

El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe:

los retos de la gestión del riesgo y la cohesión social

Humanidad Imparcialidad Neutralidad Independencia Voluntariado
Unidad Universalidad Humanidad Imparcialidad Neutralidad
Independencia Voluntariado Universalidad Humanidad
Imparcialidad Neutralidad Voluntariado Unidad
Universalidad Independencia
Voluntariado Imparcialidad
Neutralidad Universalidad
Humanidad Voluntariado
Unidad Neutralidad
Independencia Humanidad
Imparcialidad Unidad
Universalidad Independencia
Voluntariado Neutralidad
Neutralidad Humanidad
Unidad Voluntariado
Independencia Humanidad
Imparcialidad Voluntariado Unidad
Universalidad Independencia
Voluntariado Unidad Imparcialidad
Neutralidad Independencia Unidad Universalidad
Humanidad Imparcialidad Neutralidad Independencia Voluntariado
Unidad Universalidad Humanidad Imparcialidad Neutralidad



Agenda Global de la Federación Internacional (2006-2010)

Durante los próximos dos años, la Federación se centrará colectivamente en la consecución de los siguientes objetivos y prioridades:

Nuestros objetivos

Objetivo 1: Reducir el número de muertes, heridas y daños causados por los desastres.

Objetivo 2: Reducir el número de muertes, dolencias y perjuicios relacionados con enfermedades y emergencias de salud pública.

Objetivo 3: Aumentar la capacidad de las comunidades locales, la sociedad civil y la Cruz Roja y la Media Luna Roja para abordar las situaciones de vulnerabilidad más urgentes.

Objetivo 4: Promover el respeto a la diversidad y la dignidad humana, reducir la intolerancia, la discriminación y la exclusión social.

Nuestras prioridades

Mejorar nuestra capacidad local, regional e internacional de respuesta a desastres y a emergencias de salud pública.

Ampliar nuestras actividades con comunidades vulnerables en los ámbitos de la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la reducción del riesgo de desastres.

Ampliar de manera significativa nuestros programas y actividades de sensibilización en materia de VIH/SIDA.

Reforzar nuestra labor de sensibilización sobre problemas humanitarios prioritarios, en particular sobre la lucha contra la intolerancia, el estigma y la discriminación, y promover la reducción del riesgo de desastres.

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Está autorizado citar, copiar, traducir a otros idiomas o adaptar a las necesidades locales cualquier parte de esta publicación sin necesidad de solicitar previamente la aprobación de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, siempre que se indique la fuente de manera expresa e inequívoca.

Los mapas que se presentan en esta publicación no implican una toma de posición de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con respecto al estatuto legal de un territorio o sus autoridades.

2009

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Apartado postal 372
CH-1211 Ginebra 19 - Suiza
Teléfono: +41 22 730 4222
Fax: +41 22 733 0395
Correo electrónico: secretariat@ifrc.org
Sitio web: www.ifrc.org

El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe: los retos de la gestión del riesgo y la cohesión social

Equipo de estudio

Director: **Celestino del Arenal**

Coordinador: **José Antonio Sanahuja**

Investigadores principales: **Julia Espinosa e Ignacio Martínez**

El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe: Los retos de la gestión del riesgo y la cohesión social

Director

Celestino del Arenal

Coordinador

José Antonio Sanahuja

Investigadores principales

Julia Espinosa e Ignacio Martínez

Comisión de estudio

Celestino del Arenal

Universidad Complutense de Madrid, Director del Estudio

Felipe Burbano

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador

Dorothy Fraser

Vicepresidenta del Comité Regional Interamericano (CORI)

Representando a la Secretaría de la Federación:

Santiago Gil

Jefe del Departamento para América hasta la reestructuración en julio 2007

Jose García Lozano

Jefe de la Oficina de Zona para América desde julio 2007

Pablo Navajo

Cruz Roja Española

Carlotta Relander

Representante de la Cruz Roja Finlandesa y facilitadora de la Preparación de la Conferencia Interamericana

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Coordinador del Estudio

Carlos Vera

Secretario del CORI

Michael Witter

University of West Indies

Representante del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Este Estudio es posible gracias al apoyo de la Cruz Roja Española, el Consorcio "Provention", la Cruz Roja Finlandesa, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno de España) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, o de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, o de otras instituciones relacionadas con las mismas.

Índice

Glosario de siglas más usuales	7
Presentación	9
Introducción	11
Parte I:	
El cambiante escenario social, económico y político de América Latina y el Caribe	19
Capítulo 1: Economía, política, sociedad y medio ambiente en América Latina y el Caribe: el escenario para la acción de Cruz Roja	19
1. Tendencias sociodemográficas	20
2. La evolución de la economía	21
3. La situación del empleo y del mercado de trabajo	25
4. Avances y retos pendientes en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social	26
5. Cambios en las políticas sociales: la búsqueda de la cohesión social	31
6. La evolución de la educación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio	35
7. La situación de la salud y los Objetivos de Desarrollo del Milenio	36
8. América Latina y el Caribe en la “era de la migración”	38
9. La consolidación de la democracia y los derechos humanos, y el desafío de la gobernanza democrática	40
10. Cambio y transformación en las organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe	44
11. Una región en paz, pero que se enfrenta a una elevada violencia social y al riesgo de nuevas formas de violencia y conflicto armado	47
12. El deterioro del medio ambiente y los efectos potenciales del cambio climático	49
13. Amenazas, riesgos y vulnerabilidad: la pauta recurrente de los desastres en América Latina y el Caribe	51
Parte II:	
La situación y los desafíos de Cruz Roja en América	59
Capítulo 2: La perspectiva regional	59
1. Hacia unas Sociedades Nacionales capaces de dar respuesta a los desafíos humanitarios de América Latina y el Caribe	59

2. Sociedades Nacionales que funcionan bien: el desarrollo organizativo de Cruz Roja en América Latina y el Caribe	84
3. La creciente importancia de la responsabilidad y la rendición de cuentas	94
4. El reto de la autosuficiencia: la movilización y diversificación de los recursos financieros	101
5. El reto de la integración de la perspectiva de género	108
6. La importancia de Cruz Roja Juventud	113
7. Comunicación, formación, gestión, transparencia: el potencial de las nuevas tecnologías	116
8. Trabajar como Federación: la cooperación entre las Sociedades Nacionales en América Latina y el Caribe	124
9. Al servicio de las Sociedades Nacionales: el papel del Secretariado de la Federación y del CICR	136
10. El potencial de las alianzas públicas y privadas	144
Capítulo 3: Las Sociedades Nacionales de América Central y México	153
1. La Cruz Roja Costarricense: la necesidad de diversificar su actuación	153
2. La Cruz Roja Guatemalteca: los retos de la diversidad social y la estabilidad institucional	160
3. La Cruz Roja Hondureña: afrontar el cambio generacional	167
4. La Cruz Roja Mexicana: promover una institución más cohesionada y sostenible	173
5. La Cruz Roja Nicaragüense: el reto de generar consensos para el buen gobierno	179
6. La Cruz Roja Panameña: relanzar el proceso de desarrollo	185
7. La Cruz Roja Salvadoreña: el fortalecimiento financiero	190
Capítulo 4: Las Sociedades Nacionales de América del Sur	197
1. La Cruz Roja Argentina: extender el cambio a las filiales	197
2. La Cruz Roja Boliviana: promover la autosuficiencia y la cohesión interna	206
3. Cruz Roja Brasileña: relanzar la institución, promover el desarrollo	213
4. La Cruz Roja Chilena: el desafío de la modernización	220
5. La Cruz Roja Colombiana: un nuevo papel como auxiliar de los poderes públicos	225
6. La Cruz Roja Ecuatoriana: consolidar el crecimiento y el desarrollo territorial	233
7. La Cruz Roja Paraguaya: aprendizaje institucional y enfoques de trabajo más amplios	241
8. La Cruz Roja Peruana: la salida de la crisis institucional	248
9. La Cruz Roja Uruguaya: impulsar el proceso de cambio	250
10. El papel de Cruz Roja Venezolana ante un escenario de cambio	256
Capítulo 5: Las Sociedades Nacionales del Caribe	263
1. La Cruz Roja de Antigua y Barbuda: ampliar el papel de la juventud	263
2. La Cruz Roja de Bahamas: entre la asistencia y el desarrollo	266
3. La Cruz Roja de Barbados y la generación de recursos	270
4. La Cruz Roja de Belice: la consolidación de una Sociedad Nacional en expansión	275
5. La Cruz Roja Cubana: afrontar un escenario de cambios	280
6. La Cruz Roja de Dominica: la necesidad de formación de líderes	284
7. La Cruz Roja Dominicana: mejoras institucionales y nuevos desafíos humanitarios	288
8. La Cruz Roja de Granada: adoptar el enfoque de gestión de desastres	294
9. La Cruz Roja de Guyana: mantener el proceso de modernización	299
10. La Cruz Roja Haitiana: la agenda de la eficacia de la ayuda	303

11. La Cruz Roja Jamaicana: una Sociedad Nacional bien enfocada, ante la necesidad de modernizar la gestión	308
12. La Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves: optar por el enfoque comunitario como motor de cambio	313
13. La Cruz Roja de San Vicente y las Granadinas: la necesidad de un enfoque más estratégico	318
14. La Cruz Roja de Santa Lucía: el desafío de la sostenibilidad	322
15. La Cruz Roja de Surinam: hacia una mayor diversificación de sus programas	326
16. La Cruz Roja de Trinidad y Tobago: el reto del desarrollo del voluntariado	331
<hr/>	
Consideraciones finales	337
Bibliografía	343
Anexo estadístico	351

Glosario de siglas más usuales

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AIEPI	Atención integrada a las enfermedades prevalentes de la infancia
AIN	Atención integral de la niñez
APS	Atención primaria de la salud
AVC	Análisis de vulnerabilidad y capacidad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARAN	Red Caribeña de la Cruz Roja contra el Sida
CARICOM	<i>Caribbean Community and Common Market</i> . Comunidad del Caribe y el Mercado Común del Caribe
CAS	Acuerdos para la cooperación estratégica
CBDM	<i>Community Based Disaster Management</i> . Gestión de desastres de base comunitaria
CCORC	Cooperación Caribeña de la Cruz Roja
CDERA	<i>Caribbean Disaster Emergency Response Agency</i> . Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias ante Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COMNET	Red Caribeña de Comunicación
CORI	Comité Regional Interamericano
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CR	Cruz Roja
CR/MLR	Movimiento Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
DDR	Desarme, desmovilización y reintegración
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIPECHO	<i>Disaster Preparedness Programme of Humanitarian Aid European Commission</i> . Programa para preparación ante desastres de la Oficina Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea
DIRD	Derecho Internacional relativo a la Respuesta a Desastres
DFID	<i>Department for International Development</i> (Reino Unido)
DMIS	Sistema de Información sobre Gestión de Desastres
DMNET	Red Caribeña de Gestión de Desastres
ECHO	Oficina Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea
ERPV	Estrategia Regional de Prevención de la Violencia
FFC	Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad

FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GED	Género en desarrollo
HAP	<i>Humanitarian Accountability Partnership</i>
IDH	Índice de desarrollo humano
IED	Inversión extranjera directa
ITS	Infección de transmisión sexual
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
LEO	Lineamientos Estándares de Operación
MDP	Mejor Diseño de Programas
MDR	Movilización y desarrollo de recursos
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
NEPRAM	Estrategia de negociación de prácticas mejoradas
NIT	<i>National Intervention Team</i> . Equipo Nacional de Intervención
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo
OCHA	Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
OECS	<i>Organization of Eastern Caribbean States</i> . Organización de Estados del Caribe Oriental
OFDA	<i>Office of U.S. Foreign Disaster Assistance</i> . Oficina de los Estados Unidos para la ayuda externa ante desastres
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONGI	Organización no gubernamental internacional
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y sida
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PADRU	<i>Pan-American Disaster Response Unit</i> . Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres
PIB	Producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PPP	Proceso de Planificación del Proyecto
PVVS	Personas viviendo con VIH y sida
REDICOM	Red de Comunicación
RSE	Responsabilidad Social de la Empresa
RIT	<i>Regional Intervention Team</i> . Equipo Regional de Intervención
RODNET	Red Regional de Desarrollo Organizativo
SIAS	Sistema Integral de Atención en Salud
UNASODES	Unidad Nacional de Socorro y Desastres
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
YES	<i>Youth Employment Strategy</i>

Presentación

Juan Manuel Suárez del Toro

Presidente

Cuando en 1989 la Federación Internacional tomó la decisión de realizar un estudio sobre la situación de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja en América Latina y el Caribe lo hizo en respuesta a una demanda que había surgido de las propias Sociedades Nacionales de la región y ante la necesidad de conocer en detalle las debilidades y fortalezas de cada una de dichas Sociedades Nacionales, con el fin de que cada una de las mismas pudiera establecer las adecuadas estrategias de cambio a corto y medio plazo. El resultado de aquella iniciativa, en la que colaboraron de forma importante algunas Sociedades Nacionales Participantes¹, fue la publicación, en 1993, de *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, que pronto se transformó en un referente ineludible en el quehacer de las Sociedades Nacionales de la región.

De hecho ese Estudio tuvo un impacto significativo en la trayectoria de la Cruz Roja en la región en los años noventa e incluso principios del siglo XXI, orientando las estrategias y la actividad de las Sociedades Nacionales y de la Federación Internacional en la región hasta prácticamente nuestros días.

Transcurridos 15 años desde la publicación de aquel Estudio, el Secretariado de la Federación Internacional entendió que había llegado el momento de volver a tomar el pulso a las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe, con cinco objetivos concretos. Uno, constatar los avances que se habían producido en las Sociedades Nacionales desde principios de los noventa. Dos, poner de manifiesto, en un escenario nacional, latinoamericano y mundial muy diferente al de principios de los años noventa, los nuevos desafíos a los que tienen que hacer frente dichas Sociedades Nacionales, en materia de actuación, gobierno, gestión, financiación, organización interna y cooperación. Tres, que las Sociedades Nacionales pudiesen abordar las estrategias de acción para el futuro, con conocimiento contrastado de la situación en la que tienen que actuar. Cuatro, analizar el desempeño de las Sociedades Nacionales de la región en el marco del *Plan de Acción Interamericano (2003-2007)*, adoptado en Santiago de Chile al inicio del periodo. Finalmente, que la Federación y las Sociedades Nacionales Participantes tuvieran una radiografía de las Sociedades Nacionales de la región, con el fin de que pudiesen mejorar la eficacia de sus relaciones con las mismas.

A esta misma conclusión llegó el Comité Regional Interamericano (CORI) en la reunión que celebró a finales de septiembre de 2006, en la que acordó la constitución de una Comisión de Estudio² y encargar la realización de este nuevo Estudio a los responsables de la realización del Estudio anterior, en concreto a los que habían sido el Director, Celestino del Arenal, y el Coordinador, José Antonio Sanahuja, del mismo.

1 La elaboración de aquel estudio fue posible gracias al apoyo financiero y de personal de la Cruz Roja Española y de la Cruz Roja Finlandesa. También contribuyeron financieramente la Cruz Roja Americana, la Cruz Roja Canadiense, la Cruz Roja Danesa y la Cruz Roja Sueca.

2 La Comisión de Estudio quedó integrada por 11 miembros, con representantes del CORI, de la Secretaría de la Federación, del CICR, de Cruz Roja Finlandesa, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador (FLACSO), de la University of West Indies de Jamaica, así como de Cruz Roja Española y del Consorcio Provention, estos últimos en cuanto principales financiadores del Estudio. También forman parte de la misma el Director y el Coordinador del Estudio.

La realización de este Estudio no era fácil, por un lado, dada la mayor complejidad y desarrollo en términos generales que presentan actualmente las Sociedades Nacionales de la región y que el tiempo de realización era prácticamente una tercera parte del utilizado en el Estudio de principios de los noventa y, por otro, que el presupuesto del mismo era notablemente menor. Estas dificultades se han superado gracias muy especialmente a la colaboración que las Sociedades Nacionales analizadas por el equipo del Estudio han prestado a la realización del mismo. Una colaboración que ha sido total, a través de la participación activa y sin reservas de las mismas en los tres seminarios subregionales que se han realizado, proporcionando además toda la información que se las ha solicitado por los investigadores. Esta actitud de las Sociedades Nacionales de la región dice mucho de su decidida apuesta por el futuro.

Los resultados del Estudio responden, de esta forma, a las expectativas que desde el primer momento habíamos establecido y tiene como características más relevantes las siguientes:

- Primero, el situar a las Sociedades Nacionales ante el contexto socio-económico que caracteriza a América Latina y el Caribe, identificando algunos de los principales retos socio-económicos a los que se enfrentan, con el fin de que el análisis y recomendaciones que se hace de cada una de ellas responda a la realidad en la que tienen que actuar y puedan, en consecuencia, definir con mayor conocimiento y eficacia sus estrategias y planes de acción.
- Segundo, el poner en relación el quehacer de cada Sociedad Nacional con las estrategias de la Federación, muy especialmente con el *Plan de Acción* de 2003, la *Estrategia 2010* y con las estrategias de la Federación del Futuro y su Agenda Global, aprobada en 2005.
- Tercero, analizar no sólo el conjunto de las actividades que lleva a cabo cada Sociedad Nacional, sino también su gobierno, gestión, financiación y organización interna, así como sus relaciones con la Federación, las Sociedades Nacionales Participantes y el CICR, con las instituciones gubernamentales, con otras ONG y con el mundo empresarial y otros actores.
- Cuarto, identificar los retos más significativos a los que tiene que hacer frente cada una de las Sociedades Nacionales y formular de acuerdo con los mismos las recomendaciones concretas que se consideran más urgentes e importantes.
- Finalmente, el estudio dedica un apartado especial al tema de la cooperación internacional, sujeta en estos momentos a profundos cambios que afectan y van a afectar en un futuro próximo de forma importante a la financiación y funcionamiento de las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe.

En última instancia, el Estudio no es algo elaborado desde fuera, frío y distante, sino que es el resultado de la propia reflexión y autoanálisis realizado por cada una de las Sociedades Nacionales de la región. Su principal virtud es, por lo tanto, el ser fiel reflejo de las preocupaciones y retos que hoy día existen en las Cruces Rojas de América Latina y el Caribe, con la importancia que esto tiene en orden al trabajo de las mismas, del Secretariado de la Federación Internacional, de las Sociedades Nacionales Participantes y del CICR. El Estudio nos debe permitir a todos extraer las oportunas conclusiones de los mensajes que nos transmiten las Cruces Rojas de la región.

En consecuencia, para terminar es obligado manifestar ante todo mi agradecimiento más sincero a las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe por haber hecho posible la realización de este Estudio y al CORI, la Comisión de Estudio y las distintas delegaciones de la Federación en la región por el impulso que le dieron desde el primer momento. Igualmente, tengo que agradecer la importante colaboración de FLACSO-Ecuador y la University of West Indies y de los investigadores que han trabajado en su realización, muy especialmente al Equipo de Estudio. Finalmente, mi agradecimiento a Cruz Roja Española y el Consorcio Provention, sin cuya ayuda no hubiese sido posible la realización del mismo.

Introducción

Las razones de un nuevo Estudio

Cuando el Secretariado de la Federación Internacional nos comunicó, a finales de septiembre de 2006, que el Comité Regional Interamericano (CORI) había acordado encomendarnos la realización de un Estudio sobre el futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe, con el fin de tomar el pulso a los retos del desarrollo humano en la región desde la perspectiva del actuar de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja de América Latina y el Caribe, inmediatamente nos vino a la cabeza el Estudio que habíamos realizado entre 1991 y 1993, titulado *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. También nos planteamos lo mucho que desde entonces habían cambiado tanto la situación política, económica y social de la región, como las Sociedades Nacionales de la misma, y la enorme responsabilidad que se nos planteaba de nuevo, dada la trascendencia de nuestro análisis y de las recomendaciones que pudieran hacerse para el futuro, y la ilusión que suponía volver a estudiar tantos años después la labor humanitaria de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe.

A medida que fuimos conociendo los detalles del proyecto, más reducido en cuanto a plazos de realización y medios humanos y materiales, que el elaborado entre 1991 y 1993, se nos plantearon algunos interrogantes sobre la posibilidad de realizarlo en los términos establecidos. Sin embargo, pronto todas esas dudas quedaron aclaradas. El punto de arranque clave fue la reunión de la Comisión de Estudio, celebrada en Panamá, el 21 de noviembre de 2006, que fijó definitivamente los términos de referencia y aprobó el cronograma del Estudio, dando luz verde a la realización del mismo, ajustándolo al tiempo y medios disponibles.

El Estudio que habíamos realizado quince años antes, además de durar tres años y contar con una oficina sobre el terreno, en concreto en San José de Costa Rica, había corrido a cargo de un amplio equipo de investigadores. Ese equipo fue analizando in situ cada una de las Sociedades Nacionales de la región, contando con el apoyo de una larga lista de especialistas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)– Ecuador y de otros centros y universidades de América Latina y el Caribe, que se encargaron de estudiar los distintos aspectos y problemas de la realidad política, económica y social de América Latina y el Caribe como contexto en el que tenían que operar las Sociedades Nacionales.

Aquel Estudio supuso un hito importante en el análisis y definición de las estrategias de la Cruz Roja en orden a responder a los nuevos desafíos que planteaba el escenario latinoamericano y caribeño y tuvo un impacto significativo en la trayectoria de la Cruz Roja en la región en los años noventa y en los primeros años del presente siglo, estando en sintonía con la Estrategia de la Federación Internacional para los años noventa y principios del siglo XXI y marcando algunas de las orientaciones que inspirarán la actividad de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja hasta nuestros días. Todavía pueden encontrarse muchas coincidencias entre las recomendaciones que se formularon en el Estudio de 1993 y el *Plan de Acción Interamericano 2003-2007* y la *Estrategia 2010*, así como con las estrategias de la Federación del Futuro y su Agenda Global, aprobada a finales de 2005.

De hecho, el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* fue ratificado oficialmente por todas las Sociedades Nacionales de la región en la XV Conferencia Inter-

americana, celebrada en Caracas, en 1995, y siguió guiando el desarrollo de la Cruz Roja en la XVI Conferencia Interamericana de Santo Domingo, en 1999, y en la XVII Conferencia en Santiago de Chile, en 2003, constituyendo un punto de referencia para muchas de las Sociedades Nacionales de la región en la articulación de sus Planes Nacionales de Desarrollo y de los marcos de la cooperación internacional.

Sin embargo, el tiempo transcurrido desde entonces no había sido en balde. Aunque muchas de las conclusiones y recomendaciones continuaban en gran medida vigentes, como se pone de manifiesto en el Estudio, la radiografía que se había hecho de las Sociedades Nacionales y el diagnóstico de los retos socio-económicos a los que se enfrentaban, empezaban a estar cada vez más alejados de unas realidades, tanto en cuanto a las propias Sociedades de Cruz Roja, como en cuanto al escenario mundial y latinoamericano, que habían experimentado importantes transformaciones.

Como se ha puesto de manifiesto en el presente Estudio, en las Sociedades Nacionales, en general, se habían producido importantes cambios en cuanto a un mejor funcionamiento, transparencia y democracia en materia de gobierno y gestión, así como en muchos casos en los que se observaba un significativo desarrollo en términos institucionales y de financiación. También se registraban avances hacia una mayor eficacia y una mayor diversificación en sus actividades humanitarias, y en la consolidación de sus relaciones de cooperación con otras Sociedades Nacionales y con otros actores gubernamentales y civiles. La Federación Internacional había reforzado y ampliado su presencia sobre el terreno, asesorando y ayudando a las Sociedades Nacionales en sus procesos de cambio. Las Sociedades Nacionales Participantes habían intensificado su cooperación, especialmente, pero no solo, a raíz de los desastres que habían asolado la región, y al mismo tiempo se producían importantes cambios en la arquitectura de la ayuda al desarrollo, que empezaban a afectar a las Sociedades Nacionales. Finalmente, el contexto socio-económico se presentaba muy diferente al del pasado, planteando nuevos desafíos al actuar de Cruz Roja. En particular, la región muestra ahora un crecimiento económico significativo, que, sin embargo, no va acompañado de una reducción suficiente de los niveles de pobreza y especialmente de desigual-

dad social existente. También hay que resaltar la aparición con fuerza de nuevos problemas sociales y medioambientales, que a principios de los años noventa ni siquiera se contemplaban.

En este sentido, era necesario volver a estudiar la situación en que se encontraban en estos momentos las Sociedades Nacionales, revisar de nuevo el contexto socio-económico en que se desenvolvían con el fin de establecer los retos y desafíos a los que tienen que hacer frente, evaluar los resultados del *Plan de Acción Interamericano 2003-2007*, y abordar las estrategias de acción para el futuro.

En suma, era necesario, dadas las profundas transformaciones experimentadas, volver a tomar el pulso a los retos del desarrollo humano en América Latina y el Caribe desde la perspectiva del actuar de las Sociedades Nacionales de la región. Y ello requería elaborar un Estudio que pudiera alimentar el proceso de planificación estratégica de las Sociedades Nacionales y de la Federación Internacional para los próximos años, con el objetivo de situarlas en condiciones de dar las oportunas respuestas a los desafíos humanitarios de sus sociedades y de la región.

A esta conclusión, como ya hemos apuntado, llegó el CORI en la reunión que celebró a finales de septiembre de 2006, donde se perfilaron los términos de referencia del nuevo Estudio, la composición de la Comisión de Estudio que debería orientar y supervisar su realización, así como la designación de los responsables directos de llevarlo adelante.

En concreto, en dicha reunión, el CORI acordó la constitución de una Comisión de Estudio, integrada por 11 miembros, entre los que se encontraban representantes del CORI, del Secretariado de la Federación, de la sede Ecuador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, de la University of West Indies de Jamaica, así como de Cruz Roja Española, de Cruz Roja Finlandesa y del Consorcio Provention, estos últimos en cuanto principales financiadores del Estudio. También formarían parte de dicha Comisión el Director y el Coordinador del Estudio.

En esa misma reunión se acordó encargar la realización del Estudio a las mismas personas que habían realizado el Estudio anterior, a principios de los años

noventa. En concreto, a los que habían sido Director y Coordinador del mismo.

Posteriormente, la Comisión de Estudio, constituida y reunida en Panamá, el 21 de noviembre de 2006, en su función de supervisión y coordinación, fijó definitivamente los términos de referencia y aprobó el cronograma del Estudio, iniciándose la realización del mismo.

Objetivos y esquema general

El Estudio, en cuanto supone el análisis y evaluación del papel de Cruz Roja en América Latina y el Caribe, y la consiguiente formulación de las oportunas recomendaciones, se ha elaborado, como es lógico, sobre la base de aquellos criterios y orientaciones específicas que el Movimiento en su conjunto y, muy específicamente la Federación Internacional, han ido definiendo a lo largo de los últimos años. Se han tomado, por lo tanto, en consideración diferentes textos normativos, resoluciones y políticas adoptadas por la Federación Internacional, que se relacionan directamente con el objetivo del Estudio de contribuir al desarrollo de las Sociedades Nacionales y al cumplimiento eficaz de su misión humanitaria.

En este sentido, el Estudio se basa, en concreto, en el *Plan de Acción Interamericano 2003-2007*; forma parte de los esfuerzos por aplicar la *Estrategia 2010*, y se inscribe en el proceso *Nuestra Federación del futuro*. Finalmente, responde a los lineamientos estratégicos establecidos en el Plan Interamericano 2007-2011, que se ha aprobado en la XVIII Conferencia Interamericana, celebrada en Guayaquil, a principios de junio de 2007. Pretende, desde esta perspectiva, facilitar la identificación y concreción de los retos institucionales y humanitarios a los que se enfrentan las Sociedades Nacionales en los próximos años.

El Estudio comprende dos bloques diferenciados, estructurados en cuatro partes de distintos alcances y contenidos, complementarias e íntimamente relacionadas, que se acompañan de una serie de cuadros y anexos finales, que pretenden ilustrar las consideraciones realizadas anteriormente. Termina con una bibliografía, que recoge los estudios, documentos e informes utilizados para su elaboración.

a) América Latina y el Caribe: los retos del desarrollo humano

La primera parte busca tomar el pulso a la situación económica y social de América Latina y el Caribe y examinar las tendencias, retos y escenarios socioeconómicos que se perfilan en la región para un futuro próximo. Este análisis permite situar en su adecuado contexto los desafíos que en materia humanitaria enfrenta la Cruz Roja en la región, facilitando la definición de las correspondientes estrategias de acción por parte de las Sociedades Nacionales. Se trata de cuestiones de especial relevancia desde la perspectiva tanto de la segunda parte del Estudio, que estudia en términos regionales la situación en que se encuentran las Sociedades Nacionales y los desafíos que en general tienen que abordar, como de la tercera parte, que incluye los Informes individuales de cada una de las Sociedades Nacionales de la región, con sus correspondientes recomendaciones.

Esta primera parte abarca toda América Latina y el Caribe, con atención a las diferencias subregionales, especialmente en el caso del Caribe. Aunque tiene un enfoque general, realizando un análisis del contexto político, económico y social de la región, se centra de manera especial en los aspectos más relevantes para la acción humanitaria de la Cruz Roja y para aquellos ámbitos contemplados en la *Estrategia 2010*.

En particular, se presta una especial atención a una serie de problemas de especial relevancia para la Cruz Roja.

Estas cuestiones son:

- La pobreza, la exclusión y la cohesión social como factores de vulnerabilidad. En relación a esta problemática se examinan los factores de exclusión y discriminación relacionados con el género, la etnia, la ubicación geográfica, el grupo etario, u otros, como el estigma asociado al VIH y el Sida.
- Las políticas sociales, la crisis del Estado y el papel de los actores de la sociedad civil en la provisión de servicios sociales y como articuladores de demandas de la sociedad en ese ámbito.
- La reducción de riesgos, los desastres y las vulnerabilidad, abordando, entre otros factores, el cambio climático.
- Las migraciones y la vulnerabilidad, analizando los factores de expulsión, la migración como factor de

discriminación y exclusión, y los nuevos problemas de vulnerabilidad originados por las migraciones extra e intrarregionales.

- La ciudad y la exclusión social, con especial atención a los problemas sociales asociados a las pautas de urbanización acelerada y a las fracturas sociales y los vacíos locales de poder estatal presentes en la trama urbana.
- La violencia social y la seguridad humana.
- La cooperación internacional con la región y la nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo.

Este estudio socio-económico se ha basado en gran medida en una serie de informes orientados a las temáticas mencionadas elaborados por FLACSO-Ecuador, la University of West Indies de Jamaica y el especialista en materia de desastres Allan Lavell. Estos informes se han elaborado de forma diferenciada para América Latina y para el Caribe, por entender que la problemática no es idéntica, y se han puesto a disposición de las Sociedades Nacionales. Al haber sido encargados a instituciones y especialistas externos, no responden, por lo tanto, a una investigación propiamente dicha del equipo del Estudio, aunque este ha definido su contenido y alcance y ha orientado a sus autores a lo largo de su elaboración.

b) La situación de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja en América Latina y el Caribe: visión de conjunto

La segunda parte del Estudio analiza la situación en la que se encuentran en términos generales las Sociedades Nacionales, en relación a los desafíos del contexto social, económico y político de la región, tomando como referencia tanto lo que se refiere a la evaluación del *Plan de Acción Interamericano 2003-2007*, como lo que hace al análisis de su perfil institucional y de las actividades y relaciones desarrolladas por dichas Sociedades Nacionales. En esta parte, la perspectiva de análisis es fundamentalmente regional, aunque ello no obsta para que se hagan referencias a distintas realidades subregionales e incluso en relación a casos concretos de Sociedades Nacionales.

En este sentido, a través de diferentes apartados, se van estudiando una serie de temas específicos que inciden en los aspectos y cuestiones más relevantes del estado en que se encuentran en estos momentos las Sociedades Nacionales de la región, desde la perspectiva

de lo que debe ser su desarrollo en los próximos años. En primer lugar, se pasa revista a los distintos programas humanitarios, tanto en materia de desastres como en materia de salud y otros programas sociales, que actualmente tienen en marcha, estableciendo las lagunas y limitaciones generales existentes. En segundo lugar, se examina el funcionamiento interno de las Sociedades Nacionales, en materia de gobierno, gestión, representación de género, etnia y juventud, estructura territorial, financiación, transparencia y rendición de cuentas, comunicación y uso de las nuevas tecnologías, imagen, destacando sus fortalezas y debilidades.

Finalmente, esta parte del Estudio se centra en el análisis y valoración de la evolución de la cooperación internacional de la Cruz Roja en la región, tanto entre las propias Sociedades Nacionales, sean éstas operantes o participantes, como por parte de la Federación Internacional y del CICR, poniendo de manifiesto las fortalezas y debilidades de la misma y la problemática que presenta, especialmente para las Sociedades Nacionales operantes. También se analizan en esta parte las relaciones de las Sociedades Nacionales con las instituciones gubernamentales y las alianzas públicas y privadas, poniendo de manifiesto los puntos más débiles y los desafíos que se presentan. El enfoque que inspira esta parte es marcadamente regional, pues ya en el informe sobre cada Sociedad Nacional se han hecho las oportunas consideraciones y recomendaciones sobre este punto.

Para ello se toma en consideración la nueva arquitectura que presenta la ayuda al desarrollo, en particular la que se desprende la “Declaración de París” sobre eficacia de la ayuda, y la adopción de los principios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados, y corresponsabilidad, pues de ellos se derivan importantes consecuencias para las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe. Hay que recordar que la gran mayoría de esas Sociedades de Cruz Roja actúan en estados que tienen la condición de países de renta media, y que, por lo tanto, ya no son prioritarios en materia de cooperación internacional, y en contextos cada vez más complejos y exigentes.

La elaboración de esta parte se basa, principalmente, en los informes individuales que se han realizado sobre cada una de las Sociedades Nacionales y en

la información que se ha recogido a través de muy diversas fuentes sobre las mismas, especialmente en el trabajo realizado para la evaluación de la implementación del *Plan de Acción 2003-2007*, que fue presentada por el equipo del Estudio en la Conferencia Interamericana de Guayaquil, a principios de junio de 2007.

Esta parte incluye igualmente una rápida mirada al camino recorrido por la Cruz Roja en América Latina y el Caribe desde el anterior Estudio de principios de los años noventa.

c) Informes sobre cada una de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja

En la tercera parte del Estudio se incluye el análisis individual que se ha hecho de cada una de las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe, ordenándolo por las subregiones, Caribe, Centroamérica y México y Sudamérica.

El análisis específico de las Sociedades Nacionales se ha realizado a través de una metodología participativa, de carácter cuantitativo y cualitativo, a través de la cual las Sociedades Nacionales reflexionan sobre su situación institucional, actuación y desempeño, al mismo tiempo que confrontan esa reflexión con un análisis de la situación de América Latina y el Caribe, contemplando, en particular, la implementación del *Plan de Acción* en cada una de ellas.

Los informes sobre cada Sociedad Nacional responden todos a una misma sistemática, que es idéntica a la que se ha seguido para la elaboración de la segunda parte del Estudio. Es decir, se va pasando revista a la situación en que se encuentra la Sociedad Nacional en cada uno de los temas específicos que ya hemos detallado. Desde sus actividades humanitarias, pasando por el gobierno, gestión y financiación, hasta sus relaciones de cooperación con otros actores del Movimiento y de fuera del mismo. Todo ello con la mirada puesta en las metas del proceso *Nuestra Federación del futuro*, en el contexto más específico de los retos socio-económicos y políticos a los que tienen que hacer frente las Sociedades Nacionales, en un escenario nacional, latinoamericano y mundial cada vez más complejo, exigente y cambiante y con referencias a la situación en que se encontraba cada Sociedad a principios de los años noventa, de acuerdo con el Estudio de 1993.

El informe sobre cada una de las Sociedades Nacionales termina con un apartado de recomendaciones, en relación a los distintos temas abordados y problemas detectados. Partiendo de una identificación de lo que se considera son los dos o tres desafíos fundamentales que tiene esa Sociedad Nacional de cara a un futuro próximo, se hacen, primero, las recomendaciones principales y, a continuación, el resto de las mismas, siguiendo la sistemática que ha guiado el informe previo.

Las fuentes que se han utilizado para la realización de esta parte del Estudio son, además de los informes socioeconómicos elaborados por encargo del equipo del Estudio por las instituciones y especialistas señalados, el mecanismo de auto-evaluación y seguimiento del *Plan de Acción de Santiago de Chile*, recogido en Fed Net, las memorias de las propias Sociedades Nacionales, los informes de evaluación de las operaciones derivadas de desastres, así como de proyectos de desarrollo y de gestión de riesgos y prevención de desastres; las evaluaciones parciales realizadas por las redes temáticas, los cuestionarios y entrevistas realizados por el equipo de estudio a miembros de las Sociedades Nacionales de la región, así como a las Sociedades Nacionales con cooperación con la región y a los delegados y responsables de dichas Sociedades Nacionales y de la Federación. Las numerosas entrevistas realizadas, tanto *in situ* como por *Skype*, han proporcionado una muy útil información sobre cada una de las Sociedades Nacionales, las Sociedades Nacionales Participantes y la Federación Internacional.

En el marco de la metodología participativa con la que se ha afrontado el Estudio, se han realizado tres talleres subregionales, en el Caribe, Sudamérica y Centroamérica, con participación de representantes de las correspondientes Sociedades Nacionales, de Sociedades Nacionales participantes, de la Federación Internacional y el CICR, que han sido sumamente útiles para la elaboración de los informes nacionales.

d) Conclusiones

La última parte del Estudio recoge las conclusiones más generales, breves forzosamente, dadas las recomendaciones que ya se han formulado respecto de cada Sociedad Nacional, que se derivan del mismo. Con las mismas se pretende cerrar el Estudio, poniendo el acento sobre aquellas cuestiones y problemas que nos parecen más relevantes para el futuro de las

Sociedades Nacionales de la región. De alguna forma, completa la segunda parte, como hemos visto, dedicada a proporcionar la visión de conjunto de la situación de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja en América Latina y el Caribe.

Proceso de elaboración

La elaboración de este Estudio se ha realizado en un corto periodo de tiempo, pues se inicia en noviembre de 2006, terminando en febrero de 2008. El proceso que se ha seguido, que pasamos a explicar brevemente por el interés que tiene en orden a entender su orientación y alcance y el resultado final, ha sido muy intenso, dada la amplitud de los temas estudiados y el detalle al que se ha descendido en el análisis de cada Sociedad Nacional de la región. La clave del Estudio descansa en la autoevaluación que ha hecho cada una de las Sociedades Nacionales y en la subsiguiente evaluación que ha realizado el equipo de Estudio. Las principales fases que podemos destacar en este proceso son las siguientes:

a) Preparación de la evaluación

A partir del momento en que la Comisión del Estudio aprobó los términos de referencia del mismo, en la reunión celebrada en Panamá, a finales de noviembre de 2006, el Director y el Coordinador del Estudio, de acuerdo con las líneas aprobadas por dicha Comisión, procedieron, por un lado, a encargar los informes socio-económicos sobre la región, con sus correspondientes términos de referencia, a FLACSO-Ecuador, a la Universidad de West Indies de Jamaica y al especialista Allan Lavell, y, por otro, procedieron a constituir un equipo de trabajo constituido por cuatro especialistas, incluidos el propio Director y el Coordinador.

Los meses de enero y febrero de 2007 se dedicaron a la preparación de la evaluación, trabajando sobre el *Plan de Acción* y demás documentación relativa a las Sociedades Nacionales, definiendo las principales cuestiones y preguntas en las que basar la evaluación y diseñando la metodología para la recolección y análisis de los datos.

b) Recogida de información

En febrero y marzo se procedió a la recogida de la información, a través del análisis de las evaluaciones existentes, informes de actividades, informes de

autoevaluación y seguimiento, entrevistas a representantes de las Sociedades Nacionales y a delegados de la Federación, de las Sociedades Nacionales participantes y del CICR. Un papel clave en esta recogida de información han tenido los talleres subregionales que se han llevado a cabo en esta fase.

Con el fin de tener una información directa, de primera mano y personal de cada una de las Sociedades Nacionales, que se estimaba fundamental para tomar el pulso a las mismas, la Comisión de Estudio aprobó la realización de tres talleres en los que participasen las Sociedades Nacionales de cada subregión. El objetivo era que las mismas reflexionasen sobre su situación institucional y su acción humanitaria y sobre los desafíos a los que tienen que hacer frente, poniendo de manifiesto sus fortalezas y debilidades, al mismo tiempo que procedían a evaluar la implementación del *Plan de Acción* en cada una de ellas y la cooperación internacional.

