

**ontrac**

**No. 27 Mayo 2004**

**Boletín de noticias del Centro Internacional de Capacitación e Investigación para las ONG.**

## **CONTENIDO**

**punto de vista ¿Recogiendo los Pedazos? Acción Humanitaria y Desarrollo en Transición**

**enfoque por país** La Incorporación de la Acción Humanitaria en la Estrategia de las ONGs Españolas: Una Historia Reciente

**enfoque por país** La Situación Post-*Mitch* en Honduras: La Experiencia de MOPAWI

**Noticias sobre construcción de capacidad**

Reflexiones sobre la época Post *Mitch* y algunas implicaciones para las ONGs en Centroamérica

**Noticias sobre Praxis:** Construcción de Capacidad para ONGs Humanitarias y de Desarrollo

El Consorcio Malawi de ONGs: Lecciones Aprendidas

**En esta edición:** Oliver Bakewell esboza enfoques cambiantes sobre la acción humanitaria como parte del ciclo de manejo de desastres; Miguel Ángel Prieto describe el surgimiento de respuestas a situaciones de emergencia por parte de ONGs españolas; Catalina Gómez reflexiona sobre las experiencias de ONGs centroamericanas después del Huracán *Mitch*; Vicky Brehm resalta lecciones de un Consorcio de ONGs en su respuesta a la crisis alimentaria de Malawi en 2002.

\*\*\*

**punto de vista ¿Recogiendo los Pedazos? Acción Humanitaria y Desarrollo en Transición**

Los orígenes de muchas ONGs de desarrollo del Norte se encuentran en suministrar ayuda de emergencia durante desastres. Varias generaciones específicas de ONGs se han fundado alrededor de distintas crisis, empezando con la ayuda para millones de refugiados y desplazados en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, y continuando con Biafra en 1967, la hambruna etiope de 1984, la Guerra del Golfo de 1990 en Kurdistán, Rwanda en 1994, la extinta Yugoslavia en 1999, y la lista indudablemente continuará aumentando. Desde los primeros días de la acción humanitaria, como hoy se la conoce, las ONGs han reconocido que limitarse a suministrar ayuda de emergencia durante una crisis constituye una respuesta inadecuada. Enfoca los síntomas, pero no las causas subyacentes. Como resultado, muchas de estas ONGs han concentrado su atención más allá de los desastres inmediatos, orientándose hacia el desarrollo como su preocupación principal.

Sin embargo, la respuesta a los desastres todavía ocupa un lugar importante en la labor de la mayoría de las ONGs de desarrollo internacionales. Ellas se orientan a trabajar con las personas más pobres, quienes por definición disponen de defensas mínimas para protegerse de la crisis. A pesar de los mejores esfuerzos realizados por los programas de desarrollo, los desastres regulares continúan plagando algunas de las poblaciones más pobres, arrasando tanto sus vidas como sus medios de supervivencia. Incluso, más allá del agostamiento de la financiación del desarrollo sufrido por las ONGs, la financiación de las emergencias frecuentemente es abundante, especialmente en emergencias de alto perfil. La financiación de emergencias puede proveer un importante respaldo para los fondos generales de las ONGs, permitiéndoles mantener sus otras labores de desarrollo.

Amargas experiencias han demostrado no solamente que la ayuda de emergencia tiende a descuidar las causas subyacentes de los desastres, sino también que la entrega de ayuda humanitaria puede contribuir a deteriorar la situación. Por ejemplo, reunir a la gente en un solo sitio para recibir ayuda alimentaria genera un ambiente perfecto para la proliferación de enfermedades. Inundar los mercados con ayuda alimentaria externa destruye los mercados autóctonos y en consecuencia mina las posibilidades de recuperación. Por lo tanto, la respuesta a las emergencias no puede separarse de los procesos de desarrollo.

En la década de los noventa se habló mucho del **continuum ayuda-desarrollo**, el cual se basaba en el modelo de una crisis súbita que interfería con el desarrollo que estaba teniendo lugar. Identificaba tres fases de respuesta:

**Ayuda:** focalización en respuestas de corto plazo; procurar las necesidades básicas de alimentación, agua, refugio y atención médica curativa.

**Rehabilitación:** restaurar la infraestructura y las instituciones; preocupación por la sostenibilidad, una mayor participación y el desarrollo comunitario.

**Desarrollo:** retornar al desarrollo de largo plazo, enfocándose en el fortalecimiento de las condiciones de vida y del empoderamiento.

Este modelo ha sido ampliamente criticado por ser demasiado simplista, dado que los desastres raramente son seguidos por una recuperación fácil. Un desastre también puede contribuir a otro: por ejemplo, una inundación puede arrasar los cultivos y, por tanto, contribuir a que se produzcan carencias alimentarias. Los hogares pobres pueden sobrevivir a las pérdidas ocasionadas por una crisis, pero su base de recursos será debilitada críticamente y entonces quedarán más vulnerables a la próxima crisis. La gente puede sobrevivir a una sequía mayor endeudándose, para después ser socavada por una sequía menos grave el próximo año por no disponer de acceso a más crédito.

Responder a un evento desastroso no es suficiente. Las intervenciones también deben disminuir la posibilidad de tales eventos y minimizar su impacto cuando ocurran. En consecuencia, el modelo previo de respuesta a desastres ha sido reemplazado por el manejo de desastres. Este enfoque incluye un rango de intervenciones alrededor del ciclo de manejo de desastres que involucra mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Reconociendo la naturaleza cíclica de los desastres, el concepto también permite una perspectiva de más largo plazo de la acción humanitaria.

