

Las trampas de la ayuda humanitaria

Colectas en las iglesias, recogida de ropa y alimentos para mitigar el hambre en África, cuentas corrientes en los bancos para ayudar a El Salvador y a India. Las imágenes en la televisión conmueven a los españoles, que cada vez demostramos más solidaridad con los problemas de los países en desarrollo. Una respuesta inmediata y generosa, a pesar de que en la mente de todos siempre queda la duda de qué pasará, de si la ayuda llegará a la persona que lo necesita.

La corrupción en las operaciones de ayuda, sobre todo en situaciones de emergencia, es un problema del que pocas veces hablan los trabajadores de este sector para evitar la desconfianza de los donantes. Los trabajadores de agencias estatales y de ONG realizan su labor con la presión de demostrar en España la transparencia de su organización y de evitar la corrupción o simplemente la desorganización de los países a quienes tienen que ayudar.

El desvío de los fondos puede arrancar de la propia ONG internacional, aunque lo más corriente es que parte de las donaciones se pierdan una vez llegan al país receptor, que a menudo se halla en una situación límite por un desastre natural, una guerra o simplemente el hambre, y carece de una estructura administrativa transparente. Georg Cremer, responsable de la ayuda de emergencia de Cáritas Internacional en Asia, escribió en diciembre de 1999 un análisis contando cómo se desvía la ayuda: los productos pueden comprarse a precios excesivos y lo que sobra del dinero se lo queda la ONG; las organizaciones o los gobiernos pueden aceptar bienes de una calidad inferior a lo que se había establecido en un contrato; los productos que recibe un gobierno o una ONG local del país receptor pueden venderse a traficantes.

Otra manera de desviar los fondos es usar el dinero destinado a la ayuda de emergencia para otras cosas, como hacer una inversión intermedia para sacar provecho (a veces simplemente beneficiándose de la galopante inflación de algunos de estos países para ganar dinero en el cambio del dólar a la moneda nacional). Cuando el gobierno construyó casas para los damnificados por inundaciones en el Golfo de Bengala, escatimaron tanto cemento, según Cremer, que las casas comenzaron a deteriorarse en uno o dos años. Pronto fueron demasiado peligrosas para habitarlas y acabaron utilizándolas como establos.

"Impuestos extraoficiales"

"Los trabajadores de la ayuda internacional no pueden cambiar las condiciones en las que tienen que trabajar. Lo único que pueden hacer es organizar sus estructuras de funcionamiento de manera que el desvío de fondos sea más difícil", dice Cremer. Cuando la corrupción se produce en la ONG, por pequeña y desconocida que sea, las primeras perjudicadas son el resto de las ONG porque notan cómo se reducen las donaciones. Por eso las ONG españolas en los últimos años han desarrollado mecanismos muy estrictos para que la gente sepa adónde va el dinero: auditorías, evaluaciones, informes y cartas a los donantes y socios... "Son países muy desestructurados y hay que estar alerta para que todo se haga con transparencia", asegura Antoni Bruel, coordinador general de Cruz Roja Española. La Agencia Española de Cooperación con Iberoamérica, que

depende del Ministerio de Asuntos Exteriores, tiene un registro voluntario de ONG que se dedican al desarrollo y sólo da fondos a las que están allí registradas porque responden a unos criterios de transparencia.

La ayuda gubernamental trabaja directamente con los gobiernos de los países afectados y en ocasiones se encuentra con una burocracia excesiva y con intrincados sistemas de licencias y permisos. "Esto facilita una fuente ilegal de ingresos para los funcionarios, ya que las licencias pueden conseguirse con sobornos -explica Cremer-. La lentitud con que muchas veces funciona la burocracia es la base de lo que eufemísticamente se llama *dinero de aceleración*". A veces, los *impuestos extraoficiales* son inevitables, por ejemplo, para poder pasar el control de aduanas con celeridad y que la ayuda llegue a tiempo. "Los pagos en un control de carretera en ocasiones pueden asegurar que el reparto de ayuda humanitaria llegue a tiempo -escribe Cremer-. El soborno puede ser necesario para que funcione un programa de ayuda".

De todas maneras, advierte Cremer, no se puede generalizar y depende mucho del país en cuestión: "En algunas de las conocidas cleptocracias africanas, prácticamente toda la ayuda de emergencia que se realiza bajo la supervisión del Estado es ineficaz. Sin embargo, en otros países en desarrollo el gobierno puede ser de mucha ayuda para las organizaciones de ayuda humanitaria". Es el caso de El Salvador, un país constantemente azotado por desastres naturales y que automáticamente convoca un Comité de Emergencia Nacional que coordina los esfuerzos internacionales.

"En esto de la ayuda hay muchos prejuicios -dice Jesús Gracia Aldaz, secretario general de la Agencia Española de Cooperación con Iberoamérica-. unos dicen que llega más la ayuda no gubernamental, otros que la del gobierno. La realidad es que cuando se produce una catástrofe en cualquier país, pero sobre todo en un país en desarrollo, la situación disloca toda organización, en Centroamérica y en cualquier lugar". Añade que el gobierno que ayuda debe respetar las instituciones locales porque "el objetivo es fortalecer la capacidad de prevención del país, porque los responsables son ellos".

