

Una gestión adecuada de los recursos medioambientales mitiga las catástrofes

Participación local en la mitigación de la sequía: ejemplos procedentes del África meridional

El papel, real y potencial, que desempeñan los gobiernos locales y la población en la gestión de la alarma previa y las situaciones catastróficas está frecuentemente infravalorado. En la realidad actual del África del Sur existen ejemplos positivos de la importancia de este papel. El siguiente artículo examina brevemente el caso de dos países - Botswana y Tanzania -, que presentan buenos resultados relativos, con una significativa participación de los cuerpos locales en la mitigación de los efectos de la sequía y en la reducción sostenida del índice de malnutrición entre los niños pequeños.

Botswana, con más de la mitad de la población asentada en los bordes del semiárido Kgalagadi, resulta regularmente afectada por las sequías. Su extenso programa nacional de Socorro en casos de Sequía se ha ido perfilando como respuesta a las sequías de los últimos años 70 y los primeros 80, pero sus antecedentes se remontan a la etapa de la independencia, en los años 60, y a los sistemas de gobierno de corte personalista que la precedieron.

Los puntos principales de la respuesta nacional a la sequía en Botswana comprenden un sistema de distribución de alimentos suplementarios, que se reparten a los niños y a las mujeres fértiles en los centros escolares y sanitarios, y un programa de obras públicas para las aldeas que posibilita la creación de empleo. La búsqueda de nuevos puntos de abastecimiento de agua potable y el apoyo a la recuperación de la agricultura, mediante el suministro de semillas y otras medidas, completan el paquete. El gobierno ha emprendido la actuación de estas medidas, con ajustes pero también con notable coherencia, hasta la actual campaña de respuesta a la sequía de 1994-1995. A ellas se ha acompañado una notable estabilidad de año en año en los índices de malnutrición de los niños pequeños, a niveles relativamente bajos para un país africano: un 15% de niños de menos de 5 años con un peso moderadamente inferior al normal, y un 1-2% con un peso gravemente inferior (aunque con variaciones significativas entre los distintos distritos).

La asistencia en situaciones de sequía en Botswana está basada en un enfoque vertical "servicio-distribución", por el que el gobierno central transfiere a las familias recursos nacionales, provenientes sobre todo de los ingresos por exportación. Ello no sólo sirve de complemento a los servicios básicos habituales (como la asistencia sanitaria, la enseñanza, y el agua potable) suministra-

dos por las administraciones central y local; utiliza en gran parte las mismas estructuras institucionales como parte de estos servicios. El ministerio con competencia sobre las administraciones locales coordina otros suministros de alimentos, y los distribuye, mediante las juntas de distrito, a las unidades de asistencia en las escuelas que se hallan bajo la jurisdicción de la junta. Las obras públicas, con gran empleo de mano de obra están administradas simultáneamente por el gobierno central y las juntas de distrito. Durante las sequías se suministran otros fondos a los ministerios de agricultura y recursos hídricos con el fin de facilitar el aumento y la agilización de sus actividades normales.

Los mecanismos creados en Botswana para la gestión y supervisión de la respuesta a la sequía se aplican también en los institutos de desarrollo oficiales. Los comités de distrito con responsabilidad en situaciones de sequía operan en el marco del sistema de planificación zonal, y se ocupan de dirigir los recursos a las poblaciones más afectadas. El comité nacional equivalente está coordinado por el potente ministerio de hacienda y planificación. De este organismo depende también el Comité Técnico de Alarma Previa, que hace uso de los sólidos sistemas de información que recogen datos en el ámbito de las aldeas y los envían a los ministerios sectoriales. De este modo se suministran indicaciones sobre las previsiones pluviales, las condiciones de los cultivos y el ganado, y el estado nutricional de los niños mediante los controles habituales de peso en las instalaciones sanitarias.