De acuerdo con la sistemática de trabajo del Estudio, en cada uno de los talleres subregionales se desarrollaron tres talleres específicos. Un taller sobre el contexto socioeconómico, otro sobre análisis institucional y el *Plan de Acción* y el último sobre cooperación internacional.

El primer taller subregional se realizó en la República Dominicana, los días 24, 25 y 26 de febrero, asistiendo al mismo las Sociedades Nacionales del Caribe, tanto las del Caribe anglófono, como las del Caribe francés y español. Participaron 16 Sociedades Nacionales, trabajándose en dos grupos, para hacer más operativo el taller. Entre las Sociedades Nacionales participantes que asistieron e intervinieron estaban las Cruces Rojas Americana, Británica, Española, Francesa, Noruega, Holandesa y Alemana. Además, se contó con la presencia de la Federación y el CICR.

El segundo taller subregional tuvo lugar en Lima, los días 22 y 23 de marzo, participando todas las Sociedades Nacionales de Sudamérica a excepción de la Cruz Roja Peruana. Se trabajó igualmente en dos grupos, con intervención también de distintas Sociedades Nacionales participantes, así como de la Federación y el CICR.

El tercer Taller se realizó en Guatemala, los días 26, 27 y 28 de marzo, participando las Sociedades Nacio-

nales de América Central y de México. En este caso se trabajó con un solo grupo, interviniendo, como en los casos anteriores distintas Sociedades Nacionales participantes, además de la Federación y el CICR.

Los talleres subregionales que se han realizado sirvieron para conocer de primera mano, en función del autoanálisis que han realizado las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe, la situación en la que se encuentran en relación al contexto socio-económico que las caracteriza. Sirvieron, también, en función de ese autoanálisis, para conocer el grado de cumplimiento de los Objetivos del *Plan de Acción*, así como las inquietudes y retos a los que se enfrentan de cara al futuro próximo, tanto desde el punto de vista institucional como desde el punto de vista de su acción humanitaria. Fueron, en este sentido, sumamente útiles. Hay que destacar la plena colaboración que todas las Sociedades Nacionales y los participantes en los Talleres, así como el Departamento de América de la Federación, a través de las Delegaciones Regionales, prestaron a la realización de los mismos, planteando con toda claridad y franqueza la realidad en que se encuentran sus respectivas Sociedades Nacionales.

c) Elaboración del Estudio

En los meses de abril y mayo se procedió a elaborar un primer y provisional análisis general de las Sociedades Nacionales de la región, con el fin de presentarlo en la Conferencia Interamericana de Guayaquil. Este análisis, titulado *Informe de avance del Estudio "El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe"*, que se presentó en la Conferencia Regional Interamericana, que tuvo lugar en Guayaquil, en los primeros días de junio de 2007, era un avance de carácter limitado y provisional, que se orientaba principalmente a evaluar el desempeño de las Sociedades Nacionales de la región en función de los Objetivos del *Plan de Acción 2003-2007* y a fijar algunos de los principales retos a los que se enfrentaban en el actual contexto socioeconómico, pero que tenía también como objetivo favorecer el intercambio de ideas y el debate y con ello conseguir más información de cara a la redacción del Estudio final. De hecho, el documento fue objeto de presentación y debate en dicha Conferencia.

A partir de la Conferencia de Guayaquil, entre junio y septiembre de 2007, al mismo tiempo que se

iniciaba la redacción de los informes individuales sobre cada una de las Sociedades Nacionales de la región, se continuó el contacto con las mismas, con las Sociedades Nacionales Participantes y con la Federación Internacional, a fin de ir completando la información disponible y concretando aspectos que no habían quedado claros. El objetivo era llegar a octubre de 2007 en condiciones de poder empezar a redactar el borrador final del Estudio y someterlo en noviembre a la consideración de la Comisión de Estudio, con el objetivo de hacer entrega del mismo en su redacción final al CORI, en el mes de diciembre de 2007.

En la IX Reunión de Presidentes de Cruz Roja del continente Americano, que se celebró en Madrid, del 13 al 17 de noviembre de 2007, el equipo de Estudio intervino para presentar algunas temáticas objeto del Estudio, de especial interés para las Sociedades Nacionales de la región, abriéndose un intenso debate sobre las mismas, que sirvió para perfilar algunos aspectos del Estudio.

Aprovechando ese evento, el 17 de noviembre, se reunió por segunda vez la Comisión de Estudio. En esta reunión el equipo de Estudio presentó un documento titulado *Informe de Avance: Análisis de las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe*. Se trataba del segundo informe de avance, en este caso con los borradores de los informes individuales sobre cada una de las Sociedades Nacionales de la región, que fue objeto de discusión por los miembros de la Comisión de Estudio, acordándose el envío de cada uno de esos borradores a la Sociedad Nacional correspondiente. También se acordó ampliar el plazo para la entrega del Estudio en su versión final hasta finales de enero de 2008, con el fin de dar tiempo a que las Sociedades Nacionales que lo desearan pudiesen enviar al equipo de Estudio sus comentarios a los informes nacionales.

El escaso tiempo disponible, el forzosamente limitado número de miembros de cada Sociedad Nacional que el equipo de investigación del Estudio ha podido contactar, y la variedad de fuentes de información utilizadas, desde autoevaluaciones hasta documentos internos, no siempre con datos perfectamente contrastados, explica que, como paso previo a la redacción final de los informes, el borrador de los mismos se enviase a cada Sociedad Nacional, con el fin de que pudiese formular sus observaciones y completar los

datos del mismo. Una parte significativa de las Sociedades Nacionales, sin embargo, no se ha hecho eco de esta iniciativa, por lo que estimamos que las mismas consideran exacto lo dicho en el informe. En el caso de aquéllas que si formularon observaciones y completaron datos, el equipo de Estudio los ha estudiado, tomando con independencia la decisión oportuna. Lógicamente, por lo tanto, las consideraciones y recomendaciones que se hacen en este Estudio, tanto en el ámbito regional como nacional, son responsabilidad exclusiva del equipo de Estudio.

d) Presentación del Estudio

Finalmente, a finales de febrero de 2008, se terminó la redacción del Estudio al completo, que se envió a los miembros de la Comisión de Estudio, con el fin de que pudieran conocerlo y, si lo consideraban oportuno, le dieran el visto bueno, al objeto de remitirlo ya en su versión definitiva al CORI.

Palabras finales

Finalmente, no podemos concluir esta Introducción sin dejar constancia del apoyo financiero que para la realización de este Estudio han prestado Cruz Roja Española, le Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) del Gobierno de España, el Consorcio Provention y la Federación Internacional, y en el plano investigador han aportado FLACSO-Ecuador, la Uni-

versity of West Indies y los distintos investigadores que han colaborado con sus informes. Nuestro agradecimiento a todos ellos y de una manera muy sentida a todas las Sociedades Nacionales de la región, que a lo largo de estos trece meses nos han prestado todo su apoyo y colaboración para la realización de este Estudio.

En este sentido, hay que destacar muy especialmente que el Estudio no hubiera podido ser realizado si no llega a contar, desde el primer momento, con el apoyo del CORI y, sobre todo, con el decidido y pleno apoyo de todas las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe, de sus Presidentes, directivos, personal técnico y voluntario, que no han escatimado esfuerzos para facilitarnos el trabajo, muchas veces ingrato para las Sociedades Nacionales, de sacar a la luz sus carencias y problemas. Esta actitud abierta de colaboración en orden a dar respuesta a los desafíos que enfrentan las Sociedades Nacionales, constituye, como decíamos ya en la “Introducción” al Estudio de 1993, “uno de los activos más importantes que tienen las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe de cara a redefinir su papel en los próximos años”.

Madrid, febrero de 2008

Celestino del Arenal
Director del Estudio

José Antonio Sanahuja
Coordinador del Estudio

Parte I:
El cambiante escenario social, económico y político
de América Latina y el Caribe

Capítulo 1:
Economía, política, sociedad y
medio ambiente en América Latina
y el Caribe: el escenario para la acción
de Cruz Roja³

América Latina y el Caribe continúan enfrentando importantes desafíos en su desarrollo económico y social, en la consolidación de la democracia y en la estabilidad de sus sistemas políticos, así como en relación a los problemas del medio ambiente. En gran medida, las dinámicas de la globalización han planteado o redefinido los riesgos económicos, políticos, sociales y ambientales que afronta la región. Los ciclos económicos y la persistente vulnerabilidad externa, la persistencia de la pobreza, que el actual modelo económico hace difícil superar, los problemas y crisis de gobernabilidad que se relacionan con esos ciclos económicos, los flujos migratorios y la creciente importancia de las remesas, la pérdida de biodiversidad derivada de un modelo productivo intensivo en recursos naturales, o el cambio climático, que está incrementando la intensidad de los fenómenos catastróficos, son algunas muestras la creciente influencia de los problemas y dinámicas globales en la evolución de la región. Se trata de un escenario de riesgos globales, y frente a ellos, ni las sociedades ni los gobiernos de la región –incluso en un escenario de cambio político en el que se está tratando de fortalecer al Estado– disponen, por sí solos de las capacidades políticas o los recursos económicos necesarios para afrontarlos eficazmente.

Esas tendencias han sido muy visibles en las dos últimas décadas. A mediados de los años noventa, en el contexto más favorable de la posguerra fría, la región ofrecía un panorama positivo de recuperación y crecimiento económico, consolidación de las democracias, y leves mejoras de los indicadores sociales. Sin embargo, desde mediados de esa década América Latina

y el Caribe han atravesado una etapa de mayor volatilidad e incertidumbre. Ello se debe a factores como la sucesión de crisis financieras que se inicia a mediados de esa década –México en 1994-95, Brasil en 1998, Ecuador en 1998-99, Argentina en 2001...–, la persistencia de la pobreza y la desigualdad, o los problemas de gobernabilidad que han afectado a países como Argentina, Bolivia, Ecuador, México o Venezuela. Desde 1998 a 2003 la región vivió un “lustrro perdido” para el desarrollo, con tasas de crecimiento similares a las que se registraron durante la crisis de los años ochenta. El incremento de los flujos migratorios de ese periodo expresaría la crisis de expectativas de un número creciente de personas que, tanto en América Latina como en el Caribe, han optado por buscar un futuro mejor fuera de sus países de origen.

Desde 2003, sin embargo, hay un cambio de tendencia y la región ha vivido un periodo de bonanza asociado al ciclo expansivo de la economía mundial, y en particular de las economías emergentes de Asia, con tasas de crecimiento económico elevadas, y cifras positivas tanto en las cuentas externas, como en las finanzas públicas. En varios países, las cifras de pobreza han experimentado una reducción significativa, y algunos de ellos viven un nuevo ciclo político, con reformas en distintos ámbitos, que ha generado expectativas de cambio para amplios sectores de la sociedad. Todo ello define un escenario más favorable que en el pasado para llevar a cabo las reformas que la región necesita y hacer frente a posibles *shocks* externos asociados a la recesión económica que se ha desencadenado desde principios de 2008, tras la crisis hipotecaria de Estados Unidos.

3 Este apartado, que se ha elaborado fundamentalmente a partir de los Informes realizados por FLACSO-Ecuador y la *University of West Indies* (ver listado anexo), a los que se agradece el trabajo realizado, pretende ofrecer una visión general de la situación y tendencias sociales, demográficas, económicas, políticas y ambientales de América Latina y el Caribe. Se parte de la base de que la región comparte rasgos característicos y problemáticas comunes, lo que justifica el enfoque regional y el propósito de identificar tendencias y realidades comunes. No obstante, también es necesario recordar la profunda heterogeneidad de la región. En este texto se prima el enfoque regional, aunque se mencionarán las diferencias subregionales y/o por países que sean más relevantes, si bien no será posible descender a todas ellas por obvias razones de espacio y de oportunidad.

En este capítulo se pretende analizar estos factores, y en particular, aquellos que tienen mayor significación a la hora de definir el escenario para la acción, presente y futura, de Cruz Roja en América Latina y el Caribe. Además de las tendencias económicas y políticas, se presta atención a las dinámicas sociodemográficas, a la evolución de los mercados laborales, y la pobreza y la desigualdad, en tanto factores que tienen especial incidencia sobre las condiciones de vulnerabilidad de la región. De igual manera, el capítulo examina en qué medida la región se aproxima al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y la situación y tendencias en materia ambiental, y en relación al cambio climático. Finalmente, el capítulo se detiene en las tendencias en lo referido a los desastres y la gestión del riesgo en América Latina y el Caribe, una cuestión de particular importancia dada la elevada exposición de la región a las amenazas, y las condiciones de vulnerabilidad que afectan a una parte considerable de su población.

1. Tendencias sociodemográficas

Una población con un menor crecimiento: entre 2000 y 2020 la población latinoamericana pasará de 550 a 660 millones de habitantes, lo que supondrá un 8% de la población mundial. La región muestra una reducción generalizada de las tasas de fecundidad y de mortalidad, aunque existen situaciones muy distintas, en función del estadio en el que se encuentra cada país en la “transición demográfica”.

Con un creciente número de personas mayores: en un contexto de cambios demográficos y de mayor esperanza de vida en toda la región, en los países que se encuentran en un estadio más avanzado de la “transición demográfica” aumenta rápidamente la proporción de población mayor de 65 años. Dada la escasa cobertura de los sistemas previsionales y el fuerte peso del empleo informal, en los próximos años se registrará un fuerte incremento de las personas mayores necesitadas de asistencia, y solo un tercio tendrá algún tipo de apoyo familiar o recibirá remesas del exterior, por lo que este grupo estará en una preocupante situación de vulnerabilidad. En el Caribe, con la excepción de los países más pobres, como Haití o Surinam, esta tendencia es también más marcada, debido a que la esperanza de vida se encuentra por encima de las tasas promedio de muchos países de América Latina. Mientras que las personas ma-

yores representaban en 1950 el 4,5% de la población total, se estima que en 2050 supondrán el 18%, con tasas superiores al 20% en Bahamas, Jamaica y Surinam, y superiores al 30% en Trinidad y Tobago y Barbados, que serán los países cuya población estará más envejecida a mediados de siglo. Este proceso de envejecimiento, sumado a las tendencias migratorias y la salida de una proporción relativamente mayor de personas en edad productiva, supondrá un cambio en la demanda de servicios de salud, y una fuerte carga para los sistemas de seguridad social, en muchos países muy débiles o casi inexistentes, y las familias y la sociedad en su conjunto.

...y cambios significativos en la estructura de las familias: se confirman las tendencias de cambio en la estructura familiar. La familia nuclear tradicional pierde terreno frente a nuevas formas de hogar. Entre 1990 y 2004, atendiendo a datos de zonas urbanas, la familia biparental con hijos ha descendido del 46% al 42% de los hogares, y la familia biparental extensa, del 15% al 13,7%. Los hogares unipersonales han aumentado del 6,7% al 9,5% del total; los hogares monoparentales encabezados por mujeres han aumentado del 13% al 15% del total, y los encabezados por hombres, del 2,3% al 2,7%. Esto supone que es necesario revisar los programas y políticas basados en la premisa de que existe un modelo predominante de familia nuclear estable y con roles establecidos, con un jefe de hogar proveedor y una cónyuge dependiente, de cara a asegurar la adecuada protección y apoyo a las familias, especialmente las que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza.

El desafío de la juventud: hacia 2020 el 60% de la población total de América Latina y el Caribe tendrá menos de 30 años, lo que representa un enorme potencial de crecimiento económico, pero también un desafío en términos de educación y de inserción social y laboral de los jóvenes. Iniciación sexual más temprana –con el consiguiente riesgo de embarazos no deseados en adolescentes y de enfermedades de transmisión sexual y VIH y sida–; altas tasas de abandono escolar –lo que origina dificultades en la inserción en el mercado de trabajo–, desempleo, abuso de drogas, delincuencia y criminalidad y exclusión social, son algunas de las problemáticas que afectan en mayor medida, y/o con rasgos diferenciados a la población joven, lo que supone un desafío de creciente importancia tanto para las políticas públicas, como para la sociedad en su conjunto. El conjunto de la región, así como el Caribe,

también parece estar apareciendo el fenómeno del rezago educativo y laboral masculino, respecto al cada vez mejor desempeño educativo de las mujeres.

Diversidad étnico-cultural y perfiles socio-demográficos diferenciados: con la emergencia de los movimientos indígenas en los últimos años, se ha tomado mayor conciencia de la pluralidad étnica y cultural que caracteriza a América Latina, y las importantes implicaciones que ello tiene, a menudo no reconocidas ni aceptadas, para la materialización de los derechos de ciudadanía, la organización político-administrativa del Estado, la construcción de las identidades nacionales, las políticas de desarrollo y la lucha contra la pobreza. En América Latina existen 671 pueblos indígenas, de los que más de la mitad residen en áreas de bosques tropicales, aunque las poblaciones más numerosas se encuentran en el área andina y en Mesoamérica. Según los censos realizados en 2000, son unos 30 millones de personas. Son porcentajes muy importantes en Bolivia (62% de la población), Guatemala (48%), y Perú (32%). En otros países, representan menos del 10% de la población. México es un caso especial, pues se trata de una de las poblaciones indígenas más grandes, próxima a la de Bolivia o Guatemala, aunque su proporción sobre la población total es relativamente baja. Se trata de una población predominantemente rural, aunque cada vez más urbanizada; más joven, independientemente del estadio en el que se encuentre su país en cuanto a la transición demográfica; y con mayores tasas de fecundidad, lo que es reflejo tanto de brechas socioeconómicas, como de pautas socioculturales.

Adicionalmente, en este panorama de pluralidad étnica y cultural hay que considerar la especificidad del Caribe, en el que predominan los pueblos afrodescendientes, con perfiles sociodemográficos diferenciados respecto a las poblaciones mestizas. La gran mayoría de la población del Caribe insular descende de esclavos africanos, pero también existen grupos prehispánicos –caribes, taínos, mayas y otros pueblos amerindios...–, de origen chino e indio, y comunidades de cimarrones, de origen africano pero que tras su huida de las plantaciones desarrollaron una identidad cultural propia.

2. La evolución de la economía

Tras el “lustró perdido”, la economía mejoró: la recuperación económica de la primera mitad de los años no-

venta se interrumpió con la sucesión de crisis financieras, internas y externas, que han afectado a la región. De 1998 a 2002 se vivió un “lustró perdido” en el que el crecimiento económico se situó, en promedio, en el 1% anual. Sin embargo, desde 2003 la región creció más y mejor. Con un crecimiento promedio anual del 4,5%, el cuatrienio 2003-2006 puede calificarse como el de mejor desempeño económico de los últimos 25 años. En esos cuatro años el PIB per cápita se ha incrementado un 12%. Ello se debe a la mejora de las finanzas internas –mayor ahorro, finanzas públicas más sólidas, cuatro años de superávit por cuenta corriente–, gracias a las reformas realizadas en años anteriores. También incide un contexto externo favorable, caracterizado por el mayor crecimiento de la economía mundial, el incremento de los precios de las materias primas, especialmente favorable para América del Sur, y el aumento de las remesas de los emigrantes. Se ha reducido la vulnerabilidad externa de la región, debido al aumento de las reservas de divisas, y el menor peso de la deuda externa, cuyo total ha disminuido del 36% al 10% del PIB entre 1996 y 2006.

En lo referido a las economías del Caribe, la tasa de crecimiento ha sido más baja que en el conjunto de Latinoamérica, y algunos países, como Haití o Jamaica, no han participado de la fase de “bonanza” que ha atravesado América Latina. En el caso de Haití, debido a la inestabilidad política, y en el caso de Jamaica, debido entre otros factores al peso de una deuda externa que supone en torno al 145% del PIB.

...pero no tanto como en otras regiones en desarrollo, particularmente Asia: aunque superiores a las de los países más avanzados, las tasas de crecimiento de América Latina y el Caribe son inferiores a las que han alcanzado otras regiones en desarrollo, particularmente Asia, ante la que aumentan las “brechas” de renta, competitividad y peso económico.

La “bonanza” económica tiene bases frágiles y puede ser de carácter cíclico: pese al ciclo de expansión reciente, en los últimos 25 años el crecimiento de la región ha sido extremadamente bajo y volátil. Este hecho debe llamar a la cautela. Ante un contexto internacional adverso, caracterizado por la recesión económica internacional, la caída de la demanda externa, el aumento de los tipos de interés, y una disminución de la inversión extranjera y las remesas, el crecimiento po-

dría detenerse, debido a su fuerte dependencia de las exportaciones de materias primas con poco valor agregado. La crisis hipotecaria estadounidense, que ha desencadenado la recesión económica desde principios de 2008, ha planteado ya esa posibilidad. No obstante, su impacto pudiera ser menor, especialmente para algunos países, si se mantiene el crecimiento económico en Asia y, con ello, la expansión de las exportaciones a esa región.

Por otro lado, el actual ciclo de crecimiento no supone cambios en el modelo productivo y la competitividad de la región, basada en productos intensivos en mano de obra de bajo coste, en recursos naturales, y en un entorno fiscal y de regulación poco exigente, a favor de un modelo basado en productos con mayor valor agregado, y mayor incorporación de conocimiento y tecnología. El impulso exportador no se ha traducido en una mayor diversificación de la canasta exportadora de los países de América Latina hacia productos con un mayor valor agregado. La región aún exporta principalmente productos basados en recursos naturales caracterizados por el escaso dinamismo de su demanda internacional y precios especialmente propensos a los vaivenes de la economía mundial. Lo ocurrido desde 2007 ilustra estos riesgos. Algunos países se han beneficiado del fuerte aumento de los precios internacionales de las materias primas, y en especial del petróleo, los minerales, y los alimentos, pero ese aumento de los precios internacionales está teniendo consecuencias negativas para los países dependientes de las importaciones de petróleo, y el aumento de los precios de los alimentos, tanto para los países exportadores como para aquellos que son importadores netos, está alimentando tensiones inflacionistas y ha reducido el acceso a los alimentos para los más pobres. Una menor dependencia de las exportaciones de productos primarios y de sus ciclos de auge y caída de los precios internacionales, y el fortalecimiento del comercio intrarregional, a través de la integración económica, podría contribuir a superar estos problemas.

Por ello, las perspectivas de crecimiento de la región pueden verse comprometidas por la competencia de las economías de Asia, a menos que se de mayor importancia a las políticas activas que inciden en la mejora de la productividad, como la política de I+D, la mejora de la calidad de la educación y el “capital humano”, la mejora de la infraestructura física de la re-

gión, y el “buen gobierno” y la mejora de los marcos de regulación, frente a problemas recurrentes de corrupción, inestabilidad política, violencia e inseguridad que ahuyentan la inversión, interna y externa, y constituyen un obstáculo al desarrollo. En suma, es necesario encontrar mecanismos para sostener la competitividad externa de la región, más allá del aprovechamiento de una coyuntura favorable en los mercados internacionales. Desde el punto de vista fiscal, es cierto que se han logrado presupuestos equilibrados, pero la carga fiscal sigue siendo baja, y esos equilibrios se han logrado a costa de insuficiente inversión en capital humano, infraestructura e innovación productiva. Hay una marcada insuficiencia de bienes públicos y es necesario destinar más recursos para mejorar la calidad de los sistemas educacionales, y ello reduce la probabilidad de mantener adecuados niveles de competitividad.

La región ha logrado una significativa reducción de la vulnerabilidad ante posibles shocks externos: en este hecho favorable han incidido cuatro elementos: a) la transición hacia tipos de cambio flotantes (excepto Ecuador); b) los países están aprovechando la situación de mayor holgura para cancelar parte de su deuda externa; c) una marcada reducción del peso de la deuda externa, tanto en relación con el PIB como con las exportaciones regionales; y d) los países de la región han recompuesto sus reservas internacionales, en gran medida a partir del aumento de las exportaciones de materias primas. Aunque en algunos países la deuda externa sigue siendo elevada, el coeficiente deuda externa/exportaciones de bienes y servicios equivale a menos de la mitad de lo que era hace 10 años si consideramos la deuda total, pero alrededor de la tercera parte si se considera la deuda neta una vez descontadas las reservas internacionales. Sin embargo, la situación vivida en los últimos años por algunos países, que han de afrontar el aumento de los precios de la energía y de los alimentos, muestra que esos riesgos no han desaparecido.

Persisten las dificultades para mejorar la inserción en una economía globalizada y asegurar el acceso a los mercados externos: para asegurar un desarrollo duradero, América Latina y el Caribe se enfrentan al desafío de mejorar su inserción en una economía globalizada, diversificando su producción, aumentando su competitividad, y asegurando el acceso a los mercados externos, de los que dependen sus exportaciones. La

incertidumbre ante el resultado de las negociaciones comerciales multilaterales de la “Ronda de Doha” de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el fin de las preferencias comerciales no recíprocas otorgadas por Estados Unidos y la Unión Europea han propiciado que varios países de la región hayan acelerado los procesos de integración subregional, liberalizando el comercio entre los socios, (Sistema de la Integración Centroamericana, Mercosur, CARICOM...). Al mismo tiempo, algunos países también han optado por la negociación y firma de acuerdos de libre comercio “Sur-Norte” con Estados Unidos –los Tratados de Libre Comercio que ese país ha firmado con Chile, Centroamérica y República Dominicana, Perú o Colombia–, y con la Unión Europea –con México y Chile, y los que están en curso de negociación con el Mercosur, Centroamérica, y los países andinos–. Estos acuerdos responden al modelo “OMC-plus” y son más amplios y exigentes que las negociaciones comerciales multilaterales, y al firmarse entre países industrializados y en desarrollo, suponen fuertes asimetrías entre los socios. Ello plantea importantes retos para los países de la región en términos de reconversión y reestructuración productiva, y aunque abren oportunidades para el crecimiento, también pueden suponer importantes costes de ajuste –cierre de empresas, desempleo...– sobre los sectores productivos más débiles. Por otro lado, a largo plazo estos acuerdos “Sur-Norte” son incompatibles con los actuales esquemas de integración regional, lo que puede llevarles a la irrelevancia o desaparición, o bien propiciar un cambio de estrategia y la utilización de la integración regional como marco para el desarrollo de políticas comunes en ámbitos no comerciales.

No existe una guía clara en cuanto a las políticas económicas: después de década y media de aplicación, con distintos ritmos y modalidades, de las políticas de orientación neoliberal del llamado “Consenso de Washington”, la región ha adoptado de manera generalizada algunos de los componentes de ese “Consenso” –equilibrios macroeconómicos, disciplina fiscal, control de la inflación...–, incluso entre los Gobiernos de izquierda que han ido llegando al poder al comienzo del nuevo siglo. No obstante, tras las crisis financieras que se han sucedido desde mediados de los años noventa, ese modelo de política económica ha quedado desacreditado por no dar respuesta adecuada tanto a los problemas distributivos y de desarrollo social que

aquejan a la región, como a los nuevos riesgos “sistémicos” de la integración económica global, que afectan en gran medida a las economías, relativamente abiertas y vulnerables a shocks externos de América Latina y el Caribe. Sin embargo, no han aparecido diseños de política económica y de desarrollo alternativos a dicho “Consenso”. Ello no es un hecho negativo: se han mantenido algunos elementos positivos del mismo –equilibrios presupuestarios, control de la inflación...– y al tiempo se están tratando de buscar políticas de desarrollo más adaptadas a las particularidades y necesidades de la región, atendiendo a las características de cada país, y al hecho de que la mayor parte de ellos se sitúa dentro del grupo denominado “de renta intermedia”. En ese contexto, algunos países están tratando de reequilibrar la relación entre Estado y mercado tras los excesos neoliberales de las dos últimas décadas, dando mayor protagonismo al Estado en la dirección de las políticas de desarrollo, o tratando de recuperar el control estatal de los recursos naturales, y en particular de los hidrocarburos.

La afirmación de una agenda de desarrollo propia de los países de renta intermedia: las tendencias antes reseñadas responden a la particular agenda de desarrollo de países que se encuentran en una situación intermedia en cuanto a sus niveles de desarrollo, en relación, por ejemplo, a África subsahariana o Asia Meridional, por un lado, o a los países en desarrollo más avanzados de Asia Oriental, por otro. De hecho, la mayor parte de América Latina se encuentra en el grupo de países de renta media, conforme a la clasificación internacional. Estos países han registrado periodos de fuerte crecimiento que sin embargo no han podido sostenerse, en un proceso cíclico de auge y caída, debido a la debilidad institucional y la falta de cohesión social; la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y las dificultades que enfrentan para la transformación tecnológica y productiva.

En primer lugar, contar con instituciones frágiles significa débil capacidad de gobierno para proveer bienes públicos, para gestionar los conflictos distributivos, para afrontar los *shocks* externos, para la regulación de los mercados, la gestión de los servicios públicos o para asegurar la cohesión social y hacer frente al elevado nivel de desigualdad que caracteriza a la región, minando la legitimidad de las instituciones.

Por ello, es clave la mejora de las políticas públicas a través de la reforma institucional. Un aspecto clave que expresa tanto la fragilidad institucional como la falta de cohesión es la debilidad fiscal del Estado, por lo que las reformas tributarias y la adopción de lo que se ha denominado el “pacto fiscal” es otro componente clave de la agenda de desarrollo.

En segundo lugar, frente a la vulnerabilidad a choques financieros externos es necesaria una mayor regulación de los mercados financieros internacionales y una “nueva arquitectura financiera internacional” que resuelva los problemas “sistémicos” de dichos mercados; fortalecer los sistemas financieros nacionales y mejorar la capacidad reguladora del Estado para su correcto funcionamiento; hacer frente al problema de la deuda soberana con una regulación internacional adecuada, que aún no existe, y permitir que los gobiernos puedan aplicar políticas contra cíclicas frente a las crisis, y preservar así los avances logrados en la reducción de la pobreza.

En tercer lugar, la agenda de desarrollo adaptada a las necesidades de los países de renta intermedia ha de contemplar una mejora de la inserción en el comercio internacional a través de una mayor competitividad y un acceso seguro y estable a los mercados externos. Ello requiere, como se ha indicado, cambios importantes en el diseño de los acuerdos comerciales y un fortalecimiento de la integración regional. Entre las políticas favorables a la competitividad destacarían las políticas para la incorporación de conocimiento y tecnología, que contribuyan a la transformación productiva y a cambios en la oferta productiva y exportadora a través de la generación de ventajas competitivas dinámicas, desplazándola hacia actividades de mayor productividad y dinamismo. De esta manera, se rompería un “círculo vicioso” que afecta a los países latinoamericanos, que tienden a concentrarse en productos intensivos en recursos naturales, y empleos de baja calidad, desalentando las políticas nacionales para mejorar la educación, dotarse de capacidades en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I). La regulación de la propiedad intelectual en la OMC y los acuerdos comerciales regionales también inciden negativamente, al estrechar los márgenes para una política nacional en este ámbito. También es importante el apoyo a la mejora de la infraestructura, dado que para algunos países los sobrecostes que supone el transporte superan a

los aranceles que se aplican a sus productos. Finalmente, la cooperación en ciencia y tecnología a través de programas que favorezcan tanto la generación de capacidades endógenas, como la transferencia de tecnología del exterior, se erige como sector esencial en este ámbito.

La vulnerabilidad económica de las pequeñas economías del Caribe: estas economías se enfrentan a dificultades aún mayores para asegurar el desarrollo económico. En su modelo productivo, muy centrado en la exportación de productos primarios, sigue aún muy presente el legado del colonialismo, y ahora han de afrontar los procesos de globalización. Por ello, las pequeñas economías del Caribe insular se enfrentan a un serio riesgo de marginalización respecto de los principales centros económicos. En particular, para la mayor parte de los países de CARICOM, el comercio exterior supone el 80% del PIB, y una proporción muy elevada de sus exportaciones se concentra en pocos productos (entre otros, plátano, azúcar, ron), que dependen de sus mercados tradicionales, a los que se accedía a través de regímenes preferenciales no recíprocos otorgados por Estados Unidos y sobre todo por la Unión Europea. Como resultado de la desaparición de esas preferencias, la región puede perder sus mercados tradicionales y habrá de afrontar una seria crisis de su sector agrario y transitar hacia un nuevo modelo económico, diversificando sus exportaciones, sin contar con las capacidades ni los plazos temporales para adaptarse a esa nueva situación. Al tiempo que la liberalización económica incrementa las importaciones de bienes de consumo y de energía, aumenta la presión sobre sus balanzas de pagos y sobre sectores concretos, como el agroalimentario. En lo referido a la energía, algunos países de esta subregión han podido sortear parcialmente estas dificultades a través de los precios preferenciales y las facilidades financieras otorgadas por Venezuela mediante Petrocaribe, pero el aumento de los precios de los alimentos tiene graves consecuencias para las economías menos avanzadas de la subregión, llegando a provocar disturbios y la renuncia del Primer Ministro de Haití.

Algunos países que han intentado hacer frente a esta nueva situación, a través de la promoción del turismo y del establecimiento de “maquilas” o centros de producción *off-shore*, no han logrado aún hacerse un lugar en la competencia mundial, y las inversiones esperadas no

se han materializado. Sólo en República Dominicana y en Haití se ha desarrollado este tipo de producción manufacturera y de servicios orientada a las exportaciones. En relación al turismo, éste se ha desarrollado con rapidez —especialmente en Barbados—, pero se trata de un sector altamente cíclico y ha añadido volatilidad a las pequeñas economías insulares del Caribe. Trinidad y Tobago, debido al fuerte peso de las exportaciones de petróleo y a su sector manufacturero, es la excepción dentro de este panorama regional.

Respecto a los centros financieros *off-shore*, que se han establecido en jurisdicciones como Barbados, Bahamas, Antigua y Barbuda o las Islas Caimán, son objeto de creciente presión por parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) debido a la posibilidad de que contribuyan a la evasión fiscal y el “blanqueo” de dinero.

3. La situación del empleo y del mercado de trabajo

Los salarios reales mejoran, no así las tasas de empleo: esa mejora, que se observa desde principios del actual decenio, está asociada al mayor crecimiento económico de la región. La tasa de desempleo abierto aumentó de 1990 a 2002 del 6% al 11%, y posteriormente descendió al 9,1%, un nivel todavía superior al de 1990. Esa tasa es mayor entre las mujeres y, como se indica más adelante, entre los jóvenes. El desempleo también afecta más a los pobres, cuya tasa de desempleo es casi tres veces superior al promedio, y a los indigentes, con una tasa cuatro veces superior.

Existen, no obstante, importantes diferencias subregionales. Las tasas de desempleo del Caribe son más elevadas, alcanzando en casi todos los casos cifras superiores al 10%, como expresión de la crisis de las exportaciones tradicionales de estos países (plátano, azúcar...), especialmente en el sector agrario, y las dificultades que supone el tránsito hacia una economía de servicios y del sector turismo. En estos países, son comunes tasas de desempleo de dos dígitos, incluso en las economías de Barbados y Trinidad y Tobago, las más dinámicas.

... pero una parte importante de los nuevos empleos tiene poca calidad, y el empleo informal sigue teniendo mucho peso: el aumento del empleo en los servicios y en

el “sector informal” revelan que persisten los problemas de calidad del empleo, y que los mercados de trabajo siguen caracterizados por una fuerte presencia de trabajo precario, mal retribuido, y sin cobertura de la seguridad social, cuyas tasas de participación se han deteriorado en los últimos años. En conjunto, según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), casi uno de cada dos trabajadores urbanos se ubica en el sector informal, que representa el 48,5% del empleo urbano total, con un porcentaje más elevado para las mujeres (51,4%). Según datos de la CEPAL, de 2002 a 2005 se crearon 16 millones de nuevos empleos, pero una tercera parte no tenía cobertura de la seguridad social, con lo que la ratio entre los asalariados afiliados a la seguridad social, y la población en edad de jubilación no mejoró. Según la OIT, entre 2000 y 2005, la mitad de los nuevos empleos se crearon en el sector informal, por lo que la estructura “dual” del mercado de trabajo no se modificó. Esta cuestión es especialmente preocupante desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los que se encuentra la meta, aunque sin cuantificar, del empleo pleno y productivo y el trabajo decente. En el Caribe, el sector informal también tiene un peso importante. En Jamaica, por ejemplo, supone el 42% del producto bruto, y en Guyana se estima que llega al 60%. Estas estimaciones no incluyen el tráfico de drogas ilícitas y otras actividades ilegales. Se trata, como en el conjunto de la región, de ocupaciones de baja productividad e ingresos, en su mayoría asociadas a la pobreza.

Sigue existiendo un serio problema de desempleo juvenil: entre 1990 y 2003 la tasa de desempleo juvenil aumentó del 10% al 23%. Aunque el desempleo juvenil ha descendido al calor del crecimiento económico, sigue siendo en torno al doble del promedio (en 2006, un 19,7% en el grupo de edad 15-24 años, y el 12% entre 25 y 29 años). Esto significa que no se han registrado cambios significativos en la composición del desempleo entre distintos grupos de edad.

El trabajo infantil en la región: según las cifras de la OIT, en 2002 trabajaban en América Latina más de 17 millones de niños y niñas menores de 15 años; y Brasil era el país con un número más elevado, cercano a 7 millones. Del total regional, el 70% estaban empleados en la agricultura. Sin embargo, hacia 2004 el número de niños y niñas trabajadores en la región

había descendido a unos 6 millones. La relativa mejora del empleo y los salarios reales de los adultos, así como el aumento del acceso a la educación, vinculado a las reformas educativas y la ampliación de los años de obligatoriedad escolar, así como los programas sociales basados en transferencias monetarias condicionadas a la escolarización, como “Bolsa Escola” de Brasil, parecen estar entre las causas de esa reducción. A pesar de esta reducción, el número de niños “trabajadores” sigue siendo elevado, y este problema no desaparecerá mientras persistan sus causas: la pobreza, la emigración de los padres, las prácticas culturales tradicionales, la falta de trabajo para los adultos o la inserción de los mismos en el sector informal, una protección social inadecuada; así como la necesidad de empleadores que requieren de mano de obra barata, flexible y cuyas características físicas facilitan determinados tipos de trabajo. Hay que anotar al respecto que aún cuando el número de niños y niñas trabajadoras en la región haya descendido, su incorporación en empleos peligrosos seguirá manteniéndolos en situación de riesgo de muerte o de discapacidad como consecuencia de accidentes laborales.

La desigual cobertura de la protección de salud y de los sistemas de previsión social: los datos de la OIT muestran que la desigualdad de acceso a la protección de la salud y la previsión social ha disminuido en los 12 países para donde se dispone de información. Sin embargo, en muchos países existe una marcada desigualdad entre los trabajadores con cobertura y los trabajadores sin ella, ubicados en el sector informal urbano. En El Salvador, Perú, Ecuador o Paraguay, el porcentaje de cobertura en el sector informal se sitúa entre el 12% y el 15%, mientras que en el sector formal las coberturas se sitúan entre el 58% y el 79%. México es el caso más extremo, pues la tasa de cobertura en el sector informal es del 9%. Dentro de este grupo podría decirse que la situación es más grave aún para El Salvador y Ecuador por ser dos de los países con los más altos índices de informalidad en sus empleos. En las zonas rurales y específicamente en empleos del sector agrícola esta situación es aún menos favorable, pues es raro que los trabajadores agrícolas tengan acceso a sistemas de seguro de salud y/o pensiones. En contraste, Uruguay, Chile, Colombia y Costa Rica mantienen las relaciones más equitativas de la región entre empleados del sector formal urbano y del sector informal urbano. La situación de Colombia

tiene particular interés, porque a diferencia de los otros casos citados, tiene elevados niveles de informalidad y, sin embargo, la diferencia no es tan marcada. Estas disparidades son importantes, pues el proceso de envejecimiento poblacional que está sufriendo la región y el peso del sector informal auguran un aumento de los jubilados sin derecho a prestaciones, y un incremento de la presión sobre el sistema de seguridad social cuyos recursos se tornarán insuficientes para asegurar el bienestar de los jubilados y pensionados.

