vista de los marginados. El espacio y el tiempo disponibles para esta clase de investigaciones pueden variar en función del contexto por lo que es preciso adaptar los métodos a cada situación concreta. Además, por cuestiones de seguridad, es indispensable garantizar la confidencialidad a los entrevistados.

En la evaluación llevada a cabo en Gujarat, la encuesta en la que participaron 2.300 damnificados mejoró la objetividad de la evaluación. La gran mayoría estaba satisfecha de la calidad de los servicios de alimentación y nutrición, pero muchos también pensaban que los organismos habían llegado con proyectos preestablecidos, se

proponían modificaciones ínfimas o, simplemente, buscaban que la gente del lugar les proporcionara mano de obra gratuita. Si las organizaciones se proponen tener en cuenta los resultados de las investigaciones participativas, entonces, tienen que admitir las críticas y modificar sus planes en consecuencia.

Uno de los retos fundamentales consiste en saber cómo atribuir el impacto de cada intervención u organismo. La exigencia de que se mejorara la rendición de cuentas ha llevado a muchos donantes a evaluar exclusivamente aquellos resultados por los que se pueden exigir responsabilidades a cada organismo, lo que trae aparejado algunos efectos perversos porque:

- **los organismos correrán menos riesgos**, circunscribiéndose a aquellas intervenciones sobre las que pueden presentar informes con mayor facilidad, incluso si otras acciones, acerca de las cuales resulta más difícil presentar informes, pueden tener mayor impacto;
- **el rol de apreciación profesional se debilita**, pues los indicadores de desempeño se eligen para que faciliten el control y la medición, no porque traduzcan exactamente la calidad de la ayuda, lo que restringe la capacidad de iniciativa para adaptarse a circunstancias cambiantes;
- **las presiones ejercidas para demostrar resultados atribuibles limita la cooperación** con otros organismos, allí donde es difícil delimitar con precisión los distintos aportes, incluso si la cooperación podría haber tenido mayor impacto.

Es preciso poner mayor énfasis en evaluar de qué manera, los distintos actores se combinan para promover el cambio, lo que exige modificaciones de fondo en la relación de los donantes con los organismos de ayuda.

Se han hecho algunas recomendaciones concretas sobre la ética de los métodos de evaluación, a saber: evitar crear expectativas que no se podrán satisfacer; fomentar evaluaciones que tengan sentido para las personas en cuestión en lugar de que se limiten a recabar información; respetar las restricciones personales y de tiempo de quienes informan; reconocer que las evaluaciones pueden acrecentar la tensión y hacer correr riesgos a la gente; garantizar que también se escuche a los marginados, y luchar por la divulgación pública de las evaluaciones y de las enseñanzas que se sacaron.

El analista Hugo Slim propuso un marco de análisis ético que es útil para la evaluación prospectiva y retrospectiva del impacto. Los puntos a tener en cuenta consisten en saber si el organismo en cuestión:

- aplica una ética del deber (salvar vidas) o una ética consecuencialista (mejorar la vida);
- actúa por motivos de peso u otras consideraciones;
- recaba suficiente información para tomar decisiones con conocimiento de causa;
- tiene la capacidad de hacer algo en forma diferente;

- está dispuesto a entablar el debate sobre las consecuencias de decisiones difíciles y a minimizar las probabilidades de impactos negativos, y
- promueve las calificaciones y los conocimientos éticos de su personal.

En 2003, varias ONG internacionales utilizaron este marco para tratar la cuestión de aceptar o no el dinero ofrecido por los Estados “belligerantes” para las operaciones de socorro en Iraq. A Oxfam, que aplica una ética consecuencialista, le preocupaban las consecuencias negativas que podían tener a largo plazo para el pueblo iraquí, aquellas operaciones en las que se utilizara dinero de los beligerantes.