El desplazamiento hacia el manejo de desastres ha introducido los conceptos de **azar** y **riesgo**. El azar es un evento o proceso potencial que podría generar un desastre. La posibilidad, o riesgo, de que genere un desastre depende del grado en que la gente se encuentre en una posición vulnerable con relación al azar. Los terremotos pueden representar un azar potencial en un área, pero el riesgo de desastre depende de cuántas personas viven en el área, la calidad de sus viviendas, etc. Actualmente existe una tendencia a enfocarse en el manejo del riesgo más que en los desastres potenciales. El Banco Mundial, por ejemplo, ahora usa el término ‘manejo de riesgos de azar’ más que ‘manejo de desastres’ y las organizaciones de desarrollo están asumiendo crecientemente la evaluación de riesgos como un componente rutinario de sus programas.

Estos enfoques comparten un deseo muy razonable de evitar los desastres y minimizar riesgos futuros. En lo que pueden fallar es en tomar en cuenta las fuerzas potenciales para el cambio social, económico y político desatadas por el desastre. Las crisis, trátase de desastres ‘naturales’ o ‘inducidos por humanos’ (y la distinción es cada vez más borrosa) crean sufrimiento, muerte y penalidades enormes. Empero, el desastre no puede divorciarse de su particular contexto social y político. Las inundaciones causan el ahogamiento de personas porque no tienen otra opción que construir sus casas en áreas vulnerables; los terremotos matan a miles porque sus viviendas han sido construidas en tierras marginales con materiales muy pobres. El desastre puede ser natural pero el número de muertos no. El desastre, con todas sus penalidades, también debe entenderse como una oportunidad para el cambio. Los desastres ‘naturales’ mayores pueden derrocar regímenes y el orden social. Pueden resaltar el riesgo inaceptable con el que la gente tiene que vivir y crear una fuerza para el cambio. Pueden traer a la palestra nuevos actores sociales e ideas que movilicen a las comunidades.

Los desastres no están situados por fuera de los procesos de desarrollo, con sólo interferencias ocasionales en su acaecer diario. Deben visualizarse como una parte intrínseca de los mismos. La ‘normalidad’ con la que mucha gente vive es inaceptable y algunos buscarán cualquier oportunidad para cambiarla. A medida que las ONGs de ayuda y desarrollo analizan cómo deben enfrentar los desastres, deben asegurarse que mantienen sus ojos abiertos a las iniciativas que emerjan de la crisis y estar alertas a no tratar de presionar a la gente a volver al ‘viejo’ camino de desarrollo.

Esta edición de *ontrac* explora los asuntos enfrentados por las ONGs a medida que emprenden su acción humanitaria, apoyándose en casos de estudio de diferentes regiones del mundo. Miguel Ángel Prieto rastrea el surgimiento del sector español de ONGs de desarrollo, el cual se ha basado en un modelo de ONG ‘intermediaria’. Responder a emergencias humanitarias ha sido, por tanto, una tendencia relativamente nueva en los años recientes. Catalina Gómez de CABILICA reflexiona sobre las experiencias enfrentadas por ONGs centroamericanas después del Huracán *Mitch*. Particularmente, resalta las formas en que el periodo de emergencia cambió a estas ONGs y les planteó nuevos retos como organizaciones. Vicky Brehm presenta el modelo del Consorcio de ONGs Malawi y la forma en que respondió a la crisis alimentaria de Malawi en 2002.

INTRAC continuará monitoreando estos temas enfrentados por las ONGs a medida que emprenden la acción humanitaria y, de hecho, todos los aspectos del ciclo de

manejo de desastres. Particularmente, la próxima edición de *ontrac* (septiembre 2004) se referirá al tema de 'ONGs y la Crisis de Neutralidad', con referencia particular a situaciones de conflicto. Esto permitirá explorar más los factores contextuales – políticos, sociales y económicos– que plantean presiones y dilemas crecientes a las ONGs.

**Escrito por Oliver Bakewell**

Investigador Senior, INTRAC. Email: [o.bakewell@intrac.org](mailto:o.bakewell@intrac.org)

\*\*\*

## **La Incorporación de la Acción Humanitaria en la Estrategia de las ONGs Españolas. Una Historia Reciente**

La adopción de políticas de acción humanitaria entre los agentes de cooperación españoles es reciente. A continuación presentaré algunas coordenadas históricas y factores externos e internos que ayudan a comprender este proceso.

La dictadura y el escaso desarrollo económico, explican que tengamos que esperar hasta los años 80 para certificar el nacimiento del sector de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) en España. En el contexto de transición social y política, las ONGD surgen por motivaciones diversas y vinculadas a determinados colectivos sociales (ordenes religiosas, partidos políticos, sindicatos, grupos profesionales, universitarios, movimientos sociales..) muchos de ellos activos en el proceso de cambio en el propio país. En sus inicios, las actividades principales son la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo y la sensibilización y educación de la sociedad sobre las problemáticas norte sur. Predominan, las ONGD intermediarias, que financian a organizaciones locales.

En la década de los 80 y principios de los 90, predomina entre las ONGD el discurso y la practica del desarrollo y pocas realizan intervenciones de acción humanitaria<sup>1</sup>. Incluso en MSF-España, originada en una familia de ONGD con vocación humanitaria, predomina la cooperación al desarrollo.

En la década de los 90 diversos factores contribuirán a transformaciones organizacionales y a la progresiva introducción del discurso y la acción humanitaria.