4. Avances y retos pendientes en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social

Hay avances en la reducción de la pobreza y la indigencia, aunque se mantiene en niveles elevados: en 2006, de los 550 millones de habitantes de América Latina y el Caribe, 205 millones se encontraban en la pobreza, y 79 millones en situación de pobreza extrema o indigencia. Esas cifras revelan tanto los avances alcanzados por la región en la reducción de la pobreza, como la magnitud y la persistencia del problema. Al igual que ha ocurrido con el crecimiento económico, el cuatrienio 2003-2006 ha sido el periodo de mejor desempeño social de la región en los últimos 25 años, al registrarse una significativa reducción de la pobreza y la indigencia tanto en términos absolutos como relativos. Según las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), en ese periodo la pobreza se ha reducido del 44% al 38,5% de la población total, lo que supone un descenso de 221 a 205 millones de personas. La pobreza extrema o indigencia se ha reducido en ese mismo periodo de 19,4% al 14,7% de la población, con una reducción de 97 a 79 millones de personas.

Ahora bien, para poner en perspectiva esas cifras, hay que recordar que las tasas de pobreza alcanzadas entre 2004 y 2005 son similares a las registradas en 1980, antes de que se iniciara la crisis de la deuda y la denominada “década perdida”. Esto significa que la región ha necesitado 25 años para recuperar las tasas de pobreza anteriores a la crisis. Por otro lado, que las tasas sean similares pese a que el producto por habitante sea un 16% más elevado, sugiere que ese crecimiento no se traduce en igual medida en una disminución de la pobreza debido a la persistente desigualdad, y al hecho de que el aumento de la pobreza

en las fases recesivas no se ve después compensado por su disminución en las fases de expansión.

Existen marcadas diferencias entre países tanto en lo referido a la magnitud de la pobreza, como en los logros en su reducción: en Uruguay y Chile la tasa de pobreza es inferior al 20%, pero en Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú es superior al 50%, y en Honduras llega al 75%, siendo este el único país de la región en el que más de la mitad de la población total se encuentra en la indigencia, si bien no existen datos recientes de Haití, que en 2001 tenía una tasa de pobreza del 75%, y de pobreza extrema del 56% de su población total. En el Caribe, no todos los países cuentan con datos actualizados, pero aquellos en los que la tasa de pobreza es superior al 30% de la población total son Belice, con un 33% en 2002, Dominica, con el 40% en 2003; Granada, con el 32% en 1999; San Cristóbal y Nieves, con el 32% en 2000, y San Vicente y las Granadinas, con el 36% en 1996.

Respecto a la evolución de la pobreza, entre 2000 y 2005 los avances más rápidos en la reducción de la pobreza y la indigencia se han producido en Venezuela y Argentina, aunque en este último caso fueron precedidos del fuerte aumento causado por la crisis de 2000-2001, y los índices de 2005 todavía son superiores a los que existían en 1999. También hubo avances significativos en Colombia, Ecuador y Perú. Sin embargo, las tasas de pobreza aumentaron sensiblemente en Bolivia, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay.

Con las tendencias actuales, la región logrará alcanzar las metas de reducción de la pobreza de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero existe un buen número de países que no lo conseguirán: según las estimaciones de CEPAL, si se mantienen las tendencias favorables de crecimiento económico, en 2015 la región lograría reducir la tasa de pobreza extrema en un 50% respecto a la existente en 1990. Ello supondría que la incidencia de la pobreza extrema, que en 1990 era del 22,5% de la población, y que en 2006 se situó en el 14,7%, llegaría al 11% en 2015. Las tasas aportadas por el Banco Mundial, que son las utilizadas para verificar el cumplimiento de este Objetivo, son más bajas debido a que se elaboran con una metodología distinta, pero las previsiones de este organismo también indican que en 2015 se habrá logrado ese objetivo.

Aunque este hecho es positivo, hay que señalar que hay importantes diferencias dentro de la región. En 2005 Brasil y Chile ya habían alcanzado las metas de reducción de la pobreza extrema del ODM-1. Ecuador, México y Perú están por delante del ritmo requerido, por lo que es probable que lo alcancen antes de la fecha prevista. Sin embargo, hay un buen número de países que están muy por detrás del ritmo de progreso que requerirían para alcanzar esa meta. En concreto, son Argentina –de nuevo, como resultado del fuerte aumento de la pobreza y la indigencia causado por la crisis de 2000-2001–, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Paraguay. Se trata, además, de algunos de los países con mayores tasas de pobreza extrema, lo que supone que en los próximos años, de no mediar políticas redistributivas enérgicas, van a ser estos países los que concentrarán los peores problemas de pobreza de la región, tanto en lo referido su incidencia, como a su intensidad. En este panorama, finalmente, hay que mencionar a Haití, un país en el que la falta de datos impide valorar el grado de avance de ese objetivo, pero hay pocas dudas respecto a la intensidad de la pobreza.

En cualquier caso, hay que señalar que las metas de reducción de la pobreza extrema contempladas por el ODM-1 responden más a la realidad de los países con rentas más bajas, y los países de renta intermedia-baja, conforme a las clasificaciones internacionales (como Bolivia, Honduras, Nicaragua o Paraguay), y su relevancia es mucho menor como objetivo de desarrollo social para países en desarrollo de renta media-alta (como Chile, Panamá o Venezuela), lo que debe ser tomado en cuenta a la hora de valorar su evolución como indicador de progreso social.

El cambio de ciclo económico, y en particular la inflación y el aumento de los precios de los alimentos puede detener y revertir los avances logrados para la consecución de los ODM. Desde 2007, el riesgo de recesión económica, la reaparición de la inflación, y el aumento de los precios de los alimentos, que están siendo particularmente intensos en algunos países de la región, pueden detener o revertir los avances logrados en los últimos años en cuanto a las metas de los ODM, y en particular en la reducción de la pobreza extrema y de la desnutrición. Entre 1975 y 2005 los precios de los alimentos disminuyeron en un 75% en términos reales, debido, entre otros factores, a los subsidios que fa-

vorecieron la comercialización de excedentes agrarios de los países ricos. Ese periodo de precios bajos cesó de manera relativamente abrupta y desde 2007 los precios internacionales de los alimentos han aumentado de forma muy rápida e intensa –en apenas un año el precio del arroz ha aumentado un 200%, el del trigo un 150% y el del maíz un 50%–, situándose en los niveles más altos, en términos relativos, de los últimos 150 años. La importancia relativa de cada una de las distintas causas de este proceso son aún motivo de controversia, entre ellas se encuentran factores estructurales como el aumento de la demanda de los países emergentes de Asia, y la reducción de las inversiones en la agricultura de las últimas décadas, ya que la proporción del gasto público dedicado a la agricultura en los países en desarrollo se ha reducido a la mitad entre 1980 y 2005, y como porcentaje de la ayuda al desarrollo ha pasado del 17% al 3% entre 1985 y 2005. Pero han sido factores más inmediatos los que explican que el proceso haya sido tan rápido e intenso. En concreto, las claves de este proceso parecen ser las tensiones inflacionistas asociadas al declive del dólar, el aumento de la especulación en los mercados de materias primas, y la reorientación de los subsidios agrarios y los excedentes alimentarios de los países ricos, antes orientados a las exportaciones, y que ahora se utilizan para promover la producción de biocombustibles en los países industrializados, y en particular en Estados Unidos, pese a la escasa eficiencia social y ambiental de esta actividad.⁴

El hecho es que por primera vez desde los años setenta, la crisis alimentaria, que se ha manifestado a través de la escalada de los precios, ha golpeado de manera simultánea y sorpresiva a muchos países a la vez, y en particular a aquellos países que son dependientes de las importaciones de alimentos, y a los sectores sociales más vulnerables. Los campesinos minifundistas y sin tierra y los pobres urbanos han sido los grupos más afectados, al disminuir drásticamente los alimentos que pueden comprar –los pobres destinan a la compra de comida entre el 50% y el 80% de sus ingresos–, y porque al no tener tierra, o practicar una agricultura de subsistencia, no pueden beneficiarse de precios agrarios más elevados. Según el Banco Mun-

dial, ello puede suponer que más de 100 millones de personas se vean empujadas por debajo de la línea de pobreza extrema, y que con ello se reviertan los avances de los últimos diez años en cuanto a las metas del ODM-1 de reducción de la pobreza extrema y el hambre. La crisis también ha golpeado a las agencias responsables de hacer frente a esta situación, y en particular al Programa Mundial de Alimentos y a las organizaciones humanitarias, cuya capacidad de reacción se ha debilitado en la medida que sus presupuestos se veían mermados por la subida de los precios de los alimentos y de la energía, que repercute en los costes de transporte y distribución de los mismos.

Según la Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), más de treinta países se encuentran ya en situación de crisis alimentaria por esta causa. En América Latina y el Caribe, los más afectados son Haití, Nicaragua, Ecuador y Bolivia, aunque también se han visto afectados países como Argentina, México –que sufrió la denominada “crisis de la tortilla”– y República Dominicana. Se da la paradoja de que el aumento de la demanda, al impulsar las exportaciones, se traduce en aumento de los precios internos, por lo que los grupos más pobres de los países de la región que son grandes exportadores de alimentos no escapan a esta crisis. Significativamente, han aparecido protestas sociales –a manera de modernas “revueltas del pan”– que en algunos casos han desembocado en enfrentamientos violentos, con muertos y heridos. Como ocurrió en Haití en abril de 2008, con los disturbios que provocaron la renuncia del primer ministro de ese país.

La extrema desigualdad en la distribución de la renta, el acceso a la educación y los activos productivos sigue caracterizando a muchas de las sociedades latinoamericanas: América Latina y el Caribe tienen el dudoso crédito de contar con los peores indicadores de distribución de la riqueza de todo el mundo. Los niveles de desigualdad más altos (coeficiente de Gini superior a 0,58) se encuentran, de mayor a menor, en Bolivia, Brasil, Honduras y Colombia. En el otro extremo, el país con menor desigualdad es Uruguay (coeficiente de Gini de 0,45).

⁴ Los biocombustibles procedentes del maíz no reducen significativamente las emisiones de CO₂, cosa que sí logra el etanol de caña de azúcar, y comporta costes de oportunidad muy elevados respecto al uso alimentario de esos productos: con el maíz necesario para llenar el depósito de un todoterreno se podría alimentar a una persona durante todo un año.

Respecto a la evolución de la desigualdad, los datos disponibles muestran que la reducción de la pobreza no ha significado un descenso de la desigualdad. De 1990 a 2005 los indicadores de desigualdad del conjunto de la región se han mantenido estables, aunque desde 2000 hay una leve mejoría. Si se atiende al índice de Gini de los países para los que hay datos comparables disponibles, se observa que de 1990 a 2005 la desigualdad aumentó en Argentina, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Venezuela, se mantuvo invariable en Chile, y los países en los que más mejoró fueron Honduras, Panamá y Uruguay, con leves mejoras en el resto. Con una perspectiva de corto plazo, en el periodo de bonanza económica de 2002 a 2005 se observan mejoras en la mayoría de los países, más marcadas en los casos de Brasil, El Salvador y Perú, y marcados retrocesos en los casos de República Dominicana, Honduras y Colombia.

La desigualdad en la distribución del ingreso es el reflejo de profundas diferencias en el acceso a los diferentes activos generadores de renta y de movilidad social, como la educación y el conocimiento, la tecnología, el capital y la tierra, así como la estructura de los ingresos y gastos fiscales, que se detallan más adelante. En lo referido a la educación, por ejemplo, el porcentaje de jóvenes pertenecientes al quintil más rico que completan cada ciclo educativo sigue siendo mayor que el de los pertenecientes al quintil más pobre. La desigualdad en los activos educativos es un factor decisivo en la marcada desigualdad salarial. En 2005, para cinco países para los que se dispone de información, el ingreso laboral promedio del decil más alto es más de cien veces el del decil más bajo. Por último, la desigual distribución de la tierra sigue siendo un elemento decisivo en lo referido a la pobreza rural, particularmente en países como Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, o Paraguay.

Los problemas de pobreza y desigualdad de América Latina y el Caribe se deben en gran medida a factores de discriminación y exclusión como la edad, la localización, la etnia o el género: debido a la heterogeneidad de la estructura social de América Latina, el fenómeno de la pobreza afecta de manera diferenciada a los distintos grupos sociales. En particular, la etnia, la edad, el lugar de residencia (urbano-rural) y el género son factores que tienen fuerte relación con la pobreza y con la desigualdad que se observa en la distribución de la renta,

en el acceso al empleo, a la educación y a la participación social y política.

La extrema pobreza, en particular, tiene rostro rural. 3 de cada 10 pobladores rurales son indigentes, mientras que en las áreas urbanas solo uno de cada 10 personas vive en la extrema pobreza. En países como Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú más del 65% de la población rural es indigentes, y ese hecho se debe a la desigualdad y la falta de acceso a la tierra.

El grupo de edad también determina una mayor vulnerabilidad a la pobreza. En la actualidad, 3 de cada 10 habitantes latinoamericanos son niños y niñas menores de 15 años, pero en el año 2000 eran niños y niñas dos de cada cinco personas en la pobreza extrema. Más de la mitad de los países latinoamericanos tenían un porcentaje de niños y niñas indigentes igual o superior al 30%, y en algunos, como Bolivia, Honduras y Nicaragua, incluso supera el 45%. En los países que registran niveles más bajos de indigencia, como Argentina (urbana), Brasil y Uruguay (urbana), la tasa de indigencia infantil era dos veces superior al porcentaje total de indigentes en esos países.

En cuanto al género, se observa que en la mayor parte de los países de la región la proporción de hogares monoparentales encabezados por mujeres es mayor en el estrato de hogares en situación de pobreza extrema o indigencia, que en el estrato de hogares en situación de pobreza, o que no son pobres. De esta situación sólo escapan El Salvador, Honduras, México, y Uruguay, países en los que esa proporción es similar a la proporción de hogares de este tipo sobre el total. Las diferencias más profundas se observan en los casos de Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Panamá, donde la diferencia es de más de cinco puntos. En las áreas urbanas de América Latina cerca del 43% de las mujeres mayores carecían de ingresos propios y la dependencia de sus cónyuges o padres para las mujeres adultas rurales era aún mayor por la falta de ingresos.

La región en su conjunto presenta importantes avances en el ODM-3, referido a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, encontrándose por encima de lo requerido para alcanzarlo. No obstante, los indicadores seleccionados para verificar el cumplimiento de este ODM muestran importantes disparida-

des en algunos países. La relación por sexos de la matrícula en los distintos niveles de enseñanza muestra que la participación de las mujeres en la educación secundaria y universitaria ha aumentado en toda la región, llegando a superar a la de los hombres. Esta tendencia es más marcada en el Caribe anglófono que en Sudamérica. Sin embargo, en Bolivia y Guatemala la participación de las mujeres desciende marcadamente en el paso de la educación secundaria a la universitaria.

Aunque la tasa de participación de las mujeres en el empleo no agrícola ha aumentado entre 1990 y 2005 en toda la región (con la excepción de Honduras, Panamá y Surinam), aún es notablemente inferior a la de los hombres (58,1% para las mujeres y 83,2% para los hombres), y son especialmente bajas en algunos países, como Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México, y República Dominicana. Además, en el mercado laboral persisten importantes disparidades en el acceso al empleo –mayores tasas de desempleo y de participación en el sector informal de las mujeres– y las retribuciones de las mujeres a menudo son inferiores a igual calificación y categoría en el empleo.

En relación a la etnia, hay que recordar que los pueblos indígenas han estado secularmente ubicados en los quintiles más pobres de cada país y por ello la pobreza también tiene un rostro étnico. Las transformaciones económicas y sociales operadas desde finales del siglo XX y los procesos de globalización han incidido en antiguas y nuevas brechas de desarrollo social entre indígenas y no indígenas, que se expresan, entre otras dimensiones en un limitado acceso a los servicios educativos y de salud, así como también a las restricciones en el acceso a las mejores ocupaciones en el mercado laboral. Un indicador elocuente al respecto es que la incidencia de la pobreza extrema en los indígenas es más del doble que la incidencia en el resto de la población, y llega a ser tres veces en el caso de Guatemala y México, hasta seis veces en Panamá, y casi ocho veces mayor en el caso de Paraguay.

En cualquier caso, las movilizaciones indígenas para enfrentar las duras realidades de la pobreza ha hecho más visible esta realidad de desigualdad, y al igual que ha ocurrido con otras cuestiones de desarrollo, han desplazado los enfoques basados en las necesidades –que conciben a las personas como objetos de la

beneficencia antes que como sujetos de derechos–, en favor de los derechos humanos como marco de evaluación de esas desigualdades, señalando que la cuestión indígena es esencialmente un asunto de justicia y de dignidad humana.

Pobreza, desigualdad y tugurios en las “ciudades divididas” de América Latina y el Caribe: los procesos de urbanización latinoamericanos han sido particularmente dinámicos y agresivos. En su origen se encuentra el declive de la economía campesina y el crecimiento de la producción manufacturera y los servicios, las mayores expectativas de mejora ofrecidas por los centros urbanos, y el propio crecimiento poblacional de las ciudades. Según CEPAL, entre 1970 y 2000 la población urbana regional creció un 240%, mientras que la población rural sólo lo hizo un 6,5%. De continuar la tendencia de crecimiento de la población urbana, hacia 2010-2015 la totalidad de los países, exceptuando Belice, tendrá más del 50% de sus habitantes viviendo en ciudades. La región cuenta con diversas megalópolis caracterizadas por una fuerte densidad poblacional, como Sao Paulo (20,3 millones de habitantes), Ciudad de México (19,2 millones), Buenos Aires (13,5 millones), Río de Janeiro (12,2 millones), Bogotá (8,3 millones), Lima (8,1 millones) y Santiago de Chile (5,9 millones).

Se estima que en 2001 había 940 millones de personas que vivían en asentamientos precarios en todo el mundo, de los cuales 128 millones correspondían a América Latina y el Caribe. De acuerdo a los datos utilizados para las metas del milenio en relación a este fenómeno, en el conjunto de América Latina la proporción de población urbana que vive en tugurios ha descendido del 36% al 32% entre 1990 y 2001, mientras que en el Caribe aumentó del 13% al 14%. Atendiendo a países concretos, los países en los que más de la mitad de la población urbana vive en tugurios son Belice (62%); Bolivia (61%); Guatemala (62%); Haití (86%); Nicaragua (81%) y Perú (68%). Atendiendo a la evolución de este problema, la proporción ha aumentado en Costa Rica, Haití y Perú, y los países en los que se han registrado avances más importantes son Brasil, El Salvador, Honduras, Paraguay y República Dominicana.

Dado que la economía urbana ha sido incapaz de generar suficientes empleos en el sector formal, el su-

bempleo en el sector informal está muy relacionado con la marginalidad urbana. La noción de “tugurización” alude al proceso de aumento de la densidad poblacional urbana en zonas donde la provisión de servicios es deficiente, las viviendas son de mala calidad, existe hacinamiento, e inseguridad en la tenencia de la vivienda y el suelo.

Durante los años noventa la liberalización económica coincidió con un retraimiento de la intervención estatal en diversos campos, incluyendo la provisión de servicios urbanos y el planeamiento urbanístico. En ese contexto, se ha producido un deterioro de las condiciones de la vivienda debido a que el ritmo de crecimiento de la población urbana ha sido más rápido que el planeamiento urbano y la construcción de viviendas. Ha aumentado la población asentada en las llamadas villas miserias, favelas, chabolas, ciudades perdidas o cante-griles. Solo en las favelas brasileñas viven 6,5 millones de personas, y en los suburbios de Buenos Aires, las villas miserias albergan 1,3 millones de habitantes en condiciones de hacinamiento y precariedad. Ello supone más presión sobre los distintos servicios de educación, salud, saneamiento, transporte y esparcimiento.

Existen importantes disparidades en cuanto a la calidad de la vivienda y la situación de la tenencia. Sin embargo, el principal problema relacionado a la tenencia segura y a los niveles de tugurización son el creciente número de nuevos asentamientos humanos ilegales e informales, que hacen frente a los continuos obstáculos políticos, legales, urbanísticos y territoriales para acceder al suelo sin que este sea irregular. Entre 1990 y 2003 la tenencia no segura en términos absolutos pasó de 6 a 9 millones de hogares. Los países en donde más del 50% de su población no tiene condiciones de tenencia segura son Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras. Le sigue Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú en donde entre el 25 y el 50% no tienen tenencia segura. Finalmente, los países mejor ubicados son Chile, Costa Rica y Uruguay con más del 75% del total de la población en condiciones de tenencia segura.

Por todo ello, las grandes ciudades latinoamericanas son un espacio que expresa de manera muy visible los procesos de exclusión y la desigualdad que caracteriza a la región. En las ciudades latinoamericanas se produce y consolida una segregación social y territorial

que configura “ciudades duales” o “ciudades divididas”, donde convive la urbe cosmopolita y globalizada con áreas pobres, marginales y caracterizadas por la violencia urbana, a veces muy próximas, pero segregadas unas de las otras. Ante la ausencia del Estado, en las comunidades urbanas más pobres se establecen distintas formas de autoridad o gobierno, a menudo basadas en grupos armados financiados por el narcotráfico o por distintos intereses privados. En ocasiones, las bandas armadas asumen comportamientos paternalistas y proporcionan medios de vida, y otros beneficios sociales, al tiempo que ofrecen seguridad frente a bandas rivales, y dispensan “justicia” frente a pequeños rateros o violadores. En la medida que las fuerzas de seguridad no pueden o no quieren ejercer su autoridad en esos barrios, la población no tiene más alternativa que la lealtad a estas bandas. Las conductas depredadoras y la violencia que se extiende a partir de estas comunidades afectan al conjunto de los centros urbanos. Y en ocasiones, más allá.

5. Cambios en las políticas sociales: la búsqueda de la cohesión social

Las carencias de las políticas sociales tradicionales: bajo el esquema del Estado interventor o del incipiente “Estado del bienestar” que se desarrolló en América Latina y el Caribe desde los años cuarenta del pasado siglo, se fraguó un modelo de política social tradicional, pretendidamente universalista, basado en las políticas de cobertura general del Estado. Aunque este modelo logró importantes éxitos en algunos países, promoviendo la ampliación de las coberturas de salud y educación, también generó amplios niveles de exclusión, porque este modelo nunca logró materializar el universalismo tantas veces prometido en la cobertura de los principales servicios sociales. Por el contrario, en muchos países dicho esquema tendió a beneficiar a los ya “privilegiados” por dicho patrón de acción estatal, especialmente las clases medias y medias altas. El fuerte sesgo del gasto público social a favor de estos grupos aún es visible en muchos países de la región, en los que dicho gasto responde a un patrón regresivo, en vez de favorecer la equidad. Este hecho es especialmente visible en la distribución de los beneficios de la seguridad social pública –pensiones y gasto sanitario–, y en los desequilibrios del gasto educativo, que se orienta en mayor medida a la educación universitaria a la que acceden las capas sociales medias-altas y altas

urbanas, en desmedro de la educación primaria y secundaria en áreas rurales y en las zonas marginales urbanas.

El énfasis en el crecimiento y las políticas compensatorias del “Consenso de Washington”: a lo largo de los años noventa se ha gestado un amplio consenso internacional a favor de la erradicación de la pobreza. Las conferencias internacionales de Naciones Unidas, en particular la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague y la de Mujer y Desarrollo de Pekín, ambas en 1995, establecieron metas internacionales cuantificables de desarrollo social y lucha contra la pobreza. En 1996 los países donantes de ayuda y las instituciones financieras internacionales decidieron orientar la ayuda oficial al desarrollo hacia estas metas internacionales, estableciendo el año 2015 como meta. Con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en 2000, la reducción contra la pobreza se ha convertido tanto en meta de la comunidad internacional en su conjunto, como en objetivo al que deben orientarse las políticas nacionales en cada país.

Con las políticas del Consenso de Washington, la lucha contra la pobreza ha descansado básicamente en políticas de apertura y liberalización, en la medida que estas alentarían la reanudación del crecimiento, así como en un nuevo modelo de política social segmentada y orientada a determinados “grupos objetivo” (*targeting* o “focalización”), que ha respondido en primera instancia al objetivo de atenuar y compensar los costes del ajuste. Este modelo partía de la premisa de que se debían abandonar las políticas que pretendían asegurar el acceso universal a determinados servicios sociales, que se consideraban costosas e ineficientes, y por ello contrarias a los objetivos fiscales del ajuste, y había que concentrarse en acciones puntuales hacia los más pobres porque estas resultaban más eficaces y de menores costos, limitadas a ciertos bienes y servicios considerados básicos y mínimos como la atención primaria de salud y la educación primaria, en detrimento de otros niveles. De esta forma, el hincapié en propuestas asistenciales, sumado al desmantelamiento de los servicios sociales de alcance universal, llevó también a centrar el interés hacia los síntomas de la pobreza, y no a las causas de la misma.

Sin embargo, la experiencia de las dos últimas décadas revela que el crecimiento, aunque es condición

necesaria, no es suficiente, y que el nuevo diseño de política social “focalizada” y “compensatoria” del ajuste apenas ha podido atenuar sus costes inmediatos, y mucho menos afrontar la pobreza estructural previa a las crisis macroeconómicas. El ajuste ha aumentado la demanda de servicios públicos al tiempo que ha reducido los presupuestos destinados a sostenerla. También ha debilitado y redefinido el papel del Estado en este campo y, a instancias de las instituciones financieras internacionales se han impulsado nuevas estrategias e instituciones para la política social –los denominados “fondos de inversión social”–, cuyo enfoque e impacto real ha sido reducido.

En los últimos quince años se han creado fondos de este tipo en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe. Su rápido crecimiento se explica por el apoyo entusiasta del Banco Mundial y de otros donantes, que consideran que son el instrumento más eficaz para luchar contra la pobreza, y que ayudan a hacer viable políticamente el ajuste. Además, este tipo de instituciones coincidía con la visión neoliberal de la política social, que abogaba por el desmantelamiento de los servicios públicos universales de salud y educación y la provisión de los mismos por parte del sector privado, manteniendo los fondos sociales (considerados a priori más ágiles y eficientes que el sector público) como alternativa temporal para los más pobres.

Ahora bien, veinte años después de que el primero de estos fondos fuera establecido, se ha demostrado que los fondos sociales no son una panacea, ya que han tenido un impacto reducido en la reducción de la pobreza. Esto se debe a su escasa financiación, a la deficiente selección de la población-meta y a los elevados costes administrativos de la “focalización” –algo a lo que no es ajeno el hecho de que en países donde la pobreza afecta a la mayoría de la población, puede ser más eficiente una política de cobertura universal que obvia el elevado coste de identificar a los pobres, ya que estos...están en todas partes–, a la baja eficiencia del gasto, a su sesgo negativo en relación a la igualdad de género, y al hecho de que a menudo se han limitado a ser instrumentos para reducir la oposición política al ajuste y contribuir a la cooptación y el clientelismo político. Por otra parte, estas políticas parten de una concepción subsidiaria del Estado respecto al mercado y la sociedad civil. Por ello, a menudo los fondos sociales se han canalizado a través de iniciativas de la sociedad civil, las ONG, y las auto-

ridades locales, lo que se ha traducido en serias deficiencias en cuanto a la cobertura y han concentrado los beneficios en los grupos más organizados, y no en los más pobres y excluidos. Finalmente, no hay que olvidar la contradicción que inherente a la aplicación de programas de ajuste que generaban pobreza y unos fondos compensatorios que intentaban atenuarla. Superar esa contradicción requeriría, ante todo, que el ajuste hubiera tenido en cuenta el impacto social de las políticas macroeconómicas (en especial sobre el empleo y las rentas) y el desarrollo de sistemas de seguridad social, salud y educación con cobertura universal.

Los enfoques de gestión del riesgo como políticas compensatorias remozadas: con estos antecedentes, a mediados de los años noventa aparece un nuevo enfoque dentro la protección social, ligado a la “gestión del riesgo social” (*social risk management*). Este modelo asigna tres funciones a la política pública: la prevención, la mitigación y el afrontamiento del riesgo. Se parte de la presunción de que las personas son vulnerables al riesgo de manera diferente. La vulnerabilidad mide la capacidad de resistencia a una perturbación o choque, y que ello conduzca a una disminución del bienestar. De esta forma, la protección social debería contemplar aquellas intervenciones públicas que ayudan a los hogares o las personas, especialmente a las más pobres, a gestionar el riesgo; tales intervenciones deben establecer relaciones de esfuerzo mutuo y compartido en ámbitos como la educación y la salud.

En este esquema se le atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza, al hacer hincapié en la “vulnerabilidad”, y no en la situación coyuntural de la pobreza. Sin embargo, puede alegarse que dicho esquema se basa en una serie de premisas sobre política social que no rompen con el enfoque anterior, y se trataría, más bien, de un enfoque “remozado” de la compensación social. De hecho, las responsabilidades del Estado en materia de bienestar social se siguen circunscribiendo a la lucha contra la pobreza, más que a la desigualdad o a la exclusión social; se establece el aseguramiento contra los riesgos como una responsabilidad individual, y se desestima en lo fundamental la solidaridad en su financiamiento.

Nuevos enfoques de largo plazo en la reducción de la pobreza. Los programas de transferencias condicionadas: con el cambio de siglo, ha aparecido un nuevo enfoque

que pretende tanto la disminución del riesgo entre los sectores empobrecidos, como la búsqueda de soluciones más estructurales y de largo plazo, a través de programas que combinan la selectividad y el universalismo a través de políticas sectoriales que implican tanto obligaciones como derechos. El ejemplo más claro de este tipo de intervención son los denominados programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC).

Estos programas pretenden obtener mejoras inmediatas en los ingresos familiares —especialmente aquellos que están condicionados a una contraprestación laboral—, en la salud, y en la situación nutricional, pero también se orientan al largo plazo a través de la mejora de los activos educativos, pues a menudo están condicionados a la escolarización de los niños y niñas, y los y las adolescentes en edad escolar, y el control sanitario de las madres y la niñez. Las intervenciones en educación, en particular, pretenderían impedir una incorporación prematura en el mercado laboral de la infancia y la juventud. Al ser transferencias monetarias se resuelve el problema del corto plazo del ingreso de los hogares pobres, pero al incluir una condicionalidad que afecta a diferentes dimensiones del capital humano, se estaría afrontando el problema de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En América Latina existen diversos programas de este tipo: en Brasil funciona bajo esta modalidad la *Bolsa Familia*, dentro de ella la *Bolsa Alimentación*, el *Programa Hambre Cero* (Fame Zero) y la *Bolsa Escola*, y el *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil* (PETI); en Ecuador el *Bono de Desarrollo Humano* —aunque en éste último no se ha aplicado plenamente la condicionalidad prevista—; en Argentina, el *Plan Jefes y Jefas de Hogar* y el *Programa Familias por la Inclusión Social*; en Colombia el *Programa Familias en Acción*; en Nicaragua la *Red de Protección Social “Mi Familia”*; en México el *Programa Oportunidades*; en Chile el *Programa Chile Solidario*; en Bolivia el *Plan Nacional de Empleo de Emergencia* (PLANE); en Honduras el *Programa de Asignación Familiar* (PRAF); en Costa Rica el *Programa Superémonos*; y en Uruguay el *Proyecto 300*.

El hecho de que estos programas hayan sido adoptados por gobiernos de diferente signo político-ideológico revela cierta homogeneidad en las estrategias de política social. Se mantienen elementos propios del enfoque compensatorio, pero como se ha indicado se ha

tratado de darles un enfoque de largo plazo; se ha aumentado notablemente la escala de los programas y el número de participantes, se han introducido innovaciones significativas en la gestión –destaca el uso de una tarjeta magnética de débito en *Bolsa Familia*, de Brasil– y desde posiciones de izquierda se han justificado con un enfoque de derechos antes ausente. La mayor escala de estos programas –algunos programas como el *Oportunidades* de México y el *Bolsa Familia* en Brasil han llegado a cubrir porcentajes significativos de la población total (25% y 16% respectivamente), a pesar de que su coste se sitúa en el 0,5% del PIB de México, y del 0,8% de Brasil– se ha traducido en efectos positivos que se reflejan en los grandes agregados estadísticos nacionales, particularmente en lo referido a la incidencia de la pobreza, la cobertura de educación y la mejora de la salud y la nutrición de los grupos y regiones más pobres. Es tal el éxito de *Bolsa Familia*, que la ciudad de Nueva York se ha inspirado en su diseño para adoptar un programa análogo, y el Gobierno de Brasil está asesorando a otros países para la adopción de programas similares.

No obstante, se han señalado algunas limitaciones y problemas significativos en este tipo de programas. Por un lado, el hecho de que se lleven a cabo a través de los Gobiernos locales puede introducir serias distorsiones en la selección de las familias beneficiarias. Por otra parte, pueden surgir incentivos perversos si la condicionalidad no está bien diseñada, así como “externalidades negativas” asociadas al estigma que supone ser partícipe de estos programas, y las divisiones que pueden aparecer en las comunidades entre beneficiarios y no beneficiarios. Preocupan, también sus efectos reducidos e incluso contraproducentes de cara a la igualdad de género. En la mayoría de los casos, las transferencias se realizan a los hogares a través de las mujeres, lo que puede contribuir a su empoderamiento, pero también se refuerzan sus roles de género tradicionales, asociados al cuidado de los hijos. Además, el reducido monto de las transferencias realizadas estaría contribuyendo a reducir la intensidad de la pobreza, más que la pobreza en sí, y no estaría afrontando los problemas endémicos de desigualdad que caracterizan a América Latina y el Caribe. A largo plazo, la superación de la pobreza dependerá primordialmente de la capacidad de generar ingresos en las familias a través de empleos adecuadamente remunerados, y ella, a su vez, depende tanto de factores estructu-

les relacionados con el modelo económico y el empleo, como de los años de escolarización y la calidad de los activos educativos, lo que requiere reformas educativas de hondo calado. Las transferencias, por otra parte, son un elemento necesario, pero no suficiente, para la conformación de una política social universal basada en derechos de ciudadanía. Estos programas, al atender a los más pobres, aunque lo hagan bajo la idea de incluirlos en políticas universales, no son sino una estrategia limitada de integración social. Un programa que se maneja bajo la lógica de los derechos debe tener en cuenta el principio de la universalidad de las políticas entendida como la garantía para todas las personas en tanto ciudadanos, con independencia de su condición socioeconómica o de su capacidad de pago.

En relación a esta última cuestión, se ha señalado que es fundamental asegurar que este tipo de programas, basados en el criterio de selectividad, sean un complemento de las instituciones vigentes y no una competencia con ellas. Es preciso tomar medidas para que los beneficiarios puedan hacer efectivos sus derechos y obligaciones a través del acceso a servicios públicos de calidad. Esto implica consolidar vínculos con las prestaciones ya existentes en ámbitos como la salud o la educación antes que crear nuevas formas de prestación que terminen creando una arquitectura “dual” de servicios sociales.

Más allá de la pobreza y la desigualdad: el desafío de la cohesión social: el principal desafío del desarrollo social y de la gobernanza democrática de la región es reducir la desigualdad y hacer frente a las dinámicas de discriminación y de exclusión por razón de etnia, sexo, lugar de residencia, y otros factores, que fracturan las sociedades y constituyen un impedimento a la cohesión social, un concepto más amplio que alude a la superación de las desigualdades, así como al sentido de pertenencia a una sociedad que reconoce en su plenitud los derechos de ciudadanía política, civil, y social, y genera inclusión a través de mecanismos económicos, sociales y políticos.

Un enfoque integral para el desarrollo y la reducción de la pobreza y la desigualdad: desde finales de los años noventa, se ha planteado la necesidad de políticas comprehensivas de desarrollo y reducción de la pobreza que superen los estrechos límites del “Consenso de Washington”, hasta el punto de que el propio Banco

Mundial llegó a hablar de un “postconsenso” y de un “marco integral de desarrollo” de carácter comprensivo. En el plano interno, esas políticas deberían partir de, y ser asumidas por los propios países afectados –principio de “apropiación” u *ownership*– a través de procesos de consulta y participación social, más que de la condicionalidad impuesta por actores externos. Deberían contemplar tanto las políticas e incentivos dirigidos a promover el crecimiento económico, como las medidas redistributivas destinadas a facilitar el acceso de los pobres a la renta y a activos productivos (como la educación, el capital y la tierra), a alentar la participación de los pobres en la vida social y política, y a ofrecer “redes de seguridad” a los que no puedan valerse por sí mismos. Estas medidas deberían reducir tanto la desigualdad vertical, asociada a estratos socioeconómicos, como la horizontal, que incluye factores de discriminación como el sexo, el grupo étnico, cultural o religioso. Esto implica un mayor gasto público en capital humano y en particular en educación, y una mejor distribución del mismo. También exige reformas estructurales aún pendientes en muchos países de la región –como la reforma agraria o las reformas tributarias de carácter progresivo– que permitan al Estado llevar cabo esas inversiones, y que los pobres puedan incorporarse por sí mismos a la producción y al consumo. La reforma del Estado, la mejora de las políticas gubernamentales y la reestructuración del gasto público es un componente esencial de esta agenda. Es necesario destinar más recursos (internos y de la ayuda externa) a la educación básica y secundaria y a la atención primaria de salud –y menos, en términos relativos, a las universidades o a otras partidas de gasto que favorecen más a las clases medias y altas y a los grupos urbanos. También sería necesario reducir el peso del servicio de la deuda y liberar esos recursos para la inversión productiva y el gasto social.

En el plano internacional la agenda también es muy compleja. Se requiere un entorno de estabilidad que favorezca el crecimiento económico, y marcos reguladores que limiten los flujos especulativos y eliminen la volatilidad financiera asociada a la globalización. También es clave la apertura comercial de los países industrializados, a través de una nueva ronda de negociaciones multilaterales, pero ésta sólo contribuirá a mejoras sociales y ambientales si va acompañada de las correspondientes salvaguardas o cláusulas sociales y ambientales. En lo referente a la financiación del desarrollo, un requisito in-

dispensable es la puesta en marcha, de forma rápida y con adecuado respaldo económico, de la iniciativa para la reducción de la deuda externa de los países más pobres, pero ésta debe complementarse con un esfuerzo adicional de ayuda al desarrollo.

6. La evolución de la educación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los avances desiguales en el logro de las metas del milenio en educación condicionarán la reducción de la pobreza y la desigualdad: como se ha indicado, la desigualdad en los activos educativos es un factor clave en la persistencia de la pobreza y la desigualdad de ingreso, de etnia y de género, y por ello, avanzar en las metas de educación de los ODM, más allá de su importancia intrínseca, constituye un elemento esencial en la estrategia de lucha contra la pobreza y la desigualdad de la región. En particular, conforme al ODM-2, en 2015 todos los niños y niñas deberán poder completar un ciclo completo de enseñanza primaria, sin el cual estará vedado el acceso a la educación secundaria o universitaria, y a empleos de mayor calidad, productividad e ingresos. En conjunto, la región ha experimentado mejoras en este ámbito y está en el camino de cumplir el ODM-2 a tiempo, pues entre 1990 y 2005 la tasa neta de matrícula en enseñanza primaria pasó del 86,2% al 91,5%, y la proporción de alumnos/as que culminan la educación primaria aumentó de 83,6% a 90,9%. Países como Argentina, Chile, Panamá o Uruguay se encuentran ya muy cerca de lograr ese objetivo, con tasas superiores al 96%. Otros países se encuentran cerca del promedio latinoamericano, y los países más pobres de Sudamérica, como Bolivia o Paraguay, ligeramente por debajo de la tasa regional. Sin embargo, en Centroamérica (con la excepción de Costa Rica) esa tasa es mucho más baja: Guatemala (58,3%); Nicaragua (64,5%); Honduras (70,6%) y El Salvador (76,1%). Por ello, en este grupo de países esa meta del milenio es especialmente relevante.

En el Caribe los indicadores respecto a las metas de educación primaria eran bastante elevados hacia 1990, pues la tasa de matrícula en educación primaria se situaba, en promedio, en torno al 92%, y muestran una cierta mejora hacia el 2001, al elevarse al 93%. Hay que mencionar, no obstante, la notable excepción de Haití y probablemente de Surinam, un país para el que

no se cuenta con datos. Por ello, para esta región el desafío de la calidad, que se trata en el siguiente punto, es más perentorio que el de las coberturas.