A fin de avanzar en la evaluación del impacto, es importante experimentar distintos enfoques en situaciones reales. Ahora bien, si las organizaciones no mejoran su capacidad de aprender de esas evaluaciones, el cambio será ínfimo; para evitar que eso suceda, es preciso establecer métodos, tales como la evaluación “en tiempo real” o el “rastreo del impacto”, cuyos aportes son oportunos para tomar decisiones. También habrá que modificar considerablemente la cultura de las organizaciones en cuestión para que puedan capear mejor las críticas. En definitiva, los organismos deben plantearse lo que sigue.

- **Incluir la cuestión del impacto como elemento fundamental** de la elaboración, supervisión, presentación de informes y evaluación de todos sus programas.
- **Garantizar la participación de las partes interesadas que correspondan** en la apreciación del impacto, incluidos los propios damnificados por los desastres.
- **Examinar su cultura, su comportamiento y sus incentivos.** ¿Aprender es gratificante? ¿Se han enterrado errores? ¿Qué obstáculos impiden aprender y mejorar el impacto?
- **Explorar la manera de colaborar con otros** para compartir informaciones y enseñanzas. Analizar cómo podrían forjar juntos el cambio en lugar de hacerlo por separado.
- **Establecer marcos éticos** que ayuden a navegar por los dilemas de esta época de predominio de la geopolítica en los asuntos humanitarios.

*Capítulo y texto del recuadro escritos por Chris Roche de Oxfam.*

## Comparación de las intervenciones de Gujarat según el Código de conducta

A fin de evaluar las intervenciones tras el terremoto de Gujarat de 2001 según las metas a corto plazo y la "conectividad" de las cuestiones a largo plazo, el Comité de Emergencias en casos de Desastre (DEC), organismo del Reino Unido, utilizó los principios del Código de conducta. Además de organizar entrevistas con el personal y las principales partes interesadas, se pidió la opinión de 2.372 supervivientes de zonas rurales y urbanas.

En otro estudio sobre la intervención de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (conocida por la sigla en inglés SEWA), sindicato local que tiene 300.000 afiliadas, también se utilizó el Código y la opinión de un número menor de supervivientes. Todo ello permitió comparar las intervenciones de las ONG internacionales y de una ONG local. En cuanto al desempeño según cada uno de los 10 principios, la intervención colectiva de los organismos de ayuda que agrupa el DEC

obtuvo 59 puntos sobre 100 y la intervención de la SEWA 86.

En el estudio sobre la SEWA se concluye que su intervención fue más rápida y eficiente porque sus objetivos se definieron mejor y estuvo más vinculada con el desarrollo a largo plazo; muy probablemente, debido a su estructura de afiliación y a que trabaja con mujeres. Por otra parte, el estudio indica que podría mejorar la rendición de cuentas a los donantes y que, a su vez, el hecho de que siguiera rindiendo cuentas a sus integrantes fue un factor determinante de su éxito. En el estudio se reconoce la supremacía moral de la SEWA en esta cuestión.

Esta utilización del Código de conducta pone de relieve algunas ventajas que ofrece la aplicación de una serie de criterios comunes, que estipula reglas y normas para el sector en su conjunto, permite que esas normas se interpreten en función del contexto local y facilita el análisis comparativo del desempeño de distintos organismos. ■

# Medición de los desastres: retos, posibilidades y ética

¿Cuántos muertos y damnificados por desastres hay en el mundo cada año? ¿Dónde y cuándo sobrevienen desastres? ¿Qué causa las muertes? Aparentemente, estas preguntas son simples, pero las respuestas son de capital importancia para tomar decisiones con conocimiento de causa. La ayuda humanitaria tiende a desplegarse inmediateamente después de los conflictos armados más notorios. Las crisis sobre las que se informa poco, o cuya importancia es menor desde el punto de vista estratégico, captan menos ayuda. Faltan datos exactos y fidedignos sobre los desastres en general, y las guerras y las hambrunas en particular. Sin ellos, miles de víctimas mueren antes de que las organizaciones humanitarias hayan registrado siquiera sus necesidades. Los datos inexactos pueden dar lugar a decisiones erróneas que, a su vez, pueden costar vidas o contribuir al despilfarro de recursos valiosos. Además, sin información exacta sobre las necesidades mundiales, nadie puede juzgar si el gasto humanitario es realmente imparcial. Existen varias bases de datos mundiales. La base de datos sobre emergencias, conocida por la sigla EM-DAT, del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, con sede en Bélgica, recoge y permite analizar datos sobre desastres desde 1998. Otras bases de datos son operadas por compañías de reaseguro como Swiss RE y Munich Re, grupos regionales como Desinventar de América Latina, y centros académicos. Pero estas bases no están interconectadas, y resulta difícil hacer comparaciones. Establecer vínculos entre los sistemas de información sobre desastres de carácter mundial y aquellos de carácter local también es difícil porque las definiciones, los métodos de recolección y la utilización de los datos difieren enormemente.