En 1994 la crisis en los Grandes Lagos genera un aluvión de donaciones privadas y la posibilidad, para aquellas ONGD con presencia en la zona, de una aparición importante en los medios. Algunas ONGD optarán por la acción humanitaria como una vía estratégica para el crecimiento organizacional, gracias a la captación de recursos privados, mayor presencia social y número de socios. En esos años, Intermón crea una unidad de ayuda humanitaria, Cáritas Española articula su incipiente dept. de cooperación internacional y MSF-España experimenta un gran crecimiento en recursos humanos.

---

<sup>1</sup> MSF-España es probablemente la única ONGD que se autodefine como organización de acción humanitaria.

Otro factor relevante es la internacionalización; algunas ONGD se integraran en familias internacionales, como Intermón en Oxfam Internacional, o experimentarían un fortalecimiento de los mecanismos de coordinación e intercambio internacional (p.ej Cáritas, MSF, Cruz Roja), finalmente, ONGD nacidas en otros países se instalan en España. (p.ej. Acción Contra el Hambre, Comité Internacional de Rescate, Save the Children. Este proceso aportará a las ONGD españolas, nuevos marcos de actuación y un *savoir faire* sobre acción humanitaria.

Otro elemento importante para el modelo de ONGD intermediaria son las contrapartes locales; éstas responden ante los desastres y solicitan apoyo a las ONGDs españolas con las que han colaborado previamente en cooperación al desarrollo. El caso paradigmático es el *Mitch*, puesto que en Centroamérica se concentran la mayoría de las contrapartes de ONGD españolas

Las grandes movilizaciones de los 90 que reivindican el compromiso del 0,7% del gobierno central para la cooperación al desarrollo, favorecen un crecimiento en el volumen de recursos gestionados y en la presencia pública de las ONGDs. Asimismo, esto genera un debate interno sobre la profesionalización de las ONGDs y las posibilidades de impulsar nuevas áreas de trabajo (estudios, presión política, comercio justo, acción humanitaria) y presencia en nuevas áreas geográficas (África. Paralelamente, aumentan los recursos públicos para acción humanitaria en Europa y en España.

En la actualidad, la acción humanitaria es minoritaria entre las ONGD españolas. En su mayoría las grandes ONGD (Intermón, Cruz Roja, Cáritas y MSF<sup>2</sup>) diferencian el trabajo en acción humanitaria de la cooperación al desarrollo, y esto se traduce en nuevos departamentos, procedimientos operativos y de seguridad, políticas de relación con los medios, recursos humanos y formación ajustadas a las exigencias de este tipo de intervención. Para otro grupo de ONGD, medianas y pequeñas, el recurso a la acción humanitaria solo está justificado cuando la intervención se lleva a cabo en zonas donde ya están actuando y cuentan con contrapartes. Finalmente, algunas organizaciones optan por la acción humanitaria ante desastres de gran impacto aunque no cuenten con experiencia en la zona, ni procedimientos específicos de acción humanitaria.

El predominio del modelo de intermediación en el sector de ONGD español y la escasa capacidad operativa (salvo MSF y Cruz Roja), explican que mayoritariamente las acciones suelen dirigirse a la fase de rehabilitación mas que la primera urgencia.

En conclusión, la acción humanitaria no es prioritaria entre los actores de la cooperación internacional del Estado español (ONGD, donantes gubernamentales, institutos de investigación, universidades). La gestación de nuestro sector en un momento de transición política, más afín a discursos de desarrollo y al papel político

---

<sup>2</sup> Utilizo el concepto de acción humanitaria porque engloba un mayor diversidad de acciones que el de emergencias. La siguiente es una definición adecuada: “ Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenadas por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlo ante desastres naturales”. Karlos Perez de Armiño (dir.), Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Icaria Editorial. Hegoa. 2000.

de las ONGD que a la acción humanitaria, y el modelo de organización intermediaria mayoritario entre las ONGD son elementos clave para entender el proceso de incorporación de esta estrategia. Nuevos elementos en nuestro contexto están contribuyendo a cambiar esta tendencia.

**Escrito por Miguel Ángel Prieto**

\*\*\*

## **La Situación Post-*Mitch* en Honduras: La Experiencia de MOPAWI**

### **Introducción**

En la última semana de Octubre de 1998, el huracán *Mitch* azotó Honduras causando el mayor desastre natural de su historia en los últimos 200 años<sup>3</sup>. El país recibió ayuda de muchos países amigos para emergencia y rehabilitación, pero la gestión de riesgos debería trascender esta etapa a una de preparación para mitigación de desastres, ligada a procesos de desarrollo sostenible y protección ambiental.

### **Auxilio de Emergencia y Rehabilitación**

El apoyo solidario del mundo a la situación de emergencia causada por el huracán *Mitch* en Honduras fue inmediato. Gobiernos y organizaciones no-gubernamentales de muchos países se hicieron presentes y ayudaron con alimentos, ropa, medicamentos, y brigadas médicas entre otros. Rápidamente se iniciaron procesos de rehabilitación de viviendas, infraestructura de caminos y puentes, de comunicación, y de la capacidad productiva. El apoyo fue canalizado a través de iglesias, ONGs, y el gobierno mismo. Organizaciones socios de MOPAWI<sup>4</sup> también respondieron inmediatamente con la situación de emergencia y rehabilitación específicamente para la Mosquitia de Honduras, luego se sumaron otras organizaciones apoyando las acciones de auxilio en La Mosquitia<sup>5</sup>. Esta situación significó un aumento de los recursos disponibles, y en el caso de MOPAWI el presupuesto anual alcanzó el triple de lo que se había manejado hasta entonces. Unos meses después del huracán *Mitch* en Octubre del '98, la estructura institucional de MOPAWI cambió de unos 35 empleados a casi 90 empleados. Las demandas en cuanto a manejo financiero y manejo de recursos humanos aumentó en la misma proporción que aumentaron los recursos y la necesidad de contar con personal idóneo para operar los proyectos. Unos años antes del huracán, MOPAWI había iniciado la implementación de planes estratégicos orientados a fortalecer la capacidad contable-financiera de la institución mediante la transformación de una contabilidad manual a una digitalizada. Esto resultó oportuno para las nuevas tareas y desafíos enfrentados. La disponibilidad de recursos motivó el surgimiento de una cantidad de organizaciones que se instalaron para atender las necesidades de emergencia.

