

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Departamento de Antropología Social y
Pensamiento filosófico Español**



TESIS DOCTORAL

**TRANSFORMACIONES Y PERMANENCIAS
DEL DESARROLLO EN EL CAMBIO DE SIGLO: EL
DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN CRUZ ROJA
TRAS EL HURACÁN MITCH**

Olga I. Mancha Cáceres

Director: Juan Carlos Gimeno Martín

Madrid, 2016

2016

Transformaciones y permanencias del desarrollo en el cambio de siglo: Desarrollo de la Capacidad en Cruz Roja tras el huracán Mitch
OLGA I. MANCHA CÁCERES

TESIS DOCTORAL





Universidad Autónoma de Madrid
Facultad de Filosofía y Letras
Departamento de Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español

TRANSFORMACIONES Y PERMANENCIAS DEL DESARROLLO EN EL CAMBIO DE SIGLO: EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN CRUZ ROJA TRAS EL HURACÁN MITCH

Memoria presentada para optar al grado de
Doctora en Antropología Social
por

OLGA INMACULADA MANCHA CÁCERES

Dirigida por

JUAN CARLOS GIMENO MARTÍN

MADRID

Noviembre 2016

Foto de portada: Calle de la Cruz, Valle de Ángeles, Honduras
© Olga I. Mancha Cáceres

Esta investigación ha sido posible gracias a una Beca de Formación de Personal Investigador de la Comunidad de Madrid disfrutada entre 2002 y 2006. Asimismo, ha contado con el apoyo de las Ayudas para Estancias Breves de Investigación en Universidades y Centros Extranjeros de la Comunidad de Madrid, disfrutadas en 2002 (Universidad Nacional Autónoma de El Salvador, San Salvador, El Salvador, julio-septiembre); 2004 (Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa, Honduras, julio-septiembre) y 2005 (DIES, Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, CUNOC e Instituto Chi Pixab, Quetzaltenango, Guatemala, junio-julio).

A María, mi madre, y Ángel, mi padre, a quienes he procurado imitar en su constante afán de superación y trabajo animoso

A Manuel, mi amor, compañero, amigo. A mi hijo Manuel y a mi hija Nur, por el tiempo que les he robado y su apoyo en el último tramo del camino

A mi hermano y hermanas, Miguel, M.^a Antonia, M.^a Ángeles y Mayte, por su generosidad y amor

AGRADECIMIENTOS

Es curioso esto de las tesis. Dicen que los "agradecimientos", junto con el resumen es lo último que se escribe. Pues a mí no me ha pasado eso. No había empezado a pensar en la estructura del índice, ni en muchas otras cuestiones de enjundia y ya tenía un "agradecimientos.doc". Y eso que a mí lo de "dar las gracias" siempre me ha generado confusión. En mi familia de origen no se dan las gracias: simplemente haces algo por alguien, ese alguien te devuelve el gesto haciendo algo por ti cuando toque, y ya. No darlas, ni recibirlas, no se interpreta como mala educación. Pronto observé cómo en las casas amigas la gente decía "gracias" y pensé que, de alguna forma, lo de la mía era una costumbre extraña. La antropología me ayudó a entender, años más tarde, por qué mi tita Cándida un día me increpó un tanto molesta: "¡niña, a mí no me des las gracias!"... Entendí que, en mi contexto cultural de origen en el ámbito de la familia y los más próximos, las palabras sobran en el acto de dar y recibir, que es algo así como una corriente circular que no debe ser interrumpida por algo tan prosaico como un "gracias" (esto dicho con soniquete). Vamos, que las "gracias" de palabra no son las "buenas". Están las gracias de "ahí te dejo la palabrita y hasta siempre" y las "gracias" de obligación y compromiso con el otro, de comunión con la necesidad del otro. Estas no se pronuncian. Pero el sentido de la reciprocidad en mi pueblo, en la Extremadura rural, supongo que es asunto de otra tesis. En fin, lo que quiero decir con todo esto es, más o menos, que ningún agradecimiento de los que aquí recojo expresa lo que realmente siento y la enorme deuda contraída con tantas personas, tanto tiempo, a cuenta de esta tesis. Cortázar lo dijo mejor: "Las palabras nunca alcanzan cuando lo que hay que decir desborda el alma".

Agradecer a mi director, Juan Carlos Gimeno, su paciencia en este tiempo de altibajos, pero sobre todo, por enseñarme a cultivar, indicarme las dosis adecuadas de abono y prestarme la cesta para recoger el fruto. Un día tenemos que hablar de frutas climatéricas y frutas de las que maduran en el árbol.

A las Sociedades de Cruz Roja de España, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que permitieron y facilitaron la realización de este trabajo, muy especialmente a Pedro García Dévora y su equipo de la Unidad Centroamérica y Caribe

por su acogida y por facilitarme la estancia en las cuatro Delegaciones-País en Centroamérica.

Mi trabajo está en deuda con muchos profesionales de la cooperación en El Salvador. Montserrat Hurtado, Eneko, Luisa, Mayte, Pilar, Luis, y con todas aquellas personas que me recibieron, acogieron y acompañaron en mi primera vez en el campo: la gente de Cruz Roja en San Miguel: Osvaldo Nolasco y su equipo: Khenya, Alfonso, Roxana, Pedro, Regina, William, Geno y Carmen. ¡Cuánto aprendí a vuestro lado! A todas y cada una de los y las cooperantes de las oficinas y proyectos de Cruz Roja en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Muy especialmente por su amistad a Juan Pablo y Carmen en Guatemala, Ramón y su equipo en Honduras, Javier, David y Alejandra en El Salvador y María en Nicaragua. Y a todas las personas de las comunidades que dejaron sus quehaceres para hablar conmigo durante horas, con la esperanza de que, de alguna manera, mi trabajo pueda corresponder al suyo. Gracias de corazón.

Esta tesis es el fruto de un esfuerzo familiar colectivo, en el que mis hermanas y mi pareja han sido pilares centrales. Gracias, hermanas, M^a Antonia, M^a Ángeles y Mayte, por vuestro amor y vuestro tiempo cuidando a los peques. Manuel, gracias compañero, por tu generosidad, por entender mis deseos y ayudarme a llegar a la meta. Gracias, Nur y Manu, por acompañarme y animarme este viaje (*“Mami, tu acaba esta tarde la tesis que ya me pongo yo la merienda y luego montamos en bici”; “¿Las tesis... cuánto tiempo dura hacerlas...?”*). Sin tod@s vosotr@s no habría podido ser.

A mis hermanas por elección: Cristina Álvarez Rogero y Ana Delso Atalaya, generosas, inteligentes, divertidas. Vuestras críticas y manera de ayudar a la reflexión han sido irremplazables. Sigo vuestros pasos. A Gema Antón, amiga incondicional, y a Carlos, tan generoso, por quererme tanto.

A mis amigos y amigas al final del trayecto, por las conversaciones y el intercambio, las discusiones y el contraste, hablemos de subversión, tomates, bitcoins o cine: Javier, Mariví, Simón, Carol y Pablo. A Bartolomé por ayudarme a estar donde estoy.

A mis amig@s y compañer@s de la Universidad Autónoma de Madrid, ahora en la Complutense: José Ignacio Pichardo Galán, inteligente, infatigable, generoso, optimista, ejemplo y referente. Nunca te olvidaste de mí, me lanzaste el salvavidas. A Maribel Blázquez Rodríguez: siempre sabes cuál es la mejor ayuda que se debe dar según el momento. A Almudena Cortés Maisonave, por tus aportaciones intelectuales y personales, tu crítica constructiva, amistad y cercanía.

A José María Muñoz, por tu inquebrantable confianza en mis capacidades, tu ayuda con mi inglés y por cargar con los libros que te pido, estés en el lugar del planeta en el que estés. Tu compañía y conversación son siempre añoradas.

A Ana y Viky: gracias, chicas, por los desayunos juntas, los ánimos y el cariño. Al Grupo “DYC” del Dpto. de Antropología Social y a los intercambios que en su seno se propiciaron, siempre útiles.

Un agradecimiento muy especial a Maite Marqués, por su apoyo en la elaboración de la cartografía y los gráficos, y a Marta García Gutiérrez, por su ayuda inestimable en la revisión del texto.

Y, por último, a la profesora Consuelo del Canto Fresno, por abrirme la puerta del grupo de investigación GECOMED y por sus sabios consejos y orientaciones. Y a Susana Ramírez García, Pepita Grilla personal, ejemplo y acicate constante en este viaje de investigar, aprender y comprender para ser, escalando por la espalda de gigantes, para llegar al sitio desde dónde tener la mejor vista.

Madrid, 7 de noviembre de 2016,
Nur cumple ocho años.

INDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN	1
NOTAS A LA EDICIÓN: SOBRE LENGUAJE INCLUSIVO Y OTROS RECURSOS	3
INTRODUCCIÓN	5
1. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	5
2. OBJETIVOS, PREGUNTAS E HIPÓTESIS DE TRABAJO	7
3. ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO	15
4. DELIMITANDO EL CAMPO: ONGD, CRUZ ROJA Y PROYECTOS DE DESARROLLO DE LA CAPACIDAD 20	
5. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	35
6. DIFICULTADES Y LIMITACIONES EN LA REALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	47
7. ORGANIZACIÓN DEL DOCUMENTO	50
8. CONCLUSIONES	53
PRIMERA PARTE - DESARROLLO, DESASTRES Y DESARROLLO DE LA CAPACIDAD	57
CAPÍTULO 1 – REZANDO A “LOS DIOSES ANTIGUOS Y NUEVOS”: EL DESARROLLO COMO CREENCIA EN PERMANENTE REVISIÓN.	59
1.1 INTRODUCCIÓN	59
1.2 EL DESARROLLO: PRINCIPALES ETAPAS ENTRE 1945 Y 2000.	61
1.3 ESCUELAS DEL DESARROLLO Y CAMBIOS EN EL BANCO MUNDIAL Y EL PNUD	67
1.3.1 <i>El Banco Mundial y su “transformación” en un “banco de conocimientos”</i>	76
1.3.2 <i>El Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)</i>	79
1.4 PERSPECTIVAS INSTRUMENTAL, PRAGMÁTICA Y CRÍTICA DEL DESARROLLO.	81
1.4.1 <i>La aproximación instrumental</i>	81
1.4.2 <i>La aproximación crítica del desarrollo</i>	83
1.4.3 <i>La aproximación pragmática</i>	86
1.5 TECNÓCRATAS VS. GENTE: EL DEBATE SACHS-EASTERLY SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LA AYUDA .	87
1.6 EL ENFOQUE DE CAPACIDADES (EC)	91
1.6.1 <i>Crítica y ampliación del Enfoque de Capacidades: el concepto de Desarrollo Humano Local (DHL)</i> 93	
CAPÍTULO 2 – VULNERABILIDAD, DESASTRES E INTERVENCIONES DE DESARROLLO. ANÁLISIS DESDE LA ANTROPOLOGÍA.	97
2.1 DESASTRES Y DESARROLLO SOSTENIBLE	98
2.2 EL USO POLÍTICO DE LOS DESASTRES	99
2.3 EL “EFECTO CNN”	101
2.4 LA VINCULACIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LA GESTIÓN DE DESASTRES.....	103
2.5 ANTROPOLOGÍA DE DESASTRES Y AYUDA HUMANITARIA: EL ENFOQUE DE LA ECONOMÍA POLÍTICA Y LA CRÍTICA POSTMODERNA	104
2.5.1 <i>La economía política de la vulnerabilidad.</i>	107
2.5.2 <i>La crítica del posdesarrollo.</i>	108
CAPÍTULO 3 - DESARROLLO DE LA CAPACIDAD: NATURALEZA, ACTORES, PRÁCTICA	111
3.1 INTRODUCCIÓN	111
3.2 EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN PERSPECTIVA.....	113
3.2.1 <i>Discursos hegemónicos y alternativos del desarrollo de la capacidad</i>	117
3.2.2 <i>Los actores del DC: viejos, nuevos y ambivalentes</i>	120
3.2.3 <i>Genealogía del término y delimitación de un nuevo campo del desarrollo</i>	123
3.3 EL CONCEPTO DE CAPACIDAD	127
3.3.1 <i>Enfoques del DC</i>	129

3.4	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL U ORGANIZACIONAL	131
3.4.1	<i>Definición y alcance del FI</i>	131
3.4.2	<i>El Fortalecimiento Institucional en el desarrollo</i>	137
3.4.3	<i>Las ONG como organizaciones que aprenden</i>	138
3.5	EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN LA PRÁCTICA.....	142
SEGUNDA PARTE. ENTRE LO MACRO Y LO MICRO: LA ANTROPOLOGÍA EN LA ARTICULACIÓN DE LOS MUNDOS DEL DESARROLLO.....		147
CAPÍTULO 4 – ANTROPOLOGÍA Y ORGANIZACIONES E INTERVENCIONES DE DESARROLLO.....		149
4.1	MIRANDO HACIA ARRIBA: EL TRABAJO EN DESARROLLO COMO CAMPO DE CONFRONTACIÓN DE LÓGICAS CULTURALES.....	150
4.2	REFLEJADOS EN UN ESPEJO: EL ENCUENTRO ENTRE ANTROPOLOGÍA "PARA EL DESARROLLO" Y ANTROPOLOGÍA "DEL DESARROLLO".....	151
4.2.1	<i>Antropología y desarrollo en España: breve revisión bibliográfica</i>	153
4.3	MIRANDO HACIA ABAJO: SUPERANDO DICOTOMÍAS O DE CÓMO TRASLADAR EL CONOCIMIENTO A LA ACCIÓN.....	157
CAPÍTULO 5 – ANTROPOLOGÍA, MEDIADORES Y VERNACULIZACIÓN EN EL DESARROLLO.....		161
5.1	INTRODUCCIÓN	161
5.2	INTERMEDIARIOS Y TRADUCTORES.....	162
5.3	VERNACULIZACIÓN EN EL DESARROLLO.....	163
CAPÍTULO 6- UNA ETNOGRAFÍA DEL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN LA CRUZ ROJA.....		167
6.1	INTRODUCCIÓN.....	167
6.2	ETNOGRAFIANDO A CRUZ ROJA: UNIDADES DE ANÁLISIS MULTISITUADAS, INTERMEDIARIOS Y CASOS.	169
6.2.1	<i>Lugares y roles</i>	170
6.2.2	<i>Intermediarios o brókers en Cruz Roja</i>	172
6.2.3	<i>Casos</i>	173
6.2.4	<i>En el campo, "bregando con la intuición, la reflexión y la empatía"</i>	176
TERCERA PARTE - CONTEXTOS Y ETNOGRAFÍAS.....		179
CAPÍTULO 7 – LAS CRUCES ROJAS ESPAÑOLA Y CENTROAMERICANAS Y EL MITCH.		181
7.1	LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRUZ ROJA: CONTEXTOS HISTÓRICOS Y MODELOS ORGANIZATIVOS.	181
7.1.1	<i>La Cruz Roja: el Movimiento, las Sociedades nacionales de Cruz Roja y la Federación Internacional</i>	181
7.1.1.1	Características comunes y peculiaridades en las SN de CR y MLR	182
7.1.1.2	Tipologías de SN de CR y MLR	184
7.1.1.3	El modelo ideal: la sociedad nacional "sólida"	185
7.1.1.4	El modelo de trabajo de la FICR: sociedades nacionales operantes (SNO) y sociedades nacionales participantes (SNP).....	186
7.1.2	<i>Breve historia de las Cruces Rojas estudiadas</i>	187
7.1.2.1	Cruz Roja Española.....	187
7.1.2.2	Cruz Roja Guatemalteca	192
7.1.2.3	Cruz Roja Hondureña	194
7.1.2.4	Cruz Roja Nicaragüense.....	196
7.1.2.5	Cruz Roja Salvadoreña.....	198
7.2	EL MITCH Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS SOCIEDADES NACIONALES CENTROAMERICANAS ...	199
7.2.1	<i>Contexto socio-histórico centroamericano a la llegada del Mitch y su impacto por países.</i> 199	
7.2.1.1	Trayectorias históricas y problemáticas comunes de las cruces rojas centroamericanas.....	199
7.2.1.2	El Impacto del Mitch.	203
7.2.2	<i>La acción de la Federación Internacional de Cruz Roja en el Mitch: desaciertos y aprendizajes</i>	208
7.2.3	<i>El apoyo de CRE a las SNC tras el Mitch: los Planes Especiales Mitch (PEM) y Terremotos El Salvador (PETES)</i>	211

CAPÍTULO 8 – DISCURSOS Y PRÁCTICAS DE DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN CRUZ ROJA.	221
8.1 INTRODUCCIÓN	221
8.2 DISCURSOS	223
8.2.1 <i>El principio de Unidad: haciendo “marca” Cruz Roja</i>	225
8.2.2 <i>“Esos proyectos no los vas a poder ver...”</i>	232
8.2.3 <i>“Ahora ya creemos”</i>	234
8.2.4 <i>“Nos miramos diferentes”</i>	236
8.2.5 <i>“Tenemos en mente el criterio de salida”</i>	240
8.2.6 <i>El dilema de desarrollar las capacidades del personal de CR</i>	241
8.2.7 <i>Desarrollo de la Capacidad comunitaria y reducción de vulnerabilidades</i>	243
8.3 PRÁCTICAS.....	251
8.3.1 <i>Un acto comunicativo de resultados de un proyecto (Puerto Barrios, Guatemala)</i>	252
8.3.2 <i>Reunión para el sorteo de viviendas de Ciudad España (Tegucigalpa, Honduras)</i>	260
8.3.3 <i>“No saldremos adelante sólo con la ayuda de ustedes: necesitamos la de Dios” (Los Pajaritos, Laguna de Olomega, El Salvador)</i>	265
8.3.4 <i>Una reunión del Equipo de Coordinación Cruz Roja Española-sociedad nacional operante.</i> 277	
8.3.5 <i>Una visita a la comunidad de El Viejo (Chinandega, Nicaragua)</i>	279
8.3.6 <i>“Mejoremos las costumbres sin cambiar la tradición” (una comunidad q’eqchí, Izabal, Guatemala)</i>	285
CAPÍTULO 9 - CONCLUSIONES	291
BIBLIOGRAFÍA	307
GLOSARIO	333
ANEXOS	341
ANEXO 1: PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: LA CRUZ ROJA COMO “ORGANIZACIÓN QUE APRENDE”	343
ANEXO 2: LISTADO DE PERSONAS INFORMANTES CLAVE E INFORMANTES GENERALES.....	349
ANEXO 3 UNIDADES DE ANÁLISIS.....	353
ANEXO 4 DOCUMENTACIÓN E INFORMES CONSULTADOS	355
ANEXO 5: LISTADO DE PROYECTOS SELECCIONADOS	358
ANEXO 6: CALENDARIO DE TRABAJO DE CAMPO EN CENTROAMÉRICA 2004	359
ANEXO 7: INFORMACIÓN PARA PERSONAS ENTREVISTADAS	363

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. FASES DE UN ANÁLISIS CUALITATIVO.....	38
FIGURA 2. ETAPAS DE APRENDIZAJE DE UNA ORGANIZACIÓN SEGÚN KOLB (1984).	40
FIGURA 3. NIVELES DE CAPACIDAD.	129
FIGURA 4: TIPOS DE CAPACIDAD ORGANIZATIVA.	134
FIGURA 5. MARCO DE MCKINSEY PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL.....	135
FIGURA 6. PRINCIPALES TEMÁTICAS DE LAS TESIS DOCTORALES SOBRE “DESARROLLO Y ONG” EN ESPAÑA (2000-2016) .	156
FIGURA 7. "CR COMO UNA ORGANIZACIÓN DE APRENDIZAJE"	191
FIGURA 8. TRAYECTORIA SEGUIDA POR EL HURACÁN MITCH SOBRE CENTROAMÉRICA	204
FIGURA 9. NIVELES DE ORGANIZACIÓN EN LA LAGUNA DE OMEGA.	271

ÍNDICE DE IMÁGENES

IMAGEN 1. EL HURACÁN MITCH EL 26 DE OCTUBRE DE 1998	204
IMAGEN 2. LOCALIZACIÓN DE JIMERITOS, DPTO. DE IZABAL (GUATEMALA)	237
IMAGEN 3. FOTO AÉREA DE DETALLE DE JIMERITOS.	238
IMAGEN 4. VISTA DE JIMERITOS (GUATEMALA)	238
IMAGEN 5. VISTA DE JIMERITOS	239
IMAGEN 6. CAPACITACIÓN DE VOLUNTARIOS EN PUERTO BARRIOS (GUATEMALA).....	243
IMAGEN 7. LOCALIZACIÓN DE MAQUIGÜE, PLANO Y VISTA DE SATÉLITE DE SU COMPLEJO LAGUNAR.	246
IMAGEN 8. LAGUNA MAQUIGÜE.	247
IMAGEN 9. CARTEL PROYECTO "MEJORA DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE EN LA COMUNIDAD MAQUIGÜE, LA UNIÓN, EL SALVADOR.	247
IMAGEN 10. MIEMBROS DE LA ADESCO FIRMANDO LA MODIFICACIÓN DE LAS ACTAS DE LA COMUNIDAD	248
IMAGEN 11. LETRINA ABONERA EN MAQUIGÜE.....	249
IMAGEN 12. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN PAVIMENTO DE CEMENTO EN UNA CASA	249
IMAGEN 13. SIMULACRO DE EVACUACIÓN A CARGO DE LAS BRIGADAS COMUNITARIAS DE PRIMERA RESPUESTA DE SAN VICENTE.	250
IMAGEN 14. ASISTENTES AL SIMULACRO DE EVACUACIÓN.....	250
IMAGEN 15. REUNIÓN INFORMATIVA PARA PRÓXIMOS/AS VECINOS/AS DE CIUDAD ESPAÑA	261
IMAGEN 16. REUNIÓN INFORMATIVA PARA PRÓXIMOS/AS VECINOS/AS DE CIUDAD ESPAÑA	263
IMAGEN 17. CULTIVO DE MARAÑÓN, LOS PAJARITOS, SAN MIGUEL, EL SALVADOR	267
IMAGEN 18. COBERTURA DEL LIRIO DE AGUA EN LA LAGUNA DE OLOMEGA EN 2006.....	268
IMAGEN 19. LA LAGUNA DE OLOMEGA EN LA ACTUALIDAD.....	268
IMAGEN 20. LA LAGUNA DE OLOMEGA CON EL VOLCÁN CHAPARRASTIQUE O DE SAN MIGUEL AL FONDO.	269
IMAGEN 21. LAS ISLAS DE OLOMEGÓN Y OLOMEGUITA VISTAS DESDE LOS PAJARITOS.....	272
IMAGEN 22. CARTELES DE CRE Y CRS DE PROYECTOS FINANCIADOS EN LOS PAJARITOS	272
IMAGEN 23. URBANIZACIÓN "EL VIEJO", CHINANDEGA, NICARAGUA	281
IMAGEN 24. PARTICIPANTES EN LA VISITA A LA COMUNIDAD DE EL VIEJO (CHINANDEGA, NICARAGUA)	281
IMAGEN 25. SILO O TROJA DE MADERA TRADICIONAL MAYA.....	287
IMAGEN 26. ALMACENAMIENTO DE LAS MAZORCAS DE MAÍZ EN UN SILO DE MADERA	288
IMAGEN 27. PROCESO DE FABRICACIÓN DE SILOS METÁLICOS	289
IMAGEN 28. MIEMBROS DE LA COMUNIDAD REALIZANDO UNA DEMOSTRACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE LLENADO DEL SILO Y EXPLICANDO SUS VENTAJAS PARA UN DOCUMENTAL	289
IMAGEN 29. ARTESANO FABRICANTE Y PROMOTORA DEL EMPLEO DEL SILO METÁLICO CON SU FAMILIA.....	290

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. CARACTERIZACIÓN DE LAS SIETE ESCUELAS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL DESARROLLO. ADAPTADA DE HIDALGO (2010).....	70
TABLA 2. PREMISAS DE LOS PARADIGMAS CONVENCIONAL Y ALTERNATIVO DEL DESARROLLO	80
TABLA 3. PRINCIPIOS DEL ENFOQUE DE CAPACIDADES DE AMARTYA SEN.....	93
TABLA 4. CONFLUENCIAS ENTRE EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	123
TABLA 5. GENEALOGÍA DEL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD.....	126
TABLA 6. DEFINICIONES DE CAPACIDAD	128
TABLA 7. DEFINICIONES DE DESARROLLO DE LA CAPACIDAD.....	130
TABLA 8. COMPONENTES, SIGNIFICADOS Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD	136
TABLA 9. TIPOS DE APRENDIZAJE	140
TABLA 10. LA ORGANIZACIÓN QUE APRENDE	141
TABLA 11. PRINCIPIOS E IMPLICACIONES PRÁCTICAS DEL ENFOQUE DE CAPACIDADES	144
TABLA 12. AYUDA HUMANITARIA DE CRE EN CENTROAMÉRICA TRAS EL MITCH.....	212
TABLA 13. LÍNEAS DE ACTUACIÓN PEM.....	214
TABLA 14. VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN CIUDAD ESPAÑA Y SUS FINANCIADORES.....	215
TABLA 15. CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PREVISTA Y REALIZADA POR EL PEM Y PETES	216

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 1. LOCALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS VISITADOS EN GUATEMALA.....	237
MAPA 2. LOCALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS VISITADOS EN EL SALVADOR	244
MAPA 3. LOCALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS VISITADOS EN HONDURAS	261
MAPA 4. LOCALIZACIÓN DE LA LAGUNA DE OMEGA EN EL SALVADOR Y COMUNIDADES	266
MAPA 5. LOCALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS VISITADOS EN NICARAGUA	280

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACOPASMA	Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria y Servicios Múltiples La Marañonera
ADESCO	Asociación para el Desarrollo Comunitario
AECI, AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional, actualmente Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AVC	Análisis de vulnerabilidad y capacidad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CHATs	Comunidades Habitacionales de Transición
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CCAA	Comunidades Autónomas
CENDEPESCA	Centro de Desarrollo de la Pesca
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNN	Cable News Network, canal de televisión norteamericano
CONGDE	Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de España
CR	Cruz roja, cruces rojas
CRC	Cruces rojas centroamericanas
CRE	Cruz Roja Española
CRG	Cruz Roja Guatemalteca
CRH	Cruz Roja Hondureña
CRN	Cruz Roja Nicaragüense
CRS	Cruz Roja Salvadoreña
CRB	Cruz Roja Británica
DC	Desarrollo de la Capacidad
DHS	Desarrollo Humano Sustentable
DIPECHO	Disaster Preparedness Programme, UE
DIRDN	Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales
DP	delegación-país, delegaciones-país
EC	Enfoque de Capacidades
ECHO	Dirección general para la Ayuda Humanitaria y la Protección Civil de la Comisión Europea, por sus siglas en inglés (European Commission's Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection).
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja. IFRC, por sus siglas en inglés.
FENADESAL	Ferrocarriles Nacionales de El Salvador
FUMA	Fundación Maquilishuat
FMI	Fondo Monetario Internacional
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria

MICR-MLR	Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
MPDL	Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos del Milenio
OIM	Oficina Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
PADRU	Pan American Disaster Response Unit
PEM	Plan Especial Mitch
PETES	Plan Especial Terremotos El Salvador
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRACC	Programa de Cooperación para América Central y Caribe,
PTM	Paz y Tercer Mundo
RRHH	Recursos Humanos
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SN	Sociedad nacional
SNC	Sociedad nacional centroamericana
SNO	Sociedad nacional operante
SNP	Sociedad nacional participante
UAM	Universidad Autónoma de Madrid
UCC	Unidad Centroamérica-Caribe de la oficina de Cooperación Internacional de Cruz Roja Española
UE	Unión Europea
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
VARD	Vinculación ayuda-rehabilitación-desarrollo

TRANSFORMACIONES Y PERMANENCIAS DEL DESARROLLO EN EL CAMBIO DE SIGLO: EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN CRUZ ROJA TRAS EL HURACÁN MITCH

RESUMEN

Esta tesis doctoral analiza el enfoque del *Desarrollo de la Capacidad* (DC) a través de los discursos y prácticas de cinco sociedades nacionales de Cruz Roja (SN de CR). Cruz Roja Española pone en marcha proyectos de cooperación con este enfoque en Centroamérica tras el impacto del huracán Mitch. Interesa conocer si esta "nueva idea del desarrollo" genera modelos de relación entre actores de la cooperación del Norte y del Sur más equilibrados y justos, cambiando con ello el *Desarrollo*.

El objeto de estudio es la construcción que los actores de la cooperación hacen del término *Desarrollo de la Capacidad* y los efectos en la práctica. El análisis se ocupa de las SN y las comunidades donde se desarrollan proyectos de cooperación como lugares de expresión de los diferentes "mundos del Desarrollo de la Capacidad". También incorpora el marco institucional global de funcionamiento común a las cinco SN de CR estudiadas, establecido por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (MICR-MLR). Para ello, se ha realizado trabajo de campo cualitativo en cinco sedes y oficinas territoriales de Cruz Roja, en España, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, así como en comunidades de los países centroamericanos, para acceder y comprender las percepciones, imágenes, conceptualizaciones y lógicas que los actores involucrados con la cooperación tienen sobre el DC.

Los dispositivos del desarrollo (discursos globales sobre el desarrollo, modelos de relación y de trabajo) conectan transnacionalmente a las organizaciones de Cruz Roja, unidas por la ideología global del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Sin embargo, sostenemos la existencia de diversidad de formas en las que los actores conceptualizan y construyen el DC a partir de estos discursos, marcos o enfoques "globales". Analizar los dispositivos del desarrollo en Cruz Roja Española y en sus sociedades nacionales socias en Centroamérica permite iluminar cambios y permanencias en los modelos de desarrollo y en el discurso y la práctica de la cooperación en el paso del "siglo del desarrollo" al siglo del "posdesarrollo". En este momento de transición, las SN de CR adoptan y adaptan el discurso global del DC, siendo continuistas en su manera de entender el desarrollo como progreso material infinito e inserción en el mercado de la gente. Por otra parte, el discurso emancipador y empoderador del Desarrollo de la Capacidad ha calado en las comunidades destinatarias de proyectos y en niveles intermedios de las Cruces Rojas locales, que escenifican nuevos modos de hacer desarrollo y reclaman, tanto a Cruz Roja Española como donante como a las oficinas centrales de sus respectivas sociedades nacionales, relaciones más equilibradas entre los actores.

El documento consta de cinco partes: una introducción ubica el objeto de estudio y su construcción teórico-metodológica; la primera parte (caps. 1, 2 y 3) construye un marco teórico para analizar el DC; la segunda parte ubica la antropología en la articulación de los mundos del desarrollo (caps. 4, 5 y 6); la tercera parte contextualiza las CR estudiadas (cap. 7) y recoge los discursos y prácticas movilizados en el marco de proyectos de desarrollo (cap. 8); para finalizar, en el capítulo 9 se exponen las conclusiones.

NOTAS A LA EDICIÓN: SOBRE LENGUAJE INCLUSIVO Y OTROS RECURSOS

Esta tesis ha intentado conjugar el uso inclusivo del lenguaje con la agilidad de la lectura. Partimos de la obligación que como académicas tenemos de superar la invisibilidad sistemática a la que se nos ha sometido a las mujeres y a nuestros logros y aportaciones en todos los ámbitos. Una de las estrategias presentes en este texto es el nombrar a las autoras citadas con su nombre de pila junto al apellido. Otras veces hemos recurrido al empleo de sustantivos colectivos o al uso de la perífrasis cuando no se disponía de una palabra para designar globalmente a hombres y a mujeres. La fórmula de desdoblamiento ("los antropólogos y las antropólogas") ha sido utilizada en otras ocasiones, así como la barra oblicua para marcar el género (antropólogas/os). También se han usado las nuevas tipografías como la arroba (@). Por último, hemos optado por el masculino genérico al hablar de contextos globales y generales, pero aquí insistimos en que no nos convence esa perspectiva lingüística que defiende su supuesta neutralidad al englobar lo femenino y lo masculino, cuando más bien puede llevar a interpretar lo masculino como universal. Hacemos aquí la consideración de que, cuando lo hemos usado, siempre se refería a mujeres y hombres.

Para agilizar la lectura, se han acortado los nombres de las organizaciones estudiadas y se han usado siglas. Así, nos referimos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja como el *Movimiento* o *MICR-MLR*, a la Federación Internacional de la Cruz Roja como *FICR* o como *la Federación* y al Comité Internacional de la Cruz Roja como *CICR* o *Comité*. En cuanto a las sociedades nacionales de CR y Media Luna Roja, estas aparecen en el texto como SN o bien con las iniciales de la Cruz Roja nacionales: Cruz Roja Española (CRE), Cruz Roja Guatemalteca (CRG), Cruz Roja Hondureña (CRH), etc. Cuando en el texto aparece CR, ha de entenderse como la manera de referirse a la SN de CR del contexto en el que se localice el evento o situación de la que se esté hablando: este es el caso de los y las informantes de las comunidades, que usan esta denominación genérica para referirse a la organización, sin distinguir si es la sociedad nacional propia u operante (SNO) o una SN donante o participante (SNP).

En el diseño y redacción del documento hemos optado por seguir los criterios del manual de estilo de AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana, y la sexta edición del manual de la Asociación Psicológica Americana. A la fecha de impresión de esta tesis, noviembre de 2016, se ha comprobado la viabilidad de las “url” de los documentos consultados en Internet.

Por último, para garantizar el anonimato de mis informantes se han empleado nombres ficticios o se les ha identificado con su posición en la organización. Excepto la imagen nº 23, todas las fotografías de personas, eventos y paisajes que aparecen en la tesis han sido realizadas por su autora: se solicitó permiso a sus protagonistas para ser tomadas y publicadas cuando se trataba de retratos individuales o grupales.

INTRODUCCIÓN

1. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Cuando hablamos de desarrollo, hablamos de las personas y de las capacidades que estas tienen para dar a sus vidas la forma que desean. Necesariamente esto requiere de varios ingredientes básicos como son la libertad para elegir, la existencia de opciones y un mínimo de condiciones y posibilidades de poder hacerlo, tanto de manera individual como colectiva. Alcanzando su bienestar, las personas se consideran a sí mismas desarrolladas. Algo aparentemente tan sencillo ha generado toda una corriente de pensamiento y acción en el ámbito del desarrollo que es necesario analizar desde una perspectiva crítica, para ver hasta qué punto y de qué manera se consigue ese bienestar.

El *Desarrollo de la Capacidad* (DC) es una de las ideas que definen el desarrollo internacional contemporáneo. La *capacidad* es la nueva tierra prometida de los proyectos de cooperación en la que están puestas todas las esperanzas de un futuro mejor. Desde hace al menos veinte años, el Desarrollo de la Capacidad lo impregna todo, desde los programas para la reversión de la pobreza hasta la solución a la crisis ambiental global.

Desde las últimas tres décadas, las sociedades desarrolladas han canalizado las acciones para procurar el bienestar de la gente en el Sur, de manera predominante, a través de un sistema conformado por organizaciones internacionales, entidades promotoras de la cooperación públicas (agencias de cooperación nacionales o descentralizadas -en el caso español Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Comunidades Autónomas y ayuntamientos-; universidades) o privadas, Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), personal cooperante profesional y voluntario, expatriado y locales, personal experto y evaluadores.

España viene desarrollando y ejecutando acciones de cooperación al desarrollo desde mediados de los años 80. En esa década, el país pasó de ser receptor de ayuda a

emisor, siendo donante neto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde 1980. Nuestro país fue admitido como miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) en 1991 tras superar el umbral mínimo de ayuda establecido, equivalente al 0,20% de la renta nacional bruta (Pérez-Aranda, 2015).

Cruz Roja Española (CRE) es una de las organizaciones más relevantes de este sistema. Desde finales de los años 90, entró en el grupo de actores internacionales de la cooperación con su asistencia a solicitantes de asilo, refugiados y retornados de conflictos bélicos (Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Guatemalteca a la Legalidad, 2012). Desde la puesta en marcha de su primer Plan de Cooperación en 1997, su trabajo en cooperación internacional se ha incrementado de manera sostenida en estos casi veinte años, en diversos contextos geográficos y con acciones de muy diverso tipo. Dicho Plan fue aplicado en Centroamérica tras el paso del huracán Mitch en 1998, a través de multitud de proyectos de emergencia y rehabilitación, primero, y de desarrollo después, siguiendo el enfoque "vinculación ayuda-rehabilitación-desarrollo" (VARD). Entre los ejes de trabajo del Plan destaca el fortalecimiento de las capacidades de las sociedades nacionales de Cruz Roja con las que CRE trabaja, uno de los ámbitos en los que el Movimiento Internacional concreta el DC.

Estas razones explican que el enfoque de esta tesis esté centrado en los actores sociales, en sus discursos, interpretaciones, juicios, posiciones en torno al DC y los proyectos de cooperación de Cruz Roja que lo promueven, en un contexto temporal y geográfico concreto, la Centroamérica post-Mitch. No consiste, por tanto, en analizar datos y resultados cuantificados, recogidos como producto de la planificación racional de la evaluación "ex post", que implicaría la aplicación de indicadores de medición y objetivización del DC. Interesa aquí recoger las ideas y percepciones de sus protagonistas, sean estos las personas destinatarias de los proyectos, el personal de la cooperación y de las organizaciones, recopilando las interpretaciones contextualizadas que todas ellas realizan, acudiendo a sus discursos sobre *Desarrollo de la Capacidad, aprendizaje y fortalecimiento institucional*, por medio de una metodología cualitativa,

atendiendo a las prácticas de los actores sociales y sus plurales perspectivas y locus de enunciación (Lewis y Mosse, 2006: 5).

La investigación inicial, de la que esta tesis es su principal resultado, fue planteada, precisamente, como manera de cubrir la brecha entre discurso y práctica del desarrollo que identifica Naila Kabeer (1998), lo que ella denomina "los modos de pensar y los modos de hacer", como ámbito de trabajo legítimo de la antropología, pero también y, quizá sobre todo, como manera de dar voz a quienes el desarrollo da un protagonismo sólo nominal.

2. OBJETIVOS, PREGUNTAS E HIPÓTESIS DE TRABAJO

La relevancia del problema investigado viene dada por el contexto, en el que se materializa, y por los discursos y prácticas del desarrollo que moviliza: los espacios multiescalares y transnacionales de las relaciones de trabajo que vinculan a Cruz Roja Española y las sociedades nacionales de Cruz Roja (SN de CR) en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Estos espacios incluyen desde los programas institucionales hasta los proyectos de desarrollo concretos.

La tesis profundiza en cómo los discursos del desarrollo y sus *conceptos-guía* ayudan, por un lado, a mantener dispositivos de control neocoloniales y, por otro, a generar espacios de resistencia en los que son *resignificados*. De entre estos *conceptos-guía*, la tesis se centra en el Desarrollo de la Capacidad, analizando cómo este es movilizado por Cruz Roja Española y cuatro de sus contrapartes en Centroamérica, las Cruces Rojas guatemalteca, hondureña, salvadoreña y nicaragüense, a raíz de la irrupción, en 1998, del huracán Mitch en la zona.

Así, me propongo reconstruir el recorrido del concepto, que a finales de los años 90 es incorporado por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja tras adoptar y adaptar sus primeras formulaciones, generadas por distintas organizaciones de Naciones Unidas; en segundo lugar, el concepto se integra en los discursos de estas cinco sociedades nacionales de Cruces Rojas, configurando las prácticas de los actores involucrados, desde los niveles institucionales hasta la gente destinataria, pasando por los proyectos y el personal responsable de los mismos.

El problema antropológico de investigación de esta tesis es la tensión epistemológica y práctica que genera el concepto de Desarrollo de la Capacidad (DC) en el contexto de la cooperación al desarrollo y en el ámbito de interacción de sus actores, sus efectos en los discursos y prácticas del desarrollo y la relevancia de la antropología para el abordaje de su análisis.

El Desarrollo de la Capacidad ha movido el centro del enfoque del desarrollo desde los pobres y vulnerables a las organizaciones y sus capacidades. El DC ha generado un *campo* (Bourdieu y Wacquant, 1995) que en cuestión de una década se ha institucionalizado (Escobar, 1998) en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria.

Como nueva propuesta del desarrollo, importa analizar su configuración para ver en qué medida supone una renovación de planteamientos y modelos previos del desarrollo o, por el contrario, sólo implica una renovación discursiva, que choca en la práctica y enfrenta a sus actores. Interesa también saber si la renovación, en el caso de existir, parte de confrontar la realidad social y busca su transformación, o por el contrario, no la cuestiona.

Siguiendo a Terry Eagleton, los discursos poseen componentes ideológicos puesto que “contribuyen a legitimar los intereses de un grupo o clase dominante” (1995: 54). Los procesos que vinculan las ONG del Norte y del Sur implican la adopción del discurso del desarrollo, expresado a través de programas y proyectos. En la medida que las organizaciones lo compartan, hablen ese mismo idioma, se complementarán y cooperarán. Si, por el contrario, los términos que manejan no son unívocos, sino que adoptan diferentes significados, nos encontramos con que son disputados y su uso genera tensión.

En el caso analizado, el DC en cinco SN de CR, entra en juego la condición de donante o receptora de cada organización, las diferentes ideologías de cada SN, la presión de sus marcos institucionales y el intento de hacer prevalecer unas u otras concepciones. También, los conflictos internos por el poder, por el reconocimiento al trabajo realizado o la autoría del mismo. Todos estos factores son movilizados de

formas variadas, expresando nuevas demandas y transformaciones a los planes proyectados.

Esta tesis se ocupa, por tanto, de analizar el DC como concepto y como práctica del desarrollo. Como concepto, implica un modelo de relaciones N-S intermediadas por el programa del desarrollo, atravesado por relaciones de poder, pero que al mismo tiempo abre, permite o facilita nuevas formas de relación y entendimiento entre actores desiguales. Como práctica, explica las relaciones entre beneficiarios y financiadores de la ayuda y las tensiones que se dan en torno a la valoración, validación y priorización de las agendas de desarrollo y sus contenidos. Las maneras en que los actores entienden y ponen en práctica el Desarrollo de la Capacidad se expresan en el contexto de la cooperación al desarrollo. La etnografía permite describir estas realidades, revelando los significados que sustentan las acciones e interacciones sociales de los diferentes actores puestos en relación por el sistema de la cooperación al desarrollo.

Asimismo, quiero estudiar lo que el DC supone en la relación entre actores de la cooperación y el desarrollo y los efectos en el trabajo conjunto, en concreto entre Cruz Roja Española (CRE), como financiadora de proyectos, y sus contrapartes centroamericanas, Cruz Roja Guatemalteca (CRG), Hondureña (CRH), Nicaragüense (CRN) y Salvadoreña (CRS), más que en un análisis de estas organizaciones.

A partir de estudios de caso de la intervención de CRE en cuatro países centroamericanos por el huracán Mitch de 1998, continuada en El Salvador por los terremotos de 2001, esta investigación doctoral analiza el concepto de Desarrollo de la Capacidad en su faceta de *fortalecimiento institucional* de las organizaciones contrapartes y de las comunidades en varios sentidos: en lo que implica en términos de relaciones asimétricas entre organizaciones de Cruz Roja, en cuanto a emergencias de procesos de aceptación, contestación y resignificación de nuevas orientaciones globales en el desarrollo y modelos de la ayuda, de los conceptos que subyacen bajo estos, así como de confluencia o divergencia de ideas, programas y agendas de trabajo.

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo general de la investigación es entender los cambios y las permanencias en los modelos de desarrollo y en el discurso y la práctica de la cooperación al desarrollo de Cruz Roja a partir de la incorporación del concepto de Desarrollo de la Capacidad, en dos sentidos principales:

- Como surgimiento y práctica de nuevos modelos o planteamientos del desarrollo y
- Como transformación de las relaciones institucionales y de trabajo conjunto entre SN de CR, una donante y otras receptoras de fondos, tradicionalmente afectadas por las relaciones de poder-subordinación.

Se trata de estudiar si el cambio *en* el desarrollo que implica el concepto de Desarrollo de la Capacidad, ha supuesto un cambio *del* desarrollo.

Para alcanzar el objetivo, la tesis analiza los dispositivos del desarrollo que despliega el concepto de DC en cuatro SNC socias de CRE (CRG, CRH, CRS y CRN), entendidos como *discursos*, de *planteamientos de modelos de desarrollo* y de *estilos de relación y trabajo* entre los actores involucrados.

El concepto de Desarrollo de la Capacidad está ligado, en su origen, al deseo de una mayor efectividad y sostenibilidad del trabajo de las ONG en el desarrollo, y se emparenta con el de *aprendizaje organizativo*. Este concepto, surgido del ámbito de la gestión empresarial (Senge, 2005 [1990]) es incorporado y adaptado al Tercer Sector, en el que se incluyen las ONG (Edwards y Hulme, 1992), en los años 90. El Desarrollo de la Capacidad se vincula discursivamente con otros *conceptos-guía* como *Partenariado*, *Rendición de cuentas*, *Desempeño*, *Representatividad* y *Legitimidad* que implican un cambio de la retórica y, en apariencia, de la práctica del desarrollo. Una de las vertientes del DC es también el *Fortalecimiento Institucional u Organizacional* que se orienta a mejorar el desempeño de las organizaciones beneficiarias en el Sur.

Las ONG tienen, desde mediados de los 90, el *mandato* de convertirse en *Organizaciones que aprenden*: aprender efectivamente de su trabajo se convierte en la

clave para un mejor desempeño, para la sostenibilidad de los proyectos, presentes y futuros, que afrontan, para anticipar amenazas y oportunidades y ser receptivas a las innovaciones y retos. Es, también, una manera de adaptarse al cambiante contexto de la ayuda al desarrollo, dominado por la creciente competitividad entre ONG por unos recursos escasos y por las constantes demandas de los donantes para que obtengan *buenos* resultados en la lucha contra la pobreza.

El aprendizaje organizativo ha tenido lugar en el nivel general de las organizaciones, el de los roles, las identidades, la efectividad o la rendición de cuentas y, también, en niveles más concretos, como el de las intervenciones y metodologías de trabajo. Asimismo, el aprendizaje organizativo ha generado todo un *flujo hacia arriba* de ideas y metodologías, desde las ONG hacia las agencias oficiales de desarrollo, por ejemplo, incorporando enfoques procesuales o metodologías participativas en temas como el género y el desarrollo sostenible.

Ante este nuevo ámbito del desarrollo ubicado, aparentemente, en el lugar, en la gente y sus necesidades, las preguntas que surgen son las siguientes: ¿qué marcos epistemológicos sustentan el concepto de Desarrollo de la Capacidad?; ¿cómo se traspone el Desarrollo de la Capacidad al fortalecimiento institucional?; ¿en qué condiciones el *cambio del desarrollo* que promueve el Desarrollo de la Capacidad se convierte en *cambio en el desarrollo*?; ¿de qué forma?; ¿cómo problematizan el DC los actores involucrados?; ¿cómo dicha problematización afecta a sus actividades cotidianas, en lo particular y concreto, y a sus ideas sobre el desarrollo, en general?; ¿es asumido acríticamente o es cuestionado, confrontado y resignificado por medio de sus discursos y prácticas?; ¿cómo esto último afecta a las interacciones sociales en equipos de trabajo conformados por profesionales del desarrollo del Norte y el Sur? Y, todo ello, ¿qué efectos tiene en los espacios transnacionales de trabajo que vinculan a cuatro Sociedades nacionales de Cruz Roja centroamericanas con CRE?

Para responder a estas preguntas, en primer lugar, construiré un marco conceptual que explique cómo dicho concepto es entendido a nivel discursivo y cómo es llevado a la práctica de los proyectos de fortalecimiento institucional financiados por CRE. El fortalecimiento institucional es una de las facetas que despliega el

concepto de Desarrollo de la Capacidad, que toma como beneficiarios de los procesos de desarrollo a las organizaciones del Sur. En el caso de CR, consiste en las acciones llevadas a cabo para fortalecer a las SN de CR en peor situación (en todos los sentidos, financiero, de infraestructuras y equipamientos, de equipos humanos) con el apoyo de SN de CR donantes.

En nuestro estudio, las organizaciones beneficiarias fueron las SN de CR en Centroamérica quienes, a raíz de los desastres causados por el huracán Mitch en 1998, solicitaron la participación de otras sociedades nacionales, entre ellas Cruz Roja Española. Por ello, CRE puso en marcha el Plan Especial Mitch (PEM), continuado desde 2001 en El Salvador por el Plan Especial Terremotos El Salvador (PETES).

Los objetivos específicos de esta tesis son los siguientes:

1. Contribuir al análisis antropológico de los *nuevos conceptos* del desarrollo, en este caso al del Desarrollo de la Capacidad.
2. Comprender el papel de los discursos en la formulación de políticas y en el desempeño de las organizaciones del desarrollo.
3. Profundizar en el discurso de los profesionales del desarrollo, de uno y otro lado, explorando sus argumentos e identificando las problematizaciones que realizan en torno al DC en particular y a la cooperación y el desarrollo en general.
4. Identificar las prácticas concretas en las que se materializan dichos discursos y problematizaciones.
5. Comprender las dinámicas de continuidad y cambio que genera el DC en el desarrollo, particularizando en el contexto de la cooperación estudiado.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

Las ONGD han experimentado grandes transformaciones en los últimos veinte años. Los principales cambios afectan a los modelos de entender la ayuda al desarrollo, a sus estructuras organizativas y a su trabajo. Las prácticas, discursos y demandas individuales y colectivas de las personas que forman parte de las organizaciones del

tercer sector generan transformaciones en el modelo de cooperación sin llegar a desmantelarlo. Hasta la irrupción de la crisis económica en 2008 que ha supuesto la limitación o, incluso, la supresión de fondos públicos destinados a estas organizaciones, las principales transformaciones vinieron de la mano de las críticas al modelo del desarrollo, afectando, por extensión, a las ideas sobre qué cooperación había que llevar a cabo, sobre el funcionamiento del sistema internacional de la ayuda y sobre el papel de los beneficiarios de la ayuda, reubicados ahora como actores de su propio desarrollo.

En estas transformaciones juega un importante papel la aparición e institucionalización de una serie de *conceptos-guía* que buscan mejorar el funcionamiento del sistema de cooperación internacional como *partenariado*, *rendición de cuentas*, *apropiación* o *ayuda inclusiva*. Entre ellos se encuentra el *Desarrollo de la Capacidad*: creado en el marco de Naciones Unidas bajo la forma de *Desarrollo Institucional* a finales de los años 70, fue utilizado por primera vez en la década siguiente por instituciones como el PNUD y el BM. Durante los años 90, estas organizaciones fueron delimitando, difundiendo y ampliando los contenidos del concepto, y será en esta década cuando la mayoría de las agencias de Naciones Unidas lo adoptan. Para 1998, el PNUD habla del DC como concepto que ha de orientar el trabajo del desarrollo, definiéndolo como el proceso que permite a sus actores (beneficiarios y practicantes):

“(...) incrementar sus habilidades para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos y entender y responder a sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de manera sostenible” (PNUD, 1998).

Ahora bien, el concepto es entendido de diferentes maneras por los actores que intervienen en los procesos de desarrollo, organizaciones del Norte, del Sur y comunidades que parten de asunciones diferentes.

Las organizaciones donantes basan su práctica en dos creencias: se puede “controlar y predecir el cambio del otro” y “las organizaciones funcionan como máquinas lógicas” (James, 2014). El Desarrollo de la Capacidad permite la relación de trabajo permanente de las ONG del Norte con sus contrapartes en el Sur, para

trasponer en ellas los modelos de funcionamiento y organización del Norte, a través de un despliegue de sistemas simbólicos y materiales de intervención.

Para las organizaciones del Sur, el DC facilita rebatir los planteamientos hegemónicos del desarrollo y legitima el establecimiento de relaciones de partenariado más equilibradas, superando las visiones de la cooperación como proceso unidireccional.

De manera más o menos explícita, el personal técnico de las organizaciones (tanto del Norte como del Sur) y la gente en las comunidades demandan modelos de relación más igualitarios, basados en el respeto a los actores en el Sur, ya sean organizaciones o comunidades beneficiarias, a sus tiempos y procesos endógenos.

Así, la **hipótesis principal** de esta tesis plantea que el concepto de Desarrollo de la Capacidad configura un nuevo espacio y marco de intervención para las ONG del Norte y Sur que permite a las organizaciones transformar sus enfoques de comprensión e intervención en el desarrollo. Supone, por tanto un nuevo paradigma que amplía las posibilidades de acción de las organizaciones y comunidades destinatarias de los proyectos. A partir de esta hipótesis general se derivan varias hipótesis específicas:

Hipótesis 1. El **Desarrollo de la Capacidad** es un enfoque del desarrollo que pretende potenciar el **aprendizaje** de las organizaciones locales y las comunidades *beneficiarias*, pero el marco hegemónico, globalizado y transnacional, del sistema de la cooperación al desarrollo lo **dificulta**.

Hipótesis 2. Los **actores de la cooperación al desarrollo**, del Norte y del Sur, **comparten dispositivos globales** del desarrollo, en forma de discursos y metodologías prácticas, que son **reinterpretados, traducidos y adaptados localmente** (vernaculizados).

Hipótesis 3. La adaptación local del DC permite que aparezcan transformaciones en los modelos de relación y trabajo entre organizaciones del Norte y del Sur y entre estas y los destinatarios de los proyectos, así como de los roles desempeñados por todos ellos.

Hipótesis 4. Las organizaciones del N se involucran con el desarrollo de capacidades pues facilita consolidar su función y presencia en el trabajo de ayuda al desarrollo: el Desarrollo de la Capacidad es, para ellas, una estrategia para *ampliar* su influencia en las organizaciones del S, con efectos variados.

Hipótesis 5. Las organizaciones y comunidades locales contribuyen a dar forma al contenido del desarrollo de capacidades y a redefinirlo según sus propios intereses. De esta forma, las organizaciones y comunidades locales plantean sus propios modelos de Desarrollo de la Capacidad, dando lugar a resultados no previstos en la gestión de los proyectos, el aprendizaje y el fortalecimiento de las organizaciones y comunidades locales.

El marco institucional *global* de Desarrollo de la Capacidad del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, que suscribe Cruz Roja Española, asume la esencia específica e independiente de las sociedades nacionales. Sin embargo, la unicidad que muestra el discurso de CR en torno a los principios fundamentales de la organización y la comunión mundial de los cruzrojos en torno a estos, contrasta con la diversidad de interpretaciones e idiosincrasia que muestran las contrapartes locales, y el desencuentro que esto genera en la relación cotidiana entre CR donantes y CR beneficiarias.

3. ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO

El enfoque epistemológico de esta tesis viene profundamente marcado por el del grupo de investigación *Desarrollo y Conocimiento* del Dpto. de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Madrid, que la vio nacer en el año 2005. El grupo, bajo la dirección del profesor Juan Carlos Gimeno Martín, reunió a una decena de estudiantes de doctorado en Antropología Social interesados por las relaciones entre el conocimiento, el desarrollo y las transformaciones sociales que, mediante una aproximación etnográfica a diferentes contextos de estudio, realizó un conjunto de

veinte investigaciones acerca de estas relaciones¹.

Las ciencias sociales se desarrollan en el contexto de la Ilustración, dominado por la implantación hegemónica del método hipotético-deductivo, cuyas bases epistemológicas metodológicas y técnicas son propias de las ciencias naturales. De esta forma, las ciencias sociales harán suyos el principio de universalidad, la necesidad de la generalización o los conceptos de las ciencias naturales, aplicando a las sociedades humanas términos de la biología como *orgánico, adaptación, función, estructura o medio*. Por ello Geertz justifica que se las considere como "*ciencias naturales subdesarrolladas que esperan sólo el tiempo y la intervención de las regiones más avanzadas de la ciencia para adquirir solidez*" (1994: 33).

De entre las ciencias sociales, la antropología no ha escapado a la adopción, o más bien usurpación, en palabras de Jáuregui, de los puntos de vista y los métodos ideales para abordar la creación del conocimiento sobre "el otro". Así, es para Radcliffe-Brown la "*ciencia natural de la sociedad*", para Rossi y O'Higgins una ciencia social "*empírica* porque formula conclusiones acerca de la naturaleza de los seres humanos" y para Comelles una ciencia que reduce al ser humano a su condición biológica (citados en Jáuregui 2001: 1). En cuanto al método, la observación participante es según Jociles "un trasplante de la observación naturalista de los zoólogos" (Jáuregui, 2001). Jáuregui habla de la mezcla que la antropología lleva a cabo de método y técnica en la investigación,

"(...) de tal manera que una técnica de producción de información -recogida de datos-, como la observación participante -trabajo de campo- en antropología, se definirá como método -manera o modo de conocer-, distinguiéndola así de las otras ciencias sociales." (2001: 8).

Sin embargo, el criterio naturalista y lo cuantitativo no es pertinente en antropología pues la realidad no es objetiva. En antropología, tanto la técnica de producir la información como su análisis no pueden seguir los criterios de las ciencias naturales sino que han de tomar distancia con respecto a lo particular, comenzando

¹ Los resultados del trabajo fueron recogidos en el libro editado por Juan Carlos Gimeno, Olga Mancha y Ana Toledo titulado *Conocimiento, desarrollo y transformaciones Sociales* (2007).

como dice Grondin (Jáuregui, 2001) por lo propio, los prejuicios y reconociendo que la realidad humana requiere una reflexión intersubjetiva. Los fenómenos humanos no pueden explicarse por leyes causales puesto que son fenómenos con significados, en el sentido expresado por Weber: requieren ser comprendidos. Comprender el mundo desde el punto de vista de los otros, traducirlo e interpretarlo, para construirlo, como plantea Gadamer (Jáuregui, 2001) dialógicamente con este “otro”.

Conocer el mundo del desarrollo con los otros, con sus participantes, que no son un mero objeto descrito. Un mundo en el que estamos situados, que nos une y nos compromete con el destino de los otros, los desfavorecidos, los *beneficiarios*, los del Sur. El desarrollo es el motivo, o la excusa, que nos vincula y, dado que implica la instauración-reinstauración-continuidad colonial de las relaciones de poder, requiere del análisis de sus mecanismos de permanencia y cambio, de sus discursos y sus prácticas. Esta es la reflexividad de la antropología, es decir, el conocimiento social da cuenta de la realidad y a la vez influye en la misma, la constituye e incluso la modifica.

Reflexionar para actuar, siguiendo a González Casanova, para quien las ciencias sociales son “reflexiones para la acción” (2004: 88). O, como exponen Gimeno et al., un conocimiento realizado desde una *antropología de orientación pública*, comprometida con el conocimiento crítico de las relaciones de poder y fuerza en relación a las cuales la gente hace sus vidas (2007: 23). Es un enfoque epistemológico activo, de acción y compromiso social, dialéctico, en la línea de la antropología de acción y la antropología de transferencia (Tax, 1964 y Hernández, 1993, citados en Berdichewsky, 1998: 51).

Es una antropología pública en dos sentidos: por su interés por las cuestiones que interesan a la gente y por la búsqueda de un estilo de presentación y de definición de los problemas distintos a los estilos académicos tradicionales. Es una antropología en gestación, sin un canon de lecturas definido, ni una única definición o una autoridad académica asociada a ella. Algunas de sus definiciones plantean que consiste en acercar los problemas, preocupaciones y puntos de vista de la antropología tanto a un público académico como no académico, tratando de producir materiales para un público amplio, o tomar los conocimientos teóricos, descriptivos y prácticos de la

antropología y ponerlos a disposición de un público amplio, en formas accesibles y que sean de su interés.

Es por esto que la antropología de orientación pública considera crucial la difusión, al conjunto social, de los resultados de investigación. En la página web que la Universidad de Tufts le dedica, se afirma lo siguiente:

"En la antropología pública, sacamos la antropología de la academia y la introducimos en la comunidad. La *Antropología Pública* incluye la participación ciudadana y la erudición pública, y se dirige a un público más allá de los círculos académicos. Es una antropología comprometida públicamente en la intersección de la teoría y la práctica, las preocupaciones intelectuales y éticas, lo global y lo local. Al igual que con otras formas de enseñanza pública, nos obliga a participar en asuntos de interés público a nivel mundial y a pie de calle" (Public Anthropology, 2015, traducción propia).

Implicar a la gente en la construcción del conocimiento requiere abordar los problemas de la manera en que la gente (o la organización) los define, intentando comprender las estructuras hegemónicas que los enmarcan y las fuerzas periféricas que los cuestionan y enfrentan, saliendo del encuadre para poder cambiarlas.

En nuestro caso, el DC forma parte de los nuevos discursos del desarrollo. Homi Bhabha (Escobar, 1998: 29-30) señala que el discurso colonial tiene la función estratégica de producir conocimiento sobre "la población sujeto", o *población beneficiaria* en el lenguaje de la cooperación internacional, para organizar y gestionar el conjunto de su vida. El DC es algo nuevo, pero en origen está fuertemente "anclado en los paradigmas de desarrollo" y vinculado de manera general a los procesos de desarrollo de personas, organizaciones, instituciones y sociedades (Walters, 2007: 1).

Partimos de entender el mundo de la cooperación como un campo social, un espacio de correlaciones de fuerzas, en el sentido de la teoría de los campos de Bourdieu y Wacquant (1995) y Bourdieu (2007 [1987]). En concreto, las relaciones entre los actores individuales, profesionales y voluntarios, y la de las relaciones entre las organizaciones nacionales de CR, de un lado, CRE y, del otro, las CRC. Cada uno de

estos actores despliega una serie de estrategias de acción según su posición, intereses y fines. Estos fines son, siguiendo a Perrow (1961, citado en Roca, 2006), oficiales (la lucha contra la pobreza) y operativos (la supervivencia o el crecimiento de la organización), dándose situaciones en las que parece que los primeros se supeditan a estos últimos. En el caso de las relaciones entre las organizaciones de CR nacionales esta situación genera todo un complejo marco en el que las relaciones de poder se manifiestan.

Pero además, es necesario ubicar este nuevo *campo social* en su contexto para poder entender su permanente lógica de cambio. La transformación de la cooperación internacional al desarrollo ha estado muy vinculada a la evolución de las ideas respecto al mismo, cambiando periódicamente las representaciones sobre el papel que las ONG habían de jugar en él (Hours, 2006).

Esta transformación asimismo ha estado fuertemente marcada por una serie de acontecimientos internacionales claves, en el ámbito de las instituciones internacionales de desarrollo que presentamos en la primera parte de la tesis.

Trabajo de campo y etnografía nos permiten tomar la perspectiva "del lado nativo" y ampliar el conocimiento hacia nuevos territorios. Ver a la gente actuando, actuar con ella, nos posiciona, nos aleja de la neutralidad y la objetividad (Ortner, 1984).

La observación participante implica la distancia y la cercanía necesarias para describir prácticas y reflexionar sobre la Cruz Roja convertida, junto a otras ONG, en vector clave de las representaciones dominantes del desarrollo, e instrumento fundamental de la globalización para el diseño y la administración de un Sur fallido, carente, débil, discapacitado. Al mismo tiempo permite seguir la senda de desarrollo diseñada por la organización por medio de proyectos, que nos permiten analizar y discutir cómo las prácticas locales se interrelacionan con el marco globalizado -la Cruz Roja como movimiento e institución transnacional- particularizando las adaptaciones locales. El DC se introduce en las culturas locales mediante los proyectos y los programas de desarrollo y ayuda humanitaria de manera compleja, siendo apropiados

por las sociedades locales, vernaculizados en palabras de Low (1996), es decir, *resignificando* los discursos, haciendo local lo global.

4. DELIMITANDO EL CAMPO: ONGD, CRUZ ROJA Y PROYECTOS DE DESARROLLO DE LA CAPACIDAD

Una de las motivaciones que llevaron a iniciar el trabajo de campo base de esta tesis era conocer a las ONG como actores del desarrollo. El sistema de la cooperación internacional ha vivido en las últimas décadas una serie de procesos de cambio que ha afectado a las prácticas de sus actores, sean estos grandes instituciones de ayuda y desarrollo o pequeñas organizaciones locales. Las ONG son uno de los pilares del sistema de cooperación y ayuda y estos procesos de cambio les afectan en muchos sentidos: en los diseños de sus estructuras organizativas, en las orientaciones de sus programas y proyectos de desarrollo, en los propósitos institucionales o en la respuesta que dan a las demandas ciudadanas en torno a la transparencia, entre otros.

En un sentido general, el sistema internacional de cooperación al desarrollo ha sido transformado, en los últimos veinte años, por un conjunto de dinámicas globales interrelacionadas que caracterizan a la *sociedad del riesgo* (Beck, 2002). Son dinámicas que generan inseguridad, riesgo y miedo, que incluyen desde la crisis ambiental global, la extensión de conflictos bélicos antes localizados, el incremento del número de personas en situación de riesgo y vulnerabilidad, la desregulación de los mercados financieros internacionales a la crisis del sistema democrático. Todos ellos responsables de la pérdida, si alguna vez la tuvieron, de la capacidad de la gente para elegir y sostener proyectos de vida aceptables en escenarios ambientalmente adecuados.

La década de 1980 es conocida como la *década de las ONG* por la gran cantidad de literatura escrita sobre ellas. El carácter de esta literatura es ambivalente: por un lado las ONG son bienvenidas como alternativa a las prácticas de desarrollo existentes; por otro, son criticadas por su papel de *tercer sector*, ocupando espacios y actividades abandonados por el Estado, y por ser un fenómeno externo impuesto que, lejos de ser alternativa, anunciaba una nueva ola de imperialismo. La mayor parte de los textos, sin embargo, les conceden el beneficio de la duda y se centran en analizar su papel y

vislumbrar posibilidades para su acción, éxito o crecimiento.

Michael Edwards y David Hulme (1992; 1995; 1996; 1997) vienen estudiando el papel y el impacto de las ONG en el desarrollo desde el año 1992, cuando inauguran las *Conferencias de Manchester*², para seguir su evolución. Ambos autores constatarán cómo el universo de las ONG se ha transformado sustancialmente desde su emergencia.

Los resultados de las primeras cuatro conferencias fueron recogidos en publicaciones con títulos muy significativos. El primer libro titulado *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World* (Edwards y Hulme, 1992) constata la posibilidad que las ONG tienen para mejorar las situaciones de las poblaciones locales y de influir en el contexto más amplio que crea y refuerza la pobreza. La siguiente conferencia, en 1994, estará centrada en el análisis del crecimiento de las ONG y las dudas en torno a su adecuado desempeño, especialmente que sean cooptadas por la Agenda de la Nueva Política, un excesivo acercamiento a los poderosos y el alejamiento de los desfavorecidos. En 1999 la conferencia se traslada a Birmingham y abordará el efecto, sobre las ONG, de un contexto global cambiante y crecientemente neoliberal, en el que se identifican tres cambios claves: la globalización, que ha redefinido los patrones de pobreza, desigualdad e inseguridad; las emergencias humanitarias complejas y el cambio del enfoque de la cooperación internacional hacia el establecimiento de reglas y estándares de ayuda a los más vulnerables. En Birmingham se concluye que las ONG deben moverse desde "el desarrollo como suministro hacia el desarrollo como palanca", lo que requiere relaciones de poder más igualitarias con los actores locales, especialmente en el sur, así como nuevas capacidades y sólidos mecanismos de rendición de cuentas (Edwards, 2008: 40-41).

De manera paralela, durante la década de los 90, el ámbito de la acción humanitaria se vio inmerso en un proceso de ampliación de su foco de actuación, consolidándose la idea de que la ayuda podía y debía servir para el desarrollo: "Muchas organizaciones que comenzaron siendo asistenciales o de ayuda en

² Celebradas de forma sucesiva en 1992, 1994, 1999 y 2005

emergencias fueron evolucionando hacia el desarrollo o, al menos, lo descubrieron” (Pearce, 2002: 8).

Entre algunas las consecuencias de este proceso se encuentran el cambio de perspectiva de las ONG de ayuda sobre el modelo de intervención ante emergencias; la consolidación de métodos de trabajo *novedosos* para ellas, como el trabajo de campo; y la instrumentalización de las ONG de ayuda por parte de organizaciones internacionales y Estados, con su cara y su cruz, de su reconocimiento como actor fundamental del desarrollo y de la pérdida de independencia respecto a los donantes.

Será entonces cuando aparece el enfoque VARD, que vincula las acciones de ayuda, con las de rehabilitación y desarrollo, con los conceptos de *continuum humanitario* y *ayuda sostenible*, que entiende que la ayuda debe canalizarse hacia esfuerzos y objetivos que puedan servir de base para desarrollos consiguientes. Para el IECAH,

“Las ONG españolas han ido incorporando cuestiones de VARD desde finales de los años 80 muy influidas, sobre todo, por la enorme respuesta tras el huracán Mitch. Hoy, una buena parte de ellas cuentan con posiciones sobre el tema en sus documentos de programación.

Tanto desde algunas coordinadoras de ONG como a título individual se han elaborado propuestas sobre cómo potenciar una mejor asunción de las cuestiones de VARD de modo que se evite el divorcio entre la acción humanitaria y las acciones de desarrollo.” (IECAH, 2010: 6).

A pesar de ello,

“(…) todos estos avances teóricos y tomas de posición y compromisos institucionales, no han ido acompañados de avances prácticos a la altura de las expectativas que el enfoque VARD generó en la pasada década. La mayor parte de las evaluaciones realizadas tras grandes operaciones de ayuda humanitaria (Mitch, tsunami asiático,...) que trataron de incluir visiones de rehabilitación y desarrollo, concluyen que en la práctica se han producido pocos avances y que la VARD sigue siendo problemática en la mayor parte de casos analizados. Y en

los casos de situaciones posbélicas o post-emergencia compleja la situación es aún menos optimista” (IECAH, 2010: 12).

Los nuevos métodos de trabajo, cualitativos y participativos, y el trabajo de campo se consolidan durante la década de los 90 en muchas organizaciones:

“Para Human Rights Watch (...) el trabajo de campo es la base de su programa y la fuente de su eficacia en la identificación de problemas, resolución de problemas y cambio efectivo” (Minear y Weiss, 2000: 26, traducción propia).

En cuanto a los nuevos roles atribuidos a las ONG, y asumidos por estas, los organismos internacionales y las agencias de donantes las ven como “(...) parte esencial ‘del suministro’ no solamente de la ayuda para el desarrollo, sino del desarrollo en sí. En otras palabras, que el desarrollo depende de las ONG” (Pearce, 2002: 9).

Las ONG asumen de buena gana este papel y lo hacen valer. En 2002, José Manuel Suárez del Toro, en ese momento presidente de CRE y de la Federación, ante la reconstrucción de Iraq consideraba necesario

“(...) reivindicar que las tareas de asistencia humanitaria sean realizadas por las ONG de manera independiente, porque es *a ellas a quienes atañe responder a las necesidades básicas de la población iraquí*” (Suarez del Toro, 2003, énfasis añadido).

En el mismo artículo, Suárez del Toro reconoce a la ayuda humanitaria como la única fuente para la subsistencia de más de los diez millones de iraquíes en paro como consecuencia de las dos Guerras del Golfo y los doce años de embargo comercial. De esta manera, las ONG ocupan de manera acrítica el lugar que antes tenía asignado el Estado como suministrador de servicios sociales básicos, cubriendo los costes sociales de la Nueva Economía Neoliberal, y funcionando dentro del mercado:

“Las ONGD están, de alguna manera, involucradas en la transferencia de recursos desde aquellas sociedades que tienen mucho hacia aquellas otras que tienen poco. Por lo tanto, probablemente las ONG dependen de su capacidad

de movilizar los recursos que se encuentran dentro de su circunscripción. (...) Las ONG pueden adaptarse exitosamente a un mercado cambiante, para asegurarse un constante suministro de fondos” (Pearce, 2002: 12).

El nuevo papel de las ONG, criticado por unos y alabado por otros, es matizado por autores como Edwards, quien reconoce entre los aspectos positivos de las ONG, aunque con resultados prácticos limitados, haber ubicado el debate sobre la globalización y sus efectos en la escala local e incluir a los países en desarrollo en el *espacio de las políticas*. También, el que las ONG hayan consolidado la participación y los derechos humanos como principios básicos del desarrollo y la ayuda, además de su compromiso con reformar las instituciones internacionales y el modelo de gobernanza mundial en el comercio e la inversión que exclusivamente beneficia al Norte, el calentamiento global, el papel de África y las nuevas modalidades *deformadas* de asistencia humanitaria como la suministrada por actores ajenos al humanitarismo, como son los ejércitos (Edwards, 2008: 46).

En este contexto, las ONG se han ido transformando en una comunidad transnacional, imbricándose con, cuando no desplazando a, otras redes e instituciones transnacionales y difundiendo, junto con los recursos, nuevos discursos de desarrollo, así como reglas e ideas particulares con relación a cómo deben desempeñarse o estilos de gobernanza, lo que Bebbington, Hickey y Mitlenn denominan “tendencias transnacionalizadoras” de las ONG (2008: 8).

Entre esos nuevos discursos, ONG e instituciones del desarrollo plantean la necesidad de entenderlo desde la multidimensionalidad de sus procesos. Desarrollo de capacidades, como dimensión humana, por un lado, y Desarrollo sostenible, como dimensión ecológica, por otro, serán los ejes en torno a los que formulan desde hace algo más de una década, sus estrategias de desarrollo. Las ONGD son interpeladas para avanzar en la búsqueda de *otros desarrollos posibles* en los que el bienestar económico de las personas y la preservación del entorno vayan juntos.

CONSTRUYENDO EL OBJETO DE ESTUDIO

La articulación de la dimensión humana y la ecológica en los proyectos de desarrollo es especialmente interesante cuando hablamos de comunidades que han vivido desastres naturales. Por esta razón, me interesaba estudiar proyectos de desarrollo llevados a cabo con organizaciones españolas con gente *vulnerable* y para saber qué habían hecho o estaban haciendo para revertir la situación de *vulnerabilidad*. La economía política entiende la vulnerabilidad como un doble desposeimiento: impide a la gente adquirir o movilizar capacidades y la expulsa a los márgenes del sistema social y económico, en espacios de mayor exposición al riesgo ambiental. En concreto, me interesaban las víctimas del huracán Mitch que afectó a Centroamérica en 1998, convirtiéndose en el más mortífero desde *El Gran Huracán* de 1780, y causando más de 11.000 muertos y 8.000 desaparecidos (Lwf.ncdc.noaa.gov., 2009).

En el devenir de la investigación este primer interés fue transformándose. Al principio interesaba profundizar en el alcance del concepto de Desarrollo Sostenible en las intervenciones de desarrollo, desde la antropología social y la geografía, disciplinas que conforman mi bagaje académico. El trabajo de campo exploratorio me condujo a interesarme por la comprensión del complejo mundo de la cooperación internacional, de sus actores y sus elaborados e institucionalizados discursos que justifican sus políticas y prácticas de intervención, que se mueven entre lo global y lo local orientadas hacia un mismo objetivo: ayudar en el encuentro del desarrollo, entendido como la mejora de las condiciones de vida de la gente.

Viajar a El Salvador durante el verano de 2002 hizo el resto. Gracias a Montserrat Hurtado, antropóloga y profesional del Programa DIPECHO de la UE, me encontré con un numeroso grupo de personas, algunas en el país desde antes del Mitch, otras muchas que llegaron tras el desastre, y que trabajaban implementando proyectos de desarrollo en y con diversas ONG españolas y salvadoreñas.

Montserrat me presentó a Pilar Olmos, cooperante de CRE, a quien manifesté mi interés por conocer el trabajo de la organización en El Salvador. Pilar, por su parte, me puso en contacto con Luis Pemán, jefe de la delegación de CRE en el país quien, muy receptivo, me abrió la *puerta al campo* y me presentó a *su gente*. En compañía del

equipo local de CR en San Miguel, me adentré por comunidades con nombres poéticos y rostros e historias fascinantes de desposeimiento y logros personales y colectivos que me engancharon.

La Cruz Roja como institución reunía las condiciones para profundizar en el conocimiento de las organizaciones que me había propuesto. Contaba con un recorrido histórico en desarrollo relevante y con un perfil particular y marcadamente propio en el universo de las organizaciones españolas de desarrollo, debido al carácter y envergadura de sus proyectos. El rol fundamental que cumple la Cruz Roja Española en el campo de la ayuda humanitaria y el desarrollo, por un lado, y las aportaciones teórico-prácticas de la antropología hacían que existiera una complementariedad entre la organización y la academia interesante de explorar.

Al interés inicial de analizar la vulnerabilidad de la gente a los desastres y si los proyectos de desarrollo planteados desde la sostenibilidad podían sacar a la gente de esa vulnerabilidad se le fueron sumando nuevas preguntas: qué se aprende de una intervención para que otra posterior no suponga tener que empezar de cero en el proceso de desarrollo de una comunidad; qué aprende la organización y cómo sistematiza ese saber y lo incorpora en su trabajo cotidiano; qué aportan, a esos aprendizajes, los principios de participación, empoderamiento y apropiación de las intervenciones, es decir, dónde queda la gente en el aprendizaje de la organización, qué papel tiene en él; por último, cómo todo esto contribuye a reformular el discurso del desarrollo y qué nuevas perspectivas se abren con ello. La memoria que presenté al año siguiente para la obtención de la Suficiencia Investigadora, titulada *Catástrofes, desastres y Ayuda Humanitaria: un análisis desde la Antropología Social*, intentaba responder a esas primeras interrogantes.

Pero fue por casualidad que la idea se concretara: me encontré en la Facultad con una compañera de doctorado a la que hacía tiempo que no veía, Cristina Álvarez Rogero, quien acababa de regresar de Honduras, donde había estado trabajando dos años, precisamente, como delegada de CRE. En seguida la charla sobre amigos y conocidos comunes, las inquietudes similares sobre el tema dieron paso a una invitación para conocer la oficina central de CRE en Madrid.

Que el huracán Mitch supuso un antes y un después en Cruz Roja Española es algo reconocido por la organización. De lo que se sabía menos es de cómo la intervención en Centroamérica tras el huracán afectó a la organización específicamente en lo que atañe al Desarrollo de la Capacidad, entendida como la *mejora de las competencias básicas de la organización para poder alcanzar sus objetivos*³. CRE tampoco tenía datos empíricos sobre cómo los proyectos habían contribuido al aumento de las capacidades locales para reducir la vulnerabilidad a los desastres.

Comenzaba a tomar forma un proyecto investigador, planteado como propuesta de trabajo conjunto con la CRE con el objetivo de identificar y evaluar los aprendizajes suscitados en la organización por el Mitch en los cuatro países centroamericanos que lo vivieron, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador y, en este último, también por los terremotos de 2001.

Presenté entonces a CRE el proyecto de investigación *La Cruz Roja como Organización que Aprende*, base de esta tesis, con el objetivo de sistematizar los aprendizajes de tipo cualitativo que se hubiesen dado en CRE a partir de la implementación del Plan Especial Mitch. La idea era *construir conjuntamente* conocimiento.

Así, CRE me proporcionó acceso a la documentación e información sobre los proyectos del Plan Especial Mitch (PEM) y el Plan Especial Terremotos de El Salvador (PETES). Entre marzo y junio de 2004 realicé trabajo de campo en la sede central de CRE y preparé el trabajo de campo a desarrollar durante los meses de verano en las cuatro oficinas de CRE en Centroamérica, para conocer un cierto número de proyectos que se estaban llevando a cabo en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Mi propuesta se plantea inicialmente desde la crítica radical al modelo de evaluación ortodoxo de las intervenciones de desarrollo que había surgido durante la realización del trabajo de campo exploratorio. Dicho modelo es definido en términos de logros, como la

³ Informante Oficina Central, Notas de campo.

“ (...) apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, puesta en práctica y resultados, así como de su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad para el desarrollo” (CAD/OCDE, 2002: 21).

Los y las profesionales de CR que había conocido en el viaje a El Salvador insistían en que estas evaluaciones no eran constructivas ni recogían las lecciones aprendidas. Por ello, una aproximación analítica holística como es la de la **organización que aprende** (*learning organisation*, Senge, 1990) que abarca a los proyectos, pero también a la propia organización, las personas y los procesos, parecía adecuada a los objetivos planteados.

La idea de *organización que aprende* surge en el ámbito empresarial durante los años 80, ofreciendo la promesa de identificar de que forma el trabajo que se está haciendo permite a la larga una mayor efectividad y estabilidad. O sea, permite potenciar el **Desarrollo de la Capacidad** de las organizaciones.

El momento histórico en que este concepto empieza a ser utilizado por las ONG puede situarse hacia mediados de la década de los 90 y es denominado por Bebbington, Hickey y Mitlin (2008: 15) como el *cuarto período* de la historia de las ONG. Durante esta etapa, las ONG se consolidan como actores del desarrollo, al mismo tiempo que se preguntan sobre sus prácticas, sus objetivos y, sobre todo, si su trabajo sirve para alcanzar sus metas.

Las ONG consideran que estas preguntas pueden y deben ser respondidas a través de la sistematización de todo un conocimiento generado en el interior de las organizaciones que, hasta la fecha y por la dinámica de su trabajo constreñido en gran manera por la lógica de la rendición de cuentas, no ha encontrado el modo de llevarse a cabo. **El Desarrollo de la Capacidad se configura desde la última década, así, como un nuevo concepto y un nuevo campo de intervención del desarrollo, un ámbito más del trabajo de las organizaciones.**

ONGD, CRUZ ROJA Y PROYECTOS DE DESARROLLO DE LA CAPACIDAD

Estudiar las interrelaciones entre *ONG del Norte* y *ONG del Sur* y *comunidades* supone desplegar estrategias para captar las percepciones e ideas que estos actores tienen sobre el desarrollo, en un escenario etnográfico en el que *el campo* está entremezclado, cuando no es difuso. El campo se expresa en forma de conexiones entre lo local y lo global, lo macro y lo micro, creando lo que Appadurai (1996) denomina “nuevos etnopaisajes transnacionales”, en los que transitan personas, imaginarios ideológicos y recursos económicos.

En este escenario, las ONG actúan como mediadoras entre donantes internacionales y comunidades. La complejidad metodológica de abordar el análisis de estas instituciones y los procesos transnacionales que promueven al hilo de sus intervenciones viene siendo planteada desde el momento que las ONG comenzaron a despegar, allá por la década de los 80 (Marcus y Fischer, 1986; Marcus, 1995; Scholte, 1999).

Lisa Markowitz (2001) ha destacado la dificultad de aplicar los esquemas de unidades de análisis escalonadas y jerarquizadas, habitualmente usados en antropología para articular lo macro y lo micro, dado que las ONG han modificado y reestructurado las conexiones entre los niveles locales, nacionales e internacionales, haciéndolos más fluidos y difusos. La etnografía multisituada de Marcus (1995: 102) y el “estudiar encima de y sobre” las ONG y “seguir el proyecto” de la propia Markowitz (2001: 42-44) son propuestas que permiten identificar y seguir dinámicas de relación, entre ONG donantes, intermediarias y comunidades, que están más allá de lo próximo.

Dada la dificultad de definir qué son las ONG (Picas, 2001; Herranz, 2008) o de realizar una clasificación modélica (Rodríguez Blanco, 2004) nos limitaremos a decir que sus características fundamentales son no tener fines de lucro y trabajar en cooperación internacional para el desarrollo desde un compromiso por la solidaridad entre pueblos⁴.

⁴ La palabra ONG aparece por primera vez mencionada en 1945, en el art. 71 de la Carta de Naciones Unidas para describir las agencias separadas de los estados: “El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en

En nuestro país, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (CONGDE) es la mayor plataforma de organizaciones sociales dedicadas a la cooperación internacional, la educación para el desarrollo y la acción humanitaria. Conocer con exactitud el número de ONGD que operan en España y su evolución es complejo: De Felipe y Rodríguez de Rivas (Picas, 2001: 172) indican que en 1995 existían unas 218 ONG, de las cuales 158 trabajarían específicamente en temas de cooperación con el Tercer Mundo. Según Picas, en 1998, la CONGDE señalaba unas trescientas, de las que casi cien estaban federadas en la Coordinadora (2001: 168). Actualmente, la conforman unas ochenta ONGD y diecisiete Coordinadoras Autonómicas que, en total, suman más de 500 organizaciones (CONGDE, 2016).

El comienzo de la participación de España en la cooperación internacional como país donante en los años ochenta y la creación en 1988 de la AECI marcará el despegue de las ONG españolas, coincidiendo con la consolidación de la democracia y la llegada de organizaciones internacionales no vinculadas a la política local, como Ayuda en Acción (1980, vinculada a Action Aid) y, seguidamente, organizaciones profesionales como Médicos sin Fronteras (1986), Médicos del Mundo (1990) y un conjunto de organizaciones "sin fronteras" especializadas en diferentes ámbitos de actuación (ingeniería, veterinaria, geología...).

Al mismo tiempo surgen organizaciones próximas a partidos políticos y sindicatos: vinculadas al PSOE aparecen Solidaridad Internacional (1986) e IPADE (1988); al PP, la Fundación Cánovas del Castillo; a UGT, la Fundación Largo Caballero (1978); a CCOO, Paz y Solidaridad (1989). También aparecerán organizaciones de apoyo a alguna de las partes en conflicto en América Latina, como ACSUR-Las Segovias (1986) y Entrepueblos (1988). Otras organizaciones que nacen en este momento son Alternativa Solidaria-PLENTY (1986), HEGOA, SODEPAZ y Vetermón (1987).

“Para la CONGDE, los años 90 serán los del surgimiento de numerosas organizaciones, la emergencia del voluntariado y la donación de fondos por parte del público general, con motivo de desastres diversos, como el genocidio de Ruanda (2.840 millones de pesetas recaudados a finales de agosto) y los

damnificados por el Mitch (17.704 millones de pesetas donados en un mes)” (Picas, 2001: 176).

Para Picas, las ONGD proliferan en el contexto de crisis del Estado del bienestar, que deja de cumplir con algunas de las responsabilidades sociales que tenía encomendadas (especialmente en cuanto a la sanidad, la educación y la construcción comunitaria), que somete a la gente a la voluntad de las leyes del mercado y que, hablando del Tercer Mundo, supone una completa desestatalización, siendo las ONGD las que cubren el vacío dejado. El florecimiento de las ONG en los años 80 coincide con el de la globalización y con la instrumentalización que de ellas hace el Banco Mundial, cuando las convoca en 1982 para "estudiar el papel que deberían desempeñar en el contexto de la política neoliberal que se iba a aplicar, a escala global, en los años siguientes y que afectaría a la mayor parte de los países" (Picas, 2001: 180): su papel es asistencialista y de amortiguación por el abandono de las responsabilidades del Estado, y aportan el valor añadido de la legitimación social, que se muestra en su capacidad para captar fondos.

Cruz Roja Española forma parte de las organizaciones que se integran en la CONGDE. Constituye un caso excepcional entre las ONGD españolas por su temprana aparición, en 1863. De hecho, fue la única organización de este tipo existente en el país hasta la fundación en los años 40 de Cáritas. A diferencia de esta última, CRE mantiene un carácter aconfesional y, teóricamente, independiente.

Lo más destacado de la CR es la exclusividad de la estructura de las sociedades nacionales que se integran en el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. En los documentos rectores del Movimiento se señala que cada país debe tener una sociedad nacional propia que actúa como auxiliar de los gobiernos. Estas sociedades plantean relaciones de apoyo bilaterales con la Federación Internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el resto de SN de CR (Audet, 2011: 12).

El Mitch fue, para CRE, la ocasión de llevar a la práctica su visión del desarrollo. El apoyo popular, especialmente en forma de donaciones, fue de tal magnitud que la organización pudo plantear propuestas de desarrollo a medio y largo plazo sostenidas en el tiempo. El volumen de trabajo se multiplicó, así como el

número de profesionales dentro de la organización embarcados en él, tanto en el terreno como en la sede central de Madrid, lo que implicó cambios organizativos sustanciales, sobre todo en el Dpto. de Cooperación Internacional (con la aparición de la Unidad Mitch), así como el aumento del personal dedicado a la gestión de proyectos. Su nueva, o renovada, presencia en los países del Mitch y la especial relación que existe entre las sociedades nacionales de Cruz Roja, asimismo fue un factor a tener en cuenta y un elemento fundamental de las intervenciones, con la aparición de relaciones de poder derivadas de la condición de donante de la CRE, el socio del Norte desarrollado, y la condición de receptoras de las sociedades nacionales del Sur *damnificadas*, CR Guatemalteca, Hondureña, Salvadoreña y Nicaragüense.

En ese proceso de doble adaptación a, por una parte, la ola de confianza de la ciudadanía española en CRE para ayudar en la emergencia y trabajar por el desarrollo y, por otra, al incremento de los fondos disponibles para dicha misión, constituyó un proceso que propició la transformación de CRE.

Tras el huracán, el Dpto. de Cooperación Internacional de la organización experimentó un importante incremento de su personal, pasando de una decena de personas a más de 50 trabajadores en la oficina central. En el año 2000, CRE contaba con treinta delegados expatriados en Centroamérica.

Las aportaciones económicas recogidas en forma de donaciones permitieron afrontar un número de intervenciones, hasta entonces, desconocido para la organización. La necesidad de seguir una estrategia de *continuum humanitario* y, por tanto, de enlazar fases de ayuda de emergencia y fases de desarrollo, supuso la continuidad de las personas contratadas. La Operación Mitch no sólo repercutió en las unidades organizativas dedicadas a la emergencia y al desarrollo, sino que también supuso que otros departamentos o unidades de CRE se adaptasen a la nueva situación, especialmente los de comunicación y marketing.