Los principales desafíos en materia educativa se encuentran en la calidad, más que en la cobertura, y en la expansión de la educación secundaria y universitaria, más que en la educación primaria: el énfasis de los ODM en las tasas de matrícula y de cobertura de la educación primaria es más importante, como se indicó, para los países de renta baja y de renta media-baja. Salvo en los países más pobres de Centroamérica o Haití, esas metas del milenio son menos relevantes en cuanto al papel de la educación en el desarrollo, la lucha contra la pobreza, la movilidad y la cohesión social. Como región de renta intermedia, los desafíos se encuentran en la mejora de la calidad de la educación en todos sus niveles –en especial de la educación primaria y secundaria en las áreas de menor desarrollo–, la expansión de la cobertura de la educación secundaria y la formación profesional, y el acceso a la educación superior para los sectores de rentas más bajas. Como muestra de la magnitud de esos desafíos, cabe mencionar que los resultados para 2000-2003 del Proyecto PISA/OCDE –en el que sólo participan Uruguay, Argentina, Chile, Brasil, México y Perú– señalan que los mejores alumnos y alumnas de América Latina puntuaron bastante más bajo que sus pares de otras regiones. Por ejemplo, en el caso de Brasil y México, más del 50% de los estudiantes tienen problemas de lectura y en el caso de las matemáticas este porcentaje asciende al 70%.

7. La situación de la salud y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Una región en plena “transición epidemiológica”: como consecuencia de la reducción de la tasa de mortalidad y las mejoras sanitarias, la región experimenta una “transición epidemiológica”, es decir, la población se enferma y muere tanto por causas prevenibles –enfermedades que en el primer mundo se erradicaron hace largo tiempo: tuberculosis, disentería, cólera, entre otras– como por “patologías de la modernidad urbana”, como el infarto, las enfermedades cerebro-vasculares, el cáncer o los traumatismos derivados de accidentes de tráfico. En el Caribe, en concreto, las principales causas de muerte son las enfermedades cardio y cerebro vasculares, el cáncer, la diabetes y el VIH y sida. Es bastante probable que dicha tendencia se mantenga en el conjunto de la región. Ello

supone un desafío para los servicios de salud considerablemente mayor que el que correspondería al grado de desarrollo de dichos servicios.

Avances de los Objetivos del Milenio en cuanto a reducción de la mortalidad infantil: el ODM-8 pretende una reducción de dos terceras parte de la mortalidad infantil de 1990 a 2015. Los indicadores de progreso seleccionados para dar seguimiento a ese Objetivo incluyen la tasa de mortalidad infantil (menores de cinco años) y de los recién nacidos (menores de un año), así como la tasa de inmunización frente al sarampión. En cuanto al primero de esos indicadores, en América Latina entre 1990 y 2003 se ha pasado de una tasa de 55,7 a 33,2 por cada 1.000 nacidos vivos, y todos los países presentan mejoras. Se trata de un avance importante, pero insuficiente, pues está ligeramente por detrás del ritmo requerido para alcanzar esa meta en 2015. En cualquier caso, el promedio regional no debe desviar la atención respecto a los países en los que esa tasa es más elevada, como Bolivia, que entre 1990 y 2003 ha pasado de 113 a 70 por cada 1.000 nacidos vivos. Otros países que se encuentran por encima de la media son Honduras, Perú, Guatemala, Paraguay y República Dominicana. En el Caribe anglófono, la tasa de 2003 es de 21,8 por 1.000 nacidos vivos, pero en Guyana es tres veces más alta, y en Belice duplica el promedio regional. En el Caribe anglófono, la tasa de mortalidad infantil descendió un 25% entre 1985 y 2000, pero la tasa de ese último año aún era entre 1,4 y 2,2 veces la requerida para alcanzar las metas de los ODM en este ámbito. Aunque el avance en algunos países ha sido muy importante, en otros muchos se partía en 1990 de indicadores desfavorables, por lo que resulta difícil que se alcance ese objetivo en ninguno de los países de mantenerse las tendencias actuales.

La cobertura de vacunación contra el sarampión aumentó del 76% al 92% entre 1990 y 2005. Todos los países registraron un aumento de dichas coberturas, salvo Costa Rica, en la que no creció, y República Dominicana, que ha experimentado un fuerte retroceso. Los países con menores tasas son Bolivia (64% en 2003); Guatemala (75%); Haití (53%) y República Dominicana (79%).

Avances en los Objetivos del Milenio en salud materna: hay muchas dificultades para medir los avances en relación a este Objetivo, pues pocos países cuentan con re-

gistros comparables en el tiempo. No obstante, los principales indicadores (tasa de mortalidad materna y la cobertura del parto por personal capacitado) presentan mejoras en todos los países de la región, salvo para Colombia y Panamá, que incrementaron sus tasas de mortalidad en los últimos 10 años. En 2000, la tasa de mortalidad materna de América Latina era de 87 fallecimientos por cada 100.000 nacidos vivos, y en el Caribe era de 113 por cada 100.000 nacidos vivos. Respecto a ese indicador, las peores situaciones se daban en Haití, con una tasa 5 veces superior al promedio del Caribe; en Bolivia, que triplicaba el promedio latinoamericano; y en Perú, que lo duplicaba. Otros países con tasas superiores al promedio eran Colombia, Nicaragua, Perú, y en el Caribe, Guyana y Surinam. En el Caribe hay pocos datos de cara a medir los avances en las metas referidas a este ODM, y se estima que sólo en Jamaica y Surinam ha habido avances apreciables.

A ello se le añade que las coberturas de partos por personal calificado son deficientes en la Región Andina y en Centroamérica. Pese a los esfuerzos de los países andinos y centroamericanos, las desigualdades (por nivel de ingreso y localización geográfica, instrucción de la madre) persisten marcadamente en el acceso a la salud de las mujeres embarazadas.

Avances de los Objetivos del Milenio en cuanto a la reducción de la propagación del VIH y sida, la malaria y otras enfermedades: las tasas de prevalencia del VIH y sida en la población entre 15 y 49 años muestran un comportamiento dispar en el periodo 2001-2005. En promedio, América Latina experimentó una mejora, ya que descendieron de 0,61% a 0,55% de la población de ese grupo de edad. Los países en los que la situación empeoró, pues se registró un incremento de esas tasas fueron Colombia, El Salvador, Panamá, Uruguay y Venezuela.

En el Caribe la tasa promedio, de por sí muy elevada, también empeoró, al aumentar de 1,73% a 2,02%. Si se toma sólo el Caribe anglófono, esa tasa es aún más alta, alcanzando 2,5%, la segunda más elevada del mundo por detrás de África subsahariana. En el Caribe, dentro de los países para los que hay datos, se registraron aumentos en Bahamas, Belice, Jamaica y Surinam. Los países más afectados por el VIH y sida (prevalencia superior al 1%) son Haití (3,8%); Bahamas (3,3%); Trinidad y Tobago (2,6%); Belice (2,5%);

Guyana (2,4%); Surinam (1,9%); Barbados, Honduras y Jamaica (1,5%); y República Dominicana (1,1%). No obstante, en Bahamas, Barbados, República Dominicana y Haití se observa un cambio de tendencia alentador de cara a la consecución de las metas sobre VIH y sida referidas a este ODM.

Si se atiende a las cifras absolutas que proporciona el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y sida (ONUSIDA), se estimaba que en 2005 América Latina contaba con 1.600.000 personas con el VIH y sida, lo que suponía 200.000 personas más que las registradas en el año 2003. Por países, las cifras más elevadas corresponden a Brasil, con 620.000 personas viviendo con VIH y sida, seguido de México (180.000), Colombia (160.000), Argentina (130.000) y Venezuela (110.000). Según las estimaciones de UNICEF, el 40% de las personas que viven con VIH y sida en la región son niños, niñas y mujeres en edad fértil. Para la niñez afectada esta situación se traduce en un alto riesgo de exclusión en el acceso a la educación, a servicios básicos de atención, y a protección si sus padres fallecen. En algunos países, como Jamaica, el problema de los “huérfanos del sida” ha alcanzado tales proporciones que en 2003 llevó a la adopción de programas específicos para afrontarlo por parte del Gobierno. Para las mujeres, las inequidades de género se reflejan en la propensión a la transmisión de la enfermedad. Aunque la mayor parte de los afectados en América Latina son hombres, en Ecuador y Uruguay más del 50% de los casos estimados son mujeres. En Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay las enfermedades vinculadas al sida son la tercera causa de muerte entre los hombres de 25 a 49 años de estos países.

En todos los países, el estigma del sida constituye un serio problema y un factor de marginación y exclusión social debido a la falta de información y a la persistencia de estereotipos socioculturales a través de los cuales se asocia esta enfermedad a putas de vida y conducta que también son objeto de rechazo y discriminación

Si bien en América Latina la incidencia del VIH y sida en los jóvenes todavía es menor que la de los adultos, el hecho de que la vida sexual tiende a iniciarse cada vez más tempranamente sin contar con una educación sexual oportuna ni un conocimiento adecuado del VIH y sida supone un importante factor de riesgo.

Los datos ponen de manifiesto que para un buen número de países, especialmente en el Caribe, no será posible alcanzar el ODM referido al VIH y el sida. Revertir esta tendencia requeriría, como señalan distintos análisis, destinar más recursos a la educación y la prevención.

8. América Latina y el Caribe en la “era de la migración”

El creciente flujo de emigrantes de América Latina y el Caribe: la región es partícipe de los crecientes flujos de la denominada “era de la migración”, que constituye una de las dimensiones más relevantes de la globalización. De la magnitud del fenómeno da idea el hecho de que, conforme a estimaciones de Naciones Unidas, alrededor de 190 millones de personas viven fuera de su país de nacimiento

En este contexto global, la región de América Latina ha aumentado sus flujos de emigrantes hacia Estados Unidos y algunos países de Europa, consolidando los lazos transnacionales entre estas geografías e incrementando el envío de remesas hacia la región. Son varias las causas que explican este fenómeno, y parte de ellas no son exclusivas de América Latina. Entre las más importantes, cabe mencionar la crisis de la economía campesina, motivada por la modernización de la agricultura y la expansión de la agroindustria; el aumento del desempleo originado por los ciclos económicos recesivos; la disminución, en términos relativos, de los costes del transporte internacional; y los cambios que se han generado en las expectativas sociales respecto a las oportunidades económicas, causados por la mayor exposición de las sociedades de los países en desarrollo a los medios de comunicación globales. En una proporción importante, los emigrantes centroamericanos y mexicanos a Estados Unidos, y una parte pequeña de los emigrantes de los países andinos a la Unión Europea, son personas de baja calificación. Sin embargo, la mayor parte de los emigrantes de Sudamérica y del Caribe son personas jóvenes, en edad productiva, y con calificaciones superiores al promedio, lo que representa una cuantiosa pérdida de capital humano.

Según CELADE, en los últimos años el número de emigrantes de Latinoamérica y el Caribe ha aumentado de unos 21 millones de personas en 2000 a casi 25 millones en 2005. Atendiendo a los flujos de sa-

lida, cabría clasificar los países en tres grupos: en primer lugar los países que tienen un bajo porcentaje de emigrantes (menos del 3%): Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Perú. En segundo lugar, los países donde el porcentaje de emigrantes representa entre el 3% y 8% del total de la población y se puede considerar una migración mediana. En esta sección están la mayoría de los países de la región: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay. El tercer grupo lo integran los países que tienen un alto porcentaje de población emigrante (entre 9% y 20%): son Belice, El Salvador, México y Nicaragua. El Caribe, en particular, presenta una de las tasas netas de emigración más elevadas del mundo. Los países con mayores flujos de salida respecto de su población han sido Guyana, Surinam, Jamaica y Santa Lucía.

La importancia de las migraciones intrarregionales: los emigrantes intrarregionales se elevan a unos tres millones de personas. Son cuatro los países de la región que presentan porcentajes elevados de población nacida en el extranjero: Costa Rica (7,5%), Belice (7,1%), Argentina (4,2%) y Venezuela (4,2%). De estos países, solo Argentina ha disminuido la población extranjera en comparación con décadas pasadas. Se trata, sobre todo, de personas procedentes de países fronterizos. Así, en Argentina residen personas provenientes de Paraguay, Bolivia, Chile y Uruguay; a Costa Rica llegan, principalmente, nicaragüenses; y a Venezuela llega, sobre todo, población colombiana. Se calcula que hay 231.789 bolivianos y 322.962 paraguayos en Argentina; 226.374 nicaragüenses en Costa Rica; y 608.691 colombianos en Venezuela. El tratamiento legal de los inmigrantes por parte del país de destino varía significativamente, y en algunos casos –colombianos en Venezuela, nicaragüenses en Costa Rica– no gozan de plenitud de derechos y, como ocurre en el último caso citado, son objeto de trato discriminatorio y se registran frecuentes episodios de xenofobia. En el Caribe las migraciones intrarregionales también son importantes. En particular, en los territorios dependientes de las Islas Vírgenes (británicas y de Estados Unidos), las Islas Caimán, Aruba y las Antillas Neerlandesas, la población de origen inmigrante ha llegado a suponer, según casos, entre el 28% y el 38% de la población total.

Los flujos a Estados Unidos y Europa: Estados Unidos constituye el principal destino de la emigración de

la región. Según datos de CEPAL, en 2004, la población latinoamericana en ese país se acercaba a los 18 millones. De los 9,3 millones de emigrantes indocumentados en ese país en 2002, el 57% son mexicanos, el 13% de otros países de América Latina, en torno al 10% del Caribe, y el 20% del resto del mundo. Se trata de una población con un alto grado de inseguridad y vulnerabilidad, sin derechos laborales o de otra índole, con obstáculos para acceder a los servicios sociales, y sometida al riesgo permanente de la deportación. Por otro lado, tras los atentados terroristas del 11-S, en ese país se ha producido una marcada “securitización” del enfoque y las políticas hacia los flujos migratorios, lo que se ha traducido en un reforzamiento de los controles fronterizos que ha hecho más difícil el cruce de la frontera. Ello sitúa a los emigrantes frente a las organizaciones delictivas o de las fuerzas de seguridad, mayor vulnerabilidad, violaciones de los derechos humanos

En lo que se refiere a Europa, su atractivo como destino ha aumentado a causa del endurecimiento de los controles migratorios en Estados Unidos, y del fuerte crecimiento económico y del empleo en algunos países, como España. Según los datos del padrón, las personas nacidas en países de América Latina que residen en España aumentaron de 210.000 en 1991 a 840.000 en 2001, y a 1.200.000 personas en 2004. El mayor aumento se ha producido en los ecuatorianos, colombianos y argentinos.

El aumento de las remesas: en las últimas dos décadas las remesas enviadas hacia América Latina y el Caribe se han multiplicado por diez. Paralelamente, ha crecido el interés por el impacto de estos flujos en el desarrollo económico de los países receptores. Según el Banco Mundial la región encabeza el ranking mundial de receptores de remesas. Los últimos datos del BID para el 2006 hablan de 55.000 millones de dólares, y si se consideran las que reciben los países del Caribe, la cifra asciende a 62.000 millones. A título comparativo, las remesas representan el 70% de la inversión extranjera directa (IED) y superan en cinco veces la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

Se calcula que en 2006 México recibió 23.053 millones de dólares. Brasil y Colombia recibieron 7.373 millones y 4.200 millones, respectivamente. Guatemala con 3.610 millones y El Salvador con 3.316 mi-

llones se situaron en los siguientes lugares. En conjunto, esos cinco países concentraron el 75% de las remesas llegadas a la región. En los países del Caribe las remesas han aumentado de 1.097 millones de dólares en 2000 a 2.293 millones en 2005, lo que representa un aumento del 109% en ese periodo. Los principales receptores en el Caribe son Jamaica (7.584 millones de dólares en ese periodo), Haití (4.642 millones) y Guyana (760 millones). Haití y Jamaica suponen alrededor del 80% de las remesas que recibe el Caribe de habla no hispana.

La significación económica de las remesas varía de acuerdo a la magnitud de las mismas y al tamaño de la economía nacional. Por ejemplo, en 2004 las remesas representaron el 16% del Producto Interno Bruto (PIB) de Honduras y el 15% de El Salvador. En los países más grandes, que son los que perciben un mayor volumen de remesas, estas representan menos del 5% del PIB nacional. En Colombia llegan al 3,1% del PIB, y en México suponen sólo el 1,6% del PIB, en Perú son el 1,5%, mientras en Brasil corresponden al 0,4% del PIB. Por otra parte, considerando las remesas en términos per cápita, el país con el mayor nivel de la región es el Salvador con cerca de 350 dólares per cápita. En El Caribe, los países en los que las remesas tienen más importancia en términos relativos son Haití, donde suponen más del 50% del PIB, Guyana con el 20%, y Jamaica, con el 17% del PIB. En este último país, las remesas alcanzan la misma cifra que los ingresos por turismo.

Por países de origen, Estados Unidos es la principal fuente. En 2006 alcanzaron los 45.000 millones de dólares, lo que supone un fuerte crecimiento respecto a los 30.000 millones de 2004. Las remesas enviadas desde España, según la balanza de pagos del Banco de España, llegaron a suponer algo más de medio punto del Producto Interior Bruto (PIB) español, ya que en 2006 alcanzaron, según esta fuente, unos 10.000 millones de dólares. Los inmigrantes iberoamericanos en España son los “más propensos” a enviar remesas, ya que acapararon casi el 70% de las transferencias al exterior en 2006), pese a constituir alrededor del 36% de la población inmigrante. En el caso español, el crecimiento de las remesas ha sido muy rápido, pues de 2001 a 2006 se multiplicaron por cuatro.

El impacto de las remesas en los hogares: aunque no está claro cuál es el impacto de las remesas en los pro-

cesos de desarrollo de la región, en algunos países tiene un fuerte impacto en los niveles de consumo de los hogares, y a juicio del Banco Mundial, puede ser un factor importante en la mejora de los indicadores de pobreza de algunos países. En 2003, según estimaciones de CEPAL, el porcentaje de hogares que recibían remesas sobre el total era del 21% en República Dominicana, del 19% en Nicaragua, del 17% en El Salvador, del 13% en Uruguay, del 11% en Guatemala y Honduras. En Ecuador, México y Paraguay ese porcentaje se situaba entre el 5% y el 6%, y en Bolivia y Perú superaba el 3%.

En cuanto a estratos de ingreso, en México el 61% de los hogares que reciben remesas pertenece al quintil más pobre, mientras que sólo el 4% de los hogares receptores pertenece al quintil de mayores ingresos. Igualmente, en Paraguay el 42% de los receptores corresponde al quintil inferior y sólo 8% al superior. En Ecuador, El Salvador y Guatemala al menos 30% de quienes reciben remesas pertenecen al segmento de menores ingresos. En otros países, se da un patrón opuesto, como Perú o Nicaragua. En este último país sólo el 12% de los receptores pertenecen al quintil inferior y 33% corresponde al quintil de mayores ingresos. Ello expresa distintas pautas migratorias en lo que se refiere a la capacitación y nivel educativo de los emigrantes: en el caso de México se trata de personas de escasa calificación, mientras que en Nicaragua o Perú los emigrantes pertenecen a estratos superiores.

Estos datos ponen de manifiesto que, al tiempo que las remesas constituyen un mecanismo de alivio de la pobreza, también son un factor de vulnerabilidad, al hacer depender los ingresos y el consumo de un buen número de familias del ciclo económico que se vive en los países de destino, lo que supone un factor añadido de “transnacionalización” de las condiciones sociales de la región.

9. La consolidación de la democracia y los derechos humanos, y el desafío de la gobernanza democrática

Un panorama casi generalizado de regímenes democráticos y de elecciones periódicas: la democracia parece haberse asentado firmemente en América Latina y el Caribe, con muy pocas excepciones. Aunque este hecho tiende a darse por sentado, se trata de un cam-

bio trascendental respecto a la realidad vigente hace 25 años. En la actualidad se asume que el poder se transfiere por medio de elecciones, conforme al marco constitucional. Este reciente movimiento hacia la democratización de la abrumadora mayoría de los países latinoamericanos constituye un avance positivo en una región largamente caracterizada por la irrupción de gobiernos militares en el control del poder estatal. La vigencia de las instituciones democráticas ha permitido ampliar el margen de derechos y libertades de la ciudadanía y colocar ciertos frenos a los abusos del poder y la autoridad.

Entre 2004 y 2006 se han sustituido 14 Presidentes, y si bien algunos de ellos dejaron el cargo a causa de protestas populares, sus sucesores han respetado los procedimientos constitucionales. Cada vez más la ciudadanía recurre a las elecciones, y no a las protestas violentas, para expresar su descontento, exigir cuentas a sus gobiernos y lograr los cambios que desean. De hecho, un buen número de procesos electorales han llevado al poder a líderes que expresan las aspiraciones de los grupos más pobres, y que tradicionalmente no tenían suficiente representación en la política y el gobierno, dando inicio a lo que se ha calificado como un “nuevo ciclo político” en la región. El ascenso político de las izquierdas al poder está estrechamente ligado con una nueva identificación entre los pobres y el voto.

...aunque el área andina ha atravesado una etapa de serias crisis de gobernabilidad. En un contexto general de consolidación del sistema democrático, los países centroamericanos y los del Cono Sur registran las mejoras más visibles en cuanto a estabilidad política y apego a los mecanismos institucionales para la elección y cambio de gobiernos. Sin embargo, al ver más de cerca el caso de la región andina, se constata que los problemas de violencia, corrupción, autoritarismo e intensa confrontación política y social de esta región han puesto en riesgo el curso normal de los procesos electorales y han impedido que ciertas capas de la población puedan ejercer el derecho al sufragio. En Colombia, los procesos electorales, en especial en el ámbito regional y local, se han visto afectados por la actuación de las guerrillas y los paramilitares, que de hecho han venido siendo la autoridad de facto en amplias zonas del país. En el Perú, a lo largo de los noventa el gobierno de Alberto Fujimori minó las instituciones del Estado de derecho a través de distin-

tos mecanismos autoritarios. Se han dado distintas situaciones de inestabilidad política y derrocamientos presidenciales en los Países Andinos. En el Ecuador tres presidentes (1997, 2000, 2005) han sido depuestos en el contexto de fuertes movilizaciones ciudadanas, en los que han actuado como árbitros las Fuerzas Armadas. Bolivia vivió desde el año 2000 un ciclo de turbulencia política en que los movimientos sociales, en lo fundamental indígenas y campesinos, desafiaron a las elites bolivianas y contribuyeron decididamente a la caída de dos presidentes (2003 y 2005). En Venezuela, en el año 2002, se dio un intento fallido de golpe de Estado en contra del Presidente Hugo Chávez, y en años posteriores el país ha atravesado una etapa de fuerte polarización política.

Respaldo mayoritario a la democracia, pero escasa confianza en las instituciones: los datos aportados por el “Latinobarómetro” de diciembre de 2006 revelan que el nivel de satisfacción con la democracia es del 38%, lo que significa 7% más que en 2005, y que el respaldo regional a la democracia alcanza el 58%, lo que supone un aumento del 5% con respecto a 2005 y el mayor nivel desde finales de los años noventa.

Sin embargo, al tiempo que se consolidan los derechos políticos, la ciudadanía padece, como se ha expuesto, altos niveles de pobreza, la desigualdad más alta del mundo, y serios problemas de seguridad ciudadana. Ello conduce a altos niveles de frustración ante la falta de oportunidades y los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social. Por ello, existen fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza. Según el informe de Naciones Unidas *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, publicado en 2004, “No hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia”.

El resultado es la pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas, crisis de gobernabilidad, el desprestigio de los mecanismos e instituciones de representación (Parlamentos, partidos políticos) y el riesgo de que aparezcan propuestas políticas de corte populista o autocrático, que pueden poner en riesgo la estabilidad del régimen democrático. En casi todos los países, el prestigio de los partidos políticos y de los parlamentos ha decrecido dando como paradójico resul-

tado la extensión y mantenimiento de la democracia como régimen político a pesar de un contexto de sostenida desconfianza ciudadana con el sistema democrático. En la actualidad, solo 14% de la población confía en los partidos políticos, 28% en los parlamentos, y apenas 49% dice estar satisfecho con la manera en que se conduce a su país. Las elevadas tasa de abstención que se han registrado en algunos procesos electorales recientes así lo indicarían. Por otra parte, según el Latinobarómetro de diciembre de 2006, sólo el 57% considera que votar es la mejor forma de cambiar las cosas, mientras que 14% cree que las protestas o la acción directa son una ruta más eficaz. El cuestionamiento de la ciudadanía a los partidos prefigura una demanda de renovación de las elites políticas y de mayor incidencia y participación de la sociedad civil en la determinación de la agenda pública, pero ello trae aparejado un desafío a la idea misma de una representación política institucionalmente mediada. Se trata de una compleja crisis de representación política. Ello ya ha dado lugar a la emergencia y consolidación de potentes liderazgos políticos en varios países de la región, tanto a la derecha como a la izquierda, en cuya fortaleza y voluntad reposa la estabilidad del sistema político.

Un ciclo político en América Latina que responde a nuevas formas de acción colectiva: el directo cuestionamiento a los partidos políticos ha permitido también la aparición de nuevas dinámicas de acción colectiva, y la creciente influencia de los movimientos sociales y de coaliciones socio-políticas de carácter más pluralista, flexible y horizontal. Como ejemplo, se podrían citar el Movimiento al Socialismo (MAS) boliviano y Alianza País en el Ecuador. Ambos serían casos ilustrativos de la amalgama de nuevos movimientos sociales, redes ciudadanas y líderes alejados de los tradicionales espacios de poder político— que han podido así avanzar en la crítica al particularismo de los partidos que les antecedieron en el poder.

En este contexto, hay que mencionar el surgimiento de fuertes movimientos indígenas, en Mesoamérica y los países andinos, que reclaman un espacio político, social y económico y nuevos enfoques en la construcción de sus respectivos Estados y naciones, con posiciones que oscilan entre el reconocimiento de la realidad multicultural del Estado, y la aparición de un etno-nacionalismo indígena marcadamente antiocidental contrarios a esa visión.

Está por verse, sin embargo, cual es la efectiva capacidad de articulación política, de producción de identidades políticas colectivas, y de construcción organizativa de un discurso anclado en una noción difusa como la de ciudadanía. Una cuestión clave es ¿en qué medida estos nuevos movimientos políticos modificarán los sistemas de partidos y podrán conformar una nueva institucionalidad política? En algunos países, los procesos electorales han permitido la llegada al poder de estos nuevos actores políticos y el despliegue de amplios programas de reformas, pero ello ha supuesto una fuerte resistencia de sectores tradicionalmente vinculados a los resortes del poder y un incremento de la conflictividad social y política. La viabilidad de esos gobiernos y de sus reformas dependerá de múltiples factores y ello dibuja un escenario incierto en muchos países de la región.

Este nuevo ciclo político se ha caracterizado, lógicamente, por un mayor énfasis de lo social en las políticas estatales. Con una concepción de la política social basada en derechos, de búsqueda de mayor eficacia administrativa y cobertura geográfica, los programas puestos en marcha por el gobierno de Brasil, aparecen como los más promisorios. Destacan, además, el énfasis de los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia en colocar los temas de la salud y la educación como problemas que requieren respuestas universales, y dar prioridad absoluta a la reorientación del gasto social hacia los sectores más pobres de sus países.

Avances para elevar la calidad de la democracia, pero carencias serias en materia de gobernabilidad: en relación a la calidad de la democracia, también inciden negativamente los siguientes problemas: a) la captura del proceso político por parte de ciertos grupos en detrimento de los intereses generales y, en particular, de los intereses de los más desfavorecidos; b) la coexistencia de instituciones formales e informales (clientelismo, mecenazgo, nepotismo) que da más amplios márgenes de maniobra a los actores políticos con mayor capacidad de influencia; y c) la propia debilidad de ciertas instituciones democráticas para garantizar un acceso igualitario a posiciones de poder y/o a mecanismos de control político.

La captura del proceso político puede provenir tanto desde elites gubernamentales comprometidas con los intereses de específicos grupos de poder económico, nacionales y transnacionales, como desde ciertas

facciones corporativas (empresarios, sindicatos, funcionarios) que controlan importantes segmentos de la política pública en cada país. Los nexos históricos entre elites dirigentes y grupos terratenientes, en países como El Salvador, Brasil, Bolivia o Colombia explican en gran medida los problemas de concentración de la propiedad de la tierra en específicas zonas de esos países. Los sectores industriales y los principales grupos financieros siguen teniendo una influencia excesiva en las decisiones económicas oficiales, y distintas corporaciones sindicales inciden también en la inercia de las reformas institucionales en sectores como la energía, la educación o la salud en países como Nicaragua, México, Ecuador y Argentina.

Respecto a las instituciones informales, tienen gran arraigo en las prácticas políticas de las elites y de otros actores políticos. El clientelismo ocupa un lugar privilegiado entre las instituciones informales que distorsionan la posibilidad de relaciones políticas entre iguales. Se ha señalado que tal práctica remite a la supervivencia de una larga tradición cultural patrimonialista en América Latina, pero parece que es en el mantenimiento de las condiciones de desigualdad social y de pobreza donde reside el caldo de cultivo para la reproducción del clientelismo político. Además del clientelismo, en la región perviven con fuerza otras instituciones informales que refuerzan la desigualdad política entre ciudadanos: nepotismo, mecenazgo, patronazgo, entre otros, favorecen el peso político de líderes y autoridades electas y contribuyen a minar las bases de las instituciones democráticas formales en su intento de pautar normas generales de distribución de bienes públicos. De igual modo, y aunque los estudios sobre los nexos entre corrupción y concentración de renta son escasos, es posible esbozar la hipótesis de los efectos regresivos que tiene dicho problema.

En cuanto a la calidad de las instituciones, se han llevado a cabo reformas importantes para asegurar el equilibrio de poderes, garantizar el Estado de derecho y contrarrestar la manipulación de los sistemas democráticos por medio de patronazgos. En varios países de la región también se han aprobado reformas importantes para mejorar la transparencia y rendición de cuentas de las políticas públicas y de los gastos del gobierno.

Sin embargo, persisten serias deficiencias respecto a la división de poderes y el control que podrían ejer-

cer los ciudadanos de la acción estatal. En particular, en las democracias latinoamericanas las facultades del poder ejecutivo para legislar y para vetar la legislación parlamentaria le permiten determinar los contenidos y el curso de la agenda política sin límites de parte del poder legislativo. Ello debilita el sistema de pesos y contrapesos de las democracias y, lógicamente, hace más frágiles los procesos de control político. El Poder Ejecutivo también tiende a interferir la acción del poder judicial, incluso en lo que respecta a la Corte Suprema de varios países, pese a que en hubo reformas constitucionales para fortalecer la independencia del poder judicial, y en algunos países persisten serios problemas en cuanto a libertad de prensa, acceso a la justicia, y otros derechos fundamentales.

La creación de instituciones como las contralorías, las defensorías del pueblo o las superintendencias financieras ha permitido que la acción pública se extienda hacia la protección de los intereses ciudadanos. La evaluación del rendimiento de estos organismos es positiva, pero subsisten problemas de déficit de institucionalización y de falta de autonomía en el nombramiento de sus líderes y miembros, por la presión de intereses de partido. Si a ello se agrega el problema del acceso a información de gran parte de la población –tanto de información oficial como de uso de medios alternativos–, se desprende que las posibilidades de que la ciudadanía esté convenientemente informada y, por tanto, que tenga capacidad de interpretar la realidad política, denunciar irregularidades e incidir en la rendición de cuentas de las decisiones políticas, es aún una tarea pendiente

Debilidad fiscal del Estado y baja calidad de la acción pública: en la región existe un serio problema de “mal gobierno”, tanto en las administraciones centrales, como en los niveles de la actividad del Estado más cercanos a la ciudadanía, como la policía o los hospitales. Ello refleja problemas arraigados de ineficiencia, escasa capacitación, retribuciones bajas de los empleados públicos, corrupción, e interferencias políticas que impiden la maduración y continuidad de las políticas y programas.

También incide la debilidad fiscal del Estado. América Latina y el Caribe se encuentran entre las regiones del mundo en las que las cargas fiscales son más bajas. Además, en la estructura de los ingresos fiscales de la

mayor parte de la región se observa que la contribución de los impuestos directos es muy baja –de hecho, es la más baja del mundo– y la mayor parte de los ingresos proceden de impuestos indirectos. Aunque parte del problema es atribuible al fuerte peso de la economía informal, el sistema fiscal favorece a los sectores más pudientes, y la incidencia de la evasión fiscal y las exenciones particulares son muy elevadas, lo que supone un reparto muy injusto de las cargas del Estado y de las políticas públicas, que recaen en mucha mayor medida sobre la clase media y los sectores más pobres. En muchos países de la región, el sistema fiscal no contribuye a la redistribución, y mantiene y acentúa la extrema desigualdad de la distribución de la riqueza. A ello se le añade el sesgo del gasto público social en muchos países de la región. El gasto en atención primaria de salud, en la educación primaria, y las transferencias en concepto de programas sociales tienen un fuerte sesgo redistributivo, pero las aportaciones estatales a los sistema de seguridad social y el gasto en educación universitaria, que benefician en mayor medida a las clases medias y altas, refuerzan la fuerte desigualdad que caracteriza a la distribución del ingreso primario. Todo ello, además de ser injusto, afecta a la larga a la competitividad, al limitar el gasto del gobierno en áreas como la salud, la educación o la infraestructura productiva, penaliza a quienes siguen la ley y socava el contrato social entre el ciudadano y el Estado.

Los medios de comunicación y la sociedad civil son más activos: en la mayor parte de la región los medios de comunicación se han hecho más independientes y están dispuestos a investigar y denunciar la corrupción y los escándalos políticos. Esta tendencia encuentra paralelo en la creciente actividad de las organizaciones no gubernamentales, que ha llevado a que algunos países traten de establecer marcos legales que regulen su actividad, que a menudo las ONG objetan por considerar que socavan su autonomía y su independencia.

Ha aumentado el respeto a los derechos humanos, pero éstos distan de estar garantizados: a ello ha contribuido la finalización de las dictaduras militares y de los conflictos armados internos. Además, muchos países han derogado las leyes que pretendieron dejar impunes esas violaciones, o bien están llevado a cabo investigaciones de los abusos del pasado, como una medida de justicia y reparación de las víctimas o de reconciliación.

Sin embargo, la vigencia del derecho a la vida, la integridad física y la seguridad no siempre está garantizada, y subsisten graves abusos a los derechos humanos por parte de las instituciones del Estado, como el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía o las autoridades carcelarias, los abusos de los que son objeto los emigrantes, en particular los que están en tránsito, y en algunos países se observa una preocupante tendencia hacia regímenes más autocráticos, con intromisiones crecientes en los derechos fundamentales, como la libertad de expresión. En otros países, las violaciones de los derechos humanos ya no son cometidas desde la cúspide estatal, sino más bien por fuerzas paraestatales que el Estado no ha sido capaz de controlar. Como se indica más adelante, es especialmente preocupante la creciente violencia y la criminalidad organizada en el ámbito público.

Existen serios problemas de discriminación que debilitan el ejercicio de la ciudadanía efectiva: a pesar de los avances normativos, la no discriminación aún no está suficientemente garantizada en ámbitos como la etnia, el género, el estatus socioeconómico, la orientación sexual, o el estigma asociado a determinadas enfermedades, como el VIH y el sida. Todas ellas suponen marcadas desigualdades de acceso a las instancias públicas, de participación social y política, y notables diferencias de trato para personas pertenecientes a distintos grupos, en particular los indígenas. Todo ello afecta a la dimensión social de la ciudadanía, que constituye un importante desafío para las democracias de América Latina y el Caribe, que si bien han logrado avances en materia de ciudadanía política, no lo han logrado en igual medida en su dimensión civil y social.

10. Cambio y transformación en las organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe

La sociedad civil de América Latina y el Caribe: de lo local a lo global. Los cambios políticos que vive la región no podrían comprenderse sin examinar lo que ha sucedido con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la participación pública en los últimos años. Por un lado, los movimientos y las organizaciones sociales fueron muy activos en la condena a las políticas del Consenso de Washington, y en la reivindicación de nuevos derechos sociales y colectivos. En Bolivia, Ecuador, Argentina, Brasil y, en menor medida, Vene-

zuela y México, se asistió así a la consolidación de una potente red de asociaciones y movimientos sociales con alto sentido de autonomía organizativa, voluntad de incidir en el proceso político y un amplio discurso de defensa de los derechos sociales. La implicación de estos actores en los Foros Sociales Mundiales y en diversas iniciativas “altermundialistas” han convertido, además, al campo de los movimientos sociales, en que también participan ONG, universidades, intelectuales y medios alternativos, en una compleja red “glocal” (local y global) donde se intercambian ideas y experiencias.

Las OSC han pasado, así, de ocuparse centralmente por la inclusión social y la ampliación democrática a enfocarse en la asistencia a los problemas que abrió la nueva cuestión social (pobreza, marginalidad, violencia, desempleo) y de los que el Estado se iba desentendiendo en el marco de la agenda neoliberal. En esta área predominan enfoques gerenciales de acción social acordes con la dominante racionalidad del mercado y la eficiencia propia de tal agenda. Se aprecian, además, otro tipo de dinámicas. Por un lado, se abre un campo de acción relativo al control de los organismos estatales y gubernamentales (vigilancia de la corrupción, fiscalización de elecciones, control social de la política), en el marco de la ilegitimidad democrática y el poder discrecional de la clase política. Se consolida así una nueva sensibilidad sobre temas relativos a necesidad de rendir cuentas y la exigencia de que se responda al interés público. Por otro lado, emergen con mucha notoriedad pública demandas colectivas por reconocimiento identitario para los pueblos indios y negros (países andinos, México y Centroamérica) y para las minorías sexuales, por otro. Los movimientos sociales politizan así, por primera vez en la historia republicana de múltiples naciones, el novedoso y complicado tema del derecho a la diferencia.

Una realidad heterogénea, con distintas visiones políticas y formulas de organización. En el escenario de las OSC de América Latina y el Caribe coexisten organizaciones de muy distinto tipo y objetivos. No es este el lugar para realizar un examen detallado de esa realidad, pero cabe identificar, al menos, a las que tienen mayor incidencia en la conformación de la agenda social de la región. Por una parte, los movimientos sociales de carácter prioritariamente reivindicativo, con mucha experiencia en el empleo e innovación de re-

pertorios de protesta y crítica a la acción estatal, y gran preocupación por su autonomía organizativa. Sus agendas de lucha se centran en la defensa de los derechos de los más desfavorecidos y en temas de medio ambiente, identidad y soberanía. Se encuentra, además, un extendido discurso anti-capitalista. Se puede ubicar en este nivel, en ciertos casos, a algunas experiencias de auto-ayuda y de gestión comunitaria de proyectos.

En segundo lugar, cabe identificar a aquellas organizaciones que, sin entrar en directa confrontación con el Estado, postulan un tipo de acción colectiva que traza claros límites a su acción debido a que desconfía, por principio, de la intervención del Estado. Tales organizaciones crecieron, de modo particular, en los países que más redujeron el rol del Estado (Chile, Argentina, Perú, Bolivia, El Salvador). La impregnación del discurso (neo) liberal, que diferencia claramente las actividades estatales de las tareas de la sociedad civil, es clara: el Estado debe auto-limitarse de manera creciente y abrir el juego a un mayor grado de intervención de las OSC en cualquier tipo de problema. Destacan en este grupo las instituciones filantrópicas, las ONG centradas en la gestión de proyectos y servicios públicos privatizados.

En tercer lugar, se ubican las nuevas fundaciones políticas y campañas ciudadanas (*advocacy*) en defensa de las libertades civiles y la vigencia del Estado de Derecho. Estas organizaciones distinguen claramente las fronteras entre sociedad política y sociedad civil, a la que asignan funciones de control y limitación de aquella. En general, su autonomía organizativa tiende a ser alta. Privilegian acciones voluntarias y directas en temas relativos a la pobreza, campañas públicas de solidaridad o denuncia, cooperación bajo el amparo de los marcos legales vigentes, sin excluir la protesta directa, así como estrategias de incidencia política y negociación.

Finalmente, cabe identificar OSC que se relacionan con el Estado en *proyectos de co-gestión* para la administración de programas orientados a mejorar las condiciones de vida de los excluidos, incidir en la toma de decisiones políticas, democratizar la política y/o 'empoderar' a los más débiles. Tales iniciativas están presentes en toda la región aunque destacan los procesos del Brasil, los países andinos, y Argentina en los

años posteriores a la crisis. Su visibilidad es menor en Centroamérica. Buscan democratizar la acción afirmativa de los Estados por medio de un mayor protagonismo de las OSC. La participación ciudadana es vista, entonces, como un fin en sí mismo y se procura que atravesase todo el ciclo de las políticas públicas, siguiendo el modelo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre. En la región existen alrededor de 1.200 municipios, de los en torno a 16.000 existentes, que han puesto en marcha presupuestos participativos.