---

<sup>3</sup> El huracán *Mitch* pegó en cuatro países de C.A., Honduras, Nicaragua, El Salvador, y Guatemala. Los mayores daños fueron en Honduras y Nicaragua. En Honduras causó la muerte de unas 11,000 personas y las pérdidas materiales hicieron retroceder al país por unos 50 años

<sup>4</sup> Principalmente Tearfund UK y TEAR Fund NI

<sup>5</sup> Organizaciones nuevas fueron North West Medicas Teams (NWMT), de California, apoyando el trabajo con las brigadas cubanas que llegaron al país desde comienzos de la emergencia en Noviembre del '98, unos días después del huracán; Merlin, del RU, con apoyo para instalación de sistemas de agua y saneamiento; La iglesia cristiana reformada; ZOA; la Embajada Británica en Honduras; entre otros.

## ¿Después de la Rehabilitación, al Desarrollo Sostenible?

Varias de las organizaciones socias de MOPAWI continuaron, después del período de emergencia, su apoyo a los procesos de desarrollo sostenible y la conservación de la naturaleza con los que ya colaboraban antes del huracán. Así también nuevas organizaciones<sup>6</sup> están participando en estos procesos. Las organizaciones que apoyaron específicamente para la emergencia se retiraron progresivamente a partir de un año después del desastre. Los recursos financieros disponibles comenzaron a disminuir y con esto la necesidad de reajustar la capacidad instalada de personal. En el caso de MOPAWI, significó regresar a la estructura institucional existente antes del desastre, ó sea reducir de casi 90 empleados a unos 30 alrededor del segundo año después del desastre. En algunos casos nuevas organizaciones cooperantes se interesaron en la región con un enfoque de mitigación de riesgos orientado al desarrollo humano sostenible y la conservación de la naturaleza. Sin embargo, pasada la etapa más visible de la emergencia, bajó el interés en la zona y **el impulso de la rehabilitación no se potenció para continuar un proceso de desarrollo sostenible y de mitigación de desastres a largo plazo**. Las causas que agravaron el impacto del huracán *Mitch* - como ser la deforestación expansiva, la erosión del suelo y el aumento de la vulnerabilidad de la cuenca - no han sido abordadas apropiadamente. En la frontera agrícola la gente está regresando a las prácticas tradicionales de producción no sostenible y continuando la deforestación de bosques primarios. Los decisores de políticas ambientales parecen haber **olvidado las lecciones dejadas por el *Mitch***.

Las posibilidades de convertir la situación de desastre en una transformación de las condiciones adversas por otras más favorables y de bienestar sostenible tanto social como económica y ambientalmente han pasado a una prioridad de baja importancia quedando pendientes los retos de una gestión de riesgos apropiada y sostenible.

Con la comunidad local acostumbrada ya a la presencia de MOPAWI en la región cumpliendo un rol de apoyo a la emergencia y la rehabilitación - y luego observando el retiro de una cantidad de grupos y organizaciones que habían llegado en el período de emergencia - el impacto de la reducción de presencia institucional de MOPAWI, fue que la gente comenzó a percibir que MOPAWI también se estaba retirando.

### Discusión

Una parte de la infraestructura de vivienda, caminos, puentes, y comunicaciones, ha sido rehabilitada. Sin embargo, los asuntos claves que agravaron el impacto del *Mitch* no se han atendido con suficiente profundidad. La frontera agrícola continúa avanzando con la deforestación de grandes extensiones de bosque primario, la consecuente degradación de múltiples micro-cuencas y la pérdida de la biodiversidad allí existente. La tragedia causada por el huracán *Mitch* pudo haberse tomado para hacer una autocrítica y análisis serios de la situación que agravó el desastre dejando cuantiosas pérdidas humanas y materiales. A nivel nacional, el tema del desarrollo sostenible y protección de la naturaleza han quedado otra vez en una última prioridad.

---

<sup>6</sup> Entre los nuevos socios de MOPAWI en el desarrollo sostenible y la conservación de la naturaleza están la Acción Mundial Luterana, de los EEUU; el Comité intereclesialístico de cooperación al desarrollo, de Los Países Bajos; y la Organización Internacional del Trabajo.

Persisten los intereses por **rendimientos rápidos** con una **visión de corto plazo**. Por otra parte, hay que reconocer que los eventos internacionales también han **reenfocado la atención de la ayuda humanitaria mundial** después del *Mitch*; primero a Kosovo, y luego a la reconstrucción de Afganistán e Irak, y otras situaciones de emergencia y pobreza en Africa.