Asimismo, la presencia de CRE en los países afectados por el Mitch se hizo muy patente, ocupando espacios privilegiados dentro de las sedes de las SN, quienes la trataban como socio preferente. Este es el caso de la sede de CRH: el despacho del

Delegado-País de CRE se encontraba justo enfrente del de la Presidenta de CRH, Doña Meneca de Mencía.

El momento de la investigación se ubica, por tanto, en el proceso de conversión de Cruz Roja Española en una organización de desarrollo transnacional, cuando adopta un discurso que la legitima como tal, por su estrecha vinculación con las CR centroamericanas. CRE se consolida dentro del grupo de las Cruces Rojas donantes, adquiriendo mayor prestigio de la organización y un sitio dentro del grupo de SN de CR que *hacen* desarrollo. Por su parte, las CRC no van a ser meras receptoras de financiación, sino que jugarán un papel esencial en la conversión de CRE: no en vano Juan Manuel Suárez del Toro, presidente de CRE por entonces, será elegido presidente de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en buena parte gracias a los votos de las CR centroamericanas, agradecidas por el incremento de las intervenciones de CRE en la región. La economía política permite reflexionar sobre las realidades actuales del mundo de la cooperación en la era de la globalización.

Mirar a CRE implica mirar también a las Cruces Rojas con las que colabora y nos obliga a entender unas unidades de análisis que están entrelazadas. Cada una de las vinculaciones de CRE con las CRC presenta formas propias de expresión, según los intereses de los participantes, y diferentes maneras de poner en práctica los proyectos y las ideas subyacentes en torno al DC. Lo que en unos contextos puede ser el eje determinante de la relación interinstitucional, en otros queda subordinado a otras agendas del desarrollo o a los intereses de los participantes.

Pero además, es necesario entender a las CRC en sus contextos latinoamericanos particulares. Todas ellas juegan un papel destacado en el fortalecimiento de sus sociedades civiles pero, a diferencia de otras ONG que operan en la zona, no han emergido ni han actuado enfrentándose a los regímenes políticos de signo autoritario que surgieron en Centroamérica, manteniéndose al margen o, en algunos casos, descuidando su mandato de "neutralidad" (como fue el caso de CRG).

Así, el estudio etnográfico se construye siguiendo dos lógicas

interrelacionadas: una de relación inter-institucional e inter-personal, entre la CRE y cada una de las CRCs, sus equipos de trabajo de las Delegaciones-País y personal locales, y la gente de las comunidades, articulada en torno a los proyectos de DC, de formulación y estructura similar, en el marco del Plan Especial Mitch y el Plan Especial Terremotos El Salvador (PEM-PETES). La segunda consiste en la descripción de situaciones sociales, de eventos extraídos de los datos de campo, cuyo análisis permite iluminar las relaciones subyacentes entre los actores, sus lógicas y sus ideas y asunciones sobre el DC.

El estudio antropológico de las ONGD para el caso español es relativamente reciente⁵. Por ello, nos interesa profundizar en la actuación de las ONGD, en nuestro caso CRE, en contextos específicos y en la manera en que sus prácticas, que vienen de la mano de la globalización de ideas y procesos de desarrollo, afectan a las relaciones de poder locales. Así, Clark (1998) sugiere prestar atención a las dinámicas de trabajo de las organizaciones y profundizar en sus roles institucionales y sociales más amplios, como agentes de cambio social, y en las maneras específicas con las que ejercen influencia en contextos multisituados. De igual manera, Gardner y Lewis (1996) proponen estudiar las instituciones y procesos transnacionales del desarrollo, para entender nuevas formas de relaciones de poder y configuraciones identitarias. El objetivo va más allá de la necesidad de preguntarnos por el significado que estas organizaciones dan a los conceptos que, con cierta regularidad, actualizan el discurso, o la jerga (Cornwall y Eade, 2010), del desarrollo, como es el DC, y sus efectos en la práctica.

Avanzar en esta línea de investigación queda justificado puesto que, como reconoce Beatriz Pérez Galán "es una de las que ha experimentado un mayor crecimiento en la antropología social española en los últimos veinte años" (2012: 12), y requiere de una mayor elaboración de etnografías específicas sobre los procesos de desarrollo y sus transformaciones.

⁵ Es destacable que muchos de los trabajos de investigación han sido realizados por personas formadas en antropología "haciendo desarrollo" como integrantes de equipos de trabajo en estas organizaciones.

5. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Desde su origen, los propósitos que movían a realizar esta tesis eran básicamente tres. En primer lugar, profundizar en el conocimiento de una temática del trabajo de las organizaciones de ayuda y desarrollo españolas, aún poco conocida en 2004, como era el Desarrollo de la Capacidad. En segundo lugar, producir este conocimiento generado conjuntamente con una ONG y ponerlo a su disposición para mejorar, si fuese posible, su práctica; por último, que todo ello, de alguna manera, propiciase el acercamiento entre la academia y las organizaciones del desarrollo, aparentemente ubicadas en esferas separadas, con poca o nula interacción o mirándose con sospecha.

Así, nace el proyecto de investigación *Cruz Roja como organización que aprende* que es dado a conocer a la organización en enero de 2004. La cooperación al desarrollo es uno de los escenarios de acción de la Cruz Roja, por lo que esta organización se muestra muy interesada, desde el principio, por el proyecto: el interés particular de CRE era conocer cómo y de qué forma la organización había sido *transformada* a raíz del huracán Mitch, considerado un hito en su historia como ONG de desarrollo.

El momento en el que se plantea la propuesta de investigación a CRE coincide con el de su despegue vertiginoso en cooperación: la organización había incrementado exponencialmente tanto su personal y como sus intervenciones de desarrollo, lo que, a su vez, hizo aumentar su presencia internacional, su relevancia y su capacidad decisoria en el seno del Movimiento Internacional de la Cruz Roja. Para CRE en ese momento era crucial profundizar en el conocimiento de los efectos que dicho crecimiento había tenido en el aprendizaje de la organización, sus equipos y profesionales.

En la reunión inicial en la que junto con el director de la tesis, Juan Carlos Gimeno, presentamos la propuesta de investigación, personas clave de las Unidades de Centroamérica y Caribe del Dpto. de Cooperación Internacional y de Estudios destacaron que ***“lo aprendido está ahí y puede ser, más o menos identificado, pero necesita ser, de alguna forma, sistematizado y documentado para que el conjunto***

de la organización se vea fortalecida. Muchas y variadas experiencias de trabajo se pierden porque nadie o casi nadie da cuenta de los procesos, es decir, nadie realiza un acopio sistemático del aprendizaje adquirido a través del trabajo cotidiano”.

El propio marco conceptual sobre el DC del Movimiento será el punto de partida para su análisis. Este marco *de la casa* sirvió para contextualizar y adaptar el de la investigadora, y concretar términos como *construcción de capacidades* o *desarrollo de capacidades*, dado que la literatura especializada (Horton, 2004) menciona que el significado del término depende, en gran medida, del contexto en el que se utiliza. Cuando se habla de desarrollo de la capacidad de las ONG, dichos conceptos suelen estar asociados a los de empoderamiento, mejora del desempeño y rendición de cuentas (Fals Borda y Rahman, 1991).

En 1998, el MICR-MLR define así el Desarrollo de la Capacidad:

"El desarrollo de la capacidad de la sociedad nacional [de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja] es un enfoque sistemático de aprendizaje continuo para mejorar la habilidad y la capacidad de las sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna para hacer un uso más efectivo y eficiente de los recursos humanos y financieros disponibles para alcanzar los propósitos humanitarios del Movimiento de forma sostenible "(IFRC, 2000).

Esta definición implica el fortalecimiento de las sociedades nacionales que se integran en el Movimiento, además de la propia Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFCR, por sus siglas en inglés) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para que puedan cumplir mejor con su mandato humanitario. La Federación tiene entre sus objetivos asistir y apoyar al fortalecimiento de la capacidad de las SN. Para ello, existe un Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad cuyas subvenciones se destinan para introducir cambios institucionales y para mejorar el funcionamiento de las SN en el sentido marcado por el Movimiento. El carácter de hermandad entre Sociedades nacionales se moviliza, en la práctica, con este objetivo explícito de la política de cooperación al desarrollo del Movimiento.

Con respecto a la evaluación, el *Marco de Trabajo para el Desarrollo de las Capacidades de la Federación Internacional de la Cruz Roja* (2001) reconoce que todas las intervenciones de desarrollo de capacidad deben ser evaluadas y documentadas para asegurar un cierto grado de responsabilidad social (*accountability*) y para facilitar el aprendizaje intra-organizacional (Hailey et al, 2005: 4-5). A pesar de este reconocimiento explícito, la evaluación del impacto de la capacidad en las organizaciones plantea problemas metodológicos en cuanto al qué, cuándo y cómo llevarse a cabo. Para James, la dificultad radica en que las organizaciones son entidades extremadamente "complejas, ambiguas y paradójicas y, por tanto, cualquier intento de medir los cambios estará lleno de dificultades" (James, 2001: 3).

Aceptada la propuesta, el trabajo fue iniciado en el mes de marzo de 2004, con visitas continuas a la Unidad en las oficinas de la Sede de CRE en El Plantío, Madrid. En el mes de julio dio comienzo el trabajo de campo en las Delegaciones-País de CRE en Guatemala (doce intensos días), Honduras (un mes), Nicaragua (siete huracanados días) y El Salvador (once días, revisitando, además, a las personas y los proyectos conocidos en los dos meses de estancia de 2002), los cuatro países más afectados por el Mitch y para dónde CRE diseñó el PEM y el PETES. Como finalización del trabajo de campo, asistimos durante dos días, a la Reunión de Delegados de CRE a finales de diciembre de 2004, entre cuyos objetivos estaba identificar lecciones aprendidas y caracterizar los procesos de aprendizaje.

La aproximación etnográfica permitía conocer, de forma directa, la manera en la que un grupo social vive e interpreta su vida, e implicaba participar de la vida cotidiana del grupo y recoger la mayor cantidad de información posible (a partir de entrevistas, conversaciones informales, observación directa, historias de vida, análisis de documentos, etc.). La organización solucionó todas y cada una de las necesidades logísticas de mi estancia (alojamientos y desplazamientos entre las Delegaciones de CR y en cada una de ellas para visitar los proyectos), algo por lo que estaré eternamente agradecida dada la problemática social y de violencia del contexto geográfico.

DISEÑO DEL ESTUDIO, RECOPIACIÓN Y FUENTES DE DATOS, PERIODIZACIÓN Y ANÁLISIS

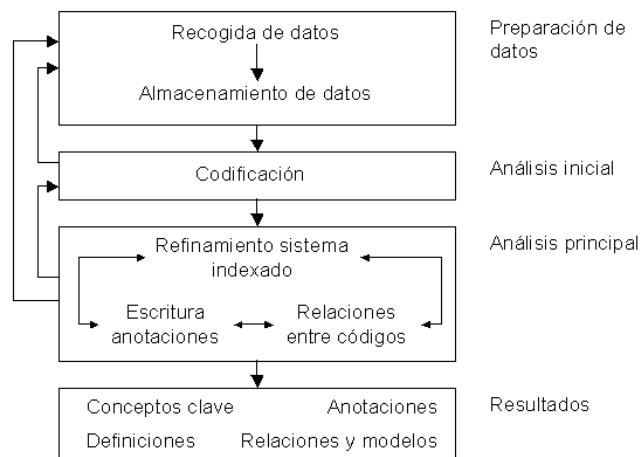
Una investigación intenta responder a ciertas preguntas desde un marco conceptual. Es un proceso flexible, por cuanto nuevas cuestiones a dilucidar van a aparecer a medida que se desarrolla el trabajo investigador: Alicia Lindon lo expresa bien cuando dice que la metodología de la investigación no es otra cosa que “la puesta en movimiento, en circunstancias particulares, de la teoría” (2008: 9).

El diseño de la investigación ha seguido este principio de flexibilidad desde su comienzo, adaptándose al desarrollo del trabajo, a los acontecimientos y las situaciones que se iban dando en el campo. En este sentido, los datos proporcionados por los informantes en las entrevistas han reorientado, de forma dinámica, muchos aspectos de la investigación.

Las fuentes de datos utilizadas han sido de tres tipos: documentales, información obtenida de entrevistas y observación directa. Cada una de ellas ha permitido una selección de prácticas, que indicaban la adquisición de aprendizajes, transmisión y/o sistematización de conocimientos, en cada una de las unidades de análisis estudiadas.

Las fases del proceso de recogida, tratamiento y análisis de la información siguen las marcadas por Muñoz Justicia, que se recogen en la figura 1:

Figura 1. Fases de un análisis cualitativo.



Fuente: Tomado de Muñoz Justicia (2005: 12)

- Estudio de casos

Para abordar el Desarrollo de la Capacidad en el contexto social y organizacional de los proyectos de cooperación y conocer la forma en que este se incorpora en la práctica local del desarrollo he optado por el estudio de casos interpretativo. Aunque por su diversidad no pueden ser comparados, dan cuenta de la multiplicidad de formas en las que el DC se materializa, así como la pluralidad de elementos que lo integran.

En total se analizan seis casos. Cuatro de ellos son eventos importantes y programados en proyectos de desarrollo ejecutados por CRE, en cada una de las cuatro SNC. Tienen en común que responden a un mismo plan de intervención, a un marco preciso y al control administrativo de la UCC en España, aunque difieren en que son puestos en marcha por equipos de personal local y personal expatriado de CR diferentes, en diferentes contextos y con diferentes estilos.

Los otros dos casos no son eventos o actividades insertas en la programación de un proyecto, sino una reunión de coordinación de CRE-CRS y el paseo realizado junto a un grupo de personas del Consejo Comunitario de El Viejo, en el Departamento de Chinandega, Nicaragua, para conocer su comunidad.

Los casos permiten ver la forma en la que los actores articulan la teoría del DC (los conceptos que manejan, los marcos en los que encajan, si son propios o establecidos por otros, si son novedosos) y su práctica (mantenimiento, adaptación o cambio de la misma), es decir, facilitan el análisis de cómo los actores entienden el desarrollo de las capacidades y los aprendizajes que los proyectos han podido propiciar, cuáles son estos y, en la medida de lo posible, el proceso que han seguido para la adquisición o mejora de sus capacidades.

Según Kolb (1984, citado por Sorgenfrei y Wrigley, 2005: 11) el proceso de aprendizaje de una organización se divide en cuatro etapas. En la primera, la organización analiza la realidad. En la siguiente, la dota de sentido. Esto permite detectar situaciones emergentes. En la cuarta etapa, la organización decide actuar según considere.

Figura 2. Etapas de aprendizaje de una organización según Kolb (1984).



Fuente: adaptado a partir de Sorgenfrei y Wrigley (2005: 11).

- Revisión documental

La revisión y análisis documental ha consistido en una intensa búsqueda, recopilación y revisión de documentación sobre el DC a diferentes escalas y niveles de concreción, desde el nivel internacional de las instituciones globales del desarrollo y del Movimiento Internacional, pasando por los niveles nacionales (AECI, CRE, CRCs)⁶ y locales (equipos)⁷. Esta documentación ha sido obtenida a partir de las páginas institucionales de Internet o facilitada por las propias SN. También se han estudiado las políticas en materia de Desarrollo de la Capacidad en CR; los discursos existentes en

⁶ Estrategia 2010; Planes de Acción de CRE (1999-2003; 2003-2007); Plan de Cooperación Internacional de CRE 1999-2003; Memorias Anuales (2000; 2001; 2002; 2003); PEM; PETES; Informes temáticos (Informe de situación y valoración de los proyectos de rehabilitación y construcción de marzo de 2002); Folletos divulgativos (Ciudad España; Impacto del Mitch en Centroamérica; PEM; entre otros).

⁷ Ya en el terreno, las diferentes Sociedades Nacionales, así como las Delegaciones, pusieron a nuestra disposición documentos de diverso orden, a los que no había accedido en la Oficina Central de CRE: Estatutos, Planes de Acción, Formulaciones de proyectos de Desarrollo Institucional, folletos divulgativos, manuales y protocolos de actuación.

cada unidad sobre la incorporación del enfoque de Capacidades; la estructura, procedimientos y orientaciones metodológicas de estas unidades en materia de DC.

Los documentos institucionales, estratégicos y organizativos, de cada SN permiten trazar unas líneas sobre la manera en que cada una de ellas integra discursivamente el DC como elemento conformador de la organización. Por otro lado, la documentación de los proyectos puede ayudar a entender los mecanismos por medio de los cuales el DC se integra en la práctica. También he podido acceder a algunos informes realizados a partir de evaluaciones internas de los proyectos Mitch llevadas a cabo por personal de CRE.

- Entrevistas, observación participante y otras técnicas

En el campo se pudo asistir a diferentes actividades de los proyectos que CR llevaba a cabo. Hemos aplicado una metodología cualitativa para la recopilación de la información consistente en entrevistas semiestructuradas, entrevistas en profundidad, observación participante y grupos de discusión que ha permitido acceder a los datos directamente, conocer las características de los equipos y unidades de trabajo, de cada una de las SN, captar cosmovisiones generales y específicas de su trabajo, así como sus discursos en torno al DC.

Dicho esto, es necesario plantear que, a pesar de que los documentos suelen ser bastante explícitos al hablar de fortalecimiento de las capacidades y desarrollo organizacional, en el discurso de los actores no siempre se da un paralelismo entre el concepto y su aplicación práctica, ni se mencionan los planteamientos institucionales al respecto. Sólo en el caso de los jefes de delegación y puestos directivos podemos encontrar un discurso oficial instalado.

Hemos diseñado un guión común para las entrevistas semiestructuradas que incluía preguntas sobre los cambios en CR desde el Mitch, la incorporación del DC a través de los proyectos de FI, las estrategias, procedimientos y dispositivos desarrollados para incorporarlo de manera transversal en el trabajo diario y en todos los niveles de la organización y el impacto del DC en la organización y en la gente beneficiaria de los proyectos.

Siguiendo a Vallés, hemos optado por una muestra cualitativa y flexible que busca una representación “tipológica, socioestructural correspondiente a los objetivos del estudio” basada en las “(...) contingencias de medios y tiempo”, desde unos criterios prácticos de “heterogeneidad y economía” (1992: 68), a los que se ha añadido las cuatro preguntas clave planteadas por Carden (Vallés, 1992):

“a) ¿Quiénes tienen la información relevante?; b) ¿Quiénes son más accesibles física y socialmente? (entre los informados); c) ¿Quiénes están más dispuestos a informar? (entre los informados y accesibles); d) ¿Quiénes son más capaces de comunicar la información con precisión? (entre los informadores accesibles y dispuestos).

En total realizamos 48 entrevistas en profundidad y 26 entrevistas semi-estructuradas entre el personal directivo y técnico de las SN de CR, a personal voluntario y a personas beneficiarias de los proyectos. Fue un trabajo exhaustivo, no respondiendo a un muestreo previo. Se trataba de entrevistar al mayor número de personas posible en el tiempo con el que se contaba para hacerlo. Fueron más numerosas las entrevistas realizadas en Honduras, El Salvador y Guatemala puesto que en estos países mi estancia fue superior a quince días, que en Nicaragua, país en el que el trabajo se llevó a cabo en una semana.

Las entrevistas realizadas en la oficina central dieron como resultado la identificación de las personas que podían ser informantes claves, a modo de “bola de nieve”. Muchas de ellas indicaron, a su vez, quienes podían ser las personas de la organización a las que poder entrevistar, dado su conocimiento, visión histórica de los procesos vividos desde antes de la Operación Mitch y capacidad de reflexión y crítica.

Las personas informantes de las comunidades fueron seleccionadas a medida que transcurría la investigación de varias maneras: a propuesta de la organización, que dio datos sobre beneficiarios/as que podían proporcionar una visión objetiva y completa del proceso; a partir de conversaciones informales con personas beneficiarias, en las que algún indicio hacía vislumbrar la posibilidad de obtener información relevante y; durante el trascurso las visitas a las comunidades, algunas personas de manera voluntaria se ofrecieron a ser entrevistadas para dar su opinión.

Siempre existió la posibilidad de plantear, en las diferentes SN, a quién queríamos entrevistar y ninguna de las organizaciones puso objeción alguna. Sin embargo, en al menos tres ocasiones, personal de CR que en un principio aceptó ser entrevistado no acabó siéndolo por motivos diversos (ausencia de la oficina por enfermedad, cambio de opinión...).

Se realizaron tres grupos de discusión cuyos resultados no fueron los esperados. El objetivo era identificar aprendizajes desde la práctica que mostrasen capacidades movilizadas o desarrolladas pero, en dos de los grupos, los participantes no pudieron expresar libremente sus opiniones e ideas al respecto. Por motivos diversos, sólo en uno de los grupos de discusión llevados a cabo (en la CRN) se mantuvo el requisito de homogeneidad de los participantes, mientras que en los otros dos, la presencia del jefe de delegación y de personal expatriado fue un hándicap, por su acaparamiento del tiempo de palabra y de los temas a discutir o, quizá, por reticencias de los participantes a expresar opiniones negativas delante de los financiadores o responsables directos del trabajo.

Si bien la observación es una actividad *individual* quiero destacar una forma particular de observación que se ha llevado a cabo, y frecuente en otras disciplinas como la geografía: los *transectos* en grupo, sobre todo durante las visitas a las comunidades, realizadas con las personas beneficiarios y/o con personal técnico local y de las Delegaciones de CRE. En este último caso, las caminatas eran parte del trabajo cotidiano del personal técnico a las que me unía. La mayoría de los trayectos eran escogidos por estas personas, lo que significa sumar la perspectiva de los actores a la observación de la investigadora. En el caso de Ciudad España, pudimos elegir el itinerario, al que se iban sumando otros participantes.

- Las unidades de análisis

La selección de las unidades de análisis expresa la operativización del Desarrollo de la Capacidad, por lo que estas se corresponden a “comunidades de prácticas”, que en el caso de CR se hacen coincidir con unidades organizativas. Así, se distinguen una serie de unidades de análisis para CRE, las SNO en Centroamérica y las comunidades beneficiarias:

- **CRE:** la organización; la Unidad CC; las Delegaciones-País de CRE; los equipos de trabajo; las personas.
- **SNO:** la organización; los departamentos específicos; las sedes territoriales (filiales, seccionales, etc.); los equipos; las personas.
- **Comunidades beneficiarias:** distinguiríamos entre la organización comunitaria (Directivas, ADESCO, etc.); los comités específicos (salud, educación, emergencias...); las personas.

Pero además de estas unidades, a medida que se desarrollaba la investigación *aparecieron* espacios de expresión de las capacidades: reuniones de diversa índole (de coordinación en varios niveles: de equipo, de las SNP, con la SNO o con diversos comités en las comunidades beneficiarias), así como actividades de divulgación, actividades de capacitación, eventos y reuniones informales. Estos espacios, centrales o periféricos, programados o imprevistos, ponían en relación, por medio de personas concretas, dos o más unidades de análisis de las definidas antes.

- Categorías de análisis

Las categorías de análisis son unidades de significado que nos permiten organizar y seleccionar la información recabada a partir de las entrevistas y la documentación y comparar el discurso de los actores.

Por lo general, los actores expresan el Desarrollo de la Capacidad como la apropiación y puesta en práctica de determinadas capacidades y habilidades, que se relacionan con las categorías de análisis. El marco teórico nos ha proporcionado las categorías de primer nivel, que hemos jerarquizado en varias subcategorías, las que los informantes consideran que deben estar presentes en los procesos de desarrollo de la capacidad, quedando de la siguiente forma:

A) Desarrollo de la Capacidad

- a) Capacidades internas (de Cruz Roja Española y de las Sociedades nacionales centroamericanas): las que se consideran que debe tener una SN y establecen la estructura organizativa y la orientación y tipo de proyectos de FI. Estas capacidades podemos verlas en el nivel de la Organización ("*ser una sociedad*

nacional que funciona bien"); en el de los equipos y; en el de las personas.

- i) Desarrollo de actividades de planificación institucional en todos los sentidos (políticas institucionales, planes de desarrollo, de gestión financiera, de actividades de evaluación, ...)
- ii) Gestión del ciclo del proyecto: metodología de Marco Lógico (Método IFEE);
- iii) Gestión administrativa;
- iv) Procedimientos de trabajo consensuados, toma de decisiones compartidas, coordinaciones; acuerdos; negociación.
- v) Intercambio y transmisión de información en múltiples niveles; aplicación de procedimientos para ello.
- vi) Interlocución con los restantes actores
- vii) Apropiación de la cultura de la organización: principios y valores; misión, visión, etc.

b) Capacidades externas (Comunidades):

- i) Representación, la mediación y la gestión de los asuntos comunitarios con la Alcaldía u otras instituciones.
- ii) Mediación en el interior de la comunidad (prevención de la violencia intrafamiliar, interfamiliar, atención a abusos, violencia a mujeres y niños, etc.)
- iii) Organización comunitaria y atención vecinal (primeros auxilios, abatización, botiquín comunal, parteras empíricas...)
- iv) Gestión y el manejo de los sistemas comunitarios (agua y saneamiento, mantenimiento, etc.)
- v) Gestión de los fondos comunitarios.

B) Emancipación y mejora del desempeño

- a) Conocimiento de la cultura propia y ajena
 - i) Asimilación
 - ii) Encontrar nuestro lugar
 - iii) Adaptarnos al Movimiento
 - iv) Respeto a la idiosincrasia

- v) Aceptación del otro
- vi) Acomodación
- vii) No imposición
- viii) Rechazo del otro

- b) Ser una SN que funciona bien
 - i) Encontrar nuestro “nicho” de mercado
 - ii) Aprender a funcionar

- c) Ser una comunidad empoderada
 - i) Aprender a convivir
 - ii) Respetar
 - iii) Ser independiente (tomar decisiones)

- C) Espacios de interacción y relación
 - a) Espacios de aprendizaje
 - i) Flexibilidad para experimentar
 - ii) Grupos dinámicos
 - iii) Comunicación horizontal
 - iv) Liderazgo positivo
 - v) Modelos conceptuales desarrollados localmente
 - vi) Donantes comprensivos
 - b) Espacios de imposición
 - i) Marcos de actuación rígidos
 - ii) Entorno controlado de forma jerárquica
 - iii) Liderazgo impositivo
 - iv) Grupos estáticos
 - v) Modelos estandarizados impuestos o aceptados acríticamente
 - vi) Comunicación vertical
 - vii) Donantes rígidos

- Fases del trabajo de investigación

El trabajo de investigación ha sido realizado en cuatro etapas:

- **Primera etapa:** identificación del problema, planificación y diseño de la investigación. Realización de trabajo de campo en la oficina central de CRE, Unidad Centroamérica y Caribe (enero-junio 2004).
- **Segunda etapa:** realización de trabajo de campo en las delegaciones de CRE en Centroamérica y en las oficinas de las SNC (julio-septiembre 2005).
- **Tercera etapa:** transcripción de cintas (utilizando un software específico, Walker), preparación de los datos textuales y consiguiente tratamiento con software de análisis de datos cualitativos (Atlas.ti).
- **Cuarta etapa:** análisis de los datos y de la información recogida. Elaboración de informes para Cruz Roja Española.
- **Quinta etapa:** redacción de la Tesis Doctoral.

Las entrevistas fueron digitalizadas, como paso previo a su transcripción, y se analizaron utilizando el programa informático de análisis cualitativo de datos textuales, *Atlas.ti*.

6. DIFICULTADES Y LIMITACIONES EN LA REALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Para Castaño, la aceptación del método del o de la antropóloga por parte de una entidad u organización requiere:

“(…) de un proceso parejo al que se desarrolla en el trabajo etnográfico: la observación participante. Si la etnografía es un método de construcción del conocimiento que entraña reflexividad e interacción consensuada entre el investigador y los sujetos/objetos de estudio, la aceptación en estas organizaciones de lo que el antropólogo aplicado puede aportar, requiere de un proceso similar en el que la validez de las aportaciones pasan por una evaluación continua a través de su validación en la práctica de la entidad, y también a través de la ‘etnografía del etnografiador’, se trata de un proceso reflejo” (Castaño, 2008: 35).

Este texto de Castaño, explicativo del trabajo de los antropólogos aplicados, sirve para entender parte del proceso de conformación de la relación de campo en la investigación llevada a cabo para esta tesis. La entidad valida desde el principio la propuesta y abre las puertas a un alto nivel institucional, recibiéndonos el coordinador General de Cruz Roja Española, Antoni Bruel. El responsable de la Unidad de Centroamérica y Caribe *ofrece* la propuesta a Bruel como algo muy innovador, una investigación puntera además de gratuita para la organización. Asimismo, la investigación es presentada ante las SNO como *propia de CRE*, lo que tendrá efectos positivos y negativos en el desarrollo del trabajo.

A pesar de contar con la aquiescencia de CRE para llevarlo a cabo, toda vez que mi presencia en el terreno venía avalada con la firma del Presidente de CRE en persona, se generarán situaciones que interpreté, alternativamente, como incapacidad, por nuestra parte, para hacer entender al personal de CR cuál era el objetivo de la investigación y en qué consistía la observación participante; también, y a pesar de lo anterior, como un gran esfuerzo por parte de CRE, en lo personal y en lo logístico, al involucrar a los delegados-país en mi alojamiento, seguridad y visitas a las comunidades y traslado entre Honduras y El Salvador; y en otras, como desinterés y en, al menos, tres ocasiones, de *ninguneo* manifiesto por parte de las SNC, como manera de hacer valer su posición o quizá una forma de resistencia ante CRE, sus agendas de trabajo y sus ritmos impuestos.

Las personas responsables de las DP de CRE organizaron un intenso plan de visitas para los dos meses de verano, que obligó a acomodar las agendas de todos al coincidir mi visita con sus vacaciones, además de una eventual situación de emergencia en Nicaragua por intensas lluvias, que trastocó las fechas de visita a esa delegación y redujo el tiempo destinado a la misma a una semana.

El objeto de estudio, por tanto, será limitado por la propia organización a intervenciones específicas, a aquellas que estaban *a mano* o que podían ser visitadas.

Desde el inicio del trabajo de campo se darán discrepancias en la manera en que la investigación es planteada. Para la organización este trabajo debía ser una especie de metaevaluación del conjunto del trabajo, compuesto por planes y

proyectos, realizado en Centroamérica desde el Mitch. Sin embargo, desde el punto de vista de la investigadora, este es visto más como un proceso (Widmark, 2006).

En nuestro caso no hubo dilema, a pesar de que un expatriado de CRE en Honduras formado en antropología social nos requirió mostrarle el diseño de investigación, plan de trabajo y guiones de entrevista en dos ocasiones, a fin de que *validar* su adecuación, dado que se definía a sí mismo como *experto en metodología cualitativa y en IAP aplicada a la cooperación al desarrollo*. Su condición de *experto* venía dada por haberse formado con Tomás R. Villasante, según dijo. Aunque le explicamos que no era necesaria una *tutorización* en el terreno y que nuestro objetivo no era realizar un diagnóstico rápido participativo, desde entonces se mantuvo distante, incluso antipático, no accediendo a ser entrevistado en su momento, aduciendo *“no tener nada que decir sobre la investigación”*.

La organización no respondió de manera oficial al informe final que se le hizo llegar. De manera oficiosa, la respuesta procedente de la UCC fue "esto ya lo sabíamos". Una persona involucrada con el área de estudios de la organización, en cambio, comentó que el informe era un buen diagnóstico base desde el que construir nuevas propuestas de estudio.

Por otro lado, algunos temas en el DC son problemáticos y requerían de abordajes periféricos. La cuestión de las relaciones institucionales entre las CR no podía abordarse de manera expresa, pues las respuestas eran vagas. Hubo momentos en que algunas personas en las organizaciones fueron muy francas en sus respuestas, a las que añadieron frases del tipo *“negaré haber dicho esto”* o *“sé que esto que te he contado no lo puedes poner en un informe, por eso te lo cuento”*.

Otro problema en el desarrollo del trabajo de campo fue la dificultad para encontrar momentos y fórmulas que facilitasen la coordinación y socialización de la investigación y su marcha con la UCC. La lógica en la que se mueve el personal de CRE de la Unidad Centroamérica y Caribe hace que éste disponga de poco tiempo para otras cuestiones, al margen de sus quehaceres cotidianos, que pueden significar una dedicación añadida. Una vez pasadas las dos primeras semanas en la oficina central, en las que nuestro trabajo recibió mucha atención e información por parte del personal

de la UCC, nuestra presencia comenzó a ser un tanto incómoda. Ya habíamos recibido la documentación de los proyectos y se había facilitado el acceso a las bases de datos por lo que algunas de las personas de la UCC dijeron que no contaban con tiempo para atender más dudas o consultas.

Afortunadamente, esta limitación pudo solventarse, en gran parte, con el trabajo, durante, prácticamente, dos meses a tiempo completo, en el terreno. En este sentido, las facilidades y el apoyo logístico recibidos por la organización para llevarlo a cabo fueron inestimables.

Otra limitación fue el hecho de no poder asistir a un mayor número de *debriefings* de personal retornado o a reuniones de equipo. El tipo y sensibilidad de los asuntos tratados en estos espacios, impedían nuestra asistencia.

7. ORGANIZACIÓN DEL DOCUMENTO

Esta tesis consta de cinco partes: esta introducción, que recoge el proceso de construcción del objeto de estudio y la metodología seguida; una primera parte, con tres capítulos que desarrollan el marco teórico; la segunda parte compuesta por tres capítulos sobre el papel de la antropología en la articulación de los mundos del desarrollo; la tercera parte, con dos capítulos, uno que desarrolla el contexto institucional estudiado y otro etnográfico y; una parte final conclusiva.

En la **Introducción** presento el problema de investigación y el contexto empírico de la tesis, pormenorizando en la trayectoria seguida para llegar al campo, la entrada en el mismo, los problemas asociados a los roles que como investigadora desempeñé o me fueron adscritos, el proceso de construcción del objeto de estudio, las preguntas de investigación, objetivos, hipótesis y enfoque epistemológico utilizado. Asimismo, este capítulo recoge la metodología y técnicas de investigación empleadas y las limitaciones encontradas durante la investigación.

En la **primera parte** construimos un marco teórico para el análisis del problema. Consta de tres capítulos. El **primero** hace un **repaso de la idea del desarrollo** y su peso en la configuración del mundo desde hace más de sesenta años,

reconstruyendo su trayectoria de idas y venidas, sus sucesivas reformulaciones **como paradigma con vocación de liderazgo global**, que justifica y explica la emergencia del Desarrollo de la Capacidad. Recojo las principales **aportaciones** de los autores postestructuralistas y revisionistas del desarrollo, que **deconstruyen** su discurso, así como los **anclajes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**. Finalizamos con una **revisión del Enfoque de Capacidades** en el que se fundamenta el Desarrollo de la Capacidad.

El **segundo capítulo** desarrolla la **relación entre vulnerabilidad, desastres e intervenciones de desarrollo**. La reducción de la vulnerabilidad ante desastres por medio de la capacitación está en el centro de las propuestas de desarrollo desde los años 90 del siglo pasado, **justificando la presencia de las ONG en el terreno** y la continuidad de los regímenes de representación del "otro" como carente.

El **tercer capítulo** explora en profundidad el **Desarrollo de la Capacidad** como **nuevo modelo de concreción epistemológica y de práctica del desarrollo** en el cambio de siglo. Me detengo en la genealogía del concepto y su *institucionalización* de la mano de nuevos discursos y actores, con afán de hegemonía o, por el contrario, reivindicación manifiesta del DC como propuesta para facilitar los *otros desarrollos*, planteados por la gente en la periferia. Profundizo en las dimensiones de la capacidad y en sus diferentes enfoques, para explorar en el siguiente apartado (3.4) las **vinculaciones entre DC y fortalecimiento institucional**. Este apartado, ubica el problema central de investigación, la tensión que genera en un sentido amplio el concepto de Desarrollo de la Capacidad (DC) en el contexto de la cooperación al desarrollo y en el ámbito de interacción de sus actores. La tensión a la que me refiero es de tipo epistemológico, sobre lo que unos y otros actores entienden por DC, pero también se refiere a lo práctico, en torno a las formas que la gestión, la planificación y los modos de relación de los actores materializan el objetivo de cambio social que busca el DC, marcos institucionales así como discursos y estrategias movilizadas, por lo que concluimos con las implicaciones prácticas del concepto de capacidad.

La **segunda parte** versa sobre el **papel de la antropología para entender las articulaciones de los mundos en los que se expresa el desarrollo**: la escala amplia de

las organizaciones e intervenciones del desarrollo (cap. 4), el espacio de los intermediarios o traductores del desarrollo (cap. 5) y la etnografía particular del caso que nos ha ocupado, el DC en CR (cap. 6).

El **capítulo cuatro** aborda la **relación entre la antropología y las organizaciones** e intervenciones de desarrollo, la pertinencia de la disciplina para estudiar el cambio social generado por el trabajo en cooperación y como espacio de confrontación de lógicas culturales diferentes. Revisamos brevemente la problemática clásica en nuestra disciplina de una antropología para el desarrollo y una antropología del desarrollo enfrentadas y los recientes **esfuerzos por reconciliar teoría y práctica del desarrollo**.

El **capítulo cinco** de esta primera parte es crucial en la tesis, por cuanto focaliza en el **papel de la gente que vernaculiza el desarrollo según su contexto**. Siguiendo las propuestas de Norman Long (2007) y David Lewis y David Mosse (2006) busco entender las diferentes respuestas de los actores ante aparatos discursivos e institucionales hegemónicos.

El **capítulo seis** recoge las **peculiaridades de hacer una etnografía en CR**, su complejidad, puesto que se trata de una organización que es global pero tiene múltiples expresiones locales. Describimos las unidades y espacios de observación, los mediadores del desarrollo en CR y los escenarios donde el DC es representado.

En la **tercera parte** desarrollamos el **contexto histórico, institucional y organizativo de las cinco CR** estudiadas, su recorrido histórico, destacando cómo el huracán Mitch de 1998 supuso la aparición de dinámicas de cambio organizativo, institucional y del enfoque del desarrollo. En el caso de CRE implicó su consolidación como actor de la cooperación internacional y de su vinculación con las CRCs (capítulo siete).

El **capítulo ocho** incluye los **casos etnografiados, correspondientes a eventos o situaciones de interrelación entre los actores**. Ubica el lugar que el Desarrollo de la Capacidad tiene en cada una de las Sociedades nacionales de Cruz Roja estudiadas⁸, tanto en los aparatos discursivos de los actores (apartado 8.1), como en la práctica

⁸ Cruz Roja Española, Cruz Roja Guatemalteca, Cruz Roja Salvadoreña, Cruz Roja Hondureña y Cruz Roja Nicaragüense.

cotidiana de la ejecución de los proyectos de desarrollo (8.2). Nos permiten identificar las categorías que poseen con relación al DC, el aprendizaje, el desarrollo, la relación con los otros actores a partir del análisis de los discursos y las prácticas. Asimismo, se exploran las relaciones de poder, los roles de las CR y de beneficiarios, para ayudar a comprender las dinámicas existentes de asunción, adaptación y/o resistencia ante las propuestas de desarrollo desplegadas.

Por último, el **capítulo nueve recoge las conclusiones** alcanzadas a partir de los datos, las reflexiones suscitadas por la etnografía, así como la revisión de planteamientos de partida e hipótesis de trabajo, destacando alcances y logros de la investigación, limitaciones y posibles vías de continuidad.

8. CONCLUSIONES

A modo de conclusión de este extenso apartado, se hacen aquí algunas observaciones sobre lo que ha supuesto llevar a cabo esta investigación y la manera en que se ha realizado.

La metodología seguida en la realización del estudio ha posibilitado profundizar en la cuestión y conocer las conceptualizaciones del DC y su práctica en las cinco SN de CR analizadas, así como en las comunidades destinatarias de proyectos.

La observación participante ha permitido completar y contrastar datos documentales y entrevistas. Por razones que se muestran evidentes, analizar el DC en la organización exclusivamente por medio del análisis documental es un método insuficiente que requiere ser completado con otras metodologías. Cuando, como en este caso, el equipo de trabajo en el terreno está conformado por una única persona, dicha tarea implica la inversión de mucho tiempo para obtener pocos resultados satisfactorios. El diseño de proyectos, siguiendo la estructura del marco lógico, hace primar unas actividades con relación a unos objetivos. Pero, por muy concretos que sean los objetivos, las actividades diseñadas y los resultados esperados, la documentación difícilmente da cuenta de todos los aprendizajes específicos que pueden, al menos teóricamente. Sí proporcionan pistas acerca de qué capacidades

pueden haberse fortalecido o alcanzado.

Capacidades *visibles* que muestran aprendizajes *movilizados* en la práctica por un determinado grupo de actores pueden no quedar recogidas o sistematizadas en informes, memorias u otro tipo de documentos y sólo se conocen por medio de la observación y el testimonio de dichos actores. Por poner un ejemplo, en el segundo año de trabajo de campo me dispuse a visitar Los Pajaritos, comunidad ubicada en la orilla de la laguna de Olomega en el Salvador, con la que el equipo de Cruz Roja de San Miguel venía realizando proyectos habitacionales y de desarrollo comunitario. Las personas responsables de la comunidad estaban avisadas de mi llegada pero cuando el coordinador del equipo de la Cruz Roja local y yo llegamos nos encontramos que no estaban. Habían tenido que acudir de urgencia a la Alcaldía para solucionar un problema relacionado con la gestión del agua y delegaron en otros vecinos/as atender *a la visitante de España*.

Durante mi primera estancia de campo, en la comunidad de Los Pajaritos (Laguna de Olomega, El Salvador) cualquier situación problemática que obligase a personarse ante las instancias municipales era asumida por el personal técnico de Cruz Roja, algo que pude comprobar en varias ocasiones, y como se recoge en uno de los casos descritos. Que dos años después la ADESCO estuviera haciendo gestiones era la evidencia del empoderamiento de la comunidad y de la puesta en práctica de sus capacidades de interlocución, gestión y responsabilidades políticas.

Por otra parte, los objetivos y actividades de los proyectos de fortalecimiento de las capacidades de las SN se orientan al logro de competencias concretas, mayoritariamente por medio de la adquisición de conocimientos explícitos, que pueden, más tarde, ser contrastados con las entrevistas y la observación.

Si nos centramos en el nivel de las personas la cuestión se complica: el aprendizaje de la propia práctica suele incorporarse inconscientemente (lo que llamamos conocimiento tácito) y a muchas personas, en la organización, se les hace difícil distinguir entre lo que sabían antes de una misión o lo que han aprendido *en y de ella*, más si se trata de competencias poco concretas (actitudes o valores). También les resulta complicado concretar los aprendizajes en tiempo y espacio, con lo que es difícil

reconstruir los procesos de adquisición de los mismos. Es por ello que las personas entrevistadas den referencias temporales poco concretas (“*antes no sabíamos, ahora sabemos*”) ni coincidan en ubicar el inicio de dicho proceso de aprendizaje. Sin embargo, esto no es así cuando se trata de aprendizajes propiciados por el contacto interpersonal, por el de los compañeros: para bien o para mal, se ubica a las personas y lo que enseñaron o transmitieron.

Para la labor de reconstrucción del proceso ha sido especialmente útil la consulta de las herramientas que la organización elabora para su funcionamiento interno. Me refiero a manuales de procedimientos, flujogramas, protocolos, organigramas, evaluaciones internas y externas, etc. Destaca la escasez de sistematizaciones de los aprendizajes, que suponen un freno en el desarrollo de la capacidad y cierta pérdida de la memoria de la organización.

Y ¿qué ocurre con los fracasos o las malas prácticas? No suelen documentarse, aunque permanecen en la memoria de las personas que trabajan en la organización y de las beneficiarias de los proyectos. Forman parte de las “transcripciones ocultas” de las que habla Scott (1990), en este caso las conformadas por las percepciones que tienen los actores sobre los procesos de desarrollo que es necesario sacar a la luz.

PRIMERA PARTE - DESARROLLO, DESASTRES Y DESARROLLO DE LA CAPACIDAD

Esta primera parte propone un marco teórico que guíe el análisis posterior de la información y los datos recabados. En ella ubicamos el problema central de investigación, la tensión que genera el concepto de Desarrollo de la Capacidad (DC) en el contexto de la cooperación al desarrollo y en el ámbito de interacción de sus actores y la relevancia de la antropología para el abordaje de su análisis. Consta de cuatro capítulos.

El primer capítulo realiza un repaso del desarrollo como idea rectora fundamental en el devenir global desde hace más de sesenta años.

En el segundo, se revisan las vinculaciones entre los desastres y el desarrollo, mediadas por los términos de vulnerabilidad y sostenibilidad, así como las aproximaciones antropológicas al estudio de los desastres.

El tercer capítulo analiza en profundidad el *Desarrollo de la Capacidad*, sus definiciones, caracterizaciones y análisis de su naturaleza y elementos integrantes, así como su articulación con el desarrollo, en general, y con algunos de sus actores, en concreto las ONGD.

Se destacan las tensiones conceptuales y las consecuencias que las mismas tienen en la práctica, en los dispositivos del desarrollo, desde marcos institucionales a modos de trabajo concreto, pasando por los discursos y las estrategias movilizadas por los actores.

CAPÍTULO 1 – REZANDO A “LOS DIOSES ANTIGUOS Y NUEVOS”: EL DESARROLLO COMO CREENCIA EN PERMANENTE REVISIÓN.

1.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es revisar las principales transformaciones de los discursos, estrategias y enfoques que el desarrollo ha experimentado desde su aparición como propuesta y práctica hegemónica occidental para organizar la vida de la gente en el resto del planeta. Esto nos permitirá ubicar posteriormente el Desarrollo de la Capacidad en su contexto teórico y práctico.

La idea de *desarrollo* hace que los actores experimenten disyuntivas, contradicciones y desencuentros relacionados con un choque entre formas de entenderlo y abordarlo (como proyecto de vida esperanzador y sostenible, como asunto burocrático o de gestión, como posicionamiento teórico-metodológico...); también están relacionadas con el "poder", la capacidad de agencia y participación; o con las lógicas de la acción y las posibilidades de reflexión en torno a las mismas.

Podemos abordar la revisión al "Desarrollo" (con mayúsculas)⁹ desde los temas de interés para la antropología (Pérez Galán, 2012: 14): la crítica al concepto; el análisis de la participación de la antropología y de los y las antropólogos en los proyectos; el estudio de la industria de la ayuda y sus políticas; las respuestas de los actores locales y; el análisis de las nuevas epistemologías y praxis colectivas en torno al cambio social, superadoras del paradigma de la modernidad y sus marcos de actuación.

Asimismo, en este recorrido sobre el desarrollo, y de acuerdo con Van Ufford et al. (2003), distinguimos, por un lado, el ámbito de la reflexión y, por otro, el de la acción, que, a partir de los años 1980, fueron distanciándose progresivamente: así, la acción vive la "transición de una situación en la que las intervenciones de desarrollo eran una expresión de responsabilidades políticas específicas a una en la que las

⁹ Hart (2001: 650) amplía la distinción que hacen Cowen y Shenton (1996) sobre los significados del concepto "desarrollo" (como proceso inmaterial y no intencionado y como actividad dirigida) y distingue entre "desarrollo" y "Desarrollo" para diferenciar entre todo el conjunto de procesos subyacentes a los desarrollos capitalistas, "geográficamente desiguales, profundamente contradictorios", expresado por el primero, mientras que el segundo haría referencia al "proyecto de intervención en el tercer mundo que surgió en un contexto de la descolonización y la guerra fría".

cuestiones de manejabilidad toman un lugar central. El foco del razonamiento moral y político se ha desplazado hacia los objetivos y resultados.” Mientras que “en el mundo de la reflexión, vemos un desplazamiento desde la fe modernista en el desarrollo como 'ilustración aplicada' hacia la crítica post-moderna deconstructiva del desarrollo como dominación" (Van Ufford et al., 2003: 4).

Por su parte, Picas añade

“(...) la historia del desarrollo no ha de ser vista -tal como se hace convencionalmente- como una sucesión de teorías o ideas e intervenciones más o menos efectivas, sino que también debe considerarse desde la perspectiva de los cambios y transformaciones en el régimen discursivo, más si estos cambios están circunscritos en las prácticas del discurso”. (2001: 41)

Así, siguiendo con esta postura analítica, el desarrollo conforma una realidad, unos *regímenes de representación*¹⁰, a través de discursos, propuestas teóricas y prácticas concretas. Son todas ellas las que nos muestran que existe una realidad “subdesarrollada” “otra” que necesita de intervención para revertir su destino, que viene legitimada por una realidad “desarrollada”.

La legitimidad de la intervención viene dada por la historia de Occidente, que es la del capitalismo, el colonialismo y el imperialismo, asentada en modelos epistemológicos etnocéntricos. Estas bases ayudaron a la *institucionalización* del desarrollo, por medio de una serie de dispositivos organizados y centrados en la tarea de producir conocimiento sobre el Tercer Mundo. Dicho conocimiento es creado mediante conceptos, categorías analíticas y técnicas especializadas, manejadas por expertos, que *profesionalizan*, así, el desarrollo. Se cierra el círculo: el problema es construido discursivamente por unos expertos que conocen su solución y diseñan un método "lógico" para alcanzarlo.

Por otro lado, como argumenta Escobar (1992 y 1995), la realidad ha sido colonizada en su totalidad por el discurso del desarrollo: unos y otros, desarrollados y

¹⁰ Escobar (1998: 31-32) desarrolla la noción de “regímenes de representación” basándose en la contribución previa de María Cristina Rojas (1994).

subdesarrollados, lo aceptan y con ello sitúa a los primeros en la obligación de intervenir y a los segundos en la de aceptar acríticamente la solución ofrecida para sus problemas.

1.2 EL DESARROLLO: PRINCIPALES ETAPAS ENTRE 1945 Y 2000.

El desarrollo como proyecto económico y político occidental nace con la idea de situar a los países y comunidades “subdesarrollados” al mismo nivel de bienestar material de los países “desarrollados”, erradicando o, al menos, reduciendo la pobreza, por medio de su inserción en el mercado. Con el tiempo, fue incorporando elementos inmateriales del bienestar como libertad, democracia, pluralismo, equidad, justicia y respeto a los DDHH. También incorporó a los grupos tradicionalmente subordinados en las culturas mayoritarias como “mujeres” e “indígenas”.

Su aparición va de la mano de la de la categoría 'Tercer Mundo', tras la Segunda Guerra Mundial. Como proyecto occidental, la meta del desarrollo es la modernización de este Tercer Mundo, entendida como la creación de una sociedad “moderna”, caracterizada por el control de la naturaleza, la libre elección individual y la independencia.

Para Gimeno y Casaús,

“El término desarrollo ha tenido múltiples significados, siempre relacionados con la idea de mejora o progreso (...) Siempre manteniendo en el horizonte la mejora de las condiciones de vida de la gente, los gobiernos y las instituciones internacionales, ligadas al sistema de Naciones Unidas y a las naciones más ricas, se ha embarcado en programas y proyectos, han movilizado inmensas sumas de dinero (aunque siempre insuficientes), han creado nuevas instituciones, nuevas calificaciones profesionales, nuevos campos de la aplicación de las disciplinas científicas. Como consecuencia, el desarrollo es hoy una institución que se ha extendido por todo el mundo desde los centros de dominio de Occidente al resto del planeta en los escasos años que nos separan de la Segunda Guerra Mundial (Robertson, 1984).” (2000: 23).

La década de 1950 es la de la Institucionalización del desarrollo, con la aparición del Programa Ampliado de Naciones Unidas (luego PNUD). Entonces existía una fuerte creencia en las virtudes del desarrollo, que se lograría por medio de políticas intervencionistas, sustitución de importaciones, modelos proteccionistas y superando o remediando los "fallos" del mercado". Era necesario alcanzar el crecimiento económico siguiendo el patrón occidental de tecnificación e industrialización. Comienzan a implementarse los primeros programas y proyectos de desarrollo en un Tercer Mundo calificado como pobre, atrasado, ignorante, tradicional, poco civilizado y desamparado, para que progresivamente alcance el nivel de riqueza y bienestar de un Primer Mundo.

En los años 60, aparecen los primeros debates en torno a los fallos del modelo, con propuestas de mejora como serán el "enfoque de las necesidades básicas" y vincular crecimiento con equidad.

A mediados y finales de los años 70, con la crisis mundial del petróleo, se abandona la idea de que el Estado debía jugar un papel destacado en el desarrollo.

Los primeros años de la década de 1980 vieron el triunfo de la agenda neoliberal para el desarrollo. El mercado regirá, ahora, las directrices de las agencias internacionales, cambiando de la regulación y el control estatal anteriores por la desregulación. Se sentaron las bases para la era del ajuste estructural y lo que más tarde se conocerá como el "Consenso de Washington"¹¹.

En las primeras etapas de los programas de ajuste estructural, se consideraba que la pobreza era fenómeno que se solucionaba con cualquier tipo de crecimiento económico. Al mismo tiempo que se intensifica la crisis de la deuda, se renuevan los préstamos a los países "en desarrollo" por parte de las instituciones financieras internacionales, con la idea de que aumentar el capital disponible, por medio de la transferencia internacional de recursos, serviría para salir de la pobreza. A pesar de

¹¹El término **Consenso de Washington**, acuñado en 1989 por el economista John Williamson, describe el paquete de reformas "estándar" diseñadas para países en desarrollo afectados por la crisis, conformado por diez fórmulas orientadas a la estabilización macroeconómica, la liberación económica con respecto tanto al comercio como a la inversión y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía doméstica. El término ha llegado a ser considerablemente usado, en un amplio sentido, para referirse a un enfoque basado fuertemente en el mercado.

que la crisis de la deuda ha sido analizada como uno de los elementos estructurales del desarrollo que mantiene en la pobreza a numerosos países, la receta sigue en vigor, sobre todo para los países de ingresos bajos o necesitados de préstamos, con el añadido de la supeditación del ámbito de la política al orden económico imperante capitalista neoliberal, pues la llegada de fondos está condicionada a la realización de reformas políticas e institucionales. Con ello, tanto el Banco Mundial como el FMI adoptaron nuevos y diferentes papeles de lo previsto inicialmente en Bretton Woods: por un lado, adquieren más relevancia como actores internacionales; asumen un papel de “guardianes” de las tareas del desarrollo, imponiendo de esta manera una idea determinada de estado.

Para Sanahuja, las políticas de desarrollo en el decenio de los noventa han estado marcadas por la concepción de que la globalización, entendida como la apertura de mercados y la libre circulación de factores, generaría una serie de dinámicas positivas que reducirían la pobreza a nivel mundial. Así, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza internacional serían más el resultado *natural* de las dinámicas de la globalización que no harían necesario el despliegue de políticas específicas contra la pobreza y la desigualdad (Sanahuja, 2007: 72). Esta “profundización del denominado ‘Consenso de Washington’” a finales de los años noventa “había perdido buena parte de su atractivo y capacidad de persuasión” (Sanahuja, 2007: 73), debido al incremento de la pobreza y la desigualdad, especialmente tras sucesivas y profundas crisis financieras, iniciada en México en 1994-95, pasando por Brasil, Rusia y muchos países asiáticos, hasta alcanzar en 2001 a Argentina, cuyos costes sociales fueron enormes.

Gracias a, por un lado, la presión que ejercerán las organizaciones sociales y algunos actores estatales y, por otro, al interés del presidente del BM entre 1995 y 2005, James Wolfensohn, que hace de la lucha contra la pobreza el objetivo fundamental de su trabajo desde el inicio de su mandato en 1995 (llegando incluso a promover tras la crisis asiática de 1998 un “Posconsenso de Washington”), las diversas conferencias temáticas de Naciones Unidas¹² de los noventa contribuirán a la firma de

¹² Infancia (Nueva York, 1990); Medio Ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992); Población (El Cairo, 1994); Desarrollo social (Copenhague, 1995); Mujer y desarrollo (Beijing, 1995); Alimentación (Roma,

compromisos políticos y acuerdos que renovarían la agenda de la cooperación. En 1996, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) reúne y reformula los objetivos adoptados en esas cumbres fijando metas cuantitativas para alcanzarlos en 2015.

En el año 2000 se celebra la Cumbre del Milenio. En ella se aprueba la Declaración del Milenio, que destaca el papel de la ONU en la defensa y promoción de una serie de principios fundamentales para la humanidad: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y la responsabilidad común, la paz, la seguridad y el desarme, la promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios para conseguir un desarrollo sostenible y la defensa de los derechos humanos.

Estos principios se concretaron en 2001 en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), si bien de manera parcial, argumentando la necesidad de brevedad para abordar de manera más eficaz los desafíos y llegar a la opinión pública de manera más efectiva. Su rápida aceptación por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es para Sanahuja,

“(...) una muestra de que la arena de la política internacional, antes limitada a los actores estatales y las cuestiones ‘duras’ de la seguridad y la diplomacia, se ha tornado ‘global’, y que en ella irrumpen nuevos actores, y que se extiende a cuestiones consideradas ‘blandas’ como el desarrollo social, que antes se consideraban dominio exclusivo de la política interna de cada Estado. En muchos aspectos, es una expresión de la globalización del espacio político y social, y de la particular correlación de fuerzas y coaliciones sociales y políticas que emergen en ese escenario. Sobre todo, los ODM son parte de una ‘agenda social global’ emergente que trata de otorgar una dimensión de equidad a la globalización” (2007: 77-78).

Entre otros efectos, Sanahuja destaca, por un lado, la legitimación de la globalización y del mercado como elemento organizador de las sociedades y, por otro, el intento de control de la agenda “neoliberal” que la globalización incorporando en

1996); Cumbre del Milenio

ella el objetivo de la lucha contra la pobreza (Sanahuja, 2007: 78). Otras autoras, como Lewitt y Merry (2009) destacan que los ODM son una forma de legitimar el campo del desarrollo internacional a través de ideas globales codificadas en contratos o mandatos internacionales.

La década de los ODM es la de alcanzar metas de desarrollo concretas y a escala global. Y, a pesar de la dificultad de alcanzar muchas de ellas, al menos los ODM han servido para recabar la atención general sobre el tema de la desigualdad y la discusión en torno a la interrelación entre globalización, pobreza, éxodos de población, conflictos y crisis ambiental global. Los ODM emergen como un propósito global, como la “agenda social global” que nos involucra a todos en el Norte y en el Sur.

Una de las evidencias de que los ODM son la materialización de una cierta globalización política y social en forma de esta “agenda social global” es el hecho de que exista un objetivo específico (el octavo y último) para poner los medios necesarios para lograr las metas de desarrollo social, salud, mejora del medio ambiente y reducción de la pobreza de los siete anteriores. El “ODM 8” propone una “Asociación Mundial para el Desarrollo” que reconoce la corresponsabilidad tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo para conseguir un mundo más justo y equilibrado, ubicando a unos y otros en roles específicos: los países desarrollados deben comprometerse en la apertura de sus fronteras a los productos del sur, aliviar la deuda, facilitar el acceso a la tecnología y a dar más y mejor ayuda para el desarrollo, mientras que los países en desarrollo deben adoptar políticas para reducir la pobreza y, sobre todo, comprometerse con el “buen gobierno”, la lucha contra la corrupción y la reforma institucional necesaria en sus países. Sin embargo, esta “globalización” de la agenda del desarrollo no ha sido acompañada de una reflexión en torno a las causas estructurales que afectaban entonces casi exclusivamente a los países pobres y el Objetivo 8 tampoco detalla los mecanismos concretos a poner en marcha en cada ámbito específico (comercio, finanzas, patentes,...) que facilitarían la consecución de los anteriores.

La Cumbre del Milenio también puso sobre la mesa dos cuestiones clave: la cuestión de la financiación, por un lado, y el tema de la calidad y la eficacia de la AOD,

por otro. El debate sobre cómo se financiaría la agenda del desarrollo marcada por los ODM dio lugar a las cumbres de Monterrey (2002) y Doha (en 2008) en las que se sentaron las bases de las nuevas condiciones de la AOD y el papel de la misma en el marco de la financiación del desarrollo, pero que cuyos resultados fallidos hicieron iniciar el proceso de reflexión en torno a la calidad de la ayuda concretada en la Declaración de París (2005) y el posterior Plan de Acción de Accra (2008).

El Consenso de Monterrey fue un acuerdo de mínimos para que la Declaración del Milenio fuese aceptada por los donantes, que no estaban dispuestos a cuestionar las lógicas dominantes del sistema financiero internacional. E hizo que fuese el blanco de las críticas de numerosas ONGD con presencia internacional, que lo calificaron como la continuación del Consenso de Washington. Por su parte, la Cumbre de Doha (2008) no tuvo aportes de interés, más allá del fortalecimiento del discurso del desarrollo expresado en los ODM.

La primera reunión celebrada para discutir la financiación de los ODM fue organizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD/OCDE), en el Primer Foro de Alto Nivel de Roma (2003), que consistirá en una serie de reformas que buscan que los países donantes se alineen con las situaciones y prioridades del país receptor.

El Segundo Foro se celebra en 2005 en París y su tarea consistió en rediseñar la arquitectura internacional de la ayuda para aumentarla y hacerla más eficaz. La Declaración de París resultante del foro conecta con los Objetivos del Milenio y propone una serie de instrumentos de evaluación para medir el avance y retroceso de los mismos. La Declaración establece cinco compromisos de cooperación con el objetivo de mejorar la eficacia de la ayuda y alcanzar los resultados de desarrollo: la apropiación de las políticas de desarrollo por parte de los países socios, el alineamiento de los países donantes con las instituciones y las estrategias de los países socios, la armonización y la transparencia de las acciones de los países donantes para que sean más eficaces, la gestión orientada a resultados para mejorar la toma de decisiones y los resultados y, por último, una rendición de cuentas mutua. Asimismo, la Declaración considera el Desarrollo de la Capacidad una cuestión transversal de relevancia para la eficacia de la ayuda que se plasma en forma de apoyo

presupuestario general y a programas sectoriales (como, por ejemplo, fortalecimiento de los sistemas públicos de gestión financiera, dentro de los objetivos de la Declaración de París).

Como defienden Unceta, Martínez y Zabala (2012), los debates sobre la financiación del desarrollo de los últimos años responden a dos corrientes: una corriente reduccionista “desideologizada”, que ha equiparado la reducción de la pobreza con la transferencia de fondos de AOD necesarios para alcanzar un número pequeño de objetivos, que se desentiende de abordar sus causas estructurales y que no cuestiona su carácter intrínsecamente unilateral, desigual, del donante que ubica al donado en posición subordinada. Y otra corriente que considera que el aumento en los flujos de AOD puede contribuir a una mayor dependencia, negándose también a cambiar las reglas de juego, los instrumentos de financiación o abordar la reforma del sistema financiero internacional (2012: 4-5).

1.3 ESCUELAS DEL DESARROLLO Y CAMBIOS EN EL BANCO MUNDIAL Y EL PNUD

Hidalgo (2010) distingue, desde la segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, al menos siete escuelas de pensamiento sobre “desarrollo”, que conformarían lo que hoy denominamos Economía Política del Desarrollo, que habrían competido por hacer valer sus postulados ante la comunidad científica, la comunidad internacional y los artífices de la política de desarrollo de los países subdesarrollados: la escuela de la modernización, la escuela estructuralista, la escuela neomarxista, la escuela neoliberal, la escuela neoinstitucionalista, la escuela islamista y la escuela alternativa.

La aparición de los estudios de desarrollo en la década de 1950 se dará en un contexto histórico específico, definido por Myrdal (1957 [1964]) por la combinación de tres elementos: la descolonización, la aparición de nuevas élites de poder en muchos países en desarrollo, con una agenda orientada al desarrollo, y la Guerra Fría.

Dudley Seers (1963) destaca como uno de los primeros economistas críticos con esta primera teoría y práctica del desarrollo. Señala que la economía dominante, conceptualizada y formulada desde la evidencia histórica de los países desarrollados,

es contingente y localizada, por lo que sus principios no constituyen leyes de validez universal, anticipando con ello el fracaso de la teoría de la modernización:

“La economía dominante, enseñada en las universidades, se construye a partir de fenómenos observados en los países hoy día desarrollados, los que constituyen precisamente el caso particular, y que es, en consecuencia, inaplicable al caso general, que es el de los países subdesarrollados” (Seers, 1963: 80-81).

Esta idea también implica, de alguna forma, cambiar la perspectiva de las problemáticas del desarrollo y centrarse en los problemas de estos espacios subdesarrollados.

Perroux critica entender el desarrollo como la transferencia de conocimientos de un *Primer* a un *Tercer* Mundo pues para este autor el desarrollo es un proceso endógeno que se inicia con la “combinación de cambios mentales y sociales de una población que la hacen apta para hacer crecer, acumulativa y durablemente, su producto real global” (Perroux, 1964: 155)

Surge entonces la “escuela de la dependencia” conformada por neomarxistas críticos al sistema internacional post-bélico que provocaba efectos perversos para los países del sur, sometidos a situaciones de dominación y dependencia propios de épocas anteriores. Los teóricos de la dependencia¹³ señalan la estrecha imbricación entre desarrollo y subdesarrollo, causa y producto de la desigualdad de unas relaciones “centro-periferia”, en las que las sociedades capitalistas desarrolladas explotan al Tercer Mundo por medio de la transferencia de excedentes. El antiguo dominio colonial es sustituido por relaciones de ‘intercambio desigual’ y la industrialización capitalista de la periferia. Plantean, como salida del círculo vicioso de la dependencia, la ‘desconexión’ respecto al ‘sistema mundial’ (Amin, 1987) o el impulso de políticas de sustitución de importaciones (CEPAL).

¹³ Entre ellos destacan Paul Baran (1975), Paul Sweezy (1942); la CEPAL con Prebisch (1949, 1950), Sunkel y Paz (1970); Fernando Cardoso y Enzo Faletto (1969), Celso Furtado (1974); Rodolfo Stavenhagen (1965); Samir Amin (1973); André Gunder Frank (1967); Dieter Senghaas (1975) y Wallerstein (1979).

Ante los pocos éxitos cosechados y los numerosos fracasos de la “Primera Década del Desarrollo” aparecerán los primeros debates en torno a la eficacia de los modelos de desarrollo. Los teóricos de la dependencia dicen que la pobreza es la consecuencia del subdesarrollo, causada por el modelo económico dominante y por el sistema de comercio internacional que impone unas condiciones muy desfavorables a los países del sur, por lo que es necesario fundar un nuevo marco de relaciones internacionales y un nuevo modelo de ayuda.

Durante la 1ª UNCTAD (Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) se redacta el documento “Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo”, nunca llevado a la práctica por las presiones de los países ricos.

Los teóricos de la dependencia adoptan la teoría de Gandhi del “desarrollo autoconcentrado” (self-reliance) que aplicará Nyerere en Tanganika, que consiste en considerar las potencialidades del entorno, buscando la manera de alcanzar las mejores condiciones de vida sin recurrir a la ayuda al desarrollo, dando el mayor poder posible a los países del Sur para evitar dominio del Norte. En resumen, impedir que estos últimos dominen y expolien al Sur, pues esta es la base de su riqueza. Para Rist más que un modelo alternativo, el desarrollo autoconcentrado ha sido el modo de vida que ha prevalecido en gran parte de las sociedades en las que se intenta imponer el nuevo desarrollo: “la historia del Desarrollo se confunde con la destrucción progresiva de la self-reliance” (Rist, 2002: 147).

En la década de 1970 se rompe la idea de crecimiento ilimitado y universal del discurso desarrollista (Viola, 2000: 17). La distancia entre el Norte y el Sur se incrementa considerablemente, achacándose el fracaso al enfoque economicista. El crecimiento económico no había contribuido a la reducción de la pobreza, cuestionando así su relación. Por otra parte, el discurso del desarrollo en estos años asumiendo conceptos como participación popular y de las mujeres, sostenibilidad medioambiental y el ajuste estructural (Gimeno y Monreal, 1999: 241).

La Tabla 1 recoge las características de las escuelas del desarrollo mencionadas:

Tabla 1. Caracterización de las siete escuelas de la economía política del desarrollo. Adaptada de Hidalgo (2010)

CARACTERÍSTICAS	ESCUELA DE LA MODERNIZACIÓN	ESCUELA ESTRUCTURALISTA	ESCUELA NEOMARXISTA	ESCUELA NEOLIBERAL	ESCUELA NEOINSTITUCIONALISTA	ESCUELA ISLAMISTA	ESCUELA ALTERNATIVA
CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO	Proceso de transformación de sociedades tradicionales en modernas por imitación del camino seguido por países industrializados (modernización)	Proceso de expansión continua del número de sectores que utilizan nuevas tecnologías, cambio en la composición de la producción y aumento de la competitividad y la equidad	Proceso continuo de reinversión nacional del excedente económico de forma que aumenta la renta para su posterior distribución	Proceso de crecimiento sostenido de la economía cuyos beneficios se reparten por la sociedad por medio de la distribución de la renta emanada del mercado	Proceso de adaptación institucional a las innovaciones para garantizar el crecimiento económico	Proceso de renacimiento de la sociedad islámica por recuperación del esplendor de la primera época califal	Proceso multidimensional de satisfacción efectiva de las necesidades básicas de los individuos
CONCEPCIÓN DEL SUBDESARROLLO	Situación de atraso relativo en el camino de la modernización	Situación de estancamiento con dualidad tecnológica sectorial y bajos niveles de competitividad y equidad	Situación de estancamiento en niveles de baja renta por el imperialismo colonial y neocolonial	Situación de estancamiento por el inadecuado funcionamiento del mercado distorsionado por la intervención del Estado	Situación de estancamiento por la inadecuación de las instituciones frente a las innovaciones	Decadencia de la sociedad islámica por alejamiento del Corán	Situación de privación de la satisfacción efectiva de las necesidades básicas de los individuos
VARIABLE CLAVE DEL DESARROLLO	Formación bruta de capital (inversión)	Transformación de las estructuras económicas duales de los países subdesarrollados por medio de la incorporación de nuevas tecnologías	Reinversión nacional del excedente económico	Libre competencia entre oferentes y demandantes en los diferentes mercados	Instituciones adecuadas	Islam como forma de ordenamiento político, económico y social, además de religión	Satisfacción efectiva de las necesidades básicas de los individuos
ESTRATEGIA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO	Planificación estatal indicativa de la economía	Intervención estatal en la economía por medio de la planificación o la concertación	Revolución nacional popular que desplace del poder a las burguesías y	Liberalización de las economías nacionales por medio de la reducción de la intervención estatal	Reforma del marco regulatorio institucional	Control del poder para implantar el Estado islámico	Provisión de bienes y servicios e incremento de las capacidades de los individuos para

			planificación estatal imperativa de la economía				hacer un uso efectivo de ellos
PROCESO DE DESARROLLO	Industrialización	Industrialización por sustitución de importaciones o promoción de exportaciones no tradicionales	Industrialización por inversión estatal en los sectores estratégicos para el desarrollo	Libre funcionamiento del mercado que asigna eficientemente los recursos y genera un aumento del bienestar económico colectivo	Funcionamiento regulado del mercado para que asigne eficientemente los recursos y genere un aumento del bienestar	Islamización del Estado y reunificación de los musulmanes bajo un califato	Aumento de las capacidades de los individuos para la satisfacción de sus necesidades básicas a C/P y L/P
FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO	Canalización estatal del ahorro externo hacia sectores industriales estratégicos	Canalización estatal de impuestos sobre el comercio exterior o privada de los beneficios de las actividades exportadoras hacia los sectores industriales estratégicos	Canalización estatal de una gran parte del excedente económico generado por el sector público hacia sectores industriales estratégicos	Canalización por el mercado financiero del ahorro privado hacia las oportunidades de inversión detectadas por las empresas privadas	Canalización por el mercado financiero regulado del ahorro privado hacia las oportunidades de inversión detectadas por las empresas privadas	Canalización de los impuestos islámicos hacia la reducción de la pobreza y nacionalización de recursos naturales y servicios públicos	Canalización estatal y por los agentes de la cooperación internacional de los recursos disponibles hacia la satisfacción efectiva de las necesidades básicas de los individuos
TESIS DEL BENEFICIO MUTUO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES	Acepta la existencia de beneficio mutuo	Rechaza la existencia de beneficio mutuo, salvo que las economías de los países subdesarrollados sean competitivas	Rechaza la existencia de beneficio mutuo, por la explotación de los países subdesarrollados por los desarrollados	Acepta la existencia de beneficio mutuo	Condiciona la existencia de beneficio mutuo a aplicación de instituciones adecuadas	Condiciona la existencia de beneficio mutuo a la aplicación de la ley islámica en las relaciones económicas internacionales	Condiciona la existencia de beneficio mutuo a la modificación del orden económico internacional
RELACIÓN ENTRE VARIABLES ECONÓMICAS Y NO ECONÓMICAS	Variables económicas determinan variables políticas y sociales	Variables económicas determinan variables políticas y sociales	Variables económicas determinan variables políticas y sociales	Variables económicas determinan variables políticas y sociales	Variables políticas y culturales determinan variables económicas y sociales	Variables político-religiosas determinan variables económicas y sociales	Variables económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales se influyen unas a otras

El Banco Mundial publica el Informe Pearson, un balance sobre los 20 años de cooperación al desarrollo, que ofrece una visión negativa de las políticas de cooperación, excesivamente paternalistas y basadas en relaciones de dependencia.

Como alternativa, plantea reenfocar la Ayuda Oficial al Desarrollo para convertirla en una estrategia efectiva:

“el objetivo de la cooperación debía ser reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar por su propia vía en la época industrial y tecnológica... la cooperación debe ser algo más que la mera transferencia de fondos y entraña una serie de nuevas relaciones que deben fundarse en la comprensión y el respeto mutuo” (Informe Pearson, citado en Rist, 2002).

El BM cambia su enfoque del desarrollo de la visión del crecimiento económico a la redistribución de la riqueza según un enfoque de “necesidades básicas” y diseña nuevas maneras de medir el desarrollo alcanzado, por ejemplo midiendo la distribución del ingreso. Sin embargo, las prácticas no van a corresponderse con el discurso oficial del Banco, que seguirá apoyando la realización de grandes proyectos de desarrollo.

Durante los años 70, la UNESCO promoverá un modelo de “desarrollo endógeno” basado en las potencialidades internas de cada nación, rechazando la implantación de un modelo occidental de economía y sociedad en el Sur. Este planteamiento implica la posibilidad de poner en práctica una multiplicidad de modelos propios, orientados por los elementos culturales de cada contexto. Y, aunque la idea no tuvo ni recorrido ni grandes efectos durante esta década, lo cultural aparece como elemento a considerar en la práctica del desarrollo y se tendrán en cuenta los factores culturales, históricos y sociales en la planificación de las actividades de desarrollo.

Será el momento de la entrada de antropólogos y otros científicos sociales en los equipos profesionales encargados del diseño de proyectos en las agencias internacionales. Cernea (1995) y Kottak (1995) defienden el trabajo de antropólogos y

antropólogas en el desarrollo y el “poner a la gente primero”.

La antropología, para ambos autores, tiene la capacidad de identificar y la obligación de rectificar los errores del pasado, no sólo del desarrollo en sí, sino también de la disciplina y su historia de connivencia con el poder.

Por otro lado, como parte de las críticas del movimiento feminista al sesgo androcéntrico que caracterizaba al desarrollo, aparece el enfoque “Mujeres en el Desarrollo” (MED), para revertir los roles secundarios y meramente reproductivos asignados a las mujeres. Muchas iniciativas del desarrollo habían perjudicado a las mujeres como colectivo. La obra de Boserup (1970), *Women’s role in Economic Development*, resalta el valor del trabajo productivo de las mujeres y desafía la equivalencia entre mujeres y domesticidad. Para Pilar Monreal, la incorporación del género al análisis del desarrollo es una respuesta a las reivindicaciones feministas para visibilizar y cambiar el lugar tradicionalmente asignado a las mujeres, así como una crítica a las prácticas que promovía el enfoque MED, "ejemplo de un proceso de desafío, apropiación, cambio y resistencia" (1999: 237).

La crisis económica de la segunda mitad de los años 70 marginará los debates del desarrollo, cambiando el centro de atención hacia los países desarrollados en crisis, lo que afectará considerablemente a la cooperación al desarrollo.

Durante la década de 1980, nos encontramos que el desarrollo adquiere dos vertientes, en cierto sentido contrapuestas. Por un lado la sujeción a las medidas de ajuste estructural y por otro la emergencia del “desarrollo sostenible”. El incremento de los tipos de interés por parte de los países del Norte, produjo una aceleración del proceso de endeudamiento del Sur. El FMI propuso la aplicación de medidas de ajuste estructural, que reducían los ya de por sí exiguos gastos sociales públicos, la disminución de los salarios, la privatización de empresas públicas. Estas prácticas, y la filosofía económica y política que subyacen detrás de ellas, serán el eje del discurso y las prácticas del desarrollo.

En 1983, la Comisión Brundtland propone la idea de “desarrollo sostenible” para intentar solucionar los problemas ambientales que el modelo de desarrollo

imperante hasta la fecha había ocasionado. El desarrollo sostenible consiste en una estrategia de crecimiento que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.

Este “nuevo” desarrollo intenta conciliar crecimiento y medio ambiente, lo que es contradictorio en esencia: el crecimiento cuestiona en esencia la supervivencia de los ecosistemas. Tampoco está claro qué entiende por necesidades de las generaciones presentes y futuras: la diversidad cultural de necesidades sitúan la explotación de los ecosistemas en niveles diversos; tampoco se puede hablar en el nombre de las generaciones futuras, porque desconocemos qué será prioritario para ellas. El enfoque sigue siendo liberal, pues no abandona el discurso del crecimiento, con la paradoja de “ponerle límites”... entonces, no sería “crecimiento”. A pesar de sus contradicciones, el enfoque será plenamente aceptado en la década siguiente, con la celebración de la Cumbre para la Tierra en 1992.

La ONU decreta en 1988 la “Década para el Desarrollo Cultural”, donde la dimensión cultural será determinante para el éxito de las iniciativas de desarrollo. El enfoque cultural del desarrollo acuña el concepto de *etnodesarrollo*.

En 1987 se constituye la Comisión Sur por el impulso de países del Sur, con el objetivo de plantear estrategias de desarrollo adecuadas para sus pueblos. La Comisión no se cuestiona la propia idea de desarrollo, sino que lo asumen como ideal, en sus facetas de desarrollo autoconcentrado, desarrollo sostenible y etnodesarrollo, enfoque este último mayoritariamente aceptado. Asimismo asumen de manera implícita el enfoque de capacidades de Amartya Sen (2000) y critican el desarrollo sostenible, que parecía imponer a las comunidades del sur restricciones en el uso de sus recursos naturales.

Los años 90 verán la plena aceptación del discurso del *desarrollo sostenible* y del enfoque del *etnodesarrollo*. Desarrollo sostenible y etnodesarrollo serán vistos como la *alternativa* a los modelos economicistas, que obvian los factores sociales, ecológicos y culturales.

Una serie de hitos marcan la consolidación de estas nuevas aproximaciones al

desarrollo. La celebración de sucesivas Cumbres Mundiales y Foros Internacionales, especialmente la Cumbre para la Tierra y el Foro de Río en 1992 y el Foro de Copenhague de 1995, consolidarán los conceptos de desarrollo sostenible y desarrollo a escala humana. De igual forma, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional relativizan la importancia del crecimiento económico, que había sido el *leit motiv* de estas instituciones entre 1984 y 1990, y dirigirán ahora su atención hacia los más pobres.

El cambio en la aproximación al desarrollo fue un proceso, en buena parte, suscitado por las actuaciones de una serie de actores convocantes de foros y encuentros alternativos¹⁴ a diferentes escalas, que cuestiona la marcha neoliberal del capitalismo global y se opone frontalmente al modelo económico neoliberal predominante hasta el momento en las Agencias Internacionales.

Este proceso se manifiesta de varias maneras. Por un lado, con el cambio del discurso de las Agencias Internacionales, que construyen un lenguaje común que habla de la limitación de recursos de la Tierra, de la dilapidación de bienes no renovables y del mal uso de los renovables. El desarrollo modernizador, practicado hasta la fecha, ha originado un problema ambiental que afecta a toda la Tierra y amenaza de igual forma a ricos y pobres.

La segunda evidencia es el reconocimiento que las Agencias Internacionales hacen de los errores cometidos y la importancia de ser, o convertirse en, “organizaciones con capacidad de aprender” u “organizaciones que aprenden” (*learning organisations*), como manera de superarlos. Este es el origen del concepto de Desarrollo de la Capacidad, que acabará siendo el núcleo central de numerosos informes del conjunto de agencias de Naciones Unidas involucradas con el desarrollo.

Podemos rastrear el surgimiento de este proceso de cambio de enfoque en las dos instituciones más importantes del desarrollo: el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹⁴ Como el conjunto de convocatorias agrupadas en la campaña “500 años de resistencia” en oposición abierta al denominado eufemísticamente “Encuentro entre dos mundos” que celebraba el quinto centenario de la llegada a América de los españoles, o la campaña “50 años bastan”, contra las entidades financieras de Bretton Woods que celebraban su decimoquinto aniversario.

1.3.1 El Banco Mundial y su “transformación” en un “banco de conocimientos”

En el año 1999, el presidente del Banco Mundial, James Wolfenshon desarrolla su Marco Integral de Desarrollo (MID) que se basa en establecer una relación de partenariado con los gobiernos financiados. Este nuevo marco les concede, al menos teóricamente, la potestad de elegir las políticas que quieren poner en marcha y atribuye a la institución un nuevo rol, el de “Banco de Conocimiento” (Wolfenshon, 1999).

Durante la era del ajuste estructural (entre 1980 y 1994) el objetivo de las políticas de desarrollo desplegadas por el BM (compartido por el FMI) era lograr un crecimiento económico rápido y sostenido. Diversos informes del BM publicados desde 1981 insistían en buscar las claves para “acelerar el desarrollo”, “un rápido desarrollo económico” o “un modelo generalizado de crecimiento económico rápido”, argumentando que sin un incremento de la producción más alto, no se podrían alcanzar nuevos objetivos, ni sostener logros anteriores.

Desde principios de los años 90, el “milagro asiático”, por un lado, y el caso africano, por otro, hacen que las medidas de ajuste estructural sean puestas en duda entre la élite formuladora de políticas del BM.

En el “milagro asiático” el Estado adopta un mayor papel que el asignado por las políticas del Banco, asegurando inversiones sociales, promoviendo la competitividad de la empresa privada, protegiendo la economía abierta al comercio internacional y manteniendo niveles macroeconómicos estables. El libre mercado por sí solo no era siempre la opción más eficiente y efectiva para conseguir el crecimiento económico.

El caso africano fue la evidencia de que las medidas de ajuste estructural en el continente habían llevado a África a tasas de crecimiento de los años 60 y 70.

En 1995, las dudas del propio BM ante las recetas prescritas coinciden con la celebración de su 50 aniversario y la enorme presión de organizaciones civiles y no gubernamentales reunidas en la campaña “50 años son suficientes”, opuesta a las políticas y prácticas de las instituciones financieras de Bretton Woods. A la institución

no le quedó más remedio que cambiar su aproximación al desarrollo.

James Wolfensohn, presidente del BM entre 1995 y 2005, consideró que había que construir una nueva legitimación a sus intervenciones y dar al Banco un nuevo rol. Puso en marcha reformas y de los procesos de trabajo e inició un proceso de diálogo, acuerdos y colaboración con ONG de forma más sistemática. Esta tarea fue continuada por Joseph Stiglitz, primer vicepresidente y economista jefe del BM (1997 - 2000), quien en una entrevista concedida algunos años más tarde, habló de sus intenciones al llegar a la vicepresidencia del Banco:

“Tenía ciertos objetivos en mente cuando llegué al BM. Uno era cambiar su forma de pensar, tanto en cuanto a los objetivos – ya no tener sólo en cuenta el crecimiento sino un desarrollo sostenible con bases democráticas y equitativas. El segundo objetivo era ayudar a cambiar a los economistas del Banco. Las respuestas dadas en el Consenso de Washington eran parciales o, incluso, erróneas... El tercer objetivo era cambiar el proceso de diálogo del desarrollo. Existía todavía una mentalidad colonial en los países desarrollados quienes estaban diciéndole al resto lo que tenían que hacer...” (Entrevista a Joseph Stiglitz, en Brauer, 2000: 26).

Sin embargo, el objetivo del crecimiento económico se mantuvo, si bien relativizado. A principios de 1998, el Banco asumió el nuevo rol de apoyar objetivos más amplios:

“Buscamos el desarrollo sostenible, que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un medio ambiente saludable. Buscamos un desarrollo equitativo, que asegura que todos los grupos sociales, no sólo los privilegiados, disfruten los beneficios del desarrollo. Y buscamos un desarrollo democrático, en el que los ciudadanos participan de múltiples formas en la toma de decisiones que afectan a sus vidas” (Stiglitz, 1998).

Entre 1995 y 1997, el BM inicia un período de experimentación y cambio de su aproximación al desarrollo. Para algunas ONG que anteriormente lo criticaban, parecía que el Banco comenzaba a ser una organización realmente progresista,

desmarcándose del FMI. En su informe de 1999-2000 el tono es autocrítico y pesimista: “Algunos países siguieron políticas de liberalización, estabilización y privatización pero el crecimiento fue inferior a las expectativas” (Banco Mundial, 2000: 16). El BM reconoce el fallo en sus políticas de desarrollo y su responsabilidad: el sitio web del Banco en esos años declara “*Nuestra misión es un mundo sin pobreza*”.

En el año 2000 se publica el estudio *Voces de los Pobres*, basado en 60 mil entrevistas a hombres y mujeres pobres de 50 países. En dicho trabajo, sus coordinadores expresan que “las descripciones que la gente pobre hace de sus encuentros con todo tipo de instituciones nos llevan a todos a repensar nuestras estrategias” (Narayan et al., 2000a: xv; 2000b). La pobreza y los pobres pasan a un lugar central en la reorientación del Banco. Se adopta el enfoque de pobreza humana, que va más allá de la pobreza económica y que está estrechamente relacionado con el enfoque de capacidades de Amartya Sen, que da valor a “las posibilidades de la gente para llevar la clase de vida que valoran” (2000: 10). Este enfoque en las capacidades es “intrínsecamente importante, mientras que un ingreso bajo sólo es significativo instrumentalmente” (Kanbur y Squire, 1999).

A pesar de la nueva dinámica que se vive en el BM, el Informe del Desarrollo Mundial 2000-2001 provocará una enorme controversia al posicionar, de nuevo, en un lugar central el crecimiento económico y a los aspectos materiales como indicadores de la superación de la pobreza, hablando incluso de los beneficios de la liberalización: “una liberalización más favorable a los pobres no tiene que ser necesariamente más lenta” (Banco Mundial, 2001:8). Sin embargo, la definición que realiza de pobreza amplía componentes no económicos, relacionando su privación con la privación de capacidades de Sen:

"Estas deficiencias en los terrenos de la educación y la salud son motivo de preocupación por sí mismas, pero merecen también especial atención cuando acompañan a la privación material. En el presente Informe se amplía también el concepto de pobreza de manera que se incluya también la vulnerabilidad y la exposición al riesgo, y la falta de representación y la impotencia. Todas estas formas de privación limitan gravemente lo que Amartya Sen llama las

'capacidades con que cuenta una persona, es decir, las libertades sustantivas que le permiten disfrutar de un tipo de vida valioso para él o para ella'" (Banco Mundial, 2001: 15).

Esta vuelta a las andadas hacen preguntarse hasta qué punto los cambios en el BM no eran más que discursivos y cuál es la verdadera agenda del BM.

La otra de las instituciones que destacará, en estos años 90, el conocimiento como elemento clave del desarrollo es el PNUD.

1.3.2 El Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)

El PNUD reivindicará en los años 90 el papel que tienen los conocimientos locales y la capacidad local, así como las instituciones y el capital social para promover procesos de desarrollo económico, social y cultural y transformaciones sociales. Este nuevo paradigma asume las críticas a las propuestas del desarrollo anteriores basadas en la transferencia de capital y *Know-how* (Tabla 2).