Aunque el enfoque aplicado en Botswana se basa en los organismos de gobierno y está en buena medida centralizado (normalmente operan con mayor eficacia los órganos centrales que los de distrito), existe una importante área de actuación que se halla bajo la competencia de la población. Esto es en parte factible gracias a que la escasa población de Botswana, de 1,5 millones, se encuentra concentrada, en asentamientos bien identificados, en las inmediaciones de los recursos hídricos; y por la existencia de instituciones tradicionales en el ámbito de las aldeas:

- los Comités de Desarrollo de las Aldeas realizan una selección de proyectos cuyo objetivo es la captación de ingresos suplementarios en el marco del programa de obras públicas, así como la supervisión de las obras, y la selección de los participantes en el proyecto entre las personas necesitadas;

Richard Morgan

Richard Morgan es Urbanista Regional, UNICEF África oriental y Meridional P.O. Box 44145, Nairobi Kenia

Este artículo expresa opiniones personales. No refleja pues necesariamente el punto de vista o la política del UNICEF o de las Naciones Unidas.

- los Comités Sanitarios de las Aldeas y las Asociaciones de Padres y Profesores se encargan, en distinta medida, de la administración y distribución de alimentos suplementarios en las unidades sanitarias y en las escuelas primarias respectivamente. Sus equivalentes en Zimbabwe tienen competencias análogas en el Programa de Alimentación Suplementaria a la Infancia en ese país;
- los políticos locales y las autoridades tradicionales de Botswana - miembros del parlamento, concejales y jefes secundarios o caciques - desempeñan un importante papel al alertar a las autoridades regionales y nacionales sobre la escasez inminente de agua y pastos, así como de otros efectos de la sequía. Las autoridades regionales desempeñan unas funciones similares de presión y suministro de información con relación a los responsables nacionales.

El enfoque de Botswana tiene sus defectos: un enfoque de corte marcadamente asistencialista que, aunque eficaz en la transferencia de recursos, muestra sus carencias relativas en el fomento de la recuperación y en la reducción de la vulnerabilidad a la sequía entre los pobres; ineficiencias en la gestión de los costos que se han ocultado, hasta hace poco, tras los excedentes presupuestarios exhibidos por el gobierno; y una tendencia a la disminución de la eficacia de las operaciones de socorro, cuanto más lejos se realizaban de las zonas principales de asentamiento, sobre todo en las partes más remotas del Kgalagadi, donde la incidencia de la pobreza y la malnutrición infantil es persistentemente alta. Aunque a nivel político se ha asumido la importancia de estos problemas, y se están, en cierta medida, afrontando, no se han llegado a reconocer las dimensiones de la malnutrición ligada a factores como la morbilidad y las costumbres de asistencia infantil, en lo que constituye esencialmente un enfoque de "estabilización alimentaria y de ingresos". Ello contrasta con la orientación adoptada en Kenia (ver recuadro).

A medida que aumenta el número de personas, sobre todo jóvenes, que se traslada a las ciudades y que tiene acceso a fuentes de ingresos no relacionadas con la agricultura, las redes de vigilancia de las sequías van perdiendo gradualmente su importancia estratégica global en el África del Sur. La pobreza urbana ya se ha generalizado en Sudáfrica y en Zambia. La necesidad de disponer de agua potable y limpia y de servicios sanitarios básicos es común tanto a la población rural como a la urbana. Pero el proyecto de las redes de seguridad relacionadas con los ingresos va a necesitar ajustes, con el fin de afrontar los crecientes problemas relacionados con el desempleo urbano y con las repercusiones del HIV/SIDA en las familias. El programa de "asistencia a los necesitados" de Botswana, gestionado por medio de las juntas de distrito y los ayuntamientos, y el plan de subvenciones en efectivo para familias urbanas necesitada, aprobado en Mozambique son ejemplos relevantes. Es probable que la importancia de estas medidas aumente en poblaciones donde las soluciones informales de cooperación, como los grupos de crédito mutuo y las sociedades fúnebres, están siendo superadas por factores nuevos como el HIV/SIDA, que comportan nuevas formas de pobreza.