Localmente, MOPAWI ha retornado al acompañamiento de las comunidades en los procesos de desarrollo sostenible y conservación de la naturaleza. En este sentido queda una inquietud de si la comunidad tuviera expectativas de que MOPAWI continuara con el rol de proveer bienes y servicios de emergencia o de percibir que estaba desapareciendo o no hacía nada por el hecho de no continuar facilitando estos servicios. Por otra parte MOPAWI ha tenido que adaptar nuevamente las capacidades institucionales a los recursos disponibles, y desarrollar nuevas capacidades de gestión para compensar la transición de salida de uno de sus socios mas sobresalientes que le ha acompañado durante dos décadas. Actualmente MOPAWI inicia un proceso de revisar y ajustar la estrategia institucional para los próximos 5 años, sobre todo tomando en cuenta que apenas comienza una acción estratégica de intervención en lado oeste de La Mosquitia, conocida ahora como el corredor biológico mesoamericano (CBM), porción de Honduras. Esta nueva etapa puede ser clave en el proceso de estabilizar el frente de colonización hacia el interior de la Mosquitia con impactos de largo plazo en la gestión de riesgos, el desarrollo sostenible y la conservación de la naturaleza, y la protección de las tierras y bosques de las poblaciones indígenas al interior de la Mosquitia.

## **Conclusiones**

Cinco años después de la tragedia del huracán *Mitch*, y después de participar activamente en las actividades de emergencia y rehabilitación por unos dos años, MOPAWI ha retornado a su misión principal como un **ente facilitador** de procesos de desarrollo sostenible y conservación de la naturaleza. Su intervención en la emergencia y rehabilitación provocó un crecimiento institucional rápido a casi tres veces el tamaño normal de la organización, y luego una reducción igualmente rápida a su antiguo tamaño. El impacto local fue que la comunidad comenzó a percibir la presencia de MOPAWI como una entidad de auxilio más que como de desarrollo, considerando que estaba desapareciendo cuando no seguía cumpliendo los roles de auxilio a la emergencia y la rehabilitación.

La transición ha sido más compleja siendo que simultáneamente MOPAWI debe hacer ajustes frente a la transición de salida de uno de sus socios claves en el trabajo de desarrollo y conservación en la región, y al mismo tiempo inicia una etapa clave de operaciones en el acompañamiento de las comunidades al oeste de La Mosquitia, en el área del CBM<sup>7</sup>, para estabilizar las actividades de producción y estabilizar el avance de la frontera agrícola y de la deforestación hacia el interior de La Mosquitia.

**Escrito por Osvaldo Munguía**, Director Ejecutivo de MOPAWI (Mosquitia Pawisa Apiska – Agencia para el Desarrollo de La Mosquitia)

---

<sup>7</sup> CBM es el Corredor Biológico Mesoamericano, que cruza el istmo desde Panamá hasta el Sur de México. La porción hondureña del CBM está formado por las Reservas Biosfera del Río Plátano, Biosfera Tawahka Asangni, y Parque Nacional Patuca, abarcando un área de ca. 13 mil km<sup>2</sup>.

\*\*\*

## **noticias sobre *construcción de capacidad***

Bienvenidos a noticias sobre *construcción de capacidad* No. 16. En esta edición, Catalina Gómez de CABILICA resalta los retos enfrentados por organizaciones centroamericanas después del dramático impacto del Huracán *Mitch*. Mia Sorgenfrei proporciona una actualización del programa Praxis de INTRAC.

## **Reflexiones sobre la época Post *Mitch* y algunas implicaciones para las ONGs en Centroamérica**

Después de los conflictos armados de los años setenta y ochenta, las naciones Centroamericanas iniciaron un proceso de transición democrática. Los primeros avances de la transición se pudieron ver durante la década de los noventa, gracias a que los gobiernos de turno fueron apoyando la consolidación de sus instituciones y fomentando el respeto de los derechos humanos para alcanzar un nivel básico de gobernabilidad y estabilidad en la región. Durante esta época, se inició un debate en torno a la descentralización y a la participación ciudadana y las implicaciones que conllevan estas medidas para el desarrollo de la región.

Cuando las naciones Centroamericanas se encontraban avanzando progresivamente en sus diferentes ámbitos, el huracán *Mitch* arrasó la región en 1998, causando alrededor de 9,000 muertos en Honduras y Nicaragua y dejando daños directos equivalentes a US\$8,5 mil millones. El resto de las naciones Centroamericanas también fueron afectadas significativamente y la economía regional quedó gravemente afectada. Dicho suceso dejó en evidencia la vulnerabilidad de la zona atribuible principalmente a su ubicación geográfica, a las condiciones de pobreza de su población y sobretodo a la incapacidad de las instituciones para anticiparse y atender adecuadamente este tipo de desastres.

El apoyo de la comunidad donante no se hizo esperar. Durante los meses subsiguientes a la tragedia causada por *Mitch* se realizaron diferentes grupos consultivos de donantes, los cuales reunieron a las principales autoridades gubernamentales de la región y a representantes de agencias bilaterales y multilaterales. Dichas sesiones de diálogo sirvieron para canalizar recursos y orientar el proceso de reconstrucción de las zonas más afectadas de Centroamérica.

Sin embargo, el efecto de *Mitch* sirvió para abrir espacios de discusión no sólo enfocados a la reconstrucción sino a la transformación a largo plazo de las naciones afectadas. Fue así como durante los grupos consultivos y en las reuniones de seguimiento post *Mitch*, se empezaron a promover acciones concretas para el desarrollo sostenible a largo plazo de la región. Los debates sobre la descentralización y la participación ciudadana se retomaron y la comunidad donante incentivó incorporar formalmente a los gobiernos municipales y a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de desarrollo de la región.