Tabla 2. Premisas de los paradigmas convencional y alternativo del desarrollo

PREMISAS	
PARADIGMA CONVENCIONAL DEL DESARROLLO	PARADIGMA ALTERNATIVO DEL DESARROLLO
El desarrollo puede y debe ser creado e ingenierizado. Es un proceso alóctono, que “da” el desarrollo a quienes no lo tienen.	El desarrollo no puede ser creado o ingenierizado. Es un proceso que existe de manera autónoma dentro de las comunidades. El papel de los profesionales es el de facilitar procesos que están en marcha.
El desarrollo es una mercancía comprada por otros que presumiblemente están menos desarrollados.	El desarrollo no pueda comprarse, pues parte desde dentro. Hay que respetar la integridad y el ritmo de sus procesos. Los profesionales pueden ayudar a que estos fluyan, no imponerlos.
El desarrollo está realizado por terceras partes siguiendo sus propios intereses. El profesional del desarrollo realiza intervenciones de desarrollo, diseñadas y financiadas por terceras partes, no por las comunidades y clientes que son los “sujetos” de la intervención.	El trabajo del desarrollo no puede ser hecho para unos a discreción de otros. Las intervenciones de desarrollo deben partir de procesos de desarrollo locales, sin imponer el miedo a perder la financiación.
El profesional del desarrollo no puede trabajar fuera de las especificaciones del mundo desde donde él o ella han sido enviados, ni realizar un análisis crítico de la situación particular con la que él o ella se enfrentan.	Las especificaciones de la intervención deben responder a las circunstancias de una situación particular. El profesional debe tener capacidad de adaptar la intervención a las situaciones locales. Esto obliga a al profesional y a la organización a contar con capacidades de reflexión, aprendizaje, gestión...
El desarrollo es lineal y predecible, a cada causa, sigue un efecto. Se trataría de partir de asunciones correctas que nos permitan predecir resultados.	El desarrollo no es lineal ni predecible. No se conocen con certeza los resultados de las intervenciones puesto que se producen situaciones no planificadas, efectos inesperados y resultados contrapuestos.
El desarrollo se consigue a través de un dispositivo específico: el “proyecto de desarrollo”, limitado en tiempo, recursos y predecible en términos de resultados. Dirige la intervención y financiación del desarrollo. Como concepto, define y enmarca el “Desarrollo”, que empieza y acaba con el transcurso del proyecto. A pesar de la retórica, el aprendizaje de lo que sucede mientras se implementa no se incluye en la planificación.	El concepto de proyecto de desarrollo parte de una perspectiva ingenieril. En su faceta buena, es una herramienta de gestión hostil que dificulta el trabajo de los profesionales, y en su peor versión es una imposición del donante y del sesgo economicista del desarrollo y su obsesión por el control financiero. El desarrollo no acaba con el fin del proyecto, como no empieza cuando el profesional interviene.
El desarrollo parte de considerar que la formación y la asistencia técnica permiten generar el cambio social.	El desarrollo debe tener en cuenta los elementos culturales y la diversidad de factores que entran en juego en los procesos de cambio social
Enfatiza la “profesionalización” del desarrollo, con la presencia de expertos técnicos, “asesores” y formadores. El proceso de desarrollo se dirige de estos hacia los “beneficiarios”. La “profesionalización” también se manifiesta en las especificaciones de proyecto, en los términos de referencia y en los salarios dentro de las ONG.	Los facilitadores del cambio canalizan los procesos de desarrollo que parten de un conjunto de personas “no profesionalizadas”. Las categorías en las que las personas se adscriben no se definen en términos de valor económico, sino en términos de capacidades.
El desarrollo asume que hay algo mal que debe cambiarse o carencias que deben ser solucionadas. Este juicio está culturalmente marcado por el sistema de valores propio.	El desarrollo debe partir de la cultura y el sistema de valores de sus protagonistas

No se facilitan los procesos de aprendizaje desde la experiencia para los profesionales.	Se potencian las relaciones entre facilitadores del cambio y sus protagonistas. Esto es parte del desarrollo personal y profesional de todas las personas involucradas.
El desarrollo ha aceptado la participación de las "personas" en el proyecto de desarrollo de forma nominal, no como realidad.	Las personas son las protagonistas de sus procesos de desarrollo
Las intervenciones se estandarizadas y pueden replicarse en cualquier lugar.	Las intervenciones son exclusivas a cada comunidad, adaptadas a sus necesidades y capacidades.
El éxito de los proyectos de desarrollo recae en que sean sostenibles en términos de recursos financieros y en la continuidad de sus efectos.	Los proyectos tienen efectos inesperados, lo que abre nuevas posibilidades.
La evaluación de los proyectos de desarrollo está dirigida a los fines estipulados en el documento de formulación, generalmente en forma de ítems materiales cuantificables.	La evaluación se orienta en términos de personas, comunidades y organizaciones para quienes la intervención de desarrollo ha sido llevada a cabo

Fuente: Elaboración propia a partir de Kaplan (1999) y Fowler (2003)

1.4 PERSPECTIVAS INSTRUMENTAL, PRAGMÁTICA Y CRÍTICA DEL DESARROLLO.

Siguiendo a Mosse (2005: 2), dos perspectivas opuestas han marcado la relación entre las políticas y la práctica del desarrollo. En un extremo se situaría la perspectiva instrumental y en el otro, la perspectiva crítica. Además, existe una tercera perspectiva, que podemos denominar *pragmática*, que intenta encontrar soluciones prácticas y efectivas, asumiendo las dificultades políticas y burocráticas de hacer desarrollo. Para Mosse y Lewis (2006: 2-5) cada una de ellas es analizada por la antropología, respectivamente, de manera *instrumental*, *populista* y *deconstructivista*.

1.4.1 La aproximación instrumental

La aproximación instrumental es la aproximación dominante en los debates del desarrollo. Entiende la política como un instrumento racional para resolver problemas, lo que tiene efectos directos en la manera de poner en la práctica la ayuda al desarrollo.

Las instituciones bilaterales y multilaterales presentan los marcos políticos del desarrollo como un conjunto coherente de instrumentos implementados por una "maquinaria". La maquinaria está conformada por un conjunto de organizaciones, organizada en niveles jerárquicos, funcionales y personales, que aplica procedimientos

técnicos y de gestión estandarizados.

Esta perspectiva tiene una percepción orgánica del desarrollo. Su sistema burocrático posee un cerebro (los equipos de gestión que desarrollan las políticas) y unas manos (empleados o burócratas) responsables de implementar las políticas de forma mecanizada y especializada. La organización es representada como una entidad donde todas sus partes funcionan hacia la consecución de una meta colectiva. Los procesos de organización se entienden de manera lineal y racional y el cambio organizacional se concibe como un proceso racional y técnico basado en análisis científicos y racionales

La perspectiva instrumental o “intervencionista” es criticada por autores como Quarles van Ufford et al. (2003, citado en Mosse, 2004), Duffield (2001) y Mosse (2005) por atribuir fracasos o resultados no intencionados a los fallos de la gestión y no al diseño de las políticas. También se le achaca su atención casi exclusiva a cómo implementar políticas y realizar un diseño de programas en la práctica, en lugar de analizar la manera en que el discurso político funciona y se vincula a las prácticas en el terreno. Así, Mosse afirma:

“A pesar de la enorme energía desplegada en la generación de modelos políticos adecuados, extrañamente, se ha prestado muy poca atención a las relaciones entre esos modelos, las prácticas y los acontecimientos que se espera que generen o se legitimen en contextos concretos” (2004: 1).

Asimismo critica que, los donantes, “en el mejor de los casos, asumen que existe una ‘brecha’ entre teoría y práctica”, (Mosse, 2004: 2) calificada como “brecha perdida”. Es la brecha entre objetivos y resultados que intenta ser salvada por medio de poner en marcha o renovar los sistemas y procedimientos de gestión y organización, obviando una vez más los sistemas culturales de los actores involucrados, especialmente de los *beneficiarios*.

Para esta perspectiva, conceptos como *apropiación*, *sociedad civil*, y DC, que teorizan las relaciones entre sociedad, democracia y reducción de la pobreza son utilizados de una forma instrumental, lo que lleva a afirmar a Duffield (2001: 9) que es

una traslación o extensión de la perspectiva del diseño racional y la ingeniería social desde el ámbito técnico-económico al ámbito social y cultural.

1.4.2 La aproximación crítica del desarrollo

Esta aproximación entiende el desarrollo como un elemento más del marco global de relaciones hegemónicas, como una imposición del programa de la modernidad occidental.

Para Hodge (2015: 1) es la primera en reconstruir la genealogía del desarrollo, estableciendo el año 1949 como fecha de su nacimiento. En ese momento, Occidente *descubre* la situación de pobreza masiva de gran parte del planeta que será denominado como “Tercer Mundo”. Hodge no cree, a diferencia de los críticos del desarrollo, que su nacimiento esté en el discurso del presidente norteamericano Truman¹⁵. Este autor, coincide en situarlo entre mediados del siglo XIX, como plantean Cowen y Shenton (1996) y las décadas de los años treinta y cuarenta del siglo XX, como defienden Cooper y Packard (1997). Hodge reconoce que los elementos básicos del desarrollo son construidos entre 1945 y 1949, coincidiendo con un contexto colonial en crisis en el que las metrópolis habían desplegado prácticas intervencionistas para mejorar los estándares de vida de la población (Hodge, 2015: 2).

Aunque dentro de esta aproximación existen posturas divergentes, destacaremos algunas convergencias. Así, podemos afirmar que en el debate de la teoría y la práctica del desarrollo, la posición posestructuralista aporta posicionamientos conceptuales, enfoques y metodologías fundamentales para iluminar causas y consecuencias del desarrollo, en varios sentidos.

Por un lado, la crítica postestructural caracteriza el desarrollo como una *industria* incapaz de resolver la pobreza, la degradación medioambiental y el

¹⁵ “Proponemos llamar era del desarrollo al período histórico particular que comenzó el 20 de enero de 1949, cuando Harry S. Truman declaró, en su discurso de investidura, por primera vez al Hemisferio Sur como «áreas subdesarrolladas». El rótulo pegó y subsecuentemente aportó la base cognitiva tanto para el intervencionismo arrogante del Norte como para la autocompasión patética del Sur. Sin embargo, lo que nace en cierto momento puede morir en otro: la era del desarrollo está declinando porque sus cuatro premisas fundamentales han sido hechas obsoletas por la historia” (Sachs, 1996:2).

incremento de la desigualdad. Todos estos procesos que, teóricamente el desarrollo resolvería, se han agudizado precisamente desde su aparición.

Por otro lado, el empleo de un enfoque micro que, por medio de métodos etnográficos, investiga la forma en que discursos y prácticas del desarrollo moldean identidades, condicionan interacciones locales-globales, despliegan estrategias de dominación-subordinación y procesos de aceptación o resistencia. El enfoque micro puede centrarse en los contextos locales y la gente, ya sean estas comunidades (Ferguson, Escobar) u organizaciones, o en otras cuestiones como la agencia, los actores (Long) o el cambio social.

Así, la teoría postestructural concibe procesos en términos de dominación y resistencia (Ferguson, 1990; Escobar, 1991 y 1995; Scott, 1998; Rist, 2002). El desarrollo es un discurso racionalizador que oculta propósitos de control burocrático o dominación, cuya verdadera intención política es desplegar un modelo de gestión y planificación occidental. Estos autores consideran que las políticas y las prácticas del desarrollo tienen efectos tanto institucionales (mantener las relaciones de poder vigentes) como ideológicos (despolitización del desarrollo). Una de las evidencias que confirmarían sus tesis es el fracaso de las intervenciones de desarrollo.

Ferguson (1990) analiza proyectos agrícolas de mejora técnica para aumentar las cosechas en Lesotho y descubre que las políticas de desarrollo ofrecen soluciones técnicas para resolver problemas de naturaleza social y política. Para Ferguson, la institucionalización del desarrollo y el papel de los expertos y las agencias del Primer Mundo en la despolitización del desarrollo es tan importante como el de los gobiernos y las élites del Tercer Mundo.

Por su parte, Escobar (1991; 1995) reconstruye la forma en que el desarrollo define y “produce” el Tercer Mundo por medio de unas prácticas discursivas que rigen las estructuras de conocimiento y de acción y los marcos de relaciones entre “desarrollados” y “subdesarrollados”, todo ello como parte de la estrategia de control de Occidente sobre el resto del planeta.

Para James C. Scott, el desarrollo es la materialización del deseo de control y

administración burocrática de lo social del Estado (Scott, 1998: 104).

Otros autores de esta corriente que enfatizan el lenguaje metafórico del desarrollo son Jonathan Crush (1995) y Gilbert Rist (2002). Crush estudia con detenimiento la narrativa, los relatos a partir de la documentación creada para la gestión del desarrollo:

"(...) los informes, planes, análisis, evaluaciones, evaluaciones, consultorías, papeles, libros, políticas, discursos, discusiones, debates, presentaciones y conversaciones que circulan dentro y a través de los aparatos de los organismos y las instituciones de la máquina de desarrollo" (1995: 5).

Por su parte, Rist (2002) considera que el discurso del desarrollo ha acabado por conformar una creencia central e incuestionable de la Modernidad occidental, a modo de colofón del "mito" occidental del progreso.

Como decíamos más arriba, la aproximación postestructural focaliza su atención en los discursos y sus efectos, partiendo de las políticas como elemento clave del análisis y contrastando lo que éstas dicen con lo que ponen en práctica. Así, autores como Crawford (2003), Cooke (2003), Pender (2001) y Fowler (2000) analizan los procesos de reformas nacionales a la luz de conceptos como *partenariado* y *apropiación local*.

Crawford analiza, en Indonesia, si la noción de partenariado introduce una nueva fase en las relaciones de la ayuda caracterizadas por el respeto mutuo y los objetivos compartidos o, por el contrario, las relaciones de poder persisten (2003). Fowler, hablando de partenariado, piensa que, más que haber servido para aumentar el control de los actores locales, es una "mistificación de la asimetría de poder" y "una nueva forma soterrada de imposición de poder externo" (Fowler, 2000:7), negando con ello la retórica oficial que presenta el partenariado como un fortalecedor de estrategias de desarrollo apropiadas localmente. Pender (2001) llega a la misma conclusión al analizar el modelo de partenariado del Banco Mundial: más bien es un instrumento para que el desarrollo siga el paso marcado por la institución, en lugar de propiciar la apropiación nacional.

Por último, destacar que los teóricos postestructuralistas han sido criticados por no tener en cuenta cómo la política es socialmente producida y reproducida en los diferentes espacios y niveles de la ayuda al desarrollo, así como por tratar a las instituciones del desarrollo como categorías inmutables desde su fundación, sin considerar o minimizar sus transformaciones debidas a cambios políticos o presión de la ciudadanía. Escobar (2005:6) agrupa todas estas críticas en tres grandes conjuntos:

- a) Centrarse en lo discursivo y no en la pobreza y el capitalismo que la origina, sus verdaderos problemas.
- b) Caer en lo mismo que critican, al generar un discurso “monolítico” general y esencialista del desarrollo, cuando la realidad es diversa, y olvidar las prácticas de resistencia locales
- c) Obviar que lo local también se encuentra configurado por relaciones de poder.

Asimismo, Escobar menciona como principales críticos a Berger (1995), Lehmann (1997), Crew y Harrison (1998), Kiely (1999), Pieterse (1998), Storey (2000) (todos ellos citados en Escobar, 2005: 6).

En cualquier caso, podemos reconocerle a esta aproximación haber organizado el programa de investigación de la academia y los actores del desarrollo, incluidas instituciones internacionales y ONG, que se ha llenado de preguntas en torno a lo local, la gente, el cambio social y la agencia.

1.4.3 La aproximación pragmática

En tercer lugar nos encontramos con la aproximación de la gente que trabaja en diferentes niveles de las instituciones de desarrollo, pragmáticos ante los modelos con los que tienen que trabajar: por ejemplo, muchos profesionales de la ayuda exponen que la brecha entre teoría y práctica es imposible de ser salvada porque la realidad no puede encajarse en los modelos del desarrollo que recrean esa realidad. Prefieren intentar implementar procedimientos internos y desarrollar modelos “claros y transparentes” para organizar y gestionar, más que intentar encontrar los modelos de políticas de desarrollo más correctos.

Esta aproximación suele asumir que la gestión de la organización debe centrarse, en un primer momento, en poner en práctica la agencia más que poner en marcha procesos de desarrollo. Y las políticas deben planificar, monitorear, gestionar, evaluar, registrar los efectos y, si hay tiempo, las consecuencias.

Sus defensores evitan las discusiones conceptuales, según ellos, para no impedir la acción: “debemos ser conscientes de que las discusiones sobre las visiones y los conceptos no pueden dejarnos paralizados o fuera de la acción” (Christoplos, 2005: X).

Tanto la visión instrumental como lo críticos del desarrollo fallan al no examinar la forma en que las ideas políticas son producidas socialmente. La visión instrumental no cuestiona las políticas institucionales del desarrollo, mientras que los críticos del desarrollo “reemplazan la instrumental racionalidad de las políticas con la automaticidad anónima de la máquina” (Mosse, 2004: 5). Por su parte, a la visión pragmática se le podría criticar que acepta el modelo sin cuestionarlo. Sin embargo, bajo esta falta de crítica subyace una cuestión más compleja: el hecho de que los profesionales del desarrollo en el terreno están sometidos a marcos institucionales y a procedimientos muy rígidos, dictados por las organizaciones, por lo que su capacidad de acción es limitada, como veremos más adelante al hablar de los/as antropólogos/as que trabajan en el desarrollo.

1.5 TECNÓCRATAS VS. GENTE: EL DEBATE SACHS-EASTERLY SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LA AYUDA

El debate sobre si la ayuda al desarrollo es efectiva no es reciente, sino que viene dándose desde hace casi tres décadas (sobre todo desde los años 90) y para algunos autores como Šilar, este “ha incorporado nuevos nombres y conceptos—, amenazando con cerrar en falso” (Silar, 2013).

Lo nuevo en esta discusión es la reciente atención que la polémica entre dos reputados economistas y expertos del desarrollo, Jeffrey Sachs, del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia, y William Easterly, que dirige el Instituto de

Investigación del Desarrollo, de la Universidad de Nueva York, ha suscitado entre la opinión pública y la academia. Ambos autores debatieron a través de una serie de artículos publicados en *The New York Review of Books*, y la discusión acabó extendiéndose a otros autores, medios y foros¹⁶.

Una vez más, un debate sobre *qué desarrollo* es más adecuado remite, por un lado, a las respuestas prácticas y sus efectos en comunidades y personas y, por otro, al debate antropológico entre teoría y acción y la manera de tender puentes entre ambos.

En 2005, Sachs publica *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, donde concluye que el problema de la pobreza está en la falta de acceso a la tecnología, que debe facilitarse recabando apoyos entre organizaciones y personalidades mundiales de elevada capacidad económica y recaudando suficiente dinero para la adquisición de “paquetes de soluciones tecnológicas” para los pobres.

Desde un enfoque de desarrollo sostenible, holístico y de base comunitaria y con los ODM como meta, Sachs idea un campo de pruebas real, el *Proyecto Aldeas del Milenio* todas ellas en África. La organización encargada de ponerlas en marcha es *Millennium Promise*, una ONG “exclusivamente comprometida con acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la erradicación de la pobreza extrema, el hambre y las enfermedades prevenibles” (*Millenniumvillages.org*, 2016). El proyecto calculaba que en unos cinco años podría solucionarse el problema de pobreza en setenta y nueve villas localizadas en el África subsahariana.

Entre los socios del proyecto están las multinacionales Ericsson y Novartis, la Open Society Foundations¹⁷, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el SIDA (ONUSIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) se encarga de apoyar con sus recursos

¹⁶ Entre los académicos que se involucraron destacan P. Collier, N. Ferguson, D. Moyo, G. Ayittey, A. Banerjee, E. Duflo, R. Neuwirth, A. Acemoglu y J. Robinson. Una síntesis del debate es proporcionada por Daniel Miller (2011). En castellano, encontramos una síntesis de Mario Šilar (2013).

¹⁷ Es una red internacional fundada por el magnate de negocios George Soros que apoya financieramente los grupos de la sociedad civil de todo el mundo. En su página web exponen que su principal objetivo es promover la justicia, la educación, la salud pública y los medios de comunicación independientes (<https://www.opensocietyfoundations.org/>).

humanos a Millennium Promise.

En 2001, Easterly había criticado, en *The Financial Times*, la política de ayuda al desarrollo del BM, organismo por el que estaba contratado. El texto le costó el puesto de trabajo. En él denuncia el desperdicio de millones de dólares en ayuda al desarrollo, responsabilizando a los actores de la ayuda.

En 2006, publica *The White's Man Burden: Why the West's effort to aid the rest have done so much ill and so little good*¹⁸ en la que critica las estrategias top-down de desarrollo, ya que, desde su punto de vista, nunca podrán acabar con la pobreza por dos razones: uno, la ayuda no logra que los pobres respondan de manera adecuada y, dos, existe una maquinaria burocrática ineficiente y perversa en la que se pierden los objetivos inicialmente previstos.

En septiembre de 2013, la periodista Nina Munk, publica el texto *The Idealist: Jeffrey Sachs and the Quest to End Poverty*, tras siete años recorriendo los sitios vinculados a las Villas del Milenio por encargo de *Vanity Fair*. En él, realiza un recorrido por la biografía de Sachs y su proyecto, recogiendo no tanto su fracaso, pues no alcanza los objetivos en los cinco años previstos, sino la constatación de la falta de colaboración de las autoridades implicadas en su desarrollo.

A su vez, Paul Starobin (2013) recopila en un artículo publicado en *Foreign Policy* todas las críticas recogidas en publicaciones científicas del proyecto de Sachs. Destaca de entre ellas un editorial de *Nature*, del 10 de mayo de 2012¹⁹ sobre la falta de transparencia y la imposibilidad de otros investigadores de acceder a los datos del proyecto para poder contrastar el éxito de las Aldeas del Milenio y conocer su verdadero impacto. Sachs y los expertos técnicos de Aldeas del Milenio contestaron al artículo de Starobin y al editorial de *Nature* admitiendo la existencia de errores estadísticos básicos en un artículo con el que se pretendía demostrar la efectividad de las Aldeas del Milenio (Pronyk, 2012).

¹⁸ Una traducción puede ser “La carga del hombre blanco. Por qué los esfuerzos de Occidente para ayudar a los demás han hecho tanto mal y tan poco bien”.

¹⁹ “*With Transparency comes True*”.

En 2013, en "The Big Aid Debate is Over"²⁰, Easterly desplaza la discusión hacia, lo que considera, temas fundamentales para avanzar en la teoría y la práctica del desarrollo, como son la relación entre el nivel macro (instituciones, marco jurídico, economía política...) y el nivel micro (proyectos concretos, análisis de datos y comparativas y enfoques *bottom-up*...).

Easterly publica en marzo de 2014 *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*, en la que presenta el desarrollo con una falacia tecnocrática que, a base de suministrar soluciones técnicas como fertilizantes, antibióticos o vitaminas, oculta las verdaderas causas de la pobreza: la desigualdad y la falta de derechos, en una consciente y amoral acción por parte de los Organismos Internacionales. El desarrollo en todas sus aproximaciones o viola los derechos de los pobres o no los respeta. Para Easterly, a esta visión autoritaria del desarrollo sólo cabe contraponer un desarrollo basado en los derechos de los individuos. Aunque paradójicamente, Easterly no menciona a Amartya Sen ni su enfoque del desarrollo económico como libertad de elección²¹, entronca las dos visiones opuestas del desarrollo con la entrega en 1974 del premio Nobel de Economía a dos corrientes contrapuestas: la representada por el keynesiano Gunnar Myrdal y la del liberal austriaco Friedrich Hayek. Para Myrdal, el desarrollo debía surgir de soluciones conscientemente diseñadas mientras que Hayek defendía las soluciones espontáneas que partían de la libertad individual. Como destaca Easterly, Myrdal no mencionó en su discurso los planteamientos de Hayek, dado que su posición era la del paradigma autoritario dominante, que ha calado tanto las instituciones internacionales de desarrollo para que en los informes del BM esté prohibido utilizar la palabra "democracia".

¿Qué podemos concluir a la vista del debate Sachs-Easterly? Por un lado, nos preguntamos por la sostenibilidad de proyectos como el de las Aldeas del Milenio, que recuerdan a los que promovían el cambio social a través del desarrollo rural realizados en los años 70 y 80, con los objetivos de *descentralizar* y *empoderar* definidos por

²⁰ Easterly, W. *Reason*, 4 de octubre de 2013.

²¹ O lo que es lo mismo, que quien sufre la pobreza no puede elegir y el desarrollo económico no es más que ampliar los derechos, y con ello las perspectivas vitales, de los pobres.

Chambers²². Muchos de estos proyectos fracasaron porque no se daban las condiciones para que las comunidades pudiesen apoyar su crecimiento en el contexto económico y social local y regional y fueron más un alivio a la pobreza que un cambio sustancial en los estándares de vida. También hace preguntarse por la manera en que los estándares de vida mejoran o empeoran y el hecho constatado de que cuanto más inclusivas son las sociedades, mayores son sus niveles de bienestar.

Por otro lado, parece que, de nuevo, los problemas de la gente son tratados como “problemas técnicos” que, únicamente, requieren de la introducción de técnicas modernas occidentales para su solución, ignorando otros sistemas de conocimiento que pueden ser válidos, como los sistemas de conocimiento local.

Por último, a los ODM como propuesta global del desarrollo se les critica que establecieron unos estándares de desarrollo homogéneos, que quizá requerían de una adaptación a los sistemas de conocimiento locales e indígenas para ser apropiados por las comunidades y tener éxito. Su sustitución por los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015 de alguna manera pone en evidencia el fracaso de haber sido planteados de manera general, con metas específicas desvinculadas entre sí y con escasa financiación.

1.6 EL ENFOQUE DE CAPACIDADES (EC)

El Enfoque de Capacidades (EC, en inglés *Capability Approach*) se basa en la obra del premio nobel de economía Amartya Sen (2000; 1992; 1985) y en las aportaciones de la filósofa Martha Nussbaum (2003; 2000; 1988)²³. Robeyns defiende (Fernández-Baldor

²² “La descentralización significa que los recursos y las decisiones se transfieren, restaurando los flujos de recursos y personas hacia el interior. Empoderamiento significa que las personas, especialmente las personas más pobres, tengan la posibilidad de tener más control sobre sus vidas, y asegurarse una vida mejor con la propiedad y el control de los bienes de producción como un elemento clave. La descentralización y el empoderamiento permiten a la gente local aprovechar las diversas complejidades de sus propias condiciones y adaptarse al cambio rápido” (Chambers, 1993).

²³ Ingrid Robeyns (2003) realiza una interesante comparación entre el enfoque de capacidades de estos dos autores, concluyendo que, como parten de afirmaciones teóricas distintas, la lista de capacidades de cada uno de ellos difiere sustancialmente. El EC de Nussbaum también pretende ser una teoría universal del bien, por lo que su lista de capacidades es muy prescriptiva, con reclamaciones universales importantes, que pueden adaptarse al contexto. El EC de Sen, por el contrario, hace reclamaciones más

y Boni, 2011) que el EC, más que una teoría sobre las causas de la pobreza y la desigualdad, es un marco que permite conceptualizar, entender y evaluar el bienestar de las personas, los grupos, el entorno institucional y el diseño de políticas y propuestas de cambio social.

Para el EC, el éxito de las intervenciones de desarrollo se relaciona con la posibilidad de ampliar las opciones de la gente para tener una vida que merezca la pena ser vivida y que tenga valor (Sen, 2000). Para Sen, la pobreza no es la carencia de bienes y servicios, sino la falta de libertad para poner en marcha proyectos de vida propios y satisfactorios:

“El desarrollo (bienestar) de una persona consiste en expandir el conjunto de capacidades a partir del cual cada persona toma sus decisiones vitales y profesionales liberado de las ataduras (unfreedoms) que dejan a las personas con poca capacidad de elección y pocas oportunidades para ejercitar su agencia” (2000: xii).

Tres elementos fundamentales entran en juego en el EC: capacidades, funcionamientos y agencia. Las **capacidades** son el conjunto de opciones de las que disponen las personas para llevar un tipo de vida u otro que eligen lo que quieren ser o hacer (**funcionamientos**), elecciones (**agencia**) que hacen que una vida sea valorada.

Las elecciones dependerán de las características del individuo, de su historia vital, pero también estarán condicionadas por las relaciones de poder, las normas sociales establecidas, los roles de género y otros elementos y factores del contexto.

Para Sen (1985a: 203) la agencia es la “habilidad que tiene una persona para conseguir las metas o valores que considera importantes”. Agente es “la persona que actúa buscando un cambio” (Sen, 2000: 19). La agencia es un fenómeno que se

amplias y menos especificadas, por lo que no existe una lista concreta de capacidades. Su aplicación requiere su elaboración según el contexto, tanto geográfico como operativo. Asimismo, las aplicaciones del EC de Sen pueden ser muy diversas: “académica, activista u o orientada a las políticas. Pueden ser abstractas y filosóficas o aplicadas. Pueden ser teóricas o empíricas. Pueden referirse a la mejora de dimensiones sociales, políticas, económicas, legales, psicológicas o de otro tipo, ya sea en conjunto o de forma individual, o en cualquier combinación. Pueden especificarse para lo global o para el contexto local” (Robeyns, 2003: 8).

retroalimenta a sí mismo: cuando aumenta la agencia, aumenta la capacidad personal y colectiva de mejorar y de generar cambios en los modos de vida.

El EC es el fundamento del paradigma del Desarrollo Humano, con el que comparte los principios de equidad y diversidad; sostenibilidad; productividad y participación y empoderamiento. La siguiente tabla recoge la descripción de cada uno de ellos.

Tabla 3. Principios del Enfoque de Capacidades de Amartya Sen

PRINCIPIOS DEL ENFOQUE DE CAPACIDADES	
EQUIDAD Y DIVERSIDAD	Las personas deben disfrutar de un acceso equitativo a las oportunidades, reconociendo la diversidad de las mismas. La equidad en el acceso a las oportunidades requiere una reestructuración del poder en muchas ocasiones.
SOSTENIBILIDAD	Las próximas generaciones merecen disfrutar de las mismas oportunidades que las presentes. Es una sostenibilidad de las opciones humanas en sentido amplio y dinámico. Hay que preservar es el mismo nivel de bienestar de las personas, que incluye dimensiones físicas, humanas, financieras y ambientales
PRODUCTIVIDAD	Garantizar las condiciones para que las personas sean productivas y puedan asegurarse unos medios de vida sostenibles.
PARTICIPACIÓN Y EMPODERAMIENTO	Las personas son los agentes de cambio y protagonistas de su desarrollo. Deben ser capaces de elegir libremente e influir en las decisiones que afectan a sus vidas. Supone liberalización económica, descentralización del poder y participar en la toma de decisiones

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández-Baldor y Boni (2011: 5).

1.6.1 Crítica y ampliación del Enfoque de Capacidades: el concepto de Desarrollo Humano Local (DHL)

El enfoque de capacidades de Sen será la referencia teórica del enfoque de desarrollo humano, que incorpora otros conceptos y categorías centrales como son la seguridad, el desarrollo de capacidades y las capacidades colectivas. Junto con estas ampliaciones conceptuales, la dimensión local emerge de forma predominante ante la evidencia de que los procesos de Desarrollo de la Capacidad no pueden desvincularse de los contextos donde se ponen en marcha.

Es en lo local dónde puede realizarse un seguimiento de la manera en que la gente hace concretas las propuestas del desarrollo, en una suerte de reversión del proceso de globalización y de universalización de los estándares de bienestar y calidad

de vida y de las acciones que se necesita poner en práctica para alcanzarlos. Por el contrario, como afirman Dubois et al., son "el lugar idóneo desde donde pensar la construcción de una globalización distinta, más equitativa y humana, en cuanto que lo local permite redescubrir el sentido del territorio y de la comunidad" (2011: 12).

El concepto de DHL ha sido desarrollado básicamente desde dos enfoques: uno economicista y otro holístico. El primero se basa en el impulso de la actividad económica como instrumento para alcanzar el bienestar. Nos interesa más el segundo, por su consideración multidimensional y holística del desarrollo y el énfasis dado al carácter endógeno del desarrollo y el papel de los actores locales.

Desde su enfoque holístico, el desarrollo humano parte del concepto de *bienestar*, que incluye más elementos que los propiamente económicos, más "lugares del desarrollo" que el denominado Tercer Mundo, que vincula su sostenibilidad a la seguridad humana en un contexto internacional global azaroso e inseguro, su carácter procesual más que finalista y, lo que es importante en esta tesis, la incorporación de la dimensión colectiva del bienestar, junto a la individual, adquirida por una comunidad en un proceso colectivo desde la vulnerabilidad al empoderamiento .

De esta forma, el bienestar se refiere a disponer de bienes materiales pero también inmateriales, de un entorno social favorable donde se respeten los derechos humanos, de la posibilidad de poder elegir entre diferentes para que una persona sea o haga lo que desee ser o hacer. No se circunscribe al espacio del planeta tradicionalmente considerado subdesarrollado. Los procesos de globalización, la crisis económica iniciada en 2008, los problemas ambientales, etc., hacen que el modelo de desarrollo del Norte sea cuestionado. El desarrollo humano no es un asunto de pobres, sino que cualquier sociedad puede estar involucrada con él, definiendo los objetivos para alcanzarlo. Esto además ayuda a conformar una propuesta de desarrollo compartida a nivel mundial, eliminando la barrera entre el Sur y el Norte.

Por otra parte, el bienestar se relaciona con las capacidades individuales y colectivas de las personas y grupos, que se alcanzan de manera procesual y relacional. Por ello, es un concepto dinámico y relacional (Dubois et al., 2011: 15) donde los resultados son tan importantes como los procesos que los suscitan. Son las personas y

los grupos los protagonistas de su desarrollo.

En el capítulo tercero vemos como la idea de Sen de capacidad se vincula estrechamente con el planteamiento del Desarrollo de la Capacidad como estrategia básica para eliminar los obstáculos que inhiben o limitan la capacidad de los individuos y organizaciones para poder elegir y desarrollarse. Asimismo, retomamos la reflexión sobre la forma en llevar a la práctica estos principios y su concreción en la realidad de los proyectos el Enfoque de Capacidades, como paso previo al análisis de la práctica del Desarrollo de la Capacidad en Cruz Roja.

El Enfoque de Capacidades de Sen permite entender la estrecha relación entre desastres, vulnerabilidad, derechos humanos y poder: la falta de capacidades y de acceso a los recursos (pobreza, indefensión personal y colectiva, inseguridad económica, etc.) prohíbe o arrebató derechos a la gente, por ejemplo, impidiendo el acceso a los alimentos, lo que causa hambrunas, o sea, que un desastre es más bien un problema político y de falta de poder y no tanto un problema climático, geológico, agrícola o edáfico. El DC permite que una comunidad revierta la situación de vulnerabilidad por medio de un proceso de empoderamiento.

CAPÍTULO 2 – VULNERABILIDAD, DESASTRES E INTERVENCIONES DE DESARROLLO. ANÁLISIS DESDE LA ANTROPOLOGÍA.

INTRODUCCIÓN

La ayuda humanitaria es una de las formas en las que se expresa y materializa la, cada vez más patente, interconexión Norte-Sur. Desde su adopción del enfoque VARD, también se propone sentar las bases para un desarrollo "sostenible" que busque eliminar las desigualdades sociales, económicas y políticas, así como paliar las consecuencias negativas del proceso de globalización. En muchos sentidos, la globalización ha incrementado la vulnerabilidad de muchas poblaciones en el planeta, agravando el impacto de fenómenos naturales como el huracán Mitch: así un fenómeno natural deviene en desastre.

Los desastres aparecen, desde finales de los años 80, como un ámbito de actuación preferente para la ayuda humanitaria y configuran prioridades, estrategias y modos de actuación y discursos de interés para la investigación antropológica.

Cuando el Mitch impactó en Centroamérica, medios de comunicación y personal especializado hablaban de las conexiones entre los "problemas ambientales globales" y el incremento de la frecuencia y virulencia de eventos catastróficos en el Tercer Mundo. La relación entre desastres y daños medioambientales, la forma en que son problematizados y abordados por los actores de la ayuda humanitaria y el desarrollo está en la base de la propuesta del DC y explica muchas de las prácticas de las organizaciones respecto al fortalecimiento de las capacidades locales para superar vulnerabilidades.

De esta forma, los desastres, como oportunidades para promover el cambio social, han sido objeto de interés para la antropología de manera sistemática desde los años 50. No sólo suponen destrucción, de vidas y recursos materiales, sino que también "crean" nuevas situaciones de vida, condiciones materiales, procesos sociales proactivos y reactivos, problemas a resolver y espacios para la acción, que tienden a ser reclamados por los distintos actores que se consideran o se sienten involucrados.

Pero también el incremento del número de estudios antropológicos sobre desastres se relaciona con otros factores como la emergencia y generalización del discurso de la sostenibilidad, la instrumentalización de los desastres con fines políticos y el análisis de las denominadas "emergencias humanitarias complejas"²⁴, junto con la conversión en "actores humanitarios" de los ejércitos o el papel de los medios de comunicación en la categorización e interiorización de la "sociedad del riesgo" definida por Beck (1998).

La sociedad del riesgo genera incertidumbres respecto al futuro, que son diferentes según el contexto en el que nos situemos o del que estemos hablando. El riesgo es una construcción cultural y social: no se perciben de igual manera las inseguridades, peligros o incertidumbres en el Norte y en el Sur.

En el Sur, la vulnerabilidad no sólo tiene efectos en la cotidianeidad de la gente, sino que también presenta un futuro sin esperanza, en contextos donde sistemáticamente se suceden fenómenos naturales que devienen en desastres²⁵, manifestaciones del nuevo orden mundial de la globalización que, en palabras de Ferguson, levanta un muro que separa el primer y el tercer mundo, que no sólo excluye a un gran número de personas de tener un mejor estatus, sino de la posibilidad de tenerlo (1999: 237-8). El desarrollo sostenible busca contener o minimizar los riesgos.

2.1 DESASTRES Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El desarrollo sostenible tiene que ver con una representación de la Tierra como esfera "frágil" y un macrosistema ecológico en el que todo está interrelacionado y en el que cualquier perturbación en un lugar afecta a otros²⁶: las catástrofes y los desastres aparecen en todas las escalas y no respetan límites administrativos o fronteras.

²⁴ El uso del calificativo "complejas" alude a las numerosas causas de las mismas. Parece explicar y/o justificar las diferentes modalidades de intervención externa: ONG, ejércitos nacionales, Cascos Azules de la ONU...

²⁵ Terry Canon (1994) distingue la diferencia entre "riesgo", que es algo natural, y "desastre", que es resultado de la acción humana.

²⁶ Imagen o construcción propiciada por la popularización del "efecto mariposa".

Desde comienzos de la década de los años 70, la conciencia de una crisis ambiental global causada por el crecimiento económico capitalista contribuye a la transformación del concepto de desarrollo. A mediados de los años 80 incorpora la noción de sostenibilidad, denominándose como "desarrollo sostenible"²⁷. El calificativo de alguna manera busca hacer del desarrollo algo *amigable*, a la vez que pone en evidencia los efectos negativos que un "desarrollo" sin atributos había ocasionado.

A finales de los años ochenta, los objetivos del desarrollo sostenible vinieron a promover la firma de tres convenios importantes: *Cambio Climático, Biodiversidad y Desertificación*. La reunión periódica de los Estados firmantes de dichos convenios muestra la institucionalización de la noción de sostenibilidad y el establecimiento de lo que se ha venido a llamar la "Diplomacia de Cumbres". Naciones Unidas declaró la década de los años 90 como Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, promoviendo numerosas investigaciones sobre el tema. Esta organización y el Banco Mundial, entre otras agencias, consideran que los desastres son una "amenaza" para el desarrollo sostenible, por suponer, entre otras cosas, la pérdida de recursos naturales y por condicionar los patrones de migración desde un Sur empobrecido hacia el Norte.

Alcanzar un desarrollo sostenible es objetivo prioritario de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria y de emergencias. Esta última, por medio del enfoque del "continuum humanitario", plantea que el desarrollo debe tenerse en cuenta desde las fases de prevención de desastres y asistencia temprana, momento idóneo para poner las bases de un desarrollo sostenible a medio y largo plazo. Al mismo tiempo, ubica su acción en la reducción de las vulnerabilidades de las poblaciones afectadas, continuando con los regímenes de representación del desarrollo respecto a las carencias de gran parte de la población del planeta.

2.2 EL USO POLÍTICO DE LOS DESASTRES

Durante los años 70, se entienden los desastres como consecuencia de fenómenos

²⁷ Por la difusión que el Informe Brundtland hace del concepto.

naturales inevitables, ante los cuales sólo se podía intentar paliar sus consecuencias, utilizando sistemas de alerta temprana o aplicando soluciones técnicas, organizadas burocráticamente y controladas por instituciones centralizadas por el Estado. Esta aproximación tecnocrática, que ve las catástrofes como extremos físicos inevitables, a la vez que problemas especializados que exigen una solución, sigue imperando en instituciones como el Banco Mundial o las agencias de Naciones Unidas²⁸.

Al hablar de los desastres ocasionados por guerras o conflictos armados, o de las emergencias políticas complejas, las soluciones tecnocráticas consisten, por ejemplo, en incrementar cuantitativamente las ayudas económicas de las instituciones de ayuda internacional (FMI, BM, BID, etc.) o enviar equipos “expertos” en fortalecimiento institucional o en gestión económica. En el caso de fenómenos naturales, las propuestas pasan por el establecimiento de sistemas de alerta temprana ante sismos, tsunamis o fenómenos meteorológicos extremos.

Otra cuestión con implicaciones políticas es la inexistencia de un criterio u objetivo único para decidir si un desastre lo es, o si merece una atención especial por la comunidad internacional. Tampoco todos los desastres son vistos, por parte de las agencias internacionales y las organizaciones de ayuda, como emergencias humanitarias. Existe una gran ambigüedad a la hora de identificar un desastre como tal. Parece que las emergencias humanitarias son siempre acontecimientos políticos que juegan un rol importante en las políticas nacionales e internacionales.

Para Hanningan (2012), los desastres naturales han acabado siendo asunto exclusivo de una "incomoda alianza entre el MICR, las agencias de desarrollo de Naciones Unidas y las ONG humanitarias", cada una con su propia agenda y visión sobre la gestión de los desastres, que operan conjuntamente, no sin conflictos, en el contexto amplio de la política de la ayuda y el desarrollo, siguiendo las directrices que marca la política internacional.

Desde la aparición del Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional

²⁸ Cuatro de los cinco objetivos a lograr en el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales estaban relacionados con la mitigación de los efectos de los desastres a través de la disseminación de información técnica y la transferencia de conocimientos científicos e ingenieriles (Lechat, 1990, citado por Bankoff, 2001: 25).

para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989, la reducción del riesgo de desastres ha entrado en la agenda de estos tres actores vinculándose al desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y la reversión del cambio climático²⁹.

2.3 EL “EFECTO CNN”³⁰

En las últimas dos décadas se han sucedido eventos catastróficos y desastres de especial gravedad, retransmitidas en directo por los medios de comunicación que han impactado enormemente en la opinión pública. Con tratamientos diversos que van desde la pena a la sorpresa, pasando por el horror y la solidaridad, los medios de comunicación nos muestran a gente muerta o traumatizada hacia las que sentimos empatía.

No percibimos de la misma forma el terremoto de Haití de 2010 y el de Lorca de Murcia de 2011. La diferencia no es tanto por la cifras de personas muertas entre uno y otro³¹ sino, más bien, por la manera en que el desastre es construido por los medios de comunicación occidentales. Los relatos comienzan de forma parecida: se naturaliza las catástrofes (la existencia de una falla, el choque de las placas, el tipo de sismo si superficial o profundo, la magnitud...), se genera una sensación de fragilidad (las ciudades situadas sobre las fallas, la numerosa población que vive en ellas...) y se acompaña todo con imágenes de la devastación y fotos sonrientes y breves biografías de los, ahora, fallecidos, personas de todas las edades y profesiones, que generan

²⁹ Entre este primer Marco Internacional de 1989 y el actual de Sendai se han desarrollado diversas iniciativas con el mismo objetivo. El Marco de Sendai es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. El Marco de Acción de Hyogo se concibió para dar un mayor impulso a la labor mundial en relación con el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989 y la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, adoptada en 1994, así como su Plan de Acción, y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999 (NU, 2015: 5).

³⁰ Para Gloria Angulo es un "término que alude a la capacidad que los medios de comunicación, en particular la televisión, tienen para influir en las agendas de política exterior de los gobiernos occidentales, condicionando las respuestas políticas ante determinadas situaciones de conflicto o crisis humanitarias" (Angulo, 2007: 10).

³¹ En Haití, la cifra de personas fallecidas oscila entre los 217.000 consignados por la UE y los 361.000 que dan las autoridades haitianas. En el de Lorca murieron 9 personas.

empatía³². A medida que se produce una cierta saturación, la información deriva hacia la descripción de "*una situación controlada*", generalmente por medios técnicos, y el regreso a la cotidianidad, cuando se trata de catástrofes en el Norte, como refiere Inês Espada (2015)³³, o bien hacia frases estereotipadas del tipo "*los desastres solo afectan a los pobres y esto volverá a ocurrir, hagamos lo que hagamos ahora para ayudarles*".

La década de los 90 vivió eventos muy graves: huracanes (Andrew, George, Mitch, Michelle); inundaciones (Mississippi, Rin); terremotos (El Salvador, Turquía, Gujarat en la India); sequías, etc., además de crisis debidas a guerras con éxodos masivos de población.

Desde las catástrofes humanitarias de Ruanda y Burundi, los medios de comunicación han resaltado todo tipo de emergencias, desastres y conflictos cuyas consecuencias, regionales y globales, han hecho reaccionar a la sociedad civil en diversas formas. Esta "sensibilidad" a los desastres parece continuar en los primeros años del siglo XXI, como muestran las movilizaciones ciudadanas en todo el mundo para intentar evitar el conflicto bélico de Irak y, una vez iniciado, promover su fin. A estos desastres, se han sumado los ocasionados por el tsunami del Índico (2004), el huracán Katrina (2005), la seguía crónica en el cuerno de África, los terremotos de Haití y Chile, este último seguido de un tsunami (2010), el tsunami de Japón con el añadido desastre en la central nuclear de Fukushima (2011), los terremotos en India (2005), Irán (2003, 2012), Lorca (Murcia, España, 2011), Afganistán y Pakistán (2015, 2016), China (2014), Perú (2007, 2016), Nepal (2015), Ecuador (2016) y los Abruzos italianos (L'Aquila 2009 y Amatrice 2016), las olas de calor y los incendios forestales en grandes zonas del planeta (California, Grecia, Rusia, Portugal, España).

³² En el caso de catástrofes en el Sur, las biografías y las fotos son de personas occidentales que se encontraban en la zona. Los muertos locales son anónimos.

³³ Es interesante la observación que la autora recoge de Benthall sobre la existencia de un patrón narrativo estereotípico para describir eventos catastróficos, similar al de los cuentos tradicionales: "un donante envía a un héroe, armado de poderes mágicos, a combatir el mal o el hambre, hasta que regresa a casa después de su peligrosa misión donde recibe las felicitaciones de una princesa" (Benthall, 2010 citado en Espada, 2015).

2.4 LA VINCULACIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LA GESTIÓN DE DESASTRES

Coincidiendo con la aparición en 1989 del Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales³⁴ (DIRDN), la vulnerabilidad y el desarrollo de la capacidad comienzan a ir de la mano.

Varios acontecimientos catastróficos de la década de los 80, como fueron el terremoto de México D.F. y la avalancha provocada por la erupción del Nevado del Ruiz en Colombia, ambos de 1985, y el terremoto de Armenia de 1988 están en el origen de crear un marco internacional de acción ante los desastres. Expertos en riesgos y Naciones Unidas insisten en que el nivel de conocimientos y tecnologías ya permitía prevenir el daño de los fenómenos naturales y manejar los desastres en las fases de mitigación y emergencia, y confiaban en las posibilidades de la capacitación para que las comunidades pudiesen enfrentarse mejor a los riesgos naturales.

Sin embargo, a pesar del enorme esfuerzo económico realizado durante los años 90 en actividades de recuperación por el DIRDN, estos elementos no se integraron bien hasta comienzos del nuevo milenio. En parte por la excesiva confianza dada a la tecnología en la prevención del riesgo, que queda reducida a la elaboración de mapas de riesgo o instalación de Sistemas de Alerta Temprana (SAT), como si con ellos bastase para prevenir los riesgos (Mancha, 2005).

Progresivamente, algunas organizaciones comienzan a aplicar metodologías de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) para tratar de reducir el impacto de los fenómenos adversos. La Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja publica su primera guía AVC en 1999, institucionalizando desde entonces la vulnerabilidad social y la evaluación de la capacidad. Esta consiste en recopilar, analizar y sistematizar, de forma estructurada, lógica y mediante metodologías participativas, información sobre la vulnerabilidad de una comunidad a una

³⁴ El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas con su resolución 44/236 del 22 de diciembre de 1989.

determinada amenaza, para diagnosticar los riesgos principales y las capacidades de la comunidad y preparar actividades dirigidas a reducir la vulnerabilidad de la población ante posibles desastres y a incrementar su capacidad de supervivencia y recuperación.

El AVC incorpora de manera rutinaria en la planificación del desarrollo nuevos elementos para la gestión de los desastres: el análisis de los factores físicos y del componente político de la vulnerabilidad; nuevas metodologías participativas para involucrar a las comunidades que viven los desastres y personal específicamente formado para integrarlos.

La capacitación de las comunidades es vista como un proceso para aumentar la conciencia ante los riesgos y generar cambios en las actitudes y comportamientos cotidianos de la gente ante su entorno. La primera vulnerabilidad es la falta de un sentido de seguridad de la gente ante posibles riesgos y su reducción es el primer objetivo de la capacitación.

Visto el contexto general y algunos de los factores que explican el interés y la vigencia del tema, pasaremos a revisar las aproximaciones más recientes de la antropología a la cuestión de los desastres y la ayuda humanitaria.

2.5 ANTROPOLOGÍA DE DESASTRES Y AYUDA HUMANITARIA: EL ENFOQUE DE LA ECONOMÍA POLÍTICA Y LA CRÍTICA POSTMODERNA

Cincuenta años de estudio de los desastres por parte de la antropología permiten sistematizar su evolución y extraer algunas direcciones predominantes. La antropología ha impulsado el estudio añadiendo teoría y base etnográfica al campo, desde los primeros estudios sobre desastres centrados en las respuestas y los ajustes sociales, pasando por el análisis de las causas estructurales que propician su aparición, hasta las aproximaciones más recientes, que cuestionan su propio significado y construcción discursiva.

Los motivos para estudiar los desastres han ido variando con el tiempo, a la vez que lo ha hecho su conceptualización. En un primer momento, interesaba la

comprensión de las relaciones entre los seres humanos y el entorno. Desde finales de los años cincuenta se añade la “necesidad”, sentida por parte de los poderes públicos, de intervenir con medidas prácticas para evitarlos o, al menos, paliar sus consecuencias sociales, económicas y ambientales. Actualmente se suma el análisis y entendimiento de la configuración del mundo de hoy, de las fuerzas que lo mueven y sus intereses.

La preocupación por el tema tiene mucho que ver con la percepción, creciente, de vivir en un mundo en el que el riesgo, debido, sobre todo, a la incertidumbre del mercado, aparece como un factor omnipresente y permanente (Beck, 2002: 9-10) y a la “evidencia de una incapacidad constante para proteger a un mayor número de ciudadanos de todos los países de daños extremos repetitivos” (Hewitt, 1995: 116). Un mundo que es visto, también, como algo amenazado y frágil, que debe tender hacia el desarrollo sostenible y resolver la pobreza, llevar la democracia a aquellas sociedades que carezcan de ella, promover la participación de la gente en su desarrollo o acabar con la “amenaza terrorista”.

Esto es parte del actual interés de la academia por investigar los procesos que se viven en la actualidad en este mundo crecientemente interconectado. Algunos autores/as afirman que entre los temas más importantes de la investigación académica del siglo XXI van a estar la mitigación y recuperación de los efectos de catástrofes y desastres. Según Bankoff, la razón básica para ello es su relación inseparable con los temas de conservación medioambiental, pérdida de recursos y migración Sur-Norte en un mundo crecientemente globalizado (2001: 19).

La antropología de desastres y de la ayuda han estado siempre muy conectadas. En la aparición de la antropología de desastres primó la necesidad de los poderes públicos para la formulación y puesta en marcha de políticas de gestión, previsión y actuación ante desastres, lo que, además, estaba vinculado a la aplicación de proyectos de desarrollo en comunidades agrícolas de países del Tercer Mundo, quienes sufrían periódicas situaciones de desastre, sobre todo sequías. Comparte, por tanto, con la ayuda humanitaria un “destinatario” común, las poblaciones del Tercer Mundo y sus contextos, lo que explica, en parte, que la mayoría de las investigaciones

antropológicas sobre desastres se han hecho y se vienen haciendo en el marco de la ayuda. Lo mismo ocurre con la cuestión del cambio social, sobre todo desde principios de los años 70, de ahí que muchos de los estudios de antropología de desastres se han llevado a cabo en el contexto del desarrollo y la puesta en marcha de proyectos.

Desde hace unos años, la antropología de desastres y la ayuda humanitaria aceptan el componente estructural de los desastres e intentan vincular teoría y práctica. A medida que el campo de estudio se amplía y madura se ha unido a una corriente de investigación crítica sobre la ayuda humanitaria, realizada tanto por sus profesionales como por científic@s sociales. Los profesionales de la ayuda, desde mediados de los años 90, reclaman incorporar a su trabajo práctico los análisis del contexto sociocultural realizados por las ciencias sociales. Esta demanda ha sido recogida por much@s investigador@s que entienden la investigación teórica en la medida de que es útil para una mejor, más efectiva y justa práctica humanitaria. En este momento, la antropología de desastres prosigue con esta vertiente aplicada promovida por diversas instituciones públicas, así como demandada y/o utilizada por muchas ONG, que suman a la autorreflexión sobre sus propias prácticas, la que realiza la academia.

Los desastres se han venido caracterizando, desde mediados de los años 60, como generales, crecientes e incrementados y, la mayoría de ellos, como *intervenibles*. Esto muestra intereses diversos y unas conexiones entre multitud de ámbitos, políticos, sociales y económicos. Como procesos y sucesos multidimensionales, están socialmente contruidos y son experimentados de forma diferente, por grupos e individuos, en función de variables como clase, raza, etnicidad, género, edad, etc. La investigación etnográfica hace comprender mejor la estructura sociocultural y las formas en que la gente responde a los riesgos y las amenazas y afronta la vulnerabilidad y la recuperación, además de proporcionar una valiosa información de la que extraer nuevas perspectivas para abordar la mitigación, la gestión y la reconstrucción tras los desastres (Oliver-Smith, 1996). Para la antropología existen asimismo otras razones de peso para estudiar los desastres, como son el compromiso con la gente que los sufre y su responsabilidad para mitigar su sufrimiento y ayudar a proteger el medio ambiente.

En este sentido, la antropología de desastres se encuentra tan comprometida con los sujetos de estudio como otras ramas de la antropología. Se añade un compromiso político: contribuir a desvelar los procesos que generan y mantienen las desigualdades en el mundo. Desde hace relativamente poco tiempo, la realización de evaluaciones de intervenciones de organizaciones de ayuda³⁵ es parte de este trabajo comprometido de antropólog@s y otr@s científic@s sociales, para mejorar la práctica humanitaria.

2.5.1 La economía política de la vulnerabilidad.

Desde finales de los años 70 y principios de los 80, muchos antropólogos y antropólogas, partiendo de los planteamientos de la ecología cultural y la economía política, comienzan a considerar los desastres, no como resultado de extremos naturales, sino como efectos del orden social, del modelo de relaciones que las sociedades establecían con su entorno y del contexto general ligado a procesos históricos y estructurales, como el colonialismo y el subdesarrollo, que les dan forma (Hewitt, 1983).

Polanyi, uno de los autores precedentes tanto de la antropología económica como de la ecología política (Comas, 1998: 139), ya había afirmado en *La gran transformación* (1989 [1944]) que la lógica del mercado impone pobreza y desarraigo para poder extraer el máximo beneficio. El estudio de los desastres desde esta perspectiva se convierte en el análisis de la creación social de la vulnerabilidad (Oliver-Smith, 1996).

El concepto de vulnerabilidad ha servido para que la investigación en catástrofes y desastres adquiriese una mayor importancia e influencia hasta hace unos años, siendo aún muy utilizado en la actualidad³⁶. Blaikie et al. (1994) definen vulnerabilidad como

³⁵ Es preciso mencionar aquí la aparición de organizaciones o consorcios de agencias dedicados a la realización de auditorías y evaluaciones de intervenciones humanitarias de todo tipo. ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action), por ejemplo, es una de ellas, <http://www.alnap.org>

³⁶ Desde hace unos cinco años, el término ha sido desplazado por el de "resiliencia", en la tradicional adopción de nuevos términos para "actualizar" el desarrollo.

“(...) las características de una persona o grupo en términos de su capacidad para anticiparse, soportar, resistir y recuperarse del impacto de una catástrofe natural. Implica la combinación de factores que determinan el grado en el que la vida de alguien y su existencia es puesta en riesgo por un evento concreto e identificable en la naturaleza o en la sociedad” (1994: 9).

Con la formulación del “paradigma social de los desastres” o “paradigma de la vulnerabilidad” aparece una relación clara entre desastres y desarrollo. Incluyéndose dentro del marco más amplio de la economía política, este modelo considera los desastres como “problemas no resueltos del desarrollo”: el desastre es producto de los procesos de transformación y crecimiento de una sociedad que no ha garantizado una relación adecuada con el ambiente natural y construido sobre el que se apoya.

Los temas preferidos por esta perspectiva se ocupan de los procesos históricos de incremento de la vulnerabilidad; de las relaciones entre desastres, cambio social y procesos de desarrollo y, por último; de los desastres, el medio ambiente y la sostenibilidad.

Algunos autores han revisado el concepto: Winchester (1992) ha propuesto un modelo de vulnerabilidad alternativo, que denomina "*vulnerabilidad diferencial*" para hablar de las diferencias existentes en el interior de cada grupo. La vulnerabilidad es un factor dinámico, continuamente modificado por cambios sociales.

2.5.2 La crítica del posdesarrollo.

Entre sus autores ya hemos mencionado a Hewitt, cuyas primeras obras pueden enmarcarse dentro del enfoque de la economía política, y a Bankoff. Ambos consideran el desarrollo como discurso, lo que les sugiere preguntas acerca de la naturaleza de su conocimiento y la relación con otras representaciones de la realidad, como los desastres y la vulnerabilidad, conceptos también utilizados para describir al Tercer Mundo.

Para esta perspectiva, los desastres son la razón para la creación de institutos

de “conocimiento especializado”, dedicados a estudiar la “realidad” de los desastres, buscando objetivos concretos, que coinciden en última instancia con los objetivos del desarrollo, porque es necesario “desarrollar” al “vulnerable” para que la superación de los desastres, y que sancionan una serie de “medidas científicas” a aplicar con este fin. Hewitt afirma que los desastres han sido contruidos como “*problemas de investigación*” y “*problemas de gestión*” más allá de nuestro control y que están localizados intelectual, social y geográficamente en las fronteras, como parte del inacabado negocio de la modernización (Hewitt, 1995: 117).

Al igual que el desarrollo, los desastres y la vulnerabilidad no son conceptos políticamente neutros. El modelo del posdesarrollo crítica la conceptualización del desastre y de otros conceptos, como vulnerabilidad, asociados a él, al estar fuertemente enraizada en una concepción occidental e “industrial” del mundo, al igual que todas las cuestiones de aplicación práctica que se deriven de ella, técnicas y modos de prevenir, atender y recuperarse de los desastres (Anderson y Woodrow, 1989) se vinculan a soluciones científico-técnicas.

Su crítica al modelo de la vulnerabilidad reside en el significado negativo que se da al concepto, que destaca unas supuestas carencias de los “otros”, en el mismo sentido de imposición cultural y de dominio y subordinación que, anteriormente, conceptos como “*tropicalidad*”, durante el siglo XIX, y “*desarrollo*”, en el XX, habían servido para calificar y clasificar gran parte de la población y regiones del planeta (Bankoff, 2001). Para este enfoque, el concepto de vulnerabilidad es la nueva forma que adopta el discurso cultural occidental, generalizador y esencializador, que cataloga y define extensas regiones del planeta como “proclives a la enfermedad”, “golpeadas por la pobreza” o “con tendencia a los desastres” (Bankoff, 2001: 25).

Estos significados van más allá y se materializan en una serie de prácticas, en un “encuentro colonial”, entre las que se encuentran la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo y la intervención humanitaria.

En este sentido el concepto de vulnerabilidad también es parte de esa nueva forma de expresión del “encuentro colonial”, permanente en el tiempo, pero que se adapta a nuevas situaciones y cambia en su discurso. Para Bankoff, esta historia es

“(…) tan larga como la existencia de encuentros y contactos occidentales con estas regiones (…) también parte de una nueva (historia), sobre las sociedades occidentales que son incapaces de escapar a los constreñimientos culturales que continúan definiendo grandes zonas del planeta como lugares peligrosos para nosotros y los nuestros y que nos proveen de justificaciones para posteriores interferencias e intervenciones occidentales en los asuntos ajenos para nuestro bien y el suyo” (Bankoff, 2001: 20).

CAPÍTULO 3 - DESARROLLO DE LA CAPACIDAD: NATURALEZA, ACTORES, PRÁCTICA

"Learning has to move to the heart of practice", David Sogge³⁷

3.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo desarrolla las bases conceptuales del Desarrollo de la Capacidad, elemento central de la tesis. Comenzamos con una genealogía del DC, haciendo una revisión de la literatura para delimitar qué son *capacidad* y *desarrollo de capacidades*. Posteriormente se desarrollan los enfoques sobre el DC más habitualmente utilizados en el campo del desarrollo. De todos ellos, la tesis focaliza en el enfoque del desarrollo institucional u organizacional. Describimos, al final, en qué ha consistido la práctica del DC en los proyectos de cooperación al desarrollo y en sus efectos.

Para las Agencias de Desarrollo y las principales ONGD extranjeras y españolas³⁸ con presencia internacional, el DC es una aproximación sistémica al desarrollo que asume que la ayuda y la cooperación deben promover procesos de fortalecimiento organizativo, político o económico de una comunidad, Estado u organización. El objetivo es consolidar las bases necesarias para que los actores puedan contribuir en los procesos de reducción de pobreza y potenciación del desarrollo sostenible. Tras el término DC subyacen los conceptos de aprendizaje organizacional y de capital social³⁹ también considerados, desde hace casi tres décadas, claves para que las intervenciones de desarrollo sean apropiadas localmente y tengan un impacto efectivo y duradero (Rodríguez Carmona, 2004: 354).

Desde hace casi tres décadas, numerosos textos se han ocupado de desarrollar el alcance y contenidos del DC y éste ha sido una prioridad destacada en las directrices y estrategias de muchas agencias de desarrollo del Norte y del Sur, desde organizaciones comunitarias de base hasta bancos multilaterales de desarrollo. Tal

³⁷ En Kaplan (1999).

³⁸ Por ejemplo, Ayuda en Acción, Cruz Roja Española, Intermón-OXFAM y Manos Unidas.

³⁹ *El aprendizaje organizacional se refiere a los procesos de cambio colectivos, al crecimiento de los equipos de trabajo en términos de su capacidad permanente de aprendizaje, de procesos de trabajo cooperativo. Según la CEPAL, capital social es el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto* (LAC-HSR Grey Literature Cyber Library, n/d).

proliferación de textos presentan numerosas y variadas definiciones del DC, lo que ha supuesto la aparición de tensiones conceptuales y metodológicas (Black, 2003), que se ponen en evidencia en la práctica del desarrollo y en las relaciones entre actores, por la diversidad de formas de entenderlo y de aplicarlo.

Se le ha criticado, asimismo, desde que ha sido un concepto teórico creado *ad hoc* y aceptado sin cuestión por los diferentes actores de la ayuda y la cooperación, sin constatación empírica de su papel en la reducción la pobreza (James 1999), hasta que no es más que un concepto más de la "jerga de la ayuda", vacío de contenido (Eade, 2007; Cornwall y Eade, 2010).

La primera de las tensiones emerge en la confrontación entre discursos y prácticas. El DC concede un papel protagonista en su nivel discursivo a los sujetos de desarrollo. Sin embargo, la gran mayoría de acciones de DC consisten en que los *beneficiarios*, ya sean estas comunidades, Estados u ONGD del S contrapartes, adquieran una serie de habilidades y/o destrezas de tipo técnico, lo que les ubica en papeles secundarios o pasivos. No sólo las acciones del DC tienden a ser instrumentales; también se caracterizan por su homogeneidad y por ser aplicadas de manera estandarizada en lugares y contextos culturales muy diversos.

A pesar de que las prácticas de los donantes muestran un alcance limitado en la aplicación del concepto, el DC facilita que las comunidades y organizaciones del Sur se visualicen como agentes activos, no sólo en el planteamiento y consecución de propuestas de *desarrollos propios*, sino también en un nueva manera de entender el tipo de relaciones que deben darse entre los actores que la ayuda y la cooperación pone en relación. Así, por ejemplo, la introducción de un enfoque de capacidades en los proyectos provoca la aparición de *resultados inesperados*, como, por ejemplo, un *empoderamiento*⁴⁰ que se orienta hacia el cuestionamiento de las relaciones de poder en el interior y entre las organizaciones de desarrollo (Mancha, 2005b).

⁴⁰ Se refiere al proceso de autodeterminación por el cual las personas o comunidades ganan control sobre su propio camino de vida. Se trata de un proceso de concienciación (tomar conciencia de todos los factores que influyen sobre la vida de las personas) y liberación (ganar poder de decisión sobre su propio destino) (OMS, 1998: 6).

3.2 EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN PERSPECTIVA

El pensamiento y la práctica del DC han evolucionado desde la década de 1990 hasta hoy. Durante la década de 1990, el DC fue objeto de un sinnúmero de iniciativas, publicaciones y eventos que comenzaron a configurar su teoría y práctica específicas.

Como se ha comentado en la sección anterior, el DC empezó siendo visto como recurso fundamental para movilizar a los países atrasados, además de una crítica a los derroteros por dónde había transitado la cooperación al desarrollo desde 1949, más centrada en servir a los intereses de la política exterior de los dos bloques ideológicos capitalista y socialista que lideraban, respectivamente, Estados Unidos y la URSS, que en mejorar los estándares de vida de la gente.

Desde la segunda mitad de los años 90, el DC se hizo muy popular y comenzaron a proliferar informes y documentos *grises* de diversas agencias internacionales y ONG que consideraban que la solución a los problemas del desarrollo *ingenierizado*, que había fracasado en la erradicación de la pobreza, estaba en mejorar las habilidades de comunidades. De la crítica de los años 80, el no haber tenido en cuenta a los colectivos receptores de la ayuda, se pasó, en los 90, a responsabilizar a las propias organizaciones, al no haber sabido movilizar las capacidades inherentes a las comunidades.

Uno de estos textos fundacionales del DC será el Informe Berg del PNUD (1993)⁴¹ titulado *Reformas para la Creación de Capacidad en África*, en el que se

⁴¹ No confundir con un anterior "Informe Berg" escrito en 1981, representativo de las propuestas neoliberales del BM como reacción al panafricanista e intervencionista "Plan de Acción de Lagos" de 1980, en el que la Organización para la Unidad Africana (OUA) propone la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo autocentrada para África. Se podría afirmar que 1993 fue "el año de la Capacidad" de África, con numerosas declaraciones, publicaciones y debates, en torno a las posibilidades del continente para mejorar las prácticas institucionales y mejorar su economía. Mamadou Dia, director de un programa de investigación del BM sobre la Gestión de África en la década de 1990, argumentó que África poseía "un depósito sustancial de capacidad" y que a través de un proceso de adaptación, las instituciones formales e informales podían converger y aprovechar los puntos fuertes de cada una. Edward V.K. Jaycox (1993) entonces vicepresidente del Banco Mundial sostuvo que la apropiación del desarrollo y la capacidad eran el eslabón perdido de África y que "los donantes y los gobiernos africanos juntos han socavado la capacidad. De hecho en África, la están socavando más rápido de lo que se está construyendo". En un discurso, Jaycox sugiere que el término fortalecimiento de la capacidad fue acuñado por primera vez en un informe de 1990 sobre el África subsahariana. Sin embargo, en dicho informe no aparece el término. En sus propias palabras, "Hemos inventado las palabras 'creación de capacidad' en ese informe (el estudio) para distinguir un nuevo modo de actividad,

analiza en profundidad la cooperación técnica, concluyendo que

"(...) casi todo el mundo reconoce la ineficacia de la cooperación técnica en lo que es o debe ser su principal objetivo: el logro de una mayor autosuficiencia en los países receptores mediante la construcción de instituciones y el fortalecimiento de las capacidades locales en la gestión económica nacional" (Berg, 1993).

Entre las causas que el Informe identifica de la ineficacia de la cooperación técnica destaca la contratación de personal extranjero para tareas que bien podría realizar personal local con formación, que, sin embargo, no es contratado, minando con ello las capacidades locales.

Otra de sus críticas a la cooperación técnica es que los donantes tienden a ignorar las prioridades identificadas por las comunidades locales. Además de que suelen trabajar promoviendo sus propios proyectos, sin coordinación ni sinergias entre sí, cada uno con sus particulares sistemas de información y contabilidad, funcionando en paralelo a los propios gobiernos e instituciones locales, que si *aprenden* algo es a adaptarse a los estándares de formulación, ejecución y rendición de cuentas de unos y otros.

El informe de Berg inspira la creación, en 1994, dentro del CAD de la OCDE de la Red de la Cooperación Técnica, que se centrará en analizar sus resultados y recomendaciones y proponer nuevos estudios. La red fue más tarde renombrada como Red del Desarrollo Institucional y de la Capacidad (RDIC). El cambio de nombre tenía la intención de visibilizar la necesidad de transformar el enfoque del desarrollo, sustituyendo la cooperación técnica como suministro de fondos y servicios por el Desarrollo de Capacidades como un objetivo en sí mismo.

Progresivamente, el DC irá adquiriendo su propia agenda, acelerada desde la

una nueva forma de hacer negocios diferente a la que hemos estado haciendo en el pasado. Espero que antes de que este fortalecimiento de la capacidad se convierta en un cliché totalmente manido, hayamos, de hecho, cambiado la forma de hacer negocios. Esto supone una manera muy diferente de hacer las cosas. En el Banco, esto es lo que estamos tratando de hacer. Y mucho de esto sólo se aplica a la región de África, ya que estamos tratando de hacer algo al respecto y no hay nada en el las políticas del Banco que nos lo impida" (Jaycox, 1993).

aparición de la RDIC, conformada por la realización, por parte de la Academia y los practicantes del desarrollo, de trabajos de investigación, estudios de caso, recopilaciones de experiencias prácticas y aprendizajes, así como de recomendaciones y guías estratégicas para su promoción.

Los artículos recogidos durante los años noventa en la revista *Development in Practice* serán especialmente influyentes, así como los textos de Deborah Eade, *Capacity Building, An Approach to People-Centred Development*, y Merilee Grindle, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, ambos de 1997. Estas obras muestran cómo el DC se va extendiendo desde el nivel de proyecto hasta el de las políticas y programas.

Todo esta creación de conocimiento explica que, para finales de los años 90, los principales organismos multilaterales de ayuda, los donantes bilaterales y las ONG hayan incorporado el concepto de DC en sus discursos y que todos estuvieran de acuerdo en que la capacidad sólo podría desarrollarse si la responsabilidad del desarrollo recaía en los gobiernos de los países receptores, los actores locales y la gente interesados. Los gobiernos debían asumir la responsabilidad de decidir dónde invertir la ayuda y las ONG la obligación de trabajar con los restantes actores de forma coordinada. Estas, además, debían intervenir de forma coherente adaptándose al contexto e incorporando de forma extensiva en sus equipos a personal local.

A pesar de este consenso sobre la importancia del DC, las evaluaciones muestran los escasos avances producidos para cambiar las prácticas a erradicar, identificadas desde hacía años. Diferentes estudios del PNUD, el BM y ONG señalan como barreras para la consolidación del DC la debilidad institucional, el clientelismo, la descoordinación entre actores y la inexistencia de un enfoque integrado del desarrollo, con multitud de actividades esparcidas entre diversos proyectos, sin conexión con objetivos claros, entendiendo el DC, con frecuencia, como actividades de formación.

Estos resultados promueven la publicación, en 2006, por el CAD de la OCDE de un texto considerado por algunos como un hito en la historia del DC, *The Challenge of Capacity Development, Towards Good Practice*, pues materializa un cierto consenso de la comunidad de donantes en torno a lo que se considera buena práctica del DC y las

acciones a desarrollar. Además, implica incorporar el DC en la agenda y en el discurso sobre la eficacia de la ayuda, que surgirá de los cuatro foros de alto nivel que la ODCE lleva a cabo en Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011). La Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda señala los cinco principios para hacer más eficaz la ayuda, coincidentes con los que, desde su aparición, viene asumiendo el discurso del DC, a saber, apropiación, alineación, armonización, centrarse en los resultados y la mutua rendición de cuentas.

Con el inicio del nuevo milenio, y como resultado de toda una trayectoria de estudios y evaluaciones realizados por el PNUD, el Banco Mundial, organizaciones intergubernamentales y agencias nacionales de ayuda, el Desarrollo de Capacidades se institucionaliza. Para todos ellos el DC es básico para alcanzar el desarrollo, aunque difieren los enfoques, planteamientos y métodos para llegar a él.

Los estudios del PNUD destacan cómo en algunos países el Desarrollo de Capacidades se integrará de manera muy proactiva en los proyectos, generalmente en forma de formación para el liderazgo local, mientras que en otros no. En el segundo caso, el PNUD concluye que el entorno institucional no es propicio, entre otras razones, por debilidad institucional, corrupción, prácticas arraigadas de contratación clientelar o de promoción de personal basada en la antigüedad y no en el rendimiento de sus miembros, lo que, en opinión del PNUD, impedían construir instituciones eficaces y responsables.

Mientras tanto, los donantes continúan *practicando* el Desarrollo de la Capacidad en formas que, diez años antes, ya habían sido criticadas por el Informe Berg como poco propicias para alcanzarlo. El Banco Mundial (2005), por ejemplo, llegó a la conclusión de que la mayoría del apoyo que esta institución había canalizado para el DC había carecido de un enfoque integrado, repartiéndose entre muchos proyectos sin vincularse a objetivos comunes ni claros.

La *institucionalización* del DC precipitará una nueva oleada de trabajos en las agencias sobre metodologías de trabajo, puesta en práctica del discurso, guías prácticas y técnicas y marcos de evaluación específicos sobre el Desarrollo de la Capacidad. También ha sido el punto de partida de investigaciones que relacionan el

DC con enfoques teóricos de la economía política, los sistemas complejos, la resiliencia, la seguridad humana y la construcción de la paz (Busan en 2011).

3.2.1 Discursos hegemónicos y alternativos del desarrollo de la capacidad

Desde su aparición, el desarrollo categoriza la realidad en dos, una desarrollada y otra subdesarrollada, produciendo modos específicos de ser y de pensar que son asumidos por unos y otros, *desarrollados* y *subdesarrollados*. Una de las claves de esta categorización reside en la asunción de que el crecimiento experimentado en las sociedades occidentales, gracias a la *modernidad* y al afán del *progreso*, había dependido de la existencia, en ellas, de todo un conjunto de actitudes *positivas* sobre “el trabajo, la riqueza, el ahorro, la procreación, la invención, los extranjeros, la aventura, etc.” (Lewis, 1955: 460). Estas actitudes no existían en las sociedades de los países *atrasados*, categorizadas a su vez como *atrasadas*, *ignorantes*, *pobres*, *analfabetas*, en suma *subdesarrolladas* y necesitadas de una intervención experta para solucionar su *problema*, ya que se consideraba que el progreso económico de regiones y poblaciones podía seguir un ritmo parecido, aplicando las medidas oportunas. Así, las instituciones del desarrollo que surgirán desde mediados del siglo XX describen el *problema* y fijan las soluciones a aplicar a través de planes, programas y proyectos: de la mano de la conceptualización, viene la institucionalización y la profesionalización del desarrollo, descrita por Escobar (1998).

Con el concepto de Desarrollo de la Capacidad ocurre algo similar: genera un discurso propio que caracteriza y enmarca las relaciones entre desarrollados-subdesarrollados y se dota de instituciones y organizaciones expresamente dedicadas a él. Y de la misma forma que el desarrollo es confrontado desde su aparición por visiones alternativas, el DC será interpelado, cuestionado y reinterpretado desde la periferia.

La concepción hegemónica del DC categoriza a las personas, comunidades, organizaciones o Estados entre aquellos que tienen *capacidades funcionando* y aquellos que las tienen *latentes* y han de ponerlas en marcha. Asimismo, incluye en el escenario a quienes tienen la *capacidad* de decir en qué lugar estamos ubicados, de

qué capacidades estamos provistos o, por el contrario, carecemos. En este sentido, puede ser interpretado como una noción etnocéntrica acerca del *déficit cultural* de los otros.

La aparición del DC como concepto en la década de 1990 se produjo debido a una confluencia de factores. Por un lado, la aparición de nuevas filosofías que promueven el empoderamiento y la participación, basadas en las propuestas pedagógicas de Freire, que hacen hincapié en la educación como proceso de diálogo entre iguales con el objetivo de transformar la realidad y alcanzar la libertad.

Por otro, una serie de informes e investigaciones producidos durante la década de los ochenta, como el Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades (ACV) entre cuyos supuestos están considerar el desarrollo como el proceso por el cual se reducen las vulnerabilidades y se aumentan las capacidades; que nadie desarrolla a otra persona; y que los programas de ayuda al desarrollo nunca son neutrales.

Junto a estos dos factores, en la aparición del DC influirá también el cambio en el enfoque del desarrollo internacional tras una década de ajuste estructural, que incrementó la brecha entre el Norte y el Sur.

Informes como el ACV junto a las ideas de Freire de décadas anteriores insistían en que *nadie puede desarrollar a otra persona* y el desarrollo tenía que ser participativo. Estos argumentos, junto con las aportaciones del enfoque de capacidades, para el que son cruciales los principios de participación, empoderamiento, sostenibilidad, equidad y diversidad, pusieron en duda la eficacia de programas de prestación de servicios para lograr el desarrollo sostenible y permiten un nuevo énfasis en el DC.

Las agencias internacionales representan la propuesta hegemónica del Desarrollo de la Capacidad: asume la importancia de la educación para el cambio social de los planteamientos de Freire, pero sin el componente político-ideológico que este autor dota a la educación, como factor impulsor del proceso de concienciación y movilización política.

Así, estas dichas agencias consideran que la potenciación de las capacidades de la gente mejora la participación y apropiación de los procesos de desarrollo, pero el DC será un *servicio* más proporcionado por las organizaciones de ayuda a los *beneficiarios* de proyectos, que mantienen así su rol de *clientes*⁴².

Como se ha señalado más arriba, las Agencias Internacionales como el PNUD y el BM, a pesar de asumir el protagonismo que debían de tener los receptores de la ayuda, se encuentran con la dificultad de poner en práctica actividades que rompieran con el *bussines as usual*. Las primeras iniciativas del DC siguieron una aproximación de ingeniería social lineal, mecánica y tecnocrática, y marcadas por la condicionalidad de la ayuda y las prioridades del los donantes.

En contraposición a este acercamiento, los planteamientos alternativos del DC, muchos procedentes del contexto latinoamericano, recuperan los elementos emancipatorios de las ideas de Freire y sus modelos y metodologías participativas, generalizados en el subcontinente desde los años 70 del pasado siglo.

Las interpretaciones alternativas, asentadas en las trayectorias históricas particulares de sus contextos espaciales y sociales, vienen de la mano de la diferente visión de los actores del Sur acerca del papel que han de jugar los actores de la cooperación tanto en el desarrollo, en general, como en torno a las capacidades a desarrollar, en concreto. Para ellos, el concepto puede ser de gran utilidad para conseguir un cambio efectivo de las relaciones de poder imperantes en el sistema de la ayuda.

Las evidencias de que el desarrollo no puede ser “ingenierizado” (Kaplan, 1999) hacen surgir aproximaciones como la del modelo de *aprendizaje social descentralizado* de Schön (Ubels, 2007: 11). Para este modelo, los cambios a gran escala no pueden ser implementados o dirigidos, sino que estos comienzan en los márgenes del sistema, en la *periferia* y, desde allí, extenderse. Para Ubels, la periferia en los niveles meso y micro la forman la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector privado. Desde estos

⁴² Que aparece y se consolida durante los años 80 y 90, en el contexto del neoliberalismo y las medidas de ajuste estructural, donde se da también el florecimiento de un sinnúmero de ONG más preocupadas por suministrar “servicios” que por el cambio social

ámbitos se llevan a cabo innovaciones exitosas de gran impacto que pueden ser la base de otras nuevas. El *centro* lo conforma el gobierno central y su papel es el de apoyar a los actores locales proporcionándoles el entorno adecuado y los recursos necesarios para fomentar los aprendizajes horizontales y el *scaling up*.

Este modelo da un nuevo sentido a la participación local y al papel de los actores periféricos en el desarrollo, en la línea de lo planteado en el trabajo de Amartya Sen sobre libertades y autonomía.

3.2.2 Los actores del DC: viejos, nuevos y ambivalentes

Durante estos veinte años, la confusión en torno a los significados del término y, por tanto, de los alcances prácticos del mismo hizo que, prácticamente, todos los actores del desarrollo y la cooperación se interesaran en organizar encuentros y foros para delimitar sus contenidos y alcanzar ciertos consensos.

En el nivel de los donantes internacionales, el CAD crea la Red de Aprendizaje sobre Desarrollo de la Capacidad (Learning Network on Capacity Development, LenCD)⁴³.

La red se autodefine como “una red de aprendizaje informal y abierto sobre el Desarrollo de Capacidades. Es una red de personas y organizaciones que comparten un interés común en la mejora de la práctica del desarrollo de capacidades” con el objetivo principal de conectar a “la comunidad de desarrollo de capacidades, facilitar el aprendizaje y el diálogo en torno al desarrollo de la capacidad e informar a las políticas y la práctica sobre el terreno” (Lencd.org n/d). Tiene un origen académico, constituyéndose en junio de 2004 en el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham. LenCD asumirá un papel destacado en la organización de una mesa redonda sobre el desarrollo de capacidades en el marco del Foro de Alto Nivel de París sobre la Eficacia de la Ayuda y por elaborar un texto de referencia ampliamente aceptado *El Desafío del Desarrollo de Capacidades: Trabajando hacia buenas prácticas*. Dicho documento fue adoptado por el CAD en 2006 como marco de

⁴³ <http://www.lencd.org/>

referencia.

Junto con LenCD destaca la Capacity Development Network inserta en el PNUD (Capacity.net) y el portal Capacity.org, conformado a su vez por seis organizaciones socias⁴⁴.

Desde la Declaración de París de 2005, las agencias internacionales han vinculado DC con eficacia de la ayuda. Dicha Declaración viene a destacar la apropiación local, un sistema político y de liderazgo democrático y la gobernabilidad como elementos fundamentales para alcanzar el desarrollo. También reconoce las dificultades de la cooperación cuando las condiciones del país son desfavorables. Por ello, según la Declaración, las agencias de donantes deben identificar con precisión dónde se puede dar apoyo y dónde no y realizar análisis técnicos profundos, que sean sensibles a los contextos sociales, políticos y económicos de dichos países.

Los países beneficiarios se comprometen a incorporar la agenda *global* del DC en sus estrategias nacionales de desarrollo, incluyendo en ellas objetivos específicamente centrados en el fortalecimiento de capacidades.

Por su parte, los donantes se comprometen a alinear su apoyo financiero y técnico con los objetivos y estrategias de desarrollo de capacidades de los beneficiarios y a hacer un uso efectivo de las capacidades locales existentes.

Entre las ONG del Norte, el DC fue rápidamente incorporado en sus programas y muchas, como Oxfam, Care y ActionAid, pronto pusieron en marcha iniciativas y proyectos cuyos objetivos pivotaban en torno a él. La necesidad de una reflexión teórica acerca de sus prácticas también les hará participar activamente, durante la primera década de este siglo, en revistas especializadas como *Development in Practice*.

Asimismo, las ONG del Sur ha contribuido al avance del concepto y a su delimitación, realizando contribuciones significativas en el debate internacional y la

⁴⁴ Las organizaciones que forman Capacity.org son Community Development Resource Association ([CDRA](#)) con sede en Sudáfrica; el European Centre for Development Policy Management ([ECDPM](#)); la Interchurch Organisation for Development Cooperation ([ICCO](#)) y la SNV Netherlands Development Organisation ([SNV](#)) todas ellas con sede en los Países Bajos; la Society for Participatory Research in Asia ([PRIA](#)) de la India; y el propio PNUD ([UNDP](#)).

práctica del DC, participando en redes internacionales como Alianza Impacto, Intrac, PRIA, PREVAL⁴⁵, ACT Alliance⁴⁶ entre las más destacadas.

Entre los nuevos actores que han aparecido de la mano del concepto están una serie de organizaciones especializadas en consultoría, formación e investigación en torno al Desarrollo de la Capacidad, por ejemplo, The Resource Alliance⁴⁷. Todas ellas tienden a ser organizaciones relativamente pequeñas, o unidades organizativas dentro de organizaciones mayores, localizadas en Europa y Estados Unidos. De igual forma, algunas grandes firmas de consultoría (como McKinsey) comienzan a utilizar los conceptos y métodos del Desarrollo de la Capacidad para guiar los proyectos de cooperación internacional que ponen en marcha.

El análisis de lo que las ONG entienden sobre el concepto de DC requiere revisar, por un lado, los discursos que tienen sobre el mismo y, por otro, las prácticas concretas que materializan sus enfoques e interpretaciones teóricas.

De manera general, en el contexto temporal de estudio de esta tesis, entre finales de los años 90 y primera década del nuevo milenio, nos encontramos que muchas ONG no tienen un discurso institucional definido sobre el DC y aún menos una definición clara del concepto. Lo que encontramos en los documentos, oficiales y oficiosos, son definiciones del DC que dan otros actores como gobiernos, académicos, agencias internacionales y organismos oficiales de ayuda. Es un discurso que además convive con el del desarrollo sostenible, con el que tiene puntos de confluencia (ver tabla 4).

⁴⁵ Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe

⁴⁶ <http://www.actalliance.org/about>

⁴⁷ <http://www.resource-alliance.org/>

Tabla 4. Confluencias entre el Desarrollo de la Capacidad y el Desarrollo Sostenible

Concepto	Actores	Paradigma actual	Nuevo paradigma	Objetivos de la agenda	Significado del concepto y dilemas que plantea
Desarrollo de la capacidad y la libertad	Comunidades ONG	Desarrollo de recursos humanos combinado con instituciones fuertes	Tres niveles cruzados de capacidad: individual institucional y social.	Ampliar las oportunidades de la gente	Estrategia hacia el empoderamiento Dilema: desarrollo como proceso global y desterritorializado vs. agencia doméstica y local. Búsqueda de otros desarrollos hacia el incremento del bienestar económico
Desarrollo sostenible	Comunidades ONG Estados Actores internacionales	Satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las futuras	Revisión de las necesidades y adecuación del crecimiento	Crear condiciones de vida y escenarios para la vida adecuados	Búsqueda de otras vías hacia un desarrollo respetuoso con el medio ambiente y los valores culturales.

Fuente: Adaptado de Hursey (2005)

Deborah Eade critica la forma en la que el DC se ha convertido en una especie de jerga de la ayuda, "a menudo no es más que una mención alternativa a "formación" (2007: 631), un término indefinido o que se confunde con capacitación.

Algunas organizaciones clarifican qué significa para ellas el DC y destacan tres aspectos básicos: que es un proceso de cambio organizacional de abajo a arriba; es un paso *obligado* para alcanzar el desarrollo sostenible y; es un enfoque del desarrollo basado en la apropiación y la participación locales.

3.2.3 Genealogía del término y delimitación de un nuevo campo del desarrollo

Tras más de veinte años de recorrido del DC, podemos rastrear las diferentes conceptualizaciones que ha ido adoptando, unas convencionales, otras innovadoras, así como de las metodologías empleadas para llevarlo a la práctica. En torno al DC

podemos destacar dos aspectos críticos que explican su caracterización como concepto confrontador.

Por un lado, las aparentes implicaciones que tiene la emergencia del DC para la *renovación*, tanto de los discursos como de las prácticas, del propio concepto de desarrollo, que lo llevan a ser aceptado y asumido de manera acrítica por los actores, sin cuestionar sus elementos o alcances.

Por otro lado, y vinculado con el aspecto anterior, la oportunidad que el concepto tiene para el reposicionamiento de los actores clásicos del desarrollo (con nuevos o renovados roles) y para la aparición de otros nuevos, que consideran que tienen algo que decir y aportar, que *influyen* en el cambio de paradigma. En este sentido, aplicarle el concepto de *interfaz* definido por Long (2007) nos sirve para entender el carácter contingente de las propuestas de desarrollo, que siempre son mediadas por las configuraciones, representaciones y posibilidades de agencia de los actores en juego.

Es imprescindible considerar el papel fundamental que ha tenido y tiene el lenguaje del desarrollo, desde su aparición, en la conformación de determinadas realidades. Gimeno y Monreal (1999) han mostrado la enorme capacidad del discurso hegemónico del desarrollo para integrar tanto las críticas como las interpretaciones alternativas que se le han hecho desde diversos lugares. Así, el desarrollo ha ido incorporando en su discurso nuevos conceptos, como *participación* o *empoderamiento*, y a actores tradicionalmente relegados, como las mujeres o los pueblos indígenas.

El DC ha sido uno de estos conceptos o aproximaciones alternativas que el desarrollo ha asumido, adquiriendo una importancia tal que le hacen ser considerado como una de las ideas definidoras del desarrollo internacional en la actualidad (Ubels et al., 2010: 1).

Tanto la idea como la práctica del DC han ido transformándose paulatinamente. Como idea, el concepto se ha ido llenando de contenidos relacionados con el aprendizaje y el cambio social. Como práctica, ha variado desde la transferencia de conocimientos y

equipamiento (desarrollo de las capacidades técnicas de las personas) hacia un enfoque centrado en los modos de hacer locales.

Desde que el PNUD hace suyo el concepto a finales de los 90, el conjunto de actores de la cooperación asumirá la necesidad de potenciar la capacidad local para lograr el éxito del desarrollo. De esta forma, la capacidad surge como un asunto problematizado por medio del desarrollo, como concepto que puede *organizar el mundo* y que genera prácticas concretas.

A comienzos de los años ochenta, las agencias de desarrollo se centran, sobre todo, en el desarrollo de las organizaciones. En los años noventa, además, ampliaron los niveles de intervención y el campo de acción, comenzando a entender la mejora de las condiciones sociales, políticas e institucionales como algo prioritario, ya que éstas influyen en el desarrollo de capacidades nuevas y en el de las ya existentes.