Algunas bases de datos nacionales incluyen cualquier suceso, por insignificante que sea, que haya provocado muertes y daños. En el caso de EM-DAT, se califica desastre cualquier suceso en el que haya habido 10 muertos como mínimo y/o 100 damnificados o más, y se haya hecho un llamamiento de ayuda internacional, se haya declarado el estado de emergencia, o ambos. Esta definición permite tener en cuenta desastres significativos y evitar la sobrecarga de información. Las bases de



Sección dos

Acerca del sistema

Yoshi Shimizu /  
Federación Internacional,  
Sierra Leona

datos de las compañías de reaseguro se centran en todo lo que se refiere a seguros y daños económicos, principalmente, en casos de desastres naturales y no de emergencias complejas, por lo que sus estimaciones de pérdidas suelen guardar muy poca relación con el volumen de las necesidades de orden humanitario. Además, cabe señalar que la mayoría de estas bases de datos, incluyendo la EM-DAT, no cuantifican el ingente sufrimiento humano que generan conflictos armados, hambrunas y enfermedades.

Por otra parte, las metodologías de evaluación utilizadas difieren enormemente. No hay acuerdo acerca de la definición de “daminificado” ni sobre cuantos hogares han de evaluarse para hacerse una idea general. Los resultados de los organismos no pueden compararse porque métodos y definiciones no están sistematizados y, dado que habitualmente los métodos no se evalúan, es difícil juzgar la calidad de los datos obtenidos. Además, la interpretación de los datos también plantea problemas, sobre todo en contextos caóticos y sumamente politizados, cuando no se dispone de los datos esenciales de la situación previa al desastre en cuestión.

EM-DAT utiliza datos de varias fuentes. En casos de desastre, la evaluación de necesidades, llevada a cabo por equipos estatales o humanitarios, suministra datos primarios sobre problemas concretos. Por lo general, estos datos se consignan en los informes consolidados del país o la región (datos secundarios) que preparan la ONU o la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y EM-DAT los clasifica por orden de prioridad cuando ofrece un panorama independiente. A veces, cuando no se dispone de ninguna otra fuente, se utilizan datos terciarios, (por ejemplo, crónicas de los medios de comunicación).

La clave para recolectar datos fidedignos reside en tener acceso a los necesitados, pero a menudo, llegar a las zonas de guerra y las zonas siniestradas resulta muy difícil o peligroso. Por otra parte, los desplazamientos de población imprevistos dificultan aún más la obtención de datos exactos. La mayoría de las víctimas muere fuera de los centros de socorro y es imposible conocer el número exacto, incluso en los campamentos de refugiados. En el decenio de 1990, en Bangladesh, las muertes en los campamentos de refugiados se contabilizaban utilizando la vigilancia “pasiva” (muertes de las que se informaba al personal) y la vigilancia “activa” (recuento de tumbas y entrevistas a familiares). Justo antes de una crisis de salud de grandes proporciones, los datos de la vigilancia pasiva indicaban que la mortalidad disminuía, mientras que la vigilancia activa demostraba que, en realidad, era tres veces mayor y estaba en aumento. Si las decisiones se hubieran basado en la vigilancia pasiva, la situación se hubiera subestimado y las consecuencias hubieran sido catastróficas. La vigilancia activa, en cambio, desencadenó una intervención de urgencia y demostró que los datos exactos y oportunos pueden salvar vidas.