Pero por ahora, y previsiblemente, los programas de socorro en casos de sequía, seguirán siendo indispensables para la mitigación de las calamidades en el África del Sur, una región propensa a la sequía con bolsas de pobreza persistente y generalizada. Botswana, junto con otros países del África del Sur, ha adquirido una importante experiencia en la concepción y la gestión de estos programas de mitigación, con una significativa participación colectiva en la adopción de decisiones por medio de las instituciones locales.

Evaluación - Análisis - Acción

El modo de enfocar la malnutrición infantil en Tanzania es distinto del de Botswana, lo que no resulta sorprendente para un país cuya renta per cápita es diez veces inferior a la de éste. Los programas de "Supervivencia y Desarrollo Infantil en el ámbito de la Colectividad" de Tanzania hacen hincapié en la movilización colectiva, mediante un proceso de Evaluación del problema y Análisis de la Situación, que culmina en la Acción. El principio fundamental de este planteamiento, aplicado actualmente en distintos puntos en la mitad de las regiones de Tanzania, no se basa en la transferencia de asistencia externa, sino más bien en un traspaso de competencias a la población, para optimizar la utilización de los recursos existentes en el ámbito de la familia y la colectividad.

A pesar de las condiciones económicas adversas, estos programas han conseguido, en casi todas las zonas donde se han aplicado, mejorar significativamente el estado nutricional de los niños pequeños, aunque sin erradicar la situación de pobreza. Los beneficios han persistido durante los últimos años, y no han sufrido variaciones sensibles por causa de las fluctuaciones anuales en las condiciones climáticas. Aparentemente, el factor principal es el éxito en la introducción de mejoras en la asistencia y la alimentación infantil, la higiene, el saneamiento y otros hábitos familiares, así como, en casos de grave malnutrición, el seguimiento en la misma aldea. Este impulso se ha beneficiado de la formación de asistentes sanitarios locales y de la introducción de un "día de la salud en la aldea" al mes, durante el cual se pesa a los niños, se anotan sus progresos en gráficos de crecimiento, y los padres reciben asesoramiento. Al mismo tiempo se ha afrontado el problema de la vulnerabilidad de las rentas con medidas como la introducción de cultivos resistentes a la sequía, y el fomento de la pequeña producción ganadera.

La posibilidad de aplicar estos programas en los asentamientos urbanos - que presentan generalmente una menor cohesión social - y en situaciones en que los lazos familiares se hallan debilitados por culpa de los altos niveles de emigración, es todavía incierta. Hay, sin embargo, dos puntos del tipo de enfoque tanzano con un gran potencial de aplicación extensiva. En primer lugar, el uso del ciclo evaluación-análisis-acción, cuyo objetivo es la responsabilización de las personas mediante el acceso a datos estratégicos para la evaluación su situación inmediata (por ejemplo, sobre las condiciones sanitarias de la población, el estado nutricional y los progresos educativos de los niños, y las repercusiones locales de la sequía). En segundo lugar, el fomento, mediante la información, la comunicación y la movilización social, del perfeccionamiento de la autogestión de los escasos recursos (dinero, trabajo, tiempo, recursos medioambientales) por parte de la colectividad y las familias). Esto incluye:

- optimización, con vistas a la gestión de la sequía y la reducción de la pobreza, del uso de los recursos locales por parte de la población indigente, por muy necesitada que sea su situación;
- eficacia en el empleo de los recursos provenientes de fuentes externas, como el gobierno u otros donantes (transferencias de asistencia, insumos de la producción, ampliación de los servicios básicos, información);
- complementariedad entre los ámbitos de la familia, la colectividad y los recursos de proveniencia externa bajo la directa responsabilidad de la población indigente, con el fin de afrontar las repercusiones a corto plazo de las situaciones catastróficas, así como la pobreza estructural y sus consecuencias.

Richard Morgan