La siguiente tabla (5) resume la evolución de las significaciones del término, sus asunciones y planteamientos.

Tabla 5. Genealogía del Desarrollo de la Capacidad

Término	Década	Aproximaciones al Desarrollo de la Capacidad
Construcción de instituciones	1950 y 1960	<ul style="list-style-type: none"> - Crear instituciones del sector público - Centradas en el diseño de organizaciones individuales - Modelos importados del Norte - Formación en universidades del Norte
Fortalecimiento y Desarrollo institucional	1960 y 1970	<ul style="list-style-type: none"> - Giro hacia el fortalecimiento de las organizaciones, más que a su creación - Suministrar herramientas para mejorar el desempeño. - Centrada aún en organizaciones individuales y formación en el Norte.
Desarrollo de la Gestión y la Administración	1970	<ul style="list-style-type: none"> - Identifica grupos previamente ignorados. - Se centra en potenciar sistemas de suministro y programas públicos que identifiquen grupos objetivo
Desarrollo de Recursos Humanos	1970 y 1980	<ul style="list-style-type: none"> - El Desarrollo concierne a la gente: emergencia de un desarrollo centrado en la gente - Sectores objetivo clave: educación, salud y población
Nuevo Institucionalismo	1980 y 1970	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de la Capacidad ampliada a niveles sectoriales (Gobierno, ONG y empresas) - Centrada en redes y entorno externos - Atención puesta en mejorar el comportamiento económico nacional - Emergencia de temas de sostenibilidad y abandono del enfoque centrado en proyectos
Desarrollo de la Capacidad	Finales de los años 80 y 1990	<ul style="list-style-type: none"> - Regreso a la noción de Cooperación técnica (CT) - Resalta la importancia de los procesos y la apropiación locales - Aproximaciones participativas son claves - Considerada "la vía hacia el desarrollo"
Desarrollo de la Capacidad/Redes de Conocimiento	2000	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementa la participación en la Construcción de la Capacidad. - Énfasis en el aprendizaje permanente y la adaptación - Gestión basada en resultados equilibrados y sostenibilidad a largo plazo - Énfasis en el análisis e identificación de necesidades - Difusión de las redes de conocimiento basadas en las nuevas tecnologías - Crece la coordinación entre donantes
Desarrollo ayudado (Fowler)	2009	<ul style="list-style-type: none"> - Industria del lenguaje: necesidad de construir un foco y un lenguaje comunes

Fuente: adaptado de Lusthaus et al (1999) y Wilkinson-Maposa y Fowler (2009)

Actualmente, las organizaciones y agencias nacionales de desarrollo ponen su foco en las personas, organizaciones y sociedades:

"En el centro del desarrollo de las capacidades se hallan personas, organizaciones y sociedades que desarrollan capacidades en el marco de un proceso de transformación, a efectos de alcanzar metas de forma sostenible y

eficaz. Las inversiones en el desarrollo de las capacidades aumentan el potencial de rendimiento de personas, organizaciones y sociedades, modificando los recursos, las estructuras y las reglas de juego en el proceso de realización de las tareas. Tales inversiones benefician no sólo a las generaciones actuales, sino también a las futuras. Por ello son tanto un requisito como un aporte inmediato al desarrollo sostenible" (GTZ, 2006: 26)⁴⁸

Esta misma agencia asigna a la cooperación internacional y a sus profesionales las siguientes funciones y roles: "El desarrollo de las capacidades subraya el papel y la competencia intercultural del cooperante para el desarrollo como capacitador, catalizador y facilitador. El objetivo es el desarrollo de un ciudadano responsable y de organizaciones eficaces, que posean las competencias necesarias para participar activamente en la conformación del futuro del país y aumentar su propio bienestar. En ese sentido, el desarrollo de las capacidades contribuye a llevar a la práctica acuerdos internacionales destinados a apoyar el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza (Objetivos del Milenio de 2000 y Programa de Acción de la Cumbre Mundial de Johannesburgo 2002)" (GTZ, 2006: 26).

3.3 EL CONCEPTO DE CAPACIDAD

La noción de Capacidad ha sido desarrollada por infinidad de actores, profesionales y académicos, relacionados con la teoría y práctica del desarrollo, procedentes de la ciencia política, el desarrollo organizacional, la antropología social, la sociología, la psicología o la economía. Por ello, no existe un lenguaje común, sino que ha dado como resultado un concepto con múltiples significados, interpretaciones, elementos y ámbitos de aplicación diversos.

Nos encontramos en la literatura, mayormente anglosajona, dos términos asociados al concepto "desarrollo de la capacidad": por un lado, *capacity building* traducido al castellano como "construcción de capacidad", "refuerzo de capacidades",

⁴⁸ GTZ es la agencia nacional de cooperación alemana que recientemente ha cambiado su nombre por GIZ.

“desarrollo de capacidades”, “fortalecimiento o desarrollo de capacidad”, “fortalecimiento institucional” o “fortalecimiento organizacional”; por otro, *capacity development*, traducido de igual manera. También era habitual encontrarlo en la literatura española sin traducir, especialmente en el momento en el que las organizaciones españolas comenzaban a emplear el término, dejando con ello abiertas sus significaciones.

La tabla 6 resume las definiciones más frecuentes sobre capacidad. Casi todas comparten una visión holística del concepto, como habilidad o el potencial para hacer algo de forma competente en un tiempo determinado.

Tabla 6. Definiciones de Capacidad

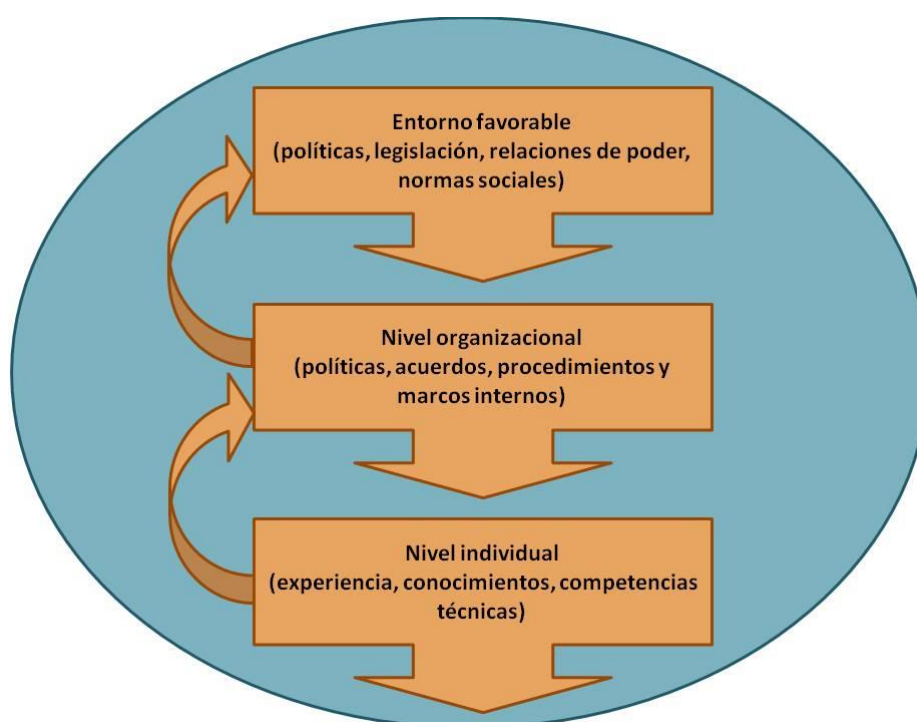
Capacidad es la habilidad para llevar a cabo tareas de forma efectiva, eficiente y duradera.	Grindle e Hilderbrand (1995: 34)
Capacidad es la habilidad de individuos, organizaciones o unidades de una organización para llevar a cabo funciones específicas con eficacia y de manera eficiente y sostenible	PNUD (1998: 5)
La capacidad se define como las habilidades organizativas y técnicas, las relaciones y los valores que permiten a países, organizaciones, grupos e individuos, en cualquier nivel de la sociedad, llevar a cabo funciones y alcanzar sus objetivos de desarrollo en el tiempo	Morgan (1998: 2)
La capacidad es la habilidad de una organización para funcionar como entidad resiliente, estratégica y autónoma.	Kaplan (1999: 16)
La capacidad se define como las habilidades, tareas, entendimientos, actitudes, valores, relaciones, comportamientos, motivaciones, recursos y condiciones que permiten a los individuos, organizaciones, redes / sectores y sistemas sociales más amplios llevar a cabo funciones y lograr sus objetivos de desarrollo a través del tiempo	Bolger (2000)
La capacidad es el conjunto de habilidades, visión, valores, relaciones, recursos, esfuerzos y condiciones que permiten a los actores (individuos, grupos, organizaciones, instituciones, países) realizar funciones específicas o lograr objetivos determinados con eficacia, eficiencia y de manera sostenible	Choritz (2002: 25)
Capacidad es un conjunto de atributos que favorecen o permiten a una organización cumplir sus misiones	Eisinger (2002: 117).
[...] la capacidad de realizar funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar objetivos. Cada sociedad tiene las capacidades que corresponden a sus propias funciones y objetivos.	Fukuda-Parr et al. (2002)
Capacidad se entiende como la habilidad de las personas, organizaciones y sociedad en su conjunto de gestionar satisfactoriamente sus asuntos	OCDE / CAD (2006: 5)
Capacidad es esa combinación emergente de atributos que permite a un sistema humano crear valor para el desarrollo	Morgan (2006: 8)

Fuente. Elaboración propia a partir de Lusthaus et al (1999) y Walther (2009)

La capacidad está constituida por la interacción y la interconexión de múltiples factores. Es un sistema formado por tres niveles: entorno, organización y personas.

El entorno es el primer nivel: lo forman las personas y organizaciones. Incluye todos los elementos que permiten funcionar, es decir, las políticas y normas escritas, pero también las normas sociales y las relaciones de poder. Todas ellas conforman una cultura, que determina o define las interacciones personales y la manera en que se desempeñan. En el nivel organizacional aparecen elementos de rango mayor, políticas, acuerdos, procedimientos y marcos institucionales propios. Son los que rigen el funcionamiento de las organizaciones y marcan su visión y misión. En el nivel individual aparecen las capacidades, experiencia y conocimientos de cada persona.

Figura 3. Niveles de Capacidad.



Fuente: tomado de PNUD (2008:6)

3.3.1 Enfoques del DC

El término *Desarrollo de Capacidades* se centra en el *proceso* a través del cual se adquieren, fortalecen y mantienen ciertas habilidades. El PNUD (2008) lo describe

como una sucesión de cinco etapas que comienzan con implicar a los socios, identificar problemas, hacer una evaluación de capacidad, definir estrategias para alcanzarlas, ponerlas en movimiento y realizar un seguimiento adecuado.

En general, todos los actores del desarrollo aceptan su carácter procesual, existiendo menos consenso en cuanto a las herramientas para propiciar un DC. Existen multitud de definiciones de DC lo que no ayuda para su concreción: los términos construcción de *capacidades*, *desarrollo de capacidades* y *fortalecimiento de la capacidad* son utilizados indistintamente por profesionales y académicos, un “concepto paraguas” (Morgan, 1998; Choritz, 2002). Desde los años 90, se ha impuesto Desarrollo de Capacidades. Las definiciones del DC son semejantes, el *aumento de la habilidad para mejorar el rendimiento*.

Tabla 7. Definiciones de Desarrollo de la Capacidad

El fortalecimiento de la capacidad es un proceso continuo por el cual las personas y sistemas, operando en contextos dinámicos, mejoran sus habilidades para desarrollar e implementar estrategias en la búsqueda de sus objetivos para un mayor rendimiento de una manera sostenible	Lusthaus et al. (1995)
El desarrollo de capacidades se refiere a los enfoques, estrategias y metodologías que se utilizan por los participantes nacionales y / o extranjeros para ayudar a las organizaciones y / o sistemas a mejorar su desempeño	Morgan (1998: 2)
El desarrollo de capacidades es el proceso por el cual los grupos individuales, organizaciones, instituciones y sociedades aumentan sus habilidades: para realizar funciones, resolver problemas y definir y alcanzar objetivos	PNUD (1998:2)
El desarrollo de capacidades se refiere a los enfoques, estrategias y metodologías utilizadas por los países en desarrollo, y / o stakeholders externos para mejorar el rendimiento a nivel individual, de organización, de red / sectorial o a nivel más amplio	Bolger (2000: 2)
El desarrollo de capacidades es un proceso mediante el cual los individuos, grupos, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y enfrentar los retos de desarrollo de manera sostenible	Lavergne y Saxby (2001: 4)
La construcción de capacidad es un proceso que mejora la habilidad de un persona, grupo, organización o sistema para cumplir con sus objetivos o para desempeñarse mejor	Brown et al. (2001: 10)
El desarrollo de capacidades es un proceso continuo por el cual los individuos, grupos, organizaciones y sociedades aumentan sus capacidades para realizar funciones básicas, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos, y entender y hacer frente a sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de manera sostenible	Horton et al. (2003: 20)
El desarrollo de capacidades tiene como objetivo mejorar el potencial de desempeño de una organización, su habilidad para aplicar sus talentos y recursos para lograr sus objetivos y satisfacer las expectativas de sus interesados	Chambers (2005: 48)

Fuente: elaboración propia a partir de Lusthaus et al (1999) y Walther (2009)

Las definiciones de DC insisten en cuatro características:

- Es multidimensional
- Es escalar: personas, organización y sociedad
- Es cíclico y continuo
- Es abierto: se produce a partir de todo tipo de experiencias y actividades, programadas o no.

Lusthaus et al. (1999) habla de cuatro enfoques de DC: institucional, de sistemas, de la participación y de organización.

- El enfoque institucional (Naciones Unidas y el Banco Mundial) sigue los planteamientos de la Nueva Economía Institucional de North (1990) que considera la centralidad de los marcos institucionales para conformar y liderar procesos económicos y sociales.
- El enfoque de sistemas busca desarrollar la capacidad de una manera holística.
- El enfoque de la participación considera que el DC está centrado en las personas y no es jerárquico y se basa en la participación, la apropiación y el poder compartido. Se debe partir del empoderamiento de las personas y de la experiencia local, junto con el diseño de un modelo de DC participativo (Eade, 1997).
- Por último, el enfoque de la organización focaliza su atención en las estructuras organizativas, procesos, recursos y técnicas de gestión.

El siguiente apartado pormenoriza este enfoque.

3.4 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL U ORGANIZACIONAL

3.4.1 Definición y alcance del FI

El fortalecimiento institucional es, para el Banco Mundial (1987), *“el proceso de incrementar la habilidad de las instituciones para hacer un uso efectivo de los recursos financieros y humanos disponibles”*. Este proceso busca un cambio en la cultura de una organización o institución, entendida como modelo organizativo y de gestión. De

forma general, la intervención que se diseña para lograr el cambio consiste en actividades formativas y capacitaciones, cambios en la estructura y en los procesos internos de trabajo de la organización y en la introducción de reformas normativas. Estas modificaciones producen cambios profundos en las normas de juego y modos de funcionamiento de la organización, apareciendo resistencias. Al mismo tiempo, los proyectos de fortalecimiento institucional, al menos teóricamente, buscan que los beneficiarios asuman y controlen el cambio para asegurar la sostenibilidad organizacional o institucional, promueven la confianza de los equipos y se comprometen a prestar apoyo y dar seguimiento al proceso de cambio.

Se considera a Richard Beckhard el fundador del campo del desarrollo organizacional (Richard Beckhard, 2015) que define como

“(...) un esfuerzo planeado, que cubre a la organización, administrado desde la alta dirección, para incrementar la efectividad y salud organizacional mediante intervenciones planeadas en los ‘procesos’ de la organización, utilizando el conocimiento aportado por las ciencias del comportamiento” (Smith, 1999, citado en Richard Beckhard, 2015).

Para Beckhard, el DO

“(...) requiere un cambio planeado basado en diagnósticos sistemáticos previos, el desarrollo de un plan de mejora y la movilización de recursos para llevar a cabo sus propósitos” (Beckhard, 1969).

Existe un debate sobre el confuso empleo de las palabras institucional y organizacional al hablar en general de los actores de la cooperación y el desarrollo (Prats, 2012; Bedoya, 2012, Bedoya y Ugarte, 2012). Ambos términos tienden a utilizarse como sinónimos⁴⁹, aunque existen

“diferentes especialistas (J. Prats, D. North) que distinguen entre: las instituciones (sistemas normativos abstractos independientes de los individuos

⁴⁹ “La definición de “desarrollo de capacidades” del PNUD refleja la idea de que hay capacidades al nivel de las personas, al nivel de las organizaciones y al nivel del entorno favorable. En la literatura sobre desarrollo de capacidades, estos tres niveles se mencionan a veces con otros términos. Así, por ejemplo, al nivel de las organizaciones a veces se le llama nivel institucional, y al nivel del “entorno favorable” se conoce como nivel institucional o nivel de sociedad” (PNUD, 2008: 5)

y que facilitan a éstos y a sus organizaciones la consecución de sus fines particulares...) y las organizaciones (sistemas normativos concretos, conformados por individuos y recursos para conseguir unos fines específicos y particulares)” (Touraine, 2002: 47).

De acuerdo con Bedoya y Ugarte (2012:42) el fortalecimiento institucional puede definirse como:

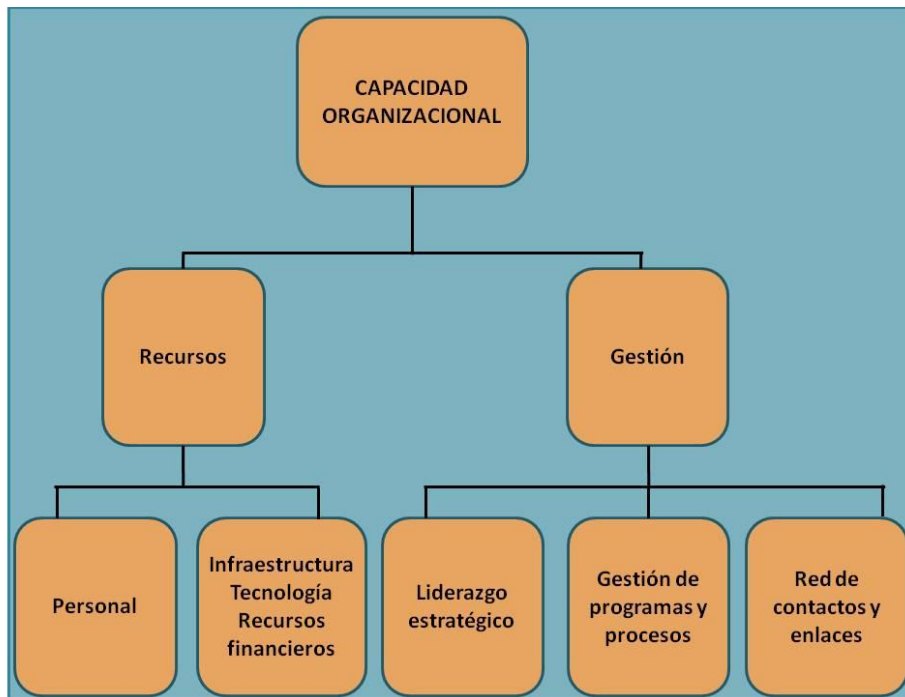
“(…) aquellas acciones destinadas a apoyar procesos de asimilación y práctica social de valores y principios, inscritos en normas y reglas, formales e informales (instituciones) que rigen el comportamiento de los agentes y actores sociales (organizaciones) más influyentes para encauzar el desarrollo, tanto en su propio funcionamiento, de modo que les permita aumentar sus capacidades organizacionales (estructurales), así también en su relación directa con el resto de la sociedad, concebida como aquel conjunto de personas, ciudadanos, sujetos de derechos y deberes públicos”.

Como decíamos anteriormente, el DC desde el punto de vista de la organización se equipara al fortalecimiento institucional con el desarrollo de sus estructuras, gestión, recursos, procesos y personas. Así, para Hilderbrand y Grindle el DC

"[...] se refiere a las mejoras en la capacidad de las organizaciones sector público, ya sea solas o en cooperación con otras organizaciones, para realizar tareas apropiadas" (1997: 34).

Lusthaus et al. (1995) incorporan seis elementos interrelacionados que consideran fundamentales para el fortalecimiento de la capacidad organizacional: liderazgo estratégico, recursos humanos, otros recursos básicos, gestión de programas, gestión de procesos y vínculos interinstitucionales. Y Horton et al. (2003) distinguen entre recursos (humanos, físicos, financieros y tecnológicos) y elementos para la gestión (liderazgo, gestión de programas y procesos, redes y vínculos), mostrados en la fig. 4.

Figura 4: Tipos de capacidad organizativa.



Fuente: adaptado de Horton et al. (2003:22)

Hilderbrand y Grindle (1997) sitúan el nivel de fortalecimiento de la capacidad en la red de trabajo, es decir en las relaciones entre organizaciones de diferentes rangos (primarias, secundarias y de apoyo) que participan en el cumplimiento de las tareas dadas. Los autores señalan que, en la medida en que las redes fomenten la capacidad de comunicación y coordinación, la capacidad se incrementa y esto, por tanto, afecta el rendimiento de la organización.

Los enfoques holísticos del fortalecimiento institucional u organizacional son adecuados para entender los casos que presenta esta tesis, incorporando las condiciones culturales locales.

Un marco del fortalecimiento de la capacidad que incorpora la cultura entre sus componentes es el creado por la consultora McKinsey para aumentar el rendimiento de las organizaciones sin ánimo de lucro. Consta de siete elementos: tres de orden superior (aspiraciones, estrategia y capacidad de organización), tres elementos estructurales (sistemas e infraestructura, recursos humanos y estructura organizacional) y un elemento cultural, que integra todos los demás (figura 5):

- Aspiraciones: misión, visión y objetivos generales de una organización.
- Estrategias: acciones y programas para alcanzar objetivos propuestos.
- Tareas: incluyen la medición del rendimiento y la planificación.
- Recursos humanos: el personal empleado.
- Sistemas e infraestructura: activos físicos y tecnológicos, así como la toma de decisiones, gestión del conocimiento y sistemas administrativos y, por último,
- Estructura organizacional: diseño planteado para el mejor funcionamiento de la organización.

Figura 5. Marco de McKinsey para el Desarrollo de Capacidad Organizacional.



Fuente: adaptado de McKinsey (2001, p. 36).

Por su parte, De Vita et al. (2001) identifican componentes organizativos interrelacionados que deben ser abordados por el DC: visión y misión, liderazgo, productos y servicios, recursos y actividades de divulgación.

La Tabla 8 relaciona cada uno de estos componentes con los objetivos de desarrollo la capacidad.

Tabla 8. Componentes, significados y objetivos del Desarrollo de la Capacidad

COMPONENTE ORGANIZACIONAL	SIGNIFICADO	OBJETIVOS
Visión y Misión	Proporciona principios rectores para manejar los recursos atraídos a una organización (como la financiación de donantes o la contratación del personal) y proporciona una base para evaluar la efectividad.	Desarrollo y revisión periódica de la misión y su vinculación con resultados medibles de los productos o servicios.
Liderazgo	Los líderes en todos los niveles de una organización tienen la obligación de proporcionar dirección y para marcar el tono de las decisiones, acciones y reputación pública.	Mejorar el liderazgo existente y el desarrollo de nuevos liderazgos (por ejemplo, la creación de una estrategia de desarrollo para directivos, la capacitación del personal y voluntarios, la revisión y actualización de las operaciones para incorporar posibles cambios del contexto).
Recursos	Los diversos tipos de recursos, financieros, tecnológicos y humanos necesarios para que funcione la organización.	Tradicionalmente se ha centrado en ampliar el número de recursos, mediante la capacitación en tecnologías para recaudación de fondos. Posteriormente se han considerado mejorar la calidad de los recursos existentes, como la actualización de las habilidades del personal, la identificación de tecnologías novedosas y más útiles y mayor atención al seguimiento de las finanzas, para una mejor rendición de cuentas.
Difusión	La difusión, marketing, público, la educación y las relaciones, la promoción y la construcción de alianzas.	Ha sido un componente generalmente obviado, aunque hoy es considerado clave para obtener apoyos, para la construcción de redes y la reducción del aislamiento de la organización.
Productos y Servicios	Monitoreo de los productos y servicios reales de la organización. Evaluación de su sostenibilidad a largo plazo y de la eficacia de la organización.	Desarrollo de indicadores y medidas de resultado, muchos de los cuales son cuantificables.

Fuente: Adaptado de De Vita et al (2001, pp. 16-23)

3.4.2 El Fortalecimiento Institucional en el desarrollo

El énfasis en el *fortalecimiento o desarrollo institucional u organizacional* dentro de la cooperación al desarrollo no es algo nuevo. Los temas institucionales siempre han estado en un lugar destacado de la agenda del desarrollo y se han invertido una cantidad considerable de recursos, sobre todo desde la década de los 60, una vez que el desarrollo organizacional pasa a ser un asunto clave de la gestión empresarial y ámbito de estudio de diferentes disciplinas académicas, desde la antropología, la sociología y la psicología hasta la economía, pasando por la ciencia política.

Con la meta común de promover un cambio, adoptará de cada una de ellas conceptos particulares como misión, visión, liderazgo, comunicación, estrategia organizativa, relaciones y alianzas, intereses y motivaciones, dinámica de grupos y conflicto. El enfoque del cambio en la organización, sin embargo, variará según las diferentes escuelas y tradiciones de conocimiento, desde uno micro, centrado en los individuos, a un enfoque meso y macro que pone el peso del cambio en los equipos y las estructuras de la organización.

Según Vargas (2013) el desarrollo institucional ha seguido un recorrido paralelo al del concepto de desarrollo, evolucionando desde una visión consistente en la puesta en marcha de reformas administrativas para modernizar el Estado en los 70, hasta la actual, que recoge en el día a día de las organizaciones nuevos espacios de intervención (juventud, tercera edad, colectivos vulnerables o excluidos), nuevos enfoques (de etnia, de género, basado en derechos,...), toma de decisiones participativas (como presupuestos participativos) y procesos de rendición de cuentas y sistematización de aprendizajes.

Según Schacter (ECDPM, 2004: 6) con el inicio del nuevo milenio, el protagonismo dado en el desarrollo a la “buena” gobernanza, al diálogo político, al comercio justo y a la apropiación hacen que las agencias de desarrollo destaquen el papel de las instituciones trabajando coordinadamente para alcanzar el desarrollo sostenible y reducir la pobreza.

3.4.3 Las ONG como organizaciones que aprenden

Como organizaciones de desarrollo, se puede argumentar que las ONG no tienen otra opción que aprender de su trabajo, porque conocer "lo que funciona y lo que no" es una parte importante de su *know how*.

Sin embargo, en muchas ocasiones, es preferible no difundirlo, pues como plantea Smillie:

"(...) saber lo que funciona y por qué es esencial para el éxito de las ONG, aunque saber lo que no funciona es igualmente importante. El conocimiento implica ser consciente, memoria y familiaridad que se añade a la experiencia y el aprendizaje" (Hailey y James, 2002: 400)

La incapacidad para aprender y recordar es un fracaso generalizado de la comunidad de desarrollo en su conjunto. Entre las organizaciones no gubernamentales es un problema particular, sin embargo, porque hay pocas razones para difundir las lecciones positivas de desarrollo, y muchas razones más poderosas para ocultar y olvidar los aspectos negativos.

Korten y Klauss (1984) consideran que el aprendizaje no es simplemente una opción para las ONG, sino que debe integrarse en sus planes y estrategias. Para ello, proponen un "enfoque de aprendizaje para el desarrollo" de tres fases, cada uno de ellos enfocado en indicadores ya presentes en el marco lógico: *eficacia, eficiencia, impacto y replicabilidad*.

Así, para ellos una ONG debe

- Aprender a ser eficaz. La organización debe primero aprender las maneras más eficaces de trabajar con el fin de lograr sus objetivos con las comunidades en las que trabaja. Esto implica la creación de proyectos como "laboratorios de aprendizaje" en el que el personal de las ONG conjuntamente con los miembros de la comunidad desarrollen una comprensión de sus necesidades y diseñen programas de asistencia adecuados. La experimentación, la asunción de riesgos, la creatividad y la capacidad de aprovechar la experiencia son

cruciales en esta etapa. También se requiere tolerancia sobre el uso ineficiente de los recursos o la comisión de "errores" en esta etapa.

- Aprender a ser eficiente. La organización debe aprender a utilizar sus recursos de manera eficiente para que pueda lograr sus objetivos a un costo aceptable. Lo ideal sería que la organización reduzca sus costos hasta un punto en el que las comunidades locales puedan sostener el trabajo de forma indefinida.
- Aprender a expandirse. Por último, las organizaciones deben aprender a ampliar (*scaling up*) su trabajo, para beneficiar a un mayor número de personas. Esto requiere generalizar experiencias concretas, adaptando los planteamientos que han tenido éxito ante diferentes retos y en diferentes contextos.

En todas estas etapas, el aprendizaje de la experiencia es un componente esencial del proceso de desarrollo. Y la última añade, además, la necesidad de aumentar el impacto de la organización en el desarrollo, el *scaling up*, a través del uso de estrategias específicas: ampliación de programas y de la organización; creación de redes, adecuación organizativa, formación y consultoría; y estrategias de difusión formales e informales.

Para que las ONG se conviertan en "organizaciones que aprenden" es necesario generar marcos, estructuras y, sobre todo, una cultura dentro de la organización que propicie y facilite los aprendizajes, dado que estos se producen todo el tiempo y a través de diversidad de vías, para aprovechar la experiencia adquirida y emplear bien los recursos disponibles.

Las ONG, por tanto, tienen que hacer frente diferentes tipos de aprendizaje. Edwards (1996) ha identificado cinco tipos diferentes en el aprendizaje en las organizaciones no gubernamentales:

Tabla 9. Tipos de aprendizaje

Foco	Características	Temas
Enfocado en el campo	Potente y de beneficio inmediato. Base para un beneficio sostenible Base para un empoderamiento genuino basado en el autodesarrollo. Base para todos los restantes aprendizajes, incluida la defensoría.	Cómo fomentar el aprendizaje entre quienes piensan que no pueden contribuir a la organización. Convertir información y conocimiento en sabiduría explícita en un entorno multicultural. La dependencia de las ONG por la palabra escrita que puede alienar a los profesionales de base. Asegurar una rendición de cuentas sobre cómo se usa el conocimiento. Asegurar que el aprendizaje es legitimado y recompensado. Construir la comunicación entre las diferentes partes de la ONG.
Enfocado en el proyecto	Aprendizaje que se centra en mejorar la eficacia y eficiencia de los proyectos específicos. Existen procesos bien documentados a través de los mecanismos de seguimiento y evaluación.	Peligro de exceso de énfasis porque los donantes requieren proyectos basados en la evaluación y la rendición de cuentas y por lo tanto, los recursos para el proyecto centrados en el aprendizaje son más propensos a estar disponibles. Debe tener en cuenta las cuestiones de organización, así como simplemente los proyectos.
Aprendizaje enfocado en las políticas	Las lecciones aprendidas en diferentes. Espacios se utilizan para establecer políticas y procedimientos que influyen en las prioridades de la organización	Problema de generalizar la experiencia de manera significativa por medio de evitar el problema del "mínimo común denominador".
Aprendizaje enfocado en la defensoría	Las lecciones aprendidas por una organización se utilizan para influir la política y la práctica de otras organizaciones.	Las lecciones tienen que estar basadas en la evidencia que es transparente y a la vista de escrutinio externo.
Aprendizaje y posibilidad de creación	El aprendizaje centrado en la creación de nuevas visiones o posibilidades que están fuera del alcance de las operaciones normales de las ONG. Puede conducir a nuevas e interesantes posibilidades (por ejemplo, comercio alternativo)	Importante para la evolución del pensamiento sobre el desarrollo como un todo. Es probable que desafíe el pensamiento ortodoxo y por lo tanto puede ser difícil de justificar y dar prioridad ante los donantes.

Fuente: Edwards, 1996

Según Fowler (1997), para que una organización se convierta en una

“organización que aprende”, el aprendizaje debe convertirse en una prioridad. Los niveles organizativos superiores deben entender su importancia e incorporarlos a su propio comportamiento y práctica (Tabla 10).

Tabla 10. La organización que aprende

Personal en el terreno	Participación en la práctica; Empoderamiento efectivo; Colaboración local-local con gobierno y otras ONG; Dimensiones de género del desarrollo local
Especialistas técnicos	Mejor práctica en su área de experiencia; Maneras de integrarse con otras disciplinas; Mejorar la relación coste-efectividad; Ver de qué manera las políticas internas y externas afectan al desempeño
Gestores operativos	Qué factores hacen que las intervenciones/proyectos funcionen bien o mal, por ejemplo las condiciones de financiación; Cómo mejorar la relación coste-efectividad; Cómo coordinar interna y externamente
Captadores de fondos/formadores en desarrollo	Principios y percepciones para usar en la negociación con donantes profesionales; Nuevos mensajes que hacer entender a los donantes privados; Ejemplos de impactos y que cosas pueden funcionar o no
Líderes	Cómo las elecciones políticas y las estrategias funcionan en la práctica; Cómo hacer relaciones externas de forma más efectiva; Cuáles son las mejores maneras de ejercer influencia; Qué factores medioambientales han tenido efectos inesperados y pueden ser tenidos en cuenta; Calidad y coste de los donantes
Directores	Grado de satisfacción de los actores involucrados; consistencia entre misión, estrategia e impacto; mejorar la presencia social y la credibilidad de las organizaciones

Fuente: Fowler, 1997

El planteamiento de Fowler tiene una visión de la organización muy compartimentada, jerarquizada y vertical, de forma que el proceso de aprendizaje se realiza en cada nivel, de forma aislada, sin que se den espacios de intercambio o socialización de aprendizajes entre unidades.

En otra línea, Swieringa y Wierdsma (1992) plantean un enfoque de aprendizaje colaborativo que genere “una cultura común de aprendizaje”. Todas las personas en la organización se responsabilizan de cada una de las funciones de aprendizaje existentes o posibles.

3.5 EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN LA PRÁCTICA

Según el Desarrollo de Capacidades, los procesos de desarrollo han de buscar expandir las capacidades de las personas y grupos.

Así, con el término emergen las preguntas y las precauciones a considerar en la práctica:

"(...) preguntas como ¿Qué capacidades deben construirse, para quién, en qué temas y con qué fin? deben abordarse con cuidado. Un conjunto claro de objetivos, de común acuerdo entre los beneficiarios y los proveedores, ayudará a orientar bien las actividades, reducir la redundancia, mejorar las sinergias y asegurar que el desarrollo de capacidades genuinamente satisfaga las necesidades de los países. También debe tenerse en cuenta que la capacitación puede tener tres dimensiones diferentes: sensibilización, fomento de la capacidad analítica y capacidad de toma de decisiones sobre la construcción, así como diferentes objetivos: capacidades humanas y capacidades institucionales" (PNUD et al. 2006: 3).

Estas preguntas se refieren al qué, cuándo, cómo, por qué, para qué y para quién "el DC". Cabría añadir preguntas sobre resultados, es decir, incorporar la evaluación de todo el conjunto. El PNUD asume la necesidad de que se parta de una idea compartida del "qué" para definir el "cómo". Es una visión "ingenierizada" del DC, que supone que, a unos fines determinados, corresponden unas actividades que promoverán el resultado previsto en forma de capacidades desarrolladas. Pero como veremos en los casos analizados, en la práctica el DC genera resultados inesperados.

Empezando por la primera cuestión, necesitamos especificar qué capacidades son las que consideramos fundamentales. Fernández-Baldor y Boni, recapitulan la discusión en torno a que "sean listas cerradas de capacidades (tipo Nussbaum) o propuestas abiertas (tipo Sen)" (2011: 7).

En coherencia con el carácter contextual que tienen las elecciones que hacen

personas y sociedades, Sen no proporciona una lista cerrada, sino que define cinco dimensiones fundamentales de las capacidades: 1) Libertades Políticas; 2) Facilidades Económicas; 3) Oportunidades Sociales; 4) Garantías de Transparencia; 5) Seguridad protectora. Por su parte, Martha Nussbaum proporciona una lista de ‘capacidades humanas centrales’ que los estados deberían garantizar legalmente: 1) Vida 2) Salud corporal 3) Integridad física 4) Sentidos, imaginación y pensamiento 5) Emociones 6) Razones prácticas 7) Afiliación 8) Otras especies 9) Juegos 10) Control sobre el entorno. La matriz de necesidades humanas de Max-Neef (Fernández Baldor y Boni, 2011: 6-7) combina ideas de las anteriores con una propuesta abierta con diez necesidades humanas básicas que pueden ser adaptadas localmente.

En cuanto al “¿cómo?”, la puesta en práctica del DC, no encontramos dos dificultades: por un lado, el diseño de proyectos de DC y, por otro, la evaluación de los mismos.

Respecto a la primera dificultad, si optamos por la lista de Martha Nussbaum, necesitamos hacer concretas unas capacidades que la autora formula de manera general. Si elegimos, la propuesta de Sen, habrá que analizar si existe un contexto básico, en lo institucional y en lo normativo, que permita su desarrollo efectivo.

Algunas de las implicaciones prácticas que requiere la aplicación de los principios del EC en los proyectos se muestran en la siguiente tabla (11).

Tabla 11. Principios e implicaciones prácticas del Enfoque de Capacidades

ENFOQUE DE CAPACIDADES		
PRINCIPIOS		IMPLICACIONES PRÁCTICAS
EQUIDAD DIVERSIDAD	Y Las personas deben disfrutar de un acceso equitativo a las oportunidades, reconociendo la diversidad de las mismas. La equidad en el acceso a las oportunidades requiere una reestructuración del poder en muchas ocasiones.	Incorporar el enfoque de equidad (género, etnia, clase, opción sexual...) Tener en cuenta la distribución intrafamiliar de los recursos o medios disponibles Tener en cuenta la diversidad de puntos de vista y de intereses dentro de una comunidad (género, etnia, edad, poder). Trascender las relaciones de poder establecidas
SOSTENIBILIDAD	Las próximas generaciones merecen disfrutar de las mismas oportunidades que las presentes. Es una sostenibilidad de las opciones humanas en sentido amplio y dinámico. Hay que preservar es el mismo nivel de bienestar de las personas, que incluye dimensiones físicas, humanas, financieras y ambientales	Reconocer procesos y tendencias. Aprender de la práctica, sistematizar e incorporar los aprendizajes. Analizar cómo las elecciones actuales pueden afectar a las opciones en el futuro Realizar sistemas de monitoreo y evaluación de capacidades Procurar la sostenibilidad de todos los recursos/activos/capitales de la comunidad, de sus estrategias de intervención, habilidades y responsabilidades.
PRODUCTIVIDAD	Garantizar las condiciones para que las personas sean productivas y puedan asegurarse unos medios de vida sostenibles.	Invertir en las personas Promover redes de conocimiento y recursos Promover un ambiente macroeconómico que permita a las personas explotar su potencial creativo y productivo. Relacionar los diversos actores, sus estrategias de subsistencia y los resultados deseados.
PARTICIPACIÓN EMPODERAMIENTO	Y Las personas son los agentes de cambio y protagonistas de su desarrollo. Deben ser capaces de elegir libremente e influir en las decisiones que afectan a sus vidas. Supone liberalización económica, descentralización del poder y participar en la toma de decisiones	Fomentar la participación de todos los actores en todas las etapas Favorecer espacios de deliberación democrática Optar por los consensos vs. mayorías Facilitar la participación efectiva y real en la toma de decisiones Descentralizar recursos Movilizar la agencia de los colectivos excluidos o en riesgo de exclusión (mujeres, jóvenes, ancianos, minorías étnicas). Desbloquear obstáculos que impiden a las personas ejercitar su agencia

Fuente: Adaptada de Fernández-Baldor y Boni (2011:8)

A diferencia de las evaluaciones convencionales, que analizan elementos tangibles de los proyectos con criterios como eficiencia, eficacia, pertinencia, etc., las evaluaciones con EC analizan cómo se expanden las capacidades, los modos de funcionar y la agencia de las personas, todos ellos elementos intangibles. Incluyen, asimismo, los factores personales y contextuales que influyen en el proceso de cambio, y analizan, por último, los efectos del cambio en sus capacidades, funcionamiento y agencia, que se materializa en la práctica, por un lado, en las elecciones que la gente hace y, por otro, en nuevas habilidades para cambiar su vida.

A pesar de que el DC lleva varias décadas siendo un marco para la formulación de proyectos de desarrollo, nos encontramos que no existen muchas evaluaciones planteadas desde el enfoque de capacidades. Sabina Alkire (2002, citada en Fernández-Baldor y Boni, 2011: 7) compara la evaluación convencional, basada en análisis costo-beneficio, y la llevada a cabo con un enfoque de capacidades de tres proyectos productivos a pequeña escala en Pakistán financiados por Oxfam International para medir su impacto en términos de expansión de capacidades. Los resultados de ambas eran muy diferentes: en el caso de la evaluación convencional, uno de los proyectos, de cultivo y venta de rosas, había resultado un fracaso, mientras que en términos de capacidades, el proyecto aportó impactos muy valorados por la gente como un trabajo digno y el bienestar que proporcionaba el olor de las rosas que impregnaba su ropa (intangibles). Los resultados “inesperados” del proyecto eran tanto o más valorados que una posible mejora socioeconómica de las familias. La gente, perteneciente a la casta de los *dalits*, sentía que su actividad les dignificaba.

Por su parte, Muñiz y Des Gasper (2009) proponen una metodología de evaluación de los efectos sobre la autonomía (que denominan *capacidad efectiva*) de las personas en cuatro proyectos de reconstrucción tras el huracán Mitch en El Salvador y Nicaragua. Su propuesta va más allá de analizar los resultados del proyecto, buscando ver cómo estos influyen positivamente en la autonomía individual, para lo que centran su atención en los individuos como agentes de cambio, en sus valores y objetivos. Así, desplazan el protagonismo desde los proyectos como catalizadores del cambio social hacia los actores sociales, e identifican procesos, prácticas y relaciones que generaron cambios más sostenibles en el tiempo.

SEGUNDA PARTE. ENTRE LO MACRO Y LO MICRO: LA ANTROPOLOGÍA EN LA ARTICULACIÓN DE LOS MUNDOS DEL DESARROLLO

Esta segunda parte de la tesis intenta mostrar de forma explícita la relevancia de la antropología para comprender la manera en que los mundos del desarrollo están articulados. Asimismo tiene la demanda implícita de atribuir a la antropología un papel fundamental que jugar en el desarrollo, casi treinta años después de que las organizaciones internacionales reconociesen la necesidad de reconducir o replantear el desarrollo practicado hasta el momento por medio de incorporar el componente social en sus proyectos.

Buscamos aquí articular la primera y la tercera parte de la tesis: los marcos que configuran el desarrollo, observados con un gran angular, con la realidad de la gente en los proyectos de Cruz Roja, mirados de cerca con un objetivo "macro". La antropología nos permite entender cómo la gente se apropia del desarrollo y da significado a lo *global*. Nos remite al clásico análisis antropológico sobre el cambio social y las relaciones entre la estructura y la acción de la gente.

Esta articulación requiere profundizar en varias problemáticas: por una parte, en la relación entre la antropología y las ONG y sus intervenciones (cap. 4), en varios sentidos: como espacio en el que se confrontan lógicas culturales diversas, asunto de análisis genuinamente antropológico, y como ámbito que ha marcado el desarrollo disciplinar durante, al menos, dos décadas, y ha hecho a la antropología reflexionar en torno a cómo reconciliar las "críticas" de la antropología del desarrollo con la "acción" de la antropología para el desarrollo, y a l@s antropólog@s sobre la utilidad de nuestro trabajo para mejorar la vida de la gente. Por otra, interesa recoger el análisis antropológico de las relaciones entre actores del desarrollo situados en escenarios globales y locales, con diferentes posiciones y capacidad de agencia, pormenorizando en los conceptos de intermediación, vernaculización y traducción (cap. 5).

Terminamos esta parte con un capítulo que relata el proceso de realizar etnografía en Cruz Roja, como manifestación concreta de, justamente, una institución-organización global que se expresa localmente de maneras muy diversas (cap. 6).

CAPÍTULO 4 – ANTROPOLOGÍA Y ORGANIZACIONES E INTERVENCIONES DE DESARROLLO

Este capítulo se desgrana en varios ejes argumentativos. El primero aborda la dicotomía, ya clásica, entre antropología para el desarrollo y antropología del desarrollo. El segundo se ocupa de los recientes esfuerzos por superarla y se mencionan algunas propuestas en ese sentido.

El desarrollo es, como han apuntado muchos autores, la arena natural de los y las antropólogos sociales. Para Edelman y Haugerud la antropología “ofrece herramientas analíticas poderosas para integrar la cultura, el poder, la historia, y la economía en un único marco analítico” (2005: 20). Sin embargo, la implicación de los y las antropólogos en el desarrollo es algo problemático que les lleva a preguntarse por las implicaciones morales que este tiene.

La dicotomía *antropología para el desarrollo-antropología del desarrollo* ha marcado, en gran medida, la producción académica en torno a las organizaciones del desarrollo y los proyectos. Esta discusión también influye en la literatura especializada en torno al desarrollo y su práctica, producida por los profesionales de la ayuda y la cooperación.

Recientemente algunos autores han intentado generar marcos y propuestas para superar esa dicotomía, no tanto por estéril como por “paralizadora” en lo que se refiere a la implicación tradicional de la antropología con los sujetos de estudio, antes vistos como sociedades tradicionales, ahora como *beneficiarios del desarrollo*.

En efecto, parecería que la antropología para el desarrollo de alguna manera se había desideologizado y puesto al servicio de la propuesta, culturalmente uniformizadora de lo global, que es el desarrollo, a modo de instrumento neocolonial que implanta aquí y allá, acriticamente, proyectos que, a la postre, no son apropiados por los destinatarios.

Por su parte, la antropología del desarrollo nos dejaba inermes ante una crítica certera, pero desmovilizadora. El compromiso de la antropología con sus sujetos de

estudio no iba más allá del análisis crítico de las causas, los marcos interpretativos y los efectos perniciosos del desarrollo y sus proyectos. ¿Dónde queda, por tanto, la agencia tanto de los profesionales de la ayuda como, y sobre todo, de las comunidades destinatarias de los proyectos?

En palabras de Grillo:

"El desarrollo está ocurriendo, podría decirse que gran parte de él es malo, pero alguna parte tal vez sea útil y querida por los afectados, con o sin la participación de los antropólogos. Pero hay una posibilidad razonable de que la aplicación del conocimiento antropológico pueda moderar lo malo y aumentar lo bueno" (1985: 30).

4.1 MIRANDO HACIA ARRIBA: EL TRABAJO EN DESARROLLO COMO CAMPO DE CONFRONTACIÓN DE LÓGICAS CULTURALES

El trabajo en desarrollo aparece como un espacio de confrontación entre lógicas culturales diferentes, más o menos antagónicas. En el contexto de trabajo de ONG del Norte y ONG del Sur, además de la presencia de lógicas culturales diferentes tenemos que añadir otros elementos, como la asimetría de las relaciones, la jerarquización y la existencia de una cultura compartida que ha sido elaborada desde locus de enunciación diversos: existe una cosmovisión compartida de lo que es ser *desarrollado-subdesarrollado* y cada quien se ubica en el lugar que se espera que se coloque a sí mismo, en función de esas lógicas culturales de partida, ya sea en un espacio de superioridad, ya sea en uno de subordinación.

De manera tácita, pero también explícita, las ONG del Sur conceden a las ONG del Norte ocupar una posición dominante, en virtud de la naturalización que, en muchas ocasiones, hacen de su inferioridad cultural o su idiosincrasia.

Estudiar los proyectos de desarrollo y, a ser posible, su ejecución, su devenir, identificando las estructuras de poder dentro de los mismos, los procesos de toma de decisiones, así como quien los genera y desde dónde, permite entender el posicionamiento de los actores respecto a los proyectos.

4.2 REFLEJADOS EN UN ESPEJO: EL ENCUENTRO ENTRE ANTROPOLOGÍA "PARA EL DESARROLLO" Y ANTROPOLOGÍA "DEL DESARROLLO".

A la hora de analizar el recorrido de la antropología en torno a las organizaciones y a las intervenciones de desarrollo podemos adoptar una visión clásica que contraponga la antropología crítica con la antropología aplicada o exponer las nuevas propuestas que desde la disciplina se vienen planteando para superar esa dicotomía. La discusión entre antropología del desarrollo y antropología para el desarrollo ha sido extensamente analizada y discutida en numerosos trabajos y tesis doctorales de antropología por lo que no abundaremos mucho más aquí.

Mencionaremos necesariamente el trabajo de Arturo Escobar, considerado texto “fundacional” de la antropología del desarrollo *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (1995) publicada posteriormente en español como *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo* (1996 [1998]), en el que problematiza al “desarrollo” como aparato ideológico. Su interés es crear conciencia sobre las relaciones de poder políticas y económicas que despliega y sus efectos locales y globales. Asimismo, Escobar hace un llamamiento para iniciar una era “post-desarrollista”, alejada de las concepciones y homogeneizaciones del discurso, protagonizada por iniciativas comunitarias localizadas (Escobar, 1991).

Escobar irá matizando su postura inicial muy crítica con la antropología para el desarrollo, al servicio del poder, para defender la “implicación” de los antropólogos con la teoría y la acción, cuando afirma

“Parece que está naciendo una nueva generación de antropólogos, en el ámbito medioambiental sin ir más lejos, que se hallan dispuestos a teorizar sobre su práctica profesional en relación a sus posicionamientos a lo largo y a lo ancho de los distintos campos de aplicación -trabajos de campo, trabajos en instituciones académicas, en instituciones políticas, en los medios de comunicación, en la universidad y en una gran diversidad de comunidades – y desde los múltiples papeles y tareas políticas que puedan asumir- intermediario, mediador, aliado, traductor, testimonio, etnógrafo, teórico,

etcétera. El despliegue en estos ámbitos tan distintos, donde desempeñan papeles tan variados, de sus fundamentados discursos sometidos a continuo debate, podría considerarse como el inicio de una nueva ética del conocimiento antropológico entendido como práctica política" (Escobar, 1998: 22).

Por su parte, David Mosse estudia los programas y proyectos de desarrollo en su obra *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice* (2005). Mosse reflexiona sobre la antropología aplicada basándose en sus diez años de experiencia personal directa con un programa de desarrollo en la India, por lo que aporta una visión del desarrollo más multifacética, que contrasta con la imagen monolítica que nos había presentado Escobar, y que contextualiza en sus momentos históricos, de relaciones sociales y políticas, de marcos ideológicos imperantes e intereses concretos de los actores.

También más cercana a la práctica del desarrollo está la obra de Jean-Pierre Oliver de Sardan, *Anthropology and Development: Understanding Contemporary Social Change* (2005). Su trabajo en África occidental en temas relacionados con el desarrollo⁵⁰ le hace preguntarse "¿Qué vamos a hacer con nuestros resultados? ¿Cómo podemos convertirlos en reformas (tanto del modo de intervención como del medio social concernido?" (2005: 213), preguntas que de nuevo nos devuelven a la dicotomía entre conocimiento y acción, teoría y práctica. Para él no existe comunicación entre, por un lado, los/as antropólogos/as y la teoría y, por otro, los profesionales del desarrollo y la práctica y la tarea a realizar es forjar el eslabón perdido "*en la práctica diaria de iniciativas de reforma serias más que en confortables fórmulas retóricas*" (2005: 215; cursivas en el original).

Estos tres trabajos, cada uno desde sus planteamientos, comparten su carácter académico, su contribución a la producción de conocimiento teórico del desarrollo, no destinado a la aplicación práctica, aunque Escobar vislumbra la posibilidad de que el conocimiento apoye la acción política y Olivier de Sardan avanza al preguntarse cómo

⁵⁰ "(...) into themes with direct bearing on the institutions of development; the role of development projects in local contexts; the difficulties of childbearing in the rural environment; how village water pump management committees operate; corruption in the administration of justice, transport, health and customs; local authorities and future decentralisation; interactions between health professionals and users; conflicts over credits; and so on" (Olivier de Sardan 2005: 212).

enlazarlos.

Una posición “conciliadora” es la de Gardner y Lewis, que buscan elaborar una alternativa práctica y rechazan las simplistas oposiciones binarias que permean el discurso del desarrollo. Defienden que pueda integrarse la práctica del desarrollo con la crítica general que hace el posdesarrollo para avanzar en una revisión antropológica del desarrollo desde dentro y desde fuera:

“(…) la antropología puede contribuir a (formular) formas más positivas del pensamiento y la práctica del desarrollo, al mismo tiempo por medio de trabajar en desarrollo como por medio de proporcionar una revisión crítica del mismo...” (1996: 25).

4.2.1 Antropología y desarrollo en España: breve revisión bibliográfica

En el caso español nos encontramos que desde hace unos quince años proliferan los trabajos relacionados con la antropología del desarrollo, en forma de tesis doctorales, análisis críticos de su discurso, recopilaciones de casos empíricos y de artículos fundamentales en la especialidad, traducidos al castellano por primera vez.

Así, han aparecido numerosas tesis doctorales en antropología, pero también en otras disciplinas como la geografía, la sociología, las ciencias ambientales o la economía, que abordan diversas temáticas relacionadas con el desarrollo, el codesarrollo, el trabajo de las ONG, en escalas y espacios geográficos diferentes, con preferencia al espacio sudamericano.

Entre estas temáticas destacamos las siguientes: cambios en las comunidades locales ante fenómenos globales (Gascón Gutiérrez, 1999; Viola, 2000; Abad González, 1996; Jordi, 2002; Bofill Poch, 2003; Poblete, 2010; Castro Neira, 2013; Martínez Sastre, 2014; Mingorría, 2016); la cooperación para el desarrollo y el sistema-industria de la ayuda, actores, representaciones y dispositivos (Picas, 2001; Rodríguez Carmona, 2002; Narros, 2015); el personal de la cooperación (Sánchez Padilla, 2013); desarrollo y salud (Mendiguren, 2005; Mosquera, 2002; Pulido, 2014); desarrollo, organizaciones y

mujeres (González Guardiola, 1995); el rol de las ONG de desarrollo y de las ONG's españolas (Picas, 2001; Rodríguez Blanco, 2005); el trabajo de los antropólogos en las ONG locales (Rodríguez Blanco, 2005); migraciones y desarrollo (Marín, 2006; Cortés Maisonave, 2010; Martínez Rodas, 2016); la confrontación entre discursos y prácticas (Jordi, 2002; Córdoba Azcárate, 2007); los dispositivos ideológicos del desarrollo (Toledo, 2009; Roca, 2011; Massé, 2011); las ONG indígenas y su papel al servicio de las dinámicas globales que impone el desarrollo (Martínez Mauri, 2007; Mellado, 2016); desarrollo, desarrollo sostenible, espacios naturales protegidos y poblaciones locales (Montalba, 2005; Maximiliano Martínez, 2016), entre otras.

Podemos afirmar que, a finales de los años 90, tres textos marcan el comienzo de la producción antropológica sobre desarrollo de manera sostenida en España, fundando la antropología del desarrollo en este país: *La controversia del Desarrollo* de Juan Carlos Gimeno y Pilar Monreal (1999), *Los límites del desarrollo: Modelos "rotos" y modelos "por construir" en América Latina y África* de Víctor Bretón, Francisco Roca y Albert Roca (1999) y el texto de Andreu Viola, *Antropología del desarrollo. Teoría y estudios etnográficos en América Latina* (2000b). El desarrollo había sido un asunto periférico en la antropología española hasta la fecha, especialmente en América Latina. Estos textos atraen el interés de las nuevas generaciones de doctorandos/as de antropología desde finales de los noventa.

Las obras mencionadas parten de una reflexión teórica del desarrollo, para después analizar casos empíricos, que recogen las múltiples facetas que el desarrollo adopta en el contexto sudamericano, y también africano en el libro de Roca et al., ya sea a través de sus enfoques (participación, género, etnicidad, ecología, cultura), sus actores (agencias internacionales, ONG, sociedad civil organizada), o sus procesos de inserción local-global (flexibilidad productiva, deslocalización, cooperativismo, etc.).

La trayectoria investigadora de los editores o compiladores les lleva a mostrar la experiencia en el ámbito del desarrollo que había adquiriendo la antropología española desde los años noventa. Muchos de ellos, habían realizado tesis doctorales vinculadas al desarrollo o estancias de investigación en América latina, como es el caso de la tesis de Andreu Viola ya mencionada anteriormente, a partir de la cual se publica

en 2001 "*¡Viva la coca, mueran los gringos!*": *movilizaciones campesinas y etnicidad en el Chapare (Bolivia)*, en la que Viola analiza en clave de refuerzo de identidad étnica la respuesta de las organizaciones campesinas ante la presión de los gobiernos boliviano y estadounidense por erradicar los cultivos de coca.

Diez años más tarde, se publican otras cuatro obras que actualizan el tema por medio de incorporar los debates y aportaciones que se habían venido realizando en la primera década del siglo XXI.

El texto de Andreu Viola (2010), *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas* recopila las aportaciones de autores/as referentes en el desarrollo y añade a la agenda investigadora de la antropología del desarrollo temas emergentes como las nociones de buen vivir y su institucionalización en el espacio sudamericano, las críticas a los Objetivos del Desarrollo del Milenio, junto con las críticas al desarrollo, pero también a sus alternativas. Es una obra que actualiza la temática, al mismo tiempo que se presenta como la continuidad teórica de trabajos anteriores; así, la primera parte de su título "*Saturno devora a sus hijos...*" hace una referencia clara a la obra de Gimeno y Monreal, cuya portada se ilustra con el cuadro pintado por Goya, del mismo nombre.

Junto con esta obra, Mónica Martínez Mauri y Cristina Larrea publican en 2010 *Antropología Social, desarrollo y cooperación internacional*, ampliada por ambas autoras en 2012 con el libro *Contribuciones antropológicas al estudio del desarrollo*. Martínez Mauri y Larrea entienden la necesidad de revisar críticamente la producción realizada en la primera década del siglo, conectándola con el papel que puede tener la antropología del desarrollo en la comprensión y resolución de problemas contemporáneos. Las autoras revisan las influencias de las diferentes corrientes o tradiciones (inglesa, norteamericana y francesa) de la antropología "del" y "para" el desarrollo en la antropología española.

Por último en 2012 Beatriz Pérez Galán publica *Antropología y Desarrollo. Discurso, actores y prácticas* que reúne trabajos fundamentales para el análisis antropológico del desarrollo traducidos al castellano. Pérez Galán contribuye a reflexionar profundamente en torno a la construcción que el desarrollo hace del

En esta nube de palabras, junto con los términos "ONG" y "desarrollo" destacan otros que responden a intereses clásicos de la antropología española, como la población indígena americana. No en vano muchos y muchas de los/las antropólogos/as que se inscriben en este ámbito son americanistas.

De alguna manera, el debate ha sido ya interiorizado por los y las antropólogos/a que se ocupan del desarrollo. Parece que la distinción entre antropología del desarrollo y antropología para el desarrollo es un asunto de orden académico y que la realidad del trabajo antropológico en el desarrollo procura incorporar la reflexión en torno a los procesos locales de cambio social, a su vinculación con los marcos globales de ideas, sin olvidar su cometido en cuanto a proporcionar resultados prácticos inmediatos y tangibles.

4.3 MIRANDO HACIA ABAJO: SUPERANDO DICOTOMÍAS O DE CÓMO TRASLADAR EL CONOCIMIENTO A LA ACCIÓN.

El intento de superar la dicotomía *antropología del desarrollo vs. antropología para el desarrollo* es una propuesta relativamente novedosa. Desde hace aproximadamente una década, algunos autores intentan salvar esa brecha, como Atlanti-Duault y Vidal (2009), Bierschenk et al. (2002), Eyben (2000), Lavigne Delville (2007), Lewis y Mosse (2006), Mosse (2005), Olivier de Sardan (2005) Brandström (2009) o Hagberg y Ouattara (2012) y comienzan a aparecer estudios centrados en la práctica etnográfica de las ONGD.

Lewis (2009: 43) propone la posibilidad de plantear una perspectiva histórica del tema, a la vez crítica y constructiva, que combine teoría y aplicación práctica, iluminando la "caja negra" de las intervenciones de desarrollo y que se enfrente a la ideología de la gestión que ha oscurecido la historia y las políticas del desarrollo. Este papel pueden llevarlo a cabo los y las antropólogos que trabajan en el desarrollo en la práctica. La tarea del antropólogo/a trabajando en consultoría, en tareas de administración y gestión o en la ejecución en el terreno de proyectos de desarrollo es transformar el conocimiento en acción, haciendo recomendaciones, tomando parte y

compartiendo responsabilidades en la implementación de actividades de desarrollo. Si bien hay muchos antropólogos trabajando en el contexto de la ayuda en Europa no suelen hacerlo en calidad de tales, ni los informes y guías que llevan a cabo reflejan la reflexión metodológica de la antropología. En Estados Unidos, por el contrario, la antropología tiene un rol y un estatus mucho más consolidado en este sentido.

La propuesta de Lewis es sugerente, pero existen obstáculos que dificultan a los/as antropólogos/as profesionales en desarrollo “hacer antropología” en el trabajo: tiempos limitados para recabar datos utilizando metodología cualitativa, agendas rígidas, dificultad para separar distintos roles profesionales en el mismo lugar (trabajo, investigación, consultoría, trabajo y escritura etnográficas) o el tener que someterse a unos términos de referencia, con frecuencia, inflexibles.

Pero según Mosse, las principales barreras al trabajo de los antropólogos en el desarrollo son de orden metodológico. En su artículo “Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities” (2006) defiende la importancia de aplicar la perspectiva etnográfica a las prácticas de las organizaciones a la vez que expone las dificultades a las que se exponen los antropólogos que trabajan en ellas. Explica el rechazo con que fue recibido su trabajo *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice* (2005) tanto por la academia como por sus antiguos compañeros en organizaciones de desarrollo.

Para Mosse, el reto al que se enfrentan los antropólogos que estudian las organizaciones de desarrollo es lidiar con la relación existente entre *campo* y *escritura*: “primero, en cómo las relaciones de campo dan forma a la escritura, y, en segundo lugar, cómo [el hecho de] escribir altera las relaciones en ‘el campo’” (Mosse, 2006: 936). Trabajar en el desarrollo ha transformado el campo, haciéndolo más cercano al antropólogo, que se introduce de lleno en su vida social mientras que

“(…) la escritura etnográfica (la interpretación, la objetivización y la textualización) sigue siendo un proceso solitario que desincrusta el conocimiento de sus relaciones, negando a lo social (en diversos grados) su derecho al poder, a la propiedad, a la negociación” (Mosse, 2006: 937).

No es tanto que no existan problemas epistemológicos, sino la necesidad de que,

“(…) los antropólogos tienen que negociar el espacio para que su participación sea más etnográfica y resistir a la presión institucional para ajustarse al modelo dominante de aplicar las políticas o a los sistemas de conocimientos economicistas” (Mosse, 2006: 941).

Venkatesan y Yarrow en su obra *Differentiating Development: Beyond an Anthropology of Critique* (2011) plantean que la salida del callejón en el que nos ha llevado la crítica posmoderna del desarrollo puede estar en la adopción de enfoques más etnográficos, que iluminen los contextos sociales y culturales concretos en los que las ideas del desarrollo se expresan. Para ellos, el papel de los antropólogos en el desarrollo es crucial, porque este es uno de sus ámbitos de trabajo frecuentes y porque los profesionales del desarrollo suelen emplear el conocimiento antropológico para entender su contexto de trabajo. Para ambos autores el reto es conseguir que el conocimiento antropológico sirva, además de para informar, para transformar las prácticas del desarrollo (Venkatesan y Yarrow, 2011).

CAPÍTULO 5 – ANTROPOLOGÍA, MEDIADORES Y VERNACULIZACIÓN EN EL DESARROLLO

5.1 INTRODUCCIÓN

La cuestión de la intermediación en el desarrollo ha sido incorporada en el análisis de la relación entre los actores del desarrollo. Los intermediarios son aquellas personas que, en el contexto de trabajo en desarrollo, traducen el discurso de los escenarios internacionales a las condiciones locales y adaptan las prácticas a sus contextos, mediando entre mundos culturalmente distintos.

El concepto de vernaculización nos remite a aquellos procesos por medio de los cuales significados o ideas transnacionales son adaptados a las instituciones locales (Merry, 2006: 39).

Por su parte, la traducción sería el resultado alcanzado tras la adaptación de los conceptos y su engranaje con marcos de conocimiento y cosmovisiones locales.

Los tres conceptos no se entienden de manera aislada, puesto que no podemos separar los procesos de los actores que los mueven, si bien la idea de vernaculización incide más en las significaciones o matices que adoptan en lo local nociones producidas en marcos globales, mientras que la idea de intermediación pone su peso en las acciones que realizan los actores y sus estrategias para adaptar los discursos.

Por último, la literatura antropológica también emplea el concepto de "indigenización", que implica la adaptación de las nuevas ideas a los marcos culturales locales, lo que para Merry sería la "dimensión simbólica de vernaculización" (Merry, 2006: 39).

Estos conceptos son claves para la antropología puesto que, siguiendo a Gimeno y Monreal, nos permiten examinar "cómo la gente contesta y resiste a los procesos globales desde su experiencia y su vida cotidiana, vinculadas a una historia, a una identidad ligada a los lugares concretos, ejerciendo una resistencia desde su capacidad de apropiarse y dar significado a lo global" y nos remiten de nuevo a la "vieja cuestión antropológica de las relaciones entre la estructura y la acción de la

gente en lo que se refiere al cambio social y a la configuración de una historia y, muy especialmente, de un futuro que no está escrito en ningún sitio" (Gimeno y Monreal, 2000: 1).

5.2 INTERMEDIARIOS Y TRADUCTORES

El desarrollo es un encuentro entre actores desiguales que hablan lenguajes diferentes: entre ellos se sitúan los intermediarios, los "brókers", que interceden entre los actores locales y los "globales", traduciendo las demandas de los primeros y las condiciones de los segundos.

Esta visión dicotómica del desarrollo como "encuentro", como confrontación entre sistemas culturales ha sido revisada en el capítulo anterior. Nos presenta unos actores poderosos, que imponen sus ideas sobre qué, cuándo y cómo "desarrollar" contrapuestos a unos actores en situación subordinada, que piden, aceptan o se resisten a ellas.

Sin embargo, lejos de esta imagen, el desarrollo y sus proyectos son la manifestación cambiante y negociada de intereses diversos y, en muchas ocasiones, contrapuestos y no el simple resultado de un proceso planificado de forma unidireccional o libre de valores (Crewe y Harrison 1998: 19). El espacio donde se mueve esa negociación de intereses, esos procesos de ida y vuelta de unas ideas y prácticas de desarrollo a otras, es denominado por Norman Long como "interfaz social" que la define (García Arias et al., 2015: 97) como

"(...) un espacio crítico en el que interactúan y se confrontan diferentes puntos de vista, visiones del mundo, niveles de organización social, y todo ello sobre la base de los valores, intereses, conocimientos y poder que posee cada actor institucional o personal".

Para Long es necesario prestar atención a estos espacios y a las maneras en que las diferentes interpretaciones del desarrollo, tanto en forma de imaginarios difusos como de discursos generales, son movilizadas por unos y otros actores.

Los intermediarios, o brókers del desarrollo, concepto que ya utilizó Eric Wolf en *Antropología de las sociedades complejas*. Olivier de Sardan (2005) lo aplica al campo del desarrollo inspirado en el enfoque de interfase de Long (1984). Para Sardan, los intermediarios actúan en dichos espacios representando o expresando las “necesidades” de un grupo, como puede ser una ONG local, frente a otra institución de desarrollo y canalizan los recursos de la ayuda internacional (2005: 167). Son, pues, los intermediarios entre las instituciones y la gente (Bierschenk et al. 2000, en Mosse y Lewis 2006: 13).

El bróker transforma en algo real el trabajo de los proyectos de desarrollo, al traducir intereses diversos y generar interpretaciones legítimas, conformando un campo unitario del desarrollo, con significados y representaciones compartidas por actores diversos (Mosse y Lewis, 2006: 15). Eso no significa que no puedan oponerse a las narrativas dominantes. Al contrario, en el caso concreto del DC, podemos afirmar que los brókers expresan la diversidad de ideas en torno al concepto, visibilizando la disputa por el mismo, las diferentes lógicas e intenciones que lo sostienen y los objetivos y ambiciones a las que estas responden, por parte de actores que aceptan o se oponen a las narrativas dominantes. Es en este sentido en el que decimos que *resignifican* el desarrollo.

Este enfoque *centrado en el actor (actor oriented approach)* es crucial para entender el encuentro entre formas diferentes de entender el mundo, donde las estructuras sociales se diluyen. En estos espacios fronterizos emergen los diferentes valores, conocimiento, poder e intereses de los actores puestos en relación (Long, 1992) y en ellos se ubican las respuestas que estos dan (Lewis y Mosse, 2006).

5.3 VERNACULIZACIÓN EN EL DESARROLLO

Diferentes autores y autoras han analizado, desde diferentes disciplinas y enfoques, los procesos de incorporación, por parte de comunidades en el Sur, de valores y conceptos globalizados como son el multiculturalismo, la igualdad de género, los derechos humanos, el desarrollo sostenible o la democracia desde diferentes puntos de vista.

Stacy Pigg (1992) denomina a este proceso "nepalización" y Setha Low (1996) "vernaculización". Ambas antropólogas plantearon inicialmente esta idea⁵² luego utilizada de forma general o explorada y aplicada más exhaustivamente por otros/as autores/as en ámbitos geográficos o comunidades concretas de Asia o América del Sur, así como a ámbitos específicos del desarrollo, como las adaptaciones locales de enfoques "occidentales" como el género o los derechos humanos (Gimeno y Monreal, 1999; López García, 2001; Berry, 2003, citado en Merry, 2006; Merry, 2006; Michelutti, 2008; Levitt y Merry, 2009; Cheng, 2011; Sieder y Witchell, 2011).

Merry (2006) parte del hecho demostrado por la investigación etnográfica de que las ideas transnacionales sobre los derechos humanos han sido adoptadas o impuestas de muchas maneras en diversos lugares y se pregunta por la forma en que estas ideas se hacen significativas y apropiadas en los entornos sociales y culturales locales. La autora considera que es gracias a quienes denomina "la gente en el medio", que negocian el significado de los conceptos entre los sistemas locales, regionales, nacionales y mundiales. No son meros traductores, puesto que revisan las agendas globales en función de las demandas y reivindicaciones locales y, aunque suelen estar influenciados por los donantes, intentan hacer valer los compromisos que tienen con las comunidades a las que pertenecen, aunque a veces fracasen en su intento (Merry 2006: 10).

⁵² Algunos autores/as también lo denominan "indigenización", aunque esta palabra parece circunscribirse más al significado restringido de *indígena* como integrante de un pueblo originario: así, *indigenizar* el desarrollo consistiría en adaptarlo en beneficio de los pueblos indígenas en lugar de obligarles a adaptarse a un modelo de desarrollo dado. En este sentido, destacar la recopilación de experiencias de indigenización del desarrollo que Alcida Rita Ramos, Rafael Guerreiro Osório y José Pimenta recogen en el número 17 de *Poverty in Focus* (Ramos et al., 2009). En otro orden de cosas, es necesario destacar que el proceso de *vernaculización* no implica necesariamente que este sea dictado por una política planificada, sino que, más bien, parece surgir de manera espontánea, como cabe deducirse de nuestra exposición. Sin embargo, existen ejemplos equiparables en la historia de *vernaculizaciones* como, desde mi punto de vista, fue la *korenización* soviética (*korenizatsia*, en ruso *коренизация*, que deriva de la palabra rusa «raíz», cuya traducción sería «nativización» o «indigenización», aunque literalmente es «volviendo a las raíces»), una de las primeras políticas nacionalistas soviéticas iniciada en los años veinte del siglo pasado que buscaba promover, utilizando las lenguas nacionales como vehículo para legitimar el nuevo estado de cosas, la aceptación de los modelos económicos, sociales y políticos en todas las regiones de la Unión Soviética. Se trataba de adaptar "étnicamente" el modelo del régimen soviético en los espacios no rusos, haciéndolo atractivo para la población, al mismo tiempo que se intentan superar los conflictos y resentimientos que la rusificación forzosa de los zares había generado. Siendo consciente de que el "Desarrollo" como política no surge hasta después de la Segunda Guerra Mundial, la vernacularización parece un elemento común al imperialismo-colonialismo, al desarrollo y al neocolonialismo.

Los intermediarios del desarrollo de Olivier de Sardan (2005) y Mosse y Lewis (2006) son equiparables a "la gente en el medio" de Merry, aunque estos últimos distinguen entre brókers y traductores, adjudicando a los primeros un papel más directivo, cuestionador y de defensa de los intereses propios, en la línea de la resignificación de las ideas y conceptos del desarrollo explicada antes, mientras que los segundos son conniventes con lo que, recurriendo a Escobar, se denomina *categorizar, estructurar campos, institucionalizar o profesionalizar* el desarrollo :

"El concepto de traducción remite a la mutua inscripción y la imbricación de intereses que producen las realidades del proyecto. Además, cuando en el enfoque internacionalista se enfatiza la intermediación de una casi infinita multiplicidad de puntos de vista de los actores, estrategias y arenas, la metáfora de la "traducción" examina la producción y protección de campos unificados de desarrollo" (Mosse y Lewis, 2006: 13-14).

Para Merry, la vernacularización se expresa en forma de gradiente que va desde la "replicación" de la idea importada al ámbito cultural local, de forma poco contextualizada o modificada según las necesidades locales, hasta la "hibridación", situada en el otro extremo, que se produce "cuando las instituciones y las estructuras simbólicas creadas en otros lugares se fusionan con los de una nueva localidad" (Merry 2006: 46-48). En ocasiones, el concepto hibridado mantiene el nombre de origen aunque su contenido varíe significativamente.

De alguna manera, el desarrollo se presenta no sólo como un elemento con enorme capacidad para representar y configurar a los "otros", sino también como continuador del proyecto occidental de dominio global, al crear nuevos tipos de "actores" en el Sur al servicio de los objetivos de Norte: esto nos recuerda la cita de Bhabha sobre la descripción colonial que hace Lord Macaulay en 1830, destacando la importancia de educar a los indios como

"(...) una clase de intérpretes entre nosotros y los millones a los que gobernamos, una clase de personas indias por la sangre y color, pero inglesas por los gustos, opiniones, moral e intelecto" (Bhabha, 2007: 113).

CAPÍTULO 6- UNA ETNOGRAFÍA DEL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN LA CRUZ ROJA

6.1 INTRODUCCIÓN.

Este capítulo trata del hecho concreto de hacer etnografía en Cruz Roja. A partir de elementos presentados en capítulos previos, intentamos entender cómo esta se ha conducido. En cierto sentido es un capítulo metodológico, pero a diferencia del que aparece en la parte introductoria de la tesis, aquí damos cuenta de la peculiaridad de realizar etnografía en una organización como es CR, a la vez, global y local, así como la lógica que subyace tras la elección de los casos que se presentarán en la tercera parte.

Hasta llegar a este punto, hemos definido en primer lugar nuestro objeto de investigación, el enfoque utilizado y los principios epistemológicos que sustentan el trabajo, investigar para la gente desde dónde la gente construye los significados de los conceptos y los pone en uso, y la metodología. En segundo lugar, hemos descrito el marco teórico con el que poder interpretar y entender el DC, como producto de los discursos hegemónicos globales. En la tercera parte de la tesis veremos cómo es estratégicamente adaptado por los actores según sus propias ideas y para sus diferentes objetivos. Este capítulo, por tanto, se sitúa entre los marcos metodológicos y teóricos y la etnografía propiamente dicha.

La justificación de un capítulo de este tipo nos la da Lisa Markowitz, quien, en su texto en su texto *Finding the Field: Notes on the Ethnography of NGOs* (2001), comenta la paradoja entre el gran interés que las ONG suscitan entre científicos@s sociales y profesionales del desarrollo, y la poca atención, en general, de la antropología hacia las ONG, a pesar de su potencialidad para conocer los puntos de vista de los actores o responder a los discursos del desarrollo hegemónicos (Markowitz, 2001: 40). Por otra parte, Markowitz expone la dificultad de llevar a cabo etnografía en las ONG, por la complicación que supone, para ella, “hacer trabajo de campo dentro de una malla de relaciones que son intrínsecamente inestables entre grupos de personas con quienes uno tiene relaciones diversas” (2001: 41).

Como Mosse plantea, al interesarse por las ONG de desarrollo, las preguntas etnográficas no deben orientarse tanto a interrogar a sus proyectos y saber si tienen éxito o no, sino en ver cómo éstos funcionan, qué interpretaciones dan los actores a los acontecimientos y a las prácticas del desarrollo y a conocer quienes controlan esas interpretaciones (Mosse, 2004: 5)

Con ese objetivo, en cada uno de los casos expuestos en el capítulo 8 de la tesis hemos seguido la propuesta de Lewis de realizar una “*etnografía institucional* del proyecto, término empleado por Escobar (1995) para describir el registro detallado de los procesos y las relaciones utilizando enfoques y metodologías antropológicas” (2001: 365).

La perspectiva etnográfica permite iluminar de manera exhaustiva los significados que adquiere el DC en la práctica, en cada uno de los contextos que, por su carácter multisituado, requieren de variadas maneras de entrar al campo y negociaciones con los actores específicas. Hemos centrando nuestro análisis en el material proveniente de una serie de espacios de interacción en los que las CR movilizan el DC: eventos, reuniones, demostraciones, talleres y capacitaciones o encuentros llevados a cabo como parte del trabajo cotidiano de las organizaciones involucradas.

Estos espacios son parte del proceso de ejecución de proyectos de desarrollo: permiten a sus participantes captar los significados existentes tras el DC y entender las expectativas que unos y otros, personal de la CR local o expatriado y destinatarios de proyectos, tienen sobre él. Como antropólogos, nos facilitan identificar, describir y analizar los intereses de los actores involucrados, las negociaciones, acuerdos y alianzas que ponen en juego y las interpretaciones que los participantes dan a las prácticas. Asimismo, su análisis etnográfico permite explicar las intenciones de las organizaciones y de los actores, como parte de estrategias institucionales, pero también personales, que legitiman su actuación, permitiendo el contraste de intereses, lógicas y racionalidades.

En el punto 6.2 presentamos la etnografía de las CRC en su complejidad de unidades y espacios de observación, destacando a los mediadores, *courtiers* o brókers

del desarrollo de Cruz Roja, pues como plantea Castelnuovo (2014) citando a Mosse y Lewis (2006):

"(...) sus intereses y objetivos son un elemento clave en la elección de sus estrategias por ello la importancia del papel de traductores que tienen estos mediadores para esclarecer las diferentes lógicas, intenciones, objetivos y ambiciones de las personas y las organizaciones" (Castelnuovo, 2014: 185).

En el punto 6.3 presentamos los casos elegidos, escenarios dónde los intermediarios representan sus papeles de mediación entre las SN de Cruz Roja (CRE y CRC) y entre la organización y las comunidades destinatarias de los proyectos.

6.2 ETNOGRAFIANDO A CRUZ ROJA: UNIDADES DE ANÁLISIS MULTISITUADAS, INTERMEDIARIOS Y CASOS.

El Mitch, reconvertido para CRE en Plan Especial Mitch, supuso realizar trabajo de campo antropológico en cinco SN de CR: CRE, CRG, CRH, CRS y CRN. En realidad, fueron más lugares, al sumar las cuatro Delegaciones de CRE en Centroamérica y las comunidades visitadas en cada país, todos ellos espacios de interacción específicos. Hay que añadir, también, las sedes de los equipos locales encargados de implementar los proyectos del PEM y PETES: uno en Guatemala, uno en Honduras, dos en El Salvador y uno en Nicaragua, junto con los frecuentes espacios de interacción entre estos y los equipos de expatriados de CRE en Centroamérica.

Tanta diversidad de unidades de análisis ha supuesto hacer una etnografía peculiar, en varios espacios y comunidades humanas, con diferentes tiempos de estadía. Había que idear cómo seguir a un objeto de estudio cambiante según el contexto y que aparecía de manera sorpresiva en cualquier espacio relacionado con la ejecución de los proyectos, desde una conversación para conocer el estado de las cuentas, en el transcurso de una capacitación o durante la entrega del material constructivo para que la gente en las comunidades pudiese proseguir con el solado de sus casas. Lo que Marcus expresa como "seguir las formaciones culturales a través y dentro de múltiples sitios de actividad" (2001: 111).

Así que, con unas primeras categorías analíticas en la cabeza y la libreta, salgo al campo sin ser muy consciente de la diversidad que me esperaba, dispuesta a contrastar las que llevaba apuntadas con las que suponía que iba a encontrar, buscando divergencias y convergencias, disputas y acuerdos, conexiones y desconexiones entre discursos y prácticas. Pronto me di cuenta de que llegaba al campo muy cargada de concepciones previas sobre lo que el DC "debía ser", que había que dejar a un lado.

6.2.1 Lugares y roles

La diversidad de espacios donde se realizó la investigación supuso tener que definir y redefinir nuestro rol en el campo con frecuencia, pues debí aprender diferentes formas para interactuar con los "otros", personal de CRE en España y expatriados; personal de las SNC, directivos y técnicos y; gente destinataria de los proyectos de desarrollo.

El acuerdo con CRE para realizar mi investigación me abrió la puerta a la oficina central en Madrid y a las cuatro oficinas de las delegaciones en Centroamérica: en todas ellas, mi rol era el de "una investigadora que está haciendo un estudio sobre lo que CR ha aprendido del Mitch". Sin embargo, mi presencia era vista como una intromisión con cierta frecuencia, especialmente en la oficina central de CRE, o una molestia para las personas empleadas en la UCC, que "no tenían mucho tiempo" para atender mis preguntas.

En las cuatro delegaciones de CRE en Centroamérica facilitaron mi trabajo enormemente en todos los sentidos. Sus responsables me acogieron en sus casas, el trato fue siempre excepcional, me invitaron a compartir su tiempo fuera del trabajo. Al principio pensé que esta cercanía iba a dificultar el trabajo: ellos eran capaces de diferenciar tiempo de trabajo y tiempo de ocio, pero "yo estaba siempre en el campo". Aún así, intenté en la medida de lo posible no hacer trabajo de campo en los espacios y momentos personales de mis informantes. Además, cada lugar requirió su propia adaptación y reconocimiento mutuo.

Mi rol fue evolucionando en el transcurso del trabajo de campo y las

numerosas pretensiones del principio fueron ajustándose progresivamente, en parte por las imposiciones de la organización y su gente en cuanto a tiempos y proyectos a visitar o por cuestiones logísticas, y en parte por la conciencia de mis propias limitaciones para captar la complejidad del objeto de estudio. Lo emocional también jugó un papel importante, porque entre las dos estancias de campo había nacido mi primer hijo. Manuel acababa de cumplir un año cuando dio comienzo la segunda de ellas, que iba a durar para mí dos *eternos* meses.

Cada lugar supuso una relación con los sujetos/objetos de estudio específica, que dependía también de la mayor o menor afinidad personal que se produjo. A mayor afinidad, más se desdibujaba mi rol de investigadora y emergía el de "amiga" o "confidente".

En las delegaciones de CRE en Centroamérica, "mi lugar" vino marcado por la oficina central de Madrid. Asimismo, en las cuatro SNC, mi rol de investigadora estaba avalado con la firma del propio presidente de CRE, aunque esto no suponía *per se* que mis objetivos de trabajo fuesen aceptados por ellas como *asunto propio*: aunque para todas las SN yo era "la evaluadora de los proyectos de CRE", su grado de implicación con mi agenda dependió, básicamente, del tipo de relaciones que mantenían con las delegaciones de CRE: a mejor relación, más apertura de la SN local.

Costó mantener mi posición de investigadora con el equipo local de CRS en San Miguel, pues había establecido con sus integrantes una relación de amistad y confianza en la estancia anterior.

Junto a la variabilidad de maneras para integrarme el campo, la segunda dificultad fue que el plan de trabajo se fue haciendo más complejo a medida que se avanzaba en la realización de entrevistas. También la observación participante era especialmente difícil porque estudiar el desarrollo de la capacidad implicaba prestar atención, al mismo tiempo, a unidades de análisis diferentes a diferentes escalas o hacer preguntas sobre proyectos finalizados, que nadie conocía porque sus responsables hacía tiempo que habían regresado a España o cambiado de empleo.

El objeto de estudio se expandía por las conexiones entre actores sociales

ubicados en lugares alejados como España, entre las sedes territoriales de CR y sus oficinas centrales, haciendo difícil observar interacciones que se realizaban por teléfono o correo electrónico. Otra dificultad era conocer, por medio de la observación participante, cómo se negociaba y construía la agenda de desarrollo en los niveles superiores de la organización. En este sentido, era más productivo asistir a reuniones y eventos, así como observar las interacciones entre personal de CR y beneficiarios de las comunidades cuando se las visitaba.

Lisa Markowitz plantea que

“Confiar en un modelo de análisis de niveles espacialmente anidados, aún siendo una estrategia de partida para la investigación multilocal, potencialmente puede oscurecer las dinámicas clave y las relaciones que se dan independientes de la proximidad” (2001: 42).

En su lugar, sigue la propuesta de Marcus etnografía multisituada para

“Identificar y rastrear los flujos multidireccionales de información, ideas y materiales requiere una atención constante a la aparición de nuevas unidades de análisis y conexiones frescas entre ellos [...] hacer preguntas a un objeto de estudio emergente cuyos contornos, lugares y relaciones no se conocen de antemano, pero son en sí mismas una contribución que tiene lugares de investigación diferentes e interconectados de forma compleja” (1995: 102).

6.2.2 Intermediarios o brókers en Cruz Roja

En nuestra investigación, nos encontramos con un conjunto de personas que se sitúan entre la intervención específica y sus destinatarios. Son los y las intermediarios, *brókers* o *courtiers* del desarrollo, situados en diferentes niveles: el personal de Cruz Roja, expatriado en el caso de CRE o personal local, al hablar de las SNC, en sus ubicaciones específicas dentro de la jerarquía organizacional. También los y las líderes y lideresas comunitarios. Todos ellos cuentan con un cierto rango de interlocución en la arena de disputa de los significados dados al DC.

Los/las brókers expresan una diversidad de ideas en torno al DC, que a veces entran en disputa, sostenidas por lógicas específicas, con objetivos particulares.

Para las delegaciones de CRE en Centroamérica, esta idea consiste en trasladar una idea de SN y un modo de funcionamiento "ideales", que responde a la racionalidad "globalizada" sobre la organización del Movimiento Internacional. Vinculada a ella, se trasladan ideas estandarizadas y globalizadas sobre la gestión y la ejecución de los proyectos.

Los equipos locales buscan generar con los proyectos de desarrollo procesos de desarrollo organizativo que propicien el cambio cultural según patrones occidentales (como aumento del ingreso familiar por medio de microempresas o desarrollo de una cultura de la prevención del riesgo), aunque también buscando su articulación con las comunidades locales por medio de incorporar los conocimientos locales a los proyectos. Asimismo, el DC es visto como la oportunidad para el mantenimiento de puestos de trabajo en el desarrollo, independientemente de si la organización donante permanece o no en el país. En este sentido, intentan hacer valer su posición para obtener resultados, en términos de continuidad de proyectos o llegada de nuevos fondos para mantener las intervenciones.

En el caso de las comunidades, el DC se expresa como "poder abrir los ojos para tener criterio propio, elegir y hacer reclamos" a las organizaciones e instituciones involucradas, incluso la misma CR. En ocasiones, este empoderamiento de las comunidades es mal encajado por los equipos de CR locales y las delegaciones, que lo interpretan como "mantener el asistencialismo" o "no querer hacer nada por su propio desarrollo".

6.2.3 Casos

A partir del enfoque de "análisis de situación" propuesto por Max Gluckman (2003 [1940]), que consiste en observar acontecimientos o situaciones sociales señalando los actores involucrados, las relaciones entre ellos y con el mundo exterior,

hemos seleccionado una serie de casos para ejemplificar el Desarrollo de la Capacidad en la práctica. Estas situaciones son ejemplos de cómo los significados dados al Desarrollo de la Capacidad son aceptados, disputados o/y resignificados por sus actores. Para Gluckman, el análisis de situaciones sociales permitía acceder a la complejidad de la vida social pero, sobre todo, a la identificación de las dinámicas de cambio social emergentes.

Durante el trabajo de campo, presenciamos multitud de situaciones sociales. Hemos elegido casos que muestran diferentes aspectos en los que se manifiesta el Desarrollo de la Capacidad. Dado su carácter procesual, la metodología del análisis de situación es muy adecuada para "seguirlo". El DC se incorpora en los grupos sociales, organizaciones y comunidades beneficiarias de los proyectos, generando un efecto perlocutivo, es decir, produce en sus receptores el efecto de adquirir "capacidad", entendida como la posibilidad de disponer de condiciones, cualidades, aptitudes y disposiciones que permiten el desarrollo de algo, el cumplimiento de una función o la elección entre opciones. En los casos seleccionados, el DC es un elemento nuevo que irrumpe en la vida de la gente a través de los proyectos de desarrollo y genera procesos de acción-reacción, con diversos efectos (resistencia activa y pasiva, aceptación, hibridación de saberes).