En el caso de las emergencias complejas, las estimaciones de la tasa de mortalidad suelen basarse en encuestas retrospectivas por muestreo aleatorio o en la vigilancia activa en determinados lugares. Posteriormente, esas tasas se extrapolan para estimar el número de muertos en una zona más amplia. En una serie de estudios sobre mortalidad, se estimaba que durante la guerra en la República Democrática del Congo (RDC) habían muerto 3.300.000 personas entre 1998 y 2002; 86% de esas muertes habían sido causadas por desnutrición y enfermedades transmisibles.

Estos cálculos suelen ser objeto de controversia pues se basan en el supuesto de que los factores de mortalidad del lugar donde se llevó a cabo la encuesta son similares en zonas más grandes, o bien, en la hipótesis de que las estadísticas de población y las estadísticas de mortalidad, previas al desastre, son exactas. Ahora bien, en las situaciones de conflicto armado, por lo general, esos datos básicos no existen. Aún así, no es ético ignorar los datos de emergencias complejas y centrarse únicamente en aquellos que provienen de zonas más seguras y accesibles. También es incorrecto desechar datos, simplemente porque son malas noticias. Los organismos humanitarios tienen el deber moral de investigar precisamente en esas zonas donde los datos son incompletos, pero revelan una catástrofe latente de grandes proporciones.

Las encuestas de mortalidad llevadas a cabo en la RDC indican que el número de muertos de desnutrición y enfermedades relacionadas con la guerra supera con creces el total de muertos en los desastres naturales del último decenio. Según la Organización Mundial de la Salud, en 1998, las enfermedades transmisibles cobraron 13.300.000 vidas en todo el mundo. Entonces, ¿habría que calificar de desastre la malnutrición y las enfermedades? La pandemia del VIH/SIDA, indudablemente, es un desastre. En Kenya, el número diario de muertos de sida equivale al número de pasajeros de dos aviones 747 que se estrellaran cada día. Sin embargo, las bases de datos sobre desastres rara vez incluyen datos sobre el VIH/SIDA. A fin de que el sistema humanitario mundial pueda mitigar el sufrimiento en todas partes, basándose únicamente en la necesidad, es indispensable contar con datos sobre todas las causas de mortalidad. Además, dichas bases deberían incluir una nueva categoría, la de “emergencias complejas”. En esta última se podrían combinar los datos sobre la mortalidad de las guerras, la violencia, las hambrunas y las enfermedades.

Las emergencias complejas plantean problemas particulares tales como definir a quien se considera damnificado y por qué motivo. Citemos el ejemplo de Malawi, atrapado desde 1994 en un ciclo de inundaciones, sequías, inseguridad alimentaria y epidemias. Si nos limitamos únicamente a los primeros desastres, inundaciones y sequía, corremos el riesgo de subestimar el impacto global. Si bien hubo pocos muertos en las inundaciones, no sabemos cuantos sufrieron o murieron de las consecuencias secundarias (hambre, desnutrición y enfermedades). Al respecto, cabe señalar que las cifras que se dan son inexactas o, simplemente, no existen. Habitualmente, es más

fácil extraer datos sobre un sólo desastre, por ejemplo, un terremoto. En cambio, tratándose de emergencias complejas, atribuir el número de muertos o afectados a una u otra causa resulta prácticamente imposible.

Recolectar y utilizar datos sobre desastres también plantea importantes retos éticos. Inmediatamente después de un desastre, cuando las necesidades de orden humanitario son urgentes, ¿se deberían gastar un tiempo precioso y recursos valiosos en recolectar datos en lugar de salvar vidas? Algunos afirman que es inmoral postergar intervenciones que permiten salvar vidas hasta que no se hayan recolectado datos. Otros, estiman que la ayuda debería basarse en evaluaciones objetivas de las necesidades.