De la confrontación con el Estado, al diálogo y la participación en las políticas públicas: la nueva sociedad civil ha abandonado, además, las agendas de acción colectiva prioritariamente centradas en la confrontación con y hacia el Estado. Se trata de un proceso en que las organizaciones sociales tienden a ser más cooperativas, conciliadoras y pragmáticas en su relación con las distintas agencias estatales. Otra novedad de las OSC es la progresiva profesionalización de sus activistas y militantes. El papel del financiamiento de las ONG y la cooperación internacional ha sido clave. Las asociaciones se tornan así más complejas y diferenciadas en términos funcionales y administrativos. Al mismo tiempo ello facilita el desarrollo de específicas destrezas políticas (negociación, lobby, deliberación, publicidad, etc.) y técnicas que les permite interactuar con agentes gubernamentales y privados en una amplia variedad de temas. Con ello, se ha desarrollado una capacidad técnica e intelectual muy notable en las OSC, y los Estados han perdido el monopolio del discurso y las competencias para la gestión pública.

La irrupción de la responsabilidad social de la empresa (RSE): otro de los cambios importantes de la sociedad civil en la región concierne a una cierta incorporación de un discurso de responsabilidad social en las elites económicas y sociales. De ahí proviene una cierta modernización de la filantropía y el declive relativo de los tradicionales mecanismos de beneficencia y caridad. La modernización de las prácticas filantrópicas obedecería tanto a las presiones redistributivas sobre las elites, habida cuenta de la gran concentración de riqueza en la región, como al discurso de fundaciones y empresas privadas transnacionales que insisten en la responsabilidad social del empresario como parte de su compromiso cívico con la sociedad donde desarrolla sus actividades. Conviven aquí, no obstante, prácticas asistencialistas de desarrollo social con esquemas

de intervención gerenciales más ocupados con conquistar la legitimidad pública de los donantes que en desplegar efectivas estrategias de protección social.

Los escenarios para la acción de las OSC en América Latina y el Caribe: en el actual escenario de “post-consenso de Washington”, y de redefinición tanto de la acción estatal, como de las OSC, cabe distinguir cinco modalidades de actuación en la cuestión social: proyectos sociales, cogestión de proyectos y programas, procesos de desarrollo popular, dispositivos participativos y redes públicas. Todas ellas inciden directamente, y con algún tipo de conexión con el Estado, en la gestión de problemas sociales, provisión de servicios o construcción de agendas públicas. Ahora bien, el peso y la importancia relativa de cada uno dependerá de la manera en la que se conformen los modelos políticos y económicos de esta etapa de “post-consenso de Washington”. En esos modelos se encontrarán, con intensidad diversa, elementos del modelo neoliberal, así como de las agendas económicas y políticas alternativas que se están definiendo en la región. El grado de distanciamiento con la agenda neoliberal dependerá del grado y el tipo de presencia estatal en la regulación económica y en la redistribución de la riqueza, y del lugar que se asigne a las OSC en tales procesos. En ese contexto, cabe identificar los siguientes modelos:

En primer lugar, la continuidad del modelo neoliberal es más visible en los países centroamericanos (a excepción de Costa Rica y tal vez, ahora, de Nicaragua) y el de México, y Perú. Colombia es un caso distinto, pues la política contra la pobreza está condicionada por las prioridades de seguridad propias de un escenario de conflicto armado interno. Las OSC concernidas en gerencia de proyectos sociales para paliar los problemas de pobreza, y en ciertos acuerdos estratégicos de cogestión de programas públicos con el Estado puede tener aquí un amplio margen de manobra. De igual modo, se pueden estimular los mecanismos de auto-ayuda, filantropía y ciertos procesos de desarrollo y promoción popular en zonas desfavorecidas. Los dispositivos participativos locales y las redes públicas serán en extremo marginales.

En segundo lugar, puede afirmarse un modelo “social-liberal” en el que el neoliberalismo se combina con una fuerte modernización institucional del Estado, de la política y de la producción científica y tecnológica.

El combate a las desigualdades, por medio de una acción más afirmativa del Estado, es más fuerte que en el escenario neoliberal, pero se asumen ciertos valores modernos (igualdad de género, libertad sexual, autonomía individual, descentralización, eficiencia). Se estimulan sobretudo los dispositivos participativos locales o temáticos y la gobernanza en red en algunos ejes de la agenda pública en procura de mayor eficiencia y transparencia de las instituciones estatales y un mayor compromiso cívico de los ciudadanos.

El tercer modelo, que podría denominarse “neodesarrollista”, se relaciona con el advenimiento de las izquierdas al poder en América Latina, y ha dado origen a un debate más o menos comparable acerca del nuevo rol del Estado y de sus específicas formas de intervención e interlocución con la ciudadanía. El mayor peso del Estado chileno en el combate a la pobreza y en la regulación de los mercados financieros, aún en medio de una gran apertura y liberalización económica, lo acerca a la idea social-liberal de un Estado pequeño, eficiente pero con ciertas competencias para corregir la asignación de recursos puramente mediada por el mercado. Por otro lado, el fuerte peso del Estado venezolano en la regulación y en la activación de múltiples sectores económicos, así como en una decisiva redistribución de la riqueza social, lo acerca más a un modelo neo-desarrollista. En ambos casos, no obstante, el rol de la sociedad civil es secundario o complementario al del Estado y se limita al momento de la gestión o la evaluación de las políticas a nivel local.

Un cuarto modelo sería el de la gobernanza participativa, en que el poder público tiene un rol muy activo en la economía y en la sociedad pero, a diferencia del modelo neo-desarrollista, incorpora con nitidez la dimensión participativa en la construcción e implementación de la agenda pública. Se trata de un escenario que empieza a emerger en el nivel local pero que puede ganar en importancia por la presencia de gobiernos progresistas afines con el paradigma político de la participación. Implica, al igual que en el escenario anterior, un fuerte retorno estatal pero con una efectiva inserción de la participación ciudadana en el proceso político. Los gobiernos participativos indígenas (Ecuador, México, Colombia, México), las instituciones de planificación local participativa (en casi todos los países), además de los presupuestos participativos (Brasil, Perú, y otros) incorporan a las capas más

desfavorecidas de la población en la vida política y contribuyen a su progresivo empoderamiento.

En cualquiera de los modelos, sin embargo, el reto de las OSC está en lograr incidir de manera institucionalizada, estable y transparente en las agendas de política, mientras buscan ampliar su influencia en la opinión pública y consolidar su propia base social (miembros, voluntariado) que no deja de decrecer en la región, con la excepción de las organizaciones de las iglesias pentecostales. Su necesidad de mejor articulación social con otros agentes políticos (partidos y movimientos locales y transnacionales) y estatales, así como de una mayor calificación en cuestiones organizacionales y técnicas son ámbitos en los que requieren de mayor promoción y acompañamiento a fin de que puedan incidir en la agenda social de manera más eficaz.

11. Una región en paz, pero que se enfrenta a una elevada violencia social y al riesgo de nuevas formas de violencia y conflicto armado

Con la excepción de Colombia y Haití, la región ha logrado acabar con la guerra y la violencia político-militar abierta y disminuye el riesgo de guerra entre Estados: con los procesos de paz centroamericanos de los años noventa y el fin del conflicto armado en Perú, el conflicto político-militar está ausente de la región, salvo en el caso de Colombia, un país en el que persiste la violencia interna, y el riesgo de que esta se extienda a los países vecinos, como ilustra el ataque colombiano de marzo de 2008 a un campamento de la guerrilla de las FARC situado en Ecuador. Perú y Ecuador, los países que protagonizaron el último conflicto armado interestatal que se ha producido en la región, resolvieron sus controversias fronterizas de manera pacífica entre 1998 y 1999. Se observa una tendencia creciente a que las tensiones y las controversias territoriales y fronterizas se resuelvan por medios pacíficos y negociados, o recurriendo a los procedimientos jurisdiccionales propios del derecho internacional. Se observan también cambios importantes en las doctrinas defensivas y de seguridad, que ahora incorporan dimensiones sociales, económicas y ambientales, y se inscriben en un marco democrático. La región se encuentra relativamente al margen de las amenazas del terrorismo transnacional y de los conflictos armados que se han desencadenado

en nombre de la llamada “guerra global contra el terror”. En cuanto a armas de destrucción masiva, la región es pionera en el establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN), establecida por el Tratado de Tlatelolco, que se ha consolidado con la plena participación de Cuba desde 2002.

Sin embargo, algunos países están realizando importantes adquisiciones de armamento: la mejora de las finanzas públicas ha permitido que varios países de la región hayan decidido adquirir armamentos más modernos y de mayor capacidad ofensiva, como cazabombarderos, submarinos, buques de superficie, o carros de combate. Se ha alegado que algunas de esas adquisiciones responden a la necesidad de renovación de equipo obsoleto, pero pueden alterar los equilibrios regionales y pueden inducir una competencia armamentística que detraiga aún más recursos necesarios para el desarrollo.

El conflicto en Colombia se enquistó y plantea grandes retos humanitarios: en Colombia se han registrado avances importantes frente a la violencia, con la desmovilización de los paramilitares, pero el conflicto político-militar se entrecruza con el narcotráfico en el que el control de las economías de la droga se convierte en objetivo y medio de la guerra. La guerra interna se conecta, así, con las actividades de redes transnacionales ilegales (drogas, armas, blanqueo de dinero) que ilustran el riesgo de que algunos países de la región se conviertan en escenario de las llamadas “guerras por recursos”. Por su complejidad, este conflicto requiere una “estrategia global de paz”, que de respaldo a las negociaciones concretas con cada uno de los grupos armados, responda a las ingentes necesidades humanitarias que supone la mayor crisis de desplazamiento forzoso de América Latina (y una de las mayores del mundo), y que al mismo tiempo promueva la resolución duradera del mismo atendiendo a las fracturas sociales y los problemas estructurales de gobernabilidad democrática que aquejan a ese país.

Haití: el desafío de la gobernanza y la reconstrucción en un “Estado frágil”: con el apoyo de MINUSTAH, una fuerza de Naciones Unidas que está integrada y respaldada por varios países de América Latina y el Caribe, se está tratando de detener la violencia, reestablecer un gobierno democrático en Haití, promover la reconstrucción de las estructuras estatales, y permitir la

recuperación de la economía. Sin embargo, las fuentes de inestabilidad y violencia persisten y en el país aún operan diversos grupos armados. Aunque el número de personas en armas ha descendido, de las 30.000 inicialmente estimadas por MINUSTAH, a unas 4.500 en la actualidad, aún existen un alto grado de inseguridad, y resulta más difícil de abordar, pues las motivaciones iniciales, de carácter político, están cediendo el paso a la violencia de origen delictivo.

Violencia social. De la seguridad del Estado a la seguridad humana: junto con el desempleo, la seguridad ciudadana se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos latinoamericanos. Las tasas de criminalidad de la región, y en particular de algunos países, se encuentran entre las más altas del mundo, y se estima que en torno al 40% del total mundial de los crímenes violentos se producen en esta región. Ese hecho es el resultado de la combinación de varios factores: a) la crisis del Estado y los “vacíos de poder” que se producen en amplias áreas urbanas y rurales; en particular, la ineficacia y la corrupción de las fuerzas policiales –que a menudo son parte del problema y no de la solución– y de la judicatura, que se traducen en una situación de impunidad que alienta actividades delictivas que suponen grandes ingresos, y un riesgo muy bajo de ser condenado, ya que una proporción elevada de los crímenes violentos –más del 90% en algunos países– quedan impunes; b) la crisis social derivada de la persistencia de la pobreza y la marginalidad urbana y de un mercado de trabajo en el que el sector informal sigue siendo el destino de una proporción importante de los jóvenes, especialmente de aquellos que cuentan con menores activos educativos y menos posibilidades de inserción sociolaboral. Estos se ven atraídos por los mecanismos de afirmación social que ofrecen las organizaciones delictivas y sus particulares códigos simbólicos, como ocurre con las “maras” centroamericanas, y el hecho de que la actividad delictiva es muy lucrativa y, debido a la impunidad reinante, se percibe que el riesgo de una condena penal es reducido; c) la pujanza y el fuerte atractivo económico de las actividades ilícitas, muy lucrativas y cada vez más transnacionalizadas, del narcotráfico, el tráfico de armas, y, en determinados países, el tráfico de personas, por cuyo control se enfrentan entre sí distintas bandas armadas. Dentro de ellas se sitúan, a menudo, los deportados de Estados Unidos por actividades ilegales, en especial el tráfico de drogas.

Esas redes revelan que América Latina y el Caribe también se insertan en el “lado oscuro” de la globalización; d) el tráfico de armas y en particular el elevado número de armas ligeras disponibles en la región, que facilita el acceso a las mismas.

Según análisis y datos de 2007 del Banco Mundial y de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen, las tasas de muertes violentas del Caribe son las más elevadas del mundo, con 30 por 100.000, con 26 por 100.000 para Sudamérica, y 22 por 100.000 para Centroamérica. En el Caribe, las tasas de violación son las más altas del mundo, y las tasas de robos y de homicidios son también más elevadas que en países con una situación comparable. Los jóvenes están sobrerrepresentados tanto como víctimas, como perpetradores de la violencia. En República Dominicana, por ejemplo, los jóvenes cometen el 46% de todos los delitos. Aunque en este incremento de la criminalidad hay actividades relacionadas con la economía local –robos y extorsión a personas y empresas, secuestros, juego, o contrabando–, también expresa las dificultades del ajuste de un modelo económico tradicional, en el proceso de cambio hacia otro modelo que trata de afrontar las presiones competitivas de la globalización. Sin embargo, buena parte de la violencia se relaciona de manera directa con el papel asignado a las bandas y redes delictivas de la región en el tránsito de sur a norte de cocaína y de otras drogas ilícitas, y de norte a sur de armas y de dinero para blanquear. Parte de la violencia se origina en la competencia y la confrontación entre bandas o “cárteles” rivales, y en el enfrentamiento de estos con el Estado. En ocasiones, tanto la retórica oficial, como el propio uso de efectivos militares por parte del Estado –así ha ocurrido en las favelas de Río de Janeiro, o en las operaciones del ejército mexicano al norte del país– justifica que se hable de una “guerra contra el narcotráfico” a la que no es ajena la presión de Estados Unidos y la cuantiosa asistencia económica y militar que se ofrece con ese propósito.

Los elevados costes de la violencia para América Latina y el Caribe: conforme a las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el coste de la violencia armada y la seguridad en América Latina se situaría entre los 140.000 y los 170.000 millones de dólares anuales, lo que vendría a suponer entre el 12% y el 14% del PIB anual regional. Esas estimaciones consideran tanto los costes directos de la violencia, en

la salud y la provisión de seguridad, como los indirectos, en términos de actividad económica, inversiones y empleo que no se genera a causa de la violencia y la inseguridad, al disuadir a las empresas extranjeras, y por la demanda adicional de servicios de protección. Buena parte de esos costes es atribuible a la contratación de seguridad privada, sólo accesible a los más ricos, lo que supone un factor añadido de desigualdad en la región. Este cálculo permite evaluar la violencia en términos de coste de oportunidad y estimar así qué recursos se liberarían para ser invertidos en políticas de salud, educación y de reducción de la pobreza. Para algunos países, según ese cálculo, el coste estimado de la violencia equivale al total de la recaudación tributaria y el doble de los presupuestos de educación y salud sumados.

El debate sobre las políticas de seguridad ciudadana: ¿Políticas integradas o de “mano dura”? En muchos países de la región, el incremento de la violencia y el crimen organizado ha dado paso a un intenso debate público sobre las políticas adecuadas para hacer frente a esta realidad. En ese debate, se ha planteado como posible solución una política de “tolerancia cero” o de “mano dura” que se basa, sobre todo, en el endurecimiento de las medidas represivas, a través del fortalecimiento de la policía y de sus atribuciones, el posible empleo de las fuerzas armadas en la persecución del crimen y el narcotráfico, el establecimiento de grupos vecinales de vigilancia, y el endurecimiento de las penas, llegándose a plantear en algunos países la necesidad de la reinstauración de la pena de muerte, pese a que la mayor parte de los países de América Latina la han abolido de conformidad con distintos instrumentos del derecho internacional regional. No obstante, esas propuestas han sido cuestionadas por su limitado alcance, y por el riesgo que suponen de militarización de la seguridad ciudadana, y el evidente riesgo que suponen en cuanto a las violaciones de los derechos humanos. Frente a estas propuestas, se han planteado enfoques más amplios y comprensivos, basados en una mejor comprensión de los factores causales de la elevada criminalidad que afecta a la región, y que a partir de ese diagnóstico tratan de diseñar políticas que, además de fortalecer las capacidades de los cuerpos policiales y la eficacia del sistema de justicia, también insisten en medidas preventivas, en el desarrollo local, en la mejora de las capacidades de las instituciones locales para dar respuesta a los problemas ciudadanos y

evitar “vacíos de poder” que puedan ser ocupados por el crimen organizado, y en un fortalecimiento de la cooperación internacional, reconociendo los vínculos transnacionales que hoy tiene buena parte de las organizaciones delictivas que operan en la región

12. El deterioro del medio ambiente y los efectos potenciales del cambio climático

Es conocida la gran riqueza natural de Latinoamérica y el Caribe, tanto por su variedad de ecosistemas, especies y acervo genético, como por la diversidad de recursos naturales, como el agua y los bosques. El 25% del total de bosques del mundo están en Latinoamérica y el Caribe, y el 88 % de bosques de la región se encuentran en Brasil, Perú, México, Bolivia, Colombia, Venezuela y Argentina, siendo en Brasil donde se encuentra el 56% de ellos (544 millones de hectáreas). Así también, la región mantiene una tercera parte del agua dulce disponible y el 29% de las precipitaciones mundiales, que son captadas por las mayores cuencas hidrográficas del mundo (Amazonas, Paraná-La Plata, Orinoco y San Francisco).

Históricamente, las economías de la región se han basado en la explotación de recursos naturales, en particular en actividades extractivas y primario-exportadoras orientadas a los mercados mundiales. El periodo de industrialización, que también tuvo un elevado impacto ambiental, se vio interrumpido por la “crisis de la deuda” y las políticas del “Consenso de Washington”, y por ello, en los últimos 25 años Latinoamérica ha vuelto a aumentar su dependencia económica de la exportación de los recursos naturales, en lo que podría considerarse una “re-primarización” de las exportaciones, que tiene importantes implicaciones para la protección ambiental y el uso del patrimonio natural. Desde los años noventa, la casi totalidad de los países (con la notable excepción de Costa Rica) ha aumentado sus exportaciones de productos primarios o manufacturados a partir de recursos naturales. Ello supone el aumento de las superficies agrícolas destinadas a la exportación, en detrimento de los bosques primarios o de los cultivos alimentarios para el mercado interno, en un contexto en el que a menudo hay una elevada concentración de la tenencia de la tierra. La falta de acceso a la tierra de los pequeños campesinos incrementa la sobreexplotación por parte de los pequeños productores, lo que a su vez

aumenta la deforestación y el uso agrícola de terrenos de vocación forestal, con fuertes pendientes, lo que aumenta la erosión y el azolvamiento de los cauces de los ríos, y hace más probables las inundaciones repentinas y los deslizamientos.

Se mantiene la deforestación y la pérdida de biodiversidad: en lo referido a los recursos naturales, la región sigue perdiendo cubierta forestal y en la mayor parte de los países la deforestación no se ha detenido. Latinoamérica sigue siendo la región mundial de más alta deforestación con un promedio anual entre 1990 y 2000 de 4,4 millones de hectáreas por año. En ese decenio la superficie cubierta por bosques descendió del 49% al 46,7% del total. Los países que figuran con mayor superficie deforestada son Brasil (23 millones de hectáreas), México (6,3 millones de hectáreas) y Argentina (2 millones de hectáreas). En términos relativos, los mayores descensos se produjeron en Ecuador y Haití, aunque también se ha registrado una tasa de deforestación significativa en el área mesoamericana, y en particular en Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En el Caribe, para los países de los que existe información, la deforestación ha avanzado en Dominica, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

En algunos países, el avance de la deforestación se ha producido en una cubierta forestal que ya era muy reducida, lo que significa la casi total desaparición de los bosques. En Haití, en el periodo considerado, los bosques disminuyeron del 5,7% al 3,2% de la superficie del país, y en El Salvador, del 9,3 al 5,8%.

Efectos potenciales del cambio climático: como es sabido, el cambio climático es un fenómeno de origen eminentemente antropogénico que se refleja en el aumento de la temperatura media de la Tierra y que provoca transformaciones en los patrones climáticos. El principal promotor del cambio climático es la liberación acelerada y constante de dióxido de carbono —principalmente por la combustión de fuentes fósiles y madera— y las emisiones de metano y óxido nitroso, entre otros gases, debido a algunas actividades agrícolas y a los cambios en el uso de la tierra. Las características esenciales del cambio climático, en relación al aumento del riesgo, son su carácter global, su directa relación con actividades humanas de gran escala, el nivel de incertidumbre respecto a sus consecuencias, el aumento de la

frecuencia e intensidad de los acontecimientos extremos que pueden dar lugar a desastres, y su directa relación con el aumento de la vulnerabilidad.

Aunque América Latina y el Caribe sólo suponen entre el 5% y el 6% de las emisiones de gases de efecto invernadero, los efectos globales del cambio climático y el calentamiento del planeta afectarán de manera significativa a la región. En particular, sufrirán más sus efectos y tendrán que asumir costes más elevados de cara a la adaptación al cambio climático aquellas personas caracterizadas por una mayor vulnerabilidad, como son las comunidades que viven en áreas rurales ambientalmente degradadas, en zonas muy dependientes de los ciclos hidrológicos, y en zonas urbano-marginales de alta pobreza y poca presencia del Estado en dotación de servicios básicos.

El informe de 2007 del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) señala que conforme se avance hacia mediados del presente siglo, se registrarán aumentos en las temperaturas y una reducción de las aguas superficiales en las áreas tropicales de la Amazonía oriental, que llevarán a una gradual transformación de los ecosistemas y a la sustitución de bosques tropicales por sabanas. Las áreas de vegetación semiárida, serán sustituidas por vegetación de áreas áridas. La economía regional podría verse afectada debido a la disminución de suelos por la desertificación dada por los cambios prolongados en los patrones climáticos. Existe el riesgo de una pérdida significativa de biodiversidad a través de la extinción de especies en muchas áreas tropicales de América Latina y el Caribe. El aumento de las temperaturas del agua dañará los arrecifes de coral mesoamericanos y provocará cambios en las pesquerías del Pacífico suroriental.

En las áreas más secas, se espera que el cambio climático conduzca a la salinización y la desertización de tierras aptas de cultivo. Las tierras secas de Venezuela son las zonas de mayor productividad de maíz del país. Un cambio en los patrones de lluvias y de intensidad de los vientos traerá consigo un clima de mayor sequedad y menores rendimientos. En México, los cambios en los patrones climáticos, principalmente eventos de altas temperaturas y sequedad, también afectarían al sector agrícola. Efectos similares pueden darse en el nordeste brasileño, las costas peruanas y chilenas, y las zonas áridas de Argentina. En los meses de junio, julio

y agosto de 2001, Centroamérica padeció una sequía anormal, en función de los registros históricos, que afectó a todos los países de la subregión. En el sector agrícola, todas las cosechas de maíz, arroz, maicillo y frijoles, dieta básica del campesino, se perdieron o se redujeron significativamente. Esto provocó una situación próxima a la hambruna en varias zonas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. A pesar de la ayuda gubernamental e internacional, la sequía produjo desplazamientos de población desde las zonas rurales hacia las ciudades. También el sector energético resultó afectado, debido a que en los meses de sequía los caudales de agua descendieron hasta un nivel tan bajo, que muchas centrales hidroeléctricas dejaron de operar.

En suma, la productividad de algunos cultivos importantes y de la ganadería se reducirá, lo que tendrá efectos adversos en la seguridad alimentaria, si bien en climas templados se pueden producir aumentos en los rendimientos de ciertos cultivos, como la soja. Los cambios en las pautas de las precipitaciones y la desaparición de los glaciares del área andina afectarán de forma significativa a la disponibilidad de agua para el consumo humano, la agricultura y la generación de energía. Así lo indican algunas evidencias disponibles: por ejemplo, desde la década de los setenta, los glaciares de la cordillera blanca del Perú han retrocedido más de un 20%, lo mismo que los glaciares de San Quintín (Patagonia), del Cotopaxi en Ecuador, y del nevado Santa Isabel en Colombia.

La elevación del nivel del mar incrementará el riesgo de inundaciones en las tierras bajas costeras, y, como se indicará en el apartado siguiente, aumentará la recurrencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos extremos (huracanes, lluvias torrenciales, sequías), que pueden ser causa de desastres.

Además de los efectos previstos para áreas tropicales, las pequeñas islas del Caribe tienen características especiales que las hacen especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, la elevación del nivel de los océanos, y los acontecimientos extremos. Algunas islas no podrán satisfacer sus necesidades de agua durante la temporada seca, debido a la reducción de las precipitaciones que supondrá el cambio climático. El deterioro de las costas, con la erosión y desaparición de playas y el “blanqueo” del coral supondrá una merma de infraes-

tructuras, recursos económicos y medios de vida de las poblaciones costeras, incluyendo la pesca y el turismo.

Mejoras en el abastecimiento de agua y el saneamiento, aunque persiste un acceso desigual: entre 1990 y 2004 se han registrado mejoras importantes en el abastecimiento de agua potable y el acceso a saneamiento. Ambas metas forman parte del ODM-7, por el que se pretende garantizar el desarrollo sostenible. Sin embargo, los datos, que se desagregan por áreas urbanas y rurales, revelan importantes disparidades de acceso. En cuanto al acceso al agua potable, la región en su conjunto se encuentra por delante del ritmo requerido para alcanzar esa meta en 2015. En las áreas urbanas, la tasa de cobertura ha pasado de 93% a 97%. En las áreas rurales el avance es mayor, pues en ese periodo la tasa de cobertura aumentó de 58% a 72%, pero aún persiste una importante “brecha” de acceso. Respecto a las instalaciones de saneamiento, la región ha avanzado hasta ahora al ritmo requerido para alcanzar la meta del milenio en 2015. En ese periodo la tasa de cobertura de las áreas urbanas aumentó de 82% a 86%, y en las áreas rurales de 35% a 47%.

13. Amenazas, riesgos y vulnerabilidad: la pauta recurrente de los desastres en América Latina y el Caribe

Desastres, riesgo, amenazas y vulnerabilidad en América Latina y el Caribe: los desastres son el resultado del impacto de una amenaza en la comunidad. Ese impacto depende, a su vez, del grado de vulnerabilidad o de la resiliencia de una comunidad a esa amenaza. A partir de esta definición, no cabe hablar de “desastre natural”. El desastre es la consecuencia de una serie de factores sociales que suponen una gestión inadecuada de los factores de riesgo. Así, el impacto diferencial de los desastres se debe más a la vulnerabilidad de las poblaciones expuestas, que a las características del evento natural.

Desde los años setenta, en el historial de desastres en América Latina y el Caribe se observa un visible aumento en el número de eventos causantes de pérdidas y daños, así como en las pérdidas económicas derivadas. El aumento de población, la mayor exposición a las amenazas, así como los insuficientes esfuerzos por reducir la vulnerabilidad han agudizado los efectos de los eventos naturales.

Sequías, inundaciones, tormentas y huracanes: el aumento de los desastres de origen hidro-meteorológico: los efectos provocados por el deterioro ambiental, principalmente la deforestación, y los efectos del cambio climático aumentan tanto el número de eventos de origen hidro-meteorológico, como la intensidad de los mismos. Es cierto que en la última década el número de muertos por este tipo de desastres ha disminuido, debido en parte al tipo de eventos más frecuentes, y a la mejora de las capacidades de respuesta. Sin embargo, ha aumentado el número de damnificados por evento, tanto por el desastre mismo como a causa del proceso económico y social de recuperación posterior. Por otra parte, a medio plazo, el escenario regional sugiere un incremento de los efectos del cambio climático y el acelerado deterioro ambiental de la región, por lo que seguirá incrementándose tanto el número de desastres hidro-meteorológicos como los daños que estos puedan causar. Si no se abordan seriamente los factores de riesgo en la planificación del desarrollo de los países de la región, se espera que la vulnerabilidad siga en aumento, y con ella, el impacto de los eventos naturales.

Según los datos proporcionados por la base de datos EM-DAT, de 1990 a 2007, las sequías representaron el 30,4% del total de afectados por desastres, aunque menos del 0,01% de víctimas mortales. Los países con un mayor número de afectados por sequías se localizan en Brasil – entre 1998 y 1999 en el nordeste brasileño se registró el mayor número de damnificados por los largos períodos de sequía, llegando a más de 10 millones de personas–, seguido por Perú con 3,3 millones de personas, Nicaragua con 365.000 personas y Bolivia con 333.160.

En el mismo período, las inundaciones representaron el 24,5% de los afectados y el 45,3% del total de muertos. Por número de afectados, Colombia reportó 2.443.777 personas en 32 eventos, seguido por Perú con 1.592.695 personas en 22 eventos, México con 1.052.490 personas en 26 eventos y Argentina con 1.005.021 personas en 25 eventos. Sin embargo, por número de muertos Venezuela alcanzó las 30.204 personas en 18 eventos, seguido muy de lejos por México con 1.501 personas. Es importante distinguir las

inundaciones que se producen en la parte baja de grandes cuencas hidrográficas, de las que se producen en las cabeceras, o en las escarpadas laderas de los países del Caribe insular, más rápidas y violentas.

Las tormentas y huracanes representaron el 21,6% del total de afectados y el 27,4% del total de muertos en 118 eventos. Estos eventos se concentran especialmente en México y Centroamérica (Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y El Salvador) donde se reportan 9,6 millones de afectados y 21.575 muertos en 74 eventos. Entre todos estos países suman más del 95% del total de afectados y más del 98% del total de muertos, aunque se trate solo del 63% del total de eventos.

El cambio climático y la mayor incidencia de acontecimientos extremos: como se apuntó en el apartado anterior, por causa del calentamiento global aumentará la recurrencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos extremos (huracanes, lluvias torrenciales, sequías), que pueden ser causa de desastres. De hecho, distintos estudios muestran que desde los años setenta se ha incrementado el número de huracanes de categorías 4 y 5 y ha disminuido el número de huracanes de categorías 1, 2 y 3. Esto significa que de seguir la tendencia, los eventos serán cada vez más intensos, con potencial para impactos mayores. Los eventos de temperaturas extremas (olas de calor o frío) se han presentado en Perú, Chile, Argentina, Bolivia, México, Uruguay y Guatemala.

Uno de los fenómenos de mayor atención debido a su recurrencia y a su impacto social, económico y ambiental, es el que se genera a partir de *El Niño y La Niña*.⁵ Es muy probable que el aumento promedio de las temperaturas acentúe la frecuencia y la intensidad de estos dos fenómenos. Con ello, podrían darse períodos más largos de sequías en la costa pacífica de Centroamérica, y al mismo tiempo lluvias más severas en la costa del Caribe. En Sudamérica, los países andinos estarían más expuestos a lluvias torrenciales e inundaciones prolongadas, a la pérdida de recursos de la pesca por el aumento en la temperatura del mar, al retroceso de los principales glaciares, y al fenómeno conocido como “frijaje”, que causa daños graves a las economías locales.

5 El Fenómeno de El Niño, conocido científicamente como el fenómeno de El Niño/Oscilación Sur (ENSO) es un fenómeno natural de interacción océano-atmósfera que ocurre en la región del Pacífico intertropical cada cierta cantidad de años y que se caracteriza por presentar condiciones de la temperatura del mar más cálidas que lo normal en una extensa área entre las costas sudamericanas y de Oceanía. La Niña es el fenómeno inverso al presentar condiciones de temperatura del mar más frías que lo normal en la misma área. Los cambios de temperatura pueden oscilar entre 1° y 3° centígrados.

Sobre la zona atlántica y pacífica las temperaturas extremas generarían nuevos períodos de sequías y vulnerabilidad ante incendios forestales como los ocurridos en Colombia, Perú, Brasil, México, Nicaragua y Honduras, y a inundaciones de zonas costeras de ciudades como Cartagena, Lima, Buenos Aires o Recife.

Un impacto inesperado del calentamiento global es la potencial disminución de la amenaza de lahares (flujos de lodos) en los volcanes andinos, debido a la disminución de los casquetes glaciares en su cima. Pero existe otro peligro asociado con el calentamiento global y los glaciares: es la posibilidad de inundaciones repentinas (*flash floods*) debido al desmoronamiento de lagos glaciares, que si bien no se ha presentado aún en América Latina, si se ha registrado en otras cadenas montañosas.

Una región con una alta propensión a sufrir terremotos y erupciones volcánicas: los países ribereños del Pacífico tienen un alto registro histórico de terremotos y erupciones volcánicas debido a su localización geográfica sobre el conocido “Cinturón de Fuego del Pacífico”, una zona de subducción entre dos placas tectónicas que se extienden de norte a sur del continente americano y que también han sido la causa de la aparición de la cordillera de los Andes. La elevada propensión a las erupciones también afecta a algunos países del Caribe, debido a las fricciones que afectan a la placa tectónica del Caribe. Sin embargo, debido a la menor frecuencia de los eventos sísmicos y de las erupciones volcánicas, el impacto es mucho menor, en cuanto al número de afectados y muertos, que aquellos de origen hidrometeorológicos. Desde 1990 al 2007, las erupciones volcánicas y los terremotos representaron el 14,1% de eventos, el 10,1% de afectados (4,9 millones de personas) y el 4,8% de víctimas mortales (3.849 personas). Si se consideran por separado, el 8,4% de los afectados y el 4,8% de la mortalidad han sido causadas de los terremotos. Los países más afectados han sido El Salvador, Colombia, Perú y México, donde la actividad sísmica ha afectado a más de 3.865.979 personas y ha dejado un saldo de 3.271 muertos en 37 eventos. Chile, Ecuador, Venezuela y otros países centroamericanos también se han visto afectados.

En relación al riesgo sísmico, hay que referirse en particular a los tsunamis. La probabilidad de que se produzca un tsunami es muy elevada en la costa del Pacífico, y hay acontecimientos recientes que lo ates-

tiguan. No obstante, también hay referencias históricas a tsunamis en el Caribe, y las más recientes datan de mediados del siglo XX. El aumento de las poblaciones costeras ha incrementado el riesgo de desastres ocasionados por olas de origen sísmico. Sólo en el Caribe se estima que hay 35 millones de personas que afrontan ese riesgo.

A su vez, los volcanes constituyen una de las amenazas más peligrosas. Los efectos de una erupción, ya sean estos caída de cenizas, y sobre todo los flujos piroclásticos –también llamados “nubes ardientes”– y los lahares o flujos de lodo, son devastadores en las zonas expuestas, ya que la fuerza y velocidad de los eventos (excepto las caídas de cenizas) no permiten muchas medidas de prevención o de mitigación. Dado que los depósitos de materiales volcánicos dan lugar a terrenos muy fértiles, las cercanías de los volcanes activos atraen a la población campesina, que se ve más expuesta a esos efectos. Del total de eventos ocurridos entre 1990 y el 2007, se estima que las erupciones volcánicas son responsables del 1,8% del total de afectados y el 0,1% de víctimas mortales. Ecuador, México, Chile, Nicaragua, Colombia y Perú registran más de tres cuartas partes de las erupciones. Durante las últimas dos décadas se han presentado importantes eventos volcánicos como los del Popocatepétl (México) en 1997, el volcán Galeras (Colombia) en 1993, que causó la muerte de más de 62 personas y 75.000 damnificados. En Nicaragua, el volcán Cerro Negro registró erupciones en 1992, 1995 y 1999, dejando alrededor de 300.000 afectados. El volcán Pacaya, en Guatemala, tuvo cuatro erupciones en la década de los noventa. En Ecuador, el Tungurahua tiene erupciones intermitentes desde 1993, con un episodio paroxísmico en 1999, que significó el desalojo de la ciudad de Baños y el desplazamiento forzado de comunidades indígenas y campesinas enteras, y de nuevo en 2006 y 2007. En el Caribe, hay volcanes activos en Montserrat –una isla cuyo pequeño tamaño supone mayor riesgo a las erupciones, por otra parte frecuentes en esta isla–, Dominica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y en las zonas marítimas de las proximidades de Granada.

Las epidemias y el riesgo de desastres. Las epidemias se convierten en desastres cuando las acciones preventivas y de mitigación no han sido efectivas. Posterior a un desastre de origen geológico o hidrometeorológico, las epidemias pueden convertirse en un verdadero problema sanitario. Las epidemias en Latinoamérica han repre-

sentado, de 1990 al 2007, el 8,4% del total de eventos, el 2,8% de los afectados y el 16,8% del total de muertos. Los años con mayor número de afectados y muertos por epidemias fueron 1991 (386.396 afectados y 11.395 muertos), 1995 (204.155 afectados y 47 muertos), 1998 (253.817 afectados y 58 muertos) y el 2002 (326.974 afectados y 72 muertos). Brasil y Perú, durante este mismo período, concentran el 73% del total de afectados por epidemias. Sin embargo, el 77,2% de las muertes por epidemias se han dado en Perú. Algunos factores explicativos del aumento de las epidemias en la región son la mayor movilidad de la población –por ejemplo, se han registrado nuevas distribuciones de *Aedes aegypti* y *Aedes albopictus* debido al comercio internacional de neumáticos usados y a la construcción de caminos en zonas rurales– y los fenómenos extremos que se estarían incrementando por efecto del cambio climático. El aumento en el número de enfermedades, como el paludismo, se encuentra relacionado con el aumento de la temperatura, la humedad y las precipitaciones. La mayor parte de los desastres de paludismo se ha dado durante los eventos de *El Niño* (1982-1983) en Bolivia, Ecuador y Perú, y en Colombia (1991-1992). En Brasil, la incidencia de la leptospirosis aumentó durante los períodos de lluvias intensas. Por último, se ha sugerido que los brotes de cólera en las costas ecuatorianas y peruana está relacionado con el fenómeno de *El Niño* de 1991-1992. A raíz de esa epidemia, entre 1990 y 1991 se reportaron más de 8.000 muertos por cólera, a raíz de una emergencia sanitaria iniciada por un barco extranjero. La enfermedad rápidamente se expandió desde Perú a Sudamérica llegando hasta Estados Unidos cuando un pasajero infectado arribó desde Perú en una línea comercial

Factores ambientales y riesgo de desastres: como se indicó en el apartado anterior, la actividad humana incide negativamente en el agravamiento de las amenazas que dan lugar a desastres. Por ejemplo, la deforestación y la degradación de cuencas hidrográficas se ve acentuada por dinámicas socioeconómicas, así como la construcción en terrenos en pendiente. Ello incrementa el riesgo de deslizamientos y de inundaciones causadas por avenidas de aguas sedimentarias, un fenómeno de creciente importancia que puede ser reducido si se adoptan medidas de prevención adecuadas. La mayor parte de los deslizamientos de tierras, según cantidad de afectados, se concentran en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú, que registran el 51% del

total de eventos, el 96% del total de afectados (518.192 personas) y el 68% del total de muertos (2.152) desde 1990 al 2007. El resultado de las lluvias y los deslizamientos en El Litoral y Caracas (Venezuela) en 1999 derivó en una catástrofe con más de 10.000 muertos o desaparecidos, y más de 10.000 viviendas destruidas y unas 100.000 personas sin hogar, debido a la concentración de la población y de las viviendas en áreas de alto riesgo.