El argumento central giró alrededor de algunas ventajas que tienen los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales locales para sumarse a los esfuerzos y

competencias del nivel nacional para propiciar el desarrollo. Entre estas ventajas se destaca el gran conocimiento que estas instituciones tienen de las situaciones locales, lo cual les permite determinar de manera más acertada las prioridades y estrategias de acuerdo a sus propias necesidades y realidades. Adicionalmente, se resaltó el enorme potencial de las instituciones locales para movilizar personas y recursos locales para un propósito colectivo (Mark Schneider, 1999). Una ventaja adicional de las organizaciones no gubernamentales era su capacidad potencial para servir de auditores y revisores de la gestión local.

Durante el proceso de reconstrucción y transformación post *Mitch*, se pudo observar como las ONGs más grandes y con mayor capacidad lograron convertirse en ejecutoras de proyectos. Las demás organizaciones enfrentaron dificultades para conseguir financiamiento para sus actividades. A su vez, dada la naturaleza tan amplia del desastre y del proceso de reconstrucción se vió cómo muchas ONGs locales diversificaron sus áreas de acción, con el fin de captar recursos de uno y otro donante, dependiendo de las áreas que apoyaba cada uno. Igualmente se pudo observar en algunas ONGs de la región la falta de experiencia en aspectos relacionados con el monitoreo de sus actividades y la rendición de cuentas.

Dentro de las principales oportunidades para fortalecer el creciente número de ONGs y redes consolidadas después de *Mitch*, se identificó la necesidad de apoyar a las ONGs en la definición y clarificación de su misión, objetivos y actividades, mediante la elaboración de su plan de acción. También, se identificó la necesidad de capacitarlas en planificación estratégica con el fin de mejorar su capacidad de captación de recursos y de hallar alternativas de financiamiento. Esto implicó adicionalmente la necesidad de trabajar con ciertos grupos para ampliar su conocimiento en cómo hacer propuestas sólidas y “atractivas” a la comunidad donante, resaltando prioritariamente las actividades de los proyectos y sus mecanismos de ejecución, seguimiento y rendición de cuentas.

Después de más de cinco años de los impactos del huracán *Mitch*, todavía es necesario seguir apoyando a las instituciones locales que están comprometidas con el desarrollo sostenible de su región. Las áreas de fortalecimiento son muy variadas y extensas, pero es importante encontrar mecanismos que fomenten la representatividad de estas organizaciones en espacios más amplios y que se incentive cada vez más la participación de aquellos grupos excluidos que necesitan hacerse oír por los canales democráticos a su alcance.

### **Escrito por Catalina Gómez**

CABILICA (IDB-DFID Capacity Building Fund for Local Institutions in Latin America). Correo electrónico: [CATALINAG@Contractual.IDB.org](mailto:CATALINAG@Contractual.IDB.org)

La visión expuesta se basa en algunas lecciones aprendidas del Fondo CABILICA, el cual es un fondo de fortalecimiento de instituciones locales en Centroamérica, creado en 1999 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con recursos del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). El objetivo del fondo es financiar pequeños proyectos para fortalecer instituciones locales, ya sean estas de gobierno, tales como alcaldías y municipalidades, e instituciones no gubernamentales, como asociaciones, grupos de beneficiarios y redes, con el fin de ampliar su participación dentro del ciclo de proyecto del BID. Esta nota refleja únicamente la visión de la autora y no expresa el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo ni del Departamento Internacional del Reino Unido.

Mayor información sobre experiencias del Huracán *Mitch* puede encontrarse en 'Construyendo Capacidad en Respuesta a Desastres' por Phil Gelman, en la Red *Aid Workers*:

<http://www.aidworkers.net/exchange/20040407.html>

o <http://www.aidworkers.net>

\*\*\*

## **Noticias sobre Praxis: Construcción de Capacidad para ONGs Humanitarias y de Desarrollo**

La necesidad de construcción de capacidad organizacional es evidente tanto para ONGs de desarrollo y humanitarias en el Norte como en el Sur. Praxis reconoce la importancia de ajustar los enfoques de desarrollo de capacidad al transferirlos de un contexto a otro, no sólo en relación con las variantes culturales en diferentes países, sino también con las diferencias entre culturas organizacionales. Por ejemplo, las presiones subyacentes en situaciones de emergencia pueden llevar a las organizaciones humanitarias a enfocarse en las competencias y en el desempeño técnico de los individuos como aspectos vitales para garantizar una distribución eficiente, al paso que las ONGs de desarrollo tienden a enfatizar las relaciones y el aprendizaje organizacionales, así como las estrategias e impactos de largo plazo. Esto necesariamente afectará sus formas organizacionales de operación y, en consecuencia, sus necesidades de construcción de capacidad.

### **Aprendizaje Organizacional**

El aprendizaje organizacional es un tema que actualmente suscita mucho interés en las ONGs a todo lo largo de Europa, sea que el énfasis se ponga en sistemas o en procesos. Este año, Praxis está realizando dos talleres de aprendizaje organizacional. Un seminario de aprendizaje organizacional ya se realizó el 30 de marzo de 2004, con participantes de ONGs británicas que contribuyeron en un proyecto de investigación de Praxis sobre tendencias de aprendizaje organizacional, emprendido por Bruce Britton. Iniciando en junio, Praxis realizará otro taller internacional sobre aprendizaje organizacional en Oxford, con el propósito de facilitar un espacio para intercambiar experiencias y explorar nuevos modelos y métodos de aprendizaje organizacional.