Algunos desastres, sobre todo en África, son demasiado peligrosos o suceden en sitios demasiado aislados como para suscitar interés suficiente en el plano internacional. Una ayuda ínfima implica que pocos socorristas presten servicios en la región. De ello se desprende, que los datos son precarios o simplemente no existen. Cuando no se dispone de datos fidedignos, tampoco se pueden hacer llamamientos ni sensibilizar, y la ayuda no llega. Todo esto crea una espiral viciosa de sufrimiento que puede pasar desapercibido.

Asimismo, recolectar datos para movilizar plantea dilemas si quienes están en el poder desaprueban el mensaje. En Uganda, en el decenio de 1980, y en Bangladesh, en el decenio de 1990, los recolectores de datos fueron arrestados, encarcelados y golpeados por revelar malas noticias; por ejemplo, datos sobre atrocidades y la gran cantidad de muertos. En esos casos, los organismos de ayuda tienen que decidir entre utilizar los datos para denunciar la situación y correr el riesgo de ser expulsados, o no decir nada, y ser acusados de complicidad con los autores de esas atrocidades.

En zonas de conflicto armado, los organismos de ayuda tal vez tengan que trabajar con las fuerzas armadas, lo que crea problemas en cuanto a la imparcialidad y la neutralidad porque la mínima sospecha de que la información suministrada por dichos organismos haya sido utilizada con fines militares, cercena la seguridad y la credibilidad de los colaboradores del quehacer humanitario.

Si nos proponemos mejorar la recolección de datos, principalmente en lo que se refiere a guerras y hambrunas, habrá que aumentar considerablemente las inversiones y las investigaciones. Al respecto, se recomienda:

- sistematizar las definiciones y los sistemas de recolección para que se puedan hacer comparaciones directas;
- mejorar la recolección activa de datos sobre los “desastre olvidados”, y
- crear nuevas categorías de clasificación de datos (por ejemplo, emergencias complejas) para captar las consecuencias combinadas de la guerra, la desnutrición y las enfermedades.

Otro reto de talla consiste en evitar que los datos sean manipulados disimuladamente con fines políticos, militares o comerciales. Esto último podría lograrse estableciendo un código internacional de ética sobre la recolección y utilización de datos que estipulara normas detalladas, directrices y herramientas, basándose en el modelo del Proyecto Esfera.

Recabar información de alta calidad es el sistema nervioso del quehacer humanitario. Sin ella cualquier acción que se rija por principios quedará paralizada tanto ahora como en el futuro.

*Capítulo y texto del recuadro escritos por Patricia Diskett, Directora del Centro de Salud Pública en la Asistencia Humanitaria, de la Universidad de Uppsala, Suecia.*

## **Cuantificación del costo de conflictos armados, hambrunas y desastres**

La hambruna que aquejó a Sudán meridional en 1998-1999 trajo aparejadas altas tasas de desnutrición y mortalidad de niños y adultos. Las estimaciones del número de muertos que provocó directamente la hambruna varían entre 60.000 y 300.000. Las víctimas de la hambruna, en muchos casos, se instalan en zonas aledañas a pistas de aterrizaje o puntos de distribución en condiciones de hacinamiento e insalubridad y donde el acceso a la atención de salud es ínfimo. Debido a las consecuencias combinadas de la pauperización, la desnutrición y el mayor riesgo de contraer infecciones, en estos sitios

las tasas de mortalidad fueron muy altas. Las tasas de mortalidad del interior del país no se conocían. Tal vez fueran más altas, debido al conflicto armado y la falta de alimentos y atención de salud, o bien, más bajas porque el riesgo de contraer infecciones es menor en poblaciones más dispersas y, además, quienes viven de la tierra pueden tener acceso a algunos alimentos y refugios. Simplemente, no lo sabemos. Por consiguiente, tratar de aplicar a todo el interior del país, las tasas de mortalidad de las zonas aledañas a las pistas de aterrizaje, es verdaderamente problemático. ■