Aumento a la exposición a las amenazas: el aumento de la población en América Latina se ha visto acompañado por una fuerte concentración en las zonas urbanas. Muchas de las ciudades latinoamericanas están directamente expuestas a varias amenazas por haber sido construidos sus asentamientos originarios en la proximidad de un recurso natural, como mares, lagos, ríos, valles intermontanos fértiles, entre otros. Por ende están expuestas a los eventos asociados a dichos recursos por la cercanía a zonas de mayor incidencia de huracanes, inundaciones, terremotos, o erupciones volcánicas. Varias de las ciudades centroamericanas como Tegucigalpa, Guatemala y Managua se ubican en zonas de alta incidencia de huracanes. Así también, las ciudades andinas como Quito o Baños, ubicadas sobre zonas sísmicas y volcánicas, o ciudades costeras o fluviales como Buenos Aires, expuestas a desastres por inundaciones. Las zonas urbanas que pueden ocupar los nuevos migrantes rurales son las peores zonas de las ciudades, debido a sus condiciones socialmente deprimidas y cuentan generalmente con muy poco acceso a los servicios básicos. Colonias, favelas, tugurios, barrios nuevos, pueblos jóvenes, *bidonvilles* o callampas siguen presentado las peores condiciones de salubridad, seguridad y accesibilidad a servicios básicos de sus respectivos centros urbanos. A menudo son áreas de fuertes pendientes, laderas inestables, o zonas de inundación. Una de las características de la región es también su alta densidad poblacional en zonas con riesgo de inundación. Con población mayoritariamente inmigrante que subsiste en la economía informal, tampoco logran tener los vínculos de solidaridad y ayuda mutua entre los habitantes, lo que reduce su resiliencia frente a las emergencias.

Un escenario de gran vulnerabilidad a los desastres: los grupos sociales que presentan menores niveles de ingreso, con altas tasas de desempleo, con carencias educativas, sin acceso a la salud, con una elevada de-

pendencia de una única actividad productiva, y asentados en zonas de peligro, tienen mayor dificultad de asumir los procesos y actividades de prevención, mitigación y preparación ante desastres. En otros términos, los factores relacionados con el desarrollo que contribuyen al aumento de la vulnerabilidad social latinoamericana son (1) la persistencia de la pobreza y la extrema pobreza, tanto en zonas urbanas como en las zonas rurales, donde hay menos pobres, pero la pobreza es más intensa, y las particulares dinámicas de exclusión que afectan a determinados grupos; (2) el aumento de la concentración poblacional en las áreas marginales de las grandes ciudades; (3) la carencia de servicios básicos, particularmente en materia de agua, saneamiento, y servicios de salud; y (4) la precariedad de la vivienda y las infraestructuras urbanas. Se sabe que más del 95% de las muertes y las mayores pérdidas económicas por terremotos se han dado en zonas donde las estructuras de la vivienda o la infraestructura productiva son más frágiles, a la precariedad de los materiales de construcción y/o a la falta de diseños sismo-resistentes. Hay que considerar, además, que los hogares indigentes monoparentales son más vulnerables ante los desastres, ya que sus condiciones de ingreso, salud y servicios sanitarios son mucho más precarias que en el resto de hogares. Esta evidencia ha sido palpable a raíz de los eventos del huracán Mitch en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Algunos desastres recientes ilustran la importancia de estos factores. Las lluvias torrenciales que acompañaron al huracán “Stan” afectaron a tres cuartas partes del territorio de Guatemala y a más de 1.156 comunidades. La mayor parte de los efectos se sintieron sobre las zonas de mayor concentración indígena-pobre del país. Stan fue un desastre prevenible y mitigable, tomando en cuenta la experiencia del huracán “Mitch” y de los múltiples desastres de menor intensidad registrados en Guatemala y en el resto de Centroamérica, que ya habían demostrado la gran vulnerabilidad que suponían las condiciones políticas y sociales que afectan a los grupos indígenas rurales pobres.

En relación a la vulnerabilidad sociocultural, hay que recordar que se han extendido en la región creencias religiosas que ven los fenómenos naturales extremos como la expresión del castigo divino, frente al que los seres humanos deben resignarse. Este fenómeno se ha visto amplificado con el auge de las Iglesias Evan-

géticas que orientan a sus fieles hacia la plegaria en caso de evento adverso (sea este una enfermedad o un evento natural) entendido como castigo por los pecados cometidos por los seres humanos. Además, se debe anotar que existen varias culturas indígenas que justifican los desastres a partir de narrativas históricas o mitológicas. Los desastres por huracanes ocurridos en Centroamérica también revelaron un comportamiento desigual sobre mujeres y niñas, que se evidenció en una menor atención y en casos de violencia registrados en los albergues, producto de la discriminación de género, que en este contexto actúan también como un factor de vulnerabilidad sociocultural.

La concentración de fábricas, centrales eléctricas, almacenes de explosivos u otros centros de materiales inflamables en condiciones de vulnerabilidad tecnológica aumenta igualmente los peligros asociados a eventos tanto naturales como antropogénicos. Alrededor del 80% de la producción de Brasil se concentra en Sao Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte. Las dos terceras partes de la producción en Argentina se encuentran en el Gran Buenos Aires y en Rosario, y más de la mitad de la industria del Perú está en Lima, de Chile en Santiago, y al menos el 40% de la producción de Venezuela se encuentra en Caracas. Esta concentración hace de estas ciudades zonas de amenaza para la población circundante debido a los potenciales derrames de combustibles, explosiones de almacenes con material inflamable, o emisiones de partículas tóxicas.

Finalmente, la falta de preparativos y procedimientos de alerta temprana eficaces, y las debilidades de la administración pública que pusieron al descubierto desastres como el huracán Mitch en Centroamérica, o las inundaciones de Vargas en Venezuela, han puesto al descubierto la vulnerabilidad organizativa que aqueja a muchos países de la región.

El elevado impacto económico de los desastres: La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) evalúa desde 1972 los daños causados por los desastres en esta región con arreglo a una metodología contrastada. CEPAL valora los daños directos (destrucción de viviendas, infraestructura y equipo industrial), los daños indirectos (bienes y servicios que no serán producidos hasta que se produzca la recuperación), y los efectos macroeconómicos: caída del PIB, impacto fiscal y en el sector externo. La metodo-

logía se ha refinado en estos últimos años para incorporar daños ambientales. En los últimos treinta años, según estos cálculos, los desastres que han golpeado América Latina y el Caribe han provocado 130.000 muertos, más de 150 millones de damnificados, y unos daños materiales directos, en promedio, de unos 6.000 millones de dólares al año. Otros cálculos de CEPAL revelan que sólo en el Caribe el impacto de los huracanes ha supuesto pérdidas por unos 5.700 millones de dólares. Los desastres son, de hecho, una de las razones principales de la volatilidad de estas economías, y su coste está aumentando. El huracán Iván de 2004, por ejemplo, supuso pérdidas equivalentes al 8% del PIB de Jamaica, y el 200% de Granada.

Las implicaciones para el desarrollo: estas cuestiones tienen importantes implicaciones para la planificación del desarrollo y para la cooperación externa. Dada la exposición a las amenazas común a toda la región, y la pauta recurrente de los desastres, mucho puede hacerse en los ámbitos de la mitigación, la prevención y la preparación para desastres y, en general, la gestión del riesgo. La elaboración de “mapas de riesgo”, el fortalecimiento de las instituciones de protección civil, la elaboración y aplicación efectiva de normas urbanísticas y de ordenación del territorio, la protección de cuencas hidrográficas, son algunos de los campos de actuación en los que se pueden lograr mejoras tangibles. Pero sin negar la importancia de estas medidas, hay que recordar que las causas primordiales de la vulnerabilidad de las sociedades latinoamericanas no desaparecerán en tanto no se aborden los principales problemas sociales y ambientales de la región. Si persiste la actual pauta de desarrollo, los desastres seguirán causando año tras año víctimas y daños materiales que podrían haberse evitado.

De la respuesta a los desastres a la gestión del riesgo. Cambios en los conceptos y enfoques del riesgo en América Latina y el Caribe: en los últimos veinticinco, y particularmente en los últimos diez años, se han producido cambios significativos en los enfoques y los conceptos relativos a los desastres y la gestión del riesgo, tanto en términos del debate científico-explicativo, como en relación a las formas y actores de la intervención social sobre el mismo.

Esos cambios de enfoque pueden ser sistematizados y comprendidos considerando una serie de transiciones

entre lo “tradicional” y lo “moderno”. En primer lugar, cabe señalar que se ha producido una transición entre interpretaciones de desastre “fiscalistas”, basadas en una valoración de la singular, si no exclusiva, importancia de las amenazas físicas en la explicación y concreción de daños y pérdidas, hacia interpretaciones más holísticas e integrales, en las cuales se otorga más importancia a la exposición y la vulnerabilidad social como factores explicativos de desastre. Como consecuencia de lo anterior, se concreta una transición entre interpretaciones “naturales” del riesgo y desastre, hacia interpretaciones sociales, donde median los procesos de “desarrollo” o “no desarrollo” de la sociedad, y los procesos constitutivos de la llamada “construcción social” del riesgo. Esto tiene como corolario que el estudio e interpretación de riesgo y desastre deja de ser algo propio y casi exclusivo de las ciencias naturales, la ingeniería o la medicina, para estar basado en contribuciones e interpretaciones propias de las ciencias sociales. En consecuencia, el estudio e interpretación del riesgo y el desastre se hace más complejo y multidisciplinar. Con ello, las interpretaciones del desastre pasan de ser parciales y ajenas a la realidad social en sus orígenes y factores causales, a ser internas, estructurales, complejas, y dependientes de procesos más fundamentales de la sociedad. El desastre pasa de ser visto como “natural” a ser “social” o “socio-natural”.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, se produce una transición del concepto de “desastre” al de “riesgo de desastre” (probabilidad de daños y pérdidas hacia el futuro, asociado con el impacto de un evento físico peligroso), como concepto central o fundamental, y punto de articulación de interpretaciones e intervenciones sobre pérdidas y daños. La condición de “desastre” comienza a verse, entonces, como un “momento” o aspecto crítico y fundamental del riesgo, el riesgo actualizado, y no como algo con su propia existencia y autonomía, algo impuesto de afuera de la sociedad. Esto significa que el énfasis de la intervención deja de situarse en el desastre mismo –en cuanto un hecho consumado o por consumarse– y se gira la atención hacia el proceso de construcción y acumulación del riesgo y las formas posibles de intervención para reducir o controlarlo.

En tercer lugar, se ha producido una transición entre las visiones del desastre centradas en lo excepcional, lo “grande” o lo catastrófico, hacia visiones de

“continuo”, en que el riesgo, las pérdidas y los daños sufridos, pueden variar de pequeños y medianos, a grandes o catastróficos. Al poner el énfasis en el riesgo y no en el desastre, se abre el abanico de análisis con referencia a las pérdidas y daños y sus efectos inmediatos o acumulativos, de lo pequeño y recurrente, hacia lo grande, eventual y disperso en el tiempo. La perspectiva tradicional del proceso de intervención en el desastre, en la que ésta se dividía en fases concretas y separadas basadas en la noción del “antes, durante y después” del desastre (prevención, mitigación, preparación...) es sustituida por una visión centrada en las condiciones, circunstancias y secuencias en las que el riesgo se construye y se transforma socialmente. La intervención se concibe entonces desde la perspectiva de riesgos en movimiento (ver, Lavell, 2004a).

En cuarto lugar, la consideración del riesgo y sus causas como una “construcción social” supone que la problemática del riesgo y el desastre se relaciona de manera muy cercana con la problemática del desarrollo y su gestión, y con la problemática del medio ambiente y su degradación. Significa, también, que el “riesgo de desastre” no puede separarse del llamado riesgo “crónico” o cotidiano que supone la exclusión social y la pobreza, y fenómenos causales de esos problemas, como el desempleo crónico, la falta de ingresos, la violencia doméstica y social, la drogadicción y el alcoholismo, o la insalubridad y la desnutrición.

Finalmente, hay que mencionar la importancia que se está dando a las necesidades de adaptación al cambio climático, a diferencia del énfasis original en el problema de la mitigación de las gases de efecto invernadero, en la gestión del riesgo. La construcción social de un conjunto nuevo de amenazas, y la predicción de un aumento en su incidencia e impacto a lo largo de las próximas décadas exige considerarlas a la luz de las amenazas y vulnerabilidades existentes y las modalidades de intervención para afrontarlas. A diferencia de la división y especialización que se ha dado en torno a las dos problemáticas, con la generación de espacios institucionales y de especialistas separados y distintos, existe una creciente demanda para el acercamiento de ambas, tanto en términos interpretativos como para fines de perfilar las estrategias de intervención.

Cambios insuficientes en las estrategias y las instituciones para la gestión del riesgo: en las dos últimas déca-

das se han producido cambios importantes en las estrategias frente a los desastres. Las políticas basadas en la mejora de la capacidad de respuesta dieron paso, desde finales de los ochenta, a estrategias de prevención, preparación y mitigación de los efectos de los desastres. Desde mediados de los noventa, la estrategia prioritaria es actuar sobre la gestión del riesgo y la disminución de la vulnerabilidad de las poblaciones como parte de las agendas de desarrollo. A este cambio de visión han contribuido el “doloroso aprendizaje” de desastres de gran magnitud, como el terremoto de México en 1985, las erupciones volcánicas en Armero (Colombia) en ese mismo año, el fenómeno de “El Niño” de 1997-98, o el huracán “Mitch” en Centroamérica en 1998. El desastre de Vargas en Venezuela, un año después, se sumaría a los anteriores para impulsar cambios en el debate y en la consolidación de la búsqueda de prácticas distintas y ampliadas. Estos desastres de gran magnitud se asocian directamente con la aparición y consolidación del enfoque de “gestión del riesgo”.

El huracán Mitch, en particular, mostró abiertamente la relación ente desastre y las pautas inadecuadas de desarrollo; entre la degradación ambiental y la creación de entornos severos de amenaza y vulnerabilidad; entre la pobreza y la vulnerabilidad que propicia condiciones de desastre entre los más pobres de la sociedad y el “desastre permanente” que sufren. Tanto en los ámbitos gubernamentales, como entre los organismos internacionales y la sociedad civil, se asumió un enfoque de “Reconstrucción con Transformación” que trató de afrontar tanto las tareas de reconstrucción, como los problemas subyacentes de desarrollo que propiciaron ese desastre.

Además, el contexto internacional ha sido favorable, ya que la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró a la década de los noventa como el “Decenio Internacional para la Reducción de Desastres” y la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales en Yokohama en 1994 adoptó la “Estrategia y Plan de Acción para un Mundo más Seguro”, que impulsó este cambio de óptica en el plano nacional. Finalmente, Durante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgos en Hyogo (Japón), en enero de 2005, se adoptó el “Marco de Acción de Hyogo” (2005-2015) para promover la práctica de reducción de riesgos. Este marco se articula alrededor de

varias prioridades de acción: la reducción del riesgo de desastre en el nivel local y nacional, y el fortalecimiento de las bases institucionales y legales para su logro; la identificación, evaluación y monitoreo de los riesgos de desastre y la mejora de los sistemas de alerta temprana; la utilización de conocimiento, innovación y educación para construir una cultura de seguridad y resiliencia en todos los niveles; la reducción de los factores subyacentes del riesgo relacionados con el desarrollo, y el fortalecimiento de los preparativos para una respuesta eficaz a los desastres.

Sin embargo, América Latina y el Caribe no parecen haber asumido plenamente este nuevo enfoque. En particular, aún no existen estrategias coherentes para la prevención de los desastres, y no hay estrategias nacionales comprensivas en materia de gestión del riesgo. Los organismos nacionales de desastres, en su gran mayoría distan de los recursos y asignaciones presupuestarias necesarias para poderse orientar e intervenir en temas de la reducción "primaria" del riesgo, aún en aquellos casos donde el interés existe en hacerlo. Esto se da, además, en un contexto en que la ausencia de iniciativas y presencia de actores fundamentales para el desarrollo (y para la gestión del riesgo) se hace aun demasiado evidente (Ministerios de Planificación, de Finanzas y Hacienda, Ambientales, Sectoriales y Territoriales).

Centroamérica ha logrado los mayores avances en la incorporación de elementos ligados a la gestión del riesgo en las estrategias y políticas regionales, aunque con dificultades aún para traducirlas en políticas y actividades nacionales; sin embargo, en los países sudamericanos los esfuerzos similares son incipientes, así como son débiles los espacios de participación social. Finalmente, no se ha logrado incluir en las agendas de desarrollo la gestión del riesgo como una estrategia integrada en las políticas que tratan de romper el círculo vicioso de pobreza, la vulnerabilidad y los desastres.

En cualquier caso, en los últimos años algunos países de América Latina y el Caribe han adoptado distintas medidas nacionales y regionales de cooperación y manejo de los desastres. En Centroamérica, por ejemplo, Guatemala en 1996, reformó su legislación sobre desastres, creó la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), instrumentó un

sistema nacional de reducción del riesgo e implementó ejes multisectoriales de prevención en la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza. Nicaragua en los últimos años reestructuró su programa de reducción y gestión del riesgo, con especial énfasis en el desarrollo de capacidades de los gobiernos seccionales y en el 2000 aprobó el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED). Por su parte, Costa Rica crea en el año 2000 el Programa Sectorial Agropecuario de Manejo del Riesgo como parte de las políticas de Estado frente a los efectos dejados por *El Niño* en la agricultura. Además, existen planes regionales como el adoptado por los países miembros del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CE-PREDENAC), que incorporan estrategias de reducción de riesgos que van más allá de la etapa de emergencia. En ese marco, Centroamérica estableció el llamado Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres (1999-2004) y se ha dotado de un Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD, 2006-2015).

En Sudamérica también encontramos algunos casos de mejora en la gestión del riesgo. Así, Colombia en 1998 aprueba el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. En los últimos años Bolivia ha trabajado sobre políticas nacionales de prevención y gestión del riesgo creando el Programa de Prevención y Reducción del Riesgo, el Programa de Gestión del Riesgo Local y el Sistema Nacional de Monitoreo a la Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSAAT). Desde 2000, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela adoptaron el Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres (PREANDINO). En el mismo año, las organizaciones nacionales de defensa civil crearon el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) de la Comunidad Andina. Por otro lado, la participación de las comunidades y los grupos de apoyo, como voluntarios, define el nivel de compromiso y acción efectiva durante un desastre. Las redes de solidaridad pueden actuar tanto *in situ*, como en la recolección de bienes económicos, físicos y alimenticios. Un ejemplo sin precedentes de solidaridad y trabajo social es el ocurrido en Argentina en las torrenciales lluvias e inundaciones ocurridas en el 2003.

Parte II: La situación y los desafíos de Cruz Roja en América

Capítulo 2: La situación de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe: visión de conjunto

Capítulo 1

Capítulo 2

Capítulo 3

Capítulo 4

Capítulo 5

1. Hacia unas Sociedades Nacionales capaces de dar respuesta a los desafíos humanitarios de América Latina y el Caribe

1.1. Gestión de desastres en un escenario de alta vulnerabilidad y de amenazas múltiples

Como se indicó anteriormente, en los últimos años se ha producido un claro aumento tanto del número de desastres como del nivel de exposición y vulnerabilidad ante estos de la población en América Latina y el Caribe. Las consecuencias del cambio climático y el mantenimiento de los actuales modelos de urbanización hacen previsible, además, una profundización de esta tendencia.

Ya se ha abordado previamente el cambio climático como uno de los factores relevantes que configuran el contexto latinoamericano y caribeño en el que se sitúa el quehacer de las Sociedades Nacionales y a cuyas consecuencias tienen que hacer frente. Baste aquí resaltar, por tanto, que el cambio climático es un fenómeno de carácter natural y antropogénico que se refleja en el aumento de la temperatura media de la tierra y que provoca transformaciones en los patrones climáticos (Panel Intergubernamental de Cambio Climático, 2007c) y cuyos efectos, aunque globales, tendrán una mayor incidencia en las personas en situación de desventaja comparativa para hacer frente a la amenaza, aumentando considerablemente el nivel de vulnerabilidad de poblaciones en áreas rurales ambientalmente degradadas y en zonas urbano-marginales de alta pobreza y poca cobertura de servicios básicos por parte del Estado (Panel Intergubernamental de Cambio Climático, 2007b).

La introducción del concepto de vulnerabilidad social –así como de otros tipos de vulnerabilidad también relevantes como la tecnológica, la cultural y la

organizativa– en el centro del discurso del campo tradicional de la gestión de desastres, supone un notable avance para superar una perspectiva que tendía a ver los desastres como fenómenos eminentemente “naturales” y asumir un enfoque más comprensivo de la gestión del riesgo, vinculado a los procesos de desarrollo y la relación de éstos con el fortalecimiento de la capacidad de gestionar el riesgo.

Por todo ello, el enfoque integral de la gestión del riesgo en el propio proceso de planificación del desarrollo de los países y, por ende, en el trabajo de las Sociedades Nacionales, es especialmente importante para invertir la tendencia de creciente vulnerabilidad de la población de América Latina y el Caribe ante los desastres.

La aparición de nuevas amenazas y la consideración de nuevas variables y dimensiones, que suponen un cambio en la propia concepción de la “gestión de desastres” obligan a pensar, desde el punto de vista operativo, medidas tanto de adaptación, prevención, mitigación y preparación hasta ahora prácticamente inexistentes, como de sensibilización e incidencia que logren situar la cuestión de la gestión del riesgo y las causas y consecuencias del cambio climático en el lugar que le corresponde en la agenda humanitaria y de desarrollo.

1.1.1. La respuesta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja ante el desafío de la gestión del riesgo

Un cambio de paradigma, en cualquier disciplina científica o del campo de la acción social y humanitaria, implica un proceso de acomodación y asunción de nuevos enfoques por parte de los distintos actores que, en multitud de ocasiones, sucede de manera traumática y conlleva elevados costes de adaptación y ajuste. No obstante, en la medida que dicho cambio sea asu-

mido por un determinado actor, mayor será su capacidad de entender el contexto al que se enfrenta y, por tanto, de incidir en la realidad.

Un escenario tan complejo como el humanitario exige a las organizaciones humanitarias un importante esfuerzo de adaptación al cambio. Es necesario, por ello que una institución como Cruz Roja sea capaz de ofrecer respuestas acordes a su potencial, a sus capacidades, a las expectativas depositadas en ella y, lo que es más importante, a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad.

En este sentido, cabe resaltar los esfuerzos realizados hasta el momento actual por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja en su conjunto, así como por sus distintos actores a título individual. Actualmente la Federación Internacional se encuentra en un proceso de revisión de las políticas que sientan las bases de su actuación en el área de la gestión de desastres con el objetivo de dar respuesta a los nuevos planteamientos que exigen un enfoque más integral de la cuestión.

Concretamente, está en proceso de finalización el diseño de la Política y la Estrategia de gestión de desastres de la Federación Internacional para el periodo 2008-2012, que una vez aprobada sustituirá a las actuales políticas de preparación, respuesta y rehabilitación, más vinculadas a una concepción tradicional de la gestión de desastres contemplada como una secuencia de fases.

El documento de Política se hace eco de varias de las reflexiones y consideraciones llevadas a cabo en el seno del Movimiento en los últimos años. Entre ellas destaca la importancia concedida a, los modelos de urbanización, la migración, el cambio climático y las emergencias sanitarias como elementos definitorios claves del contexto en la gestión del riesgo. También parte de la asunción de los acuerdos y estándares internacionales como los ODM, el Proyecto Esfera y el Marco para la reducción de desastres de Hyogo.

La Política establece el derecho de todos a recibir asistencia humanitaria; la necesidad de reducir la vulnerabilidad de las comunidades y mejorar sus medios de vida y la necesidad de promover los preparativos, la respuesta y la recuperación durable y sostenible, vinculada a la promoción del desarrollo, especialmente en

el ámbito de la planificación local del desarrollo. La planificación, la preparación de la comunidad y los recursos humanos, la coordinación, las alianzas y la sensibilización se establecen como factores fundamentales en este proceso.

En el ámbito regional que nos ocupa, la orientación de Cruz Roja en los últimos cuatro años en el área de la gestión de desastres ha estado marcada por el Plan de Acción de Santiago de Chile 2003-2007 y como resultado de la Conferencia Interamericana de Guayaquil, ampliará su alcance como resultado del Plan de Guayaquil 2007-2011.

Los principales objetivos a alcanzar por parte de las Sociedades Nacionales establecidos en el Plan, relativos a la gestión de desastres, consistían en la consolidación de un sistema integral de gestión de desastres y en la implementación de programas nacionales de preparativos para desastres basados en la comunidad. Estos objetivos, que se concretaban en resultados esperados, se orientan hacia el concepto anteriormente propuesto de gestión del riesgo. Los compromisos centrales que se recogían en el Plan eran el desarrollo de planes de gestión de desastres; la coordinación con los sistemas nacionales de gestión de desastres: el fortalecimiento de los recursos humanos, la coordinación tanto dentro de las Sociedades Nacionales, como entre éstas y el resto de actores del Movimiento, con especial atención a la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU por sus siglas en inglés); la integración de las acciones de respuesta, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo; el fomento del trabajo de sensibilización; y el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades en materia de gestión de desastres.

1.1.2. Hacia el enfoque integral de gestión de desastres

El estudio realizado a principios de la década de los noventa *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* puso de manifiesto la clara orientación reactiva de las Sociedades Nacionales que desarrollaban una labor de respuesta a desastres. Esta se circunscribía a la respuesta inmediata y apenas se realizaban esfuerzos de prevención y preparación o de rehabilitación.

Este diagnóstico realizado hace 15 años tiene, hoy en día, una doble lectura. Por un lado, pone de mani-

fiesto los avances logrados. El escenario descrito en el citado Estudio no es el mismo en el que nos situamos actualmente ya que las Sociedades Nacionales han experimentado avances significativos. Por otro lado, a pesar de que el escenario ha cambiado, el diagnóstico realizado a inicios de los noventa aún presenta cierta vigencia y es perfectamente válido para algunos actores dentro del Movimiento Internacional en la región.

Hay que añadir que en la última década se ha intensificado un proceso de sobreurbanización y “tugurización” en un importante número de ciudades de la región. Se trata de ciudades que hace pocas décadas

contaban con poblaciones muy inferiores al millón de habitantes, y que contaban con una sola oficina de Cruz Roja para ofrecer sus servicios humanitarios. Actualmente muchas de esas ciudades cuentan con una población que supera los varios millones de habitantes, pero continúan con las mismas estructuras de Cruz Roja, lo que supone una limitación importante de la capacidad general para hacer frente a las tareas de preparación y respuesta.

Una mirada general al desempeño de las Sociedades Nacionales en el área de gestión de desastres y a la implementación del *Plan de Acción 2003-2007* refleja cam-

Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina

El estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* se publicó en 1993, tras tres años de intenso trabajo de investigación en el que las Sociedades Nacionales de la región jugaron un papel activo.

El estudio, que constituyó un ejercicio de análisis importante, supuso una reflexión acerca de los desafíos que el entorno local y regional planteaba a las personas vulnerables y a las propias Sociedades Nacionales, en función de las capacidades de éstas, de sus potencialidades y en relación con los marcos estratégicos y doctrinales de la Federación Internacional.

La importancia del estudio radicó, en gran medida, en la pertinencia del enfoque adoptado para su realización. Éste abarcaba dos partes claramente diferenciadas. En un primer volumen se realizaba un análisis regional del contexto socioeconómico y una mirada global al quehacer del Movimiento Internacional en la región, con un extenso capítulo de conclusiones y un prolijo capítulo de recomendaciones.

En un segundo volumen se abordaba un análisis individualizado del contexto socioeconómico de cada uno de los países de la región, así como un detallado análisis institucional de las distintas Sociedades Nacionales, con un profundo diagnóstico y su correspondiente apartado de recomendaciones.

Los resultados del estudio trascendieron el ejercicio de análisis y reflexión y constituyeron un impulso en el diseño de los ejercicios de planificación elaborados desde el momento de su publicación hasta nuestros días, tanto por parte de las Sociedades Nacionales como de la propia Federación Internacional.

La realización del estudio significó, por tanto, un punto de inflexión en el quehacer de la Cruz Roja en América Latina, que dio lugar a un proceso de cambio en las Sociedades Nacionales, que hasta el momento se habían centrado, en términos generales, en un reducido número de áreas de intervención y con un enfoque predominantemente asistencial.

El proceso de cambio en el que se encuentran actualmente un número significativo de Sociedades Nacionales y las transformaciones registradas en muchas de ellas, son herederos, en alguna medida, de los resultados obtenidos en el estudio, fruto del gran esfuerzo realizado tanto por el Equipo de estudio, como por las Sociedades Nacionales y los representantes de la Federación Internacional.

bios importantes de enfoque entre las distintas Sociedades Nacionales. La mayoría de ellas parece estar asumiendo un enfoque más amplio de gestión de desastres, con una perspectiva integral. Sin embargo, existen importantes diferencias entre Sociedades Nacionales, que responden a la lógica tendencia a desarrollar los sistemas de gestión de desastres a partir de las fortalezas y capacidades de partida con las que cuenta cada una de ellas, así como a sus propias interpretaciones de lo que ha de ser la función de Cruz Roja en cada país. Por ejemplo, allí donde existen cuerpos de socorristas y capacidades logísticas, los sistemas inciden en mayor medida en la respuesta, y allí donde hay más capacidades y/o se da más énfasis al desarrollo comunitario, se tiende a insistir más en la preparación para desastres.

El resultado es que el concepto “sistema integral de gestión de desastres”, que ha tenido cierto éxito al in-

corporarse al discurso de la mayoría de las Sociedades Nacionales y de sus técnicos y personal, en la práctica significa cosas distintas para distintas personas. Mientras que en algunas Sociedades Nacionales ese discurso se ha utilizado para respaldar enfoques reactivos de respuesta a desastres, en otras se ha asumido que ello supone una actuación más decidida para crear capacidades en la comunidad.

En particular, en algunas Sociedades Nacionales se sigue considerando que la respuesta a los desastres de origen natural es la función “esencial” y “permanente” de Cruz Roja, mientras que la actividad de Cruz Roja en otros ámbitos encuentra resistencias internas, se percibe como accesorias o circunstanciales, y a menudo se realiza en función de la disponibilidad de recursos. En algunas Sociedades se mantiene la tendencia a compartimentalizar los cuerpos voluntarios y las ac-

Evaluación del *Plan de Acción de Santiago de Chile*

En la presentación del *Plan de Acción de Santiago de Chile* se establecía un claro compromiso con los procesos de seguimiento y evaluación como herramientas para el aprendizaje y la rendición de cuentas.

La estructuración del *Plan* en tres ejes estratégicos, 13 objetivos y una serie de resultados esperados e indicadores respondía –además de a establecer una planificación coherente, sólida y rigurosa– a la intención de realizar acciones de seguimiento y evaluación del proceso de implementación del *Plan* por parte de las Sociedades Nacionales.

Para ello el *Plan de Acción* se ha acompañado de un proceso de seguimiento y evaluación que ha tenido tres resultados diferenciados: un primer ejercicio realizado en el primer semestre de 2005, que se denominó monitoreo del *Plan de Acción*; un segundo ejercicio realizado a partir de diciembre de 2006 y a lo largo del primer semestre de 2007; y un tercer ejercicio de evaluación realizado por el Equipo de investigadores del presente estudio. Este último ejercicio fue realizado sobre la base de los dos ejercicios anteriores; a partir de la realización de tres talleres de evaluación de carácter subregional, con la presencia de las Sociedades Nacionales, de representantes de Sociedades Nacionales Participantes, de la Federación Internacional y del CICR; y, por último, a través de la realización de un amplio número de entrevistas personales con representantes tanto de las Sociedades Nacionales de la región como de otra serie de actores clave del Movimiento Internacional en América Latina y el Caribe.

Los resultados de la *Evaluación del Plan de Acción* fueron presentados en la XVIII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja, celebrada en Guayaquil, en junio de 2007. La realización de este ejercicio de evaluación y su presentación en la Conferencia, constituyeron un valioso insumo en el proceso de toma de decisiones para afrontar el siguiente ciclo de planificación de la Cruz Roja en la región. Este hecho ha puesto de manifiesto la importancia para Cruz Roja de constituirse en una organización de aprendizaje, capaz de incorporar de manera sistemática los resultados de los ejercicios de evaluación y auto-evaluación a los procesos de planificación y toma de decisiones, generando así conocimiento a partir de la propia experiencia.

tividades –esta realidad, por ejemplo, es más frecuente en la subregión centroamericana, aunque también se da en otras subregiones–, lo que dificulta la adecuada articulación de dichas actividades y que, en la práctica, se establezcan sistemas de gestión basados en esa concepción integral. Sobre esta cuestión existe un saludable debate entre Sociedades Nacionales y, en ocasiones, en el seno de las mismas, pero el hecho de que se utilice la misma terminología para definir enfoques que, en realidad, son diferentes entre sí, ha producido cierta confusión sobre el concepto de “integralidad”, y ha reducido el potencial de cambio del *Plan de Acción* y de los conceptos y enfoques por los que aboga ese documento.

Esta cuestión pone de manifiesto la ausencia de consenso en el uso de los conceptos. Por ello, la Cruz Roja debe precisar y definir con mayor claridad el marco conceptual con el que abordar la gestión del riesgo y de desastres, ya que actualmente existe una inconsistencia conceptual y una gran tensión entre la vocación para preparativos y respuesta a desastres y la visión más amplia derivada de la noción de gestión del riesgo.

Ello implica también la necesidad de adoptar una visión más amplia sobre los desastres y los riesgos. Los sistemas y planes de respuesta y de gestión de desastres de las Sociedades Nacionales se centran en los desastres de origen natural, pero sólo en algunos casos contemplan el riesgo de desastres tecnológicos o industriales. Además, el cambio climático y sus consecuencias, a pesar de que puede aumentar la frecuencia y la intensidad de los desastres de origen natural, se percibe todavía como una cuestión alejada del quehacer y las preocupaciones “propias” de las Sociedades Nacionales.

Más allá del discurso y las percepciones, en la práctica las actividades de preparación para desastres se han consolidado, aunque existen significativas diferencias tanto subregionales como entre Sociedades Nacionales de una misma región. En la mayor parte de las Sociedades Nacionales de América Central y el Caribe, la concienciación de la sociedad a través de actividades de programas comunitarios de preparación para desas-

tres se ha consolidado como ámbito de actividad de Cruz Roja. Como muestran los ejercicios de evaluación del *Plan de Acción 2003-2007*, esas actividades se realizan en el 71% de las Sociedades de la subregión América Central-México, y en el 92% de las sociedades del Caribe, y las Sociedades restantes se encuentran en proceso de implementación de las mismas. Se constata, además, que en algunas subregiones como el Caribe o Centroamérica se está recurriendo tanto al trabajo comunitario en el ámbito local –las actividades en escuelas son tradicionalmente importantes en muchas Sociedades Nacionales del Caribe–, como a actividades innovadoras a través de los medios de comunicación social. Estos resultados no deben ocultar el hecho de que en algunas Sociedades Nacionales de la subregión América Central-México no está plenamente asumida la necesidad de programas comunitarios de preparación de desastres, y se confía más en unidades de respuesta a desastre centralizadas y altamente tecnificadas y especializadas, y por ello apenas se han llevado a cabo actividades comunitarias en este ámbito, si bien es cierto que en esta subregión se sitúan algunas de las Sociedades Nacionales que más desarrollo de trabajo comunitario han realizado y donde se ha elaborado una gran cantidad de herramientas y metodología para el trabajo comunitario..

En Sudamérica, sin embargo, el proceso de autoevaluación arroja resultados más limitados: el 42% de las Sociedades Nacionales desarrollan estas actividades, un 29% no, y otro 29% se encuentra en proceso de implementación. Sin embargo, algunas Sociedades Nacionales de esta subregión han asumido con mucha decisión el enfoque comunitario en sus actividades de preparación de desastres, e incluso ejercen cierto liderazgo regional en este ámbito.

En el ámbito de la prevención y la preparación destaca la realización de actividades de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), aunque es difícil estimar su alcance real. El 83% de las Sociedades Nacionales del Caribe⁶ y el 71% de las Sociedades Nacionales de la subregión América Central y México han realizado actividades de AVC, y el resto se encuentran en proceso de implementación. En Sudamérica el porcentaje es del 28%. Estos datos, que son consistentes con los

6 En el caso de las Sociedades Nacionales del Caribe se trata de un AVC adaptado a las capacidades de las Sociedades Nacionales y, por tanto, reducido en su enfoque.

anteriores, deben tomarse con cautela. En realidad, en las Sociedades Nacionales para las que hay información detallada se observan diferencias muy grandes, que los datos anteriores no captan, respecto al número de actividades realizadas, y las razones que explican esas diferencias. En el Caribe, por ejemplo, hay Sociedades Nacionales que reportan hasta 49 actividades de AVC, otras Sociedades Nacionales que reportan sólo una y alguna que reporta haber realizado actividades de AVC en todas sus filiales⁷. Un análisis en profundidad de los datos y de la información disponible revela que esas diferencias se deben a factores muy diversos: la extensión del país y el grado de desarrollo de las filiales, el papel de la cooperación externa –en el Caribe, distintas Sociedades Nacionales participantes han apoyado estas actividades contando con recursos del programa DIPECHO de la Comisión Europea– y de PADRU/UPARED, y el respaldo de los dirigentes de cada Sociedad Nacional, que también varía.

Es previsible que el notable avance en la realización de acciones y actividades tenga una incidencia significativa en el grado de preparación de las comunidades para responder a los desastres. Empero, esta es una cuestión extremadamente difícil de valorar. Los datos aportados por las auto-evaluaciones realizadas por las Sociedades Nacionales no son excesivamente clarificadores al respecto debido, fundamentalmente, a la ausencia de una perspectiva temporal lo suficientemente amplia que permita evaluar y valorar el fortalecimiento de las comunidades en materia de prevención y preparación. Además, la información suministrada por las Sociedades Nacionales respecto a ejercicios de simulación y situaciones reales de desastre es muy somera e imprecisa y no es posible extraer conclusiones al respecto.

La necesidad de vincular la gestión de desastres con la planificación y promoción del desarrollo es ampliamente conocida y hay avances en su aplicación, si bien es cierto que no se ha asentado plenamente. Las Sociedades Nacionales de la región conocen ampliamente la documentación relativa a vulnerabilidad y evaluación del riesgo, y consideran necesario trabajar con un enfoque que integre la respuesta inmediata, y las acciones para la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo.

Sin embargo, este enfoque no se ha asentado plenamente en la práctica, a menudo anclada en la respuesta, y en concepciones, aún arraigadas, que consideran que las acciones de rehabilitación y desarrollo de medio y largo plazo tienen carácter excepcional y son ajenas al cometido esencial de la Cruz Roja. De hecho, varias Sociedades Nacionales reconocen que esas actuaciones se han llevado a cabo a requerimiento de la cooperación externa, y como respuesta a la disponibilidad de recursos.

1.1.3. Avances en materia de planificación y fortalecimiento de los recursos humanos para la gestión de desastres

Una de las principales recomendaciones incluidas en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* incidía en la importancia de elaborar planes de gestión de desastres por parte de las Sociedades Nacionales que abarcaran las distintas dimensiones –desde la prevención hasta la reconstrucción y el desarrollo, pasando por la respuesta–. El *Plan de Acción de Santiago de Chile* concedía a la elaboración de dichos planes un espacio prioritario, considerándolo como uno de los requisitos necesarios para desarrollar un sistema integral de gestión de desastres.

En términos generales se observan importantes avances en América Latina y el Caribe en la elaboración de planes de gestión de desastres. Sin embargo, existen también diferencias significativas entre las distintas subregiones. Los mayores progresos se han dado en América Central-México (86%), seguida del Caribe (67%), con Sudamérica en una posición más rezagada (29%). En esta última subregión, una cuarta parte de las Sociedades Nacionales ha elaborado dichos planes, y algo más de la mitad de las Sociedades Nacionales manifiesta estar en proceso de elaboración de los mismos. Este hecho parece ser imputable a factores exógenos –mayor incidencia de los desastres en el Caribe, Centroamérica y norte de Sudamérica, papel de la cooperación externa– y endógenos –tradiciones o tendencias diferenciadas en cuanto a la cultura organizativa y la orientación de los programas de las Sociedades Nacionales de cada subregión, con mayor peso de la respuesta a los desastres en unas Sociedades Nacio-

⁷ Hay que tener en cuenta que en el Caribe hay Sociedades Nacionales que no tienen filiales con estructura y composición legal propia, sino que han desarrollado comités de voluntarios.

nales, y más peso de los programas de salud y de carácter social en otras—. Este es un resultado asumido y en algunas Sociedades Nacionales existe un alto grado de satisfacción al respecto. Más allá de la mera existencia de esos planes, conviene aclarar que esta valoración, realizada por las Sociedades Nacionales en un ejercicio de auto-evaluación, puede estar sobredimensionada respecto a los avances reales. Asimismo, es importante afirmar que en estos aspectos hay importantes diferencias entre Sociedades Nacionales y que algunos de los planes no se están implementando adecuadamente. Se da la paradoja, además, de que algunas Sociedades Nacionales que están revisando y actualizando sus sistemas y planes aparecen, en un ejercicio de medición cuantitativo, mostrando un resultado aparentemente menos positivo que aquellas que cuentan con un documento poco o nada actualizado o que no se aplica.