Así, los casos seleccionados han sido los siguientes:

- **Una acción de difusión de resultados de un proyecto sobre prevención de VIH-Sida en Puerto Barrios, Guatemala**, que muestra la adaptación local del Desarrollo de la Capacidad entendida como empoderamiento, funcionamiento autónomo y reconocimiento de colectivos tradicionalmente subordinados, y el conflicto que tal adaptación genera entre el equipo local de la oficina territorial y la responsable de Salud de la oficina central.
- **Una reunión informativa para el próximo sorteo de viviendas de Ciudad España, Tegucigalpa, Honduras**. Este caso pone a la vista opiniones contradictorias que un grupo de personas, futuras vecinas de Ciudad España, tiene sobre las capacitaciones recibidas por parte de la Cruz Roja en términos de Desarrollo de Capacidades. Asimismo, hace patente la relación que la gente

establece entre Desarrollo de Capacidades y presencia de la organización en la comunidad, mostrando la relación de dependencia de la gente respecto a la organización, hasta el punto de que aquella no quiere asumir compromisos previamente acordados con Cruz Roja, que supondría la adquisición de capacidades de funcionamiento autónomo y empoderamiento.

- **Una reunión de coordinación entre ONG (CR y FUMA) y la ADESCO de la comunidad de Los Pajaritos, Laguna de Olomega, El Salvador.** El proceso de Desarrollo de Capacidades es lento. Este caso muestra los papeles que los actores se atribuyen a sí mismos y asignan a los demás en la resolución de problemáticas comunitarias, relacionadas sobre todo con el desarrollo de alternativas para la generación de ingresos familiares y con la adquisición de títulos de propiedad de la tierra. Tras un lenguaje compartido acerca de la búsqueda de sinergias y el apoyo a la autonomía de las comunidades, existe un desencuentro entre los intereses de las organizaciones y los/las líderes/esas comunitarios, haciendo que se difuminen los objetivos a alcanzar en términos de desarrollo.
- **Una reunión de Coordinación entre CRE y los coordinadores de zona de una SNO.** Durante la reunión, asistimos a una escenificación de un modelo de relación de poder entre la organización donante y la receptora, que responde a un entendimiento del Desarrollo de la Capacidad como adquisición de los modos de ser y funcionar de la organización del Norte y a una configuración de la organización local y de su personal como subdesarrollados, vagos, inoperantes, incluso torpes.
- **Una visita (transecto) a la comunidad de El Viejo, Chinadega, Nicaragua** junto con algunas de las personas que formaban parte de su Consejo Comunitario. En El Viejo, un grupo de vecinos y vecinas, al mismo tiempo que agradecen a Cruz Roja la mejora de su vida, hacen valer su nueva manera de estar en el mundo para reclamarle a la organización una mejora de las infraestructuras construidas defectuosamente. Lo que para la comunidad es efecto de su adquisición de capacidades de interlocución, empoderamiento y toma de decisiones, para la organización es rasgo de dependencia y cultura de la pobreza.

- **Una visita para conocer el proyecto de pos-cosecha de una comunidad q'eqchí, Aldea Sumach, Izabal, Guatemala.** Por último, este caso muestra la manera en que sistemas de conocimiento diferentes dialogan en un proyecto de cooperación construyendo la capacidad de una comunidad.

Todos ellos son espacios de interacción entre actores de la cooperación ubicados a diferentes niveles en los que llevé a cabo observación participante. Previamente, habíamos comunicado a los informantes la importancia que tenía la recolección de datos de campo. Esto supuso algún tipo de reciprocidad a cambio. Todas las comunidades visitadas indicaron que la mejor forma en la que podíamos corresponder al tiempo que nos habían dedicado era que trasmitiésemos a la organización los aspectos positivos y negativos de los proyectos llevados a cabo, como manera de agradecer y también de mejorar la práctica de la cooperación.

6.2.4 En el campo, "*bregando con la intuición, la reflexión y la empatía*"⁵³.

El trabajo de campo implica adquirir una serie de cualidades personales. La práctica hace perfeccionar la manera de escuchar, observar e identificar situaciones y acontecimientos clave que nos permitan penetrar en los mundos que interesa estudiar. Qué, cuándo y cómo preguntar acerca de lo observado y vivido es también fundamental para abrirse o cerrarse puertas en el campo: la curiosidad nos ayuda en este camino, pero es fundamental aliñarla con dosis de discreción y de paciencia. La empatía con los otros ayuda a acceder a ámbitos que podían estar cerrados. Los afectos ayudan a entender y explicar desde dónde habla y actúa la gente. El acto de conversar con la gente puede ser planteado como una actividad extractiva de los datos que alimentarán el proyecto investigador o como una actividad productora de conocimiento con el otro. Esto requiere de un aprendizaje y una práctica, pero sobre todo de una confianza con la gente que no siempre se consigue.

⁵³ Tomo prestado la metafórica descripción sobre el trabajo del etnógrafo que realiza Heras Montoya (1997: 16).

En nuestra investigación, podemos afirmar que en al menos uno de los casos analizados, la visita a la Comunidad de El Viejo, fue más allá de la mera extracción o de la investigación participativa, puesto que la Comunidad llevaba tiempo reflexionando acerca de sus problemas y sus posibles soluciones y para ella nuestra visita era una oportunidad para la acción. Preguntábamos por los aprendizajes y en qué medida estos habían cambiado su vida y las respuestas recibidas eran reflexiones sobre la agencia y la posibilidad de actuar, los marcos que permitían (o impedían) la acción y los elementos necesarios para alimentarla. Entramos con un objetivo en el campo y salimos con el encargo de comunicar en España lo que allí estaba pasando.

Reflexionar obliga a hacer un ejercicio de salir del campo, de mirar hacia arriba para entender lo global y las conexiones. Permite entender las barreras de todo tipo entre los actores (personal expatriado, local, la gente de las comunidades, yo misma) y los estereotipos recíprocos.

En cada una de las situaciones de campo se desplegaron diferentes tipos de estrategias para llegar a los otros y obtener una información orientada al objetivo del trabajo. Por su parte, en muchos casos los informantes utilizaron nuestra presencia de manera estratégica para la consecución de sus propios objetivos, ya fuesen estos dar a conocer en CRE la existencia de un conflicto o una demanda, solicitar nuevas ayudas para proyectos de desarrollo o mostrar el empoderamiento alcanzado. En un par de ocasiones desempeñamos cierto rol de "asesoría": en la comunidad de El Viejo (Nicaragua) haciendo sugerencias para resolver los problemas de la comunidad, y con el equipo local de CR en San Miguel (El Salvador) aportando nuestra visión sobre las maneras más estratégicas para el intercambio de información con otras organizaciones, con el propósito de obtener financiación de la UE.

TERCERA PARTE - CONTEXTOS Y ETNOGRAFÍAS

Esta parte da cuenta de cómo el Desarrollo de la Capacidad es estratégicamente adaptado por los actores según sus propias ideas y para sus diferentes objetivos. Partimos de una caracterización del Movimiento Internacional como actor internacional del desarrollo con una cultura común y un discurso unitario que se expresa en unos modelos organizativos y de gestión homogéneos, así como un modelo ideal de sociedad nacional de Cruz Roja que puede ser alcanzado por medio de proyectos de Fortalecimiento de la Capacidad. En la práctica, la diversidad de contextos y recorridos históricos de cada una de las Sociedades nacionales estudiadas hacen que existan formas diferentes de entender el Desarrollo de la Capacidad.

En el primer capítulo (7) explicamos el marco institucional del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, destacando los elementos globales que comparten las SN de CR. Seguidamente realizamos una breve historia de cada SN estudiada, destacando cómo el huracán Mitch supondrá un hito para su consolidación como organizaciones de desarrollo. El huracán hizo que CRE fortaleciese su papel de actor relevante de la cooperación a nivel internacional y dentro del Movimiento Internacional. Para las SN de CR en Centroamérica, su actuación por el Mitch supuso un importante crecimiento de su presencia a nivel nacional, de sus plantillas y una mayor capacidad de incidencia en el seno del Movimiento.

El capítulo ocho ubica el lugar que el DC tiene en cada una de las SN de Cruz Roja a partir de los discursos y las prácticas de los actores, identificando las categorías que poseen con relación al DC, el aprendizaje, el desarrollo y las relaciones que la cooperación facilita. También se exploran las relaciones de poder, los roles de las CR y de beneficiarios, intentando entender las dinámicas relacionadas con el DC que emergen en los proyectos.

CAPÍTULO 7 – LAS CRUCES ROJAS ESPAÑOLA Y CENTROAMERICANAS Y EL MITCH.

7.1 LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRUZ ROJA: CONTEXTOS HISTÓRICOS Y MODELOS ORGANIZATIVOS.

7.1.1 La Cruz Roja: el Movimiento, las Sociedades nacionales de Cruz Roja y la Federación Internacional.

La historia de la aparición de la Cruz Roja es conocida. La experiencia brutal de la batalla de Solferino en 1859 y sus más 38 000 víctimas en el campo de batalla motivó al empresario suizo Henry Dunant a organizar la ayuda a los heridos, sin distinción de bandos, para lo que crea el Comité Internacional de la Cruz Roja en 1863. Dicho Comité, con el apoyo del Gobierno suizo, organiza una conferencia en agosto de 1864, en Ginebra, en la que doce de los dieciséis países que participaron, firman el primer Convenio de Ginebra para proteger a los militares heridos en campaña.

Desde este momento, comienzan a aparecer las distintas sociedades nacionales que, tras la I Guerra Mundial, se agrupan en la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, rebautizada en 1983 como Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y en 1991 como Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Por su parte, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está constituido por todas las organizaciones relacionadas con la Cruz Roja y la Media Luna Roja, es decir, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (la Federación Internacional), el Comité Internacional de la Cruz Roja (el CICR) y las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. El Movimiento funciona como una red global con un propósito único: ayudar a los que sufren, sin discriminación, ya sea causados por un conflicto, por desastres naturales, el ser humano o la pobreza. Este propósito se guía por siete principios fundamentales: *humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad.*

Actualmente existen ciento noventa sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y se están creando otras nuevas. Cada una de ellas está integrada

por voluntarios y personal. Para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, aunque todas las SN de CR presentan características comunes, todas son diferentes porque deben adaptarse a su propio contexto.

Por ello, en función de su estructura organizativa y de trabajo, recursos humanos, técnicos y financieros, cada sociedad nacional asume tareas humanitarias básicas, como las descritas en el párrafo anterior, además de tareas adicionales en sus propios países, como el salvamento marítimo, la vigilancia en playas, los servicios de donación de sangre, puestos de carretera para atender accidentados de tráfico o los servicios de ambulancia y atención médica de emergencia.

Para la CR, existen tres tipos básicos de organizaciones, según su función: empresas, agencias gubernamentales y organizaciones voluntarias. Las Sociedades nacionales se incluyen dentro de estas últimas, definidas como las organizaciones formadas de forma permanente por personas u otras organizaciones, cuyo objetivo no es generar o distribuir beneficios o defender una ley. Con el interés de mantener una cierta autonomía de funcionamiento (en la provisión de servicios y/o en la captación de recursos) el modelo más frecuente de SN es el de Federación nacional de secciones regionales y locales de CR.

7.1.1.1 *Características comunes y peculiaridades en las SN de CR y MLR*

Todas las SN de CR y MLR comparten dos características básicas. La primera es que se rigen por los Convenios de Ginebra y están obligadas a seguir los principios, marcos y obligaciones de la Federación internacional y el Movimiento. La segunda característica en común es que sólo puede existir una única SN en cada estado y su existencia debe ser aprobada por los gobiernos nacionales, ante quienes responden. Aunque se definen como independientes y autogobernadas, pueden tener algún tipo de participación y/o control por parte de sus gobiernos nacionales.

En el caso de la CRE, su ordenación viene regulada por el *Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, por el que se establecen las normas de ordenación de la Cruz Roja Española*, en cuyo Preámbulo expone que

“(…) el ordenamiento jurídico español la configura como una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público, que desarrolla su actividad como auxiliar y colaboradora de las Administraciones públicas bajo la protección del Estado, si bien conserva su independencia y autonomía, con plena aceptación de los principios del Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja”

En los artículos 8 y 9 del RD se define cómo se llevará a cabo la *protección del Estado*:

“La protección del Estado en relación con Cruz Roja Española corresponde al Ministerio de Asuntos Sociales, que la ejercerá a través del Consejo de Protección, coordinando al efecto la actuación de los demás Departamentos ministeriales” (art. 8, RD 415/1996, de 1 de marzo).

“El Consejo de Protección de Cruz Roja Española, órgano colegiado de carácter interministerial, adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales, facilitará el desarrollo de los fines de la Cruz Roja Española, velará por la observancia de la legalidad y la correcta aplicación de sus recursos, ejercerá la alta inspección de la Institución y promoverá la cooperación para el desarrollo de la solidaridad social en el marco de la Institución” (art. 9.1, RD 415/1996, de 1 de marzo).

Más allá de este modelo común de organización sujeta al marco del Estado Nación, que nos recuerda su origen decimonónico, encontramos que no existe un modelo organizativo prescrito de ser SN, sino que el Movimiento defiende que desde sus inicios impulsó que las SN se adecuasen al entorno, distanciándose de las ONG del Norte y de los donantes que promueven sus “modelos de organización e ideales a las organizaciones en el Sur”:

“La experiencia nos ha demostrado que una organización idéntica no se adapta a todos los países y cada uno debe tener en cuenta sus necesidades particulares” (Gustave Moynier en una carta al comité de preparación de la fundación de la Cruz Roja Sueca, 1864, citado en Nsdevelopment.wikispaces.net, 2016).

7.1.1.2 *Tipologías de SN de CR y MLR*

Dentro de las sociedades nacionales existen tres grandes tipos: el más frecuente es el de sociedades nacionales que son “propiedad de sus miembros”, que suelen recibir el nombre de "asociación", "sociedad" o "federación". El segundo tipo, es el de “auto-propiedad”. El tercer tipo es el de “organización propiedad de terceros”.

Las SN propiedad de sus miembros las forman agrupaciones de personas que pagan una cuota anual. Además de ser las dueñas de la organización, conforman el grueso de personal voluntario. Es un modelo democrático: sus miembros eligen a los integrantes de los órganos directivos y se establece un sistema de supervisión y auditoría. Las ramas regionales o locales son secciones más pequeñas, con un funcionamiento similar, autogobernadas y autogestionadas. Deben buscar su sostenibilidad financiera y para ello recaudan fondos en sus respectivos ámbitos de actuación. El Movimiento exige a que cada SN asista con sus servicios a todo el país dónde esté radicada. La manera en la que las SN se organizan internamente es muy variada, dependiendo del contexto y de la financiación, desde una entidad legal con delegaciones regionales y locales, hasta secciones locales como entidades legales de propiedad individual con sus propias juntas, unidas de dos maneras, como federación nacional (sistema de abajo a arriba) o como franquicias de una organización madre nacional (sistema de arriba abajo). El personal contratado se ocupa de las labores que se les haya encomendado, que generalmente son de administración y gestión y no se involucran en la prestación de servicios. Esto hace de ellas organizaciones altamente profesionalizadas, con elevados costes de mantenimiento.

Las SN de auto-propiedad también reciben el nombre de "fundaciones", "instituciones", "organizaciones sin ánimo de lucro" o "obras de caridad". A diferencia de las anteriores, estas son entidades jurídicas propias que disponen de un patrimonio propio destinado a fines concretos y que prestan servicios allá dónde se las requiera, de forma directa o a través de delegaciones. Dentro del Movimiento, la SN de Irán y el CICR son de este tipo. En esta modalidad, el personal suele gestionar tanto los servicios y como a los voluntarios.

En cuanto al tercer tipo, el de las SN que son “propiedad de terceros”, no

muchas, su existencia se explica por varios motivos: países que no permiten la existencia de SN completamente independientes; países que consideran que los servicios de la Cruz Roja son competencia del gobierno y por ello debe controlarse su suministro y; países que consideran que deben financiar esas tareas y, por tanto, quieren controlar los fondos concedidos. Por ello, este tipo de SN suelen ser creadas y mantenidas por el gobierno, que dicta sus normas y elige sus cargos, por lo que pueden considerarse más como un órgano de la administración que como una ONG. Su estructura interna suele reproducir la del estado-nación, siendo o muy centralizada o, por el contrario, de gran autonomía regional y local.

7.1.1.3 *El modelo ideal: la sociedad nacional “sólida”*

Independientemente de su modelo organizativo propio, una SN debe aspirar a ser una “SN sólida”:

"Una sociedad nacional sólida es aquella capaz de prestar servicios pertinentes en favor de personas vulnerables en todo el país, a través de una red de unidades compuestas de voluntarios, durante el tiempo que sea necesario" (IFRC, 2011: 4, traducción propia).

La Federación considera que una SN fuerte ha de tener las siguientes cualidades:

- Está a la altura de una misión clara, concreta, importante y bien conocida.
- Presta al menos un servicio bien conocido en todo el país de forma permanente.
- Cubre el país con sucursales locales que son lo suficientemente fuertes para garantizar el acceso en todo momento y la autosostenibilidad.
- Tiene un reconocido liderazgo nacional, buenas comunicaciones internas y una sede fuerte que, con las ramas regionales y sus representantes, dirige, guía, forma y apoya el trabajo local.
- Eventualmente tiene capacidades nacionales y/o regionales que puedan apoyar temporalmente a las ramas locales cuando estén desbordadas por la magnitud

o complejidad de una situación.

- Cubre a través de una combinación de ingresos planificados, los costes anuales para el conjunto de su organización y servicios clave y es, por tanto, auto-sostenible.
- Moviliza a buenos gestores públicos, líderes, miembros y voluntarios y atrae y mantiene a los administradores y personal competentes.
- Rinde cuentas ante sus miembros, las comunidades a las que sirven y los donantes y socios.

7.1.1.4 *El modelo de trabajo de la FICR: sociedades nacionales operantes (SNO) y sociedades nacionales participantes (SNP)*

El Marco para la Cooperación Internacional de Cruz Roja establece la actuación en ayuda y cooperación internacional de la Federación, aunque existe un importante debate sobre cuál debe ser su el papel.

El modelo pone como requisito que para que una SN suministre ayuda a otra, desplazando a su personal, sea previamente invitada por la SN anfitriona. En el lenguaje de la Federación se habla de sociedad nacional participante (SNP) para referirse a la prestataria de la ayuda y de sociedad nacional operante (SNO) para la sociedad nacional que la recibe.

En principio, es la SN de un país quien coordina la actuación de las SNP que acuden en su ayuda. Sin embargo, la situación de debilidad de las SN que demanda ayuda a la Federación no las suele capacitar para este trabajo, por lo que esperan que sea el Secretariado de esta quien asuma la coordinación, que consiste básicamente en asegurar que las SNP presten el apoyo previamente acordado y colaboren apoyando a la SNO. Esto genera en la práctica muchos desencuentros entre SN que prefieren que la Federación se encargue de planificar, coordinar y asesorar técnicamente, sobre todo cuando se dan emergencias graves, y SNP que por el contrario prefieren que ocupe un papel no operativo (IFRC, 2006: 11).

En el momento de un desastre o emergencia humanitaria, la FICR se encarga de realizar una primera evaluación y coordinación sobre el terreno, por medio de un

equipo especializado (Field Assessment Coordination Team o FACT) que se despliega en las 12-24 horas siguientes en el lugar de la catástrofe. Esta primera evaluación puede ser hecha con apoyo local, la SN anfitriona y su personal, autoridades locales, responsables de protección civil, etc. y recoge en un "cuadro de movilización" (Relief Mobilization Table o RMT) las necesidades más urgentes relativas a refugio, agua y saneamiento, alimentos y atención básica. El cuadro se manda a la sede de la Federación en Ginebra, quien en ese momento lanza una llamada de auxilio al resto de SN y otros donantes solicitando que asuman alguno de los ítems de la lista. En este momento, en función del tipo de daños y de la capacidad de la SN anfitriona para enfrentarse a él, se concreta si es necesario hacer llegar alguna ERU que esté operativa. Las SN que disponen de ellas son las de Alemania, Austria, Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), Dinamarca, España, EE.UU., Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. Otras SN pueden aportar personal especializado (Australia, Canadá, Hong Kong, Croacia, Islandia y Macedonia). La ERU se pone al servicio de la sociedad nacional afectada, aunque el coste del transporte y de la operación en el terreno, además del personal técnico enviado con ella, es asumido por la SNP responsable.

7.1.2 Breve historia de las Cruces Rojas estudiadas

7.1.2.1 *Cruz Roja Española*

España había sido uno de los participantes en la conferencia organizada por Henry Dunant en agosto de 1864 y suscribe el primer Convenio de Ginebra para proteger a los militares heridos en campaña. Ese año se crea la Cruz Roja Española, bajo los auspicios de la Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén y es declarada Sociedad de Utilidad Pública. Desde el principio, los diferentes gobiernos de la nación estuvieron representados en la organización. La CRE prestó ayuda humanitaria en 1870 en la guerra franco/prusiana y en la tercera guerra carlista, en 1872.

Desde 1918, aumenta considerablemente el número de sus centros sanitarios, por la experiencia adquirida en los conflictos bélicos del Norte de África, contando con

un total de 36 hospitales esenciales para la población en general, dadas las carencias en servicios sanitarios.

Al estallar la Guerra Civil, la Cruz Roja olvidará su principio de imparcialidad y se escindirá en una CR republicana, presidida por el abogado Aurelio Romeo, y una CR franquista, dirigida por el conde de Vallellano. La desconfianza mutua entre ambas obligó a la intervención del Comité Internacional de la Cruz Roja en la Guerra Civil, que organizó el Servicio de España del CICR, encargado de mediar en el intercambio de prisioneros, canalizar la comunicación postal de las familias separadas por los bandos, atender a los prisioneros y distribuir alimentos. El Servicio de España del CICR consiguió mantener los principios de neutralidad de la institución.

Durante la Dictadura de Franco, la Cruz Roja Española se centró en atender a las víctimas de desastres de diverso tipo, como incendios o inundaciones, prosiguiendo con su trabajo hospitalario. En los años setenta, la Institución completó la red de Puestos de Primeros Auxilios en las carreteras españolas, que se había iniciado durante la II República, ante el aumento de los accidentes de circulación. Comenzó a prestar socorro en el mar en el salvamento de náufragos, con la Cruz Roja del Mar. En la década de los ochenta, la Cruz Roja Española inicia una profunda reorganización, democratizando la Institución, potenciando la participación de los voluntarios y abriendo nuevos campos de actuación.

Los primeros años de la década de los 90 también fueron los de la crisis institucional, económica y de confianza, tras la polémica gestión de Carmen Mestre. Mestre había presidido la organización desde 1990, dimitiendo cuatro años después, tras detectarse graves irregularidades de su gestión económica.

Aunque en su toma de posesión del cargo anunció que la “Austeridad en el funcionamiento interno y (la) mayor implicación social caracterizarán la nueva etapa de Cruz Roja Española” (El País, 1 de febrero de 1990), las auditorías de los años 90, 91 y 92 señalarán, sin embargo, que las pérdidas se fueron incrementando:

“En 1990 eran de 351 millones de pesetas y dos años más tarde, de 1.416. La entidad benéfica más importante de España pasó de deber 1.350 millones de

promedio en 1990 a 3.222 a fecha 31 de diciembre de 1992. La gestión de Carmen Mestre al frente de la institución de muestra un aumento de los gastos financieros y la incapacidad de mantener o aumentar la entrada de subvenciones o ayudas, que disminuyeron en mil millones en 1992 con respecto al año anterior. La política de deshacerse de inmuebles a bajo precio, según todos indicios se descompensó, sin embargo, con fortísimas inversiones en inmovilizados en "terrenos y construcciones", según la institución, que en 1992 se elevaron a 8.500 millones. (EL PAÍS, 11 y 12 de mayo de 1994).

El escándalo "Mestre" dejó muy dañada la imagen de la organización ante la opinión pública y un cierto resquemor dentro de sus miembros:

A nosotros nos ha costado mucho llegar donde hemos llegado por todo aquello de la etapa Mestre. Porque se dicen cosas y aunque después hubo una sentencia condenatoria a Interviú, que tuvo que pagarle cinco millones de pesetas a la Mestre por infamias, de eso no se volvió a hablar. Y afectó muchísimo a la institución: los pobres voluntarios lo pasaron fatal porque les decían cuando estaban con los boletos del sorteo o el día de la banderita⁵⁴ "¿Qué...?, ¿para que os lo gastéis en paellas?"... Nuestro trabajo nos ha costado recuperar la confianza de la gente. El mismo año de lo de los Grandes Lagos no pudimos sacar más de 50 millones de pesetas mientras que Médicos del Mundo recaudó casi 500 (Responsable Unidad, Dpto. Cooperación Internacional, CRE).

Dos años después de su dimisión, el Ministerio de Asuntos Sociales propuso al Gobierno un real decreto para que la elección de los presidentes de la institución dejase de ser una de sus competencias:

"Ahora, el nombramiento y el cese del presidente de Cruz Roja Española es potestad del Gobierno, si bien éste elige entre la terna que le propone el Comité Nacional. Ahora, el nombramiento lo realizará directamente la Asamblea General y el Gobierno se limitará a ratificarlo (...) La Asamblea General, que de esta forma verá reforzado su papel dentro de la institución,

⁵⁴ El Sorteo del Oro de la Cruz Roja y el Día de la Banderita son los dos sistemas de recaudación de fondos más conocidos de la organización. El primero se celebra en verano, con la venta de boletos numerados. El segundo en el último trimestre del año, situando en los núcleos urbanos unas "mesas petitorias". Personas voluntarias de la organización portan huchas blancas con el logotipo y ponen una pegatina en la solapa de las personas que donan.

está ahora formada por el presidente, los vicepresidentes (en un máximo de tres) y 350 vocales, de los que son vocales natos los presidentes de las asambleas autonómicas y provinciales. No obstante, el siguiente paso será elaborar unos nuevos estatutos en los que quizá se fijen mecanismos distintos y más democráticos para el nombramiento de los responsables a todos los niveles. En el comité nacional, de donde salía la terna de presidenciables, participan ahora una decena de representantes de diversos ministerios y 20 de la institución. Cruz Roja Española seguirá estando bajo la tutela del Estado y dispondrá de un consejo de protección presidido por un ministro y en el que estarán representados diversos ministerios. Su misión será la de facilitar el desarrollo de los fines de la organización humanitaria, según especifica el real decreto que verá hoy el Consejo de Ministros. El Alto Patronazgo de la institución seguirá estando también reservado los Reyes” (El País, 1 de marzo de 1996).

Los años noventa serán, por tanto, los de la modernización de la institución y su adaptación a los nuevos retos que planteaba la sociedad española, en dos sentidos: por un lado, la consolidación de la intervención social con los colectivos vulnerables (personas mayores, refugiados e inmigrantes, drogodependientes, afectados de SIDA, infancia y juventud, población reclusa, discapacitados, mujer en dificultad social). Por otro, el espectacular incremento de los programas internacionales (cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, cooperación institucional) que supuso el incremento de los recursos humanos y materiales dedicados a este ámbito.

En los tres años que trascurren entre el escándalo “Mestre” (94) y el primer Plan de Cooperación Internacional (97), CRE vive un rápido proceso de transformación y regeneración institucional que, de alguna manera, replicará con los proyectos de FI que implementa en las SNO centroamericanas.

CRE inicia el saneamiento de su estado financiero, un proceso de cambio normativo, de estructura y personal, “profesionaliza” su actividad y apuesta por actuar en ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo. La experiencia por el Mitch hace que CRE se especialice en asistencia humanitaria rápida, implantando las Unidades de

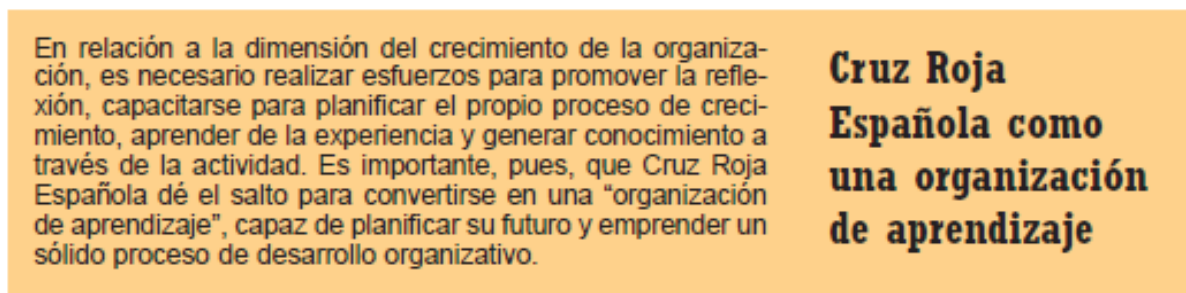
Respuesta ante Emergencias (Emergencies Response Units, ERU) que la visibilizan en el contexto del Movimiento Internacional de la CR y la MLR. Además, la adopción del enfoque VARD que vincula emergencia y desarrollo supone para la organización el incremento de personal trabajando en todas las unidades organizativas ocupadas en la acción internacional. Al mismo tiempo que desarrolla su propia capacidad, se ve inmersa en dinámicas de rendición de cuentas ante las instancias políticas españolas, especialmente ante la AECl, y la opinión pública, que poco a poco le devuelven su confianza, lo que es básico para obtener financiación.

Cruz Roja Española elaboró su primer Plan de Cooperación Internacional en 1997. Al año siguiente, el huracán Mitch irrumpió en Centroamérica. Según la propia organización, tanto el primer plan de cooperación como sus posteriores revisiones fueron concebidos para adaptarse a la agenda del desarrollo nacional e internacional (CRE, 2008b: 7) por lo que su intervención por el Mitch era la ocasión para demostrar en la práctica su “cambio”.

Diez años después del Mitch, CRE en su Plan de Cooperación Internacional 2007-2011, lleva a cabo un balance del trabajo de una década, planteando como una de sus prioridades realizar un

“(…) proceso de reflexión que permite identificar necesidades organizativas, establecer prioridades que guíen el trabajo en los próximos años e impulsar el proceso que posibilite que Cruz Roja Española se convierta en una *organización de aprendizaje*” (CRE, 2008b: 7).

Figura 7. "CR como una organización de aprendizaje".



En relación a la dimensión del crecimiento de la organización, es necesario realizar esfuerzos para promover la reflexión, capacitarse para planificar el propio proceso de crecimiento, aprender de la experiencia y generar conocimiento a través de la actividad. Es importante, pues, que Cruz Roja Española dé el salto para convertirse en una "organización de aprendizaje", capaz de planificar su futuro y emprender un sólido proceso de desarrollo organizativo.

**Cruz Roja
Española como
una organización
de aprendizaje**

Fuente CRE (2008: 8) Plan de Cooperación internacional

En palabras de un responsable de unidad perteneciente al Departamento de Cooperación Internacional:

El contexto de la cooperación al desarrollo ha cambiado mucho y la Cruz Roja con él. Porque nosotros cooperación al desarrollo hemos hecho desde siempre, aunque claro, con cuidado. Me estoy acordando de los primeros proyectos de saneamiento y agua en Honduras y Nicaragua, que teníamos que tener mucho cuidado, porque si no, éramos vistos como rojos. Además a las Cruces Rojas locales también les costaba entender esto. Iban más a lo asistencial y eso no es acabar con la pobreza. Nosotros pensábamos que si hacemos casas para pobres, siempre vamos a tener pobres. Porque ¿a que nadie en España se le ocurre comprar una casa sin luz ni agua? Pues muchos proyectos de casas son así... Nosotros hacemos casas de verdad, con los estándares de allá, pero casas. ¡Y menuda diferencia! Ahora, a Doña Meneca⁵⁵ se la ve en su salsa inaugurando pozos y otras instalaciones de agua. La estoy viendo diciendo “niños, ¡el agua de la vida, el agua de la vida!”. Pues esto, hace unos años, seríamos unos rojos.

7.1.2.2 Cruz Roja Guatemalteca

La Cruz Roja Guatemalteca es fundada en 1923 por un grupo de médicos. Ese mismo año es aprobada por el Gobierno del país y reconocida por el Comité Internacional de la Cruz Roja. Desde su fundación, la Cruz Roja Guatemalteca ha prestado servicios de primeros auxilios en emergencias diversas y conflictos armados (guerra entre El Salvador y Honduras en 1969; terremoto de 1976), así como servicios médicos en maternidades y ambulancias, siendo la única organización que prestaba este servicio en Guatemala.

El papel de Cruz Roja Guatemalteca durante las tres décadas de conflicto en el país está lleno de claroscuros. Durante nuestra visita, el relato sobre su instrumentalización por parte del poder político era frecuente entre el personal directivo de CRE y CRG con el que me entrevisté, que lo explicaban como un paréntesis en la historia de la organización que de alguna manera “fue usurpada” y obligada a alejarse de los principios del Movimiento. Pero la organización tenía el reconocimiento social, como muestra el acontecimiento en 1980 de la ocupación de la Embajada de

⁵⁵ Virgina Biagosh Beltrán, conocida como Meneca de Mencía, fue Presidenta de Cruz Roja Hondureña durante tres décadas, entre 1982 y 2012, y voluntaria de la organización durante 50 años. Nacida en argentina, se nacionalizó hondureña tras su matrimonio con el doctor Daniel Mencía.

España, cuando las personas que la ocuparon solicitaron su presencia para salir del edificio con garantías⁵⁶ (Pico de Coaña y Casaús, 2015; Matanza en la embajada española de Guatemala, 2016).

En 1987, Cruz Roja Guatemalteca cerró la Sede Central, aunque mantuvo sus actividades en las Delegaciones Departamentales. Fue intervenida por el Estado, lo que deterioró su imagen y credibilidad.

El proceso de cambio en CRG se inicia en 1996, con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Con el apoyo de CRE asiste a los desmovilizados del conflicto bélico, a los que acompaña en la reincorporación a la vida civil. CRG había dado inicio ese año a un proceso de reorganización con el apoyo y asesoría de la FICR que se vio, de alguna forma, interrumpido con la llegada del huracán Mitch en 1998.

Al igual que en el caso de CRE, el Mitch:

“(…) marcó otra etapa en la institución. Nuevos retos y nuevas formas de atender la emergencia enseñaron a los voluntarios y directivos a tomar su papel de atención en desastres, rescate de víctimas, montaje de albergues, distribución de alimentos y la implementación de una estrategia médica, fueron algunas de las tareas más destacadas de esta operación” (www.guatevoluntaria.org, 2016).

Los 2002 se inauguraron los primeros proyectos de viviendas del PEM, como los de Puerto Barrios que beneficiaron a unas 55 familias guatemaltecas y hondureñas

⁵⁶ La Embajada había sido ocupada por un grupo de campesinos/as, sindicalistas, estudiantes, catequistas e indígenas para denunciar y dar a conocer las masacres que se estaban produciendo en el país. En las algo más de tres horas que duró el asalto, los ocupantes solicitaron la presencia de la Cruz Roja y de periodistas para que custodiaran su salida de la Embajada, pero la policía no lo permitió. Finalmente, la policía entró en el edificio incendiándolo y asesinando a 39 personas. La persecución de los testigos prosiguió durante varios días, poniendo en peligro la vida del Embajador español Máximo Cajal que intentó ser secuestrado por miembros de la Policía Nacional mientras permanecía en el hospital hasta que consiguió refugio en la embajada de EEUU, la única segura del país. Otro testigo del suceso, el campesino k'iche' Gregorio Yujá Xoná fue secuestrado del hospital, apareciendo su cuerpo dos días más tarde en el campus de la Universidad San Carlos con signos de haber sido torturado. Odette Arzú, integrante de Cruz Roja Guatemalteca, intentó, con más o menos éxito, proteger la vida de ocupantes, personal diplomático y visitante que por casualidad se encontraban de la embajada, sufriendo ella misma la agresión de la policía. El acontecimiento produjo un serio conflicto diplomático y se considera el inicio de las grandes masacres de civiles en Guatemala, especialmente en la Franja Transversal del Norte y en el Petén, donde empresas americanas habían encontrado petróleo.

afectadas por el huracán. Otros proyectos puestos en marcha tras el Mitch tenían como objetivo la mejora del saneamiento, la educación comunitaria, el apoyo a pequeños agricultores ante los problemas climatológicos (sequías) y la mejora de los niveles nutricionales de niños y mujeres embarazadas.

Este mismo año, CRG comienza su proceso de transformación con el apoyo de la Federación, el Comité y CRE, modificando sus Estatutos y Reglamento. Los Estatutos vigentes desde 2002 propician que los representantes de los voluntarios e interlocutores de la sociedad civil guatemalteca, formen parte del Consejo Nacional. En 2003 fue elegida Anabella Folgar Bonilla como presidenta⁵⁷.

Con su mandato, CRG comienza su “rescate institucional”: reestructuración organizativa y financiera; plan de estabilización y auto sostenibilidad; plan de transparencia; establecimiento de alianzas estratégicas con diferentes organismos e instituciones nacionales como internacionales; diálogo con gobierno y congreso.

En abril de 2004, se firma un Acuerdo de Cooperación con los miembros del Movimiento que estaban presentes en el país, muchos de ellos desde el Mitch: FICR, CICR, CRE, CR holandesa; CRA; CRB. Con dicho acuerdo, estas SNP se comprometen a respetar el liderazgo y las capacidades de CRG, y a dar su apoyo técnico para identificar, formular e implementar un Plan Estratégico, definir sus prioridades de acción y sus ejes temáticos de trabajo, orientando su trabajo hacia el desarrollo de proyectos y programas que respondan a las necesidades locales.

7.1.2.3 *Cruz Roja Hondureña*

Los comienzos de la CRH se vinculan a la Segunda guerra civil de Honduras (1924) cuando un grupo de personas, la mayoría mujeres, se organizaron para atender a los heridos en combate⁵⁸. También fueron mujeres las que en 1937 solicitaron al gobierno la autorización para desarrollar actividades de socorro como Cruz Roja Hondureña, que

⁵⁷ Anabella Folgar en 2012 es elegida como Presidenta del Comité Regional Interamericano –CORI- que aglutina a las 35 Cruces Rojas de América.

⁵⁸ Entre ellas, Carlos Rivas, Delia Becerra, Emma Bonilla, Ernesto López Callejas, Hernán López Callejas, Isolina Guilbert, Luz Becerra, Marina Escalón, Marieta Guilbert, Otilia Idiáquez, Roberto Rivas y Soledad Lozano, que llevaron la insignia de Cruz Roja.

se fundó ese año. Enriqueta de Lázarus, presidenta de la Cruz Roja Hondureña, solicita en 1941 al Congreso Nacional de Honduras una renta a favor de la organización para sostenerse independientemente y continuar con los servicios sociales al pueblo, aprobándose la "Ley de la Renta del Sello de la Cruz Roja".

En 1942 ya existían comités regionales en San Pedro Sula, Puerto Cortés, Tela y La Ceiba, autorizados a retener un 40% de las ayudas económicas recaudadas por socios benefactores y donantes y remitiendo al Comité Central un 60% de los mismos. En el mismo año se fundaría el Consultorio Infantil, con fines de apoyo y solidaridad a los niños. En 1950 la Cruz Roja Hondureña obtuvo su primera ambulancia. En 1954 el estado dona el terreno para la construcción de su sede oficial.

En su historia, la Cruz Roja Hondureña ha participado activamente en la asistencia a damnificados por conflicto bélicos (la Tercera guerra civil de 1931, los acontecimientos de 1954, la Guerra del Fútbol de 1969), la asistencia a civiles en las zonas fronterizas con El Salvador y Nicaragua en los años ochenta, víctimas de desastres naturales (huracanes Fifi-Orlene de 1971 y Mitch de 1998) (Es.wikipedia.org, 2016).

Entre las SNP presentes en CRH por la época del Mitch, destacan CRE, CRC y CRS: apoyando programas de vivienda, salud, desarrollo comunitario, junto con el desarrollo de las secciones locales de CRH incorporarán un enfoque integral de desarrollo para ser más efectivos, aprendiendo de los errores cometidos inmediatamente después del huracán, cuando gobierno y donantes presionan a las organizaciones a ser rápidas en la ejecución de los proyectos, entregándose viviendas que habían sido construidas sin infraestructuras básicas de agua y saneamiento y sin un desarrollo comunitario que hiciera que los beneficiarios se apropiaran de las intervenciones.

Además de CRE, con los proyectos llevados a cabo en el norte del país y el proyecto de Ciudad España, otras SNP, como CR Americana, Canadiense y Suiza desarrollarán proyectos de gran envergadura con CRH.

La CR Canadiense, en colaboración con la OIM, levantó los macroalbergues para

alojar a los damnificados por el Mitch, que vivieron en ellos durante cuatro años, hasta 2002.

El proyecto de Ciudad España de CRE se plantea como solución habitacional definitiva de estas personas, en el valle de Amaratéca, y será apoyado por la CRA y la AECI⁵⁹ como una intervención integral apoyada en dos programas complementarios: Infraestructuras y Desarrollo Social.

Por su parte, CR Suiza ha formado a voluntarios de las comunidades en las que desarrolla proyectos constructivos en atención sanitaria básica que después han replicado la formación en comunidades cercanas. El planteamiento de CR Suiza es que su programa de “mejoramiento de la vivienda” ayude a las comunidades que no fueron directamente afectadas por el Mitch, pero que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Todas estas SNP en Honduras incorporaron en sus equipos de campo a agentes de desarrollo locales, conocedores del país y de la manera de trabajar con las comunidades.

7.1.2.4 *Cruz Roja Nicaragüense*

El origen de la Cruz Roja Nicaragüense se vincula al terremoto de 1931, y al incendio posterior que destrozó, casi en su totalidad, la ciudad de Managua. Acudieron a prestar apoyo las SN vecinas de El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Estados Unidos y se hizo evidente la importancia de disponer de atención y socorro inmediatos. La CRN nace a iniciativa del gobierno y en 1934 es reconocida como miembro del Movimiento.

Desde ese momento y hasta el impacto del Mitch, CRN prestó atención a la población nicaragüense en desastres de variado tipo: terremotos, deslaves, inundaciones frecuentes en el país. Con el terremoto de Managua de 1972, recibió el apoyo de numerosas SN de CR de todo el mundo.

⁵⁹ Actual AECID

El Mitch hizo evidente la necesidad de coordinación interinstitucional e intersectorial ante desastres similares, por lo que entre los primeros meses de 1999 y junio de 2000, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) organismo regional de carácter intergubernamental, perteneciente al Sistema de la Integración Centroamericana - SICA- como Secretaría Especializada, llevó a cabo la formulación de la propuesta estratégica para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, presentada en la Reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo (Mayo, 1999); la propuesta del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica; la actualización del Plan Regional para la Reducción de los Desastres (PRRD); y la formulación del Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres. En el caso de Nicaragua se aprobó la Ley No. 337 para coordinar interinstitucionalmente e intersectorialmente las acciones de prevención, mitigación y atención de los desastres en el país.

La cooperación interinstitucional ha promovido el establecimiento de SAT⁶⁰ comunitarios, promovidos y financiados por organismos de ayuda humanitaria, como la UE (DIPECHO), agencias estatales (COSUDE), ONG (CRE, CR Holandesa, Intermon-Oxfam, Agro Acción Alemana Centro Humboldt, ACSUR Las Segovias, CARE Francia, CRN con apoyo de CRH) y otras entidades como Defensa Civil, alcaldías y las comunidades involucradas.

En el caso de las SNP presentes en Nicaragua tras el Mitch, la mayoría se vieron presionadas por sus donantes para gastar los fondos rápidamente en los trabajos de socorro, por lo que era difícil que adoptasen un enfoque de recuperación a más largo plazo. CRN, como las otras SNO en Centroamérica, preferían que parte de los fondos se destinasen a la construcción de sus capacidades para estar preparadas ante futuros desastres.

En la actualidad, el fortalecimiento de la capacidad de la SN que promueve la

⁶⁰ SAT son las siglas de Sistema de Alerta Temprana, dispositivos de monitoreo y vigilancia de fenómenos meteorológicos, tsunamis, sismos, deslizamientos, incendios y otras amenazas (naturales o antrópicas) de carácter previsible, que recolectan y procesan datos e información y ofrecen pronósticos o predicciones temporales sobre su acción y posibles efectos (UNESCO et al, 2011:10).

Federación es un componente estándar de las intervenciones de CRN, integrándose dentro de las operaciones de socorro, como ha podido verse en los proyectos implementados tras el tsunami.

7.1.2.5 *Cruz Roja Salvadoreña*

La historia de la CR en El Salvador es muy temprana: El Salvador fue el primer país del continente Americano en adherirse en el año de 1874 a los Convenios de Ginebra. La SN de Cruz Roja Salvadoreña se funda en 1885 y ese mismo año entró en acción para cumplir el artículo primero de su reglamento, “Socorrer a los enfermos y heridos militares, de cualquiera de las partes beligerantes, ya sea en el campo de batalla o en los hospitales del ejército”. En 1885, el Presidente de Guatemala, Justo Rufino Barrios, con el apoyo de Honduras, decidió el restablecimiento de la unión centroamericana por la fuerza. Costa Rica, El Salvador y Nicaragua se unieron en su contra, dando comienzo al conflicto bélico en el que CRS asistirá a las tropas salvadoreñas y a los heridos del ejército de Guatemala.

En 1896 se crea la República de América Central que une a los países centroamericanos de Honduras, Nicaragua y El Salvador en un solo Estado, disuelto en 1898 tras la “Revolución de los 44” en El Salvador. Ese año se crea el Consejo Supremo de la Cruz Roja Salvadoreña. A comienzos del siglo XX, Cruz Roja Salvadoreña comienza a apoyar a los servicios estatales de salud en su lucha contra las epidemias del cólera, viruela, meningitis, gripe y disentería (Cruzrojasal.org.sv., 2016).

Cruz Roja Salvadoreña ha tenido un papel destacado en la asistencia a víctimas de desastres como el huracán Fifi en 1974, el terremoto de 1986, ofensiva “Hasta el Tope” en 1989⁶¹, la firma de los Acuerdos de Paz como garantes en el proceso de negociación con el apoyo del CICR en 1992, el huracán Mitch en 1998, los terremotos de 2001, así como desastres posteriores como tormentas tropicales (Stan, Ida, Agatha, 12 E) y erupciones volcánicas (volcán Ilamatepec en 2005 y volcán Chaparrastique en

⁶¹ La ofensiva fue el ataque de mayor envergadura realizado por la entonces guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional⁸ desde el 11 de noviembre de 1989 hasta los primeros días del mes de diciembre de ese año, en el marco de la Guerra Civil Salvadoreña.

2013), además de deslaves e inundaciones.

A través del Centro de Operaciones de emergencia lleva a cabo atención prehospitalaria. Pero su trabajo más relevante es en desarrollo comunitario con programas y proyectos integrales de salud, agua y saneamiento, reducción de riesgos, resiliencia comunitaria, inclusión social, prevención a la violencia y ayuda humanitaria en casos de desastres con el apoyo y asesoría de la Federación, el Comité y diversas SNP como CRE, CRA, CRS, CRF, CR Noruega, la UE a través de ECHO y la AECID.

7.2 EL MITCH Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS SOCIEDADES NACIONALES CENTROAMERICANAS

7.2.1 Contexto socio-histórico centroamericano a la llegada del Mitch y su impacto por países.

7.2.1.1 Trayectorias históricas y problemáticas comunes de las cruces rojas centroamericanas

Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua comparten una historia así como un conjunto de problemáticas sociales, económicas y políticas, que hunden sus raíces en la etapa colonial española, que transcurre entre principios del siglo XVI hasta 1821, y que se reforzaron durante los siglos XIX y XX por la situación de subordinación y dependencia de América Latina respecto a Europa y Estados Unidos.

Las dinámicas internas en estos cuatro países vendrán determinadas por la presencia de oligarquías terratenientes compuesta por un número reducido de familias, que explota la mano de obra indígena y esclava procedente de África en sus grandes explotaciones agrarias, fundamentalmente de caña de azúcar y café.

El sistema de reparto de tierras aplicado por la colonia hizo que la existencia de propiedades comunales no fuese un elemento que propiciase la generalización de una clase media propietaria, pero el proceso de enajenación de propiedades comunales y del acceso a la tierra de los siglos XIX y XX, especialmente en El Salvador⁶², empeoró

⁶² "El ejido y las comunidades indígenas subsisten todavía en Guatemala, Honduras y Nicaragua (...) resistieron a los cambios estructurales impuestos por las revoluciones liberales de las últimas décadas

aún más la situación del campesinado sin tierra y sirvió para consolidar la polarización social y económica en estos cuatro países.

La oligarquía se pondrá al servicio de los intereses norteamericanos en el continente, que son también los suyos: el mantenimiento de un modelo liberal extractivo, acaparador y desigualitario. Esto explica su reacción violenta a las demandas de la clase empobrecida (e indígenas, especialmente en el caso de Guatemala) de cambio político y social y de reversión de la violencia estructural que surgirán en el espacio centroamericano desde mediados de siglo XX, y que EEUU ayudará a reprimir violentamente, entrenando a unos ejércitos conniventes con el poder.

En los cuatro países la gente habla de las pocas "familias" que los poseen: en El Salvador son "las catorce familias", en Honduras se refieren a ellas como "las 5" o "las 10", según las agrupaciones que hagan en función de la procedencia o afinidades. Algunas menos hay en Nicaragua, pero desde hace siglos las mismas pocas familias ocupan el poder. En el ideario popular, siguen siendo vistas como las responsables de las políticas económicas y sociales en el contexto neoliberal en el que los cuatro países están inmersos. Pues poco ha cambiado en este sentido.

Según Velásquez Carrillo

"[...] el uso histórico del término 'las 14 Familias' (en El Salvador) fue utilizado para denotar a la oligarquía cafetalera que se cimentó en las reformas liberales del último cuarto del siglo diecinueve y que dominó al país por un siglo (1880-1979)" (Velásquez Carrillo, 2011).

Estas familias desde los órganos de poder enajenaron a las comunidades de las explotaciones agrícolas, base de la posterior polarización social y económica.

El resto de países comparten con El Salvador la existencia de una oligarquía

del siglo pasado (XIX) (...) El General Rufino Barrios, en la década de los setenta, redujo la propiedad indígena guatemalteca convirtiendo las comunidades indígenas a fincas de café. Idénticas medidas fueron adoptadas por los gobiernos liberales de El Salvador a través de la Ley de Extinción de Comunidades (1881), Ley de Extinción de Ejidos (1882) y Ley de Titulación de Terrenos rústicos (1897)." (CIDA et al., 1975: 144).

dominante: en Guatemala, los Rivera, Arévalo, Quej Chen, Alejos, Arzú, Soto, Skinner o Mont; en Nicaragua, los Argüello, los Chamorro, descendientes del noble sevillano que ocupó la Capitanía de Guatemala en el siglo XVIII⁶³, Oyanguren, Lacayo, Cuadra, Carrión, Cardenal y; en Honduras son los Canahuati, Facussé, Wong, Ferrari, Andonie, Irias, Goldstein, Kafie, Maduro, Nasser, Faraj, Rosenthal, Larach, Katafi, la mayoría de origen árabe cristiano y judío de Palestina y el Líbano que llegaron al país a principios de siglo XX huyendo de los conflictos en Oriente Próximo y que progresivamente fueron desplazando a la aristocracia rural hasta entonces en el poder, como los Zelaya y los Lobo.

Rasgo común a todas ellas es que controlan maquilas, fuentes de energía, telecomunicaciones, turismo, banca, finanzas, medios de comunicación, cementeras y comercio, aeropuertos o el congreso de sus respectivos países.

M^a Elena Casaús Arzú, en *Linaje y racismo* (1992), reconstruye el proceso de conformación de las oligarquías dominantes en el espacio centroamericano, focalizando en su propio país, Guatemala, cartografiando las redes de parentesco, sus bases económicas y su engranaje con el poder político colonial y postcolonial hasta la actualidad. La autora se extraña de que la academia haya prestado tan poca atención a un tema clave para entender:

"[...] la historia social y política de la región. Aún menos frecuente resulta hacer un ejercicio relativamente simple de observar cómo en Costa Rica, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, estas redes familiares mimetizan y mutan a lo largo de la historia, manteniendo el control económico y muchas veces político del país. Lo que nosotros hemos bautizado con el nombre de 'metamorfosis de las oligarquías' ya que, en apariencia desaparecen, pero se perpetúan en el ejercicio del poder. No es casual que, después de los conflictos armados y de la firma de paz, en tres de los cinco países centroamericanos retornen las redes

⁶³ Otra familia que procedía de nobles españoles será la de los Somoza, descendientes de Francisco Somoza, Capitán de Lanceros que llegó a Guatemala a mediados del siglo XVI, que acabó asentándose en Nicaragua. Los Somoza ocuparon durante más de cuatro décadas el poder, entre 1936 y 1979, con el apoyo de las familias terratenientes, el Ejército y los Estados Unidos, para quienes eran aliados contra el comunismo. En 1979 abandonaron el país por el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional liderado por Daniel Ortega.

tradicionales y accedan al poder mimetizadas de 'empresarios modernizantes'. Tal es el caso de Cristiani en El Salvador, de Violeta Chamorro y Lacayo Oyanguren en Nicaragua, de Álvaro Arzú y Berger Perdomo en Guatemala" (Casaús, 1992: 6-7).

Mientras tanto, la inmensa mayoría social permanece marginada, excluida tanto económica como políticamente, sufriendo las consecuencias de la pobreza, el racismo y la discriminación. La violencia contra las mujeres, indígenas, niños y niñas de la calle y contra el colectivo LGTBI ubica al espacio centroamericano en los primeros puestos de la lista de países donde los DDHH no son respetados. La violencia por motivos políticos está a la orden del día: asesinatos y secuestros de personas empleadas en partidos políticos de izquierda y sindicatos de trabajador@s, personas defensoras de los derechos humanos, activistas medioambientales, especialmente en Honduras, y abogados/as persiguiendo la impunidad del genocidio en Guatemala ocupan la prensa nacional e internacional.

Tras los conflictos civiles y los Acuerdos de Paz de Nicaragua, Guatemala y El Salvador, la violencia ha continuado. Décadas de asesinatos perpetrados por el Ejército y los paramilitares contra la población civil, a la que se añade la dinámica del tráfico ilegal de armas, drogas y personas de la que el país es un eslabón más de la cadena que une al subcontinente sudamericano con América del Norte, el fenómeno de las maras, la corrupción generalizada y un sistema judicial ineficaz explican las tasas de criminalidad y la sospecha o constancia de los vínculos entre organizaciones criminales, la policía y los militares y las élites.

Pero el hecho de haber vivido una guerra civil, no se vincula necesariamente con el elevado nivel de violencia de la zona. Es el caso de Nicaragua y Honduras. En Nicaragua, a pesar de haber vivido una cruenta guerra y tener unos niveles de pobreza de los más elevados de Centroamérica, la violencia es menor y el fenómeno de las maras tiene menor impacto social. Por su parte, Honduras que no vivió un conflicto interno, presenta las mayores tasas de homicidio del planeta, según el Global Peace Index, desde el año 2007 que viene aplicándose.

El Mitch agravó la situación de desigualdad y extrema pobreza de la mayoría de

la población de la zona, especialmente en el ámbito rural y las zonas urbanas más empobrecidas, pero también sirvió para mostrarla al mundo y ponerla en el foco de la cooperación internacional durante varios años⁶⁴. El huracán cambió los paisajes y transformó al conjunto del Movimiento y a las SN involucradas. Queda ver hasta qué punto transformó las vidas de las personas beneficiarias de los proyectos.

7.2.1.2 *El Impacto del Mitch.*

El huracán Mitch impactó en Centroamérica entre el 22 y el 31 de octubre de 1998, alcanzando su máxima intensidad entre el 26 y el 27 de octubre. Había nacido como una tormenta tropical frente a las costas de Colombia el 21 de octubre de 1998.

En su desplazamiento, se convierte en un huracán que un frente frío detiene en la costa hondureña el día 26, modificando la ruta prevista en un principio hacia Belice y Yucatán, y permanece estacionado sobre el país durante día y medio con vientos de más de 200 km/h. Durante los siguientes días, devasta gran parte de Honduras y Nicaragua.

Para finales del mes de octubre y primeros días de noviembre ha entrado en Guatemala, El Salvador, el sur de México y Belice. A partir del día 3 de noviembre comienza a perder fuerza, para desaparecer, al fin, frente a Florida.

⁶⁴ El impacto del huracán supuso que el porcentaje de familias pobres en Honduras ascendiera del 63,1 % en 1998 al 65,9 % en 1999. El número de familias rurales que vivían en situación de pobreza extrema o indigencia aumentó en 5,5 puntos porcentuales, según el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza de Honduras (República de Honduras, 2001).

Figura 8. Trayectoria seguida por el huracán Mitch sobre Centroamérica



Fuente: Caresantos.com (2016)

Imagen 1. El huracán Mitch el 26 de octubre de 1998



Fuente: NOAA, Mitch 26 octubre 1998 (Noaanews.noaa.gov, 2016)

El resultado de su paso es un 85 % de territorio hondureño arrasado, más de 10.000 personas muertas y 9.000 desaparecidas y más de tres millones y medio de damnificadas. El huracán devastó asimismo algunas regiones de Guatemala, Nicaragua y El Salvador, pero fue Honduras, país sobre el que el Mitch se detuvo por varios días,

dónde los daños afectaron, prácticamente, en toda su geografía, lo que llevó al presidente de entonces, Carlos Flores, a afirmar que "Hemos perdido en 72 horas lo que nos había tomado más de 50 años para construir, poco a poco".

En **Honduras**, con una superficie de 112.492 km² repartida entre el continente y las islas, vivían casi 6 millones de habitantes en 1998 cuando irrumpió el Mitch (los datos de 2014 la estimaban en 8'7 millones, lo que da cuenta de la enorme presión demográfica del país, con tasas de crecimiento estimadas en un 1,78%). La mayoría de la población vive del cultivo del maíz y frijol para autosubsistencia. Aproximadamente el 40% de los niños y niñas estaban desnutridos en 1998, no habiendo descendido estas cifras de forma considerable a fecha de hoy. La presión poblacional y de las grandes empresas extractivas han ocasionado graves daños ambientales desde hace dos décadas, incrementando la vulnerabilidad frente a desastres de la población desfavorecida, precisamente la más afectada por el Mitch. El éxodo rural masivo ocasiona el crecimiento caótico de ciudades como Tegucigalpa y San Pedro Sula, donde la falta de perspectiva laboral y otros factores hacen del país uno de los más peligrosos y violentos del planeta. En torno a un millón de hondureños/as viven en México y Estados Unidos como mano de obra ilegal, sin protección alguna.

Honduras fue el país más afectado por el Mitch: olas de hasta 6,7 m de altura antes de entrar en el continente; 460 mm de lluvia en un solo día en Choluteca, lo que llueve de promedio en la zona en 212 días, que hizo que el río Choluteca aumentase su cauce seis veces. La deforestación generalizada hizo el resto: prácticamente todo el país inundado, deslizamientos de tierra en las zonas montañosas del país y en las deforestadas en los valles, destrucción de la infraestructura de transporte entre un 70 a 80%, desaparición de 25 pueblos y de unas 33 mil viviendas, más daños en otras 50 mil, que cambió la geografía del país, hizo inservible la cartografía existente y destruyó el escaso tejido productivo, fundamentalmente agrícola, más del 29% de la superficie cultivable de Honduras y el 70% de los cultivos destruidos (el 58% de la cosecha de maíz, 24% de la de sorgo, 14% de la de arroz y 6% de la de frijoles, el 85% del plátano, 60% de la caña de azúcar, 29% del cultivo de melón, 28% de la palma africana y 18% de café). Desaparecieron 50 000 reses y el 60% de la población de aves de corral y todas las instalaciones de cultivo camarón.

Se estima que 6.500 personas murieron, muchas sepultadas, sin haber sido identificadas previamente y fueron miles los desaparecidos. Un millón y medio de personas perdieron su casa y tras la catástrofe comienzan las epidemias de malaria, dengue y cólera.

Guatemala tiene una superficie de 108.889 km² y en 1998 su población se aproximaba a los 11 millones de habitantes (según datos de 2014 superaba en poco los 16 millones). Los efectos del Mitch en Guatemala fueron menos severos que en los otros países afectados por la trayectoria seguida por el huracán y su comportamiento, pues su velocidad se redujo considerablemente. Aún así las inundaciones y deslizamientos ocasionaron cuantiosos daños en viviendas (destruyó unas 6 mil y ocasionó daños en otras 20 mil) con 100.000 personas afectadas. Derribó completamente 27 escuelas y dañó de gravedad cerca de 290 mil. Las inundaciones arrasaron cultivos y los deslizamientos acabaron incluso con la tierra cultivable así como la infraestructura viaria (desaparición de 37 puentes, destrucción o grave daño de 1.350 km de carreteras...). El balance en pérdidas humanas ascendió a 268 personas muertas directamente por el huracán.

El Salvador es el país más pequeño de Centroamérica (21,000 km², un poco más pequeño que la provincia de Badajoz y algo más grande que la de Cáceres), con algo más de 6,5 millones de personas, la mitad de la misma residente en ciudades, y el de mayor densidad de población en América, si exceptuamos los espacios insulares, con unos 310 hab/km². Aproximadamente 2 millones de salvadoreños/as viven fuera del país, sobre todo en Estados Unidos, que envían remesas por un valor del 13,3% del PIB en el año 2000 (actualmente se calcula que está en torno al 18%). La población rural vive del cultivo de parcelas pequeñas (no mayores a 2 hectáreas) del maíz y frijol para autoconsumo mientras que los grandes propietarios cultivan grandes extensiones de café en monocultivo. Otro ámbito fundamental de la economía salvadoreña es la producción maquilera para la exportación (textil y farmacéutica), que emplea en pésimas condiciones laborales a las mujeres.

El Mitch en El Salvador se saldó con unas 240 personas muertas. Su paso se caracterizó por lluvias intensas que ocasionaron inundaciones repentinas y

deslizamientos de tierra en todo el país que destruyeron dos puentes y dañaron vías sin pavimentar y más de 10 mil viviendas, 59 mil personas en la calle y más de 500 mil evacuadas. Ríos como el Lempa y el Río Grande de San Miguel se desbordaron. Las inundaciones afectaron a 1000 km² de pastizales o tierras cultivadas, arrasando el 37% de la producción de frijoles, 19% de la de maíz y 20 de la de caña de azúcar, así como la muerte de 10 mil cabezas de ganado.

No habían finalizado aún muchos de los trabajos de reconstrucción iniciados tras el Mitch cuando se produjeron dos intensos terremotos en enero y febrero de 2001, con un mes exacto de separación entre ellos, causando en El Salvador mucho más daño que el huracán.

El sismo del 13 de enero, de una magnitud de 7,7 en la escala Richter, duró 45 segundos, y fue el más fuerte después del de octubre de 1986. El epicentro se localizó en el Pacífico, a 100 km. de la ciudad de San Miguel y el hipocentro estaba a una profundidad de unos 39 km. Los daños fueron considerables: en el municipio de Santa Tecla, próximo a San Salvador, el deslave de 150 mil m³ de tierra sepultó 200 casas y a muchas personas. La carretera Panamericana, principal vía de comunicación entre la capital San Salvador y el occidente del país, se vio muy afectada.

El balance de daños personales de este sismo fue de 944 fallecidos, 125 desaparecidos, 5.565 heridos, cerca de un millón y medio de damnificados, casi 69 mil evacuaciones, 39 mil desempleos y 24 mil pescadores artesanales afectados. En cuanto a los daños materiales, 278 mil viviendas, 32 mil micro y pequeñas empresas, 109 escuelas, 94 hospitales, 1.155 edificios públicos, 16 cárceles, 43 muelles, 98 bienes patrimoniales (28 iglesias coloniales, destrucción de la Biblioteca Gallardo en Santa Tecla y de su fondo en el que había ejemplares de los siglos XVI, XVII y XVIII) y aproximadamente la cuarta parte de carreteras pavimentadas destruida o con daños severos. Deslaves y derrumbes supusieron la pérdida y degradación del suelo, por acumulación de sedimentos en zonas agrícolas y afectaron al suministro de agua.

Justo al mes, se produjo un terremoto a las 8:22 hora local de magnitud de 6,6 Mw y 20 segundos de duración, mucho más superficial, con epicentro a 13 km en San Pedro Nonualco, La Paz. Las pérdidas humanas ascendieron a 315 fallecidos, 3.399

heridos, algo más de 250 mil damnificados, 37 desaparecidos. En cuanto a las pérdidas materiales, se contabilizaron 57 mil viviendas destruidas, 82 edificios públicos, 111 escuelas y 41 hospitales.

Nicaragua es el país más grande de Centroamérica, con una superficie de 130.370 km. A la llegada del Mitch contaba con algo menos de 5 millones de habitantes, siendo el segundo país más pobre de América Latina (50 % de pobres). En la actualidad sigue ocupando el mismo lugar (un 58,3 % de pobres en 2014), por detrás de Honduras (69,2 %, que en 1998 tenía una tasa de 63,1 %, que el Mitch hizo ascender a 65,9 %) y por delante de Guatemala (54,8 % de pobres, con cifras similares en 1998).

Aunque el huracán Mitch no entró en Nicaragua, las lluvias fueron largas e intensas, más de 1.270 mm. La ladera del volcán Casita se derrumbó, provocando un deslizamiento que cubrió un área de dieciséis km de largo y ocho de ancho, enterró cuatro pueblos y causó más de 2.000 muertos. Dos millones de personas en Nicaragua fueron afectadas directamente por el huracán. A lo largo del país, las lluvias dañaron 17.600 casas y destruyeron 23.900, desplazando a 368.300 personas. 16.340 escuelas y 90 centros de salud fueron dañados severamente o destruido. Los sistemas de alcantarillado y electricidad fueron dañados gravemente. La infraestructura de transporte también fue muy afectada: 70% de las carreteras inutilizables, 71 puentes dañados o destruidos. La agricultura y la ganadería resultaron gravemente dañadas, con la pérdida de 50 mil cabezas de ganado, cultivos y pesca. Se calcula que el Mitch causó en total 3.800 muertes en Nicaragua y dejó entre 500 y 800 mil personas sin hogar.

7.2.2 La acción de la Federación Internacional de Cruz Roja en el Mitch: desastres y aprendizajes.

Aunque la Federación se había enfrentado en repetidas ocasiones a grandes desastres, en la época del Mitch no existía un mecanismo para coordinar la asistencia de las diferentes SN que acudían a ayudar. Precisamente, se implantará algunos años más tarde, en parte por lo aprendido tras el Mitch.

La descoordinación fue la tónica general de la gestión de la catástrofe ocasionada por el huracán Mitch. A la Federación le llevó unas dos semanas asumir una cierta coordinación de las SN donantes y otros donantes y enviar delegados y personal técnico:

"Como resultado, los suministros básicos se distribuyeron semanas después del paso del huracán y mucho después de que otras organizaciones humanitarias hubieran comenzado a distribuir sus propios artículos de primera necesidad. Este evento resultó ser un catalizador para cambiar dentro de la Federación Internacional, que generó presión tanto externa como interna para que la organización replanteara los procesos de la cadena de suministro" (Charles, 2010: 14).

En general, el personal técnico de CR entrevistado durante el trabajo de campo hablan de los efectos negativos que la llegada masiva de organizaciones de ayuda al espacio centroamericano había ocasionado y del, literal, reparto del territorio que habían hecho, la descoordinación y la inadecuación de los suministros repartidos. Reconocen los errores cometidos que justifican porque era necesario atender a los damnificados, ante la lentitud de la respuesta de la Federación, pero también de la de otros organismos internacionales. Y que el reparto del territorio entre organizaciones era la mejor opción para no duplicar esfuerzos en un espacio, que en muchos casos, ya conocían.

El malestar existente entre la Federación, la CRH y las SN donantes que más pronto y con más fondos acudieron, CRE y CRA, era un asunto conocido en todos los niveles y mostraba el fracaso de la FICR para liderar la intervención:

"Si los donantes estaban disconformes con la respuesta de la Federación Internacional al huracán, las sociedades nacionales lo estaban aún más y expresaron su decepción enviando no menos de veintidós informes a la Federación Internacional sobre su desempeño en Honduras" (Charles, 2010: 15, traducción propia).

En el caso de las SNC, la coordinación dependió, en gran medida, del modelo

organizativo (centralizado o descentralizado) de la SN y de la situación de partida de las oficinas centrales y las filiales: en el caso de Guatemala, filiales como la de Puerto Barrios se organizaron rápidamente, mientras que otras, como la oficina central, tardaron en reaccionar. Asimismo, los informantes manifiestan que las oficinas territoriales y las filiales que fueron involucradas en las operaciones, mejoraron considerablemente su capacidad.

El Mitch de nuevo se presenta como factor esencial de la transformación de la organización:

"Cuando las operaciones en Honduras demostraron la inadecuación de la cadena de suministro de la Federación Internacional, las sociedades nacionales presionaron a la Federación para reducir la concentración de poder en la sede de Ginebra y para reestructurar la cadena de suministro acercándola a distintos países y regiones construyendo más capacidad a nivel local. Este impulso interno de cambio se encontró con una reacción positiva y el apoyo total de Didier Cherpitel, secretario general de la Federación Internacional de 1999 a 2003, y más tarde de su sucesor Markku Niskala." (Charles, 2010: 15, traducción propia).

Por esto, la FICR creó la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU, por sus siglas en inglés, Pan American Disaster Response Unit) para responder a los desastres en la región centroamericana y el Caribe. La PADRU funciona en dos sentidos: por un lado, pre-posicionando material de ayuda humanitaria en Panamá, para reducir el tiempo y el coste del suministro a cualquier zona del continente americano y, por otro, fortaleciendo cinco elementos centrales de la preparación ante desastres: recursos humanos, gestión del conocimiento, operaciones y gestión de procesos, recursos financieros y comunidades.

Pero la transformación no fue únicamente de la FICR, que accederá a descentralizar la gestión de los desastres desde Ginebra hacia otras sedes. El nuevo modelo supuso un cambio de paradigma en las SN, especialmente en las más poderosas, no siempre receptivas a las recomendaciones de la FICR. El establecimiento de la PADRU requirió de la firma de acuerdos entre SN, además de abrir el campo del

Movimiento a otras organizaciones activas en el campo humanitario.

7.2.3 El apoyo de CRE a las SNC tras el Mitch: los Planes Especiales Mitch (PEM) y Terremotos El Salvador (PETES)

El espacio centroamericano fue uno de los escenarios donde se materializó de manera muy cruenta el conflicto entre bloques ideológicos tras la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos tratará a los países al sur como su "patio trasero", apoyando abiertamente a las sucesivas dictaduras que se desarrollan en la zona. Estados Unidos intervino de varias formas: invadiendo países como Guatemala, Nicaragua, El Salvador o Panamá, formando militares y aplastando todo tipo de iniciativas o movimientos de izquierda social. Centroamérica en esos años atrae la atención de decenas de organizaciones del N comprometidas ideológicamente con uno u otro bando, que llegan para suministrar ayuda humanitaria y del desarrollo.

El papel de las SN centroamericanas durante el tiempo de conflicto es ambivalente. En algunos casos, como el de la CRG, se ponen abiertamente del lado del poder, prestando sus instalaciones para fines ni humanitarios ni imparciales. Otras, como CRH, brindaron apoyo a grupos de desplazados y desmovilizados de la guerra. Pero será con el inicio de los procesos de paz en los años 90 cuando las diferentes SN comienzan a actuar según los principios del Movimiento.

Dos años antes del huracán, Cruz Roja Española había apoyado al CICR en el acompañamiento a los desmovilizados de la guerra en Guatemala. Por ello, estudiar la experiencia internacional de Cruz Roja Española desde el Mitch es visto por la organización como algo fragmentario o un tanto artificial:

Ya veníamos haciendo desarrollo antes del Mitch... Incluso muchas de nuestras intervenciones eran un tanto discutidas porque podían considerarse que eludían alguno de los principios rectores de la organización. Por ejemplo, tuvimos que intervenir en Guatemala distribuyendo la ayuda entre la guerrilla antes de la firma formal de la desmovilización. ¡Y casi querían volver a coger las armas!... Siempre hay una experiencia anterior y en Centroamérica esto es especialmente destacable (Responsable Unidad en Dpto. Cooperación Internacional).

Con las primeras noticias del daño en la zona, CRE comienza a movilizar sus equipos de ayuda humanitaria y a solicitar el apoyo económico de la población española. Según los datos de la organización, a finales de febrero de 1999 se habían recaudado más de 12.500 millones de pesetas, en su mayoría procedentes de la ciudadanía, unos 668 millones de pesetas de aportaciones de la cooperación descentralizada (ayuntamientos, CCAA y diputaciones) y 415 millones de la UE a través de ECHO. De entre las organizaciones españolas, CRE fue la que recibió la mayor cantidad de aportaciones, lo que es interpretado por la propia organización como una señal de la recuperación de la confianza perdida por la ciudadanía tras los escándalos de corrupción del caso Mestre, a principios de los 90.

Ya en el terreno, CRE comienza a trabajar con la Cruz Roja de Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador adoptando en su intervención un enfoque VARD.

Durante la **fase de ayuda humanitaria o emergencia**, CRE proporcionó cobijo, comida, agua y atención sanitaria. Abarca a un mayor número de afectados porque se trata de responder a necesidades más urgentes (alimentos, agua, ropa, cobijo,...). CRE realizó un censo y distribuyó la ayuda por familias (en total 479.517 personas):

Tabla 12. Ayuda humanitaria de CRE en Centroamérica tras el Mitch

AYUDA HUMANITARIA	
PAIS	Nº Personas atendidas
HONDURAS	187.785
NICARAGUA	106.408
GUATEMALA	68.226
EL SALVADOR	117.098
TOTAL	479.517

Fuente: CRE, 2000

La fase de emergencia finaliza en marzo de 1999, momento en el que dieron comienzo los trabajos de reconstrucción y rehabilitación de viviendas y escuelas, canalizaciones de agua potable y saneamiento y el resto de proyectos orientados al

fortalecimiento comunitario (salud, productivos, asociacionismo).

Tras esta, comenzaron las fases de **rehabilitación y desarrollo**, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los damnificados y combatir las causas de su vulnerabilidad. Dieron así comienzo una serie de programas para cubrir aspectos vitales como la producción de alimentos (agricultura), abastecimiento de agua (depósitos, canalizaciones), instalación de saneamiento (letrinas y canalizaciones), formación en salud comunitaria y formación en preparación ante desastres. Asimismo, se levantaron alojamientos provisionales. En este momento, CRE inicia el análisis de posibilidades para la construcción de vivienda permanente, cuya principal dificultad era disponer del terreno.

Los proyectos de esta fase se destinan a comunidades o grupos sociales por lo que es necesario llevar a cabo un intenso trabajo en la comunidad para conocer su realidad, su funcionamiento, sus relaciones, además de su estructura y datos sociodemográficos y económicos, integrando un enfoque de género. También se llevan a cabo análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC).

El PEM se formuló a partir de la identificación de necesidades existentes por parte de los delegados expatriados (de CRE y de la FICR, aunque también de otras SNO en la zona). El plan recoge los diferentes tipos de intervención realizada y se completa con la cartera de proyectos, con los ya iniciados y los que se van a poner en marcha. A comienzos de marzo de 1999, CRE tenía una cartera de 157 proyectos en la zona afectada por el huracán, en Honduras (51), Nicaragua (43), El Salvador (37) y Guatemala (23) (EL PAIS, 1999). Hasta 40 Delegados se habían desplazado a los países afectados para formular proyectos, dar apoyo en la ejecución y controlar la ayuda (Nielfa y Lascorz, 1999:150), siendo la primera vez que CRE envía a un número tan elevado de delegados.

Las líneas de actuación del PEM fueron definidas tras la evaluación de necesidades básicas de las comunidades afectadas por el Mitch se exponen en la tabla 13, a continuación.

Tabla 13. Líneas de actuación PEM

VIVIENDA Y URBANIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de nuevas viviendas • Trabajo de desarrollo comunitario para acompañar el proceso • Creación de nuevas comunidades en zonas seguras.
AGUA Y SANEAMIENTO:	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de depósitos y Canalizaciones • Sistemas de saneamiento: letrinas y drenaje de las aguas residuales • Formación comunitaria en manejo del agua: potabilización, abatización.
INFRAESTRUCTURAS SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción, rehabilitación y equipamiento de escuelas, centros comunitarios y centros para menores.
PROYECTOS DE FOMENTO A LA CREACIÓN DE MICROEMPRESAS	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades de apoyo a la producción y generación de ingresos: • Capacitación para el incremento de la producción agrícola • Formación de talleres de costura, carpintería...
ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud, medio ambiente (agua y saneamiento), atención materno infantil, control de enfermedades endémicas, medicamentos esenciales, tratamiento de enfermedades comunes y alimentación/nutrición.
PREPARACIÓN PARA DESASTRES	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención del riesgo de desastres • Capacitación para la coordinación con otras entidades públicas y privadas con competencias en la gestión de emergencias.
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE CRH, CRN, CRG y CRS	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción y rehabilitación de oficinas y filiales • Formación especializada

Fuente: Elaboración propia a partir de CRE, 2000

De los tres millones de afectados por el Mitch, CRE atendió a más de medio millón. En las fases de rehabilitación y desarrollo se redujo el número de personas destinatarias de proyectos: por la mejora en la identificación de beneficiarios y por la enorme presencia de organizaciones de ayuda y desarrollo en el terreno que recomendaban no duplicar el esfuerzo sobre las mismas comunidades, sino llegar con criterios de eficiencia y eficacia a un mayor número de afectados.

Uno de los ejes de actuación claves del PEM fue el programa de vivienda. La previsión inicial era la construcción de un total de 4152 viviendas. En 2007, CRE contabiliza 3616 viviendas construidas y 108 rehabilitadas entre el Plan Especial Mitch y el Plan Especial Terremotos de El Salvador, de las que 1.364 nuevas viviendas pertenecen al "proyecto estrella" de CRE por el Mitch, Ciudad España, en el Valle de Amateca (Tegucigalpa, Honduras) a unos 40 km. de Tegucigalpa, financiadas por

diferentes organizaciones.

Tabla 14. Viviendas construidas en Ciudad España y sus financiadores

FINANCIADORES	NÚMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS
CRE/CRH	635
AECI	243
ECOVIDE/CR SUIZA	487

Fuente: (CRE, 2008: 89)

Las viviendas fueron diseñadas siguiendo criterios de calidad básica establecida por la organización, adecuación al contexto cultural y armonía con el entorno, para alojar a familias de unos seis miembros: dos dormitorios, un área familiar interior, una cocina y un baño o en su defecto una letrina. El precio oscilará entre 1.146.000 y 1.528.000 pesetas.

Tabla 15. Construcción de viviendas prevista y realizada por el PEM Y PETES

HONDURAS			NICARAGUA		
TOTAL	Prevista	Construida/ Rehabilitada	TOTAL	Prevista	Construida/ Rehabilitada
	2.526	2342/72		840	975/16
COMUNIDAD	Nº	Nº	COMUNIDAD	Nº	Nº
CIUDAD ESPAÑA	1.497	1365	EL BOSQUE	130	130
COLONIA CRUZ ROJA	464	400	VILANUEVA	285	245
LA GARROBA	173	148	EL VIEJO	185	132/16
CRUZ DE VALENCIA	110	104/6	LA VIRGEN	88	87
LAS MERCEDES	35	35	MALACATOYA	138	61
EL ARENAL	80	52	SAN LUCAS	65	71
CUACAJARAL	35	35	EL LAREDO	35	44
MONTAÑUELA	117	71/65	CHINANDEGA	44	200
DOS BOCAS	15	14/1			
BONITILLO	135	118			
GUATEMALA			EL SALVADOR		
TOTAL	Prevista	Construida/ Rehabilitada	TOTAL	Prevista (PEM)	Construida/ Rehabilitada (PEM y PETES)
	127	124		141	897
COMUNIDAD			COMUNIDAD		
QUETZALITO	44	44	LAS BURRAS	60	60
JIMERITOS	43	40	VADO MARÍN	81	81
ESTACIÓN GERONA	40	40	SAN JOSÉ DE LLANO GRANDE		37
			SANTA CRUZ PARAÍSO		30
			SAN ISIDRO		105
			SAN ANTONIO JIBOA		108
			EL PUENTE		24
			HACIENDA NUEVO		68
			ORIENTE		29
			SAN JOSÉ BORJAS		141
			EL ARCO		41
			SAN PEDRO		173
			LA GLORIA		

Fuente: Elaboración propia a partir de CRE, 2002; CRE, 2004 y CRE, 2008a

Durante la etapa de emergencia, muchas escuelas se utilizaron como albergues para las personas damnificadas. A medida que la situación se normalizaba, muchas de ellas requerían ser rehabilitadas y equipadas. Algunas requirieron de una reconstrucción estructural completa y otras de reparaciones de revestimientos,

puertas y ventanas, saneamiento y electricidad. Por otra parte había que completar su equipación con pizarras, pupitres y material didáctico. A finales del año 2000 se habían finalizado obras en 104 escuelas del total.

El PEM ha contado con un fondo de 87.035.713,17 euros distribuidos de la siguiente forma: Acción Humanitaria (24,69%), Cooperación para el Desarrollo (44,20%) y Cooperación Institucional (31,11%). El importe presupuestado para la ejecución de los proyectos del Plan fue de 84.795.914,87 €. El importe restante de 2.239.798,30 € estaba destinado a proyectos dirigidos a asegurar la sostenibilidad de los programas, como puede ser el mantenimiento de una delegación-país (CRE, 2008a). Los financiadores de CRE en Centroamérica han sido la UE, la AECI, la cooperación descentralizada (CCAA y Ayuntamientos), fondos propios mayoritariamente procedentes de donaciones de particulares, El Banco Santander Central Hispano y la Fundación Reina Sofía, entre otros.

Cruz Roja Española actuó en los siguientes departamentos o regiones:

- **HONDURAS:** Cortés, Yoro, Atlántida y Colón además de en la ciudad capital, Tegucigalpa (Departamento de Francisco Morazán)
- **NICARAGUA:** Chinandega, Estelí, Managua, Matagalpa, León, Jinotega, Nueva Segovia y Madriz.
- **GUATEMALA:** Ciudad de Guatemala y Departamento de Izabal
- **EL SALVADOR:** Ahuachapán, San Vicente, San Miguel, Usulután y La Unión

En **Honduras**, la primera necesidad fue la de alojar a las miles de personas que se habían quedado sin nada en escuelas y otras instalaciones. El Gobierno de Honduras solicitó a la OIM ayuda para construir unos macroalbergues temporales para unas 5.000 familias, denominados Comunidades Habitacionales de Transición (CHATs), aunque el nombre dado acabó resultando un tanto paradójico porque la estancia de la gente en los mismos se prolongó varios años.

La administración de los macroalbergues quedó a cargo de la CRH, pensando que la construcción prevista de la vivienda nueva llevaría sólo un año. Ese plazo resultó de todo imposible: el acceso limitado a tierras, la descoordinación entre

organizaciones y la gravedad de los daños en todo el país hicieron que la estancia de las personas damnificas por el Mitch en los CHATs se prolongase entre tres y cuatro años. La propia organización reconoce que esto fue un gran reto para el que no estaba preparada:

"Esto puso a la sociedad nacional de Cruz Roja bajo presión para manejar los albergues por un espacio de tiempo inesperadamente largo. Si no se hubiera manejado bien, esto podría haber dañado fácilmente la imagen pública de la sociedad nacional y de la FICR, debido al hecho de que las personas en albergues eran en su mayoría provenientes de asentamientos urbanos marginales y tenían problemas sociales que empeoraron en los albergues. La Cruz Roja hondureña hizo un trabajo muy bueno, pero esos años todavía son recordados por la sociedad nacional y las comunidades como el peor período de la recuperación" (Eird.org, 2016).

La mayor parte de la población de los macroalbergues era muy joven, con menores que no iban a la escuela y menos del 60% de los hombres y del 38% de las mujeres tenían trabajo formal. Los problemas sociales y de violencia intrafamiliar se incrementaron para lo cual se implementó un programa de apoyo psicológico y de educación para unos 300 niños.

También se iniciaron otros proyectos de reconstrucción y rehabilitación de vivienda (programa ayuda por alimentos), ocho escuelas de Tegucigalpa y cinco escuelas más en el norte y proyectos de fortalecimiento de la infraestructura de la sede de CRH y sus cuarenta y tres sucursales en todo el país, que incluía la rehabilitación o reconstrucción de las oficinas dañadas durante el Mitch, la financiación de diversos costos de administración, la compra de vehículos y equipo y el desarrollo de capacidades de los voluntarios, a través de formación.

En **Nicaragua** la lógica de la intervención de CRE fue similar: la construcción de viviendas, tanto temporales como permanentes, fue la principal actividad con las mismas dificultades que en los restantes países por la compra de terreno; proyectos de apoyo a la agricultura (distribución de granos básicos, plátano, etc.); capacitación y

entrenamiento a voluntarios en tratamiento del agua; proyectos de fortalecimiento institucional consistentes en la mejora de la infraestructura y en capacitaciones.

Guatemala fue menos afectada por Mitch que Honduras y Nicaragua. La situación de debilidad de la CRG hizo que la intervención fuese asumida por la Delegación Regional de la Federación en la ciudad de Guatemala, apoyada por las SNP presentes en el país. La mayoría de los proyectos que apoya CRE se centran en la zona de Puerto Barrios, al noreste del país, la más afectada por el huracán Mitch. En Ciudad de Guatemala se están desarrollando dos proyectos: la construcción y equipamiento de una guardería y la construcción y rehabilitación de viviendas. Asimismo se ha dado apoyo con la distribución de ayuda alimentaria, proyectos de rehabilitación agrícola y seguridad alimentaria en Izabal (apoyo a procesos productivos y manejo de plagas con fumigación agrícola básica, recolección y distribución de semillas, herramientas). Por último, dieron comienzo cuatro proyectos encaminados a fortalecer las filiales con las que CRE trabajaba.

En **El Salvador** el PEM pone en marcha proyectos de apoyo de alimentos; construcción de un centro comunitario en Santa Rosa de Lima, un centro juvenil en San Vicente, viviendas en el Golfo de Fonseca y tres escuelas de León y Usulután.

Se han realizado proyectos de construcción de capacidad en varios sectores:

- Jóvenes: primeros auxilios en las escuelas, enfermedades tropicales y VIH), preparación ante desastres, reintegración de menores, personas mayores, formación ambiental.
- Mujeres voluntarias: cuidado de niños, salud, apoyo clínica de emergencia, servicios sociales, apoyo al banco de sangre.
- Proyecto de desarrollo comunitario integrado en Las Burras, que comprende vivienda, agua y saneamiento, edificios de varios usuarios y capacitación en salud y desarrollo de la comunidad, colaboración CR Suiza, CRE y CRA.

En este país, el grueso de los proyectos vendrán de la mano del PETES: proyectos de construcción y rehabilitación de viviendas; de desarrollo comunitario; de prevención de desastres; de apoyo socioeconómico y de fortalecimiento institucional,

que se desarrollaron durante varios años. En 2012 aún CRE venía ejecutando cinco proyectos de dicho Plan.

CAPÍTULO 8 – DISCURSOS Y PRÁCTICAS DE DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN CRUZ ROJA.

8.1 INTRODUCCIÓN

En el proceso de redacción de la tesis hemos sido conscientes de la dificultad de presentar una investigación centrada únicamente en actores de la cooperación y sus discursos y prácticas en torno al Desarrollo de la Capacidad. Parecía necesario ubicar esas prácticas sociales en el contexto de la cooperación española con Centroamérica, algo que a fecha de hoy y tras más de treinta años de presencia de ONGD españolas en la zona, no se ha hecho, seguramente por la dificultad teórico-metodológica de abordar tal trabajo. Por otra parte, tampoco hemos encontrado investigaciones que, desde otras ciencias sociales, reconstruyan la trayectoria seguida por la cooperación al desarrollo español en la zona de estudio, entre 1998 y la primera década del siglo XXI.

¿Qué hacer, entonces? Proponemos ordenar el relato de dos maneras: primero, al hablar de los discursos, usamos un enfoque de arriba abajo. En segundo lugar, describimos y reconstruimos los acontecimientos, eventos y situaciones de interacción entre los actores en sentido inverso, de abajo hacia arriba. A los discursos contraponemos las prácticas, asumiendo que ambas categorías se contaminan mutuamente, pues "hacemos cosas con palabras", de acuerdo con Austin (1982 [1962]) y su teoría de los actos de habla que defiende que la enunciación constituye, por sí misma, el acto: así, los discursos "son" la gente actuando y viceversa.

Esta doble estrategia narrativa nos permite reflexionar sobre las categorías analíticas, la articulación de los elementos que conforman el DC y los marcos de representación de los actores sobre el concepto, sobre el mundo multiescalar y transnacional de la cooperación al desarrollo y sobre su propio papel.

Asumimos que se proporciona una imagen parcial de todo ello, al circunscribirse únicamente a CRE, sus contrapartes, a su vez Cruces Rojas, y las comunidades con las que "hacen" desarrollo, una sección de ese mundo local-global que es la cooperación al desarrollo. También reconocemos el carácter incompleto del relato etnográfico, pues tenemos que tomar decisiones muy diversas en cuanto a qué

eventos seleccionamos para iluminar nuestro objeto de estudio, qué estructura daremos al relato, qué voces incluir o silenciar (entre ellas, la nuestra, cuándo y cómo mostrarla), así como de qué forma aparecerán las voces de informantes e investigadora o el estatus que daremos a todas ellas.

Este capítulo despliega el relato de lo escuchado, observado y vivido durante varios meses de trabajo de campo en Madrid y numerosos lugares en Centroamérica donde la Cruz Roja llevaba a cabo proyectos de cooperación al desarrollo.