### **Enfoques Francófonos sobre Construcción de Capacidad**

Para septiembre de 2004 se está preparando un taller sobre enfoques francófonos relacionados con el desarrollo de capacidad. Será realizado conjuntamente por el Programa Praxis y la ONGD Coordination Sud, organización sombrilla francesa. La idea para este taller surgió cuando una investigación piloto adelantada por Praxis en Francia reveló un énfasis creciente en construcción de capacidad en las actividades de desarrollo emprendidas por ONGs francesas, e identificó la necesidad de intercambiar y diseminar conocimientos y experiencias sobre la construcción de capacidad en el mundo francófono. El idioma principal en este taller será el francés, y se espera que la ausencia de barreras lingüísticas permita a los participantes involucrarse en las discusiones y los debates sobre temas de construcción de capacidad a nivel internacional, los cuales hasta ahora estaban reservados sobre todo a organizaciones anglófonas.

## **Las Páginas Web de Praxis**

El *Directorio Praxis de Proveedores de Soporte para la Sociedad Civil* ahora puede consultarse en las páginas web de Praxis (dirigirse a [www.intrac.org](http://www.intrac.org) y teclear el 'Programa Praxis'). Su propósito es llenar un bache en el mapeo de las actividades de la sociedad civil, facilitando un listado de organizaciones mundiales que proveen soporte a las sociedades civiles, incluyendo servicios e investigación sobre construcción de capacidad. En las primeras cuatro Notas Praxis, que también se pueden ubicar en las páginas web de Praxis, el Dr. Terry Jackson discute las implicaciones de la teoría e investigación sobre gerencia intercultural para la construcción de capacidad en ONGs. Se refiere a dimensiones relacionadas con temas Praxis, tales como la transferibilidad de enfoques sobre construcción de capacidad y cómo evaluar el impacto. Con anterioridad a este trabajo realizado para Praxis, el Dr. Jackson adelantó un estudio de campo comprehensivo de los estilos de gerencia africanos en los sectores público y privado (ver *Management and Change in Africa: A Cross-cultural Perspective*, Routledge 2004; *Gerencia y Cambio en África: una Perspectiva Trans-cultural*, Routledge 2004), y se espera que una mayor investigación de campo permita comparaciones con los estilos de gerencia de ONGs africanas.

*Praxis busca integrar la investigación y la práctica en el campo de la construcción de capacidad organizacional. El Programa Praxis se basa en un ciclo continuo de investigación, acción y aprendizaje. Por tanto, bienvenimos sugerencias y contribuciones provenientes de practicantes en desarrollo de capacidad organizacional del mundo entero, así como organizaciones humanitarias y ONGs de desarrollo, como una ayuda para orientar nuestro trabajo y asegurar que respondamos a los retos enfrentados en el campo por los practicantes.*

### **Escrito por Mia Sorgenfrei**

Asistente de Programa, INTRAC. Email: [m.sorgenfrei@intrac.org](mailto:m.sorgenfrei@intrac.org)

*Fin de Noticias sobre Construcción de Capacidad*

\*\*\*\*

## **El Consorcio de ONGs Malawi: Lecciones Aprendidas**

Una crítica común a la acción humanitaria en emergencias es la falta de coordinación, particularmente cuando se involucran actores internacionales. El imperativo de respuestas rápidas a las crisis y los principios esenciales de preservar la vida, casi inevitablemente impiden procesos prolongados de planificación y coordinación entre el frecuentemente complejo calidoscopio de actores. El caso del Consorcio de ONGs Malawi representa un esfuerzo por superar algunas de estas tensiones por medio de una respuesta conjunta y coordinada a la crisis alimentaria de Malawi en 2002. El Consorcio ha comenzado a visualizarse como una forma exitosa de organizar la respuesta a las crisis alimentarias, vía la implementación de una operación mayor de ayuda. Este artículo resalta algunos de los factores que contribuyeron con dicho éxito, y también identifica los retos enfrentados y las lecciones aprendidas para el futuro.

El Consorcio de ONGs Malawi se conformó como reconocimiento de la escala de la crisis alimentaria enfrentada por el país y para aumentar la capacidad de responder adecuadamente. El Consorcio consistía esencialmente de doce ONGs que operaban como socios implementadores del Programa Mundial de Alimentación (World Food Programme) para adelantar el Programa Conjunto de Emergencia de Ayuda Alimentaria (Joint Emergency Food Aid Programm, JEFAP). Diez de las ONGs eran internacionales y dos locales. Una ONG fue elegida 'ONG líder', en vez de tener una secretaría separada. No obstante, el Consorcio no asumió un papel de administración financiera; más bien, cada ONG individual tenía su contrato de suministro de fondos con el Programa Mundial de Alimentación. Los distritos geográficos que debían cubrirse fueron entonces compartidos entre los miembros con una 'ONG líder' nombrada para cada distrito, la que a su vez trabajaba con otros actores en el distrito relevante (por ejemplo Distrito gubernamental, ONGs locales, iglesias, etc.).

En términos de desempeño, para octubre de 2003 el Programa Mundial de Alimentación había distribuido 240.000 toneladas de provisiones de emergencia a través del Consorcio, en un programa de ayuda cuidadosamente coordinado que se cree abarcó por lo menos a 3,4 millones personas. El Consorcio de ONGs garantizaba que en la mayoría de los casos las aldeas sólo recibieran ayuda alimentaria de una fuente, **evitando la duplicación**, mientras que también **aseguraba el cubrimiento** de las áreas más inaccesibles. Asimismo, significó mantener enfoques y patrones más consistentes; por ejemplo, se siguieron procedimientos comunes para toda la operación, incluyendo sistemas de focalización y distribución. El Consorcio fue capaz de aglutinar las ONGs y fortalecer su **diálogo** con otras agencias, estimulando una mayor colaboración. Los miembros del Consorcio sintieron que tuvieron una voz y poder mayores en las discusiones sobre políticas de los que habían tenido como agencias individuales.