El diseño y aplicación del *Plan de Acción de Santiago de Chile* ha puesto de manifiesto la dificultad de elaborar procesos de planificación regionales acordes a la capacidad de las distintas Sociedades Nacionales a través del dilema o la brecha entre objetivos y recursos. El menor tamaño de las pequeñas Sociedades Nacionales del Caribe ha planteado, a juicio de algunas de ellas, problemas específicos y diferenciados que afectan al diseño y la aplicación de un plan de gestión de desastres. La adopción de un enfoque integral, y su plasmación en un ejercicio de planificación, requeriría recursos que no están al alcance de muchas de ellas. Se alega, por tanto, que el nivel óptimo para la planificación es el subregional y por ello el *Plan de Acción*, con su enfoque predominantemente nacional, ha sido de difícil aplicación en esta subregión. Se ha constatado, no obstante, que en algunas Sociedades del Caribe también existen inercias organizativas y resistencias al cambio que explican que los progresos hayan sido menores que lo que podría esperarse, incluso teniendo en cuenta las menores dimensiones de algunas de ellas.

Como ya puso de manifiesto el estudio realizado a principios de los noventa, anteriormente citado, los desastres han continuado actuando como motor de cambio en algunas Sociedades Nacionales, en las que han sido los desastres de gran magnitud los que, a modo de “aprendizaje por *shock*”, han creado la conciencia, el impulso político y han proporcionado los recursos inmediatos para que se le de más importancia a la elaboración de marcos de planificación en el área

de la gestión de desastres. Esto ha sido especialmente visible en Sociedades Nacionales que se han enfrentado a huracanes y a inundaciones severas en los años 2004 y 2005. En otras Sociedades Nacionales, en contraste, la relativa ausencia de grandes desastres en los años de vigencia del *Plan de Acción de Santiago de Chile* pudiera haber tenido el efecto contrario. En América del Sur, en particular, este factor también contribuye a explicar los menores avances que se han registrado en cuanto al desarrollo de sistemas de gestión de desastres.

En el conjunto de la región de América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en el fortalecimiento de los recursos humanos en el área específica de gestión de desastres, con la relativa excepción de algunas Sociedades Nacionales del Caribe, donde la disponibilidad de recursos humanos es menor y se alega que existe una “crisis de voluntariado” generalizada.

En todas las Sociedades Nacionales de América Central y del Caribe, así como en la gran mayoría de Sudamérica, se realizan actividades de formación con programas homologados. Todas las Sociedades de América Central cuentan con Equipos Regionales y Nacionales de Intervención (*National Intervention Team* o NIT, y *Regional Intervention Team* o RIT), y en Sudamérica y el Caribe se cuenta con personal capacitado para integrar quipos al menos en el ámbito nacional, aunque algunas Sociedades Nacionales han desarrollado capacidades en este ámbito que aún no responden ni al potencial ni a las demandas existentes. El grado de satisfacción con estos equipos es alto en Centroamérica y el Caribe, donde han tenido oportunidad de mostrar sus capacidades en grandes operaciones de socorros, pero en Sudamérica es sensiblemente más bajo.

1.1.4. Gestión del riesgo: la necesaria articulación con otros actores

El marco de la Federación Internacional ofrece a las Sociedades Nacionales una plataforma privilegiada para consensuar protocolos, enfoques y métodos de actuación, tanto en el área de gestión de desastres como en el resto de ámbitos de actuación. En este sentido, se puede afirmar que en toda la región de América Latina y el Caribe ha habido avances en materia de difusión e implementación de los protocolos de la Federación Internacional.

La mayor parte de las Sociedades Nacionales de las tres subregiones conoce y asume los protocolos de la Federación, así como diversos estándares y procedimientos (Mejor Desarrollo de Proyectos (MDP), Proceso de Planificación de Proyectos (PPP), Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), Gestión de Desastres de Base Comunitaria (CBDM, por sus siglas en inglés) y estándares del Proyecto de la Esfera. Sin embargo, en el área del Caribe se aplican en menor medida, y en ocasiones ello se ha supeditado a que exista financiación externa a través de programas de cooperación. Por el contrario, no son tan numerosas las Sociedades Nacionales que han firmado preacuerdos dentro del Movimiento, y con otras organizaciones, siendo Sudamérica la región donde el número de acuerdos es más bajo. Destaca, en particular, el reciente convenio de colaboración mutua firmado por las Sociedades Nacionales centroamericanas, aunque su desarrollo aún está pendiente.

En el apartado de la coordinación, la comunicación y el intercambio de conocimientos entre los distintos actores del Movimiento en la región, las Sociedades Nacionales han desarrollado avances considerables, aunque estos, atendiendo al ejercicio de auto-evaluación realizado, han estado sobredimensionados. Frente a los avances realizados, varias Sociedades Nacionales reconocen que sus redes de telecomunicaciones internas presentan importantes carencias, y muy pocas están aprovechando las posibilidades que ofrece Internet para la comunicación interna y externa, la capacitación y las actividades de incidencia pública, como se verá en el apartado dedicado al análisis del uso de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de las Sociedades Nacionales. Respecto a la red de información sobre desastres, el grado de participación es relativamente alto en todas las subregiones, especialmente en el Caribe y en América Central.

Espacios de cooperación en el área de gestión de desastres (I): Los Centros de Referencia

El Centro de Referencia en Educación Comunitaria para la Prevención de Desastres y el Centro de Referencia en Preparación para Desastres representan, junto a PADRU, una herramienta fundamental de la Secretaría de la Federación Internacional para trabajar a favor del fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades Nacionales en preparación, respuesta y reducción de la vulnerabilidad, propiciando el desarrollo de metodologías, herramientas y procesos de armonización, aplicando para ello el conocimiento técnico y las buenas prácticas de las Sociedades Nacionales de la región.

El Centro Regional de Referencia en Educación Comunitaria, creado en 2004 con sede en San José (Costa Rica), está especializado en la investigación, sistematización, validación y análisis de metodologías para la educación comunitaria, principalmente en temáticas relacionadas con la prevención, preparación, mitigación y alerta temprana. El Centro de Referencia en Preparación para Desastres, con sede en San Salvador (El Salvador), es un centro especializado en la investigación, sistematización, validación y análisis de metodologías para la preparación para desastres al servicio de las Sociedades Nacionales de la región, principalmente en temáticas relacionadas, entre otra, con Centros de Operaciones, Equipos Nacionales de Intervención para desastres (NIT, por sus siglas en inglés), Planes Nacionales de Respuesta y Contingencia, estrategias de capacitación, procedimientos operativos⁸.

Ambos centros responden a la llamada del “Compromiso de Santiago de Chile” en el sentido de consolidar, ampliar y desarrollar programas de educación comunitaria en preparativos, mejorando su impacto a nivel comunitario a través del desarrollo de acciones con un enfoque integral y proveen de forma permanente recursos educativos que facilitan la labor en el ámbito comunitario en respuesta y preparativos. La puesta en marcha de ambos centros supone un

8 Más información acerca de las funciones, objetivos y términos de referencia de los Centros de Referencia puede consultarse en las siguientes direcciones de Internet: <http://www.cruzroja.org/desastres/redcamp/crrec.htm> y <http://www.cruzroja.org/desastres/redcamp/crepd.htm>

avance importante en el desarrollo de metodologías, instrumentos y procesos de armonización y, por ende, una contribución en el impulso del enfoque integral de gestión del riesgo y fortalecimiento de las capacidades de la comunidad.

Tan importante como la articulación regional entre las distintas Sociedades Nacionales, es la coordinación con los distintos actores del sistema nacional de gestión de desastres en el interior de los países, con especial atención al sistema público.

El estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* ya planteó la necesidad de mejorar la coordinación con los poderes públicos y con otras organizaciones en este campo, participando con responsabilidades en los planes nacionales, sectoriales y locales para enfrentar conjuntamente las emergencias en función de las zonas de riesgo, con énfasis en el nivel local y regional y la descentralización de la toma de decisiones.

A pesar de los avances en un número significativo de Sociedades Nacionales que han desarrollado, aunque en diferente grado, la articulación de su trabajo en materia de gestión de desastres con los sistemas nacionales de gestión de desastres, éste continúa siendo un desafío pendiente para muchas de ellas. En algunas Sociedades Nacionales de América Central, y algo más de la mitad de las del Caribe, sí existe esa vinculación, aunque es frecuente que la relación no esté clara, y que no siempre estén nítidamente delimitadas las funciones de cada actor. También es frecuente que la actuación se limite a la respuesta ante desastres, sin abordar actividades de preparación o de prevención de desastres. Asimismo, es habitual que en este ámbito haya Sociedades Nacionales que están por delante de sus respectivos gobiernos en cuanto a concepción y actividades. En el Caribe y en América Central es donde existen más casos de Sociedades Nacionales que realizan actividades de preparación ante desastres en el ámbito comunitario en coordinación con las autoridades públicas. Fuera de Centroamérica y el Caribe lo usual es que esa relación sea más débil, o no exista. En varios casos, estos problemas son atribuibles al sesgo reactivo que también caracteriza a las políticas del gobierno, en especial a los planes de contingencia o de crisis de Defensa Civil, las Fuerzas Armadas, u otros actores públicos implicados, y la

menor actividad de los actores involucrados en la prevención y la preparación ante los desastres.

En este sentido, los esfuerzos por parte de las Sociedades Nacionales para desarrollar acciones de incidencia ante los gobiernos, para que estos asuman un enfoque integral de la gestión del riesgo, son altamente desiguales. Esta cuestión, está claramente supeditada a la propia asunción de este concepto por las Sociedades Nacionales. En cualquier caso, tanto la información cuantitativa como la cualitativa, muestran un creciente interés por este tipo de acciones y en algunas subregiones, como en Centroamérica y México, un elevado porcentaje de Sociedades Nacionales, superior al 80%, las está llevando a cabo.

Las labores de difusión e incidencia de Leyes, Normas y Principios relativos a la respuesta a desastres (IDRL, por sus siglas en inglés) se han caracterizado por escasos niveles de difusión y por la escasa receptividad de los gobiernos. Esta cuestión, incluida en el *Plan de Acción de Santiago de Chile* como otro factor importante para avanzar en la construcción de sistemas integrales de gestión del riesgo, no ha presentado los niveles de cumplimiento esperados.

Más de la mitad de las Sociedades Nacionales de Sudamérica y de la subregión América Central-México, y una tercera parte de las Sociedades del Caribe consideran que los Gobiernos no apoyan el concepto de IDRL, en parte por falta de difusión del mismo, en parte porque los Gobiernos se han mostrado renuentes a promover normas y estándares que puedan colisionar con el ejercicio de sus derechos soberanos. En la subregión en la que más se ha avanzado (América Central y México), la recurrencia de los desastres y la existencia de mecanismos regionales como el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central (CE-PREDENAC) han contribuido a que haya más Gobiernos que conocen y aceptan la necesidad de promover el IDRL. Los estudios de caso de la Federación referidos al paso del huracán “Stan” en Guatemala, en 2005, tam-

bién revelan algunos progresos en esta subregión. Sudamérica es la que menos avances registra, pues sólo algunos Gobiernos han mostrado interés en el IDRL. Hay que anotar, sin embargo, que algunos Gobiernos pueden haber aumentado su receptividad a este tema tras la

celebración del Foro Regional sobre Leyes, Principios y Normas para la Respuesta a Desastres (IDRL) en Panamá, en abril de 2007, en el que participaron tanto los Estados, como diversas organizaciones regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA).

Espacios de cooperación en el área de gestión de desastres (II): La Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU)

El Sistema de Respuesta a Desastres en América, con el apoyo directo e indirecto de la Federación Internacional a través de la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU, por sus siglas en inglés), atendió más de 100 operaciones en más de 30 países y territorios de ultramar desde el año 2001 hasta diciembre de 2007. PADRU es el punto focal de la Federación Internacional de la Cruz Roja en América para la preparación en respuesta a desastres, con la finalidad de aumentar la coherencia del Movimiento en la región mediante una adecuada coordinación y planificación, fortaleciendo la capacidad tanto de la Federación en su conjunto como de las Sociedades Nacionales para afrontar la crisis durante un desastre.

PADRU está teniendo un relevante papel en la conformación de los sistemas de gestión de desastres en la región. En primer lugar, el sistema ha desarrollado mecanismos de monitoreo y uso de sistemas de alerta temprana que le permiten anticiparse en la toma de decisiones para poder pre-posicionar recursos humanos y ayuda humanitaria antes de que suceda el desastre, por ejemplo, en el caso de los huracanes. La herramienta de Sistema de la Federación para Gestión de la Información en casos de Desastres (DMIS) facilita el intercambio de información entre todos los componentes de la Cruz Roja. Pero es en la capacidad de respuesta a los desastres en la que más incide PADRU, a través de la formación de más de 330 miembros del Equipo Regional de Intervención (RIT), compuesto por representantes de las 35 Sociedades Nacionales y Filiales de Ultramar. Los RIT están capacitados en Agua y Saneamiento, Informática y Telecomunicaciones, Información en Desastres, Manejo de desastres, logística y Salud pública en emergencias.

PADRU cuenta con una Unidad Regional de Logística, con sede en Panamá, que apoya la gestión logística durante la gestión de los desastres, colaborando en el desarrollo de la evaluación y definición de la estrategia logística en el terreno. Dos bodegas son administradas por la unidad de logística: una en la base de Howard, en la ciudad de Panamá y otra en la Zona Libre de Colón. En ellas se almacena material de socorros que puede ser desplazado en menos de 24 horas al lugar del desastre. La Federación Internacional mantiene en PADRU cuatro sistemas de tratamiento de agua, cada uno con capacidad para atender a 10.000 personas.

En materia de telecomunicaciones, PADRU cuenta con un programa que ha distribuido teléfonos celulares y satelitales, así como equipos de radio. El contenedor GSM pre-posicionado en Panamá es la base para el funcionamiento de estos equipos, los cuales forman parte del acuerdo de colaboración entre la compañía Ericsson y la Federación Internacional.

Las Sociedades Nacionales valoran positivamente el apoyo y la capacitación que ofrece PADRU, como programa de la Federación, en especial en América Central y en el Caribe, cuyos desastres de gran magnitud han puesto a prueba su papel. En Sudamérica, al no haberse producido desastres de gran magnitud en el periodo de aplicación de *Plan de Acción de Santiago de Chile* –con la excepción de Bolivia–, se valora a PADRU como un apoyo en actividades de preparación para desastres. No obstante, PADRU es percibido como “programa de la Federación” o “iniciativa de Ginebra” y no existe una adecuada apropiación del mismo por parte de las Sociedades Nacionales.

1.2. Salud: reducir la vulnerabilidad, contribuir al cumplimiento de los ODM

El contexto latinoamericano y caribeño presenta un escenario heterogéneo en materia de salud, como se ha visto en el capítulo anterior, en el que se registran tendencias positivas y nuevos rumbos en un número significativo de países que están avanzando hacia una mayor cobertura de los servicios básicos por parte sus respectivos gobiernos.

Junto a este panorama alentador, también se ha indicado cómo la persistencia de la desigualdad y la ausencia de cohesión social, la exclusión de un porcentaje significativo de ciudadanos de los sistemas nacionales de salud y del acceso a los servicios básicos en sus países, así como el deterioro de ciertos indicadores de salud en diferentes subregiones, ponen en cuestionamiento la tendencia generalizada de avance de la situación de la salud en América Latina y el Caribe. Además, las mejoras son lentas, y de seguir a este ritmo no será posible alcanzar los ODM vinculados al ámbito de la salud en la región.

Por todo ello, los actores involucrados en la promoción de la salud en América Latina y el Caribe, entre los que Cruz Roja ocupa un lugar destacado, tienen un reto ineludible en la mejora de la cobertura sanitaria. Es importante para Cruz Roja, en tanto que organización auxiliar de los poderes públicos, incidir en la necesidad de que estos asuman toda su responsabilidad y se avance así hacia la universalidad del derecho a la atención primaria de salud.

Asimismo, es importante avanzar en la obtención de mejores indicadores de salud, especialmente de aquellos que hacen referencia a las personas y comunidades vulnerables.

1.2.1. Herramientas doctrinales y estratégicas en materia de salud del Movimiento Internacional de la Cruz Roja

Como ocurre en el área de gestión de desastres, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Federación Internacional se han dotado de una serie de herramientas doctrinales, estratégicas y metodológicas para hacer frente a la situación de la salud en el mundo, a través

de un trabajo coherente y consistente de los distintos actores del Movimiento.

Una de las herramientas más importantes en este ámbito es la “Política de Salud” (2005) de la Federación Internacional. Esta Política parte del reconocimiento “de la creciente necesidad de reforzar la capacidad de las comunidades para promocionar la salud, prevenir los brotes de las enfermedades contagiosas o de otra índole”. La Política señala, asimismo, que “la pobreza, la desigualdad, la agravación constante de la injusticia social y la violación de los derechos humanos y la equidad entre hombres y mujeres deben tratarse como factores clave de la salud física, mental y social”.

La Política afirma, igualmente, que las Sociedades Nacionales deben trabajar por conseguir la protección y la promoción de la salud para las personas más vulnerables, para lo que es importante tanto el trabajo operativo en materia de salud como el trabajo de sensibilización e incidencia. La Política aboga también por dar prioridad a los programas de salud basados en la comunidad, que incluyan el enfoque de atención primaria de la salud (APS). Ello incluye fortalecer las capacidades de la comunidad para que pueda tener un mayor control sobre su salud, lo que supone la capacidad de mantener y mejorar su propia salud y esforzarse por promover la equidad entre hombres y mujeres en todos los programas.

En tanto que auxiliares de los poderes públicos, las Sociedades Nacionales deben “abogar por el establecimiento, el mantenimiento y el desarrollo y mejoramiento constantes de un sistema nacional de salud estable, sostenible y apto para atender las necesidades sanitarias de toda la población, incluidas las personas más vulnerables”. Del mismo modo, es imprescindible, tal y como apunta la Política de Salud, evitar la asunción por parte de las Sociedades Nacionales de las responsabilidades del Estado, así como articular y coordinar las labores propias con las de los poderes públicos, con el objetivo de favorecer la complementariedad entre ambos.

Junto a la “Política de Salud”, las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional han elaborado otras políticas que también configuran la base doctrinal del

9 Véase “Política de Salud” de la Federación Internacional, disponible en <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/who/policies/health-policy-en.pdf> en su versión en inglés y en <http://www.ifrc.org/sp/who/policy/health.asp> en su versión en castellano.

quehacer del Movimiento Internacional en el ámbito de la salud. Entre ellas se encuentra la “Política sobre el VIH y sida” que incide en la necesidad de un enfoque integral en la lucha contra el VIH y sida, abordando tanto la prevención a través de la información y la capacitación, como la lucha contra el estigma provocado por VIH y sida, y el apoyo y cuidado tanto de las personas que viven con VIH y sida (PVVS) como de las de su entorno. Junto a la “Política de Salud” y la “Política de VIH y sida” otras políticas relevantes en el ámbito de la salud son: la “Política de medicamentos esenciales y suministros médicos”, la “Política de primeros auxilios”, la “Política de apoyo psicológico”, la “Política de suministro de calidad en los servicios de sangre” y la “Política de género”.

El *Plan de Acción de Santiago de Chile*, aunque anterior a la Política de Salud, constituyó un ejercicio de planificación que trató de plasmar el concepto de salud y de promoción de la salud recogido en las distintas políticas de la Federación para su aplicación a las necesidades en este ámbito en América Latina y el Caribe durante el periodo 2003-2007.

El objetivo del *Plan de Acción* consistía la consecución de una mayor equidad en salud y un mayor impacto en la salud pública a través de la movilización del voluntariado, de la sociedad civil y de los gobiernos, por parte de las Sociedades Nacionales. Para ello, el Plan proponía la necesidad de fortalecer la capacidad de los departamentos de salud de las Sociedades Nacionales, el impulso de la educación comunitaria, de los primeros auxilios y de la promoción de la donación voluntaria no remunerada de sangre. Asimismo, el Plan ponía el acento en la salud de las mujeres y los niños; la lucha contra el VIH y sida; el fortalecimiento de la capacidad de las Sociedades Nacionales para prepararse y responder a las crisis de salud pública; y el apoyo y la incidencia a favor de las poblaciones inmigrantes y desplazadas.

1.2.2. La consolidación del trabajo de las Sociedades Nacionales en el área de la salud

Como se afirmó anteriormente, Cruz Roja es uno de los actores destacados en materia de salud en la región de América Latina y el Caribe. Las actividades en este campo constituyen un área tradicional y prioritaria de actuación de las Sociedades Nacionales, así como un componente básico de su identidad e imagen pública.

La salud es, en términos generales, una de las áreas de actuación de las Sociedades Nacionales más consolidada. Algunas de ellas, incluso, basan su actividad de manera casi exclusiva en determinados servicios de salud como el transporte pre-hospitalario, las clínicas y hospitales, y los programas de sangre. Algunos de los programas del área de salud han llegado a ser autosuficientes y, a menudo, constituyen el principal ámbito de trabajo generador de recursos a través del pago de servicios y de acuerdos con las autoridades públicas.

Sin embargo, la salud, a pesar de ser un área de trabajo consolidada, plantea grandes desafíos para las Sociedades Nacionales, de manera especial para aquellas que se enfrentan a un escenario incierto en lo que se refiere a la continuidad de los servicios de salud, debido a los cambios políticos y sociales que viven algunos países de la región. Se trata de países cuyos gobiernos están poniendo en marcha políticas de salud y, en general, políticas sociales de amplio alcance que suponen una redefinición del papel de todos los actores, públicos y privados, que actúan en este campo, incluyendo Cruz Roja.

Este impulso del compromiso de algunos gobiernos con el aumento de la cobertura de la salud y los servicios sociales básicos tiene un doble impacto en las Sociedades Nacionales. Por un lado constituye una oportunidad para constituir alianzas sólidas y a largo plazo con los poderes públicos en aquellos ámbitos de actuación prioritarios para la Cruz Roja, lo que puede favorecer la orientación estratégica de su acción y el cumplimiento de su mandato humanitario. Por otro lado, el cambiante contexto supone un riesgo de desplazamiento de las Sociedades Nacionales como actores relevantes en la prestación de servicios sanitarios. La estructura de los departamentos de salud de éstas es limitada y poco flexible, y los cambios en el entorno son, en ocasiones, muy rápidos y demandan una capacidad de interpretación y adaptación al cambio que las Sociedades Nacionales no siempre tienen. Es necesario, no obstante, realizar un esfuerzo de interpretación y adaptación al cambio y, en tanto que auxiliares de los poderes públicos, ser capaces de redefinir la propia labor y buscar la mayor complementariedad posible con el sistema nacional de salud en la búsqueda de la cobertura sanitaria de un número creciente de personas vulnerables.

En este proceso constante de consolidación del trabajo en materia de salud es fundamental –y así lo recogía el *Plan de Acción de Santiago de Chile*– el fortalecimiento de los departamentos de salud. Independientemente del tamaño y capacidad de las distintas Sociedades Nacionales, y reconociendo los avances realizados en esta dirección, es necesario un constante refuerzo de la estructura, el desarrollo de los recursos humanos y el avance en materia de planificación y evaluación.

En este sentido, los avances realizados por las Sociedades Nacionales de la región han sido desiguales en los últimos años y aunque en todas existen programas de salud, muy diversos en cuanto a contenido, enfoque, cobertura y población-meta, no todas cuentan con estrategias o programas nacionales, y a menudo hay cierta confusión entre esos dos niveles de planificación. Las estrategias de algunas Sociedades Nacionales no son consistentes con los programas aplicados y otras dependen en exceso de los recursos externos para poder desarrollar actividades nuevas o introducir cambios en las que ya se llevan a cabo.

Numerosas Sociedades Nacionales han llevado a cabo importantes esfuerzos de formación, con un gran apoyo de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales Participantes. Estos esfuerzos se han orientado en mayor medida hacia América del Sur, a pesar de los datos revelados en el ejercicio de auto-evaluación de la implementación del *Plan de Acción de Santiago de Chile* realizado por las Sociedades Nacionales, que muestran un menor desarrollo de los recursos humanos en el ámbito de la salud en Sudamérica¹⁰. El estado de los recursos humanos en las Sociedades Nacionales se desarrolla en mayor profundidad en la siguiente sección, por ello no se abordará de manera extensa en este apartado. No obstante, conviene resaltar que para reforzar los departamentos de salud –así como los de cualquier área de actuación– de las Sociedades Nacionales es necesario un impulso de los recursos humanos en esta área. Para ello, es imprescindible el fortalecimiento, y la creación allí donde no existen, de sistemas de desarrollo y gestión de los recursos humanos –tanto voluntarios como remunerados– que in-

cidan tanto en la formación, como en la incorporación y retención de los mismos.

1.2.3. En proceso de transición desde la prestación de servicios asistenciales hacia la acción con la comunidad

a. Consideraciones generales

El estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, elaborado a principios de la década de los noventa, puso de manifiesto la clara orientación asistencial y la concepción tradicional del trabajo en materia de salud por parte de las Sociedades Nacionales. Esta cuestión se reflejaba fielmente en el tipo de programas y acciones puestos en marcha. Las actividades de prevención, promoción y educación para la salud tenían, en la mayor parte de las Sociedades Nacionales, un perfil muy bajo y una cobertura muy limitada. La salud comunitaria con un enfoque de APS no era una de las prioridades en materia de salud para prácticamente ninguna Sociedad Nacional, mucho más centradas en los programas de sangre, en la prestación de servicios médico-hospitalarios y en la enseñanza y prestación de servicios de enfermería.

La actual “Política de Salud” de la Federación Internacional y el *Plan de Acción de Santiago de Chile* recogen una visión del papel de las Sociedades Nacionales en materia sanitaria con una orientación distinta del rol habitual de la Cruz Roja en la región, tradicionalmente ligado al ámbito asistencial, que supone un cambio de paradigma en la concepción de la salud y del trabajo de promoción de la salud. Muchas Sociedades Nacionales se encuentran, por tanto, en un proceso de transición entre los primeros auxilios y los servicios de salud tradicionales, de carácter asistencial, y los programas comunitarios de salud que inciden en la organización y la movilización social. Este proceso no es fácil, y se plantean muchas dudas e incertidumbres respecto a sus implicaciones en relación al modelo organizativo, el perfil del voluntariado, las relaciones con los poderes públicos, el tipo de acciones a realizar o la autosuficiencia financiera de la institución. En esa transición, las Sociedades Nacionales se encuentran en distintos estadios, y a menudo desarrollan programas que responden al modelo tradicional, como la capaci-

10 Esta inconsistencia se explica, en parte, por la denominada “paradoja de la auto-satisfacción”, según la cual la realización de la auto-evaluación del Plan de Acción de Santiago de Chile ha sido más rigurosa por parte de aquellas Sociedades Nacionales con mayor grado de cumplimiento del mismo. Por esta razón los resultados de las auto-evaluación han sido más negativos en Sudamérica y Centroamérica que en el Caribe, a pesar de que el nivel de cumplimiento en la implementación del Plan de Acción no ha sido menor en aquellas regiones.

tación en primeros auxilios, las clínicas y hospitales, o la atención pre-hospitalaria, y otros que responden a enfoques nuevos vinculados a la APS, en particular, algunos de los programas de prevención del VIH y sida.

Un hecho que pone de relieve la consolidación de Cruz Roja como un actor relevante en la región y que confirma –y a la vez alimenta– el cambio hacia un enfoque comunitario de APS, es la privilegiada relación de las Sociedades Nacionales con organismos internacionales relevantes en el ámbito de la salud.

Si bien es cierto que las Sociedades Nacionales tienen un importante camino por recorrer en el establecimiento de alianzas con organismos internacionales, como se analiza en la sección dedicada a las alianzas públicas y privadas, también lo es que la gran mayoría de estas alianzas se materializa en el ámbito de la salud y que los organismos internacionales con los que más alianzas estratégicas han establecido las Sociedades Nacionales son la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria, y el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y sida (ONUSIDA).

b. *Ámbito operativo*

En el ámbito operativo, una de las áreas de actuación en las que las Sociedades Nacionales han realizado mayores esfuerzos en la adopción de un enfoque comunitario y vinculado a las acciones de prevención y promoción de la salud ha sido la de la lucha contra el VIH y sida.

La lucha contra el VIH y sida se ha consolidado como una de las áreas de trabajo en el ámbito de la salud de la mayoría de las Sociedades Nacionales, especialmente en el Caribe y en América Central, y se confirma que las resistencias de índole moral que suscitaba esta cuestión, sobre todo en relación a ciertos medios de prevención, como el uso del condón, han disminuido, aunque aún existe alguna Sociedad Nacional que se muestra renuente a actuar en este ámbito por esas razones. En el Caribe, en particular, el VIH y sida es un problema acuciante, pues esa subregión presenta las tasas de prevalencia del VIH y sida más altas del mundo después de África subsahariana, y en varios países siguen creciendo, por lo que la relevancia de estas actividades está fuera de duda.

Junto al trabajo de prevención, una de las prioridades marcadas por el *Plan de Acción de Santiago de Chile* era la lucha contra el estigma provocado por el VIH y sida, así como el cuidado a personas que viven con el VIH y sida (PVVS). En estos dos ámbitos de trabajo los avances realizados han sido notablemente desiguales. En términos cuantitativos las Sociedades Nacionales han mostrado un elevado grado de cumplimiento con el compromiso en materia de prevención del estigma marcado en el *Plan de Acción de Santiago de Chile*. En cuanto al cuidado y apoyo a PVVS el desempeño de las Sociedades Nacionales ha sido significativamente menor, y en todas las subregiones han sido menos de la mitad las Sociedades Nacionales que han llevado a cabo este tipo de acciones.

El trabajo de lucha contra el VIH y sida ha puesto de relieve, junto con los avances en el enfoque comunitario, el valor añadido que supone el trabajo en red. Cabe destacar, en este sentido, la exitosa realización de campañas como “Juntos sí podemos”, basada en el aprendizaje entre iguales, iniciada en el Caribe en 1993 y con continuidad en la actualidad, y que se ha extendido a América Central y a Sudamérica; la “Campaña de las caras”, centrada en la prevención a través de la información y la promoción del uso del preservativo; y la “Campaña de los taxis”, desarrollada en Centroamérica para promover el respeto y el apoyo a las PVVS. Además, en el trabajo de lucha contra el VIH y sida en particular, y en salud en general, la articulación en redes supone un importante valor añadido, en cuanto al uso común de métodos y materiales, y el intercambio de experiencias, contando con el apoyo de las Delegaciones de la Federación Internacional en un papel de coordinación y apoyo técnico. En el Caribe actúa la red RC-CARAN (*Red Cross Caribbean HIV/Aids Regional Network*); en Sudamérica se estableció un Plan regional para el periodo 2005-2007; y en Centroamérica, las Sociedades coordinan su trabajo sobre VIH/sida a través de la RedCamp (Red de Programas de Salud de Centroamérica, México y Panamá).

Junto a los programas de lucha contra el VIH y sida, las Sociedades Nacionales, impulsadas por la implementación del *Plan de Acción de Santiago de Chile*, han desarrollado un conjunto de programas vinculados al ámbito comunitario y con un enfoque de APS coherente con las políticas de la Federación Internacional y con un alto grado de pertinencia en relación con los principales problemas de salud existentes en la región,

El programa “Juntos sí podemos” como expresión de un cambio de enfoque

El programa “Juntos sí podemos”, inicialmente resultado de la colaboración entre la Cruz Roja Jamaicana y la Cruz Roja Americana, comenzó a implementarse en Jamaica en 1993. El éxito del programa, que también ha sido apoyado por la Cruz Roja Noruega, la Cruz Roja Holandesa, la Agencia Noruega para el Desarrollo (NORAD) y UNICEF, se ha puesto de manifiesto en su implementación, desde 2002, en Antigua y Barbuda, Barbados, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Dominica, Granada, Guyana, Montserrat, Santa Lucía y las Islas Turcas y Caicos. En la actualidad, casi todas las 16 Sociedades Nacionales del Caribe y todas las filiales de ultramar de la zona están haciendo uso de sus materiales; la metodología del programa se está intentando introducir en las Sociedades Nacionales de América Central; y al menos cuatro países africanos –Malawi, Tanzania, Etiopía y Lesotho– ya la están utilizando.

Entre los factores que explican su éxito se encuentra el punto central del programa: su metodología de “educación entre pares”, reconocida como signo distintivo de la Cruz Roja en la subregión caribeña. Esta metodología se apoya en la formación de jóvenes entre 13 y 19 años como facilitadores clave en materia de prevención y sensibilización sobre VIH y sida. Permite llegar a un grupo –la población joven– de difícil acceso y difundir dentro de éste mensajes culturalmente adaptados a sus necesidades. Al basarse en un modelo horizontal, no vertical o jerárquico, de comunicación, implica en mayor grado a la población joven en el proceso educativo sobre prevención y sensibilización en materia de VIH y sida. De igual modo, tiene un efecto multiplicador al trabajar con grupos tal y como se pone de manifiesto en la siguiente tabla.

Personas beneficiadas por el programa “Juntos sí podemos” (2002–2006)

Formadores regionales	13
Formadores nacionales	117
Formadores instructores	583
Educadores entre pares	3.123
Pares (comparten ideas sobre lo que han aprendido)	10.095
Vecinos, amigos de los pares (beneficiados indirectamente por el programa)	100.950
Total de beneficiados	114.868

Fuente: Abril 2006, página web www.caribbeanredcross.org/caran/twc.htm

Aparte de los efectos positivos de la utilización de la “educación entre pares”, el programa “Juntos sí podemos” destaca por su alta pertinencia y su contribución al cambio dentro del voluntariado. Por una parte, se trata de un programa que hace frente a una grave problemática en el Caribe, la fuerte incidencia del VIH y sida en la subregión, y que se centra específicamente en un grupo altamente vulnerable, la población joven. Por otra parte, la metodología de trabajo del “Juntos sí podemos” rompe con la división del voluntariado según los roles tradicionales de género –los hombres encargados de tareas de socorrismo y las mujeres de las actividades de cuidado–. En este programa, hombres y mujeres tienen el mismo papel y esto ha facilitado una apertura a un nuevo tipo de voluntariado.

pero en los que los avances no han sido tan significativos ni generalizados como los programas orientados a la lucha contra el VIH y sida.

Los programas de educación comunitaria han sido desarrollados por un elevado porcentaje de Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe. En concreto, en Centroamérica y México lo ha hecho el 86% de las Sociedades Nacionales, el Sudamérica el 57% y en el Caribe el 92%. La magnitud de estos datos no debe ocultar la existencia de algunas restricciones en el desempeño de los programas de educación comunitaria que relativizan, en gran medida, los resultados en este ámbito de trabajo en el conjunto de la región.

Un problema que afecta a este tipo de programas es que, aunque son llevados a cabo por numerosas Sociedades Nacionales, a menudo son desarrollados por un número poco significativo de filiales, implementados en un reducido número de comunidades e involucrando a pocos beneficiarios. Así, pues, a pesar del elevado grado de desempeño de estos programas en algunas Sociedades Nacionales, que han puesto en marcha programas muy extensos, que abarcan a un elevado número de beneficiarios—hasta 40.000 en alguna Sociedad Nacional del Caribe y 56.000 en alguna de Sudamérica— los programas de educación comunitaria de la mayor parte de Sociedades Nacionales se centran en un reducido número de beneficiarios, son programas incipientes, no asentados y desarrollados, por lo tanto, en un número pequeño de comunidades. Un reducido número de Sociedades Nacionales, empero, ha optado por un planteamiento estratégico distinto, en la puesta en marcha de los programas de educación comunitaria y han tratado de impulsar programas que buscan concentración en un reducido número de comunidades y beneficiarios, para poder tener así mayor capacidad de generación de impacto.

Esta inconsistencia, que tiene lugar tanto en el interior de las Sociedades Nacionales como entre ellas, y que afecta a la cobertura territorial y al grado de implementación, pone de manifiesto otra de las restricciones que afecta a los programas de educación comunitaria: la ausencia de una definición consensuada acerca de los mismos. No se observa, tras una revisión del trabajo desarrollado por las Sociedades Nacionales en materia de programas de educación comunitaria, una consistencia metodológica ni un enfoque consensuado. Esta

cuestión se explica, en parte, por las diferentes realidades existentes en cada país, que exigen una aproximación diferenciada y específica. Empero, la explicación radica también en la ausencia de una definición común y de una metodología compartida para abordar estos programas por un lado, y en el diferente grado de importancia concedida a las acciones de educación comunitaria por parte de las Sociedades Nacionales.

Los primeros auxilios constituyen una actividad tradicional del quehacer de las Sociedades Nacionales vinculada con la prestación de servicios de asistencia y formación. Esta área de trabajo ha estado en numerosas ocasiones claramente orientada al mercado y mediante el pago de servicios ha sido una fuente de ingresos importante para numerosas Sociedades Nacionales. Conviene distinguir una doble dimensión de los primeros auxilios. Por un lado, los primeros auxilios tradicionales, cuyo enfoque está basado en las acciones iniciales para salvar vidas y/o reducir el nivel del daño en una persona en una situación de emergencia. Por otro lado, los primeros auxilios comunitarios, que tienen un enfoque más integral y de salud pública, con metodologías participativas y objetivos diferentes. El *Plan de Acción de Santiago de Chile*, en reconocimiento de la importancia de los primeros auxilios y de la necesidad de una orientación más comunitaria de esta actividad, proponía su vinculación al trabajo con las comunidades como una herramienta para favorecer la movilización social.

En la sección dedicada al análisis individualizado de las Sociedades Nacionales se desarrolla una reflexión más detallada sobre la orientación del trabajo de primeros auxilios en particular y de las acciones de salud en general por parte de éstas. En términos generales, no obstante, se puede afirmar que los primeros auxilios, con un enfoque tradicional y como una fuente de ingresos a través de los servicios de asistencia y formación, continúan siendo un ámbito de trabajo relevante en un significativo número de Sociedades Nacionales, y de manera muy especial en el Caribe. Esta realidad no significa la ausencia de avances en la incorporación de un enfoque comunitario en el trabajo de primeros auxilios, pero el hecho de que los primeros auxilios sean uno de los campos de acción más tradicionales de la Cruz Roja dificulta la asunción de un enfoque de salud pública en el ámbito rural en este ámbito de trabajo.

Programas comunitarios integrados: la necesidad de una metodología clara para la promoción del desarrollo desde la comunidad

El *Plan de Acción de Santiago de Chile* (2003-2007) incluía como su quinto objetivo que las Sociedades Nacionales trabajaran “con las comunidades, integrando los componentes de las cuatro áreas esenciales y el desarrollo organizativo” a través de lo que denominaba “programas comunitarios integrados”. Esta propuesta suponía, en efecto, una ampliación del enfoque asistencial de la Cruz Roja a través de una metodología centrada en el impulso de la participación comunitaria, la interconexión de los ámbitos de actuación y el desarrollo de alianzas con otros actores. Sin embargo, la innovación que significaba proponer esta nueva metodología se ha visto frenada por la ausencia de una definición consensuada de este concepto, y porque no se ha producido una apropiación del mismo.

Desde el Plan no se daba una definición del concepto “programa comunitario integrado”, sino que se esperaba que este ejercicio fuera hecho por las propias Sociedades Nacionales. Y, aunque en el Foro Continental sobre “Programas Comunitarios Integrados, Voluntariado Social y Desarrollo de Filiales” (2005), impulsado por el Programa Regional de Desarrollo Organizativo para México, Centroamérica y el Caribe, se estableció una definición clara de “programas comunitarios integrados”, su implementación ha estado por debajo de lo deseado. Según la autoevaluación de 2007, sólo el 42,9% de las Sociedades Nacionales de América Central y México, el 28,5% de las de América del Sur, y el 25% de las del Caribe, afirman contar con una definición y metodología consensuadas. La información cualitativa, por su parte, pone de manifiesto que los avances han sido aún menores en tanto que se ha observado que en América Central y en México y, sobre todo, en el Caribe, no se tiene aún claro qué es un “programa comunitario integrado”. En América del Sur, donde se han impulsado en mayor medida estos programas, la situación es más positiva. La pertinencia de esta metodología en relación al contexto sudamericano y su menor adecuación al caribeño es también un elemento a considerar para entender la diferencia en su utilización.