El discurso, como producto social, viene determinado por las posiciones de los actores en la organización: emerge desde diferentes locus de enunciación, marcando las ideas que estos tienen respecto al DC. Así, cuando el o la informante ocupa una posición relevante en la organización en términos de capacidad decisoria (presidentes de SN de CR, jefes de delegación, directores ejecutivos, presidentes de oficinas territoriales) encontramos que su discurso es más cercano al oficial, expresado en los documentos programáticos y normativos, mostrándose como los defensores del orden establecido, del mantenimiento de la norma y del control interno de la organización.

Por otra parte, si el o la informante tienen una posición de tipo técnico (delegados sectoriales expatriados, personal local y algunos voluntarios) suelen ser más proclives y propositivos, presentándose a sí mismos/as como catalizadores del cambio social en las comunidades y de la transformación de la propia organización.

Control y cambio social, regulación o emancipación, que veremos al final del capítulo como espacio de conflicto que abre el concepto de DC y que facilita la transformación del desarrollo como paradigma y de las relaciones de poder entre donantes y receptores de fondos.

Pero antes, describiremos el DC en los discursos (apartado 8.2) y en la práctica (apartado 8.3) de los actores, prestando atención a las ideas que subyacen y buscando una vinculación con las diferentes posiciones que estos ocupan en la organización, como personal directivo, personal técnico o beneficiarios. Trataremos entonces de ver cómo el DC es resignificado y vernaculizado; las traducciones que de él hacen los actores y los efectos en sus respectivos ámbitos sociales, en la organización y las

comunidades.

Durante el desarrollo del trabajo de campo me surgió la duda de si mi propio discurso sobre el Desarrollo de la Capacidad y la manera de preguntar sobre el mismo estaba influyendo en el discurso de mis informantes: "déjeme que piense esto de la capacidad, y podemos hablar más adelante..." fue una respuesta recibida en varias ocasiones. Hasta qué punto pude influir o modificar las preconcepciones que los actores tenían al respecto lo desconozco. El esfuerzo por hacer entender mis preguntas a los informantes me hizo ser consciente de la transformación que el campo estaba ocasionando en mis ideas iniciales. Mis construcciones discursivas sobre el Desarrollo de la Capacidad fueron cambiando su enfoque, progresivamente, desde la organización hacia la gente. Lamentablemente no realicé explícitamente un seguimiento de dicha transformación, de la que fui consciente cuando quedaba ya poco para mi regreso a Madrid.

8.2 DISCURSOS

Distinguir entre niveles de análisis del discurso permite describir de una manera sistemática la información disponible y profundizar sobre cómo la organización entiende el DC en diferentes planos, estructurales y operativos. Contrastar la información que aporta cada nivel con las de los actores, es decir, realizar un análisis comparativo de la construcción diferencial del discurso en función del lugar que ocupa cada persona dentro de la organización y en cada SN de CR, también permite entender las expresiones locales del DC, sus adecuaciones o desviaciones respecto de la norma global.

Así, este apartado se estructura agrupando discursos por niveles de concreción y lugares de enunciación, que son a la vez estructurales pero también geográficos: un primer nivel discursivo relativo a los documentos programáticos y oficiales, que se contrasta con un segundo nivel que recoge lo que personal directivo, técnicos y beneficiari@s dicen respecto a algún aspecto concreto del DC. De alguna manera, en esta parte, los discursos van de lo global a lo local.

Comenzaremos primero con el DC como instrumento para crear la marca "CR", generador de una identidad organizativa propia.

En segundo lugar, destacamos la "invisibilidad" que los proyectos de DC tienen para el personal de la cooperación de CRE, que distinguen entre proyectos "que se ven" y aquellos que no tienen una materialización concreta. El DC en estos discursos es un recurso retórico, un nuevo lenguaje de la cooperación sin concreción específica en la capacidad de agencia de los beneficiarios de los proyectos, sean estos las SN o la gente de las comunidades.

A continuación vemos dos ejemplos de discursos de empoderamiento sobre el DC relacionados: "Ahora ya creemos" ejemplifica el fortalecimiento de la capacidad de la organización (CRG) para el desempeño de su trabajo, según los estándares requeridos a una SN de CR. Por su parte, el "Ahora nos miramos diferentes" de la comunidad de Jimeritos denota la importancia que para la gente tiene disponer de una vivienda digna: permite cambiar la percepción sobre sí mismos, entender su papel en la transformación socio-comunitaria y tener mayor confianza en el futuro.

El siguiente discurso es el correlato a los anteriores en CRE: el "*criterio de salida*" entiende el papel instrumental de la cooperación, como canalizadora de procesos para propiciar cambios en un marco temporal concreto. Es un discurso que anticipa la emergencia de nuevos estilos de relación entre las organizaciones del Norte y el Sur, más equilibrados, sin que esto suponga la desaparición del sistema de la cooperación.

Un aspecto destacable del DC reside en la capacitación. El penúltimo ejemplo incide en la contradicción que para las SN locales supone invertir esfuerzos y fondos para formar al personal funcionario y voluntario. Si bien toda capacitación implica un Desarrollo de la Capacidad, la debilidad de los RRHH de las SN de CR hace que esta sea empleada como estrategia para *fidelizar* al personal más que como elemento para el fortalecimiento de la organización y las personas.

Con el último caso nos centramos en el DC relacionado con la reducción de vulnerabilidad ante desastres. Vemos como los discursos de las SN cambian a media

que las comunidades cambian su percepción del riesgo. En las etapas iniciales de trabajo las diferentes Cruces Rojas presentan a las comunidades como desinteresadas, pasivas y al margen de la lógica imperante del desarrollo, de la previsión y la prevención. Posteriormente, una vez que las comunidades han recibido capacitaciones en prevención de riesgos, la organización las muestra como actores fundamentales ante una eventual situación de desastre porque "son las primeras que actúan, sin esperar a la llegada de la ayuda".

8.2.1 El principio de Unidad: haciendo "marca" Cruz Roja.

De los siete principios del Movimiento de la Cruz Roja⁶⁵, el de *Unidad* es el que quizá mejor define su aspiración a ser un movimiento global y explica muchas de las representaciones que sus trabajadores/as tienen sobre la organización, el tipo y enfoque del trabajo a desempeñar y las aptitudes y actitudes "ideales" que deben existir.

En gran parte, el principio de *Unidad* es el que dota del carácter de "marca" al Movimiento de la Cruz Roja: expresa su aspiración a ser una única identidad reconocible en cualquier parte del planeta, con unas formas de "ser" y "actuar" unitarias, marcadas normativamente desde la sede de Ginebra, siguiendo los mismos criterios institucionales. La "Unidad" se define de la siguiente manera:

"En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio. Debe existir una única sociedad nacional por país y por tanto extender su acción a todo el territorio y estar abierta a todos. La sociedad nacional de Cruz Roja no puede diluirse en organizaciones independientes, ha de mantener en su organización y funcionamiento la debida coherencia institucional" (CRE, 2007: 2).

⁶⁵ Recordemos, Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Carácter Voluntario, Unidad y Universalidad

En el discurso oficial del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja aparecen dos maneras básicas para hacer “marca”: *“ayudar a las sociedades nacionales en peor situación”* a *“convertirse en una(s) sociedad(es) nacional(es) que funciona(n) bien”* (IFRC, 1998:9). El fortalecimiento de las sociedades nacionales de Cruz Roja del Sur es necesario para que estas *“puedan cumplir mejor con su mandato humanitario”*.

El lema *“aprender a ser una sociedad nacional que funciona bien”* es convertido en proyectos de desarrollo organizativo financiados por CRE en las cuatro SN de CR en Centroamérica, orientados a mejorar sus infraestructuras, funcionamiento y servicios.

Convertirse en *“una sociedad nacional que funciona bien”* se logra con proyectos de “desarrollo organizativo”, “refuerzo de capacidades”, “fortalecimiento institucional” u “organizacional”. Estos proyectos buscan crear, transmitir o consolidar los diferentes elementos de la cultura organizativa de una SN, ya sea por medio de la construcción de una sede u otra infraestructura, la dotación de equipamiento, la capacitación en métodos contables o de gestión o la formación básica en los principios del Movimiento, en suma todo aquello que conforma la *marca Cruz Roja*.

La cultura organizativa del Movimiento, como conjunto de prácticas, valores, cosmovisiones y comportamientos compartidos, se expresa de muchas formas a través de los elementos que la integran: simbólicos (emblemas, insignias, banderas); estructurales (jerarquías, normas, políticas, procedimientos, procesos de toma de decisiones, ámbitos de actuación...); materiales (personal, vehículos, ambulancias) y conductuales (normas de comportamiento personal y colectivo “ideales”, normas de visibilización que se deben incorporar en sus actividades). Pensamos en CR y pensamos en servicios de donación de sangre, ambulancias, “guardavidas”⁶⁶, atención a refugiados y heridos en conflictos bélicos:

Esta SN había perdido su espacio, su nombre y su imagen. Tiene que recuperarlos del todo, asumiendo que algunas de sus funciones no las deben ni las tienen que dejar ni que las hagan otros. Por ejemplo, con el tema de las

⁶⁶ Guardavidas es el término que reciben los socorristas acuáticos de Cruz Roja en América Latina.

ambulancias, ¡Aún siguen diciendo que las lleven los bomberos! (Jefe de delegación de CRE).

El ideal de cambio para “*funcionar bien*” pasa por estructurar organigramas y adecuar los equipos de trabajo a las realidades específicas de cada país, manteniendo rasgos "unitarios" y estructuras similares:

“El jefe de delegación me explica el proceso de transformación de la SN, que comenzó en marzo de 2003. CRE ha acompañado el proceso, que supuso un cambio bastante fuerte a nivel organizativo, de estatutos y de personal. Para él ha significado la democratización generalizada de la SN a un nivel que no se ha dado en otras SNC: esta SN había perdido la neutralidad porque no mantuvo la imparcialidad durante el conflicto. Incluso se puso de parte del ejército, parece que se llegaron a usar sus instalaciones como cárcel y lugar de represión y torturas (...). Esto unido a una grave crisis de financiación, hizo inoperativa la casa, que cerró tiempo. Reinició la marcha poco antes del Mitch, pero sin medios. En 2003 hizo aguas. Pidió ayuda al Movimiento e iniciaron el cambio de estatutos, un proceso de elección del equipo directivo, con elecciones bastante transparentes, rechazando a los candidatos que no reunían las condiciones exigidas, reorganizando plantilla y con un control del gasto escrupuloso, con mucha vigilancia. El problema residía en el pésimo funcionamiento de la oficina central, no tanto en las territoriales que seguían haciendo su trabajo. En el proceso de redacción de estatutos y elección de la Junta Directiva participó una Comisión de Observación, en la que estuvieron las SNP (Cruz Roja Holandesa y Cruz Roja Española). Pero el fortalecimiento ha venido, sobre todo, por el apoyo a la gestión y a todas las cuestiones administrativas, el cómo hacer y con quién, los pasos a seguir en cada momento de la gestión para que los papeles se adecuen a los requerimientos de los donantes y para que no se atasquen, cuestiones en lo que estaban más perdidos y menos preparados. La SON no tenía una visión global del trabajo porque la delegación de CRE, inmersa en el día a día de la gestión de los proyectos, no encontraba tiempo para trasmitirla. Cuando se marchaban los delegados españoles, quedaban un tanto ‘huérfanos’ sin saber cómo seguir” (Diario de campo).

El discurso común presenta una gran amplitud en la práctica, según sea la sociedad nacional participante que financia proyectos de DC. Así, encontramos que las intervenciones de Cruz Roja suelen tener tres ámbitos de actuación: el *Desarrollo de Recursos Humanos*, que incluye la formación de equipos, la formación de líderes/esas y el fortalecimiento del voluntariado; el *Fortalecimiento Institucional*, que incluye la gobernanza y gestión, la planificación estratégica y de flujos de trabajo internas; y el *Desarrollo de recursos*, con la financiación tradicional y los proyectos de generación de ingresos.

En el caso de CRE, también incluye iniciativas no sujetas a financiación directa ni a una programación *sensu stricto*, como reuniones de información y transmisión de conocimientos, así como el asesoramiento en proyectos dirigidos a lograr el autosostenimiento financiero y la diversificación de las fuentes de ingresos a través de los servicios ofertados por las cruces rojas centroamericanas.

Aunque teóricamente las sociedades nacionales operantes centroamericanas ejercen un *control* nominal de sobre las políticas y proyectos concretos de FI que financian las SNP, su formulación es responsabilidad de estas últimas, que dictaminan hacia dónde orientar el FI y controlan los medios y los fines de los proyectos.

El ayudar a "convertirse en una SN que funciona bien" justifica la permanencia de la intervención de CRE en las SN de CR en Centroamérica, aun cuando el objetivo sea la promoción de su autonomía, en forma de competencias y habilidades, para que las SNO de desempeñen solas. Esto no se contradice con la defensa que algunos delegados hacen de lo que denominan "criterio de salida", que analizamos más adelante, es decir, trabajar con la SN teniendo en mente que la colaboración tiene fecha de finalización:

Es que a nadie se le ocurriría que la Cruz Roja Guatemalteca, por decirte una cualquiera, tuviese una oficina de proyectos en España... pues lo mismo debería ser al revés. (Jefe de delegación).

El "criterio de salida" se basa en la disminución de los cuadros de expatriados, la conformación de oficinas con personal local y la *nacionalización de los equipos*, en esta tendencia de cambio del modelo operativo por uno de "trabajar a través de otros":

Cuando llegaban nuevos delegados, había que comenzar de nuevo. Pero ahora se está intentando salvar esa brecha, dando toda la información necesaria para la buena marcha de la oficina. Porque ellos ya pueden y en un año han llegado a déficit cero. Eso es un gran logro. Nosotros nos tenemos que ir y estamos haciendo el traspaso y apoyando la autonomía. Aunque seguiremos estando ahí, pero sólo para cuando pidan la búsqueda de un financiador. Esto no ha podido hacerse en otras Cruces Rojas, aunque algunas estaban mejor situadas que esta. Por ejemplo, Cruz Roja Salvadoreña, que mantuvo su neutralidad en el

conflicto. Cruz Roja X necesitaba más que ninguna hacer ese esfuerzo, con apoyo del CICR, la Federación y otras Cruces Rojas nacionales. A nosotros nos ponen caras en las reuniones que tenemos, cuando decimos que hay que dejar que las Cruces rojas centroamericanas tomen el rumbo de las actividades de desarrollo, y, ¡Claro! ¡Nosotros también nos sorprendemos de que nos las pongan! Porque ¿no se supone que es esto lo que tenemos que hacer? (Jefe de delegación).

Este discurso muestra las diversas maneras que las organizaciones donantes del Movimiento entienden el DC de las contrapartes locales, con el choque entre las que lo entienden como estrategia básica y las que no creen que las SN locales puedan asumir el control y definir estrategias de desarrollo propias.

La nacionalización de equipos consiste en el traspaso de las unidades técnicas creadas ad hoc para la ejecución de los proyectos del PEM a las estructuras de la SN y/o la incorporación a las plantillas nacionales de los técnicos locales que se desempeñan en los proyectos financiados por CRE.

El PEM permitió crear equipos conformados por un elevado número de técnic@s locales. A medida que los proyectos del Plan fueron finalizando, no todos ell@s pudieron ser incorporados como personal en las diversas SN de CR. Durante mi segunda visita al terreno, en 2004, algun@s técnic@s locales habían finalizado sus contratos y otr@s eran conscientes de que, sin nuevas financiaciones, no habría continuidad porque las CR locales no contratarían nuevamente a todas las personas integrantes de los equipos. Existía una cierta tensión entre compañeros y la expectativa de no tener un empleo en las mismas condiciones, con las dificultades de tipo personal consiguientes, llevaron a una técnica local de El Salvador a manifestar:

(...) Dios me perdone, pero quisiera que un temblorcito tirase abajo muchas casas para poder seguir con 'ustedes'. Uno bien corto, ya bien de día, para que no mate a nadie durmiendo, pero que de trabajo.

El personal directivo de las cuatro SNC insiste en mencionar las buenas relaciones que mantienen cada una de ellas con CRE. Sin embargo, los técnicos locales, reconocen que, en gran medida, las relaciones de trabajo van a depender de las

cualidades personales y la profesionalidad de los numerosos delegados y delegadas españoles/as que, durante el tiempo de ejecución de los proyectos con CRE, irán pasando por las oficinas nacionales y territoriales de las cuatro CRC.

Aunque comparten su consideración de que el modelo burocrático de gestión de los proyectos y la imposición de plazos que hace la Unidad Centroamérica-Caribe de CRE es un mal menor que ha de aceptarse: (...) *porque el sistema de la cooperación, es así: hay que cumplir los estándares de transparencia y rendición de cuentas marcados por los donantes.* (Técnica local, oficina CRG en Puerto Barrios).

No sólo no se cuestiona el modelo, sino que su adopción es justificada por parte de las SNC ya que implica “adquirir” algunas de las características de las “organizaciones desarrolladas” en ese proceso de conformar la "unidad" del movimiento, y “convertirnos en una SN que funciona bien” (Directivo, CRG). La adopción de los modelos de gestión del Norte es un rasgo del fortalecimiento institucional de la CRC de la que se hable, y una capacidad adquirida. La idea de una SN que “funciona bien” muestra la existencia de un marco global que define los estándares (la Federación) y unas SN locales que han de acoplarse a ellos.

Esta es la razón que lleva a las CR locales a criticar que las SN del Norte, como CRE y CRI, no incorporen en sus modos de funcionamiento la misma transparencia en la gestión que demandan a las CRC, y que sean vistas, por parte de CRE, como "clientes". En palabras de un técnico local de una CRG:

Te encuentras con delegados de CRE que olvidan que no estarían aquí si no estuviéramos nosotros, ni tendrían sus sueldos sin nuestras desgracias. Nos miran a todos como pobres, no como iguales. (Técnico local, oficina territorial, CRG).

El personal local de CR se resiste a ser visto como los necesitados de ayuda y a la vez que percibe muy cabalmente como el Sur se convierte en territorio de experiencias anheladas por los y las profesionales del Norte, especialmente cuando destacan que son muy pocos los cruzrojistas profesionales del S a los que se les da la oportunidad de trabajar en organizaciones de CR como personal expatriado desarrollando proyectos en otros lugares. El CICR es uno de los pocos espacios que

permite esa posibilidad.

Los discursos del personal de CRE y de los miembros de las SNC expresan un gradiente de la relación entre la CRE y cada una de las SNC. En Guatemala, que en 2004 recién estaba iniciando su proceso de convertirse en “una SN que funciona bien”, CRE se presenta como la organización que ha ayudado a la CRG a perseguir este objetivo, como acompañante del proceso, como “madre” que guía... *"había que subir cien veces para que hicieran las cosas"* (Jefe de delegación).

Por su parte, CRG se representa a sí misma como una SN en “gestación”, “infantil”, “quebrada” o “incapaz” a la que hay que ayudar. A medida que las SNC han ido completando su proceso de cambio, la relación con la donante CRE se transforma y el discurso pone atención a la reclamación de la autonomía local, sobre todo de tiempos y procesos y no tanto de financiación. Por último, cuando la relación con CRE está claramente consolidada y la SN ha adquirido en la letra los elementos necesarios para su “funcionar bien”, se expresa la idea de prescindir del todo de la presencia física de CRE en las oficinas, manteniéndose la financiación de proyectos.

El discurso que prevalece en las DP de CRE es el que presenta a las SNP como tales, como “participantes” a invitación de las SN local, que es la “operante”. Sin embargo, coexisten dos visiones dentro de CRE sobre la “participación”: como “invitación a participar”, “colaboración” y “ayuda respetuosa”:

Mira, somos invitados, estamos para echar una mano, nos involucramos en las tareas en las que ellos nos piden ayuda y damos opinión respetuosamente. Se sabe que estamos para esto y que después nos iremos.

O, como “disciplina”, “poner orden” y “controlar gastos”:

Estoy aquí para poner orden, porque con otros delegados (el personal local y expatriado) estaba acostumbrado a hacer poco y mal, estar de gran familia, parrandeando. A no controlar la gestión ni el gasto. Conmigo eso se ha acabado. Hay delegaciones y delegaciones, en unas (SN) cuidan bien a la CRE y los ponen al lado del despacho de la presidenta, pero en otras, como esta, nos ponen un alquiler abusivo, sin pensar en la oportunidad de que estemos aquí (Jefe de delegación).

Aunque los informantes en puestos de decisión de la oficina central de CRE entienden que el DC *propia* es una cuestión que requiere más atención por parte de la organización, cuando se habla del DC con los y las técnicos en España, expatriados o locales, todos coinciden en equiparlo al “fortalecimiento institucional” de las SNC, que están en “peor situación”. Algo que, para ell@s, no tiene resultados “visibles”. Tampoco parece que sean visibles al hablar del Desarrollo de la Capacidad de las comunidades, donde la gente tiene una opinión contraria a la de muchos de los técnicos y técnicas.

8.2.2 “Esos proyectos no los vas a poder ver...”

El departamento de Cooperación Internacional de CRE en la Sede de El Plantío, en Madrid, está en la primera planta del edificio. Es una gran sala en la que cada trabajador/a dispone de un espacio con mesa y ordenador, separado por biombo a media altura de los de sus compañeros/as. Las personas de las diferentes unidades se agrupan de forma arbitraria, sin un criterio “geográfico”. A la derecha, nada más entrar a la sala, se encuentran los cuatro técnicos de la Unidad Centroamérica y Caribe, cerca del despacho del jefe de la unidad. Delante del mismo se sitúa la mesa del administrativo. Es un espacio de trabajo con abundante luz natural.

El departamento de Cooperación Internacional había empezado a funcionar en un cuarto pequeño pero Álvaro, miembro de la UCC, me dice con una media sonrisa y un tono orgulloso, que habían acabado echando a los que estaban allí antes y ocupando todo el espacio. El trabajo en cooperación de CRE es de gran relevancia para sus técnicos, y aunque muchos proceden de otros sectores de actividad de CRE, como Cruz Roja Juventud y cuentan con trayectorias de algunos años en la organización, el hecho de estar ahora en Cooperación tiene valor añadido. Sólo una de las personas de la unidad expresa su desilusión con el trabajo, excesivamente burocrático, para ella consistente únicamente en “*buscar financiadores y justificar facturas*”.

En la zona de acceso al departamento, unos carteles muestran el Plan de Acción de Cruz Roja en Cooperación Internacional. Pronto me explican que estos

carteles habían sustituido a un plano de planificación urbanística de Ciudad España, el proyecto estrella del PEM, que volverían a colocar en cuanto lo trajesen de imprenta. El jefe de la UCC se lo había enseñado a alguien de otro departamento y, para mostrarle los avances constructivos en la zona, colocó encima una fotografía aérea (*"cortesía de una 'ex ministra' hondureña que pasaba en helicóptero por la zona... no hay nada como tener buenos contactos"*, comentó más tarde). La idea les pareció tan buena idea que lo había enviado a imprenta para hacer ese montaje: *"Es que no hay nada como poner imágenes a lo que hacemos"* (Jefe UCC).

La foto aérea con el plano recibió la atención de las reinas de España y Jordania en su visita a la sede. Doña Sofía, que había visitado Ciudad España explicó durante algunos minutos a Rania de Jordania en qué consistía el proyecto, señalando elementos en el plano. El Presidente de Cruz Roja, Suárez del Toro, añadió algunos comentarios, asimismo señalando la imagen.

"Estos proyectos no los vas a poder ver..." fue lo que dijo una de las personas del equipo técnico de la UCC de CRE ante el listado de proyectos que me interesaba visitar en el terreno. Me disponía a contrastar con ella la viabilidad para conocer de cerca las actividades de estos proyectos y de qué manera habían desarrollado las capacidades de los y las beneficiarios/as y/o de las CR locales:

Estos proyectos no los vas a poder ver... Supongo que deberías hablar con el terreno para visitar proyectos que puedan mostrarte la intervención de CRE en el Mitch (habitacionales, otros de desarrollo económico, escuelas...). Lo planteado en este borrador no aporta una visión de conjunto... aunque esto no quiere decir que de estos proyectos no hables con ellos. Por ejemplo, en el proyecto "Apoyo comunitario a la electrificación de Jimeritos" no hay nada que ver... este proyecto ha consistido en formar a dos electricistas y en comprar unos apliques. Sólo consistió en apoyar a los beneficiarios con la compra de materiales para dejar preparadas las viviendas a la hora de tener electricidad.

Este otro proyecto, "Apoyo e incremento de las capacidades operativas de las filiales de Izabal de la CRG"... ¿Qué proyecto es este?... Hay una serie de proyectos con títulos parecidos en la cartera. ¿Te refieres a los de la construcción de las sedes?... O este "Proyecto de desarrollo económico en Navajoa"... no creo que sea muy visible ahora, finalizó hace año y medio... Tendrás que mirarlo con el terreno.

Y estos otros: "Apoyo al incremento de la capacidad logística de la CRN" ¿cuál es su número? Porque con este título nos podemos encontrar en cartera desde el envío de personal, hasta pago de salarios, al comienzo del Mitch. No creo que sean visibles en ningún sentido. Pasa lo mismo con los proyectos de "Apoyo al incremento de la capacidad operativa de la CRN" o el de "Apoyo e incremento de la Capacidad de CRN". A saber...

El "apoyo comunitario" y el "incremento de capacidades" son invisibles para los y las técnic@s, pues consisten en la instalación de infraestructura o en partidas económicas específicas destinadas, generalmente, al traslado y pago de salarios de personal "externo" a las sociedades nacionales. Subyace la idea de que los auténticos proyectos son los de infraestructura, los que se pueden tocar, fotografiar, poner en un plano que puede ser convertido en un cartel que decore la oficina central, algo que se aleja de los discursos institucionales y de la visión del Desarrollo de la Capacidad como la estrategia más exitosa a medio y largo plazo.

8.2.3 "Ahora ya creemos"

De las cuatro SN en Centroamérica visitadas, CRG será donde el Desarrollo de la Capacidad como oportunidad para la transformación de la organización estaba más presente en los discursos del personal. El momento coyuntural por el que la SN estaba pasando y su compromiso por "*rescatar el espíritu del Movimiento*" y convertirse en una "*sociedad nacional que funciona bien*" hacían que el jefe de delegación de CRE y el Director Ejecutivo de CRG coincidieran en entender el Desarrollo de la Capacidad como "alcanzar autonomía".

Para ambos, la autonomía era la capacidad para que la organización cumpliera las expectativas del donante en términos de modos de funcionamiento y resultados de la organización. Para ello, era prioritario desarrollar la capacidad de la organización en materia de gestión para que, en un plazo de tiempo corto, se vieran los logros de la SN. Es, también, un logro para CRE, ahora en el grupo de las SN de CR donantes y en cierto sentido "modélicas", a las que emular y de las que aprender.

Para CRG, en pleno proceso de transformación organizativa y de consolidación en el océano de ONG inmersas en el país tras el Mitch, significaba funcionar en el ámbito nacional como una organización estructurada y jerarquizada y, hacia el exterior, orientarse hacia una rendición de cuentas "adecuada". El modelo seguido estaba relativamente estandarizado: definición de la estructura organizativa, planificación, gestión financiera y prestación de servicios. Aplicando este modelo de cambio para ser una "SN que funciona bien" se conseguía ser una organización autónoma, responsable de su propio destino.

Ambos elementos de la cultura organizativa, el espíritu del Movimiento y la autonomía, forman parte del discurso de Magdalena, quien comenzó a trabajar como administrativa para CRE y había llegado a ser administradora. No conocía previamente el trabajo de la organización y cuando lo hizo:

(...) me gustó e impactó el saber que las comunidades españolas y europeas estaban colaborando con Guatemala, saber que la gente confiaba en Cruz Roja y el trabajo social que hace. Me ha gustado mucho que Cruz Roja haya aportado tanto. La gente tiene que estar agradecida. Nosotros como guatemaltecos teníamos mucho que agradecer porque no lo vivimos en carne propia y aprendimos mucho. Estar en Cruz Roja es tener un sentimiento por los demás.

Fue ascendiendo puestos: su formación como contable le permitió seguir siendo contratada por CRE, y llegó su oportunidad para ser administradora:

Allá (en España) empezaron a decir que teníamos que cortar gastos, y también se empezó como a buscar candidatos para el puesto de administrador. Las delegadas españolas le dijeron al jefe de delegación "¿Porqué están buscando fuera? ¡Porque aquí hay gente válida!". En parte yo sentía que tenía conocimientos y también mucha responsabilidad y había cosas a las que yo no había llegado y él me dio la responsabilidad. Él estuvo siempre enseñando y todo el rato diciendo "tú sabes". Y me enseñó a hacer todo. Al final me dieron el puesto y él me engaño: él se marchaba en septiembre, pero me dijo que se iría antes, a finales de mayo: pues hice el cierre de abril y lo revisó. Sentí que me cayó el cielo encima... pero me dijo "tú lo puedes hacer".

Para Magdalena, la formación es la herramienta básica para alcanzar la autonomía, al igual que el intercambio de conocimientos:

A nosotros nos interesa una capacitación al principio que no sabemos. Por ejemplo, la AECl y los informes, ninguno sabíamos cómo y JP nos dijo que juntáramos cabezas. Ahorita tenemos otra vez que hacer capacitación para saber hacer el informe final y el intermedio de algunos proyectos. Lo he sentido yo lo más difícil...

Hemos aprendido mutuamente, he aprendido de compañeros españoles y guatemaltecos. Al menos me considero tranquila y comparto lo que yo sé, me preguntan y logro enseñar. Tal vez yo no esperaba tener el puesto que tengo ahora y considero que si me dieron la oportunidad es porque confiaban en mí y las cosas van a ir bien. Ahora ya creemos.

Al igual que Magdalena, para el coordinador de una oficina territorial en Nicaragua el DC era sinónimo de autonomía:

Ellos (CRE) se fueron y nos dieron la confianza de que nosotros podíamos desempeñarnos en nuestras funciones: nos ha hecho más responsables que antes. Verdaderamente hemos desarrollado la capacidad de hacer el trabajo en equipo, bien, en confianza, sin llegar a choques (Coordinador proyectos PRODE, Nicaragua).

8.2.4 "Nos miramos⁶⁷ diferentes"

Tras el consejo que recibí por parte de una de las técnicas de la UCC para que buscara proyectos "tangibles" de DC, decidí "buscar" el Desarrollo de la Capacidad en los proyectos que me proponían visitar. Parecía que a CRE le interesaba más mostrarme proyectos habitacionales y constructivos.

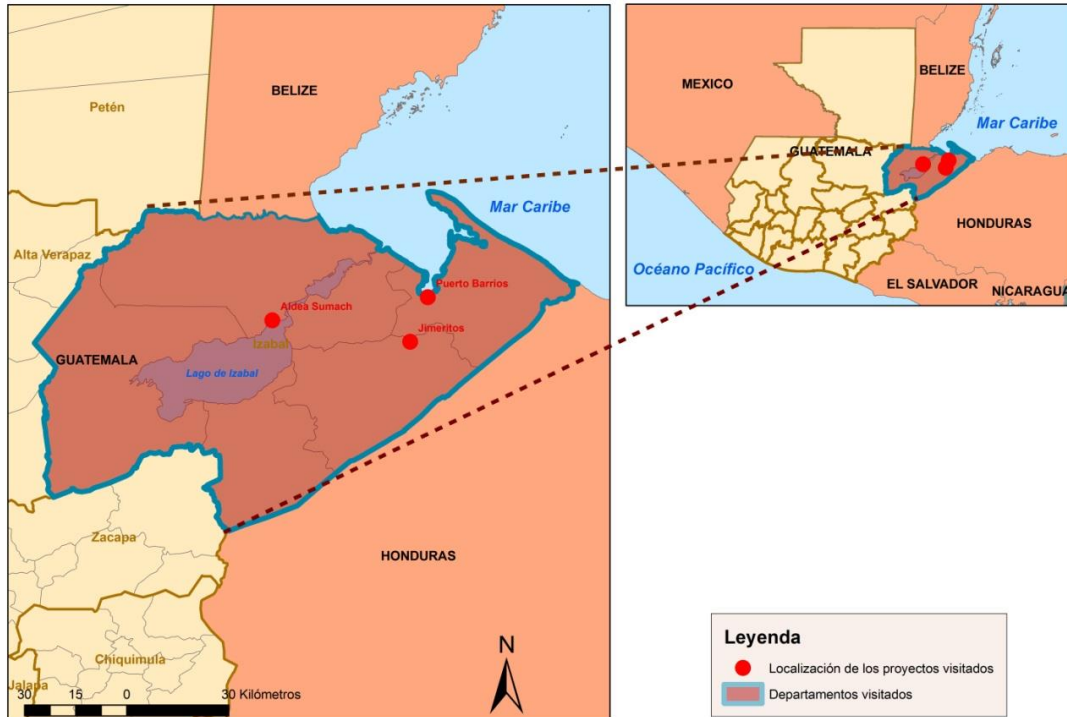
En Guatemala, los proyectos más importantes construidos tras el Mitch se situaban en el Departamento de Izabal, en la costa atlántica del país, en las comunidades de Jimeritos y El Quetzalito. Este último no podía ser visitado porque, al ser época de lluvia, sólo podía accederse a la comunidad por medio de barca, algo costoso en tiempo y dinero.

La gente de la originaria aldea de Jimeritos, perteneciente al municipio de Puerto Barrios, perdió sus casas con el huracán: el río Motagua se desbordó destruyendo parcialmente la aldea, por lo que fue reubicada en una zona algo más

⁶⁷ "vemos"

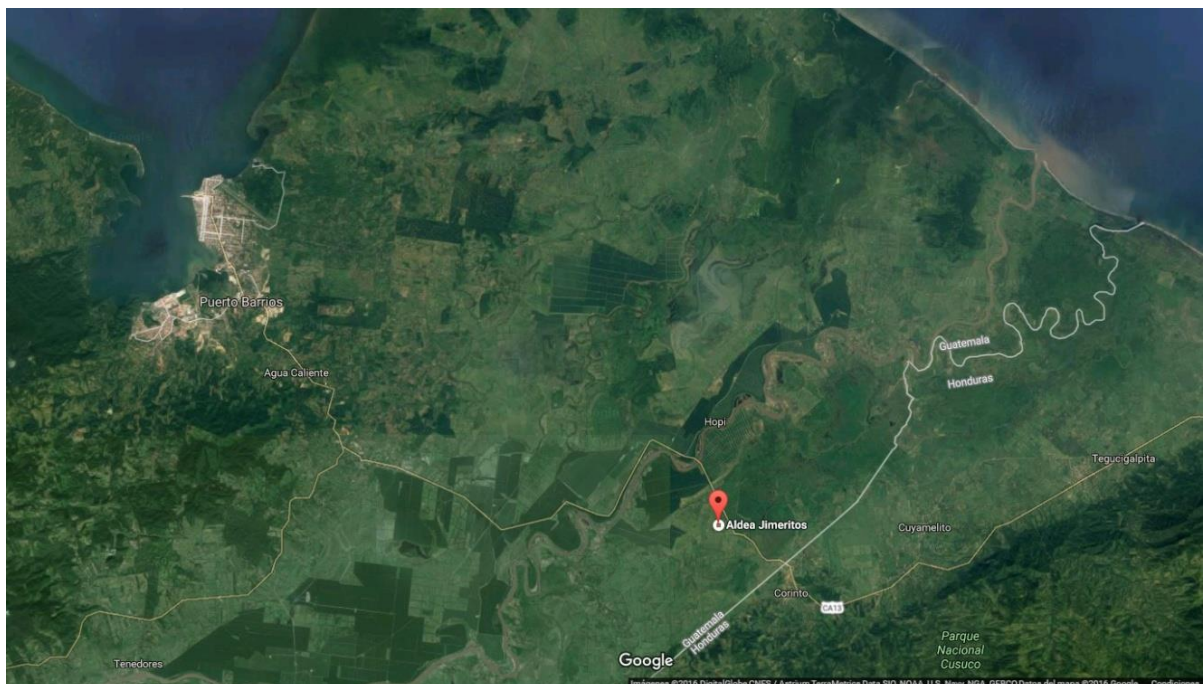
alejada del río, en unos terrenos donados por propietarios de fincas locales tras varias gestiones con los propietarios.

Mapa 1. Localización de los proyectos visitados en Guatemala



Fuente: Elaboración propia

Imagen 2. Localización de Jimeritos, Dpto. de Izabal (Guatemala)



Fuente: Google Maps 2016.

Imagen 3. Foto aérea de detalle de Jimeritos.



Se observan las plantaciones de monocultivos de exportación en las que algunos de los habitantes de la comunidad trabajaban como temporeros. Fuente: Google Maps 2016.

CRE financió la construcción de 40 viviendas unifamiliares de unos 50 m². Las casas se construyeron con una sala de estar, una cocina ahorradora de leña, dos dormitorios, un baño, distribuidor, porche y lavadero. Las casas están construidas sobre unos pilares, para evitar la humedad del suelo, bastante alta porque se ubican en la llanura de inundación del Motagua y en una zona muy próxima a la costa. Existe una fosa séptica comunitaria para depurar las aguas negras y un sistema de agua potable con un pozo, una bomba y un depósito.

Imagen 4. Vista de Jimeritos (Guatemala)



La Comunidad cuenta con un Comité de aguas formado para gestionar el sistema hidrosanitario. Se formó a dos electricistas y se dejó lista la instalación eléctrica de las viviendas para que la población pudiese conectarse a la red general cuando estuviera disponible.

El proyecto constructivo empezó en marzo de 2001 y la construcción de las casas finaliza en diciembre de 2003: mi visita se realizó pocos meses después. Los vecinos expresaron de manera muy patente su satisfacción durante mi visita a la comunidad, dando muchas gracias a Dios, a la CR y a España por haberles facilitado una vivienda "segura, "digna de la capital", "amplia" o "limpia", entre otros calificativos.

Imagen 5. Vista de Jimeritos



Los vecinos que nos acompañaban en la visita destacaron especialmente su esfuerzo en levantarlas, algo que además les había capacitado en albañilería, lo que mejoraba sus posibilidades de encontrar trabajo en el sector. Confiaban en que la nueva ubicación fuese más segura que la antigua y valoraban haber recibido diversas capacitaciones, sobre todo la de la gestión del agua potable y el mantenimiento del sistema sanitario.

Señorita, con la ayuda de Dios y ustedes hemos levantado estas casitas seguras y con la de CR hemos aprendido a cuidar el ambiente. Se miran bien limpias e higiénicas, ya no (son) champas en donde las láminas salían volando, el piso no es de tierra, ni tenemos que andar por el monte como animales para hacer nuestras cosas... Fíjese, ahora nos miramos diferentes, hay que confiar en avanzar. No se puede pedir más⁶⁸.

8.2.5 "Tenemos en mente el criterio de salida"

El Mitch supuso un cambio en la idea de trabajar de CRE con otras SN de CR. Para un jefe de delegación había supuesto un gran aprendizaje en cuanto al cambio en las relaciones con sus socios y en la forma de trabajar.

El apoyo debe orientarse hacia la autonomía de las SN, para que puedan dar respuesta a las situaciones de desastre que se produzcan en sus países y cada vez dependan menos de las otras SN:

Aunque en ocasiones una contraparte no siempre está en disposición de aceptar los cambios, estos se tienen que producir. Muchas veces prefieren seguir con la comodidad de decir "no, no usted mándeme la plata, yo lo que quiero es que estén aquí..." porque interpretan que si no estamos, ese desligamiento, esa separación, va a significar que no lleguen los recursos, y eso no es así, no tiene porqué ser así en ningún caso. Nuestra función es fortalecer a la sociedad nacional en todos los sentidos y arbitrar y establecer procedimientos para dar continuidad a los proyectos existentes, con la participación fundamental de ellos y el protagonismo de ellos, de tal forma que los procesos sigan, que aquí siga llegando plata y los que sigan desde aquí y que, igual que se ha venido haciendo hasta ahora pero sin la presencia de Cruz Roja Española, con el apoyo desde Madrid... El otro día te lo comentaba, ¿cómo era? "con ellos pero sin

⁶⁸ Quizá sí podía haberse pedido más: Jimeritos sufrió la inundación ocasionada por las tormentas de octubre de 2008 (Prensa Libre, 2008). Las imágenes del periódico muestran cómo el agua cubrió toda la comunidad, en parte porque quedó represada por la carretera que la separa de los terrenos de cultivos de exportación, construida a un nivel más alto.

nosotros o para ellos pero sin nosotros", que sigan haciendo lo mismo pero sin nosotros. Lo mismo, esa es la frase, lo mismo pero sin nosotros. Es que tiene que ser así y puede ser así, aquí en Guatemala concretamente. El éxito de la SN es que seamos absolutamente prescindibles.

Para él, la presencia del delegado o del personal expatriado no garantiza el buen funcionamiento de la SN. Depende del enfoque, que no puede ser personalista, sino facilitador de los procesos:

Es que ha habido ocasiones, en esta y en otras delegaciones de CRE, que no han tenido en cuenta las opiniones o las capacidades de la gente local y yo creo que hay que empezar por ahí...

Plantear relaciones de trabajo en términos de igualdad es una responsabilidad de la SNP, que ha de velar por enviar delegados que asuman que se ponen al servicio de la SN local:

Hay que mandar a un expatriado, al que se le diga, "va a ser usted delegado de Cruz Roja Española en Guatemala" eso tiene un caché... Pues no, hay que decirle "Usted va a estar aquí a las órdenes de fulanito, menganito y zutanito y usted va a estar aportando sus conocimientos, pero siempre bajo la supervisión y bajo las órdenes de dichas personas de la sociedad nacional, porque conocen mejor". Y eso no se ha hecho. Creo es una forma para aprovechar mejor los recursos de gente que está preparada, porque hay gente que viene que está muy preparada académicamente pero no en un nivel personal. No saben tratar... eso es lo que hemos intentado hacer aquí, en la oficina. Cuando llegué aquí, claramente vi la gente que había y pensé en que había que reducir nuestra presencia. Yo confiaba, pero tuve que adoptar al principio un papel que no me gustaba, un poco de "español cabrón", porque aquí existe una cierta cultura de la sumisión, en parte fomentada por la prepotencia de los españoles y tuve que decir que debían asumir la responsabilidad o buscaría a gente que la asumiese. Eso ya ha cambiado porque han comprobado que saben hacer el trabajo y, sobre todo, han interiorizado que tenemos en mente el criterio de salida.

8.2.6 El dilema de desarrollar las capacidades del personal de CR

Los y las delegados/as expatriados/as apoyan a los equipos locales en la implementación de los proyectos siguiendo el marco lógico. Contar con formación específica en marco lógico es, por ello, algo muy valorado por técnicos/as locales y personas voluntarias. Opinan que les permite "*hacer bien el trabajo*" además de

"mejorar las posibilidades de encontrar trabajo en la cooperación".

En 2004, CRE estaba desarrollando un plan de formación con proyectos para el fortalecimiento de las SN en temas de gestión de proyectos de cooperación. Este plan se dirigía al personal "funcionario" de las CRC, pero también podía contemplar acciones formativas para voluntarios/as. Sin embargo, aunque los documentos oficiales insisten en la importancia de formar a voluntarios y funcionarios de CR, el personal de los cuadros intermedios entrevistado en todas las CRC mayoritariamente opinaba que la capacitación generalizada del personal de uno u otro tipo implicaba el riesgo constatado de que, una vez formados, abandonasen la institución.

Así, la formación específica en cooperación era destinada únicamente al personal contratado por la organización con cierta antigüedad en ella. Las personas voluntarias recibían formación operativa en diversos temas y opinaban que era de mucha utilidad, aunque el personal en puestos directivo entrevistado tenía dudas sobre las verdaderas motivaciones de los y las voluntarios para acudir a las capacitaciones.

Cruz Roja se presenta a sí misma como una organización basada en el voluntarismo y el altruismo: el discurso oficial considera que esto es una de las fortalezas del Movimiento. Sin embargo, desde lo local puede percibirse como una debilidad por el hecho de las dificultades del día a día para muchos y muchas jóvenes:

Lamentablemente, la situación de nuestro país es tan mala que muchos voluntarios acuden sólo por el viático. Claro, a ellos les cuesta también acudir hasta la delegación y está la comida y todo lo demás. Uno ya no sabe si vienen por sentimiento al Movimiento o por los viáticos (Presidente oficina territorial, CRG).

La cuestión de vincular la capacitación al compromiso con la organización no está en la línea de un DC, puesto que toda capacitación en principio es positiva, aunque la motivación para asistir sea percibir un viático.

Imagen 6. Capacitación de voluntarios en Puerto Barrios (Guatemala).

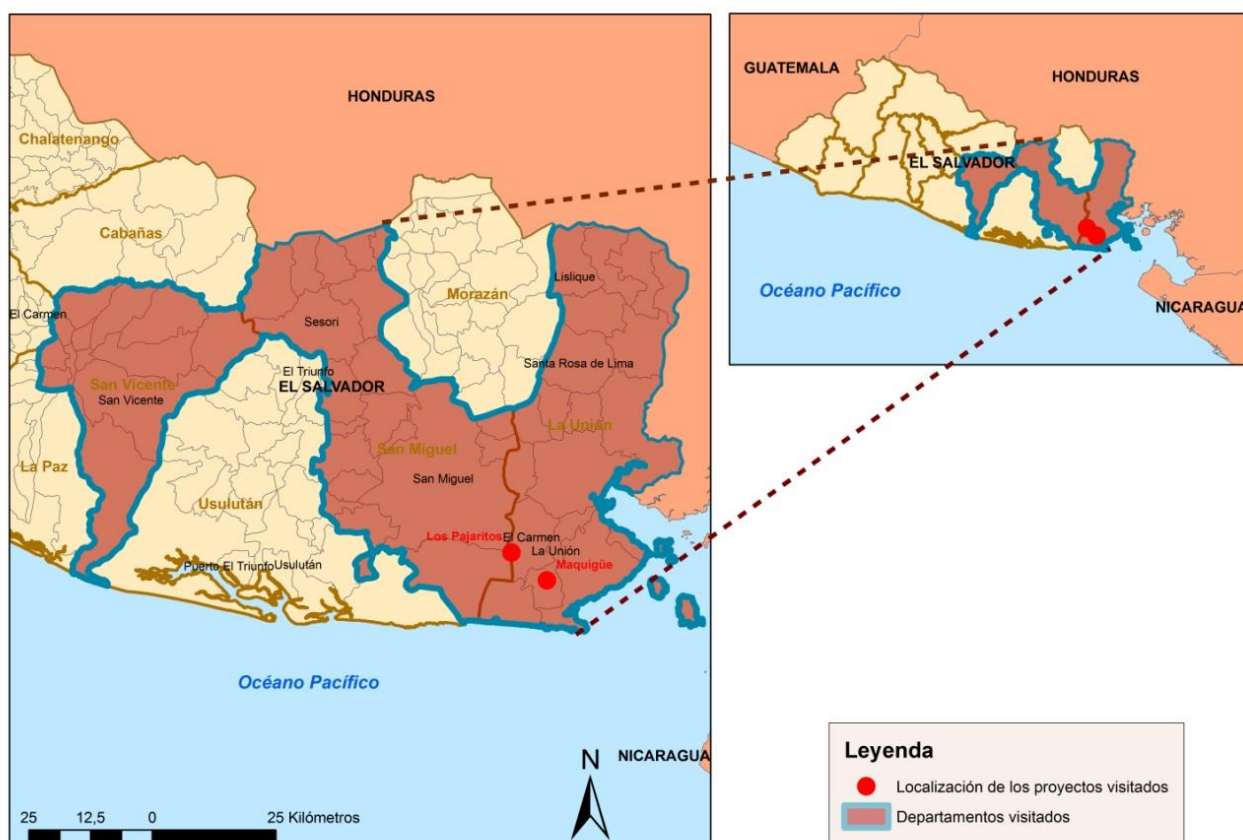


8.2.7 Desarrollo de la Capacidad comunitaria y reducción de vulnerabilidades

El proceso de intervención comunitaria estandarizado para reducir el riesgo ante desastres, definido en los documentos de la CR, viene marcado por una serie de etapas. La primera consiste en acercarse a la comunidad y comenzar con el trabajo de sensibilización ante los riesgos. El siguiente paso consiste en fortalecer las estructuras organizativas de la comunidad, ayudando a conformar o consolidando comités sectoriales. En tercer lugar, se desarrollan capacitaciones específicas, seguidas de un análisis participativo de vulnerabilidades y capacidades, el desarrollo de planes de mitigación y respuesta ante fenómenos adversos. Por último, se identifican proyectos para la autogestión y sostenibilidad.

El Desarrollo de la Capacidad ante el riesgo de desastres de las comunidades es un proceso que requiere tiempo. Entre mi primera visita al campo en 2002 y la segunda en 2004 la comunidad de Los Pajaritos experimentó esa transformación.

Mapa 2. Localización de los proyectos visitados en El Salvador



Fuente: Elaboración propia

Cuando Cruz Roja llegó, la comunidad no estaba comprometida con la reducción del riesgo. Para los técnicos y técnicas locales de Cruz Roja Salvadoreña esto se debía a dos grandes causas: que la gente no asociaba el riesgo tanto a terremotos, huracanes, deslaves o inundaciones, como a cuestiones cotidianas como la falta de acceso a agua potable o servicios de salud, a las que daban más importancia. Otro motivo había sido la llegada masiva de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo, que había desmovilizado y desempoderado a la gente, porque las organizaciones, en general, no habían promovido que la gente se comprometiese con los proyectos. En 2002, una técnica local de CR se quejaba porque:

En Pajaritos la gente no quiere trabajar con los desastres. ¡Casi nos echan al principio! Después el CICR hizo una capacitación y dos compañeros de CR volvieron a la comunidad y pusieron en práctica la experiencia del curso. Son bien testarudos, porque no quieren trabajar. Cuando les decimos que tienen que hacer taludes, proteger las quebradas con diques de contención y reforestar dicen que lo hagamos nosotros. No son conscientes del peligro. Toda esta gente del camino vive en riesgo de inundación por la laguna y toda la gente de arriba,

por el peligro de los deslaves. Si el Estado no se ocupa de ellos, son ellos los que han de ocuparse de sí mismos y con nuestra ayuda, pero ni modo. Nos dicen que lo hagamos nosotros. Es que antes de CR han venido organizaciones que les han dado sin pedir nada a cambio. Como la FUMA⁶⁹, que les dijo que les iba a construir casas... precisamente son los cuatro que manejan la ADESCO los que han acaparado los recursos y les han construido casas a sus familiares incluso a gente que se iba a ir o ya estaba en USA. Esa es una, ¿ves? Está cerrada. CR no funciona así. Necesitamos que la gente se comprometa con su propio desarrollo y esto no es fácil. Primero, porque ha habido una avalancha de ONG y la gente no es tonta: nos preguntan "¿Ustedes qué van a hacer y cómo?" Y se quedan con la mejor opción, con las ONG que no les piden que trabajen o se involucren. Segundo, porque lo que para nosotros puede ser una conducta de riesgo, para la gente no. Llevan toda su vida en riesgo, así que les importa más lo cotidiano. ¿Cómo vamos a reducir vulnerabilidades si la gente no las percibe? ¿Qué capacidad hay que desarrollar para conseguir qué? Al final, es más efectivo que vean la mejora del vecino a que se lo digamos nosotros. Esto a veces les mueve más que los proyectos y se ponen a copiar lo que el otro hace. También no pasó que tardaron en empezarse las letrinas por problemas con la burocracia: no llega el pisto y eso hace que la comunidad comience a desconfiar. El responsable del PRACC reconoció aquí su culpa en el retraso y la gente le contestó que eso sobre todo perjudicaba a las promotoras de CR, porque son las que dan la cara y a quienes se les exige el cumplimiento de las promesas. Pero ellos ya han entendido dónde está el problema. (Técnica local CRS, oficina de San Miguel).

Dos años después, la misma promotora reconocía el cambio de la comunidad:

En general, salvo algunas familias que viven de lo que les envían desde los Estados, son conscientes del cambio en sus vidas. Aunque sigue habiendo los que no están acostumbrados a esforzarse, llegas y ves a familias felices y que no esperan a que alguien de fuera les arregle sus problemas. Ha costado trabajo, pero yo sabía que esta comunidad podía tener otro futuro y que Doña Juani, que es una lideresa muy válida, tenía que acabar entrando en razón y empezar a trabajar pensando en el bien de toda la gente, no sólo de sus familiares.

Un vecino de Los Pajaritos haciendo balance de casi tres años de trabajo con CR decía lo siguiente:

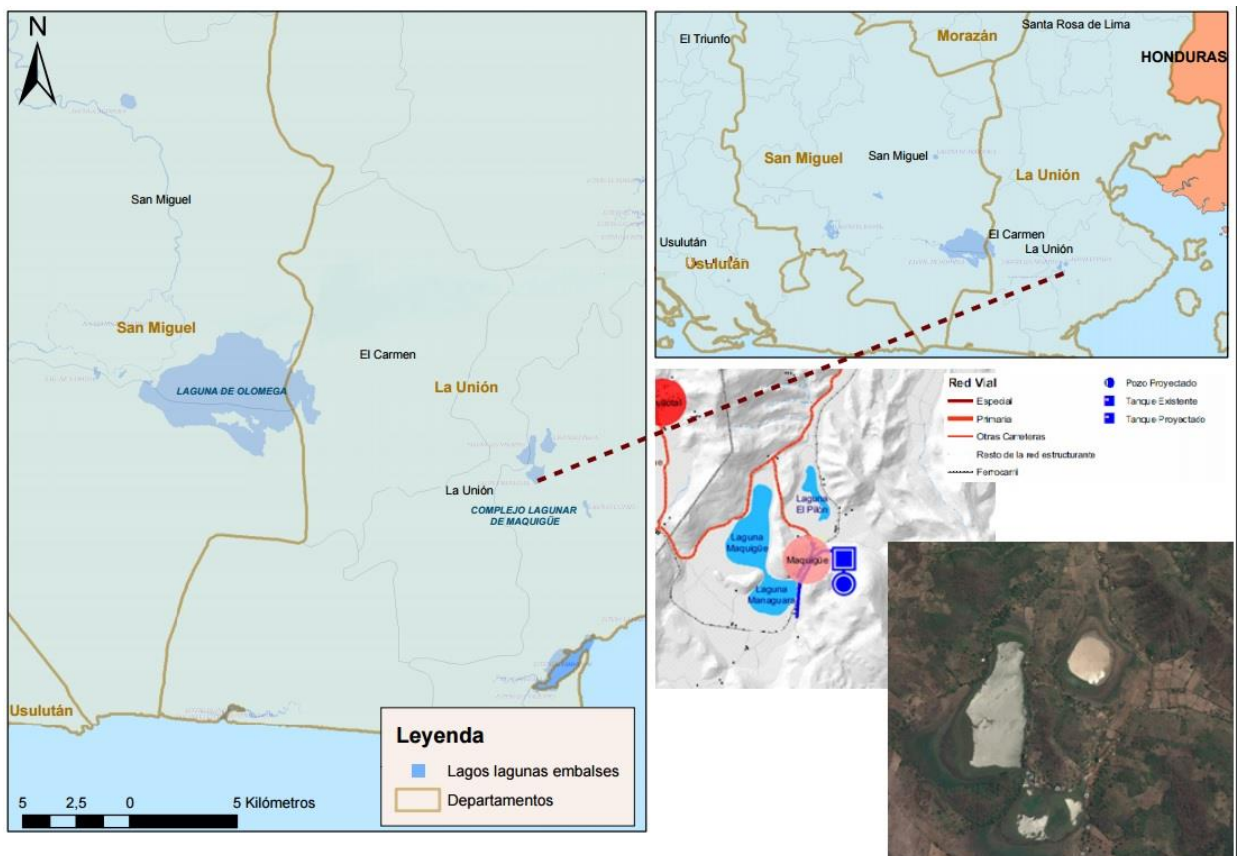
No esperábamos tener letrinas y todo lo que tenemos ellos (por CR) han cumplido. Los pisos son bien higiénicos, la vida ha mejorado pero bastante. Al principio del proyecto del agua muchos (estaban) en contra, pero otros hacían lucha. Pero cuatro no trabajaron y también se han beneficiado. Ellos ya han visto. Y (CR) nos han enseñado que hay que trabajar unidos, en confianza, con

⁶⁹ Fundación Maquilsquatl

voluntad y paciencia. Porque somos intolerantes y el pensamiento no ayuda, porque somos viejos. (Vecino de Los Pajaritos, Laguna de Olomega, El Salvador).

La comunidad de Maguigüe, cantón del municipio de Conchagua, en el Departamento de La Unión, de unas 145 familias, se distribuía en cuatro caseríos: Maquigüe centro, Los 17, Los Negritos y el Ojushte, estos dos últimos más alejados del núcleo central. Carecía de servicios básicos como agua y saneamiento y la atención médica más cercana estaba a cuatro horas. 45 de las familias se ubicaban junto a la vía férrea inactiva en terrenos propiedad de la empresa ferroviaria, FENADESAL.

Imagen 7. Localización de Maquigüe, plano y vista de satélite de su complejo lagunar.



Se puede observar en el plano el recorrido de la línea férrea a lo largo de la cual se agrupan las casas. Fuente: elaboración propia a partir de MOP, EPYPSA (n/d) y Google Earth (2010).

Imagen 8. Laguna Maquigüe.



Imagen 9. Cartel proyecto "Mejora del Sistema de Agua Potable en la Comunidad Maquigüe, La Unión, El Salvador.



La propiedad de la tierra era uno de los principales problemas de la comunidad, que estaba viendo la posibilidad de comprar los terrenos donde se ubicaba el tanque de agua construido gracias a la cooperación para asegurar la propiedad del mismo, así como de otros terrenos para ubicar casas. Otro de los problemas más importantes que la ADESCO menciona es su falta de capacitación en cuestiones administrativas para

llevar adecuadamente los libros de registro, las cuentas de la comunidad y la redacción de las actas. La ADESCO valoró muy positivamente la ayuda recibida por CR para modificar sus actas fundacionales, con objeto de explicitar en ellas que el síndico era la persona elegida por la comunidad para la firma de documentos legales en su nombre. Gracias a este añadido, la comunidad ya podía iniciar el proceso de compra del lugar dónde se situaba el depósito del agua.

Imagen 10. Miembros de la ADESCO firmando la modificación de las actas de la comunidad



Cruz Roja realizó proyectos constructivos, apoyados con otros de desarrollo comunitario, tras la identificación participativa de las necesidades locales. La comunidad había sufrido los estragos del Mitch al situarse en las orillas de un complejo lagunar que se llenó de agua, uniando los tres espejos de agua de las lagunas de El Pílon, Managuara y Maquigüe e inundando las casas.

Se trataba de sensibilizar a la comunidad sobre los desastres que podrían sufrir, determinando la vulnerabilidad de la población en relación con cinco componentes de la misma (medios de subsistencia, salud y nutrición, autoprotección, protección social, derechos básicos) que son enlazadas con actividades específicas. Los vecinos me hablaron de la formación recibida y de las capacidades que habían podido desarrollar:

Ahora ya sabemos cómo curar las heridas... antes uno se quebraba y se tapaba la herida con barro y pelo, ya sabemos que no puede ser. Y que el agua tiene

que curarse antes de poder tomar o cocinar. Y ya sabemos también nuestros derechos y entre todos nos apoyamos. Y la CR nos ha acompañado a la Alcaldía para solucionar los asuntos. (Don Ángel, vecino de Maquigüe, El Salvador)

Algo muy útil es que (CR) nos ha enseñado cómo fabricar abonos, cómo preparar el almácigo y el tapezgo⁷⁰ para el huerto, cómo eliminar la maleza y tenemos conocimientos que antes no teníamos, hemos visto los beneficios. Antes, algunos hablaban bien feo de CR, que eran paganos, que tenían el sello de la bestia... pero han ido cambiando de opinión y ya vienen a las reuniones. Mi trabajo es embocar a la gente: que tenemos el problema del pozo... les digo "hablemos a los señores de CR"; que tenemos problema con el maíz o el abono... les digo "hablemos a CR cómo podemos hacer". Y les agarramos la idea (de CR) y salió la cosecha... así que, aunque batallando, la CR tiene bastante educada a la gente. Lo que nos viene es bueno. (Don Hugo, Maquigüe, El Salvador).

Imagen 11. Letrina abonera en Maquigüe



Imagen 12. Proceso de construcción de un pavimento de cemento en una casa



⁷⁰ Semillero y cobertura para proteger los plantones.

En 2004, la asunción de una cultura de prevención y de actuación ante situaciones de desastre era motivo de orgullo para las comunidades. Con cierta periodicidad se organizaban simulacros de evacuación y actuación de las brigadas comunitarias de primera respuesta que CR había capacitado en El Salvador, bajo la atenta mirada de los técnicos y responsables locales, vecinos, curiosos y la permanente presencia en el campo centroamericano de misioneros mormones.

Imagen 13. Simulacro de evacuación a cargo de las Brigadas comunitarias de primera respuesta de San Vicente.



Imagen 14. Asistentes al simulacro de evacuación



8.3 PRÁCTICAS

Cada caso muestra algunas de las lógicas que subyacen tras el DC, unas veces en conflicto, otras que van de la mano. También muestran las vernaculizaciones de los conceptos de la jerga del desarrollo por parte de la gente.

A través de un acto comunicativo de resultados de un proyecto de la CRE-CRG en Guatemala vemos el choque de algunas de estas lógicas: la lógica híbrida del proyecto, la lógica centralidad-periferia con la disputa entre jerarquía y reconocimiento sobre la autoría-responsabilidad de un proyecto exitoso y, transversalmente, la lógica hegemónica que subordina a los indígenas en Guatemala. En este caso, los intermediarios del desarrollo reclaman a la organización donante, CRE, que se posicione respecto a ellos, cosa que CRE no hará, respetando su condición de invitada en una SN y las jerarquías establecidas. El DC aparece como una herramienta que puede cambiar el desarrollo, eclipsada por la cultura institucional-organizacional y el tradicional *modus operandi*.

En El Salvador, vemos las diferentes maneras de entender el trabajo colaborativo o sinérgico entre ONG para el fortalecimiento de capacidades y el problema del asistencialismo. Por un lado entre ONG locales y comunidades beneficiarias y, por otro, entre los equipos locales de CRS y CRE.

En Nicaragua, como expresión andante de una nueva forma de estar en el mundo: enseñamos la comunidad porque somos la comunidad, las casas nos permiten desarrollar nuestra vida en el sentido que queremos darle, aunque eso implique usar las viviendas nuevas de forma no prevista en el proyecto. Por ejemplo, utilizando una de las habitaciones como zahúrda.

8.3.1 Un acto comunicativo de resultados de un proyecto (Puerto Barrios, Guatemala).

Dudo de que la Presidenta venga a los actos del viernes próximo. Mienten mucho, se les llena la boca de paja... se cuelgan medallas. Nosotros tenemos mucha ilusión aquí, en este acto. (Personal técnico local de la oficina de Puerto Barrios, CRG).

Sin embargo, la presidenta acudió. El acto era importante por la presencia del jefe de delegación de CRE en Guatemala y la evaluadora de la UE. En él se divulgaban los resultados del proyecto *Lucha contra la Discriminación y Estigmatización de los Enfermos de VIH-SIDA y de sus Familias*, con la presentación de una manual de acción financiado por la contraparte española. El proyecto se incluía dentro del *Programa de prevención del VIH-SIDA y lucha contra la estigmatización de las personas enfermas y sus familias*, desarrollado en tres fases, cada una con proyectos específicos.

Todos los elementos rituales estaban desplegados en el lugar donde la oficina de CRG en Puerto Barrios celebraba el acontecimiento: carteles, banderas de la nación y de CR, pancartas, emblemas e insignias. Los y las participantes de CRE y CRG vestían uniformados las camisetas blancas con la cruz roja en el pecho y varios, chalecos de rescate. En la mesa, los representantes locales y nacionales de CRG.

Tas la plegaria inicial agradeciendo a Dios, que llevó varios minutos, la Presidenta de CRG nombró los siete principios y la unidad global del Movimiento: "*Hermanos cruzrojistas, sois la imagen de lo que debe ser CR, debemos proyectarnos al servicio del prójimo...*". Cuando acaba su intervención, era el turno para el jefe de delegación española: "*Lo más importante para CR son las personas y la imparcialidad. No me queda más que ratificar las palabras de la presidenta y agradecer su invitación*".

La imparcialidad se mantuvo durante el evento, a pesar de que acabó siendo una escenificación de la oposición frontal del equipo local hacia la actitud de la oficina central y su tendencia a "apropiarse" del éxito de los proyectos de la oficina de Puerto Barrios. La escenificación, además, se hacía delante de los responsables nacionales y

de la principal SNP en Guatemala, CRE, que insistió en mantener su rol de invitada posicionada al margen de un asunto "interno".

Para entender algunas de las situaciones observadas en el acto hay que describir a sus participantes, el lugar que ocupan en la organización, sus fines y estrategias de actuación: la presidenta de CRG y la representación de la oficina central de CRG, la representación y equipo técnico del proyecto ejecutado por la oficina de CRG en Puerto Barrios y un numeroso grupo de voluntarios y voluntarias del proyecto mayoritariamente pertenecientes al colectivo indígena maya qeq'chi.

La oficina central cuenta con presupuesto propio, en gran parte procedente de la financiación de donantes, vela por la coherencia de principios de actuación y apoya a las oficinas territoriales con asesoría y coordinación. Asimismo, promueve que las oficinas territoriales y locales sean, en gran medida, autónomas, tanto para solicitar propuestas a los financiadores externos, como para llevarlas a cabo. La estrategia de reproducción y mantenimiento institucional de CRG requiere de la existencia de oficinas territoriales y locales "*emprendedoras o con iniciativa*", lo que fue expresado por un directivo de CRG como "*que estas encuentren su nicho en el mercado y su producto estrella*".

Para los directivos de Cruz Roja Guatemalteca, la organización se ha refundado en un proceso promovido desde la Sede Central en Ciudad de Guatemala hacia la periferia. Sin embargo, el relato del personal de la oficina de Puerto Barrios es otro: la oficina central estaba desmantelada y en crisis cuando impactó el huracán Mitch, lo que obligó a las sociedades nacionales participantes a contactar directamente con las oficinas territoriales para iniciar las tareas de emergencia. Cuando dan comienzo los proyectos de rehabilitación, siguiendo las directrices de la Federación Internacional de Cruz Roja, comienza la "refundación" de la CRG siguiendo un modelo organizativo jerárquico. Comenzaron a llegar fondos para el fortalecimiento de la capacidad institucional.

La oficina de Puerto Barrios fue una de las primeras en trabajar con la CRE, contando con una importante presencia de personal español expatriado. En mi visita de julio de 2004 ya no había personal español pero continuaba la ejecución de algunos

proyectos del Plan Especial Mitch. Durante una semana conocí algunos de ellos, asistiendo a diversos eventos y actividades, entre ellos la presentación de un manual para la prevención de la estigmatización y discriminación de enfermos de VIH-SIDA y sus familiares. En esos días, el equipo local se quejaba de cómo la oficina central se "*apropiaba*" de sus proyectos exitosos y se consideraba la responsable del fortalecimiento de las capacidades de las territoriales. Por el contrario, el personal de la oficina de Puerto Barrios opinaba que esta no tenía nada que ver con su fortalecimiento, pues ya contaban con "*capacidades instaladas*", mientras que la oficina central estaba "*fuera de servicio y cada quien hacía lo que quería*". Según mis informantes, el éxito de la oficina territorial fue debido a tres factores: la necesidad de ponerse en marcha por el Mitch; la capacidad previa con la que contaba el equipo local en la identificación de sus propias debilidades y fortalezas y; la ayuda económica, de personal y logística de sus contrapartes extranjeras, especialmente la CRE, que tuvo mucho que ver en la transformación a mejor de la SN, aunque la oficina central habían mantenido a personas que "*debían haber sido botadas por su ineficiencia*".

Por su parte, la oficina central de CRG consideraba que su "*limpieza financiera y moral*" había facilitado la constante llegada de fondos para proyectos de desarrollo, que permitían el trabajo de las territoriales.

El *Proyecto de Lucha contra la Discriminación y Estigmatización de los Enfermos de VIH-SIDA y de sus Familias* abordaba la discriminación y la estigmatización desde una aproximación cultural, teniendo en cuenta recursos o referencias culturales de la población, sus sistemas de valores, tradiciones y creencias, estilos de vida, etc., como punto de partida para enfrentar la difusión del SIDA en el Departamento de Izabal y el rechazo social a personas enfermas y sus familias. El equipo de trabajo adoptó este planteamiento como base de funcionamiento general en cualquier actividad llevada a cabo en el marco del proyecto, desde una reunión del equipo hasta los actos de divulgación. Este planteamiento, en el contexto geográfico-cultural guatemalteco donde se desarrollaba el proyecto, suponía la visibilización de minorías y el reconocimiento de derechos de colectivos tradicionalmente discriminados: la población indígena, el colectivo LGTB, las trabajadoras del sexo y personas afectadas por el VIH-SIDA y sus familias. La implicación con la problemática de este último

colectivo trascendía los límites formales que contemplaba la puesta en marcha del proyecto. Un ejemplo era el compromiso de algunos de los miembros del equipo con el colectivo gay y transexual de la ciudad de Puerto Barrios, a través de un trabajo voluntario de asistencia social y seguimiento personalizado.

Aunque el asunto principal del acto era presentar el manual y de sus propuestas de acción, el equipo organizador, el personal técnico y los y las promotoras de la oficina territorial consideraban fundamental usar el evento como espacio desde donde reivindicar la lucha por el cambio social. Así, se da protagonismo a la intervención de actores sociales tradicionalmente subordinados; la vestimenta indígena local se une a los distintivos de la organización, "indigenizando" la imagen de CR; la lengua maya local se empleará junto al castellano; se asignan papeles relevantes en el acto a actores antes secundarios; los técnicos hablan de forma explícita en su intervención temas tabú, como la opción sexual.

El intento de los responsables del proyecto de visibilizar a dichos colectivos, como verdaderos protagonistas del evento, y de mostrar explícitamente los triunfos del equipo encargado de su puesta en marcha también significaba un acto consciente por su parte de atribuir "a cada uno lo suyo".

Dos personas del equipo local, días antes al acto, temían que CRE y la Presidenta y el Director de CRG creyeran que el éxito del proyecto se debía al trabajo de la responsable nacional de la oficina de salud. Para evitar esa asociación, sólo asignaron cinco minutos para su intervención, lo justo para que no se considerase una descortesía. No querían que ella acaparase todo el tiempo haciendo una larga intervención en la que intentase mostrar que los buenos resultados del proyecto eran debidos al mérito propio, como había hecho en anteriores ocasiones:

Y si no, ya nos encargaremos de hacer notar que en otros sitios no están funcionando... El éxito es nuestro trabajo, que no venga aquí hablando del papel de su oficina. ¿Qué papel? Estar arriba, mantener su sueldo y hacer creer a todos que trabaja es lo único que le interesa (Técnica local, oficina de Puerto Barrios).

El equipo local del proyecto quería destacar a los protagonistas del éxito del proyecto ante las personas más relevantes de la directiva nacional de la organización y de la delegación española en el país, a la vez que *“colocaban en su sitio”* a la responsable nacional de la oficina de salud. También suponía una llamada de atención a la directiva para un liderazgo efectivo y mayor control de personas en puestos de dirección. Por último, era un toque de atención a CRE, a la que se hacía, en cierto modo, responsable de la situación, por el peso que tenía su apoyo económico.

Se trataba de manifestar su incomodidad ante la gestión llevada a cabo desde la oficina central y la correcta, y en justicia, atribución de éxitos y aciertos al equipo local, además de aprovechar el acto para reivindicar la necesidad de trabajar para la reversión de la desigualdad social, el cambio de las relaciones familiares y sociales, la integración de los colectivos discriminados y la inclusión de sus problemáticas específicas en la agenda del desarrollo y de la cooperación.

Tras las intervenciones de la Presidenta de CRG, el Director Ejecutivo y el jefe de delegación de CRE, intervino la responsable nacional de salud de la organización.

Como habían imaginado los técnicos locales que haría, la responsable agradece la ayuda recibida para poder llevar a cabo el proyecto, en cuya ejecución se incluye destacando las *“dificultades que nos hemos encontrado, sobre todo el hablar a los jóvenes, algo bien difícil”*.

Pero la responsable nacional de salud está descontenta con el tiempo que se le había concedido y con el orden asignado, pues su brevísima intervención, toda vez que los intervinientes anteriores dispondrán de los minutos necesarios, queda diluida tras la de los responsables nacionales, locales y españoles y antes de las personas responsables del proyecto, promotores/as y personas voluntarias. Estos últimos tenían asignado en el cuadro de intervenciones mucho más tiempo, al ser esta última parte la más extensa: en ella se explicaba el trabajo de investigación realizado, el proceso de generación del manual, la metodología para su replicación entre la juventud y cómo se había difundido en el contexto local.

Transcurren los cinco minutos asignados y comienza la intervención de Kayla, responsable técnica de los proyectos de la oficina de Puerto Barrios.

Buenos días gran familia de la CR. Porque se pertenece a la CR por el simple y gran hecho de estar participando en este proyecto. No podemos comenzar a explicar el proyecto sin antes hablar de CR y de cómo dio comienzo este trabajo...

En ese momento, proyecta una presentación que desarrolla los contenidos del proyecto. En la primera y segunda diapositivas, aparece el emblema de CRE y Kayla comienza diciendo: *"El proyecto lo formuló Juan Manuel Lafora (Lafo) en 2001. Y será Lafora quien lo lleve a la oficina central ..."*. Juan Manuel Lafora, había sido un antiguo delegado de CRE en Guatemala tras el Mitch. Hacía tiempo que se había marchado, pero Kayla hizo un reconocimiento público de la verdadera autoría del proyecto, que dejaba en evidencia a la responsable nacional de la oficina de Salud de CRG.

El equipo había hecho un encomiable esfuerzo por esclarecer las relaciones entre el estigma y la discriminación por el VIH-SIDA con elementos como la etnia, el género, la opción y el trabajo sexual. El evento era la ocasión perfecta para visibilizar la problemática a la sociedad guatemalteca. Por ello, la intervención de miembros de las minorías discriminadas y destinatarios del proyecto ante una audiencia mayoritariamente ladina y, en su mayor parte, de la capital tenía una gran carga simbólica. El equipo decidió que el evento finalizase con la intervención de dos voluntarias mayas queq'chis, como parte de otras acciones para revertir la cotidiana subordinación de los colectivos discriminados (mujeres, indígenas, homosexuales...) en todos los ámbitos de la vida social, política, económica y en los imaginarios colectivos. Las voluntarias finalizan el acto con una invocación de buenos deseos y agradeciendo a los asistentes su presencia en su lengua materna: el evento había comenzado con un rezo católico y finalizaba con un rezo en queq'chí.

Cuando una de las voluntarias se disponía a traducir al público las palabras pronunciadas, la responsable de la oficina de salud interrumpió, tomando el micrófono con cierta brusquedad. Quería explicar al público la marcha del proyecto en el resto

del país y las favorables expectativas de futuro de la oficina Nacional de Salud, *“siempre que se contase con el apoyo financiero de las contrapartes”*. La actuación de la responsable de la oficina de salud provocó una incómoda situación y el revuelo de parte de la asistencia: una voz pidió en voz alta que, por favor, alguien tradujese las palabras de las voluntarias. La actuación de la responsable de salud suponía ningunear la voz a los “subordinados”, cuyas palabras no merecían ser traducidas.

En el acto emergen elementos del Desarrollo de la Capacidad: la realización de nuevas propuestas de modelos de relación entre los actores de la cooperación y entre colectivos sociales; la visibilización de temas y cuestiones “periféricas”, cuando no tabú, y su inclusión en las agendas de trabajo; la existencia de valores contrapuestos y de modelos legitimados de representarse enfrentados a modelos de la diferencia, de la opción, en este caso sexual. En el propio acto se da la situación descrita más arriba de conflicto entre beneficiarios-donantes, con el protagonismo de CRE y la oficina central de CRG en sus papeles respectivos de financiadora y anfitriona, el deseo de copar los tiempos de intervención y el protagonismo del evento y del proyecto.

Por un lado, en un acto queda patente el orden en la jerarquía que ocupa cada uno de los actores, proporcionando un papel protagonista a CRE, quien escenifica su papel de *“invitada por CRG a participar en el desarrollo del país”*, e insiste en que los protagonistas son otros. Cuando la oficina central destaca sus labor de *“poner orden”* en la organización, coloca en “su lugar” a la territorial, que ha de llevar a cabo el programa de desarrollo definido por la oficina central.

El jefe de delegación de CRE en Guatemala conoce la existencia de un conflicto entre la oficina central y la territorial de Puerto Barrios, manteniéndose al margen de lo que considera un tema interno. La responsable nacional de salud ha manifestado su malestar a la territorial por el lugar y el tiempo que le han asignado en el evento. Por su parte, el equipo local ha dejado claro cuál es su sentir acerca del papel de la oficina central. Y aunque ya no son los interlocutores directos de la delegación española como en los tiempos post-Mitch, sino que ese papel es de la oficina central, se sienten “empoderados” frente a esta.

Cada actor tiene su propia idea vernaculizada del DC, según sus intereses en el lugar que ocupa en la organización y en el papel que haya asumido. Para el equipo local es sinónimo de empoderamiento, una especie de resistencia a las presiones centralizadoras de la oficina central, inserta en una dinámica impuesta desde el Movimiento Internacional, CRE y la oficina Internacional en Madrid, que impone una determinada manera de ser organización nacional (una identidad corporativa) y la necesidad de buscar espacio y recursos para sobrevivir en el universo de ONG presentes en Guatemala.

La vernaculización también se muestra en la hibridación de los elementos culturales, lo ladino y lo maya, como esencia de la cultura guatemalteca a la que la CRG no ha de ser refractaria. En este sentido, la incorporación de elementos indígenas en el acto es parte del proceso de incorporación en puestos clave de la CRG de personas pertenecientes al colectivo maya, no sin ciertas resistencias. De hecho, instantes antes de comenzar el evento, un miembro de la directiva local me comentó, con pesar, que ahora CRG tenía que "*cumplir las cuotas asignadas a indígenas e 'invertidos', aunque yo soy muy respetuoso con los hueros*⁷¹". El informante consideraba que la incorporación de indígenas en puestos claves de la organización nacional corría el riesgo de deberse más al hecho de ser indígena que a méritos profesionales de la persona, aunque entendía que este proceso insertaba a la organización en la política nacional de discriminación positiva del colectivo. Sin embargo, no estaba de acuerdo con la "moda europea" que pretendía imponer la "normalidad" del hecho homosexual en Centroamérica.

Para la oficina central y ante los financiadores, los proyectos exitosos de las territoriales son una muestra del fortalecimiento del conjunto de la organización, mientras que para el equipo local es una manifestación de la debilidad del centro y del papel que su oficina territorial juega para la permanencia de organizaciones extranjeras contrapartes. Es también un conflicto entre dinámicas de centralización y dinámicas de autonomía: la imposición de ciertos modelos de ser organización u otros,

⁷¹ Término despectivo para referirse a los gays.

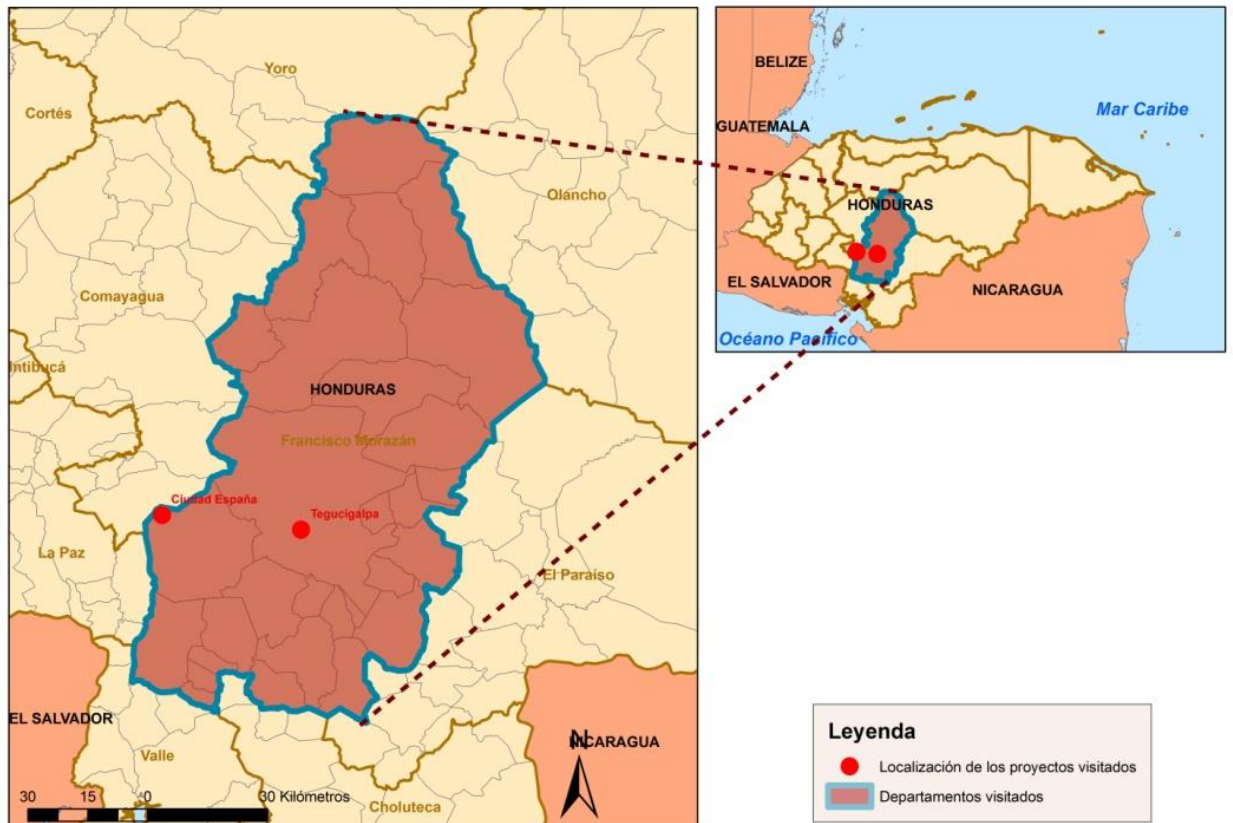
algo asimismo condicionado por los modelos organizativos de las contrapartes financiadoras.

El DC hace emerger las contradicciones entre la aspiración a un modo global de ser SN de CR, la necesidad de legitimarse en el contexto guatemalteco y la comprensión local de los proyectos de desarrollo para la promover el fin de las jerarquías de clase, etnia, orientación sexual.

8.3.2 Reunión para el sorteo de viviendas de Ciudad España (Tegucigalpa, Honduras).

La mayoría de la gente reubicada en el Proyecto habitacional de Ciudad España, en el valle de Amaratéca, Honduras, procedía de los macroalbergues que se levantaron para alojarles tras el huracán. En ellos estuvieron viviendo más de cuatro años, agrupados por familias en habitaciones de 15 m², mientras se conseguía poner en marcha el proyecto, que requirió de un intenso trabajo político y de negociación con el gobierno hondureño. Todo se ralentizó por las dificultades para obtener un terreno sin riesgos, que requirió de más tiempo del esperado por CRE.

Mapa 3. Localización de los proyectos visitados en Honduras



Fuente: Elaboración propia

Imagen 15. Reunión informativa para próximos/as vecinos/as de Ciudad España



A finales de 2002 comenzaron a llegar los primeros habitantes de Ciudad España. En julio de 2004, en el momento de mi vista, ya acogía un número elevado de familias y se estaban finalizando los trabajos constructivos en las fases de la urbanización que faltaban por concluir y en la escuela. Las familias beneficiarias de las casas aportan su mano de obra como forma de financiar su construcción, por un total de 45 semanas de trabajo. Trabajan en cuadrillas organizadas por maestros de obra construyendo las casas. Nadie sabe cuál será la suya, por lo que el esfuerzo y la motivación por hacer un buen trabajo están garantizados. Las personas que no pueden aportar su mano de obra por razones diversas deben enviar a alguien en su lugar.

Un numeroso grupo de familias acude a la reunión informativa de CRH. Son las que entrarán en el próximo sorteo de las casas.

Por parte de Cruz Roja Hondureña, están presentes todas las personas del Equipo de Ciudad España, junto a los dos chicos y una chica licenciados en Trabajo Social que están realizando sus prácticas en la comunidad. El Director del Plan Ciudad España, Don Remo es el único que no lleva identificación alguna como cruzrojista, se mantiene al fondo de la sala y no interviene.

De Ciudad España participan el presidente de la Junta Directiva, tres representantes de la Junta de Operación y Mantenimiento (JOM), dos hombres y una mujer con sus polos azules. En la JOM están representados los diferentes colectivos que han acabado conviviendo en Ciudad España. También está el presidente de la Sociedad de Padres de Alumnos. La Junta directiva es la representación ante la Alcaldía de Tegucigalpa de los vecinos y vecinas de Ciudad España. Se organiza en varios comités sectoriales (seguridad, mujeres, medio ambiente, agua y saneamiento, infraestructuras...).

Imagen 16. Reunión informativa para próximos/as vecinos/as de Ciudad España



Las personas que van a entrar en el sorteo ya conocen cómo son las casas de Ciudad España: han estado construyéndolas semanas y han visto cómo viven las familias que ya están realojadas. Las casas siguen el estándar del PEM de CRE: parcela de 120 m² con 50 m² habitables distribuidos en dos habitaciones, un cuarto de baño, cocina y salón.

Aunque la gente ha asistido a capacitaciones que promovían generar conciencia de comunidad, Don Lupe, un futuro vecino piensa que no ha servido de mucho, porque según él:

(...) no termina de haber ambiente... hay gente que siempre ha vivido en el arroyo y es mañosa⁷². Mire usted, queda mucho trabajo y estar encima de la gente. Yo quisiera que la Cruz Roja no nos abandone, porque hay personas que necesitan que se esté siempre encima de ella".

Opina lo contrario Lesli, otra de las futuras vecinas que están en la reunión, para quien la formación es lo más valioso para construir la comunidad, destacando el papel de las mujeres en ello:

⁷² ladrona

(...) lo más valioso es que CR ha capacitado para saber qué hacer en situaciones concretas, más a las mujeres, como las parteras. Las mujeres están haciendo Ciudad España más que los hombres, creo yo.

La confianza en un futuro mejor parece la tónica dominante entre las personas con las que hablo:

Vivir en los macroalbergues fue bien duro. Me costó hacerme a vivir allá, donde había gente bien mala. Esta casa es empezar de nuevo en la vida. Tengo temor por cómo irá la cosa, pero me da confianza (que esté) la comisaría policial, porque en los albergues se entraron las maras. (Futura vecina de Ciudad España participante en la reunión).

Don Miguel, una de las personas que entrará en el próximo sorteo, inaugura el acto con una lectura de los evangelios y una oración espontánea que dura un buen rato. Siguen las intervenciones de una trabajadora de CRH, quien insiste en la importancia de hacer comunidad, y del presidente que destaca la seguridad de Ciudad España, sin la presencia de maras, con un toque de queda nocturno y una posta policial para tranquilidad de los vecinos. Además, se van a organizar unas brigadas vecinales y se espera contratar un servicio de seguridad privada.

La gente cada vez está más emocionada por la expectativa de un nuevo lugar dónde vivir. Los intervinientes de CR insisten en la importancia de estar al día en el pago de los servicios de agua, luz y tren de aseo. Cada vez se escucha menos a las personas que están informando. La gente parece más interesada en hablar entre ellos.

Verónica, la trabajadora de CRH que dirige la reunión se enfada por la falta de respeto. Les increpa suavemente. El silencio vuelve, pero sólo por unos dos minutos. De nuevo comienzan a hablar entre sí. No se puede escuchar al presidente de la Junta directiva. Pide silencio de nuevo, ahora más firme. Cuando lo consigue, recuerda a los asistentes el compromiso firmado de trabajar cuarenta y cinco semanas en total y los murmullos regresan, cada vez más altos.

A mi lado, unos asistentes se quejan de que CR les está haciendo "*trabajar más de lo previsto*":

Yo ya sólo quiero que llegue el día del sorteo, saber cuál es mi casita y marchar para allá... Nosotros ya cumplimos. Ahora les toca a ellos. (Futura vecina de Ciudad España participante en la reunión).

Ante el creciente aumento de la violencia en los macroalbergues y la dificultad de su gestión, CR había decidido comenzar a entregar casas a las familias que ya hubieran completado veinticinco semanas de trabajo, con el compromiso de que se trabajasen posteriormente el resto de horas pendientes, hasta llegar a las cuarenta y cinco que habían comprometido.

Al finalizar la reunión, pregunto sobre esta cuestión a Verónica:

Ellos no han olvidado, saben las horas de trabajo que tienen que completar. Lo han firmado.

8.3.3 "No saldremos adelante sólo con la ayuda de ustedes: necesitamos la de Dios" (Los Pajaritos, Laguna de Olomega, El Salvador)

Los Pajaritos es una de la veintena de comunidades que viven en las orillas de la laguna de Olomega, la mayor superficie de agua dulce en el este de El Salvador (24 km²), a algo más de 40 km. al sudeste de la ciudad de San Miguel. Es un caserío de unos 500 habitantes que, como el resto de las comunidades de las orillas de la laguna, vive básicamente de la pesca (de tilapia y guapote) y de la agricultura de subsistencia (de maíz, frijoles, chile, pipián, ajonjolí, algunos pocos agricultores y agricultoras también siembran pepino, sandía y melón), que en algunos casos venden de manera informal en las poblaciones locales.