Empero, dada la complejidad y naturaleza de largo plazo de la emergencia, el mandato del Consorcio fue bastante limitado: se concentró en conseguir tantos alimentos como fuera posible en una escala de tiempo corta. Otro obstáculo fue la exclusión de la mayoría de las ONGs locales y de otras redes locales de ONGs distintas al Consorcio. Esta no fue una decisión deliberada sino una consecuencia de cómo surgió el Consorcio. Más aún, el gobierno de Malawi no se involucró en el Consorcio. Aunque el Consorcio tuvo respaldo de niveles gubernamentales importantes en la práctica en su mayoría fue una iniciativa liderada por los donantes. Igualmente, las decisiones adoptadas por las agencias líderes del Consorcio frecuentemente soslayaron a las autoridades distritales y hubo algunos casos en que no se compartió información.

Una lección clave para el diseño de consorcios futuros es la necesidad de **construir capacidad local** en respuestas similares a emergencias, las cuales probablemente continuarán siendo respuestas de ONGs internacionales. La mayoría de las ONGs locales están focalizadas hacia el desarrollo y pocas tienen la capacidad de asumir labores de emergencia de gran escala; sin embargo, la construcción de capacidad de las ONGs locales constituye un aspecto clave de una estrategia para la preparación nacional contra emergencias. Los donantes y las ONGs internacionales deberían proponerse hacer de la construcción de capacidad una parte integral del trabajo de emergencia, y asignar más fondos para la construcción de capacidad de ONGs y redes de ONGs locales. Los fundamentos podrían construirse acometiendo una revisión de

la capacidad de las ONGs locales para contribuir en la implementación de cualesquiera programas futuros de emergencia. Más aún, las redes locales de ONGs deberían involucrarse en reuniones de consorcios para evitar la impresión de un ‘cartel’ internacional de ONGs dirigido principalmente por expatriados.

En la actual y crónica ‘crisis alimentaria’ sudafricana, permanece latente el peligro de que emerjan patrones de intervención del tipo “pare/comience”, basados en explosiones súbitas de distribución alimentaria que no proveen un respaldo adecuado para **condiciones de vida de largo plazo**. Un problema clave, tanto para el desarrollo como para las intervenciones de ayuda, es que el rendimiento de cuentas de actores claves se realiza por fuera del país en el que están trabajando. El Consorcio de ONGs Malawi fue importante porque exigió a los miembros rendir cuentas no sólo a los donantes sino también entre sí. Sin embargo, no exigió un rendimiento adecuado de cuentas a las autoridades gubernamentales locales. Lo que se necesita en el futuro es que los miembros de consorcios de ONGs se comprometan a fortalecer la capacidad de las agencias gubernamentales locales, asegurando así el patrón Sphere (Esfera) consistente en que ‘las bases de destrezas dentro de socios e instituciones locales son estimuladas y fortalecidas durante el proceso del programa de asistencia humanitario.’ (Proyecto Esfera 2000).

### **Escrito por Vicky Brehm**

Investigadora, INTRAC. Email: [v.brehm@intrac.org](mailto:v.brehm@intrac.org)

*Este artículo está basado en la Evaluación del ‘Modelo de Consorcio de ONGs Malawi’: Experiencias, Lecciones Aprendidas y Oportunidades Futuras por Hugh Goyder, Asociado de INTRAC, y Rick James, INTRAC. El informe fue presentado en un seminario de la red Integrated Planning Against Risk, IPAR (Planificación Integrada Contra Riesgos). Un informe del seminario estará disponible prontamente por parte de INTRAC (ponerse en contacto con [b.brubacher@intrac.org](mailto:b.brubacher@intrac.org)).*

### **Referencia**

Proyecto Esfera (2000) *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response* (Charter Humanitario y Patrones Mínimos en Respuestas a Desastres).

\*\*\*

### **ontrac**

ISSN 1476-1327

Editora: Vicky Brehm, Investigadora, INTRAC

Diseño: Sophie Johnson, Colophon

Impresión y Distribución: Document Despatch

Traducción: María Cristina García, Juan Pablo Arango

*ontrac* es el boletín de noticias de INTRAC (el International NGO Training and Research Centre –Centro Internacional para el Entrenamiento e Investigación sobre de ONGs) Se publica tres veces al año. Los contenidos del boletín de noticias pueden reproducirse y traducirse gratuitamente, siempre y cuando se reconozca la fuente. INTRAC desea agradecer a las siguientes organizaciones por sus contribuciones para la producción de *ontrac*: APSO, CAFOD, Christian Aid, Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Dinamarca, Norwegian Church Aid, Novib, Oxfam GB, the International Save the Children Alliance, Save the Children Noruega, Children Suecia, Save the Children Reino Unido y South Research.

Para subscribirse a *ontrac*, favor ponerse en contacto con Natasha Thurlow en INTRAC ([n.thurlow@intrac.org](mailto:n.thurlow@intrac.org)), indicando si desea recibirlo por email (inglés, chino, francés, portugués, ruso o español) o por correo (inglés y ruso únicamente).

INTRAC	Tel: +44 (0) 1865 201 851
PO Box 563	Fax: +44 (0) 1865 201 852
Oxford OX2 6RZ	Email: <a href="mailto:info@intrac.org">info@intrac.org</a>
Reino Unido:	Website: <a href="http://www.intrac.org">http://www.intrac.org</a>

INTRAC es una empresa de responsabilidad limitada con No. 2663796 y una fundacion sin animo de lucro (registered charity) No. 1016676.