Contacto directo

En cualquier caso, y para evitar que toda la ayuda se canalice a través del gobierno, cada vez se trabaja más a través de ONG locales. Están en contacto directo con la población y puede saltarse una burocracia corrupta. Pero no todas las ONG locales responden a los criterios de transparencia. Un consultor especializado en Uganda estima que de las aproximadamente mil ONG que operan en el país, la mayoría intenta aprovechar para otros negocios la exención del impuesto aduanero. Cremer asegura que "cuando el Banco Mundial decidió realizar más ayuda humanitaria a través de ONG en el cleptocrático Zaire, se fundaron inmediatamente varias ONG por personas de la administración gubernamental".

Para evitar caer en esas trampas, es importante que las ONG locales compitan por recibir los fondos internacionales y por establecer colaboraciones con otras organizaciones internacionales. Y las internacionales deben tener personal cualificado en permanente comunicación con los socios en

los países receptores. Para Mario Lima, responsable de la ONG estadounidense Care para América Latina, es fundamental conocer gente en las comunidades: "Mi experiencia me dice que, cuando ya hay programas de una ONG en el país receptor, hay más seguridad en las organizaciones". Cruz Roja no trabaja nunca con personal que no pertenezca a su organización, pero es una entidad lo suficientemente grande como para tener una rama en cada país. En el caso de los programas para El Salvador, se coordina con el personal de Cruz Roja El Salvador y realizan un control de sus operaciones para informar tanto a la Federación Internacional de Cruz Roja como a sus socios y donantes.

Los cooperantes no sólo se enfrentan a la desconfianza de los medios de comunicación que desde sus países se acercan a la zona del desastres para ver cómo se reparte la ayuda sino a veces también a la de las propias víctimas. El reparto tiene que ser equitativo para no herir susceptibilidades. Cáritas, por ejemplo, lo hace recurriendo a instituciones locales como la iglesia, que organizan un acto público para repartir productos. Normalmente la ayuda de emergencia, la primera que llega cuando se produce una catástrofe, se reparte a través de un censo que hacen las autoridades de cada población. Pero si esas autoridades no se ponen de acuerdo -por ejemplo, el alcalde y el cura de la localidad-, como sucedió en algún caso en El Salvador, el personal de Cruz Roja sienta a las partes para que se pongan de acuerdo o elaboran su propio censo. "Si la primera distribución es un desmadre, todo lo demás es un desmadre, y nosotros tenemos que seguir trabajando allí seis meses", explica Antoni Briel.

Baremos de vulnerabilidad

Después de la fase de emergencia llegan la de rehabilitación y la de desarrollo, que son a medio o largo plazo, y para eso ya la Cruz Roja aplica sus propios baremos de vulnerabilidad para ver quién necesita más ayuda. "Es tal la situación, que no se puede ayudar a todo el mundo -dice Briel-. Si una persona tiene una casa que se puede reconstruir, le damos ladrillos; al que ha perdido todo le hacemos otra casa. Probablemente la casa nueva será mejor que la que tenía antes, pero no podemos dar una casa nueva a todo el mundo". Cruz Roja tiene en marcha un proyecto para construir 4.000 casas en Nicaragua. Este año entregarán más de la mitad. Respetan las costumbres de los nicaragüenses, que utilizan cocinas de leña fuera de la casa para que no quede dentro el humo. "Todo esto hay que saberlo porque, si no, no las usan", dice Briel. Además, las casas se dan en título de propiedad sin la posibilidad de venderlas en un plazo de entre diez y quince años para que no se especule. Preferiblemente, la propiedad se da a las mujeres, porque es menos frecuente que acaban vendiendo su casa.

Para tomar todas estas precauciones es necesario tener un alto grado de profesionalización y conocer el terreno. Así, para que la ayuda sea efectiva, la situación ideal es el equilibrio de la ayuda gubernamental y la no gubernamental, como sucedió en la ayuda española a El Salvador. En toda situación de catástrofe hay una primera fase de rescate, intentar localizar supervivientes y atender a los damnificados. Para esta fase es imprescindible tener una capacidad de reacción inmediata, más al alcance del gobierno que de las ONG, que dependen de campañas de donaciones. España logró

tener en vuelo un avión de las Fuerzas Aéreas Españolas con 82 personas en menos de 18 horas después de que se produjera el terremoto en El Salvador. El Ministerio de Defensa puso el avión y la Dirección General de Protección Civil coordinó a los bomberos y los equipos de rescate. A continuación, con fondos de la Agencia de Cooperación, se envían medicamentos esenciales, tiendas de campaña, mantas y alimentos básicos. Gracia Aldaz subió al primer avión que envió España a El Salvador al día siguiente del terremoto. "Lo primero que hicimos fue reunirnos en la embajada con todos los cooperantes: ONG que ya están allí establecidas; religiosos, que siempre hay muchos españoles y tienen mucho contacto con la sociedad; personal de cooperación español y policía, porque ya teníamos un programa en marcha de apoyo a la seguridad, y nos pusieron protección a los convoyes de ayuda", porque en estas situaciones es normal que haya robo y pillaje. Entre todos hicieron una lista de necesidades y de personas que podían ayudar. "No se trata de protagonismos sino de ser eficientes", insiste Gracia Aldaz.

"Después de ese primer momento de emergencia, las ONG (españolas) empiezan a recibir fondos de sus centrales y a hacer una labor muy necesaria y muy importante", dice Gracia Aldaz. El verdadero problema para El Salvador viene ahora porque con el terremoto el país ha retrocedido varios años y le será difícil recuperar su economía. Las cámaras de televisión se han marchado porque ya no hay imágenes impresionantes; las campañas para recaudar fondos pasan a un segundo plano, pero es cuando los cooperantes españoles comienzan a trabajar con los salvadoreños para reconstruir su futuro.