Imagen 17. Cultivo de Marañón, Los Pajaritos, San Miguel, El Salvador



En 2004, la laguna y los ríos que la alimentaban y drenaban estaban incluidos en un plan de desarrollo, que la gente llamaba "El Plan de la Nación", para su uso y gestión⁷³. Nunca pude acceder a ningún documento oficial sobre dicho plan, aunque la gente de Pajaritos y los y las técnicos de CR de la oficina de San Miguel me contaron que incluía una propuesta integral de mejora de las condiciones de la laguna: depuración de las aguas, gestión de las pesquerías de forma sostenible e implantación de proyectos de desarrollo turístico para apoyar los proyectos de la AECI en Olomega de construcción de infraestructura turística como el malecón. También se contemplaba la eliminación del lirio o jacinto de agua (*Eichornia crassipes*), planta asiática invasora que crecía y se desplazaba por la laguna, afectando al tráfico de lanchas y barcas. Como decía doña Juani "(...) si se mira linda, pero mata los peces". En efecto, es la causante de la eutrofización de la laguna, es decir, al descenso de los niveles de oxígeno por exceso de materia orgánica.

⁷³ En 2010 la Laguna de Olomega se declaró Sitio Ramsar

Imagen 18. Cobertura del lirio de agua en la Laguna de Olomega en 2006.



Fuente: Google Earth, 2006. Se puede apreciar como el lirio había cubierto gran parte de la superficie de la laguna en su lado suroeste y al sur, en la comunidad de Puerto Viejo.

Imagen 19. La Laguna de Olomega en la actualidad



Fuente: Google Earth, 2016. La planta se ubica sobre todo en la mitad occidental de la laguna en masas dispersas, entre la isla de Olomegón y La Estrechura y en las orillas del núcleo de Olomega.

La materia orgánica procede, en gran parte, de las actividades humanas: la laguna presenta mucha basura flotando y en las orillas, siendo a la vez lugar de baño, lavado de ropa y refresco de algunos animales como vacas que se alimentan de la vegetación flotante, pero que con sus deposiciones mantienen altos los niveles de materia orgánica que contribuyen al crecimiento de la planta.

El lirio de agua parece tener algún efecto positivo en el entorno, siempre que se mantenga su elevada capacidad de expansión bajo control, pues sirve de refugio a los alevines ante predadores animales y humanos, pues los pescadores no pueden manejar sus barcas con facilidad en la superficie de agua cubierta de lirio y, además, funciona como absorbente de plaguicidas.

Otra gran parte de los problemas ecológicos de la laguna se deben a la deforestación y al uso de agroquímicos altamente tóxicos como el DDT, que ya estaban prohibidos en los países fabricantes, para cultivar algodón entre 1950 y 1980 y a prácticas agrícolas inadecuadas. Aunque ya no se cultiva algodón, los suelos donde se plantaba están contaminados y los niveles de arsénico y plaguicidas en la laguna son muy elevados.

Imagen 20. La Laguna de Olomega con el volcán Chaparrastique o de San Miguel al fondo.



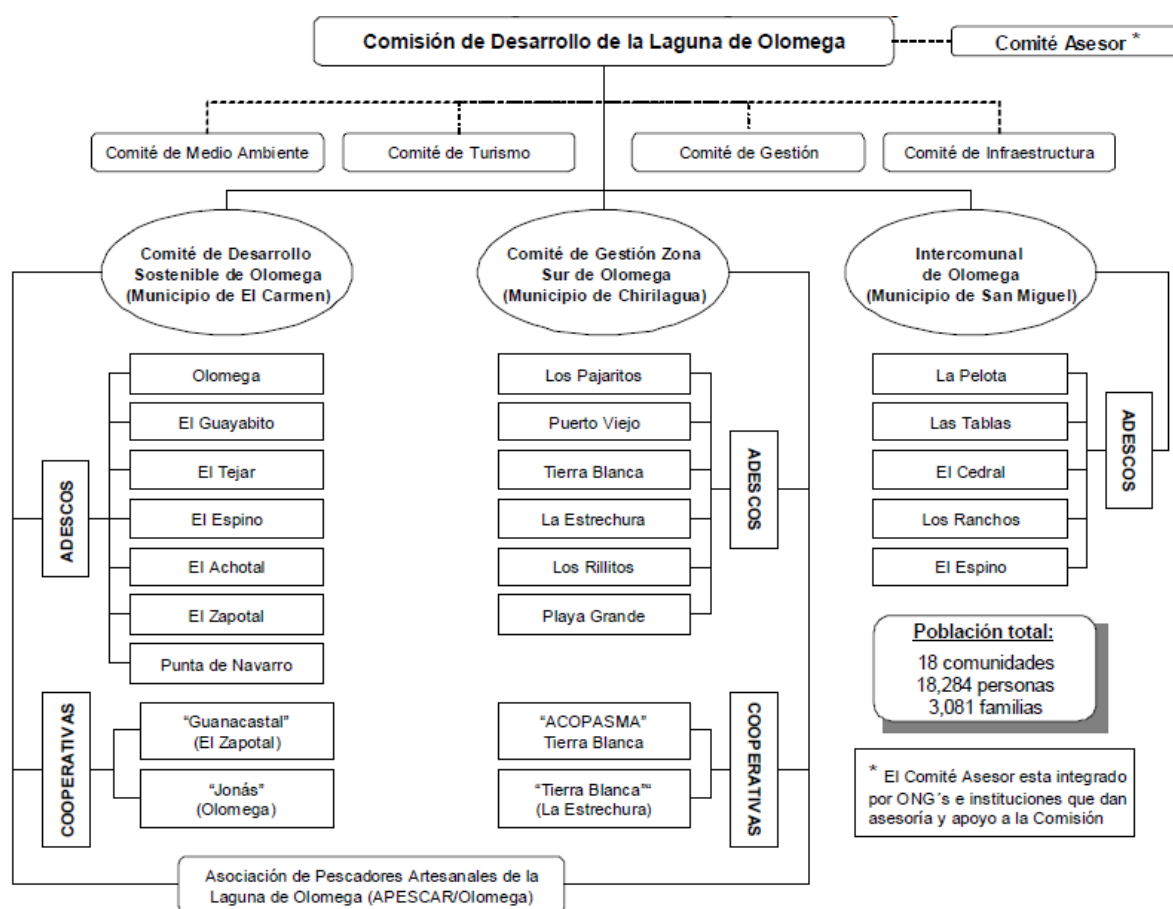
El cultivo del algodón no sólo afectó a la ecología de la laguna, también a la estructura socio-productiva de la zona al imponer el monocultivo que propició la concentración de la propiedad y la expulsión de los pequeños y medianos campesinos presionados por los grandes propietarios a vender sus tierras. Posteriormente, La guerra civil, la crisis del cultivo del algodón, la reforma agraria y la emigración se suman a los factores que explican la mala situación económica de las comunidades circundantes. Así, según el PNUD (2005: 30) un 50% de las familias de la zona subsisten, básicamente, de las remesas que envían sus familiares residentes en Estados Unidos, casi todos en Houston, parte de las cuales que se destinan a la construcción de viviendas. Se ven muchas de estas viviendas a medio construir a lo largo de las vías de acceso a las comunidades de la laguna.

Cada comunidad de la laguna de Olomega cuenta con una asociación de base: son las ADESCOS o Asociación de Desarrollo Comunal⁷⁴, que se agrupan en tres Comités según el municipio del que forman parte: El Carmen, Chirilagua y San Miguel. Juntos se integran en la Comisión de Desarrollo de la Laguna de Olomega, además de las cuatro cooperativas agropecuarias existentes y la Asociación de Pescadores Artesanales de la Laguna de Olomega (APESCAR/Olomega).

Un Comité Asesor integrado por ONG y otras instituciones presentes en la zona, como el Centro de Desarrollo de la Pesca (CENDEPESCA) y el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) prestan apoyo a la Comisión. CENDEPESCA estaba realizando controles sobre las artes de pesca por el descenso vertiginoso en las capturas. Un vecino de Los Pajaritos me dijo que pescaba la mitad que antes del Mitch, culpando al huracán del descenso de las pesquerías. Para el personal técnico local de CR, sin embargo, la causa estaba en el empleo de redes más tupidas para la extracción de peces, que impedían la recuperación de sus poblaciones.

⁷⁴ Las ADESCOS son asociaciones legales de un grupo de personas que habitan en una misma comunidad cuya finalidad es la mejora y desarrollo de la misma y de sus habitantes. Están reguladas por el Código Municipal, por los Estatutos establecidos y publicados, por el Reglamento Interno y otras disposiciones. Tienen su domicilio legal en el lugar que les corresponde y trabajan en coordinación con la Alcaldía.

Figura 9. Niveles de organización en la laguna de Olomega.



Fuente: Ticas y Rivera (2004:9)

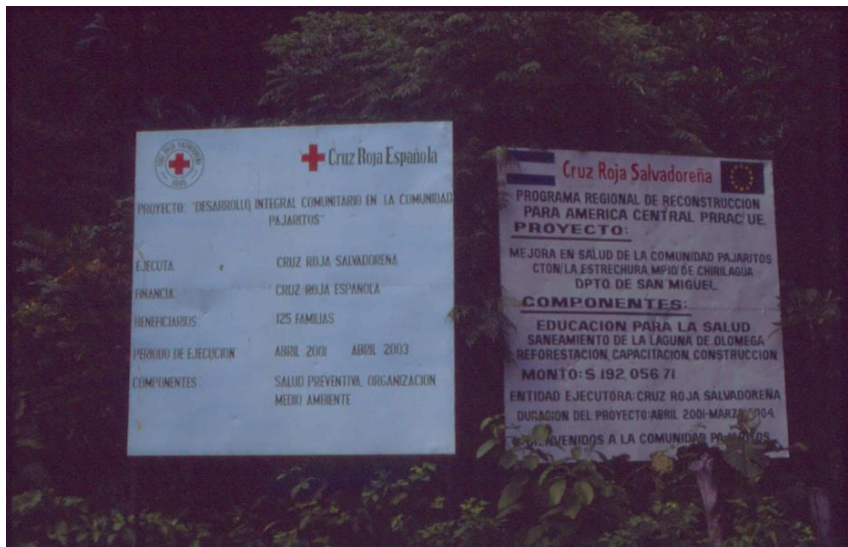
Entre los riesgos frecuentes que afectan a las comunidades de la laguna de Olomega destacan las lluvias intensas, acompañadas de inundaciones, deslaves y depósito de sedimentos en la laguna, que han hecho desaparecer playas para el baño y enlodamiento de antiguos malecones donde se desarrollaban actividades recreativas en Puerto Viejo y La Estrechura.

El huracán Mitch afectó especialmente a la comunidad de Pajaritos donde muchas familias perdieron sus casas, animales y cosechas, lo que motivó la llegada de CRE-CRS. Según los y las técnicos de CR. La laguna de Olomega llegó a recibir a más de cien ONG, que implementaron proyectos con mayor o menor participación de las comunidades.

Imagen 21. Las islas de Olomegón y Olomeguita vistas desde Los Pajaritos.



Imagen 22. Carteles de CRE y CRS de proyectos financiados en Los Pajaritos



En el momento de mi visita muchas organizaciones, instituciones y agencias de desarrollo estaban trabajando en la zona: APSIES, FUMA, FUNSALPRODESE y CRE, la Universidad Fernando Barrios, la AECID (entonces AECI) y JICA, la agencia de cooperación al desarrollo japonesa, entre otras, llevaban a cabo proyectos de reducción de riesgos, construcción de viviendas, infraestructuras y saneamiento básicos, producción agrícola, capacitaciones en diversos temas, proyectos medioambientales y de desarrollo comunal. Organizaciones de migrantes residentes en EEUU habían enviado ayuda para apoyar en la mejora de la carretera de acceso al

núcleo de Olomega, la construcción y equipamiento de una Unidad de Salud y de la Escuela y el apoyo a la reconstrucción de las viviendas afectadas por el huracán Mitch. En Pajaritos, un 50 % de las familias tenía parientes en EEUU.

Estos actores estaban intentando trabajar juntos para, en palabras del coordinador del equipo de la oficina de CR en San Miguel, *"dar ejemplo en las comunidades de la necesidad de generar sinergias para que los procesos de desarrollo tengan mayor alcance y sostenibilidad"*. Además procuraban el acercamiento entre las comunidades dónde desarrollaban proyectos para resolver el problema común del estado de la laguna.

Además de los proyectos para la construcción de letrinas aboneras y viviendas, CRS desarrollaba proyectos de fortalecimiento institucional de la ADESCO de Los Pajaritos orientados en varias direcciones: cuestiones ambientales para la protección de la laguna, prácticas agrícolas respetuosas, prevención de la deforestación y pérdida de suelos; fortalecimiento intracomunitario y participación; desarrollo de habilidades de concertación y diálogo con diferentes actores.

El proceso de entrada en la comunidad había sido lento y problemático para CR: una de sus técnicas le echaba la culpa a la masiva llegada de ONG tras el Mitch, que habían hecho dependiente a la gente, que esperaba que la cooperación resolviese sus problemas. Para ella, había organizaciones que promovían la dependencia en lugar de empoderar a la gente. En la reunión celebrada el jueves 1 de agosto de 2002 entre la ADESCO de Los Pajaritos, la FUMA y CR con el objetivo de programar las actividades conjuntas del mes de agosto se ponen en evidencia, por un lado el desencuentro entre actores de la cooperación. Por otro, el intento de algún líder comunitarios en dirigir la ayuda hacia otros fines.

A la reunión asistieron unas quince personas de la ADESCO de Los Pajaritos, cuatro miembros, Nicolás, Sofía, Inma y Mamen, del equipo técnico que desarrollaba los proyectos de CRS en la zona, financiados por CRE y por el PRACC y la responsable de proyectos en la laguna de Olomega de la FUMA, Soraya.

Tras las palabras de agradecimiento, a Dios y a las organizaciones presentes, de la presidenta de la ADESCO, las organizaciones comienzan a informar de lo realizado hasta el momento y de los proyectos futuros. CR ha apoyado en la reestructuración del comité de desastres y realizado capacitaciones diversas en clorado de los pozos, refuerzo de la organización comunitaria, democracia y autoestima. La próxima semana trabajarían en prevención de desastres en la escuela de Pajaritos y Olomeguita. Por su parte, Soraya, de la FUMA nombra a las personas de la comunidad que van a "*recibir viviendas*", destacando que lo más urgente en la agenda "*es buscar las sinergias y llegar a acuerdos, porque las ONG somos catalizadoras del desarrollo, las que movemos a la ADESCO a resolver sus problemas*".

Sofía, la técnica de desarrollo económico de CRS comenta que CENDEPESCA ha iniciado visitas domiciliarias para explicar plan de ordenamiento pesquero de la laguna de Olomega, para cultivar tilapia en jaula, como hacen en Ilopango. CR quiere traer esa experiencia para aumentar las pesquerías en Los Pajaritos.

La presidenta de la ADESCO, doña Juani, indica que "*la comunidad no está de acuerdo con eso de criar peces*". Soraya quiere saber cuándo van a iniciar el proyecto, restando importancia al posible impacto positivo del mismo, destacando haber oído los problemas ambientales que genera. Sofía, la técnica de CRS protesta. Lleva tiempo convenciendo a los vecinos de lo adecuado de la idea para mejorar sus ingresos para que ahora la FUMA les quite el interés. La experiencia de Ilopango está siendo un éxito.

Por su parte, la FUMA está más interesada en un proyecto de mejoramiento de la nutrición que va a iniciar con la agencia de cooperación española en Chirilagua, para asistir a niños desnutridos, por medio de capacitaciones en el manejo de la soja para producir leche. La AECl les pide un censo que no tienen, por lo que Soraya pide a CR si puede facilitarle un listado de personas beneficiarias de viviendas.

Esto hace derivar la reunión hacia la cuestión que interesa a doña Juani y la ADESCO, la construcción de vivienda, el problema de la titularidad de la tierra y la revisión de la lista de beneficiarios/as. Se ofrece a facilitar a FUMA el listado provisional de beneficiarios que tiene la ADESCO, que incluye Los Pajaritos, Olomeguita

y el Jobo. Para ella, la evaluación inicial realizada por una técnica española de CR no fue:

(...) buena, porque ella (la técnica) no encontró a los viejos y la información se la dieron los niños. Yo no hablé con ella. La gente dio una información mala porque pensó que no era ayuda sino un préstamo y entonces no informaron bien.

Dicha evaluación fue la base para identificar a las personas beneficiarias de los proyectos. Doña Juani no estaba conforme con la lista de personas que iban a tener una vivienda y llevaba tiempo intentando que CR la revisase. Insiste ahora en que hay más gente que necesita casa. Como con el tema de la cría de peces en jaula, Soraya "apoya" la reivindicación de doña Juani y propone que se haga una Asamblea general para validar el listado.

Interviene don Paco, que tiene su champa en la orilla dónde no se puede construir una casa nueva por riesgo de inundación. No sabe qué hacer o a quien pedir. Soraya le dice que solicite al ISTA, por medio de la ADESCO, un lote para hacer su casa. Inma destaca que el problema de don Paco, no disponer de tierra, es el mismo que el de Olomeguita y que tiene una mala solución:

No es que no queramos ayudarles pero la ADESCO preguntó al ISTA, a Medio Ambiente y decían que la isla no es suya. Quizá sea de la cooperativa y si es así, están perdidos. Si no hay legalidad, ninguna institución va a venir a construir. Tienen que buscar quien es el dueño.

Soraya propone hacer una reunión con las 24 familias de la isla para que nombren una comisión que averigüe y haga los trámites. Y la ADESCO dice que si la isla es de la cooperativa, que la entregue en condonación de deuda al ISTA como solución al problema.

La sinergia entre ONG que demanda la FUMA al comienzo de la reunión consistía en que Cruz Roja les facilitase un censo de la comunidad de Pajaritos y una herramienta para realizar la evaluación económica de El Jobo. Ambos eran obligatorios para la realización de un proyecto financiado por la AECI para mejorar el estado de nutrición de la infancia por medio de la producción casera de leche de soja.

Por otra parte, la FUMA entiende que la promoción de la autonomía y el empoderamiento de la comunidad consisten en realizar reuniones con los vecinos para nombrar comités que busquen por sí mismos la solución a la problemática sobre la titularidad de las tierras, algo que ni CR ni la FUMA ven fácil.

Para la comunidad este es el tema clave, pues tener la titularidad de la tierra y que además fuese en lugar seguro, garantizaba la construcción de la vivienda por parte de las ONG. La ADESCO de Pajaritos pregunta a las organizaciones presentes en este sentido, sin un resultado concreto. A la asociación no le interesa tanto la cuestión de la construcción de vivienda en la isla de Olomeguita como de sus propias casas, a pesar de que los técnicos de CR intentan hacer entender la importancia de que ambas comunidades se agrupen para la demanda de tierra.

Llega la hora prevista de finalizar la reunión y Soraya protesta por no haber alcanzado acuerdos concretos. Quiere saber cómo Cruz Roja les va a apoyar en los proyectos que FUMA quiere llevar a cabo.

La reunión concluye con la intervención de doña Juani, quien dice que si lo de la tierra no lo van a arreglar, quizá sí puedan construir una iglesia o una casa de oración, *"algo muy necesario en la comunidad, pues no sólo saldremos adelante con la ayuda de ustedes, necesitamos a Dios"*. Soraya contesta que se lo pida a la Diócesis o a Cáritas.

Del análisis de esta situación se desprende el conflicto de intereses entre, por un lado, las dos organizaciones y, por otro, entre estas y la comunidad y los/las líderes/esas comunitarios. El Desarrollo de Capacidades es un proceso que requiere hablar un mismo lenguaje y confluir hacia objetivos compartidos. En el acto, emergen términos como "sinergia" y "colaboración" que adoptan significados diferentes según sea el actor que lo enuncie. Lo que es "sinergia" para la FUMA, para Cruz Roja no es otra cosa que "hacerle el trabajo a otra organización". Asimismo, cada organización se asigna a sí misma el papel de movilizar a la ADESCO comunitaria, aunque para Cruz Roja la FUMA contribuye a generar dependencia en la gente y de alguna manera "boicotea" su trabajo para el desarrollo de la capacidad de la comunidad. Por su parte, la ADESCO y dentro de esta algunos/as de sus líderes, están más interesados en que las

organizaciones vean la manera de procurar a la comunidad la titularidad de la tierra y/o bienes materiales para personas concretas y, si esto no es posible, un lugar colectivo de culto. Para la ADESCO, las organizaciones deben ayudar a resolver los problemas comunitarios, actuando como intermediarios ante las instancias públicas. Durante la reunión, cada grupo de actores intenta hacer valer sus objetivos particulares sobre los del resto, con lo que la posibilidad de acuerdos y sinergias entre organizaciones se difumina y, con ello, la de alcanzar una solución al problema más grave de la comunidad, el de la titularidad de la tierra. La iglesia solicitada por doña Juani emerge como un elemento simbólico interesante en varios sentidos. Por un lado, ya que las ONG no solucionan los problemas materiales, al menos que apoyen en la construcción de un lugar donde poder pedirle a Dios que lo haga. Por otro, permite a doña Juani seguir presentándose ante la comunidad como la lideresa que vela por sus intereses.

8.3.4 Una reunión del Equipo de Coordinación Cruz Roja Española-sociedad nacional operante.

El mandato de convertirse en una "sociedad nacional que funciona" bien puede traducirse en la presión por parte de la sociedad nacional participante sobre la operante. La presión puede ser aceptada de buena gana, como ocurría en CRG, o no, como es el caso expuesto a continuación.

Un ex-delegado en Honduras explicaba que la relación forzosamente desigual entre las cruces rojas del Norte y las del Sur generaba tensiones y que,

(...) aunque la imposición que ha hecho CRE de la transparencia y de los modelos de gestión ha sido aceptada, hay CRC que prefieren que las SNP nos marchemos cuanto antes.

Mantener una actitud personal de respeto y reconocimiento del otro será un factor esencial para el Desarrollo de la Capacidad, eso que un jefe de delegación expresaba como "*ponerse al servicio de la SN anfitriona*".

Para otro jefe de delegación, sin embargo, él estaba allí enviado para "*poner*

orden". "Poner orden" explica la tensa relación existente entre la delegación-país de CRE en uno de los cuatro países visitados y el personal técnico, y entre aquella y algunos directivos de una SNC: durante las reuniones de trabajo entre el equipo español y el local, se escenificaba la relación de poder entre la organización donante y la receptora. Para el jefe de delegación el problema lo ocasionaba trabajar con una SN de CR "diferente" a otras, que no tenía ánimo de ser una "SN que funciona bien" sino mantener su existencia a costa del suministro periódico de fondos por otras SNP.

Durante la reunión, el jefe de la delegación increpó a los tres coordinadores de zona que ejecutaban proyecto financiados por CRE, su mala gestión administrativa y logística. También reprocha a la responsable de la oficina de proyectos de la SN que no estuviera supervisando que los equipos locales hicieran bien su trabajo.

Dos son los problemas que se tratan: rescindir contrato con la empresa que suministra internet por su mal servicio, pero no aparece el documento del contrato en la oficina y nadie conoce hasta cuándo está en vigor. El segundo problema que refiere es el excesivo gasto en el mantenimiento de los vehículos:

¡No se puede andar llevando los carros a reparar cada dos por tres y siempre por las mismas razones! Cada carro tiene que tener un historial para que lo sepan en Madrid.

Durante la reunión, sólo se trataron cuestiones relacionadas con trámites administrativos de los proyectos y de las oficinas de zona, con constantes reproches a la tardanza en enviar facturas a la oficina de la delegación en la capital. Una de las coordinadoras de zona expuso que el envío de las facturas a la oficina de la delegación suponía un problema para llevar un control local de los proyectos. Varios de los participantes no intervinieron. El tono de voz y los reproches del delegado país fueron en aumento, hasta que decidió poner fin a la reunión.

En el viaje de regreso a casa, hacia la capital, le pregunté por los temas de la reunión y por el tono en que se había desarrollado. El delegado justifica su actitud impositiva, única forma de rectificar los errores cometidos en el pasado por anteriores

jefes de delegación, que no habían hecho valer la posición prevalente de CRE como donante:

Mira, yo vine aquí a poner orden. Prefiero mil veces el trabajo de delegado al de jefe de delegación,... Porque mucha culpa la tenemos nosotros, porque por aquí han pasado delegados que han acostumbrado mal a la gente. Como el gol que nos metió la SN cuando nos puso de alquiler de la oficina nada menos que 1500 dólares. Eso fue un gol que no supo parar quien estaba, porque ¿dónde se ha visto que tenga que pagar alquiler quien te está dando el pisto⁷⁵ para mantener tu organización, de forma directa e indirecta? Porque yo entiendo que asumamos nuestros gastos de luz y agua o lo que sea, hasta los de las oficinas de las seccionales ¿pero pagar un alquiler porque estemos aquí?. ¡Es un impuesto revolucionario!

Según él, toda la SN está incómoda con la presencia de CRE, excepto la presidencia, por la relación de amistad con Suárez del Toro, presidente de CRE. Prefieren que abandone el país porque no les interesa "aprender" a funcionar correctamente:

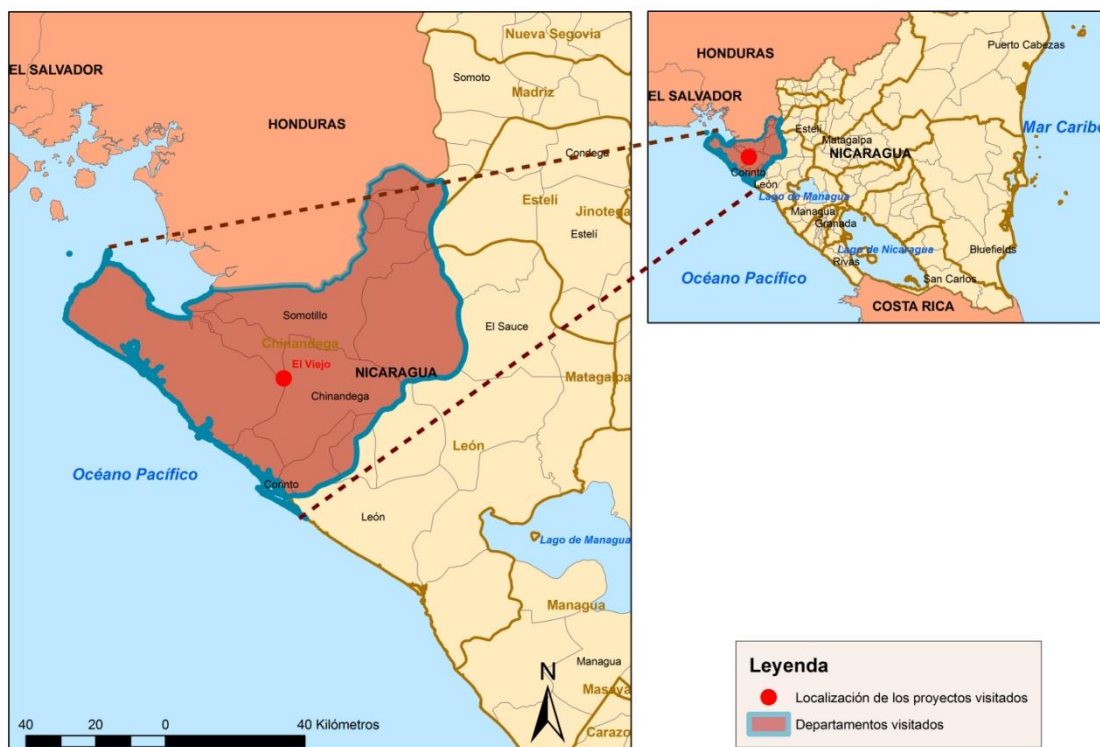
Si se dieran cuenta de la importancia del jefe de delegación, lo tendrían "supercuidado" y contento. Es el que dice si invertir o no en el país y el que da el visto bueno a los proyectos. Madrid me llama y me dice "Tenemos tanto ¿Qué hacemos, metemos proyectos en cartera?" "Pues sí, pues no... Tampoco aprenden cómo es que funciona la cosa, porque, si fueran listos y tuviesen las pilas puestas y quisieran trabajar no dirían que no a las propuestas que les hacemos llegar desde las sociedades nacionales participantes. Una organización subdesarrollada como esta no puede permitirse el lujo de decir que no a algunos proyectos, porque siempre le benefician... Y es que esto sólo pasa aquí. En Ecuador, en Perú, en Colombia esto no pasa. Hay que ponerse las pilas y currar para pedir dinero de fondos propios. No les interesa trabajar, la verdad. Aquí hay gente muy válida, pero "laman la mano de los que les dan de comer" y no hacen nada para mejorar la organización ni los equipos, con gente que ni se recicla, ni tienen espíritu.

8.3.5 Una visita a la comunidad de El Viejo (Chinandega, Nicaragua).

El proyecto habitacional de El Viejo, en el Departamento de Chinandega en Nicaragua había consistido en la construcción de viviendas para reubicar a 132 familias afectadas por el Mitch y procedentes de áreas declaradas zonas de riesgo. También incluía la mejora de las infraestructuras de agua, saneamiento y electricidad.

⁷⁵ Dinero

Mapa 5. Localización de los proyectos visitados en Nicaragua



Fuente: elaboración propia

La construcción de la urbanización había finalizado en 2002. Dos años después aceras y parcelas presentaban un aspecto agradable, con mucha vegetación bordeando las casas. Estas seguían los estándares de CRE: 50 m² construidos para una familia de unas seis o siete personas, "crecederas", es decir que pudiesen ser ampliadas en el futuro, y con parcela para huerto, árboles y animales de patio.

La visita a la comunidad consistió en la realización de un *transecto* acompañada de los líderes comunitarios. Leopoldo, el motorista de CRN, me ha llevado a la comunidad. Allí nos están esperando bajo un palo de mango los representantes del Comité: tres hombres y cuatro mujeres. Leo les había pedido que estuvieran temprano, hacia las ocho de la mañana. "Es que siempre llegan tarde", me dice.

El Comité quiere enseñarme la urbanización y contarme el proceso de conformación de la comunidad, procedente de la reagrupación de personas de siete comunidades distintas afectadas por el Mitch. Bromean con lo limpio que está todo y el esfuerzo que les ha llevado dejar así la comunidad por mi visita.

Imagen 23. Urbanización "El Viejo", Chinandega, Nicaragua



Fuente: CRE (2007: 51)

Imagen 24. Participantes en la visita a la comunidad de El Viejo (Chinandega, Nicaragua)



Sonia, una de las lideresas comunitarias y promotora de salud, describe el proceso de trabajo llevado a cabo por CR como una sucesión de etapas en la que "*cada una superaba la anterior*". La relación con CR comenzó tras el huracán Mitch, cuando la organización suministró material para la construcción de unas champas que, para

ella, ya eran buenas champas comparadas con las anteriores de techo de plástico, hasta la finalización de las casas tres años después, cuando *"fue que comenzamos a respirar"*.

El trabajo de CR con la comunidad había consistido, en primer lugar, en fortalecer los Consejos Comunitarios:

Cuando llegó CR ya supimos que la situación iba a cambiar: nos han venido haciendo seguimiento, organización, capacitación como líderes en salud, como brigadistas, trabajando para prepararse para cualquier emergencia por si hay otro huracán. Las experiencias han sido graduales y siempre CR de la mano trabajando juntos (Doña Sonia, lideresa comunitaria, El Viejo)

Uno de los integrantes del Consejo relaciona el tener una casa digna con la autoestima y el deseo de crecimiento personal:

Yo nunca había soñado con tener una casita linda como esta, pero esto nos ha dado fuerzas para avanzar y nos han enseñado cómo podemos caminar, cómo podemos hablar, cómo desenvolvemos en comunidad, tener coraje, como vamos a tratar a los niños, cómo vamos a tratar a la esposa y al esposo, como se vive higiénicamente, un poco a leer. ¡Ser pobre no significa ser cochino! La importancia de participar en la limpieza y la gente ha ido entendiendo que esto es importante, que evita enfermedades, que la plantas nos dan oxígeno y nos quitan el calor. Y luego dicen, "se mira bonito" el lugar que estamos (Don Ernesto, El Viejo, Nicaragua)

Para ellos el DC consiste en aprender a vivir en comunidad, ser asertivos, conocer los derechos, hacer demandas, escuchar y respetar al otro.

(...) lo que nos han enseñado los promotores, a vivir juntos, porque aquí no todos venimos del mismo sitio, sino que venimos de diferentes lugares y la mayoría no estábamos acostumbrados a vivir en comunidad con vecinos, eso es una gran experiencia que ya estamos acostumbrados, al principio se me hacía difícil. Acostumbrase a decirle al vecino tienes que ser aseado, a no pelearse, pero con el apoyo se ha ido logrando. Que estemos más unidos.

El Viejo ha aprendido también a funcionar de forma democrática, tras unos primeros años en los que costaba tomar decisiones consensuadas. Consideran que CR, con el proyecto de organización comunitaria y liderazgo cumplió las expectativas que tenía la gente ("nos abrió los ojos") empoderándoles, reforzando primero todo lo comunitario para luego entrar a la alfabetización y la educación de adultos. El

resultado es que la comunidad se siente legitimada para reclamar a CR que solucione el problema de la red de saneamiento que en época de lluvias se atasca, generando la salida de las aguas negras por las pilas.

CR hizo bien todo lo que hizo para la organización comunitaria. Nosotros ya abrimos los ojos. Y ahora les decimos que la constructora hizo mal el sistema de saneamiento (...) nosotros agradecemos el esfuerzo y el empeño porque el pueblo español mandó el dinero, la CRE lo pagó a la empresa constructora y nos han engañado a todos. El problema salió a los 8 meses cuando estaba en garantía. Y la promotora que tenía algo con la empresa no quería decirlo, nos echaba la culpa de un mal uso pero nosotros ya sabíamos cómo (...). Estamos en riesgo y estamos poniendo en riesgo a otras comunidades.

La comunidad, en palabras de su Consejo, reacciona a las intervenciones planificadas relacionadas con la gestión del riesgo, del que la gestión del agua forma parte, incorporando en su vida cotidiana el discurso de riesgo que Cruz Roja les ha transmitido. Para ella, la responsabilidad del problema recae en la constructora y reaccionan ante la acusación que esta hace sobre su "mal uso" del sistema. Y le da a su vulnerabilidad una dimensión social que trasciende lo comunitario.

Los vecinos y vecinas de El Viejo que me acompañan entienden el DC como el desarrollo de la autonomía para tomar sus propias decisiones. Esto les ha ocasionado discusiones con promotores/as de CR sobre cómo "debían" de ser las cosas: Sonia comenta que decidió hacer un cambio en una parte de la casa pero

(...) la promotora me dijo que lo tenía que botar o iba a hacer que la CR me lo botase, y le dije que la CR no destruye, sino que construye y que cuando nos entregaron las casas nos dijeron "estas, casas son sus casas" y nosotros les hemos agarrado la palabra, pues, ¡y no lo boto! (...) Hemos aprendido y nos han enseñado a decidir, y si se ponen bravos, les decimos, "queremos hablar con la delegada" y directamente hablamos con la delegada. Yo fui hasta tres veces para hablar allá y quejarme de la promotora. Es mi casa y puedo hacer lo que quiera en mi casa. Se me quitó el miedo y se me quitó todo. Estaba ella y estaba lker y se lo dije...

Vistamos una de las casas. La dueña nos muestra la sala principal, la cocina con un fogón tipo "lorena"⁷⁶ cuyo diseño impide que se ahume la casa al cocinar, evitando con ello enfermedades pulmonares. Accedemos al patio, que tiene una pequeña zona

⁷⁶ Fabricada de lodo y arena, de ahí su nombre

de huerto, por donde las gallinas corretean. En una de las habitaciones de la casa están una piara de cerditos recién nacidos con su madre. Me sorprende y pregunto por qué los tienen allí: *"sólo tienen ocho días de nacer, aquí están más seguros"*.

Proseguimos el paseo, señalándome lo limpias que están las calles. El tema de la limpieza es recurrente:

(...) bien nos fregaron los de CR para que tengamos todo bien limpio, eso lo aprendimos bien y se ven menos zancudos. Aunque todavía hay quien lo bota todo por cualquier sitio, pero cada vez son más los vecinos que ven que la limpieza es salud.

Valoran que los promotores de salud y de organización comunitaria se quedasen durante varios días en las comunidades, porque hacía ver a la gente que *"la CRE estaba ahí presente, un hombre en el que podían apoyarse"*. El proyecto de salud comunitaria es uno de los que más impacto ha tenido en las familias, que ya *"ves cada vez más papel higiénico, se preocupan por la salud bucal, andan con sus cepillos de dientes, y del clorado del agua"*.

Llegamos al Centro Comunitario, también construido con fondos del PEM y cuya gestión ha sido asumida por la comunidad. Sentados en círculo retoman el problema del saneamiento. No pueden asumir el arreglo de tuberías porque el dinero que tiene la comunidad se necesita para el tanque de agua potable. Demandan una solución de CRE porque consideran que la CRN no puede hacerlo, por falta de fondos, de capacidad y de compromiso.

El sistema hidrosanitario es un problema, porque su mantenimiento es muy costoso para el pueblo que poco sabe leer, poco tiene empleo fijo, otros son temporeros, otros jornaleros y no se pueden meter. Hemos venido recogiendo un granito de arena durante estos cinco años, con visión de arreglar el problema. Pero sin dinero no se puede, que aportemos lo que podamos nosotros y que CRE aporte algo extra. Y esto es un aprendizaje para todos, también para CRE, que tiene que ver si los arquitectos y aparejadores supervisan bien su trabajo. O poner otros sistemas: los de CARE están buenos, tienen cuatro años, hicieron el mantenimiento, y no se atascan. Se puede aprender de hacer un seguimiento y saber elegir, pero que no tomen esto a mal sino que lo tomen como una experiencia de la comunidad y nuestra visión.

Para el Consejo Comunitario, mi presencia es la oportunidad para informar a

CRE de necesidades de la gente, ahora ocasionadas por una red de saneamiento mal diseñada, supervisada y construida. Su meta de futuro es solucionar el problema, con CRE o con otras ONG, que ya están buscando. El segundo objetivo es mejorar los ingresos de las familias, quizá con proyectos de desarrollo económico y microcréditos, como los PRODE que CRE-CRN han implementado en El Bosque y La Virgen.

La visita va a concluir después de tres horas conversando en el Centro Comunitario sobre los problemas de la comunidad y sus planes de futuro. Pregunto para acabar si quieren decirme algo que no les haya preguntado o que quieran destacar... Don Nesto, agradece mi visita, me desea un buen regreso a España y me pide que haga escuchar la grabación en la oficina de CRE porque

(...) somos los responsables de que nuestra comunidad progrese, nosotros tenemos ese sentimiento. CRE nos ha enseñado a comprometernos con el desarrollo de nuestra comunidad y estamos demandando una solución, no poniendo la mano.

Su observación sobre el “no poner la mano” denota que conoce las críticas del personal de la cooperación a sus reivindicaciones y distingue entre demandas legítimas y asistencialismo.

8.3.6 "Mejoremos las costumbres sin cambiar la tradición" (una comunidad q'eqchí, Izabal, Guatemala).

Para muchas familias campesinas en los Departamentos de Morales e Izabal, la pérdida de sus cosechas almacenadas por culpa de las plagas es un serio problema. En algunas zonas se pierden grandes cantidades de grano, casi el 17 % de la cosecha de maíz y frijol, base de la dieta familiar.

Los proyectos de almacenamiento de cosechas de CR con comunidades q'eqchies en los Departamentos de Morales e Izabal, en Guatemala, pretenden resolver este problema y mejorar su capacidad económica de las familias, adaptándose a la cultura indígena y los conocimientos locales.

Muchas familias no cubren sus necesidades alimentarias básicas. Las formas

tradicionales de almacenamiento suelen conllevar grandes pérdidas, por lo que se ven obligadas a comercializar su producción en el momento de la cosecha, cuando el precio en mercado es el más bajo. Por ello, el proyecto busca fortalecer la economía familiar frente al mercado; la mejora de su salud y seguridad alimentaria usando plaguicidas más inocuos para las personas; la implantación de un sistema de almacenamiento que evite las pérdidas habituales y que asegure disponer de grano para la siguiente cosecha.

Los trípticos del proyecto están en castellano y qeq'chí. El lema, "*Mejoremos las costumbres sin cambiar la tradición*", presenta al silo metálico como una mejora cultural.

Analizando el proyecto, parece más bien que es la cultura tradicional la que mejora el proyecto. El proyecto ha incorporado las sugerencias, mejoras y cambios que las comunidades han planteado a CR. Fueron formulados partiendo de las necesidades identificadas por las propias comunidades y del reconocimiento de su realidad cultural, en la que el maíz es un elemento de identidad esencial.

Hemos cambiado el proyecto, teniendo en cuenta en el presupuesto una mejora en las casetas de secado, propuesta por una persona de la comunidad. Y es que para que los ratones no suban hasta donde está el maíz, nos sugirió que había que forrar los puntos de apoyo con un cilindro de metal, del mismo material con el que hacemos el techo de las casetas. Así los ratones resbalan y no suben. Es más efectivo que los conos. (Promotor de CRG).

Imagen 25. Silo o troja de madera tradicional maya



El tejado metálico y los pilares forrados de hojalata que hace resbalar a los roedores, impidiendo su entrada

El proyecto considera que la incorporación del conocimiento local es la clave para su éxito y sostenibilidad. En este caso, el DC se logra en parte haciendo confluir sistemas de conocimiento diferentes para asegurar la disponibilidad de alimento y semilla en la comunidad, su soberanía alimentaria. Asimismo, beneficia a CR, pues permite su presencia sostenida en la comunidad y la posibilidad de acceder a otras que conozcan las ventajas del proyecto.

En un contexto en el que tradicionalmente el conocimiento indígena ha sido menospreciado, este enfoque es todo un cambio de perspectiva por parte de la CR. Más que alcanzar un DC de la comunidad por medio de capacitaciones estándar en manejos de semillas o el uso exclusivo de tecnología occidental, lo que promueve es utilizar las capacidades de las comunidades campesinas para mejorar un proyecto de desarrollo:

Hemos visto muchas cosas. Ya hemos probado y este (silo) es beneficioso. Es bueno para nosotros y para más personas, que vienen a ver cómo son. Aunque hay quien ya los conocía, porque ya otras organizaciones habían entrado y los

habían regalado, pero hicieron una mala capacitación en el uso del silo y se les perdió todo (el grano). Nosotros hemos aprendido la fabricación y el manejo del grano, que mantiene frescor. Y no entra gorgojo. Y bien se pueden aplicar métodos tradicionales que se están olvidando y que muchos jóvenes no utilizan porque prefieren el insecticida... no hay que olvidar lo bueno, tumbar la milpa, cosechar con luna llena, asolear y dejar el grano al fresco para que se ponga duro y se mantenga, usar la cal.... Y luego todito lo que sirva para que la cosecha no se pierda” (Artesano qeq'chí fabricante de silos)

Imagen 26. Almacenamiento de las mazorcas de maíz en un silo de madera



La mazorca se guarda con la tusa, la hoja que la envuelve, y se apila previamente secada. Además se suele aplicar cal en el silo como desinfectante contra hongos y para evitar insectos.

También ha capacitado a miembros de la comunidad en la fabricación y manejo de silos metálicos, aportando la materia prima para su construcción, y en la gestión del grano de maíz recolectado para evitar las pérdidas: un secado eficiente del mismo, evitar el daño ocasionado por roedores e insectos, el almacenamiento en silos metálicos y el empleo de insecticidas y plaguicidas alternativos a los organofosforados, como el Malatión.

Imagen 27. Proceso de fabricación de silos metálicos



Imagen 28. Miembros de la comunidad realizando una demostración del procedimiento de llenado del silo y explicando sus ventajas para un documental



La visión de los proyectos de desarrollo como procesos lineales y planificados es sustituida por otra que los ve como procesos cambiantes, que permiten la introducción de cambios promovidos por la comunidad y por el conocimiento de sus miembros. De esta manera, se celebran asambleas y reuniones periódicas entre las personas de la comunidad que participan en el desarrollo de las diversas iniciativas del proyecto, como construcción de depósitos de almacenamiento y casetas de secado.

Artisanos constructores de los silos, los/as promotores/as de CR y otros miembros de la comunidad, discuten las ventajas o inconvenientes de las innovaciones llevadas a cabo y rescatan o socializan viejas técnicas de manejo de cosechas como el empleo de plantas repelentes o insecticidas y escuchan las alternativas planteadas por los/as beneficiarios/as para mejorar la intervención o entender las reticencias a introducir cambios:

La gente está experimentando, prueba. Han utilizado las dos maneras de secado del maíz que vieron en las capacitaciones. Para ver cuál les iba mejor. Y más tarde nos dijeron que debíamos realizar esto o aquello para promover ambos procedimientos entre los campesinos, porque era esencial. Pues para aquellos que aún no disponían de los silos, se les iba a perder mucho menos grano y, además, iban a poder cultivar antes su milpa. Pero fíjese que más que nada yo lo que creo es que esta gente valora que no venimos diciendo "ustedes hagan esto" sino que apreciamos lo que ellos conocen y hacen, intentando mejorar las prácticas, cuando se pueda. (Promotor de CRG).

Si bien el grueso del proyecto de poscosecha pasa por la construcción y utilización de unos silos metálicos, este no consiste únicamente en transferencia de tecnología. La revalorización de las capacidades y el conocimiento local es relevante pues organiza la agenda de las intervenciones y los temas a tratar en las reuniones conjuntas entre los actores.

Las comunidades indígenas se configuran como interlocutoras legitimadas, cuya opinión y saber cuenta tanto en la marcha de los proyectos como la opinión de especialistas en agronomía de CR. La participación, en estos proyectos, de un gran número de promotores/as y voluntarios/as indígenas q'eqch'ies de CR, que conocen bien las comunidades, tiene que ver con esta revalorización del conocimiento local.

Imagen 29. Artesano fabricante y promotora del empleo del silo metálico con su familia.



CAPÍTULO 9 - CONCLUSIONES

Con coraje e imaginación esto se puede arreglar, pero hacen falta importantes cambios en las instituciones que dominan el terreno: cambiar los esquemas, pasar de donantes y receptores a relaciones entre iguales, de ayuda a cooperación, de negativo a positivo y de lo abstracto a lo concreto (Edwards, 2002: 369).

(...) poner en el centro de la vida humana otras significaciones y otras razones de ser que la expansión de la producción y el consumo (Latouche, 2003: 13).

En los capítulos anteriores hemos descrito cómo los aparatos discursivos hegemónicos del desarrollo son transformados en el contexto de relaciones sociales que genera la cooperación al desarrollo, con efectos en la práctica y en los resultados de los proyectos. En esta transformación tienen un peso destacado los imaginarios que los actores del Sur tienen sobre su propio desarrollo, que hacen valer no sin cierta oposición o crítica por parte de los actores del norte.

El Desarrollo de la Capacidad forma parte de los conceptos con los que el desarrollo periódicamente revisa sus planteamientos para ser más amigable, inclusivo o equilibrado. Desde hace aproximadamente tres décadas, las agencias del desarrollo y los actores de la cooperación lo han incorporado en sus discursos y prácticas: desde los enfoques iniciales basados casi exclusivamente en la capacitación y la asistencia técnica a la gente y organizaciones en el sur, se ha ido transitando hacia una comprensión global de la capacidad, destacando su potencial emancipador. Esto ha supuesto que los/las beneficiarios/as planteen demandas para mejorar los proyectos en curso o finalizados, reclamando de las organizaciones un trato de igualdad. Estas nuevas dinámicas en el contexto de la cooperación al desarrollo son vistas de manera ambivalente por las organizaciones, ya que se constata una tendencia a mantener modos de funcionamiento habituales que reproducen y mantienen las relaciones de poder, y a los "Otros" en una posición de eterna subordinación.

Vemos, así, cómo la incorporación del DC en los programas y proyectos de las ONG genera múltiples y diversas situaciones en el terreno, en una especie de gradiente

que incluye desde los tradicionales modos de relación donante-receptor, con prácticas técnico-científicas guiadas por la idea de que es posible “controlar y predecir el cambio del otro”, hasta planteamientos multidimensionales, basados en la alianza y la ruptura de la jerarquía de saberes y prácticas, protagonizados por los propios sujetos del desarrollo.

Este gradiente que transita entre las "luces" y las "sombras" del Desarrollo de la Capacidad queda expuesto, al revisar la hipótesis general planteada al comienzo de este trabajo doctoral, en las siguientes conclusiones:

1. El Desarrollo de la Capacidad abre un espacio para la transformación de las relaciones entre actores del desarrollo del Norte y del Sur, pues amplía las posibilidades de acción de estos últimos, los empodera y hace menos dependientes de los donantes y les legitima para expresar y demandar nuevos modelos de relación con estos últimos.
2. Su aparición, aceptación y consolidación ha sido un proceso marcado por una "categorización, institucionalización y profesionalización", que ha reacomodado a sus actores clásicos y hecho aparecer a otros nuevos y que sigue marcando la agenda de las ONG en términos de eficiencia y resultados.
3. En este proceso de construcción del Desarrollo de la Capacidad han participado dinámicas clásicas de representación del "otro" como "carente" y "vulnerable", con soluciones tecnocráticas a “sus problemas” y de inserción en la economía de mercado, pero también nuevos planteamientos que buscan ir más allá de una cooperación paliativa para construir otra orientada al fortalecimiento y la emancipación de los sujetos.
4. El Desarrollo de la Capacidad hace posible repensar el "Desarrollo" como modelo civilizatorio occidental basado en el "progreso" y sus instrumentos para exportarlo al Sur, la "Cooperación al Desarrollo" y los "proyectos", así como comprender el devenir de todos ellos en el cambio de siglo y vislumbrar maneras para reinventarlos.

De forma pormenorizada, contrastaremos a continuación estas conclusiones con las hipótesis de trabajo planteadas al comienzo de esta tesis doctoral.

Como "arena" donde se escenifican las relaciones de poder entre las ONGD del N y del S, más bien el Desarrollo de la Capacidad impone o determina un tipo de aprendizaje.

Centrándonos en el caso estudiado, Cruz Roja Española tiene dos grandes objetivos en su agenda de cooperación: por un lado, conformar una relación de trabajo con las sociedades nacionales centroamericanas orientada a que estas cumplan con los estándares organizativos y de gestión que espera el Movimiento Internacional de la Cruz Roja; por otro lado, la consecución de los propósitos y resultados de los proyectos que financia, de los que debe rendir cuentas a sus donantes.

Por su parte, todas las sociedades nacionales centroamericanas asumen un modelo de organización y destacan que cuando se da una relación equilibrada y de calidad entre socios, cuanto más diálogo existe, mayor es el aprendizaje conjunto y el Desarrollo de la Capacidad de las organizaciones involucradas, tanto del Norte como del Sur. De esto último, tres de las cuatro delegaciones-país de Cruz Roja Española en la zona eran conscientes y promovían procesos de trabajo con las socias locales en clave de igualdad, asumiendo un rol de "invitadas". En la otra delegación, por el contrario, su jefe hacía valer la condición de donante de la Cruz Roja Española sobre la relación ideal de "hermandad", no propiciando con ello una relación de trabajo fluida entre el equipo expatriado y los equipos locales. Sin embargo, en el nivel de las personas y en las oficinas locales, el clima de trabajo entre el personal de la cooperación expatriado y el local era adecuado.

En el contexto de los proyectos de desarrollo, los casos expuestos en la tesis muestran que la manera predominante de desarrollar las capacidades por parte de Cruz Roja se ha basado en la transferencia de fondos con los que pagar salarios o apoyar la construcción o rehabilitación de infraestructuras y en la capacitación. Así, Cruz Roja Española ha promovido formación orientada a la transmisión de los valores corporativos y de gestión de la organización en las Cruces Rojas locales. En el caso de las familias, el Plan Especial Mitch de Cruz Roja Española ha optado por proyectos de

desarrollo económico para aumentar la renta familiar que incluían formación en gestión de microempresas y el sostenimiento de iniciativas particulares o colectivas por medio de microcréditos.

A pesar de que sus resultados en términos de mejora del ingreso familiar son parciales, las comunidades valoran de forma muy positiva la capacitación recibida, pues aporta capacidades de conocimiento que les permiten afrontar problemáticas de existencia (parteras empíricas, higiene y salud, mejora de la dieta de infancia y mujeres embarazadas y lactantes) y de subsistencia (diversificación de la producción, nuevas capacidades para encontrar empleo), y mejorar su autoestima, autovaloración y empoderamiento (desarrollo de capacidades de gestión de los asuntos ciudadanos, de interlocución y de relación con otras personas a diferentes niveles). En las entrevistas destacan que el conocimiento adquirido tiene tanto o más valor que los bienes materiales que los proyectos han podido proporcionarles.

Es en la Cruz Roja donde se ve que el "Desarrollo de la Capacidad" en el nivel discursivo no siempre está en coherencia con el "Desarrollo de la Capacidad" en el nivel de intervención. La capacitación es para la organización la forma básica de entender esta creación de capacidad, con modelos, procedimientos y contenidos de aprendizaje estandarizados a los que las comunidades o "beneficiarios" se ven obligadas a ajustarse, en lugar de ver el DC como un proceso endógeno y enraizado en los elementos propios de cada cultura o lugar. Asimismo, la capacitación en el interior de la organización es utilizada estratégicamente como incentivo profesional y recompensa la fidelidad de los empleados, como una manera de crear valor añadido y fortalecer el capital ideológico y humano de la organización.

Por todo ello, podemos concluir que el Desarrollo de la Capacidad es un enfoque del desarrollo que pretende potenciar el aprendizaje de las organizaciones locales y las comunidades, pero el marco global en el que se integran las sociedades nacionales de Cruz Roja limita el campo de acción de las sociedades nacionales locales y comunidades *beneficiarias*, impidiéndolo en los casos donde existen unas marcadas relaciones de poder donante-beneficiario. Esto no se percibe tanto en el caso de las comunidades, en la mayoría de las cuales pueden encontrarse efectos positivos de

empoderamiento ellas, que los informantes y las informantes vinculan con las capacitaciones recibidas.

El Desarrollo de la Capacidad puede ayudar en la configuración de un nuevo modelo de cooperación internacional, basado en la alianza, la coherencia, la flexibilidad y el respeto, una cooperación más orientada a la emancipación que al desarrollo, pues abre un espacio para que los actores del desarrollo, tradicionales y nuevos, revisen los modelos al uso: redefine los roles de los actores en clave de igualdad y anticipa relaciones más equilibradas; posibilita que las comunidades destinatarias de la ayuda planteen y pongan en marcha sus proyectos de forma más participativa y desde claves de desarrollo local. En consecuencia, el Desarrollo de la Capacidad contribuye a la revisión de las agendas.

Al igual que con otros conceptos que periódicamente emergen en el ámbito del desarrollo, el Desarrollo de la Capacidad es un concepto que ha sido asumido tras un proceso de *categorización, institucionalización y profesionalización*. Su construcción como categoría del desarrollo se ha sumado a otras construcciones previas, como la del desarrollo sostenible. El Desarrollo de la Capacidad hace más amigable el "desarrollo", añadiéndole contenidos emancipadores -aunque el significado de la emancipación y su aplicación práctica es objeto de discusión- afectando a las políticas institucionales de las organizaciones y a las relaciones entre los actores de la cooperación.

Las Cruces Rojas no cuestionan las representaciones de los "Otros" como "subdesarrollados" o "vulnerables", sino que recurren a estas narrativas para justificar su presencia en el Sur: colocan la "vulnerabilidad" de los "Otros" en el centro para canalizar recursos dirigidos a la puesta en marcha de soluciones de tipo técnico. Bajo narrativas de "lo que es bueno", Cruz Roja Española legitima el control del "Otro": condicionando la aportación de fondos destinados a sus socias centroamericanas a la implantación de modelos de organización y gestión, y desarrollando proyectos de cooperación estandarizados en los cuatro países.

El empoderamiento de las cruces rojas centroamericanas se equipara con adoptar los modos del Norte sobre cómo "ser organización". En el caso de las comunidades, para las cruces rojas su empoderamiento consiste en que sean capaces de conducir su vida según los estándares occidentales de bienestar y progreso material, que pasan por insertarse en el mercado, sin cuestionar las causas de la situación de vulnerabilidad que en primera instancia es lo que ha motivado la llegada de las organizaciones y los proyectos de desarrollo. La falta de implicación política para atajar las causas de la vulnerabilidad social nos hace concluir que para el Movimiento Internacional, en general, y Cruz Roja Española, en particular, su actividad en desarrollo es concebida como "paliativa", donde el Desarrollo de Capacidades es una tarea más en la agenda de la cooperación para continuar con su influencia en las cruces rojas centroamericanas y su presencia en los cuatro países.

Asistimos a un "patrón colonial de poder" cuyo discurso ha eliminado explícitamente una representación del Norte como superior, pero cuyas prácticas naturalizan la superioridad de las lógicas culturales occidentales. Así, las cruces rojas centroamericanas tienen una percepción de sí mismas como "necesitadas de ayuda" y de la Cruz Roja Española como "cruz roja hermana que ayuda". Por el mismo motivo, el Desarrollo de la Capacidad marca las agendas de trabajo de las cruces rojas centroamericanas, que se llenan de proyectos de Fortalecimiento Institucional. El proceso de conformación hacia una "sociedad nacional que funciona bien" se lleva a cabo por medio de un sistema burocrático complejo e internacionalizado: la oficina central en España transfiere fondos, ideas y proyectos e implanta el modelo de gestión adecuado para ello, que sirve para sumar una sociedad nacional local a un Movimiento Internacional "global" de "sociedades hermanas", que trasciende el ente "sociedad nacional".

Estas narrativas tradicionales coexisten con otras que destacan el papel de la cooperación al desarrollo y los proyectos de Desarrollo de la Capacidad como las vías para alcanzar el empoderamiento y la emancipación de la gente, que destacan que las "capacidades" están inmersas en las comunidades locales. Estas narrativas tienen su efecto en la manera en que las comunidades se perciben a sí mismas en términos de proceso, pasando de ser "víctimas" y "beneficiarias" del Mitch a "comunidades

empoderadas", y en las maneras en que la mayoría de los/las informantes explican su proceso de cambio personal como el paso de ser "ignorantes" y "pobres" a "yo ya sé cómo", "ya puedo⁷⁷ hacer", "yo antes ayudaba a traer niños, ahora soy partera empírica", poniendo nombre a capacidades y eligiendo cómo actuar, como cuando la comunidad de Los Pajaritos (El Salvador) prioriza acudir a la alcaldía para solucionar un asunto de interés comunitario antes que atender a nuestra visita, o cuando la comunidad de El Viejo (Nicaragua) reclama a Cruz Roja el arreglo de un proyecto mal diseñado, busca nueva financiación o el apoyo de otras organizaciones en la zona. Paradójicamente, en ambos casos tanto el jefe de delegación de CRE en El Salvador como la oficina de la Cruz Roja local en Chinandega, Nicaragua, lejos de reconocer el empoderamiento alcanzado por la comunidad, que no olvidemos fue propiciado por las intervenciones de los técnicos locales de Cruz Roja, lo identifica como irresponsabilidad, falta de consideración o *la permanente costumbre que tienen los pobres de pedir*. Más paradójico resulta aún por cuanto ambas comunidades se caracterizaban por tener un elevado grado de descohesión social, en el caso de Los Pajaritos por la presencia de una elevada estratificación social y grandes diferencias internas de renta y acceso a recursos, además de conflictos vecinales de diverso orden y en el caso de El Viejo porque el proyecto habitacional había agrupado a familias procedentes de diferentes lugares de la región más afectada por el Mitch en Nicaragua, sin vínculos afectivos o familiares previos entre sí. El personal técnico de Cruz Roja tuvo que emplearse a fondo para ganarse su confianza y conseguir "hacer comunidad", como decían. También había opiniones positivas: Nicolás, el responsable de proyectos de la oficina de San Miguel en El Salvador, al igual que Inma, una de las técnicas que más se había involucrado con Los Pajaritos (para ella, esta comunidad en el año 2002, fecha de mi primera visita, era un "reto personal") estaban muy orgullosos de la transformación que habían experimentado estas comunidades: *Estamos muy satisfechos del cambio conseguido con esta gente, vos vas a ver*. Nicolás no sólo no se sorprendió de no verlos a nuestra llegada sino que lo interpretó como *la comunidad camina sola*.

Si aceptamos que el marco de la cooperación al desarrollo sigue siendo válido

⁷⁷ En Centroamérica el verbo "poder" tiene asimismo una connotación de "saber".

para apoyar proyectos de vida en el Sur, la noción de autonomía de sus organizaciones, comunidades y personas debería ser el punto de partida para determinar las políticas y los proyectos de desarrollo. Paradójicamente, aceptar la cooperación como el marco "natural" para el cambio social implica aceptar también un marco global que impone el sentido y la orientación del cambio. Las organizaciones "globales" como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja asumen un modelo estandarizado de ser organización, que no es adaptado localmente, sino que obliga a lo local a adaptarse a él.

Por el contrario, el papel del lugar y su potencial para cambiar la trayectoria habitual de los proyectos de desarrollo se hacen muy patentes en los casos analizados: es en el lugar donde los actores concretan sus ideas, ese lugar es el espacio de conocimiento y acción de la gente local. A veces este conocimiento se opone al que la organización quiere hacer prevalecer. La gente reacciona devolviendo a la organización su propio conocimiento sobre la realidad sobre el que legitima nuevas demandas (El Viejo, Nicaragua). En otras ocasiones, la gente produce un nuevo conocimiento utilizando los recursos y los sistemas de conocimientos globales que la organización pone a su disposición, hibridando saberes y prácticas (proyecto de poscosecha de Aldea Sumach en Guatemala). Esto, de alguna manera, equipara los lugares de la producción del conocimiento y ayuda a superar la subordinación del Sur respecto al Norte.

También vemos como las cruces rojas cambian su visión acerca de los/las "beneficiarios/as": aunque es frecuente que la mayoría del personal directivo en CR se resista a revisar el estatus de la gente local que produce conocimiento o a tenerlo en cuenta, la noción de Desarrollo de la Capacidad en los proyectos ha propiciado nuevas dinámicas. Por ejemplo, ha permitido que el personal de las delegaciones-país reflexione acerca de su papel en el desarrollo de las cruces rojas anfitrionas, ha facilitado dentro de las cruces rojas centroamericanas que las oficinas territoriales hagan valer su opinión en la construcción de la organización a nivel nacional, como parte de su compromiso en la construcción de un nuevo pacto social basado en el respeto a los DDHH, como es el caso de la oficina territorial de Puerto Barrios de Cruz Roja Guatemalteca. También, en el nivel de las comunidades, ha propiciado la interiorización del Desarrollo de Capacidades en términos de revalorización de saberes

y prácticas locales y de empoderamiento cívico y político. El Desarrollo de la Capacidad es, así, "vernaculizado" integrando en todos estos ejemplos una dimensión individual en varios sentidos, como "invitados" (jefe de delegación español en Guatemala), y como "liderazgo comunitario" al hablar de las organizaciones de CR locales y de las comunidades (Kayla, oficina de Puerto Barrios, Guatemala; Inma y Sofía, oficina de San Miguel, El Salvador), y una dimensión social o relacional, como "catalizadores del cambio", como "propiciadores de un nuevo pacto social basado en el respeto" y como "diálogo de saberes y prácticas". La visión de los proyectos de desarrollo como procesos lineales y planificados es sustituida por otra que los ve como procesos en constante construcción, que permiten la introducción de cambios promovidos por la comunidad y por el conocimiento de sus miembros.

El caso de la difusión de resultados del proyecto de lucha contra la estigmatización por el VIH llevado a cabo por la oficina territorial de Puerto Barrios de Cruz Roja Guatemalteca ilustra bien las resistencias de la oficina central de la organización al Desarrollo de la Capacidad y al empoderamiento de los equipos locales y de las comunidades. Si se obstaculiza o impide la participación en los procesos de desarrollo de algunos actores, en este caso la población indígena, las mujeres y el colectivo LGTBI, ¿cómo es posible que pensemos en desarrollar sus capacidades?

Esto es también lo que ocurre al analizar cómo el género es incorporado en el Desarrollo de Capacidades por parte de Cruz Roja. El Movimiento Internacional destaca la idea del desastre como oportunidad para la construcción de una nueva realidad social, como ocasión para una transformación. Sin embargo, es frecuente que dicha "transformación" no cuestione el orden social establecido y los proyectos de desarrollo no trabajen hacia la modificación de los roles y relaciones de género. No obstante, la participación de las mujeres en los proyectos constructivos ha posibilitado el Desarrollo de Capacidades. Trabajar en la construcción de sus casas ha propiciado un cambio en la autopercepción y en su percepción por parte del resto de la comunidad, así como el cuestionamiento de sus roles y responsabilidades, originando un auténtico empoderamiento de las mujeres, conscientes de su contribución al cambio social, orientado al cambio en las relaciones con los varones.

Cabe concluir, por tanto, que los actores de la cooperación al desarrollo, del Norte y del Sur, comparten dispositivos globales del desarrollo, en forma de discursos y prácticas, que reinterpretan y traducen localmente según sus sistemas de conocimientos, valores e intereses. Esta vernaculización del DC promueve cambios en la manera en que las SN de CR se relacionan entre sí, inspirando nuevos modelos como *trabajar con ellos pero sin nosotros y ante todo, no presionar, aquí tienen sus tiempos* (delegaciones de CRE en Guatemala, Honduras y Nicaragua), basados en la confianza. Asimismo, permite que las comunidades locales se representen a sí mismas como comunidades empoderadas, actuando como tales. Se da, por tanto, una transformación de los tradicionales roles de donante-beneficiario, apareciendo en su lugar una revalorizada importancia del papel de los actores locales, tanto SN de CR como comunidades. También, los nuevos roles y empoderamiento de los actores locales facilitan la incorporación en los proyectos de conocimientos y propuestas de las comunidades locales, el aprendizaje y el fortalecimiento.

El análisis del Desarrollo de la Capacidad permite rastrear discursos y prácticas que mantienen el modelo hegemónico del desarrollo y la cooperación, identificar aspectos que requieren ser repensados y avanzar posibilidades para la emergencia de modelos alternativos. La cooperación al desarrollo se ha ido adaptando a las sucesivas corrientes sobre el desarrollo que, cada poco, han aparecido. Es fácil entender que esa adaptación presenta ritmos desiguales y graduaciones, lo que explica la coexistencia en una misma organización como es Cruz Roja Española de diferentes maneras de entender el desarrollo, de conceptualizar al "otro" y de relacionarse con él. Los discursos y los casos descritos en esta tesis muestran esta diversidad de concepciones de la ayuda, como cooperación pero también como control e imposición, permitiendo entender las reacciones de los actores.

El Desarrollo de la Capacidad expresa sus objetivos en términos de "proceso". Sin embargo, sigue siendo frecuente encontrar que los proyectos de desarrollo se rigen por la obtención de resultados medibles y predeterminados a corto y medio plazo. Esta orientación hacia resultados definidos en marcos temporales concretos anula la esencia del DC como proceso de larga y media duración y trasluce una visión clásica del desarrollo y su práctica como aplicación del modelo del "marco lógico". Los

indicadores que se manejan son cuantitativos, del tipo “número de personas participantes en la reunión” “número de hombres y de mujeres”, que no atienden a analizar cambios no numéricos ni de parámetros no cuantificables. Existe una dificultad añadida en trasladar a indicadores conceptos como *participación, democracia, apropiación* o, incluso, *fortalecimiento de la capacidad*. Todo ello obliga a repensar la utilidad del marco lógico en el diseño de propuestas de DC.

Donantes, gobiernos y agencias de desarrollo prestan poca atención al aprendizaje como estrategia de cambio interno para rectificar valores, ideas y agendas que sirva para revertir las relaciones asimétricas entre los actores del Norte y del Sur. Lo que en los objetivos planteábamos como que *un cambio en el desarrollo suponga un cambio del desarrollo*.

La Cruz Roja Española se ha ubicado discursivamente en una posición relevante en cuanto a proporcionar motivaciones, medios y oportunidades para el fortalecimiento de las cruces rojas centroamericanas y de las comunidades con las que se hacen proyectos. Sin embargo, nos encontramos situaciones diversas en el nivel de la delegación-país, en las que se deja esta responsabilidad en las personas concretas al frente de las mismas: así vemos jefes de delegación y personal cooperante expatriado muy comprometidos con este objetivo y otros que entienden su presencia como "control" de las sociedades nacionales locales. Esto nos hace reflexionar sobre el papel de Cruz Roja Española y sus trabajadores/as respecto al mantenimiento de los modelos de relación, de verse y representarse, como protagonistas del desarrollo del "otro" y de ver a los "otros" como figurantes de la obra escrita y dirigida por ell@s.



Preguntarnos por el éxito o fracaso de los proyectos de desarrollo supone entender ambos como construcciones culturales y explorar cómo estas dos nociones son interiorizadas y explicadas por la gente. En el contexto de la cooperación al desarrollo nos encontramos con que lo que las organizaciones entienden como éxito o fracaso a menudo difiere de lo que consideran las comunidades que lo es. Porque, destinar una

de las dos habitaciones de una casa construida con fondos de la cooperación a "los chanchos" ¿es un fracaso de CRE o un éxito según doña Tita, dueña de la casa?

Por ello, como antropóloga me ha parecido más relevante entender cómo funcionan los proyectos de desarrollo de la capacidad, no tanto si estos tienen o no éxito en el sentido marcado por su formulación, sino más bien ver los acontecimientos que ocurren a su paso y las interpretaciones que los actores les dan. El Desarrollo de la Capacidad no encaja bien en el enfoque centrado en proyectos, pues es un proceso incierto e impredecible. Lo que era una comunidad poco o nada cohesionada como Los Pajaritos dos años después ejercía sus derechos asertivamente ante la alcaldía de Chirilagua.

Los desencuentros entre la gente y la organización en El Viejo, propician la emergencia de efectos positivos en la gestión del proyecto, el aprendizaje y el fortalecimiento de las comunidades y organizaciones locales. Asimismo, revelan de que manera el personal local actúa como intermediarios del desarrollo (Kayla en la oficina de Puerto Barrios, Cruz Roja Guatemalteca; Nico e Inma, en la de San Miguel, El Salvador) haciendo valer su idea de lo que es Desarrollo de la Capacidad, incluso llegando a la confrontación pública con la oficina central en el caso de Cruz Roja Guatemalteca. Esto pone de manifiesto, en primer lugar, la responsabilidad del donante sobre el impacto de las intervenciones que financia; en segundo lugar, visibiliza los intentos locales para modificar el modelo de relaciones de cooperación establecidas entre donante-receptor.

Que las ONG entiendan que el Desarrollo de la Capacidad debe ser contextualizado culturalmente es la oportunidad para construir la capacidad de todos los actores de la cooperación, tanto de los practicantes de la ayuda en la aplicación de nuevos enfoques que resulten relevantes, apropiados y accesibles para una variedad de culturas y contextos, como de sus "clientes", para que estos les digan qué capacidades quieren desarrollar y cómo quieren hacerlo, en un diálogo de saberes y un diálogo de formas de ponerlos en práctica. En este sentido, sería una cooperación para la emancipación. Se requiere que las ONGD del Norte y el Sur reflexionen sobre las asimetrías existentes en sus relaciones de trabajo, analicen el contenido de sus

agendas y los pongan al servicio de la gente. Problematizar la relación con los otros puede ser un ejercicio para la construcción del trabajo conjunto siendo conscientes de las asimetrías que nos separan.

En este sentido, hemos destacado una de estas asimetrías que obstaculizan la relación con la gente en las comunidades: existe una barrera de autoridad que condiciona las interacciones con las personas. Como "licenciada" y "española" la gente esperaba que de alguna manera hiciera imponer mi discurso sobre la realidad. Pero mi historia vital me ha "capacitado" para minimizar esas barreras en la medida de lo posible. Sin ser consciente, he estado años practicando romper las fronteras entre el discurso hegemónico y el discurso local, el del pueblo, el de la gente. La antropología me permitió dar sentido a esta práctica. Creo que es una tarea ineludible para una antropología de orientación pública, ayudar a salvar el escalón de autoridad entre *locus* de enunciación, dar un lugar a lo que la gente dice y quiere, buscando potenciar una pluralidad de discursos para lograr el objetivo de encontrar soluciones constructivas a problemas contemporáneos.

El Viejo, Los Pajaritos y Maquigüe son tres de las comunidades que conocí durante el trabajo de campo. Todas tienen una historia diferente, aunque comparten relatos de privación permanente, de arrebatos de bienes materiales, deseos o incluso la vida, por diferentes ladrones: la guerra, el huracán, la sequía, el deslave... También compartían que los proyectos de desarrollo de CR les "habían abierto los ojos" para actuar. Y es aquí donde emerge la agencia, la capacidad para construir un camino para la vida. La gente en estas comunidades ya habían hecho suya la nueva realidad construida con ayuda de CR, construcción física (casas, centros comunitarios, escuelas, tanques de agua, letrinas) y construcción individual (nuevos conocimientos y aspiraciones). Esta nueva forma de verse y representarse implica reescribir su rol como actor de la cooperación y demandar nuevas reglas de juego. Esto reta a las ONGD, que pueden reconocer y legitimar la demanda de participación y rendición de cuentas de las comunidades sobre todo cuando son otros los demandados.

El discurso del Desarrollo de la Capacidad tiene efectos en las personas concretas, en todos los ámbitos analizados: a Kayla e Inma les hace posicionarse como

altavoces de la gente; Manuel y Magdalena lo entienden como la trasmisión del conocimiento para alcanzar la igualdad social; para Doña Juani es la oportunidad de ejercer derechos cívicos y mejorar la vida de la comunidad; para todas y cada una de las personas del Consejo Comunitario de El Viejo con las que hablé, además es buscar alternativas consensuadas y participativas para cambiar el curso de los acontecimientos, según su propia idea de progreso, no marcada por la agenda de ninguna organización.

La principal dificultad en el desarrollo de esta investigación ha sido la complejidad de entender el desarrollo desde el Enfoque de Capacidades por los múltiples componentes que lo integran y por la indefinición de los mismos. Además, seguir el recorrido de los procesos, poder analizarlos, cuando no se está en el terreno de manera continua es complejo. El cambio se percibe de manera clara entre la primera y la segunda estancia en el campo, pero muchos de los factores que los han podido propiciar se han esfumado. Esto da la pista de que el desarrollo es algo que no puede ser “ingenierizado”. Por añadidura, esta tesis cuenta con una limitación clara, la cuestión esquivada de abordar un análisis del poder: ¿qué fue lo que hizo cambiar a doña Juani?; ¿cómo consigue la ADESCO de Los Pajaritos empoderarse?; ¿qué nuevos liderazgos han aparecido en El Viejo desde la intervención de CR? Estas y otras cuestiones sobre cambios en las estructuras comunitarias y en el reparto y uso del poder no pudieron ser abordadas de manera exhaustiva. Que el Desarrollo de la Capacidad trastoca las comunidades propiciando la aparición de nuevas realidades y maneras de estar en el mundo es una evidencia que debe seguir siendo explorada.

Es precisamente en esta línea donde se espera proseguir con el trabajo iniciado con esta investigación que comenzó por un huracán llevándose casas y gente a su paso. Cómo la gente es capaz de encajar un choque como tal y seguir en el camino de manera más o menos creativa. Muchas de las ideas que se plantean en estas conclusiones se relacionan con la emergencia de propuestas de vidas sostenibles en el Norte y el Sur: alternativas al desarrollo, decrecimiento, buen vivir son algunas de estas nuevas emergencias que buscan "crear bienestar" para las personas y las comunidades.

En este sentido, me interesa profundizar en las alternativas al sistema que vienen emergiendo potenciadas por la crisis del modelo del desarrollo, tan excluyente. Muchas de estas propuestas buscan construir el bienestar en el Norte y el Sur reconstruyendo las relaciones sociales rotas por el capitalismo desde, entre otros, principios de solidaridad, conocimiento compartido, comunidades de práctica, empoderamiento, justicia, adopción consensuada de decisiones y proximidad espacial, etc. Más concretamente, me parece relevante profundizar en la "capacidad adaptativa" de la gente (neorrurales, productores y productoras agroecológicos próximos a la gran ciudad, por ejemplo) a la vista de numerosas iniciativas sociocomunitarias que están rescatando conocimientos y prácticas tradicionales sostenibles, estableciendo redes de intercambio y vinculando y reequilibrando las relaciones entre la esfera de la producción y la del consumo para vivir de manera más satisfactoria. Sus protagonistas entienden el consumo como una actividad política que permite la transformación social en clave de justicia, hacia el medio natural y los productores y productoras. Y en este interés se imbrica el papel del "lugar", rescatando mi formación geográfica, que también es socialmente construido y que emerge claramente en estas iniciativas como respuesta a la globalización que nos deslocaliza y homogeneiza. Un concepto clave y una estrategia para la acción pivotan alrededor de estas propuestas: la resiliencia socioambiental por un lado, entendida como la capacidad de un socioecosistema sometido a una situación de estrés o cambio para recuperarse sin cambiar radicalmente su forma y funciones, y la agroecología, por otro, como estudio holístico de los agroecosistemas, incluidos sus elementos ambientales y humanos. Ambas nos permiten repensar la relación naturaleza-cultura incorporando los procesos de cambio y se presentan como oportunidades para la conexión de los mundos que el desarrollo ha separado.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad González, Luisa (1996). *Etnocidio y procesos de cambio en la sociedad amazónica (caso aguaruna). Análisis del impacto de la cooperación al desarrollo con pueblos indios*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Acuerdo sobre bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad (Madrid, España 12 de diciembre de 1996). (2012, 24 de julio). Fecha de consulta: 10:00, octubre 04, 2016 disponible en https://es.wikisource.org/wiki/Acuerdo_sobre_bases_para_la_incorporaci%C3%B3n_de_la_URNG_a_la_legalidad
- Amin, Samir (1973). *Desarrollo desigual*. México D. F.: Nuestro Tiempo.
- _____ (1987). *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico*. Madrid: IEPALA.
- Anderson, Mary B. & Woodrow, Peter J. (1989). *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, CO.: Westview.
- Angulo, Gloria (2007). *Opinión Pública, Participación Ciudadana y Política de Cooperación en España*. WP 03/07. Madrid: ICEI-UCM. Recuperado de: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-2007%20WP%2003-07.pdf>
- Appadurai, Arjun (1996). *Modernity at large: Cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Atlanti-Duault, Laëtitia et Vidal, Laurent (2009). *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement: des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*. Paris: Armand Colin.
- Audet, François (2011). What future role for local organizations? A reflection on the need for humanitarian capacity-building. *International Review of the Red Cross*. Volume 93 Number 884 December. Recuperado de: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/review/2011/irrc-884-audet.pdf>
- Austin, John Langshaw (1982 [1962]). *Cómo hacer cosas con palabras: Palabras y acciones (How to Do Things with Words)*. Barcelona: Paidós.
- Banco Mundial (BM) (1987). Informe sobre el desarrollo mundial 1987. Edición: 1a. Washington: Banco Mundial.
- _____ (2000). *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1999-2000*. Madrid, Barcelona y México: Banco Mundial-Mundi-Prensa. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/961441468149961994/pdf/192790SPANISH0WDR0199902000.pdf>

- _____ (2001). Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza. Madrid, Barcelona y México: Banco Mundial-Mundi-Prensa. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/509031468137396214/pdf/226840SPANISHOWDRO200002001.pdf>
- _____ (2005) *Capacity Building in Africa. An OED Evaluation of World Bank Support*. Washington, D.C.: The World Bank. Recuperado de: <http://www.oecd.org/countries/mozambique/35280349.pdf>
- Bankoff, Greg (2001). Rendering the world unsafe: 'Vulnerability' as Western discourse. *Disasters*, 25(1): 19-35.
- Baran, Paul (1975). *La economía política del crecimiento*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bebbington, Anthony J., Hickey, Samuel & Mitlin, Diana C. (eds.). (2008). *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*. London & New York: Zed Books.
- Beck, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Beckhard, Richard. (1969). *Organization development: Strategies and models*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Richard Beckhard. (2015, 17 de marzo). *Wikipedia, La enciclopedia libre*. Fecha de consulta: 10:26, octubre 02, 2016 desde https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Richard_Beckhard&oldid=80661103
- Bedoya, Eloy (2012). ¿Qué es el fortalecimiento institucional? Una aproximación al concepto desde la cooperación para el desarrollo. En Gayo, D. (coord.) (2012). *Fortalecimiento institucional y desarrollo: herramientas prácticas para los actores de la cooperación*. DT CECOD, nº 17/2012. Madrid: CEU Ediciones.
- Bedoya Chocán, Eloy y Ugarte Ubilla, Álvaro (2012). *Experiencias prácticas de fortalecimiento institucional*. Colección H+D para el Desarrollo Nº 10. Madrid: CECOD.
- Berdichewsky, Bernardo (1998). Desafío para el Tercer Milenio: La Función Ideológica de la Antropología. *III Congreso Chileno de Antropología*. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco. Recuperado de: <http://www.academica.org/iii.congreso.chileno.de.antropologia/7>
- Berg, Elliot J. (1993). *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity-building in Africa*. New York: PNUD and Development Alternatives International.
- Bhabha, Homi K. (2007 [1994]). *El lugar de la cultura*. Buenos Aires: Manantial.

- Bierschenk, Thomas, Chauveau, Jean-Pierre & Olivier de Sardan, Jean-Pierre (2002). *Local Development Brokers in Africa: The Rise of a New Social Category*. Department of Anthropology and African Studies. Mainz: Johannes Gutenberg University. Working Paper No. 13.
- Black, Leanne (2003). Critical Review of the Capacity-Building Literature and Discourse. *Development in Practice*, 13(1): 116-120. Recuperado de: <http://www.istor.org/stable/4029828>
- Blaikie, Piers, Cannon, Terry, Davis, Ian & Wisner, Ben (1994). *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London & New York: Routledge.
- Bolger, Joe (2000). Capacity Development: Why, What and How. *Capacity Development Occasional Series*, vol. 1, no. 1, p. 1-8. Recuperado de: http://www.cgiar-ilac.org/files/Bolger_Capacity.pdf
- Bofill Poch, Silvia (2003). *El bosque político. Los avatares de la construcción de una comunidad modelo (San Juan Nuevo, Michoacán, 1981-2001)*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Boserup, Ester (1970). *Women's role in Economic Development*. London: George Allen & Unwin.
- Bourdieu, Pierre (2007) [1987]. Espacio social y poder simbólico. En Bourdieu, P. *Cosas Dichas*, Barcelona: Gedisa, pp. 127-142.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc J.D. (1995). *Respuestas: por una Antropología reflexiva*. Mexico DF: Grijalbo.
- Brandström, Per (2009). The Anthropologist as Troublemaker or Contributor in Development Work: Reflections on Experiences from the Field. In Hagberg, Sten & Widmark, Charlotta. (eds) *Ethnographic Practice and Public Aid: Methods and Meanings in Development Cooperation*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, pp. 27-52.
- Brauer, Dieter (2000). The Paternalistic Attitude of the North Must Change. Interview with Joseph Stiglitz. *Development and Cooperation* 2: 26–27. Recuperado de: <http://www.dse.de/zeitschr/de200-5.htm>
- Bretón, Víctor; Francisco García y Albert Roca (editores) (1999). *Los límites del desarrollo*, Barcelona: Icaria.
- CAD/OCDE – Grupo de trabajo sobre evaluación de la ayuda del Comité de Asistencia para el Desarrollo (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Paris: OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- CAD/OECD (2006). *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. Paris: OECD DAC, DAC Network on Governance (GOVNET).

Recuperado de: <http://www.gsdrc.org/document-library/the-challenge-of-capacity-development-working-towards-good-practice/>

- Canon, Terry (1994). Vulnerability analysis and the explanation of "natural" disasters', In Varley, Ann (ed.) *Disasters, development and the environment*, Chichester: John Wiley.
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México D.F: Siglo XXI.
- Caresantos.com. (2016). *Web de Care Santos*. [online] Recuperado de <http://www.caresantos.com> [Último acceso el 24 Oct. 2016].
- Castaño Madroñal, Ángeles (2008). Cuando los antropólogos se implican en las ONG de intervención social con inmigrantes. *Actas del XXX congreso de Antropología del Estado Español*. Donostia: Ankulegi y FAAEE.
- Castelnuovo Biraben, Natalia (2013) Los brókers del desarrollo en comunidades indígenas del noroeste argentino: ¿promotores rurales, técnicos estatales y/o miembros de ONG'S? *Campos* 14(1-2): 175-193.
- Castro Neira, Paulo Andrés (2013). *El discurso mapuche en la era poscolonial. Identidad, territorio y poder*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cerdá Morales Padilla, Soraya S. (2002). *La cooperación para el desarrollo y el sistema-industria de la ayuda*. Tesis Doctoral. Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cernea, Michael (1995). *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo*. México D-F.: FCE
- Chambers, Robert (1993). *Challenging the Professions: Frontiers for Rural Development*. London: ITDG.
- Charles, Aurélie (2010). *Improving the design and management of agile supply chains: feedback and application in the context of humanitarian aid*. Tesis de Doctorado. Universidad de Toulouse.
- Cheng, Sealing (2011). The Paradox of Vernacularization: Women's Human Rights and the Gendering of Nationhood. *Anthropological quarterly*, 84: 475-505.
- Choritz, Samuel (2002). *Literature review of evaluative evidence on the three drivers of effective development: Ownership, policy and capacity development*. New York: PNUD.
- Christoplos, Ian (2005). Institutional capacity building amid humanitarian action. *ALNAP Review of Humanitarian Action in 2004*. September.
- Clarke, Gerard (1998). Non-Governmental Organizations (NGOs) and Politics in the

- Developing World. *Political Studies*, 46: 36–52. Doi: 10.1111/1467-9248.00128.
- Cloud.cnr.gob.sv. (2016). *Visualizador CNR-DIGCN*. [online] Recuperado de: <http://cloud.cnr.gob.sv/CNRcloud/> [Último acceso el 25 Oct. 2016].
- Comas D'Argemir, Dolors (1998). *Economía política*. Barcelona: Ariel.
- Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria y Misión Conjunta de Programación para Centroamérica (1975). *Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centroamérica*. Tegucigalpa: PROCCARA, Instituto Nacional Agrario
- Cooke, Bill (2003). A New Continuity with Colonial Administration: Participation in Development Management. *Third World Quarterly*, Vol. 24 No. 1 (Feb.): 47-61. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3993629>
- Cooper, Frederick & Packard, Randall M. (1997). Introduction. In Cooper, F. and Packard, R. M. (eds.) *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*. Berkeley: University of California Press, pp. 1-44.
- Córdoba Ázcarate, Matilde (2007). *Discursos y prácticas del desarrollo a través del turismo rural y el ecoturismo. Una alternativa al paradigma del postdesarrollo desde los casos de Taramundi (Asturias) y Celestín (Yucatán)*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Cornwall, Andrea & Eade, Debora (2010). *Deconstructing development discourse; buzzwords and fuzzwords*. Oxford: Practical Action Publishing and Oxfam GB. Recuperado de: <http://www.guystanding.com/files/documents/Deconstructing-development-buzzwords.pdf>
- Cortés Maisonave, Almudena (2010). *Estados, cooperación para el desarrollo y migraciones: el caso del codesarrollo entre Ecuador y España*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Cowen, Michael P. & Shenton, Robert W. (1996). *Doctrines of Development*. London: Routledge.
- Crawford, Gordon (2003). Promoting democracy from without. Learning from within (Part II). *Democratization*, 10 (2): 1–20.
- Crewe, Emma & Elizabeth Harrison (1998). *Whose Development? An Ethnography of Aid*. London: Zed Books.
- Crush, Jonathan (ed). (1995). *The Power of Development*. New York: Routledge.
- Cruz Roja Española (CRE) (2000). Mitch, dos años después. [on line] Reliefweb.int. Recuperado de: <http://reliefweb.int/report/el-salvador/mitch-dos>

[a%C3%B1os](#)

- CRE (2001). *Cooperación internacional: guía para la evaluación. Formación especializada para el voluntariado de CRE: manual del alumno/a*. Madrid: CRE.
- CRE (2002). *Informe de situación y valoración de los proyectos de rehabilitación y construcción de marzo de 2002*. Recuperado de: http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=33,35796&_dad=portal30&_sc_hema=PORTAL30
- CRE (2002b). *La intervención de Cruz Roja en el valle de Amaratéca: el Plan Ciudad España*. Recuperado de: http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/SITE_CRE/PAGINAS/OPERACIONES_ESPECIALES/AMERICA_OP_ESPECIALES/MITCH/LA%20INTERVENCION%20DE%20CR%20EN%20CIUDAD%20ESPA%20D1A.PDF
- CRE (2004) *Informe situación Plan Especial Mitch octubre 2004*. Recuperado de: http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/SITE_CRE/PAGINAS/OPERACIONES_ESPECIALES/AMERICA_OP_ESPECIALES/MITCH/MITCHOCTUBRE2004.PDF
- CRE (2007). *Estatutos de Cruz Roja Española*. Recuperado de: http://www.cruzroja.es/elecciones2010/docs/Estatutos_CRE.pdf
- CRE (2008a). *Catálogo de Proyectos de Alojamiento y Construcción de Cruz Roja Española 1987 - 2007*. Recuperado de: <http://www.evaluadorenergetico.es/app/download/10096121494/CATALOGO+ALOJAMIENTO+Y+CONSTRUCCION%3%93N+CRUZ+ROJA+ESPA%3%91A.pdf?t=1463828247>
- CRE (2008b). *10 Aniversario Huracán Mitch. Informe General octubre 2008*. Recuperado de http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/CANCRE/COPY_OF_ACCIONINTERNACION/DONDEESTAMOS/COPY_OF_AMERICA/CAMCAR/PLANESPECIALMITCH/MITCH10ANS/MITCHDOCUM/TAB12685476/INFORME_GENERAL_10ANIV_MITCH.PDF
- Cruzrojasal.org.sv. (2016). *Historia de la Cruz Roja Salvadoreña | Cruz Roja Salvadoreña*. [online] Recuperado de: <http://www.cruzrojasal.org.sv/seccion-es.php?seccion=4&cat=15> [Último acceso el 24 Oct. 2016].
- De Vita, Carol J., Fleming, Cory, & Twombly, Eric C. (2001). Building nonprofit: A framework for addressing the problem'. In De Vita, C.J. and Fleming, C. (Eds.) *Building capacity in nonprofit organizations*. Washington: The Urban Institute, pp. 5-30. Recuperado de: http://www.urban.org/uploadedpdf/building_capacity.pdf
- Dubois Migoya, Alfonso, Guridi Aldanondo, Luis y López Belloso, María (2011). *Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica. Los casos de de la*

reconversión azucarera en Holguín (Cuba) y de los campamentos saharauis de Tinduf. San Sebastián-Donostia y Vitoria-Gasteiz: Hegoa y Universidad del País Vasco, UPV/EHU.

Duffield, Mark R. (2001). *Global governance and the new wars: the merging of development and security*. London & New York: Zed Books

Eade, Deborah (1997). *Capacity Building: An Approach to People-Centred Development*. Oxford: Oxfam.

_____ (2007). Capacity Building: Who Builds Whose Capacity? *Development in Practice* Vol. 17, No. 4/5 (Aug., 2007): 630-639.

Eagleton, Terry (1995). *Ideología*. Barcelona: Paidós.

Easterly, William (2006). *The White's Man Burden: Why the West's effort to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: The Penguin Press.

_____ (2013). The Big Aid Debate is Over. *Reason*. 4 octubre. Recuperado de: <http://reason.com/archives/2013/10/04/the-big-aid-debate-is-over>

_____ (2014). *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. New York: Basic Books

ECDPM (2004). Institutional Development: Learning by Doing and Sharing. *Approaches and tools for supporting institutional development*. European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Poverty Policy and Institutional Development Division (DSI/AI).

Edelman, Marc & Haugerud, Angelique (2005). *The Anthropology of Development and Globalization: From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. Oxford: Blackwell.

_____ (2005). Introduction: The Anthropology of Development and Globalization. In Edelman, Marc and Haugerud, Angelique (Eds). *The Anthropology of Development and Globalization. From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. Oxford, Blackwell Publishers, pp. 1-74.

Edwards, Michael (1996). *Becoming a Learning Organization, or, the Search for the Holy Grail*. Paper Commissioned by the Aga Khan Foundation Round Table on Systemic Learning: Promoting Support for Canadian Development Cooperation. Ottawa: Aga Khan Foundation of Canada.

_____ (2002). *Un futuro en positivo* La cooperación internacional en el siglo XXI. Barcelona: Intermón-Oxfam.

_____ (2008). Have NGOs 'Made a difference?' From Manchester to Birmingham with an Elephant in the Room. In Bebbington et al., *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*. London & New York: Zed Books, pp. 38-54.

- Edwards, Michael & Hulme, David (1992). *Making a Difference: NGO's and Development in a Changing World*. London: Earthscan.
- _____ (1995). NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World. *Journal of International Development*, Nº 7, Vol. No. 6: 849-856.
- _____ (1996). *NGO Performance and accountability. Beyond de Magic Bullet*. Connecticut and London: Earthscan and Kumarian Press.
- _____ (comps). (1997). *NGO, States and Donors: Too Close for Comfort?*. London: McMillan Press, Save The Children.
- Eird.org. (2016). *Panorama de la tendencia de la gestión del riesgo de desastre en Centroamérica*. [online] Recuperado de: <http://www.eird.org/cd/redlac/capitulo3/albergues.html> [Último acceso el 25 Oct. 2016].
- Eisinger, Peter (2002). Organizational Capacity and Organizational Effectiveness Among Street-Level Food Assistance Programs. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 31, no. 1: 115-130.
- EL PAÍS (1999). *La Cruz Roja estudia gestionar su dinero junto a otras ONG*. 7/3/1999. Recuperado de: http://elpais.com/diario/1999/03/07/sociedad/920761203_850215.html
- Escobar, Arturo. (1991). Anthropology and the Development Encounter: The Making and Marketing of Development Anthropology. *American Ethnologist*, Vol. 18(4) 658-682.
- _____ (1992). "Planning". In Sachs, Wolfgang (ed.). *The Development Dictionary*. Londres: Zed Book, pp. 112-145.
- _____ (1995). El desarrollo sostenible. Diálogo de discursos. *Ecología Política*, Nº. 9 (1º SEMESTRE): 7-25.
- _____ (1998). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y Deconstrucción del Desarrollo*. Bogotá: Norma.
- _____ (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En Mato, Daniel (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.
- Espada Vieira, Inês (2015). How Do We Measure Disaster? How Do We Ensure Security? The 2011 Lorca Earthquake in the Media. In Capeloa Gil, Isabel & Wulf, Christoph (edts.) *Hazardous future: Disaster, Representation and the Assessment of Risk*. Berlin: De Gruyter, pp. 223-248.
- Es.wikipedia.org. (2016). *Cruz Roja Hondureña*. [online] Recuperado de:

https://es.wikipedia.org/wiki/Cruz_Roja_Hondure%C3%B1a [Último acceso el 24 Oct. 2016].

Eyben, Rosalind (2000). Development and Anthropology: A View from Inside the Agency. *Critique of Anthropology*, 20: 7-14. DOI: 10.1177/0308275X0002000102.

Fals Borda, Orlando & Rahman, Muhamad Anisur (eds.) (1991). *Action and knowledge: breaking the monopoly with participatory action research*. London: Intermediate Technology Publications.

Ferguson, James (1990). *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (1999). *Expectations of Modernity: Myths and Meanings of Urban Life on the Zambian Copperbelt*. Ciudad: University of California Press

Fernández-Baldor, Álvaro y Boni, Alejandra (2011). Evaluación de proyectos de cooperación para el desarrollo. Una contribución desde el enfoque de capacidades. Ponencia presentada en el V Congreso de Universidad y Cooperación al Desarrollo. Cádiz, 6-8 de abril.

Fowler, Alan (1997). *Striking a balance: A guide to enhancing the effectiveness of non-governmental organizations in international development*. London: Earthscan.

_____ (2000). Introduction beyond partnership: getting real about NGO relationships in the aid system, *IDS bulletin* 31 (3): 1-13. Recuperado de: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/8797/IDS_B_31_3_10.1111-j.1759-5436.2000.mp31003001.x.pdf?sequence=1

_____ (2003). *International Development Frameworks, Policies, Priorities and Implications: A Basic Guide for NGOs*. Ottawa: Oxfam Canadá.

Fukuda-Parr, Sakiko, Lopes, Carlos & Malik, Khalid (Eds.) (2002). *Capacity for Development: Old Problems, New Solutions*. London: Earthscan. Recuperado de: https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/capacity_building/application/pdf/undpdvp.pdf

Furtado, Celso (1974). *Formación económica del Brasil*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Gardner, Katy & Lewis, David (1996). *Anthropology, Development and the Post-Post-Modern Challenge*. London: Pluto Press.

García Arias, Miguel Ángel, Tolón Becerra, Alfredo, Lastra Bravo, Xavier y Navarro Valverde, Francisco A. (2015). *Desarrollo rural en tiempos de crisis. Ideas, datos y herramientas para orientar el diseño de Planes de Desarrollo Local a cargo de las Comunidades Locales (DLCL)*. Almería: Universidad de Almería.

- Gascón Gutiérrez, Jordi (1999). *Gringos como en sueños. Diferenciación y conflicto campesino en el sur andino peruano ante el desarrollo de un nuevo recurso: el turismo*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Geertz, Clifford (1994). *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Paidós: Barcelona.
- Gimeno Martín, Juan Carlos y Casaús Arzú, María Elena (2000) (coords.). *Desarrollo y diversidad cultural en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Cholsamaj.
- Gimeno, Juan Carlos y Monreal, Pilar (1999). *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*. Madrid: IUDC/Los libros de la Catarata.
- _____ (2000). Antropología y economía política. *Revista de Libros*, nº 47, noviembre. Recuperado de: http://www.revistadelibros.com/articulo_imprimible.php?art=4138&t=articulos
- Gimeno Martín, Juan Carlos, Mancha Cáceres, Olga I. y Toledo Chávarri, Ana (2007). *Conocimiento, desarrollo y transformaciones sociales: aproximaciones antropológicas contemporáneas*. Madrid: SEPHA.
- Gluckman, Max (2003) [1940]. Análisis de una situación social en Zululandia Moderna. *BRiCoLaGe*, año 1, No. 1, enero marzo de 2003: 34–49. (Texto original: Analysis of a Social Situation in Modern Zululand, *Bantu Studies*, Vol. xiv, No. 1: 1-30; No. 2: 147-174. Recuperado de: ww2.filo.uba.ar/contenidos/carreras/antropo/catedras/.../Gluckman-SitZulul.doc.)
- González-Casanova, Pablo (2004). *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la política*. Barcelona: Anthropos.
- González Guardiola, M^a Dolores (1994) *Mujer y movimientos sociales en América Latina. Antropología del género y organizaciones de mujeres en Bolivia: de Bartolina Sisa al comité de receptoras de alimentos de El Alto*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Grillo, Ralph (1985). Applied Anthropology in the 1980s: Retrospect and Prospect. In Grillo, Ralph & Rew, Alan (1985) *Social Anthropology and Development Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-36.
- Grindle, Merilee (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Grindle, Merilee S. & Hilderbrand, Mary E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?. *Public Administration & Development*, vol. 15, no. 5: pp. 441- 463. DOI: 10.1002/pad.4230150502.
- GTZ (2006). *El mundo de conceptos de GTZ*, [on line] Recuperado de:

<http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/785/1/BVCI000686.pdf>

Gunder Frank, André (1967) *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Edición electrónica (2005) Recuperado de: http://www.archivochile.cl/Ideas_Autores/gunderfa/gunderfa0006.pdf

Habermas, Junger (1987). *Teoría de la Acción comunicativa I y II*. Madrid: Taurus.

Hagberg Sten et Ouattara, Fatoumata (2012). Engager l'anthropologie pour le développement et le changement social. *Bulletin de L'APAD* 34-36. Recuperado de: <https://apad.revues.org/4098>

Hailey, John, Rick, James y Wrigley, Rebecca (2005). Aceptar el Reto: Evaluación de los Impactos del Desarrollo de Capacidad organizacional. *INTRAC/ Praxis Paper* n. 2.

Hailey, John & Rick James (2002). Learning Leaders: The Key to Learning Organisations. *Development in Practice*, Vol. 12, No. 3/4 (Aug., 2002): 398-408 Recuperado de: <http://academic.udayton.edu/richardghere/ngo%20man/hailey.pdf>

Hanningan, John (2012). *Disasters Without Borders: The International Politics of Natural Disasters*. Cambridge: Polity Press.

Hart, Gillian (2001). Development Critiques in the 1990s: Cul de Sac and Promising Paths. *Progress n Human Geography*, 25, 4: 649-658.

Heras Montoya, Laurentino (1997). *Comprender el espacio educativo. Investigación etnográfica sobre un centro escolar*. Málaga: Aljibe.

Herranz Aguayo, Inmaculada (2008). *Las organizaciones no gubernamentales como actores sociales en el fenómeno migratorio: el caso español*. Tesis Doctoral. Universidad de Castilla-La Mancha.

Hewitt, Kenneth (ed.) (1983). *Interpretations of Calamity*. New York: Allen & Unwin.

_____ (1995). Sustainable Disasters? Perspectives and Powers in the Discourse of Calamity? In Crush, J. (Ed.), *Power of Development*. London and New York: Routledge, pp. 115-128.

Hidalgo Capitán, Antonio Luis (2010). Economía política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica. *Revista de Economía Mundial* 28: 279-320. Recuperado de: http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/rem28_10.pdf

Hilderbrand, Mary E. & Grindle, Merilee 1997, Building sustainable capacity in the public sector: What can be done?'. In Grindle, Merilee (ed.) *Getting good government*. Boston:Harvard University Press, pp. 31-62.

Hodge, Joseph Morgan (2015). Writing the History of Development (Part 1: The First

- Wave). *Humanity*. Winter 2015: 429-63.
- Horton, Douglas (2004) *¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades?* ISNAR, Briefing Paper nº64.
- Hours, Bernard (2006) Las ONG: ciencia, desarrollo y solidaridad. *Cuadernos de Antropología Social*, ISSN-e 1850-275X, Nº. 23, 2006: 117-142.
- IFRC (1998). *Framework for National Society Capacity Development*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- _____ (2000). *Framework for National Society Capacity Building*. Recuperado de: <http://www.nzdl.org/gsdImod?a=p&p=about&c=aedI>
- _____ (2006). Review of International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies recovery operations. Summary report. Geneva: IFRC. Recuperado de: <http://www.ifrc.org/Global/recovery-operations-en.pdf>
- _____ (2011). *Building strong National Societies: Our common endeavour – A comprehensive framework*, Endorsed by the 23rd Session of the Governing Board, IFRC: Geneva. Recuperado de: http://www.medyouthportal.org/Uploads/docs/Building%20strong%20National%20Societies_en.pdf
- Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria (IECAH) (2010). *La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la Oficina de Acción humanitaria. Informe final*. Recuperado de: http://www.urd.org/IMG/pdf/VARD_IECA_URD.pdf
- James, Rick (1999). Up close and personal”: Leadership and Change in NGOs’, *ONTRAC* 13, 1 September. Recuperado de: <http://www.intrac.org/data/files/resources/457/ONTRAC-13.pdf>.
- _____ (2001). *Practical Guidelines for The Monitoring and Evaluation of Capacity Building: Experiences from Africa*. The International NGO Training and Research Centre (INTRAC). Occasional Paper Series, Number 36. Recuperado de: <http://www.intrac.org/data/files/resources/46/OPS-36-Practical-Guidelines-for-the-Monitoring-and-Evaluation-of-Capacity-Building.pdf>
- _____ (2014). Cultivating capacity: Returning to first principles. *INTRAC blog - opinion and debate*. Recuperado de: <http://www.intrac.org/blog.php/51/cultivating-capacity-returning-to-first-principles>
- Jáuregui, Inmaculada (2001). Cuestiones epistemológicas en antropología. *Gazeta de Antropología*, 2001, 17, artículo 16. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10481/7476>
- Jaycox, Edward V. K (1993). *Capacity Building: The Missing Link in African Development*

Adress to the African-American Institute Conference on Capacity Building.
Reston VA.

Jordi, Mario (2002). *Etnicidad y desarrollo en el altiplano: las organizaciones mayas de desarrollo en Guatemala*. Tesis Doctoral. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Kabeer, Naila (1998). *Realidades trastocadas: Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México: Paidós-Universidad Nacional Autónoma de México.

Kanbur, Ravi & Squire, Lyn (1999). *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions*. New York: World Bank. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/evolut.pdf>

Kaplan, Allan (1999). *The Developing of Capacity, Community Development*. Resource Center, Cape Town. Recuperado de: <http://institutofonte.org.br/sites/default/files/Kaplan%20A%20The%20Developing%20of%20Capacity.pdf>

Korten, David C. & Klauss, Rudi (eds.) (1984). *People-Centered Development: Contributions Toward Theory and Planning Frameworks*. West Hartford, CT: Kumarian Press.

Kottak, Conrad Philip (1995). Cuando no se da prioridad a la gente. Algunas lecturas sociológicas de proyectos terminados. En Cernea, Michael (coord.) *Primero La Gente. Variables sociológicas en el desarrollo*. México: FCE.

LAC-HSR Grey Literature Cyber Library (n/d). Thesaurus. [on line] Recuperado de <http://www.lachsr.org/>

Latouche, S. (2003). *Decrecimiento y Posdesarrollo: el pensamiento creativo contra la economía del absurdo*. Barcelona: El Viejo Topo.

Lavigne Delville, Philippe (2007). A la recherche du chaînon manquant. Construire des articulations entre recherche en sciences sociales et pratique du développement. In Bierschenk, Thomas; Blundo, Giorgio; Jaffré, Yannick et Tidjani Alou, Mahaman (eds). *Une anthropologie entre rigueur et engagement. Essais autour de l'œuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan*, Leiden/Paris, APAD/Karthala, pp. 127-150.

Lencd.org. (n/d). *About LenCD / LenCD*. [online] Recuperado de: <http://www.lencd.org/about> [Último acceso el 24 Oct. 2016].

Levitt, Peggy & Merry, Sally (2009). Vernacularization on the ground: local uses of global women's rights in Peru, China, India and the United States. In *Global Networks*, N°9: 411-461.

Lewis, Arthur W. (1955). *Teoría del desarrollo económico*, México DF: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de:

http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/7943/1/DOCT2065282_ART_ICULO_3.PDF

- _____ (2000). ¿Descubrir, ampliar y profundizar?: una revisión de las contribuciones de la antropología a las investigaciones del tercer sector. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 8, julio-diciembre, pp. 791-815 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/111/11100807.pdf>
- _____ (2001) La cooperación como proceso: construcción de la etnografía institucional en Bangladesh. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 10, julio-diciembre: 355-377 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/111/11101007.pdf>
- _____ (2003). NGOs, Organizational Culture, and Institutional Sustainability. *ANNALS, AAPSS*: 1-15.
- _____ (2009). International development and the 'perpetual present': Anthropological approaches to the re-historicization of policy. *European Journal of Development Research*, 21: 32-46. doi:10.1057/ejdr.2008.7
- Lewis, David & Mosse David (2006) *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Lindon, Alicia (2008). De las geografías constructivistas a las narrativas de vida espaciales como metodologías geográficas cualitativas. *Revista da ANPEGE*. v. 4: 3-27.
- Long, Norman (1984). Creating Space for Change: A Perspective on the Sociology of Development, in: *Sociologia Ruralis*, XXIV, 3-4, 168-184.
- _____ (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México DF: CIESAS/Colegio de San Luis.
- López García, Julián (2001) "Aquí es de otro modo": los ch'orti' y la capacitación en derechos humanos. En Pitarch, Pedro y López García, Julián (Editores). *Los Derechos Humanos en tierras mayas. Política, representaciones y moralidad*. Madrid: Sociedad Española de Estudios Mayas, pp. 181-208.
- Low, Setha M. (1996). Spatializing Culture: The Social Production and Social Construction of Public Space, *American Ethnologist* 23(4): 861-879.
- Lusthaus, Charles, Adrien, Marie-Hélène & Perstinger, Mark (1999). *Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation*. Universalialia Occasional Paper No. 35, September.
- Lusthaus, Charles and Neilson, S. (2005). *Capacity Building at IDRC: Some Preliminary Thoughts*, Universalialia: Ottawa.
- Lwf.ncdc.noaa.gov. (2009). NCD: Hurricane Mitch. [online]. Recuperado de : <http://>

<http://www.ncdc.noaa.gov/oa/reports/mitch/mitch.html>

Mancha Cáceres, Olga I. (2005). El Tsunami del 26 de Diciembre: La oportunidad para un cambio de escala global. *AIBR*, nº 39.

_____ (2005b). Resistencias al aprendizaje: Cruz Roja Española en Centroamérica y el Desarrollo de la Capacidad de las Cruces Rojas Centroamericanas. En Bretón, V. y Alberto López Bargados (coord.) *Las ONG en la reflexión antropológica sobre el desarrollo y viceversa. Perspectivas africanas y latinoamericanas*. X Congreso de la FAAEE, Sevilla.

_____ (2007). Desarrollo de la capacidad y Empoderamiento: elementos para un cambio del modelo de relación de los actores de la cooperación. En Gimeno Martín, Juan Carlos, Mancha Cáceres, Olga I. y Toledo Chávarri, Ana (eds.) *Conocimiento, desarrollo y transformaciones sociales: aproximaciones antropológicas contemporáneas*. Madrid: SEPHA, 317-353.

Marcus, George E. (1995). Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24: 95-117.

Marcus, George & Fischer, Michael (1986). *Anthropology as Cultural Critique. An Experimental Moment in the Human Sciences*. Chicago: Chicago University Press.

Marín Sánchez, Isabel (2006). *La cooperación española para el desarrollo como prevención de la emigración marroquí: percepciones, discursos y realidades entre las dos orillas*. Tesis Doctoral. Granada: Universidad de Granada.

Markowitz, Lisa (2001) Finding the Field: Notes on the Ethnography of NGOs. *Human Organization*: Spring 2001, Vol. 60, No. 1: 40-46. doi: <http://dx.doi.org/10.17730/humo.60.1.5777xq9cr9ke4k0e>.

Martínez Mauri, Mónica (2007). *De Tule Negra a Kuna Yala. Mediación, territorio y ecología en Panamá, 1903-2004*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Martínez Mauri, Mónica y Larrea, Cristina (2011) *Antropología Social, desarrollo y cooperación internacional*. Barcelona: UOC.

Martínez Rodas, Aracely Julieta (2016). *Las organizaciones de migrantes guatemaltecos como actores transnacionales: las experiencias de Los Ángeles, California y Omaha, Nebraska*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Martínez Sastre, Javier (2014). *El paraíso en venta. Desarrollo, etnicidad y ambientalismo en la frontera sur del Yasuní (Amazonía ecuatoriana)*. Tesis Doctoral. Lleida: Universidad de Lleida.

Massé, Cédric Bernard (2011). *Solidaridad y poder: representaciones, prácticas y*

relaciones en dos ONG catalanas de Barcelona, una ONG de Buenos Aires en Argentina y diferentes ONG de base afiliadas. Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Matanza en la embajada española de Guatemala. (2016, 16 de agosto). *Wikipedia, La enciclopedia libre*. Fecha de consulta: 10:32, octubre 02, 2016 desde [https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Matanza en la embajada espa%C3%B1ola de Guatemala&oldid=92978450](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Matanza%20en%20la%20embajada%20espa%C3%B1ola%20de%20Guatemala&oldid=92978450)

Maximiliano Martínez, Joel (2016). *Dinámicas sociales, conservación y desarrollo en espacios naturales protegidos. El caso de la Reserva de la Biosfera "La Sepultura" en el estado mexicano de Chiapas.* Tesis Doctoral. Córdoba: Universidad de Córdoba.

Mellado, María Eugenia (2016). *Turismo: una nueva marea para el archipiélago de Las Perlas. Pasados y presentes de unas poblaciones del Pacífico Oriental tropical panameño.* Tesis Doctoral. Lleida: Universidad de Lleida.

Mendiguren de la Vega, Berta (2005). *Inmigración, medicalización y cambio social entre los sorinké: el caso de Dramané (Mali).* Tesis Doctoral. Tarragona: Universidad Rovira i Virgili.

Merry, Sally (2006). Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle. *American Anthropologist*, Vol. 108, No. 1 March: 38-51.

McKinsey & Company (2001). *Effective Capacity Building in Nonprofit Organizations.* Washington, DC: Venture Philanthropy Partners. Recuperado de: www.venturephilanthropypartners.org/learning/reports/capacity/full_rpt.pdf

Michelutti, Lucia (2008). *The Vernacularisation of Democracy politics, Caste and Religion in India.* New York: Routledge.

Miller, Daniel (2011). Sachs, Easterly and the Banality of the Aid Effectiveness Debate: Time to Move On. *Mapping Politics. Memorial University Political Science Journal*. [on line] Vol 3 (2011) Winter: 72-86. Recuperado de: <http://journals.library.mun.ca/ojs/index.php/MP/article/view/216/176>

Minear, Larry & Weiss, Thomas G. (eds) (2000). *Humanitarian Action: A Transatlantic Agenda for Operations and Research.* Occasional Paper no. 39. Providence, RI: Watson Institute.

Mingorría Martínez, Sara (2016). *The Nadies Weaving Resistance: Oil Palm And Sugarcane Conflicts In The Territory, Communities And Households Of The Q'eqchi', Polochic Valley, Guatemala.* Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Montalba Navarro, René Gastón (2005). *Agroecología como desarrollo agrícola sostenible en contextos indígenas. Un acercamiento crítico a partir de la realidad e historia del pueblo mapuche.* Tesis Doctoral. Córdoba: Universidad

de Córdoba.

- Morgan, Peter (1998). *Capacity and capacity development: some strategies*. Recuperado de: [http://portals.wi.wur.nl/files/docs/SPICAD/14.%20Capacity%20and%20capacity%20development%20some%20strategies%20\(SIDA\).pdf](http://portals.wi.wur.nl/files/docs/SPICAD/14.%20Capacity%20and%20capacity%20development%20some%20strategies%20(SIDA).pdf).
- _____ (2006). *The Concept of Capacity. Study on capacity, change and performance*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM).
- Mosquera, M^a Teresa (2002). *La articulación de saberes populares y bio-médicos entre las comadronas de Rabinal, Baja Verapaz, Guatemala*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Mosse, David (2004). Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. *Development and Change*, 35(4): 639-671. <http://www.iheal.univ-paris3.fr/sites/www.iheal.univ-paris3.fr/files/Mosse2004%20good%20policy%20is%20un%20implementable.pdf>
- _____ (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London and Ann Arbor, MI: Pluto Press.
- _____ (2006). Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities. *Journal of the Royal Anthropological Institute (N.S.)* 12: 935-956.
- Mosse, David & Lewis, David, eds. (2005). *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*. London: Pluto Press.
- _____ (2006). Theoretical Approaches to Brokerage and Translation in Development. In: Mosse, David and Lewis, David (Edts.) *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, pp. 1-26.
- Munk, Nina (2013). *The Idealist: Jeffrey Sachs and the Quest to End Poverty*. New York, Toronto: Knopf Doubleday
- Muñiz, Mirtha & Gasper, Des (2009). *Looking for long-run development effectiveness: An autonomy-centred framework for project evaluation*. Maastricht: Maastricht University.
- Muñoz Justicia, Juan (2005). *Análisis cualitativo de datos textuales con ATLAS.ti 5*. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de: http://www.unizar.es/abarrasa/tea/200910_25906/a9c_.pdf
- Myrdal, Gunnard (1957) *Economic Theory and Under-developed Regions*, London: Duckworth [ed. cast.: (1964), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*,

México DF: FCE.

Naciones Unidas (2015) *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Ginebra: UNISDR.

Narayan, Deepa, Patel, Raj, Schafft, Kay, Rademacher, Anne & Koch-Schulte, Sarah (2000). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* Washington DC: Oxford University Press for the World Bank.

Narayan, Deepa, Chambers, Robert, Shah, Meera K. and Petesch, Patti (2000b) *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Washington DC: Oxford University Press for the World Bank.

Narros Lluch, Andrés Nicolás (2015). *La "comedia" del desarrollo internacional en la isla de Camiguin (Filipinas): historias etnográficas sobre impacto y sostenibilidad*. Tesis Doctoral. Madrid: UNED.

Nielfa, German y Lascorz, Aurelio (1999). La Cruz Roja como intermediaria entre las consecuencias del huracán Mitch y la solidaridad española. En Adolfo Meléndez, Yubero Jiménez, Santiago y Lascorz, Aurelio (eds.) *Ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, pp. 149-159.

Noaanews.noaa.gov. (2016). *NOAA News Online (Story 686)*. [online] Recuperado de: <http://www.noaanews.noaa.gov/stories/s686.htm> [Último acceso el 24 Oct. 2016].

North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nsdevelopment.wikispaces.net. (2016). *National Society development - home*. [online] Recuperado de: <http://www.nsdevelopment.wikispaces.net/>.

Nussbaum, Martha C. (1988). Nature, functioning and capability: Aristotle on political distribution. *Oxford Studies in Ancient Philosophy* 6 (Supplementary volume): 145-184.

_____ (2000). *Women and human development: The capability approach*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

_____ (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics* 9: 33-59.

OCDE/DAC (2006). *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*. Paris: OCDE/DAC.

Oliver-Smith, Anthony (1996). Anthropological Research on Hazards and Disasters, *Annual Review of Anthropology*. 25: 303-28.

Oliver de Sardan, Jean-Pierre (2005). *Anthropology and Development: Understanding*

Contemporary Social Change. London & New York: Zed Books.

Organización Mundial de la Salud - OMS (1998). *Health Promotion Glossary*. Geneva: OMS. Recuperado de <http://www.who.int/healthpromotion/about/HPR%20Glossary%201998.pdf>

Ortner, Sherry (1984). Theory in Anthropology since the sixties. *Comparative studies in Society and History*, 26 (1): 126-166.

Pearce, Jenny (comp.) (2002). *Desarrollo, ONG y Sociedad Civil*. Barcelona: Intermón-Oxfam.

Pender, John (2001). From 'structural adjustment' to 'comprehensive development framework': conditionality transformed? *Third World Quarterly*, 22 (3): 397-411.

Pérez-Aranda, Leonardo (2015). Vida y muerte de la ayuda al desarrollo en España. El País, 9 de abril de 2015. <http://blogs.elpais.com/3500-millones/2015/04/vida-y-muerte-de-la-ayuda-al-desarrollo-en-espana.html>

Pérez Galán, Beatriz (2012). *Antropología y desarrollo. Discursos, prácticas y actores*. Madrid: IUDC-UCM, Los Libros de la Catarata.

Perroux, Francis (1964). *L'Economie au XX siecle*. Paris: PUF.

Picas, Jordi (2001). *El Papel de las Organizaciones No Gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Pico de Coaña de Valicourt, Yago y Casaús Arzú, Marta Elena (2015). *Guatemala: Consecuencias del asalto de la Embajada de España en Guatemala (1980)*. Documento de Trabajo nº 34. Agosto de 2015. Madrid: IUDC-UCM.

Pigg, Stacy Leigh (1992). Inventing Social Categories through Place: Social Representations and Development in Nepal. *Comparative Studies in Society and History* 34(3): 491-513.

Polanyi, Karl (1944 [1989]). *La Gran Transformación*. Madrid: La Piqueta.

Prats, Joan (2012). Instituciones y organizaciones: desarrollo organizacional y desarrollo institucional. *Revista Gobernanza* núm. 15. Recuperado de <http://www.aigob.org/instituciones-y-organizaciones-desarrollo-organizacional-y-desarrollo-institucional/>

Prebisch, Raúl (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL. Recuperado de: http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf

_____ (1950). Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso

- de desarrollo económico. *Estudio económico de América Latina*, N.12/164/Rev.1: 3-89.
- Prensa Libre. (2008). *Inundaciones causan daños en el 2008*. 24/10/2008 [online]. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/inundaciones-causan-daos-en-el-2008> [Último acceso el 25 Oct. 2016].
- PNUD (1998) *Capacity Assessment and Development: In a Systems and Strategic Management Context*. Recuperado de: http://www.ecoisonline.org/file.php/6/Lesson_2_Readings/Capacity%20Assesment%20&%20Development.pdf
- _____ (2005). *Indicadores municipales sobre desarrollo humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Salvador "Informe 262"*. San Salvador: PNUD.
- _____ (2008). *Nota de Práctica del PNUD: Desarrollo de Capacidades*. Recuperado de: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/SP_Nota%20de%20Practica_Desarrollo%20de%20Capacidades.pdf
- PNUD, DTIE & ETB (2006). *Ways to Increase the Effectiveness of Capacity Building for Sustainable Development*. Recuperado de: <https://www.unpei.org/sites/default/files/PDF/institutioncapacity/Ways-to-increase-effectiveness-SD.pdf>
- PNUMA (2006). *Ways to Increase the Effectiveness of Capacity Building for Sustainable Development*. IAIA Conference. Stavenger, Noruega, Ginebra, Suiza: PNUMA.
- Poblete Tapia, Daniel Humberto (2010). *Movimientos y organizaciones políticas y sociales del pueblo aymara: el caso de Arica- Parinacota y Tarapacá, Chile*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Pronyk, Paul (2012). Errors in a paper on the Millennium Villages project. The lancet . [on line] Vol 379 May 26, 2012. Recuperado de: [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(12\)60824-1.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(12)60824-1.pdf) [Último acceso el 24 Oct. 2016].
- Public Anthropology (2015) *Tufts University* [on line] Recuperado de: <http://ase.tufts.edu/anthropology/undergraduate/public.htm>
- Pulido, Montserrat (2014). *Otros colonialismos: la cooperación al desarrollo en programas y-o proyectos de salud: medicinas en cuestión y medicinas en promoción en un contexto amazónico ecuatoriano*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- República de Honduras (2001). *Estrategia para la Reducción de Pobreza. Un Compromiso para Todos*. Tegucigalpa, HN: Gobierno de la Republica.
- Rist, Gilbert (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Libros de

la Catarata.

Robeyns, Ingrid (2003). Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities. *Feminist Economics*, 9 (2-3): 61–92. Doi:10.1080/1354570022000078024.

Roca Martínez, Beltrán (2011). *La solidaridad organizada: profesionalización y burocracia en las ONGD en Andalucía*. Tesis Doctoral. Sevilla: Universidad de Sevilla.

_____ (2006). Entre la competencia y la cooperación: la construcción de redes entre las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en Andalucía. *REDES-Revista hispana para el análisis de redes sociales* Vol.11, #8, Diciembre. Recuperado de: http://revista-redes.rediris.es/html-vol11/Vol11_8.htm.

Rodríguez Blanco, M^a Eugenia (2002). *ONG indigenistas en Brasil y antropología implicada: ¿un modelo de mediación para el etnodesarrollo?*. Tesis Doctoral. Almería: Universidad de Almería.

Rodríguez Carmona, Antonio (2004), Development NGOs, local learning, and social capital: the experience of CARE Bolivia in Villa Serrano, *Development in Practice*, Volumen 14, Nº 3: 354-365 (12).

_____ (2002). *Las ONG como agente de desarrollo: la cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social. Un estudio de caso: la experiencia del proyecto PN-23 de CARE Bolivia en Villa Serrano*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Rojas, María Cristina (1994). *A Political Economy of Violence*. Ph.D. Diss. Department of Political Science. Cambridge: Harvard University Press.

Sachs, Jeffrey (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: The Penguin Press.

_____ (2012) Errors in a paper on the Millennium Villages project. *The Lancet*, [online] 18 de mayo de 2012. Recuperado de: [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(12\)60824-1.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(12)60824-1.pdf)

Sachs, Wolfgang (ed.) (1996) [1992]. *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Lima: PRATEC.

Sanahuja, José Antonio (2007). ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En Mesa, Manuela (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Madrid: CEIPAZ, pp. 71-101.

Sánchez Padilla, Raquel (2013). *Etnografía de cooperantes. Relatos y experiencias de vida de expatriados*. Tesis Doctoral. Valencia: Universidad Católica de Valencia

San Vicente Mártir.

Scott, James C. (1990). *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.

_____ (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Scholte, Bob (1999). Toward a Reflexive and Critical Anthropology. In Dell Hymes (ed.), *Reinventing Anthropology*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 430–58.

Seers, Dudley (1963). The Limitations of the Special Case, *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, (May): 77-98.

Sen, Amartya K. (1985a). Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures 1984. *The Journal of Philosophy* 82: 169-221.

_____ (1985b). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.

_____ (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press; New York: Russell Sage Foundation; Cambridge: Harvard University Press.

_____ (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Senghaas, Dieter (ed.) (1975). Overcoming Underdevelopment. *Journal of Peace Research* 4 (special issue).

Senge, Peter (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Currency Doubleday. Existe edición en castellano: Senge, Peter (2005). *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Buenos Aires: Granica.

Sieder, Rachel y Witchell, Jessica (2011). Impulsando las demandas indígenas a través de la ley: reflexiones sobre el proceso de paz en Guatemala. En Pitarch, Pedro y López García, Julián (eds). *Los Derechos Humanos en tierras mayas. Política, representaciones y moralidad*. Madrid: Sociedad Española de Estudios Mayas, pp. 55-82.

Šilar, Mario (2013) "Foreign aid". *¿El final de un debate?*. Instituto Juan de Mariana. Recuperado de: <https://www.juandemariana.org/ijm-actualidad/analisis-diario/foreign-aid-el-final-de-un-debate> [Último acceso el 24 Oct. 2016].

Sorgenfrei, Mia & Wrigley, Rebecca (2005). Building Analytical and Adaptive Capacities for Organisational Effectiveness. Praxis Paper nº 7. London: INTRAC.

Starobin, Paul (2013). Does It Takes a Village? *Foreign Policy [on line]* 24, June. Recuperado de: <http://foreignpolicy.com/2013/06/24/does-it-take-a-village/>

Stavenhagen, Rodolfo (1965). Siete tesis equivocadas sobre América Latina. *CIDOC*

Informa Cuernavaca, Mor. Vol. II Núm. 16.

- Stiglitz, Joseph E. (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington, *Instituciones y Desarrollo*, Nº 1: 48-49.
- Suárez del Toro Rivero, José Manuel (2003). Nuestra responsabilidad con Iraq. *El País*, 24-10-2003
- Sunkel, Osvaldo y Paz (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*
- Sweezy, Paul (1942). *La Teoría del Desarrollo Capitalista: Principios de la Economía Política Marxista*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Swiringa, Joop & Wierdsma, Andre (1992). *La Organización que Aprende*. México: Addison-Wesley Iberoamericana.
- Ticas, María Esther y Rivera Magaña, René (coord.)(2004). *Los conflictos ambientales relacionados con el agua en la Laguna de Olomega*. San Salvador: CHF-PARTNERS in Rural Development-Fundación Nacional para el Desarrollo.
- Toledo, Ana (2009). *Cartografías del desarrollo en la región de Papaloapan (Oaxaca, México)*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Touraine, Allan (2002). ¿Un mundo globalizado? En Garretón, M.A. (coord.) *América Latina: Un espacio cultural en el mundo globalizado. Debates y perspectivas*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Ubels, Jan, Fowler, Alan & Acquaye-Baddoo Naa-Aku (2010). *Capacity Development in Practice*. London & Washington DC: Earthscan. Recuperado de: http://www.snv.org/public/cms/sites/default/files/explore/download/capacity_development_in_practice.pdf
- Un.org. (2016). *Capítulo X | Naciones Unidas*. [online] Recuperado de: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-x/index.html>
- Unceta, Koldo, Martínez Herrero, María José y Zabala, I. (2012). La Crisis de la Cooperación al Desarrollo: Los ODM, la Agenda del Desarrollo y el Papel de la AOD. *Hegoa*, 1 vol; (boletín electrónico de Hegoa; nº31, Abril 2012). Recuperado de: <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/277>
- UNESCO, Ministerio de Educación de Panamá, CE, SICA y CEPREDENAC (2011). *Manual 10 preguntas 10 respuestas sobre Sistemas de Alerta Temprana*. Panamá: UNESCO.
- Van Ufford, Philip Q., Giri Ananta K. & Mosse, David (2003). Interventions in development: towards a new moral understanding of our experiences and an agenda for the future. In Van Ufford, Philip Q. & Giri, Ananta K. *A Moral Critique of Development. In search of global responsibilities*. Routledge: London & New York, pp. 3-40.

- Vargas Hernández, José G. (2013). Análisis crítico sobre el desarrollo institucional. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*. Año 3, n. 1, maio 2013. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5443935.pdf>
- Vallés, Miguel (1992). *Entrevistas cualitativas*. Cuadernos Metodológicos nº 32. Madrid: CIS.
- Velásquez Carrillo (2011). *La Consolidación Oligárquica Neoliberal en El Salvador y los Retos para el Gobierno del FMLN*. Recuperado de: https://www.academia.edu/827980/La_Consolidaci%C3%B3n_Olig%C3%A1rquica_Neoliberal_en_El_Salvador_y_los_Retos_para_el_Gobierno_del_FMLN
- Venkatesan, Soumhya & Yarrow, Thomas (2012). *Differentiating Development*. Oxford: Berghahan Books.
- Viola, Andreu (2000). *Kawwsachun coca, Wañuchum gringos. Colonización, cultivos de coca y sindicalismo campesino en el trópico de Cochabamba (Bolivia)*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- _____ (comp) (2000b). *Antropología del desarrollo. Teoría y estudios etnográficos en América Latina*. Barcelona: Paidós.
- _____ (2001). "¡Viva la coca, mueran los gringos!": movilizaciones campesinas y etnicidad en el Chapare (Bolivia). *Estudis d'antropologia social y cultural* Volumen 6. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Walther, Mario (2009). *Partnering Capacity in White-Collar Public-Private Partnerships*. Tesis Doctoral. University of St. Gallen.
- Walters, Hettie (2007). *Capacity Development, Institutional Change and Theory of Change: What do we mean and where are the linkages*. Universidad de Wageningen. Recuperado de: http://portals.wi.wur.nl/files/docs/successfailuredevelopment/Walters_CapacityDevelopmentConceptPaperFIN.pdf
- Widmark, Charlotta (2006). *To Be Well Seen: The Cultural Economy of the Urban Poor in Bolivia*. *Ibero-Americana, Nordic Journal of Latin American Studies*, Stockholm: Institute of Latin American Studies. 36(2): 133-157.
- Wilkinson-Maposa, Susan & Fowler, Alan (2009). *The poor philanthropist II: New approaches to sustainable development*. Cape Town: University of Cape Town.
- Winchester, Peter (1992). *Power, choice and vulnerability: a case study in Disaster Mismanagement in South India 1977-1988*. London: James & James.
- Wolfenshon, James D (1999). *Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo*. Banco

Mundial. Recuperado de:
http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/IMAGES/CDF_SPAN.PDF

www.guatevoluntaria.org Centro de Voluntariado Guatemalteco. Cruz Roja
Guatemalteca [online] Recuperado de:
<http://www.guatevoluntaria.org/a/19/cruz-roja-guatemalteca>

GLOSARIO

Aprendizaje: proceso por el cual individuos, grupos, organizaciones y grupos de organizaciones crean, transfieren y utilizan el conocimiento para fomentar cambios positivos y conseguir los objetivos que se proponen.

Aprendizaje de las organizaciones: Brown (1998: 62) define aprendizaje como “la capacidad que una organización tiene de acumular conocimiento de sus propias experiencias, diseminando ese conocimiento a los miembros de la organización (y no individualmente a personas o grupos dentro de ella), reflexionando sobre este conocimiento y utilizándolo como la base sobre la cual se programen las actividades, para adaptarse y estar en sintonía con el cambio”. De la misma manera, Brown continúa señalando que, “el aprendizaje es muchos más que la recolección y comparación de datos y la preparación de reportes. Es un proceso de reflexión sobre la experiencia de manera colectiva (y colaborativa), y requiere que actitudes positivas sean inculcadas para el aprendizaje y el desarrollo de habilidades analíticas y cognoscitivas a nivel institucional. Uno podría pensar en términos de la propensión o predisposición a aprender” Dale (1994: 22) define el aprendizaje de la organización como aquel que facilita el aprendizaje de todos sus miembros y se transforma continuamente.

Aprendizaje institucional: El aprendizaje que tiene lugar entre individuos de diferentes organizaciones y grupos, que están trabajando juntos para perseguir un fin común y, en particular, para inducir el cambio institucional (Ver ‘Aprendizaje organizacional.’).

Beneficiarios: son las personas o grupos a los que va dirigido el proyecto, programa o política. Realmente los beneficiarios o destinatarios en muchos proyectos son los protagonistas de su propio desarrollo. Se puede distinguir entre beneficiarios directos e indirectos. Por ejemplo en un proyecto de formación los beneficiarios directos serían los alumnos; los indirectos, todas las personas de la comunidad ya que si los jóvenes están formados, encuentran trabajo, llevan ingresos a casa, no caen en el ciclo de la exclusión, etc.

Cambio organizacional: alteración o variación del carácter o desempeño de una organización. Tales cambios descansan en un continuo que va desde el cambio incremental hasta el cambio fundamental, de gran escala o transformacional..

Capacidad: habilidad de las personas, unidades u organizaciones de desempeñar sus funciones con eficacia y eficiencia y de manera sostenible (UNDP, 1998:4). La capacidad de una organización se puede medir en áreas claves como: el liderazgo estratégico, los recursos humanos y financieros, al igual que la infraestructura, la gestión de programas y procesos, así como relaciones con otras organizaciones (Lusthaus y otros, 1995).

Capacidades adaptativas: capacidades necesarias para el aprendizaje y cambio de una organización, en respuesta a las circunstancias cambiantes.

Capacidades organizacionales: potencial de la organización para su desempeño. Su habilidad para definir y obtener metas efectiva y eficientemente y de forma relevante y sostenible.

Conocimiento tácito: conocimiento que reside en las personas: su experiencia, creencias, valores y deseos que pueden incluso ser, incluso, inconscientes. El conocimiento tácito suele manifestarse en el comportamiento de la gente y en su discurso.

Conocimiento explícito: conocimiento que puede ser escrito y por tanto procesado por medio de sistemas de información, codificado o grabado, archivado y protegido por la organización.

Contraparte: (o socio local) son los socios de las ONGD de los países del Norte, es decir a la hora de identificar, poner en marcha, seguir y evaluar cualquier proyecto o programa, las ONGD del N trabajan teóricamente en términos de paridad, respeto mutuo y cooperación con otras entidades de los países en los que intervienen y con las que comparten misión, visión, fines y con las que coordinan proyectos de desarrollo. La contraparte o socio local, suele ser también una ONGD y representa a los destinatarios y/o beneficiarios de los proyectos.

Cooperación internacional, Cooperación para el desarrollo, Cooperación internacional para el desarrollo: conjunto de estrategias, programas, proyectos y acciones entre países del Norte (o desarrollados) y países del Sur (o en vías de desarrollo) en relación de paridad, respeto mutuo y solidaridad con un objetivo común: el desarrollo integral, humano y sostenible de todas las mujeres y hombres de la tierra o la lucha contra la pobreza, la injusticia, la marginación y la exclusión social.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (CONGDE): federación nacida hace más de 20 años que agrupa a más de 450 organizaciones que trabajan por erradicar la pobreza en el mundo. Su misión es la coordinación e impulso del trabajo conjunto de las organizaciones y entidades miembro que comparten un código de conducta común, así como la prestación de asistencia y apoyo a sus organizaciones y la representación de sus intereses y valores compartidos ante la sociedad, las Administraciones públicas y otras instituciones y entidades externas a la Coordinadora.

Cultura de evaluación: una cultura organizacional que valora la evaluación y busca una solución a sus problemas, probando soluciones y sopesando los resultados y consecuencias de las acciones dentro de un círculo constante de suposición-acción-evidencia-revisión que caracteriza un buen saber y una buena gestión.

Cultura organizacional: patrón de asunciones básicas compartidas que desarrolla una organización y resuelve sus problemas de adaptación externa e integración interna, que ha funcionado suficientemente bien para ser considerado válido y, por tanto, para ser enseñado a sus miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir con relación a esos problemas.

Declaración del Milenio: acuerdo que resultó de la cumbre del Milenio (Nueva York, 2000), en la que se sentaron las bases comunes sobre diversos temas como la erradicación de la pobreza, un mayor desarrollo, la disminución de enfermedades, la reducción de la injusticia, la desigualdad y la protección ambiental, concluyendo en la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Desarrollo de la Capacidad: proceso mediante el cual los individuos, los grupos, las organizaciones o las instituciones mejoran su capacidad para desempeñar sus funciones y para lograr los resultados deseados en el futuro (Morgan, 1997: iii). Se trata de aumentar la habilidad de las instituciones o de los sistemas de investigación agropecuaria para realizar las tareas estipuladas en su mandato, y de hacerlo con eficacia y eficiencia, y de manera sostenible. Específicamente, la meta es que aquéllos puedan realizar funciones clave, solucionar problemas, definir y alcanzar objetivos, al mismo tiempo que puedan entender sus necesidades en materia de desarrollo, dentro de un contexto amplio y de manera sostenible (UNDP, 1998).

Desarrollo Humano (DH): proceso continuo que busca ofrecer oportunidades a la ciudadanía, sin ninguna excepción, para que alcancen unas condiciones de vida dignas, lo cual redundará en beneficio de toda la sociedad. Estas oportunidades tienen que ver con lo que las personas valoran y desean en su vida. El DH es un proceso dirigido a la gente, para la gente y por la gente (PNUD, 1990).

Desarrollo Sostenible: aquél que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para solventar sus propias necesidades (acuñado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el Informe Brundtland, Nuestro Futuro Común).

Eficacia: el grado en que se alcanzan los objetivos establecidos (DANIDA, 1993: 1).

Eficiencia: el grado en que se alcanzan los objetivos establecidos al mínimo costo (DANIDA, 1993: 1).

Enfoque de género: analiza comportamientos y roles específicos de mujeres y hombres, se centra en las relaciones entre mujeres y hombres y las vinculaciones que se establecen entre personas de un mismo sexo. Hacer un proyecto, programa o política con enfoque de género significa analizar estos roles de mujeres y hombres y poner recursos a favor de la equidad de género, es decir de la igualdad de

oportunidades de mujeres y hombres a los recursos del proyecto, programa o política. (Ver Género)

Entrevista a informantes clave: un informante clave es aquel “que sabe”, y que no es necesariamente representativo de una población. Los informantes clave son elegidos por su conocimiento o su punto de vista distintivo. La entrevista a un informante clave es un método que forma parte de las técnicas de entrevistas focalizadas y se rige por la necesidad de identificar un amplio rango de diferentes puntos de vista.

Estrategia de Lucha contra la Pobreza: documentos elaborados por los países pobres, en los que se fijan políticas dirigidas a reducir la pobreza, y en cuya preparación participan también organizaciones de la sociedad civil.

Evaluación conjunta: evaluación realizada por dos o más partes para obtener un objetivo común. Hay varios grados de “conjunción” según la extensión en la que cooperan los socios en el proceso de evaluación, emergen sus fuentes de evaluación y combinan sus informes de evaluación. La evaluación conjunta puede ayudar a solventar problemas de atribución en el asesoramiento de la efectividad de programas y estrategias, la complementariedad de los esfuerzos realizados por las diferentes partes, la calidad de la ayuda de coordinación, etc.

Evaluación participativa: proceso de autoasesoramiento, producción colectiva de conocimiento y acción cooperativa por la cual los interesados en el proceso de desarrollo participan substancialmente en la identificación de los temas de evaluación, la formulación de preguntas de evaluación, el diseño de la evaluación, la recolección y el análisis de los datos y las acciones llevadas a cabo como resultado de sus descubrimientos.

Evaluación de programas: recopilación sistemática de información acerca de las actividades, las características y los resultados de los programas para evaluarlos, mejorar su eficacia o adoptar decisiones acerca de la programación futura, o ambos. (Patton, 1997: 23).

Facilitación de los procesos de cambio institucional: apoyo brindado a un proceso de cambio por medio de un agente externo o interno. Los aspectos claves de la facilitación incluyen el estimular, motivar, liderar y apoyar técnica o políticamente, los procesos institucionales relacionados con una o más de las fases del cambio institucional.

Género: papeles sociales construidos y asignados para la mujer y el hombre, según su sexo y que dependen de un particular contexto socioeconómico, político y cultural y están afectados por otros factores como la edad, la clase, la raza, y la etnia. Se diferencia del sexo porque éste es una constitución biológica: con él se nace, en

cambio el género se hace: mujeres y hombres en base a procesos de aprendizaje adoptan su pensar y actuar, sus comportamientos cambian de una cultura a otra, de una generación a otra y a lo largo de la historia.

Indicador/es: es la información que ayuda a medir o indicar el grado de éxito de un proyecto, programa o política. Deben ser objetivamente verificables, y deben partir de un conocimiento de la situación previa a la intervención.

Índice de Desarrollo Humano (IDH): nace en 1990 y mide tres elementos que se consideran fundamentales para que las personas tengan mejores oportunidades en su vida (desarrollo humano): salud, educación e ingreso per cápita. Con el paso del tiempo se han ido creando otros índices complementarios, como el Índice de Pobreza Humana, el de Desarrollo Relativo de Género, etc.

Informe sobre Desarrollo Humano (IDH): es un informe que se publica cada año desde 1990 y que tiene como propósito evaluar la situación del desarrollo Organización no gubernamental para el desarrollo, ONG para el desarrollo (ONGD): son entidades de la sociedad civil que sea cual sea su forma jurídica (asociación, fundación, federación) trabajan por el desarrollo humano de los más desfavorecidos.

Institución: se refiere a un conjunto socialmente mantenido y sancionado de prácticas, normas, comportamientos, valores o relaciones que perduran a lo largo del tiempo para sustentar objetivos valorados por la colectividad (ej. las leyes o las normas de una organización). Las instituciones tienen reglas formales e informales y mecanismos de control del comportamiento de los individuos y las organizaciones en la sociedad.

Interesados en la evaluación: quienes tienen algún interés particular en conocer sus resultados: financiadores, profesionales que participan en la evaluación, administradores y dirigentes, clientes del plan, programa o proyecto que se evalúa y participantes en cada una de las fases del programa.

Intervención de desarrollo: conjunto de actividades planeado y coordinado (ej. un programa o proyecto) que se propone alcanzar objetivos específicos de desarrollo a nivel de individuos, organizaciones o instituciones.

Lecciones a aprender: el aprendizaje de experiencias concretas que puede ser aplicable a situaciones generales y que incrementan el conocimiento y la capacidad operativa de una organización para responder a situaciones futuras.

Metas: es la concreción de un Objetivo en el espacio y en el tiempo.

Metas organizacionales: declaraciones que describen la dirección externa del éxito, los logros finales o las mejoras deseadas en el desempeño institucional.

Objetivos de desarrollo del milenio (ODM): son 8 objetivos con sus metas e indicadores que 189 países desarrollados y en vías de desarrollo, en septiembre del año 2000 se comprometieron a lograr entre los años 2000 y 2015. Representan la agenda internacional del desarrollo.

- ODM1 erradicar la extrema pobreza y el hambre;
- ODM2 lograr la universalización de la educación primaria;
- ODM3 promover la igualdad entre hombres y mujeres;
- ODM4 reducir la mortalidad infantil;
- ODM5 mejorar la atención sanitaria a las mujeres embarazadas;
- ODM6 combatir el sida, la malaria y la tuberculosis;
- ODM7 propiciar el desarrollo sostenible; y
- ODM8 establecer una asociación global para el desarrollo.

Organización: se aplica a las estructuras formales con funciones, responsabilidades y objetivos definidos (Morgan y Qualman, 1996:1). Uphoff (1986) distingue entre organizaciones que no son instituciones (ej. una empresa de agrónomos recién establecida), instituciones que no son organizaciones (la ley o el matrimonio) y organizaciones que también son instituciones (el Banco Central de algún país). Son entidades compuestas por personas que actúan colectivamente buscando objetivos compartidos. Las organizaciones y las personas persiguen sus intereses dentro de una estructura institucional definida por reglas formales (constituciones, leyes, regulaciones, contratos) y reglas informales (principios éticos, confianzas, preceptos religiosos y otros códigos de conducta implícitos). Podemos distinguir entre organizaciones que no son instituciones (ej. una empresa), instituciones que no son organizaciones (la ley) y organizaciones que también son instituciones (La Cruz Roja). En este sentido, se puede decir que se “institucionaliza” una organización al adquirir legitimidad y al haber respondido a las necesidades y expectativas de sus principales clientes. De esta manera, una organización que también sea una institución tendrá más probabilidades de lograr la sostenibilidad.

Organización que aprende: la organización gestionada con la meta de potenciar el crecimiento continuo y las buenas prácticas; identificando oportunidades, gestionando el riesgo, potenciando sus competencias en la asistencia y la protección humanitaria.

Países del Norte y del Sur: La palabra Sur hace referencia a los países empobrecidos o subdesarrollados. El Norte engloba a los enriquecidos o desarrollados. Estos conceptos nacieron cuando se constató que, curiosamente, la mayoría de los países ricos se ubican en el hemisferio norte, mientras que los pobres se sitúan en el sur. Han sido acuñados para ayudarnos a designar una realidad muy compleja, difícil de encorsetar en categorías simples. Por ejemplo, el Sur abarca más de 160 países muy distintos entre sí, lo que dificulta asignarles un perfil común. Por otro lado, se ha constatado

que hay un Sur creciente en el Norte, y viceversa. En conclusión, son conceptos útiles a efectos didácticos, pero no deben tomarse como referencias absolutas.

Países en vías de desarrollo (PVD): son los países con una renta per cápita inferior a 755 dólares al año.

Planificación estratégica: Es el proceso mediante el cual una organización decide su orientación futura y desarrolla la estructura necesaria para lograrla. En este proceso, la organización adquiere recursos y métodos para alcanzar los resultados deseados. El concepto de estrategia se basa en la selección de una alternativa entre varias opciones posibles que le permita a la organización llegar a ese ideal lejano o meta (Collion, 1994).

Proceso de cambio institucional: Según Mohrman et al. (1989), el proceso de cambio institucional incluye transformaciones en el carácter de la organización y su desempeño. El carácter se refiere al diseño de la organización (estrategias, estructuras, configuraciones de tecnología, sistemas de recursos humanos) y a los procesos de la organización en términos del comportamiento y de las relaciones interpersonales y flujo de información (comunicaciones, toma de decisiones, participación, colaboración, etc.). El desempeño se refiere a las dimensiones relacionadas con la efectividad, eficiencia, sostenibilidad y relevancia de la organización, dimensiones que están afectadas por cambios en el diseño y los procesos de la organización.

Programa: conjunto de actividades y/o proyectos que están organizados entre sí para lograr un objetivo dentro de un espacio de tiempo y con un presupuesto determinado. Es como un proyecto pero con objetivos más amplios, y por tanto el periodo de tiempo, así como el presupuesto suele ser mayor al de un proyecto.

Proyecto: conjunto de actividades que están organizadas entre sí para lograr un objetivo dentro de un espacio de tiempo y con un presupuesto determinado. En los proyectos de desarrollo, se desarrollan en comunidades del Sur, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes (por ejemplo, la construcción y puesta en marcha de un sistema de agua y saneamiento, la formación y educación, el apoyo a la producción o a la comercialización, etc.). Los proyectos están diseñados y ejecutados por las comunidades beneficiarias, de acuerdo con sus prioridades y su entorno social y cultural.

Socio Local: (ver contraparte)

Relevancia: importancia y utilidad práctica; correspondencia entre los objetivos y las actividades de una organización y las necesidades y los intereses de sus principales interesados.

Teoría de acción: Patton (1997: Capítulo 10) define la teoría de acción como una cadena o jerarquía de objetivos que describe la teoría (implícita o explícita) y los supuestos importantes que orientan las actividades de un proyecto o programa. Por lo general, la teoría de acción *implícita* de un programa es mucho más rica que el diseño formal y en muchos casos, es muy diferente del mismo, que aparece en los planes o informes oficiales. Por eso, en la evaluación de muchos programas, la tarea inicial de los que realizan la evaluación es elaborar explícitamente la teoría de acción. El llamado “marco lógico” es un tipo de teoría de acción cuyo uso se está generalizando entre los actores del desarrollo.

Triangulación: uso de más de una fuente de datos, métodos, tipo de investigación, investigador o teoría, para arribar y confirmar los hallazgos de la investigación. Es una estrategia de investigación que respalda un resultado, mostrando qué observaciones independientes del fenómeno bajo estudio están de acuerdo entre sí, o por lo menos no se contradicen.

Unidad de análisis: conjunto de unidades elementales que constituyen la población y las unidades seleccionadas para medir o el conjunto de unidades elementales para las cuales las mediciones se generalizan. En una evaluación del desarrollo de la capacidad organizacional, la unidad de análisis debe corresponder a los individuos, grupo, equipo de proyecto, departamento, red, contraparte u otras unidades organizativas.

Uso directo de los resultados de la evaluación: utilización instrumental de los resultados de la evaluación por los “tomadores de decisiones” como fundamentos para las decisiones. El uso directo se produce cuando la información o los descubrimientos son aplicados directamente para cambiar una acción o modificar una decisión.

Uso indirecto de los resultados de la evaluación: utilización conceptual de los resultados en la toma de decisiones. Se refiere a un proceso intelectual y gradual a través de la cual el gestor capta una más adecuada apreciación de los problemas localizados por la política o el programa.

Uso simbólico de los resultados de la evaluación: se refiere a las situaciones en las que los resultados de la evaluación son aceptados sobre el papel o en los pronunciamientos públicos, pero no van más allá. Muchas evaluaciones son simbólicas en tanto que son conducidas de forma simple para complacer a los directivos o para presentar una imagen de “modernidad”.

ANEXOS

Anexo 1: Proyecto de Investigación: La Cruz Roja como “Organización Que Aprende” PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: LA CRUZ ROJA COMO “ORGANIZACIÓN QUE APRENDE”

Olga Mancha Cáceres, UAM.

Director de la Tesis: Juan Carlos Gimeno Martín, UAM.

Introducción

Este documento constituye la versión preliminar del proyecto de trabajo que se quiere llevar a cabo de forma conjunta con la Cruz Roja Española. En ese sentido, y como parte del proceso de creación conjunta de conocimiento que se busca, lo presentamos a la institución para ser discutido en próximas reuniones.

Objetivos, justificación y propósitos

El objetivo general del trabajo es contribuir a conocer la forma en que las grandes instituciones de ayuda y desarrollo incorporan los retos de la Cooperación Internacional. Más concretamente, se quiere conocer cómo las instituciones “aprenden” de su propia intervención en casos de desastres, en varios sentidos: organizativos, en los programas y proyectos de desarrollo, en los propósitos institucionales o en su respuesta a las demandas de transparencia, por citar algunos de los más evidentes.

La Cruz Roja es la institución idónea para llevar a cabo una investigación de esta naturaleza, por su papel histórico fundamental en la superación de las situaciones de desigualdad en las que viven muchas poblaciones del mundo, así como por su perfil particular y marcadamente propio en el universo de las organizaciones españolas que trabajan para el desarrollo de los Países del Sur, debido al carácter y envergadura de los proyectos que diseña y pone en marcha.

El rol fundamental que cumple la Cruz Roja Española en el campo de la ayuda humanitaria y el desarrollo, por un lado, y las aportaciones teórico-prácticas desde muchas de las disciplinas de las Ciencias Sociales (geografía, sociología, antropología, etc.), hacen que exista una complementariedad entre la organización y la ciencia que es interesante explorar. En este sentido, la colaboración planteada puede generar, sin lugar a dudas, muchos frutos.

La necesidad de conocer nuevas cuestiones que afectan a las organizaciones del tercer sector debe ser situada en el contexto de cambio del paradigma de la intervención:

- Por un lado, el incremento de la consideración, por parte de las organizaciones, de la participación de la gente, superando su rol tradicional de mera receptora del desarrollo, materializado únicamente como implementación de proyectos. Consideran la necesidad de incorporar en sus principios, modos de trabajo y actuaciones concretas el aprendizaje de sus éxitos y fracasos, como forma de

mejorar la calidad de sus actuaciones y conseguir los objetivos de lucha contra la pobreza que se proponen.

- Por otro, un incremento del interés social por conocer a las organizaciones que hacen intervención en pro del desarrollo del Sur, que motiva a que estas estén progresivamente incorporando, en sus principios de actuación, las cuestiones de *calidad de la asistencia y rendición de cuentas*. Estos “nuevos principios humanitarios” reflejan un interés creciente por la efectividad y el impacto de la ayuda, basado en la idea de las “*organizaciones que aprenden*” (learning organizations).
- Por último, y relacionado con lo anterior, la percepción por parte de las organizaciones de la necesidad de difundir los resultados de sus programas y proyectos al conjunto de la sociedad, como otra de las formas con las que cumplen con sus objetivos de transparencia y funcionalidad.

Por estas cuestiones, las organizaciones vienen interesándose, en los últimos años, por las maneras de implementar el desarrollo de la capacidad, ya que propicia que quienes participan en acciones de desarrollo, puedan diagnosticar necesidades al respecto, elaborar estrategias eficaces y mejorar programas existentes o futuros. Para definirla de forma breve, la capacidad de una organización es su potencial de desempeño: su posibilidad de aprovechar eficazmente sus aptitudes y sus recursos para la conquista de sus metas y la satisfacción de las expectativas de los interesados directos. Por tanto, el propósito del desarrollo de la capacidad es mejorar el desempeño de la organización, acrecentando su potencial en lo atinente a sus recursos y gestión.

Sin embargo, las organizaciones se plantean muchas interrogantes acerca de en qué medida la autoevaluación puede contribuir a los procesos de aprendizaje, a la mejora del desempeño y al aumento de la capacidad dentro de las mismas, que necesitan ser conocidos y documentados.

Algunas de estas preguntas se refieren a las capacidades fundamentales que es preciso fomentar en la institución; la manera en la que los equipos y funcionarios ejecutivos pueden fomentar el desarrollo de la capacidad; los modelos de evaluación a aplicar a las acciones dirigidas al desarrollo de la capacidad; o la forma de utilizar la evaluación para fortalecer la capacidad y mejorar el desempeño de la institución.

En concreto, en el contexto de Cruz Roja Española, interesa conocer, conjuntamente con la institución, la forma en la que ha reincorporado lo aprendido a partir de la puesta en marcha de los proyectos de desarrollo del Plan Especial Mitch. El Mitch ha sido una oportunidad para la Cruz Roja Española en varios sentidos: para fortalecer a las sociedades nacionales de los países afectados, que han asumido nuevas responsabilidades; para la cooperación y ejecución conjunta de proyectos, así como para la transmisión de experiencias y conocimientos entre la Cruz Roja Española y las sociedades nacionales; también para la forma de aproximarse a los desastres y plantear las bases de un desarrollo autosustentado, etc. Es interesante ver en qué

medida dicho aprendizaje revierte en la propia institución y en los mecanismos con los que hace operativos sus mandatos institucionales, sobre todo el de *'combatir las causas que provocan la vulnerabilidad'*.

El resultado del trabajo adoptará la forma de Tesis Doctoral. Olga Mancha Cáceres es, en este momento, Personal Investigador en Formación del Departamento de Antropología Social y P.F.E. de la Universidad Autónoma, con una Beca de Investigación Predoctoral de la Comunidad Autónoma de Madrid hasta finales de 2005.

El trabajo tiene varios propósitos:

En primer lugar, dar respuesta a un interés de tipo social. La sociedad española tiende a comprometerse cada vez más con las poblaciones del Sur a través de las organizaciones de ayuda y desarrollo y demanda información acerca del funcionamiento de las organizaciones del tercer sector en las que confía. La Cruz Roja es una de las mejor valoradas por la sociedad, en un sentido amplio. El carácter público de la beca de investigación que disfruta la solicitante compromete a la investigadora a que su trabajo responda a estos intereses sociales.

En segundo lugar, contribuir a que la Cruz Roja pueda conocer y tener acceso a una serie de resultados de investigación. De forma general, en la medida de que pueda servir para mejorar su trabajo en pro del desarrollo de los países del Sur, y en una más concreta, para optimizar los mecanismos por medio de los que la organización aprende.

En tercer lugar, y siguiendo la propuesta de Lewis (2000), pretendemos contribuir a la investigación antropológica sobre el tercer sector en tres sentidos:

- Descubrir, poniendo de manifiesto componentes de las organizaciones del tercer sector que actualmente reciben poca atención, en este caso su capacidad de aprender y enseñar.
- Ampliar. La mayor parte de la literatura existente consiste en investigaciones sobre organizaciones del Norte, de Gran Bretaña y Estados Unidos. Existen pocos estudios sobre organizaciones españolas.
- Profundizar en una perspectiva antropológica acerca de las organizaciones del tercer sector y sus contextos.

El compromiso de devolución de los resultados a la Cruz Roja guía el propio proceso investigador.

Queremos resaltar que se trata de un trabajo que pretende ser el fruto de la coparticipación entre la Cruz Roja y la Universidad a través de la investigadora, vinculando de esta forma el mundo de la academia y el de la práctica, que da como resultado la producción de un saber que trasciende lo meramente académico, al ser un

conocimiento sensible y cercano a las realidades sociales, económicas y culturales que nos rodean y nos comprometen.

Actividades y resultados previstos

Las actividades que se prevén realizar para la consecución del proyecto son de diverso tipo y van dirigidas a que la institución pueda identificar y conocer todos aquellos procesos claves para sí misma y que, quizá, por falta de tiempo o de personal que pueda dedicarse en exclusiva a dicha tarea, no están siendo analizados. Para ello se prevén las siguientes actividades y resultados:

- Entrevistas al personal de Cruz Roja que forma parte del Dpto. de Cooperación Internacional.
- El análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades que se presentan a Cruz Roja Española con relación al aprendizaje institucional. Como resultado de este análisis se pretende documentar toda una serie de prácticas relacionadas con la capacidad de aprender de la institución y la forma de potenciarlas, lo que requerirá de un trabajo de creación de conocimiento de tipo conceptual y metodológico, así como la formulación de un conjunto de indicadores que puedan ser aplicados de forma práctica.
- Realización de informes temáticos y documentos de análisis sobre las claves y oportunidades que se le presentan a Cruz Roja, así como la identificación de los mecanismos por medio de los cuales incorpora, en sus modos de trabajo y proyectos, lo que aprende de su propia práctica en el desarrollo.
- Presentación de sugerencias y propuestas prácticas de actuación por parte de la investigadora con relación a los temas estudiados.
- El documento final en forma de Tesis Doctoral, resultado material de este proceso de creación conjunta de un conocimiento útil, para la sociedad en general y para la Cruz Roja Española y la investigadora, en particular.

Calendario de trabajo

El calendario de trabajo previsto es el siguiente:

De marzo a septiembre de 2004: trabajo de campo en la sede de la institución. Se establecería un calendario de visitas para conocer al equipo de trabajo de la Unidad de Centroamérica, realizar entrevistas, consultar la documentación relativa a los proyectos de desarrollo del Plan Especial Mitch, etc.

Los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2004 estarían dedicados a la

visitas in situ a los proyectos del Plan Especial Mitch en Centroamérica, para completar el conocimiento de la institución y del trabajo que lleva a cabo y tomar contacto directo con el trabajo en el terreno.

Apoyo requerido a la institución

Para la realización de este proyecto se requiere de un contacto directo con la Cruz Roja que permita a la investigadora conocer a la institución, establecer relaciones con el personal de Cruz Roja, poder comunicarse con los diferentes departamentos, en suma, la posibilidad de poder acceder a la sede de la oficina Central con cierta periodicidad.

Al mismo tiempo sería necesario acceder a la documentación sobre los proyectos de desarrollo del Plan Especial Mitch en Centroamérica, con especial interés en aquellos que posibiliten la creación del conocimiento que se busca.

Por último, con objeto de poder llevar a cabo de forma más efectiva el trabajo de campo en Centroamérica, se solicita un cierto respaldo institucional en forma de apoyo de tipo logístico (contactos, direcciones en los países del Plan, etc.) que pudiese facilitarlos. La investigadora dispone de 12 semanas financiadas por su beca para estancias en el campo.

Aportaciones que ofrece la investigadora

Como ya se ha dicho, la investigadora es miembro del Dpto. de Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español de la Universidad Autónoma de Madrid, como Personal Investigador en Formación con una Beca Predoctoral de la Comunidad de Madrid, con lo que el proyecto sería llevado a cabo en dicho marco académico, que pone a disposición de la Cruz Roja.

Al mismo tiempo, también se ofrece asesoramiento en diversas temáticas, como por ejemplo gestión de políticas de desarrollo, fortalecimiento institucional, cambio organizacional, enfoques sobre el desarrollo de la capacidad, manejo de la diversidad cultural, así como en instrumentos metodológicos y otro tipo de recursos, como material bibliográfico y documental, por mencionar algunos.

Por último, queremos destacar la utilidad social que tiene un trabajo de este tipo, al ser realizado desde la observación externa, la imparcialidad y la objetividad científica.

Olga I. Mancha Cáceres
Madrid, Febrero de 2004

Anexo 2: Listado de personas informantes clave e informantes generales

OFICINA CENTRAL DE CRE

Pedro García Dévora, Responsable Unidad Centroamérica y Caribe (Antes Unidad Mitch)

Nieves Morales Prieto, Técnica Proyectos Mitch Guatemala, Nicaragua,

Santiago López Rodríguez, Técnica Proyectos Mitch Honduras

Ferrán Cobertera Hidalgo Equipo Unidad Técnico Proyectos El Salvador

Jesús Martín Gago, Apoyo Control financiero

Juan Eloy Leo Rubio, Control financiero

Juan A. Garvi Ruiz, Administrativo Unidad

Santiago Rey Camarés, Ex Delegado-País Nicaragua

Alfonso Calzadilla, Coordinador Construcción Mitch

Tomás Mata, ex Delegado construcción El Salvador

GUATEMALA

Oficina Central de CRG y delegación de CRE, Ciudad de Guatemala

Joaquín Tahoico, Oficina de Planificación y Proyectos

Walter Hernandez Schaeffer, Director CRG

Juan Pablo Fernández Eusebio, Delegado Jefe País CRE

Carmen Páez González, Delegada Apoyo Institucional

Petrona Hernández Ruiz, Administradora delegación CRE

Concha Herreros Prados, Delegada de Proyectos Quetzaltenango

Oficina territorial CRG, Puerto Barrios

Don Víctor, Presidente delegación CRG Puerto Barrios

Lis, Promotora Proyecto VIH-SIDA Puerto Barrios

María Eugenia, Promotora Proyecto VIH-SIDA Puerto Barrios

Carlos, Promotor Proyecto VIH-SIDA Puerto Barrios

Roberto, Promotor Proyecto Postcosecha Puerto Barrios

Doña Bertila, Beneficiaria Proyecto Jimeritos

Manuel, Promotor maya

Edgar Danilo Lázaro Pineda, Vicepresidente CRJG

Jorge, motorista

Voluntarios y Voluntarias de la Filial

HONDURAS

Tegucigalpa

Doña Meneca de Mencía, Presidenta CRH

María Elisa Alvarado, Directora CRH

Victoria Aráuz, Coordinadora proyecto MONC Ciudad España

María Elena Rodríguez Rodríguez, Coordinadora Equipo social CE

Javier Conde Langa, Delegado Educación Social y Desarrollo Comunitario

María José Valero Sánchez, Delegada Educación Formal y Desarrollo Comunitario

Ramón Vázquez Rodríguez, Delegado Jefe País CRE;

Christian Zamora, Director Nacional de Juventud CRH

Marco Antonio Ramos, Director Plan Ciudad España

Marcia García, Responsable de Desarrollo organizativo, CRH

Mario, Promotor

Lucy, Promotora Salud CE

Aris Mairena, Ingeniero Supervisor Obras CE

Eduardo Solórzano, Coordinador infraestructuras CE

Lourdes Ardón, Responsable de Operaciones, Oficina de Planificación y Administración de Desastres, CRH

Marta Izaguirre,

Ciudad España

Ana Lucía (Comité de Educación)

Salvador (Presidente del Patronato de Ciudad España)

David Matamoros (Junta de Operación y Mantenimiento)

Nubia Auristela Laine (Junta de Operación y Mantenimiento y voluntaria de Salud)

Silvia (Comité de Salud Comunitaria)

Natalia (Comité de Salud Comunitaria)

Ana (Beneficiaria)

NICARAGUA

Doña Esperanza Bermúdez de Morales, Presidenta de CRN

María Alcázar Castilla, Delegada Plan País CRE.

Diana Sandoval, Asistente Administradora y Secretaria

M^a Elena Caldera de Arana, Directora de Promoción y Recaudación de Fondos

Dulce María Moncada, Recaudación de Fondos

María del Socorro, Directora de Planificación de CRN

Equipo de Chinandega

Guillermo, Coordinador Proyectos PRODE

Mauricio Alberto Galo, Coordinador Proyecto Salud comunitaria

Carolina Pacheco, Coordinadora Proyecto Educación

Doña Leticia, beneficiaria de La Virgen

Consejo comunitario de El Viejo

Consejo comunitario de El Bosque

Marcia Sánchez - Unidad de Proyectos

Doña Lupe de Quadra, Departamento de Salud

Hilda, Departamento de Salud

EL SALVADOR

Javier Manteiga Castro, Delegado Jefe País;

David Martín Escudero, Delegado Desarrollo

María Alejandra Torres Santos, Coordinadora infraestructuras y seguimiento

Roberto Cea, Administrador delegación CRE

Oswaldo Nolasco Guerra Coordinador Oficina Técnica de Proyectos en San Miguel

Genoveva Rodríguez, Promotora de Medio Ambiente San Miguel

Roxana, Promotora de Salud San Vicente

Elenilson Marroquín, Coordinador Proyectos San Vicente

Maritza Zelaya, Coordinadora Proyectos Jucuapa-Santiago de María

Mirna Zelaya, Directora Oficina de Proyectos

Miguel Flores, Director Oficina de Salud Comunitaria

Miguel A. Vega, Director Nacional de Socorros.

Marisabel Colorado, Directora Cruz Roja Juventud El Salvador

Noé Salvador Monterrosa, Gerente CRS

Esther Medina, directiva de la ADESCO (Asociación de Desarrollo Comunitario, Los Pajaritos)

Cipriano Sandoval (Los Pajaritos)

Verónica Del Cid (Comité de mujeres, Los Pajaritos)

Oneyda Lemus (Los Pajaritos)

Anexo 3 Unidades de Análisis

España

Unidad Centroamérica y Caribe, Dpto. Cooperación Internacional, oficina central ,
Cruz Roja Española.

Reunión de Delegados expatriados 2004

Centroamérica

Guatemala

Delegación CRE

Oficina CRG Filial Puerto Barrios

Jimeritos

Proyecto Post-cosecha Comunidades Izabal (Sumach)

Oficina CRG El Estor

Presentación Manual VIH-SIDA

Honduras

Delegación CRE

Oficina Ciudad España en la oficina central de CRH

Ciudad España

Reuniones de trabajo con el Comité de Educación de Ciudad España

Escuela Infantil

Biblioteca

Centro Comunitario

Oficina de CR

Nicaragua

Delegación CRE

Oficina Chinandega

El Bosque

El Viejo

Reunión de información SNP y CRN, oficina central CRN

El Salvador

Delegación CRE

Reunión Coordinación Equipos proyectos CRE

Oficina Seccional San Vicente

Ernesto Barrera

Oficina Seccional Jucuapa-Santiago de María

Oficina Seccional San Miguel

Los Pajaritos

Proyecto de Salud Comunitaria, acto celebrado en Las Mercedes (Guarnezia)

Anexo 4 Documentación e informes consultados

Documentos generales de CRE

Estrategia 2010

Plan de Cooperación de CRE

Plan Especial Mitch

Plan Especial Terremotos El Salvador

Plan de Acción 2003-2007 de la XVII Conferencia Interamericana

Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Acuerdo de Sevilla, 1997)

Manuales de formación especializada para el voluntariado de CRE en Cooperación Internacional (Herramientas de Planificación; Ejecución de Proyectos; Evaluación de Proyectos; Guía para la Evaluación)

Planes de Acción de CRE (1999-2003; 2003-2007)

Plan de Cooperación Internacional de CRE 1999-2003

Memorias Anuales (2000; 2001; 2002; 2003)

Sitio web del Plan Especial Mitch

http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=33,35796&_dad=portal30&_schema=PORTAL30

Cruz Roja Guatemala

Estatutos

Marco de Cooperación Estratégica con la Cruz Roja Guatemala

Plan Estratégico 2002-2006 de Cruz Roja Guatemala

Manual para la identificación y formulación de proyectos de desarrollo de CRG

Diversos documentos de organización interna de la Secretaría Nacional de Planificación y Proyectos: diagrama de flujo (procedimiento para la gestión de proyectos); definición de roles y responsabilidades de los involucrados en la ejecución de proyectos.

Documentación de los proyectos visitados

Cruz Roja Hondureña

Documentación de proyectos visitados

Documentación del proyecto 003PN, Fortalecimiento CRH en la gestión de proyectos de Cooperación (Enero 2003-diciembre 2004)

CRH (2005) *Plan Ciudad España. De la emergencia a la autogestión*. Recuperado de:

http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/SITE_CRE/PAGINAS/OPERACIONES_ESPECIALES/AMERICA_OP_ESPECIALES/MITCH/FOLLETOCE.PDF

Plan Rector de Ciudad España

Cruz Roja Nicaragüense

Documentación de proyectos visitados

Sistematización de proyectos de desarrollo ejecutados por CRE dentro del PEM en el Dpto. de Chinandega, Nicaragua. Diciembre 2003.

Cruz Roja de El Salvador

Documentación de proyectos

Informe de Evaluación del proyecto de Desarrollo Comunitario en la Comunidad de Pajaritos (septiembre 2004).

Análisis de impacto PRODE Comunidad de Pajaritos

Propuesta de Formación Profesional PRODE Jucuapa (Agosto 2004)

Anexo 5: Listado de proyectos seleccionados

Guatemala

Almacenamiento de cosechas en Puerto Barrios y Morales
Rehabilitación integral de la comunidad de Jimeritos
Educación y sensibilización para actuar frente a Sida fase II- fase III

Honduras

Ciudad España
Proyecto habitacional Ciudad España
Centro de Apoyo comunitario enmarcado en el Plan General de Acción de los 4 macroalbergues de Tegucigalpa.
Centro de Educación Infantil y Centro de día para mayores de Ciudad España.
Fortalecimiento de las capacidades locales de Ciudad España.
Educación integral en Ciudad España
Proyecto de mejora de generación de ingresos en Ciudad España
Educación sexual y equidad de oportunidades sociales y familiares para hombres y mujeres
Apoyo e incremento de la capacidad operativa de la CRH.

Nicaragua

Desarrollo económico en El Viejo
Desarrollo económico en La Virgen
Desarrollo económico en El Bosque
Proyecto prevención VIH Sida lucha contra la estigmatización y la discriminación

El Salvador

Proyectos de desarrollo económico
Jucuapa
San Vicente

Anexo 6: Calendario de trabajo de campo en Centroamérica 2004

GUATEMALA						
19 julio	20 julio Presentación oficina delegación Reunión Equipo delegación Entrevista Joaquín Tahoico	21 julio Trabajo en la delegación Entrevista Walter Hernández Entrevista Juan Pablo Fernández Eusebio	22 julio Trabajo en la delegación Entrevista Juan Pablo Fernández Eusebio Entrevista Carmen	23 julio Trabajo en la delegación Entrevista Concha Herreros Entrevista Petrona	24	25
26 julio Entrevista Director Filial Puerto Barrios Conversaciones con promotores filial puerto Barrios Observación participante en reunión preparación actividades	27 julio Asistencia a capacitación Proyecto VIH-SIDA en Campo de Dios Entrevista promotoras del Proyecto y voluntarias Entrevista Danilo, CRJH	28 julio Visita Proyecto Jimeritos Entrevista Doña Bertila, beneficiaria Jimeritos Asistencia capacitación en Centro Educativo de Morales	29 julio Visita proyectos de postcosecha en Izabal Conversaciones con beneficiarios de proyectos, promotores y voluntarios de CRG Visita oficina El Estor Entrevista Roberto (Promotor Puerto Barrios)	30 julio Asistencia a la presentación del Manual de VIH-SIDA de la oficina de Pto Barrios	31 Viaje a Honduras	1

HONDURAS						
2 Agosto Presentación en la oficina de Cruz Roja Española Reunión con jefe de delegación y preparación del	3 Agosto Visita a la UNAH Recepción de la Lic. Idalia Moreno Trabajo en la oficina de CRE	4 Agosto Selección de informantes clave y Organización de entrevistas Reunión con el Equipo de Ciudad España y los nuevos practicantes de la UNAH	5 Entrevista a Christian Zamora, Director CRJH Entrevistas al personal técnico de Ciudad España.	6 Asistencia a la Reunión Informativa para los beneficiarios de CE que van a participar en el próximo sorteo de	7	8

trabajo a desarrollar				viviendas		
9 Entrevista Marcia García Entrevista María Elisa Alvarado	10 Visita a Ciudad España Observación no participante reunión con el comité de Educación	11 Visita Ciudad España Observación no participante reunión con equipo de médicos para un estudio de enfermedades de la mujer. Observación participante Centro de Educación infantil Entrevista Ana Lucia	12 Trabajo en la oficina de la delegación	13 Visita a Ciudad España con el equipo constructivo Conversaciones con Aris Mairena y Eduardo Solórzano	14	15
16 Trabajo en la oficina de la delegación Entrevistas a Doña Meneca de Mencía delegados españoles.	17 Entrevista a Javier Conde Langa	18 Entrevista a María José (Delegada) Entrevista a María Elena (Coordinadora Equipo social CE)	19 Visita a Ciudad España: entrevistas a personas de la comunidad Reunión con el Comité de Educación y AECl	20 Visita Ciudad España Entrevista David Matamoros Entrevista Mario y Lucy	21	22 Viaje a Nicaragua

NICARAGUA						
23 Presentación equipo oficina delegación Reunión con la Jefa de la delegación Entrevista María Alcázar	24 Visita a oficina de Chinandega Entrevistas a Mauricio Galo Carolina Guillermo Grupo de discusión	25 Visita proyectos de Chinandega: El Viejo, El Bosque Visita y entrevista a Doña Leticia, dueña de una pulpería en la Virgen Regreso a Managua	26 Entrevista a María Elena de Arana y Dulce Moncada Entrevista a M ^a del Socorro Conversación con Guillermo, PRODE Chinandega Entrevista a Marcia	27 Entrevista a Lupe e Hilda Asisto invitada a la reunión de SNP con Presidenta y principales responsables de gestión de CRH	28	29 Regreso a Honduras

HONDURAS						
30 Trabajo en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)	31 Trabajo en la UNAH	1 Septiembre Revisión de la información y los datos recolectados, completar información	2 septiembre Revisión de la información y los datos recolectados, completar información	3	4	5
EL SALVADOR						
	7 Salida de Honduras Llegada a El Salvador	8 Reunión del Equipo de Coordinación de las tres zonas en San Vicente. Entrevista Marisabel Colorado Entrevista Roxana Solano	9 Entrevista Miguel Flores	10 Entrevistas a David Martín Escudero, Delegado de desarrollo y Alejandra Torres, Coordinadora infraestructuras y seguimiento	11	12
13 Salida a San Vicente. Recorrido por comunidades de Tecoluca y Verapaz Entrevistas: Técnicos de proyectos Coordinador equipo Voluntarios de la seccional Viaje a San Miguel	14 Recorrido Comunidad Los Pajaritos Entrevistas Técnicos y promotores Coordinador equipo Presidente de la seccional Regreso a San Salvador	15 Trabajo en la oficina	16 Exposición conclusiones preliminares al equipo de la delegación de CRE y a miembros de CRS	17 Visita a Proyecto de Salud Comunitaria	18 Regreso a Guatemala	19 Regreso a Madrid

Anexo 7: Información para personas entrevistadas

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: LA CRUZ ROJA COMO ORGANIZACIÓN QUE APRENDE

Olga I. Mancha Cáceres

Lic. en Antropología Social, Universidad Autónoma de Madrid, España

La investigación que viene desarrollándose pretende contribuir a conocer la forma en que Cruz Roja se enfrenta a los retos de la Cooperación Internacional. Más concretamente, quiere conocer cómo esta institución “aprende” de su intervención en casos de desastres, en varios sentidos: organizativos, en los programas y proyectos de desarrollo, en los propósitos institucionales o en su respuesta a las demandas de transparencia, por citar algunos.

La Cruz Roja es una institución idónea para llevar a cabo esta investigación, por el papel histórico que ha jugado en los esfuerzos de superación de la desigualdad entre las poblaciones del mundo, así como por su perfil particular y marcadamente propio en el universo de las organizaciones que trabajan para el desarrollo de los Países del Sur, por el carácter y envergadura de sus proyectos.

Es necesario conocer con mayor profundidad las intervenciones de Cruz Roja, por varios motivos:

- Porque la Cruz Roja ve útil conocer en qué medida se ha aprendido de sus intervenciones, como forma de mejorar la calidad de las mismas.
- Porque la sociedad española está interesada en conocer el trabajo de las organizaciones de ayuda y cooperación a las que apoya, entre las cuales Cruz Roja Española es una de las más destacadas.
- Por último, y relacionado con lo anterior, porque la Cruz Roja está interesada en dar a conocer los resultados de sus programas y proyectos al conjunto de la sociedad.

Por estos motivos, Olga Mancha Cáceres se ha desplazado desde España para conocer el trabajo de Cruz Roja Española en Centroamérica desde el huracán Mitch, a las sociedades nacionales de Cruz Roja centroamericanas, a los equipos técnicos que ejecutan los proyectos y a las comunidades beneficiarias. Ella es, en este momento, Personal Investigador en Formación del Departamento de Antropología Social y P.F.E. de la Universidad Autónoma y disfruta de una beca de la Comunidad de Madrid que financia su trabajo investigador.

El plan básico de investigación consiste en documentar los aprendizajes en la organización suscitados por el Plan Especial Mitch de CRE, con un énfasis especial en información cualitativa recogida de las entrevistas que se llevarán a cabo. Se solicita el permiso a las personas entrevistadas de grabar las conversaciones que se mantengan con la investigadora, para facilitar el proceso de trabajo, así como para garantizar que los resultados del mismo respondan a unos datos fidedignos. Toda información

recogida será tratada con la discrecionalidad y confidencialidad que exige el trabajo de los y las antropólogos y antropólogas, garantizándose el anonimato de los informantes en cualquier informe o publicación que se realice en el futuro.

Gracias por su colaboración
Olga Mancha Cáceres, verano 2004