Ahora bien, más allá de la definición y utilización del concepto de “programas comunitarios integrados”, ¿Están las Sociedades Nacionales impulsando herramientas de trabajo más participativas y dando a las comunidades un rol más activo? A grandes rasgos, se observa un incremento en el uso de metodologías de carácter participativo, especialmente el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC). Sin embargo, éstas suelen utilizarse más dentro de la institución que en el trabajo con las comunidades. En este sentido, se hace necesario seguir avanzando hacia unos procesos de identificación, diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos más participativos que promuevan una mayor apropiación e impacto de los mismos. Para esto, resulta fundamental definir claramente qué se entiende por participación y dotar al personal técnico - remunerado y voluntario- de una estrategia clara y de suficientes capacidades y herramientas para impulsar el desarrollo desde la comunidad. Para ello, sería apropiada la elaboración de guías de aplicación de las distintas metodologías de carácter participativo que orientan a las Sociedades Nacionales en la implementación de las mismas.

La situación de los programas de sangre en el marco del trabajo en el área de la salud refleja un claro paralelismo con la de los programas de primeros auxilios, en tanto que han constituido tradicionalmente una actividad central en el trabajo en el ámbito de salud de muchas Sociedades Nacionales y necesitan una redefinición para integrarse en el enfoque comunitario y de

APS, si bien es cierto que algunas Sociedades Nacionales como la hondureña, la nicaragüense y la ecuatoriana han avanzado notablemente en esta redefinición.

Los programas de sangre, consistentes tanto en la captación de donantes como en el procesamiento y distribución de productos de sangre, tenían en el pa-

sado un mayor peso dentro del trabajo de las Sociedades Nacionales en materia de salud, hasta el punto que para algunas estas acciones concentraban el total de su actividad y algunas Sociedades Nacionales tenían la concesión de la gestión de los Programas Nacionales de Sangre prácticamente de manera exclusiva.

La liberalización de la gestión de los bancos de sangre por parte de numerosos gobiernos de la región, el citado avance en el enfoque comunitario y de APS emprendido por las Sociedades Nacionales y la incidencia del *Plan de Acción de Santiago de Chile* en una labor orientada hacia la promoción voluntaria no remunerada de sangre, han influido en gran medida en el descenso de la actividad de gestión de bancos de sangre por parte de las Sociedades Nacionales y en su mayor orientación hacia la promoción de la donación voluntaria no remunerada de sangre.

A pesar de esta tendencia generalizada en el conjunto de la región, hay algunas Sociedades Nacionales que han apostado de manera decidida por el mantenimiento de la gestión de los bancos de sangre como uno de los principales programas en materia de salud. Varias de ellas, además, han iniciado –y algunas culminado como la Cruz Roja Hondureña y la Colombiana– procesos de certificación de calidad, con el propósito de mantener altos estándares de calidad en el manejo de los bancos de sangre.

Otro de los ámbitos de actuación en el área de la salud vinculados a la comunidad en los que las Sociedades Nacionales han experimentado avances importantes, con respecto al diagnóstico realizado en la década de los noventa en el marco del estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, es el del fomento de las intervenciones sobre la salud de las mujeres y los niños, a partir de un enfoque comunitario, de salud materno-infantil y de salud reproductiva, ámbito de actuación recogido también el *Plan de Acción de Santiago de Chile*.

Actualmente las actividades de salud con mujeres y niños forman parte de las actividades regulares de varias Sociedades Nacionales, fundamentalmente en las subregiones de Centroamérica y México y Sudamérica. El ejercicio de auto-evaluación de la implementación *Plan de Acción* mostró que la totalidad de las Socie-

des Nacionales de Centroamérica y México y el 62% de las sudamericanas está realizando este tipo de acciones o está en proceso de hacerlo. Destaca, en particular, la atención prestada a esta cuestión por las Sociedades Nacionales centroamericanas y, en Sudamérica, el programa de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI), que se desarrolla en varios países de la subregión. En un marcado contraste, las Sociedades Nacionales del Caribe apenas son activas en el trabajo de salud de las mujeres y los niños, y la implementación del *Plan de Acción de Santiago de Chile* no parece haber supuesto diferencias apreciables respecto a la situación anterior. Los motivos que explican este hecho consisten en que algunas Sociedades Nacionales del Caribe, especialmente aquellas con una pequeña estructura y limitados recursos de los departamentos de salud, orientan sus esfuerzos mayoritariamente al trabajo de lucha contra el VIH y sida. Otras Sociedades Nacionales caribeñas argumentan que la razón por la que no han abordado este ámbito de actuación responde a un criterio de pertinencia, ya que los servicios sanitarios en sus respectivos países implementan programas específicos de atención a mujeres y niños, lo que hace ineficiente la actuación de las Sociedades Nacionales. En cualquier caso, el Caribe es la subregión en la que menos ha calado el enfoque comunitario de APS, lo que también explica, en cierta medida, la menor atención por parte de las Sociedades Nacionales de esta región a las acciones dirigidas a la salud de las mujeres y los niños a partir de un enfoque de salud sexual y reproductiva.

El inicio, avance y consolidación de algunos de los programas y líneas de acción mencionados por parte de las Sociedades Nacionales de la región pone de relieve el cambio conceptual tanto de la propia salud como del papel de las Sociedades Nacionales en la promoción de la salud. No obstante, junto a las acciones de prevención y promoción de la salud y las de asistencia con un enfoque de comunitario y de APS, aún son varias las Sociedades Nacionales que desarrollan actividades más tradicionales vinculadas con un enfoque asistencial de la salud y orientadas hacia la prestación de servicios, como puede observarse en los informes individuales de análisis de las Sociedades Nacionales.

Este estado de transición conceptual se plasma, en la realidad, en la elaboración de estrategias de salud

—en el caso de que éstas existan— o en la implementación de programas que combinan ambos enfoques —independientemente de que habitualmente haya un claro predominio de uno de ellos— lo que da lugar a la existencia, en las intervenciones de las Sociedades Nacionales, de programas comunitarios de salud junto a programas tradicionales con un marcado carácter de servicios asistenciales y de formación.

El diseño del *Plan de Acción de Santiago de Chile* por parte de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales de la región, así como el esfuerzo de implementación llevado a cabo por estas últimas ha supuesto un importante avance en el enfoque adoptado y, por ende, en los programas implementados en el área de la salud, que sitúa a las Sociedades Nacionales, en términos generales, en una posición cada vez más cercana al cumplimiento de su mandato humanitario y más coherente con las políticas de la Federación Internacional. No obstante, la vinculación y coordinación entre los Ministerios de Salud y Cruz Roja en cada país es aún débil, por lo que requiere mayores esfuerzos, fundamentalmente en las subregion formada por Centroamérica y México, así como en el Caribe.

1.3. Promoción de Principios Fundamentales y Valores Humanitarios: el trabajo contra la discriminación, la intolerancia y a favor de la prevención de la violencia

1.3.1. La exclusión y la discriminación como factores que condicionan el desarrollo y generan pobreza y vulnerabilidad

La tendencia generalizada de crecimiento económico en la región, con mayor incidencia en Sudamérica y el Caribe, no ha generado el necesario descenso en los elevados niveles de pobreza, inequidad y exclusión social. Junto a las medidas económicas que permiten el crecimiento económico, es necesario impulsar políticas correctoras de las desigualdades, que favorezcan la equidad y que promuevan el ejercicio de la ciudadanía y la total cobertura de los servicios sociales básicos para el conjunto de los ciudadanos de la región.

La discriminación, la negación de derecho efectivo de ciudadanía por razones de etnia, cultura, lugar de residencia, edad o género son factores causales de la pobreza, la desigualdad y la inequidad, que no siempre son tenidos en cuenta por parte de los distintos agentes so-

ciales. Por ello, el principal desafío para lograr el desarrollo social y la gobernanza democrática, como se afirmó en el capítulo anterior, es reducir la desigualdad y hacer frente a las dinámicas de discriminación y exclusión que fragmentan las sociedades e inhiben la cohesión social. Para ello es imperioso hacer frente a los severos problemas de discriminación e incumplimiento de los derechos humanos que limitan el ejercicio de la ciudadanía efectiva de un importante número de personas en la región que, a pesar de haber conquistado avances en materia de ciudadanía política, no lo han logrado en igual medida en su dimensión civil y social.

Los principales problemas de discriminación y exclusión social han sido tratados en profundidad en el capítulo dedicado al análisis del contexto socioeconómico de la región. El objetivo, en este apartado, es recordar brevemente algunos de ellos para identificarlos como los principales desafíos a enfrentar tanto por parte de los poderes públicos, como de la sociedad civil y, de manera especial, por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja.

La región de América Latina y el Caribe ha registrado un aumento del respeto a los derechos humanos, como consecuencia de la finalización de las dictaduras militares y de la casi totalidad de los conflictos armados internos. Los derechos humanos, empero, no están garantizados por parte de las instituciones del Estado, en unos casos, o por parte de las fuerzas paramilitares que el Estado no ha sido capaz de controlar, en otros.

Los conflictos armados internos de la región, a excepción del caso haitiano y el colombiano, han finalizado. La violencia, sin embargo, en muchos de los países en los que ha habido recientemente conflictos armados internos —especialmente en los centroamericanos— no ha desaparecido y en algunos de ellos los niveles registrados son incluso mayores que en época de conflicto.

La seguridad ciudadana, ante los importantes niveles de violencia y las elevadas tasas de criminalidad, se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos de la región. La violencia social, que tiene unos importantes costes económicos, humanos y políticos, es un fenómeno de naturaleza compleja y diversa. Por tanto, lejos de circunscribirse a un cuestión de seguridad y por tanto ser susceptible de ser

tratada mediante una política de seguridad, responde a diversos factores. Estos factores, como se vio en el capítulo anterior, se agrupan en torno a cuatro grandes dinámicas que constituyen retos esenciales para los distintos actores de la sociedad: la crisis del Estado, los vacíos de poder y la debilidad de las instituciones; la marginalidad provocada por la ruptura y la exclusión social; la transnacionalización de las actividades delictivas; el tráfico de armas y el elevado número de armas ligeras disponibles.

La región también ha experimentado avances en cuanto a la discriminación por razones de género que, de continuar a este ritmo, serán suficientes para cumplir con el ODM-3: “Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”. El problema, en este sentido, es que se trata de una medición de trazo grueso, que oculta las disparidades de género existentes en algunos países en el acceso a la educación secundaria y universitaria, en la participación en el mercado de trabajo, en el sector informal y en las retribuciones.

En el conjunto de América Latina y el Caribe también se está avanzando en la toma de conciencia de la pluralidad étnica y cultural, pero las implicaciones que ello tiene no siempre son reconocidas en la materialización de derechos de ciudadanía, en la organización político-administrativa del Estado, en la construcción de las identidades nacionales y en políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza que han de asumir la diversidad como elemento fundamental.

En la denominada “era de la migración” la región de América Latina y el Caribe ha experimentado un incremento de los flujos migratorios tanto de carácter intrarregional como interregional, fundamentalmente hacia Norteamérica y Europa. Las realidades de los distintos colectivos de inmigrantes de la región son diferentes, pero existen una serie de rasgos asociados con la discriminación y la ausencia de plenitud de derechos que caracterizan a la mayoría de ellos. El reconocimiento legal de los inmigrantes por parte del país de destino varía notablemente, pero en algunos de ellos se produce una ausencia de derechos y, frecuentemente, tienen lugar episodios xenófobos y de discriminación. En multitud de ocasiones se trata de personas con un alto grado de inseguridad y vulnerabilidad, y con dificultades de acceso al mercado de trabajo y a los servicios sociales.

Otro colectivo en clara situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión es la infancia. A pesar de que en los últimos años se han producido mejoras, el número de niños “trabajadores” –seis millones de niños menores de 15 años en 2004 según datos de la OIT– continúa siendo intolerablemente elevado.

Este panorama desalentador exige una respuesta decidida por parte de todos los actores tanto de la región de América Latina y el Caribe como de la comunidad internacional. La responsabilidad última recae en los poderes públicos de la región, empero, las organizaciones de la sociedad civil, por su capacidad de construcción de la realidad, por su naturaleza de representantes de los colectivos desfavorecidos y vulnerables se enfrentan ante el desafío de otorgar prioridad al trabajo orientado hacia la superación de la exclusión social, eliminación de la discriminación y la intolerancia, y la prevención de la violencia.

1.3.2. Principios Fundamentales del Movimiento y Valores Humanitarios: del trabajo de difusión a las labores de promoción

La Federación Internacional está comprometida con la dignidad humana y con la población que en América Latina y el Caribe está afectada por los elevados niveles de discriminación y violencia social. Por ello, es consciente de la necesidad de construir una cultura de respeto a los derechos humanos, de paz, de tolerancia y de no discriminación para favorecer la equidad y la cohesión social, y dar respuesta así al principal desafío al que se enfrenta la región de América Latina y el Caribe.

La *Estrategia 2010* establece cuatro áreas esenciales que constituyen el núcleo del trabajo de la Federación Internacional, tanto a través de su Secretariado como de las Sociedades Nacionales que la componen. Una de estas áreas esenciales consiste en la promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios del Movimiento¹¹. El objetivo establecido en esta área trasciende el ejercicio de la difusión y sitúa el énfasis en el trabajo de incidencia para la modificación de actitudes y comportamientos tanto dentro del Movimiento, como de las autoridades y las comunidades.

En el año 2005, en el marco del proceso *Nuestra Federación del Futuro*, se llevó a cabo una revisión de la *Estrategia 2010* en la mitad de su periodo de vigencia.

Una de las conclusiones del Equipo de Revisión de la *Estrategia 2010* resaltaba la necesidad de un impulso en la formulación de mensajes y posiciones coherentes sobre los temas más relevantes de la agenda del desarrollo, así como en la transmisión de manera clara y coherente de dichos mensajes y posiciones, tanto por parte de la Federación Internacional como de las Sociedades Nacionales.”

En el *Plan de Acción de Santiago de Chile* también estaba recogida la promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios como una de las áreas prioritarias de actuación. El cuarto objetivo del Plan hacía referencia a la necesidad de promover, interna y externamente, los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios. El enfoque propuesto en el documento no se circunscribía a la realización de una labor de difusión de la doctrina del Movimiento, sino que el énfasis se situaba también en la promoción de la tolerancia, la no-violencia y la no-discriminación.

1.3.3. El trabajo de promoción y difusión de las Sociedades Nacionales: situación de partida

Un análisis riguroso del estado del trabajo en el área de promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios requiere de cierta perspectiva histórica para conocer no sólo la situación actual, sino también las tendencias recientes y las perspectivas futuras.

El estudio citado en otras ocasiones a lo largo de este capítulo *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, elaborado a principios de los años noventa mostraba un notable desequilibrio entre esta área de actuación y el resto de áreas de trabajo de las Sociedades Nacionales. Dicho estudio ponía de manifiesto la necesidad de superar el enfoque asistencial en el ámbito de la salud y el enfoque reactivo que limitaba el trabajo de gestión de desastres a un ejercicio de respuesta. Sin embargo, el estudio también señalaba que tanto el volumen de actividad como la capacidad y los conocimientos adquiridos en estas dos áreas habían sido muy importantes. La labor de difusión y promoción llevada a cabo por las Sociedades Nacionales, por el contrario, había sido muy limitada según el citado estudio.

Las actividades de promoción y difusión de las Sociedades Nacionales consistían básicamente en la promoción y difusión del Derecho Internacional Humanitario (DIH). El estudio consideraba, asimismo, que la actuación de las Sociedades Nacionales se había limitado a la mitigación de los efectos de las violaciones de derechos humanos y no tanto en la promoción, difusión o defensa de estos.

Esta referencia a la situación del trabajo de las Sociedades Nacionales en materia de promoción y difusión es importante para comprender los avances realizados, a pesar de que continúa existiendo un notable atraso en el ámbito operativo en comparación con otras áreas de intervención. La dimensión histórica y estructural de este atraso que provoca el desequilibrio programático es, precisamente, la que hace que sea necesario favorecer un aumento de los recursos destinados a impulsar esta área de trabajo. Esfuerzo que, sin embargo, no ha sido realizado por todas las Sociedades Nacionales en la medida oportuna.

1.3.4. El trabajo de promoción y difusión de las Sociedades Nacionales: principales avances y desafíos a corto plazo

En términos generales se puede hablar de la promoción y difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios como una actividad en proceso de consolidación, pero aún excesivamente centrada en el DIH y con un enfoque limitado.

La mayor parte de las Sociedades Nacionales considera la difusión del DIH como una de sus prioridades, que se asigna a los departamentos de difusión y comunicación. En el ámbito interno, los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios están presentes en los planes de formación y capacitación del voluntariado. En el plano externo, las Sociedades Nacionales desarrollan, con distinta intensidad, actividades de formación básica con escolares, o más especializadas para las fuerzas armadas, la policía, el sector académico, y, en ocasiones, los medios de comunicación.

El ejercicio de auto-evaluación del proceso de implementación del *Plan de Acción de Santiago de Chile* llevado a cabo por las Sociedades Nacionales muestra

11 Véase *Estrategia 2010*; el resto de áreas esenciales –salud y asistencia en la comunidad, e intervención en casos de desastre y preparación para desastres– han sido tratadas en las secciones anteriores.

que se trata de actividades muy asentadas, si bien la aplicación de dicho Plan no parece haber supuesto cambios significativos respecto a lo que ya se hacía, y la información cualitativa revela cierto grado de auto-complacencia en esta materia, que impide ver que en este ámbito existen serios problemas. Los principales problemas se encuentran, en primer lugar, en el carácter sectorial y especializado con el que a menudo se enfocan las actividades de difusión y su identificación, casi en exclusiva, con el Derecho Internacional Humanitario y su aplicación en situaciones de conflicto armado. Ello implica que esta cuestión no esté adecuadamente incorporada en otros programas —como los de salud, desarrollo de la comunidad, gestión de desastres...— y no tenga el carácter “transversal” que le correspondería. Ello no obsta para que, en ocasiones, haya Sociedades Nacionales que reconozcan que se trata de una prioridad transversal, pero al no asignarle personal y medios, en la práctica se “evapora” en las actividades de la misma. Por otro lado, el enfoque con el que se tratan estas cuestiones es muy abstracto y ahistórico. En la práctica, lo que algunas Sociedades Nacionales denominan “difusión” se reduce a la transmisión de un *corpus* doctrinal que se presenta como un “paquete cerrado” que se recibe desde las altas instancias de Ginebra, centrado en el DIH, y cuidadosamente separado del contexto social y de los problemas humanitarios del presente. Ello hace que las actividades de difusión tengan un carácter “aséptico” que, si bien las hace poco problemáticas, tiene un coste muy alto en términos de legitimidad y eficacia en el cumplimiento de su mandato humanitario, pues las hace poco atractivas y contribuye a generar la percepción de que algunas Sociedades Nacionales eluden la toma de posición que exigen los problemas humanitarios actuales que son parte de dicho mandato, sin perjuicio de la imparcialidad y la neutralidad que les son propias.

Dentro de este balance regional de carácter general conviven diferentes realidades subregionales. En América Central y el Caribe las Sociedades Nacionales han desarrollado actividades que han trascendido el trabajo de difusión y se han orientado hacia la promoción de la no discriminación. Estas actividades han estado casi exclusivamente orientadas a la lucha contra el estigma provocado por el VIH y sida, como el programa “Transportando conciencia y respeto hacia las personas que viven con el VIH y sida”, realizado a través de los

conductores de taxis, o la campaña “Acércate”, realizada en el marco de la Federación Internacional.

En Centroamérica y México también se han desarrollado actividades de prevención de la violencia juvenil y de la violencia social urbana, y con el apoyo de la Federación Internacional y de Cruz Roja Española se ha elaborado la “Estrategia Regional de Prevención de la Violencia”. Las Sociedades Nacionales de Argentina y Colombia han iniciado actividades contra la violencia de género. En el Caribe, se han circunscrito a algunas Sociedades activas en la lucha contra el estigma. En Sudamérica hay iniciativas en Paraguay respecto a la no violencia, y en Uruguay y Ecuador respecto al estigma del VIH/sida y la violencia social. Sin embargo, es en esta región en la que probablemente los rezagos son más graves y el compromiso con estas actividades es menor, en un contexto en el que, sin embargo, la sociedad está evolucionando más rápido, con el consiguiente riesgo de que las Sociedades Nacionales pierdan la conexión con su entorno social.

Paralelamente al trabajo de difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitario, las Sociedades Nacionales no han impulsado iniciativas para promover la tolerancia y prevenir la violencia acordes con la magnitud del problema en la región, ni con la propuesta del *Plan de Acción de Santiago de Chile*. La Estrategia Regional de Prevención de la Violencia (ERP), a pesar de ser una buena herramienta, no está siendo suficientemente aprovechada por las Sociedades Nacionales ya que éstas no han logrado poner en marcha estrategias nacionales de promoción de la tolerancia y prevención de la violencia y la discriminación, por lo que no se está produciendo una adaptación de la estrategia regional en el ámbito nacional y local.

La paz es un componente esencial para la promoción del desarrollo y para el fortalecimiento de las personas, las comunidades y la sociedad en general. El concepto de paz está íntimamente relacionado con el derecho a la dignidad humana, el respeto y la realización de las personas. La violencia es, por tanto, un factor inhibitor del desarrollo. Es necesario, por ello, trabajar a favor de la construcción de una cultura de paz, basada en el conocimiento de las diferentes formas de violencia y de cómo éstas dificultan el desarrollo individual, comunitario, social y, por tanto, del conjunto de los países que la padecen.

Centroamérica, México y el Caribe y la prevención de la violencia

En el año 2006 las Sociedades Nacionales de la región de Centroamérica y México, junto a Cruz Roja Española y el Secretariado de la Federación Internacional elaboraron la Estrategia Regional de Prevención de la Violencia para Centroamérica, México y Caribe (ERPV).

La principal aportación de la ERPV es que supone un ejercicio de diagnóstico y planificación construido sobre la base de los Principios Fundamentales del Movimiento y de los Valores Humanitarios pero que, a diferencia de la mayoría de las intervenciones en toda la región, trasciende la óptica de los Principios y Valores, entroncando con una doctrina más amplia y orientada hacia la acción y la transformación de la realidad.

El objetivo de la ERPV consiste en fortalecer las capacidades de las Sociedades Nacionales en la prevención de la violencia para aumentar así las capacidades humanas, comunitarias e institucionales de la sociedad. La ERPV parte de un exhaustivo ejercicio de diagnóstico identificando los principales factores generadores de violencia y discriminación en la región: la fragilidad del Estado de Derecho y de los mecanismos de control democrático; la abundante presencia de armas ligeras; los elevados niveles de pobreza y desigualdad social; la incidencia del VIH y sida, entre otros.

A partir de la comprensión de las causas que generan la violencia y la discriminación, la ERPV propone una metodología de actuación basada, por un lado, en la intervención comunitaria mediante un modelo de educación participativa y, por otro, en la incidencia política como herramienta para influir en el ámbito institucional y favorecer el diálogo entre las partes en conflicto y entre éstas y las instituciones.

La Estrategia, además, se orienta hacia cinco espacios concretos en los que la violencia se manifiesta de manera recurrente en la región: prevención de la violencia en el espacio público infantil y juvenil; prevención de las conductas violentas y abusivas en el espacio familiar; protección de los derechos de los inmigrantes; prevención de la discriminación y estigmatización de personas por condiciones personales, sociales, culturales, religiosas o étnicas.

Las causas, las consecuencias y la fisonomía de los fenómenos de violencia y discriminación varían notablemente entre algunos de los países de la región. Las capacidades de las Sociedades Nacionales también lo hacen. La ERPV no es, por ello, una receta aplicable de la misma manera por todas las Sociedades Nacionales para todos los casos, pero sí que supone una herramienta extremadamente útil para ser adaptada y aplicada a cada realidad. Además, la metodología abierta y participativa que la caracteriza la convierte en una herramienta versátil y flexible para ser aplicada por las Sociedades Nacionales.

Las acciones de lucha contra la discriminación, especialmente aquellas dirigidas a combatir la discriminación y favorecer el respeto de los derechos de los colectivos inmigrantes, las personas desplazadas y las minorías, han sido puestas en práctica en muy pocas ocasiones. Las acciones dirigidas a hacer frente al estigma provocado por el VIH y sida han sido, por el contrario, más habituales y han tenido una notable presencia, especialmente, entre las Sociedades Nacionales del Caribe y Centroamérica.

Esta ausencia de actividad en el ámbito operativo, junto a la escasa elaboración de estrategias nacionales

de promoción de la tolerancia y prevención de la violencia y la discriminación, pone de relieve que este es uno de los ámbitos de trabajo en los que el *Plan de Acción de Santiago de Chile* ha cosechado menos resultados.

Las razones son diversas, una de ellas se apuntó en el epígrafe de este capítulo destinado a situar el punto de partida en las labores de promoción de los Principios y Valores, y está relacionada con el “atraso histórico” de las Sociedades Nacionales en esta materia. Otras razones, sin embargo, en encuentran en el desinterés o las opciones morales y religiosas de algunos dirigentes, que conducen a una determinada interpre-

Inmigrantes y desplazados: un colectivo vulnerable que reclama mayor atención

Aunque no es un problema nuevo, la situación de los inmigrantes intrarregionales y de los desplazados por la violencia se ha configurado como un problema social emergente, en especial en aquellos países en los que se enfrentan a la ausencia de derechos, a la indefensión legal, a peores condiciones de pobreza, a brotes de xenofobia, y, en algunos casos, a la extorsión y a las violaciones de los derechos humanos que puedan cometer organizaciones de tráfico de personas o las fuerzas de seguridad, tanto si se trata de inmigrantes ya establecidos, o de inmigrantes en tránsito hacia Estados Unidos.

No todos los países de América Latina y el Caribe enfrentan este problema de la misma manera, ni con la misma intensidad. La mayoría de las Sociedades de Cruz Roja no suelen reconocer a los inmigrantes y desplazados que se encuentran en situación de vulnerabilidad como “grupo vulnerable” necesitado de atención, apoyo y respaldo institucional.

Según el ejercicio de auto-evaluación del *Plan de Acción de Santiago de Chile*, el Caribe es la subregión en la que más Sociedades Nacionales –el 42%– desarrollan actividades de asistencia y/o sensibilización a favor de esta población, si bien en esta subregión no se ha asumido plenamente que la defensa y apoyo a favor de los inmigrantes es una función de Cruz Roja. En América Central y México, la Cruz Roja Mexicana lleva a cabo un programa de asistencia para emigrantes mexicanos en la frontera norte, con apoyo de la Secretaría de Gobernación, pero no trabaja con los inmigrantes centroamericanos en tránsito hacia Estados Unidos, que se enfrentan a situaciones de gran precariedad y la extorsión de las fuerzas de seguridad y otros agentes. La Cruz Roja de Estados Unidos tiene impedimentos legales y políticos en relación a los inmigrantes, que en ocasiones obstaculizan su labor en este campo, y su papel como interlocutor de las Sociedades Nacionales de México o de América Central para desarrollar acciones conjuntas en relación a los inmigrantes y emigrantes. La Cruz Roja Panameña, por su parte, cuenta con un programa en Convenio con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En Sudamérica, finalmente, son Ecuador, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay las Sociedades más activas. La Cruz Roja Colombiana, por último, presta atención de emergencia a los desplazados internos por el conflicto armado en estrecha relación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), aunque se enfrenta a los condicionantes propios de la polarización política que rodea a este problema.

tación de los Principios Fundamentales y pueden llevar a no aplicar decisiones y políticas adoptadas por la Federación Internacional. Ello, como se dijo anteriormente, puede actuar en perjuicio de las Sociedades Nacionales y, por ende, del Movimiento Internacional en su conjunto, ya que transmite una sensación de lejanía y falta de compromiso con determinados problemas humanitarios que preocupan a la sociedad.

Es necesario conocer la realidad de los diferentes colectivos inmigrantes en la región para comprender su situación de vulnerabilidad y la necesidad de dar respuesta a la difícil situación humanitaria en la que se encuentra muchos de ellos. Para ampliar la respuesta y conseguir la implicación de los distintos actores de los

países de la región –poderes públicos, organizaciones de la sociedad civil– en sus espacios de actuación, es necesario impulsar acciones y campañas de incidencia, sensibilización y educación intercultural, para situar la realidad de los colectivos inmigrantes y desplazados en el centro del debate político, de la agenda del desarrollo y del campo de acción de las organizaciones de la sociedad civil. De esta manera se favorecerá la igualdad de derechos y oportunidades, así como el respeto por las diferencias entre sociedades y grupos culturales.

Frente a los problemas de integración existentes es importante incidir en la promoción de actitudes de aceptación, respeto y tolerancia hacia todas las personas, independientemente de su procedencia, religión o

creencias, para avanzar en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Junto a la realidad de los colectivos inmigrantes, la situación de la población indígena, la exclusión por razones étnicas y culturales, y la pobreza y situación de vulnerabilidad asociadas a las poblaciones indígenas, constituye un campo de actuación que no ha sido suficientemente tratado por las Sociedades Nacionales ni por el Movimiento en general en la región.

Los retos a los que se enfrentan las Sociedades Nacionales y el Movimiento en su conjunto en América Latina y el Caribe son varios y de una amplísima dimensión. La prevención de la violencia y la lucha contra la discriminación por razones de procedencia o de

etnia son dos de los más importantes y por ello los que se han abordado de manera más extensa¹², sin embargo, no son los únicos: la discriminación por razones de género, la violencia contra la infancia, la discriminación de las minorías sexuales, entre otros, constituyen problemas que afectan al desarrollo, que generan vulnerabilidad y que, por tanto, son ámbitos de actuación importantes para las Sociedades Nacionales.

Las Sociedades Nacionales están dedicando una mayor atención a estos problemas. Empero, la tendencia actual no es suficiente. Es necesario un verdadero impulso por parte de las Sociedades Nacionales para abordar con garantías el trabajo con los colectivos en situación de vulnerabilidad generada por razones de violencia y discriminación.

La participación de la población indígena, una cuestión pendiente

Los más de 650 pueblos indígenas que viven en América Latina y el Caribe ponen de manifiesto la diversidad étnica y cultural que caracteriza a la región (CEPAL, 2007). Sin embargo, esta diversidad se traduce en muchas ocasiones en desigualdad. Pertenecer a una minoría étnica constituye un elemento de discriminación y son los pueblos indígenas y otros grupos, como la población afrodescendiente, los más afectados por la exclusión y la pobreza.

Como se ha indicado, la integración efectiva de la población indígena en las democracias latinoamericanas y caribeñas constituye uno de los principales retos en la consolidación de los Estados democráticos de la región.

En la dirección de una mayor integración social de los pueblos indígenas, y de un sólido compromiso con el principio de Universalidad que caracteriza al Movimiento Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional ha puesto especial énfasis en la necesidad de reflejar la diversidad étnica en los órganos directivos así como de potenciar una captación de personal y voluntariado que no tenga en cuenta consideraciones sobre el origen étnico. De igual modo, ha insistido en la importancia de concentrar sus actividades en los más vulnerables, entre los que se encuentra la población indígena. Y así se ha puesto de manifiesto en el documento *Sociedades Nacionales que funcionan bien* (1999) y, en el contexto latinoamericano y caribeño, en el *Plan de Acción de Santiago de Chile* (2003-2007). Sin embargo, a pesar de este énfasis en la incorporación de la población indígena tanto en la estructura de las Sociedades Nacionales como en la población destinataria de las acciones, existe un importante problema de subrepresentación de la población indígena en la estructura y los programas de numerosas Sociedades Nacionales. Por ello, aún es necesario un mayor esfuerzo en esta materia tanto por parte de la Federación Internacional como por parte de las Sociedades Nacionales. Dada la discriminación de la población indígena por la propia sociedad y la elevada pobreza en la que vive este sector de la población, las actuaciones en esta materia requieren del diseño de estrategias específicas que atiendan tanto a la sensibilización social como a la atención concreta a los grupos indígenas.

12 Tan importante como estas fuentes de discriminación es la discriminación por razones de género. Debido a la dimensión de esta realidad y a las implicaciones que conlleva, se dedica un apartado completo en el presente capítulo a analizar esta cuestión.

En concreto, desde la Federación Internacional se hace preciso potenciar en mayor grado el trabajo estratégico de sensibilización y atención a los pueblos indígenas en tanto que, como se acaba de indicar, constituye un grupo especialmente vulnerable. Las Sociedades Nacionales, por su parte, han de incorporar en mayor medida a los diferentes grupos indígenas en sus distintos niveles –directivos y técnicos– y en su voluntariado así como en sus programas y proyectos específicos. A pesar del peso de la población indígena en algunos países de la región, son pocas las Sociedades Nacionales que en estos países tienen una voluntad política clara de incorporación de población indígena en los órganos de toma de decisión, en los puestos técnicos y en el voluntariado. Igualmente, aunque algunas Sociedades Nacionales, destacando la Cruz Roja Ecuatoriana, están integrando a diferentes sectores indígenas en algunos de sus programas y proyectos, por el momento estas Sociedades son las menos y persiste el olvido a estos grupos de población.

Para ello, no basta con un aumento del número de actuaciones desarrolladas en esta materia. Es necesario, además, un cambio doctrinal en el modo de abordar esta cuestión en línea con el *Plan de Acción de Santiago de Chile*, con las propuestas de la *Estrategia 2010* y las recomendaciones de la revisión de mitad de periodo. Estos documentos estratégicos abogan por un trabajo que trascienda el clásico ejercicio de promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios, para asumir un enfoque más adecuado al contexto al que se enfrentan las Sociedades Nacionales, orientado hacia la prevención de la violencia, el respeto a los derechos humanos y la promoción de la tolerancia y la no-discriminación.

2. Sociedades Nacionales que funcionan bien: el desarrollo organizativo de Cruz Roja en América Latina y el Caribe

2.1. Gobernanza: el desafío de la legitimidad, la representatividad y la eficacia

2.1.1. El buen gobierno, elemento clave para el desarrollo institucional

A comienzos de la década pasada, las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe se enfrentaban a diferentes retos en materia de gobierno, recogidos en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. Entre los más importantes se encontraban el problema de la independencia y la autonomía, la centralización en la toma de decisiones y la difícil articulación entre las funciones de gobierno y gestión.

Desde esas fechas, la Federación Internacional ha insistido en diferentes documentos estratégicos en la necesidad del buen gobierno como aspecto clave del desarrollo institucional de las Sociedades Nacionales. El documento que sienta las bases en esta materia es *Sociedades Nacionales que funcionan bien* (1994). En éste se definen los siguientes aspectos como elementos fundamentales para el buen gobierno: guiarse por los Principios Fundamentales del Movimiento y conservar la autonomía e independencia; contar con unos Estatutos actualizados y respetados, modificados solamente bajo acuerdo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y de la Federación; desarrollar poderes de decisión ampliamente compartidos; y realizar un reemplazo regular de los líderes.

La *Estrategia 2010* (1999) recoge estos aspectos e insiste sobre la necesidad de un buen gobierno como elemento esencial para el fortalecimiento de la capacidad de las Sociedades Nacionales. Aparte, hace hincapié en la importancia de unos órganos de gobierno comprometidos y eficientes que realicen ejercicios de supervisión para asegurar el buen funcionamiento de la Sociedad Nacional.

Por su parte, la “Política sobre protección de la integridad de las Sociedades Nacionales” (2005) pone de manifiesto la relevancia de que las Sociedades Nacionales y la Federación posean la voluntad y la capacidad de actuar en pos de sus respectivos objetivos de acuerdo con los Principios Fundamentales y con independencia de los Gobiernos nacionales u otras fuerzas de presión.

Nuestra Federación del Futuro (2006) también insiste en la necesidad de actuar tomando como punto

de partida los Principios Fundamentales y las políticas acordadas en cada caso así como contando con un liderazgo fuerte.

En el ámbito americano, el *Plan de Acción de Santiago de Chile* establece el buen funcionamiento de las Sociedades Nacionales como uno de los tres ejes estratégicos que lo orientan y recoge, en concreto, un sexto objetivo centrado en la mejora del sistema de gobierno y de gestión. Los aspectos centrales en materia de gobierno son la renovación de Estatutos, la diferenciación clara entre las funciones de gobierno y gestión, el buen funcionamiento de los órganos de gobierno y gestión, la representación de la diversidad social en los órganos de gobierno, y la capacitación de los cuadros.

2.1.2. La necesidad de más mecanismos para asegurar la integridad y fortalecer el funcionamiento interno

En la última década, las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe han experimentado avances significativos en materia de gobierno de la mano, en buena medida, del *Plan de Acción de Santiago de Chile* (2003-2007). Empero, todavía queda camino por recorrer en relación con el establecimiento de mecanismos de gobierno que aseguren la integridad y fortalezcan el funcionamiento interno de la institución. En concreto, los principales desafíos se refieren a la estabilidad institucional, al relevo generacional, a la integración de los diferentes grupos sociales en los órganos de toma de decisiones y a la diferenciación entre gobierno y gestión.

En términos generales, se observa en la región un panorama positivo de reforma gradual y generalizada de los Estatutos, así como de establecimiento de otros reglamentos de funcionamiento interno y de procedimientos institucionales. Con algunas excepciones, se han ido renovando los marcos reguladores de funcionamiento y de gobierno en la mayor parte de las Sociedades Nacionales. En concreto, según el ejercicio de auto-evaluación del proceso de implementación del Plan de Acción de Santiago de Chile de 2007, en la subregión de América Central y México casi todas las Sociedades Nacionales han renovado sus Estatutos en el plazo establecido y de conformidad con las recomendaciones del Movimiento. En América del Sur, el 71% de las Sociedades Nacionales ya ha renovado sus Estatutos y un 14% está en proceso y, en el Caribe, el 50% los ha actualizado y el 42%

está haciéndolo. Sin duda, estos avances estatutarios y normativos favorecen la democratización de la institución, una mayor eficacia y legitimidad de sus órganos directivos, y el desarrollo de procesos ordenados y democráticos de renovación de sus dirigentes.

A pesar de las reformas estatutarias, un número apreciable de Sociedades Nacionales se ha visto afectado por crisis de diversa naturaleza, algunas de ellas de larga data. Estas crisis han afectado a sus órganos de Gobierno y a sus dirigentes y han supuesto la ruptura o cuestionamiento de los procedimientos orgánicos de elección de dirigentes y renovación de órganos, así como graves enfrentamientos internos. Las crisis han generado importantes problemas de integridad, unidad e imagen y han puesto de manifiesto que si bien la renovación de los Estatutos es, en muchas ocasiones, una condición necesaria para la superación de estas situaciones, no supone una condición suficiente.

Ante tales crisis, aunque el papel de la Federación Internacional ha sido esencial para evitar su agravamiento y propiciar vías de solución, se ha vuelto a poner de manifiesto que no se dispone de herramientas suficientes ni del marco normativo adecuado para dar apoyo a las Sociedades Nacionales que sufren crisis de gobernabilidad o se ven afectadas por un problema de integridad que puede llevar a la intervención gubernamental. La cooperación de las Sociedades Nacionales Participantes, por su parte, no siempre ha contribuido a promover soluciones al no consensuar posiciones comunes en el marco de la Federación.

En cuanto a la renovación de dirigentes, en la actualidad, muchas Sociedades Nacionales cuentan con líderes que han estado al frente de sus respectivas organizaciones durante períodos prolongados dejando una impronta duradera en dichas Sociedades y en su realidad regional. Estas Sociedades Nacionales se enfrentan al reto del relevo generacional, por lo que han de ser capaces de elegir dirigentes de consenso, con respaldo, y con las capacidades y el perfil institucional interno y externo más adecuado para la Cruz Roja de cada país. En este sentido, el reto es potenciar la emergencia de nuevos líderes que tengan una visión estratégica de largo plazo tanto sobre el propio funcionamiento institucional como sobre el tipo de actividades a realizar. La generalizada reforma estatutaria es un primer paso para el impulso de procesos de renovación de líderes. En

cambio, todavía resultan escasos los esfuerzos en materia de capacitación y formación de líderes que son ne-

cesarios para los procesos de renovación que en los próximos años enfrentarán muchas Sociedades Nacionales.

El relevo generacional, clave en el futuro de la Cruz Roja

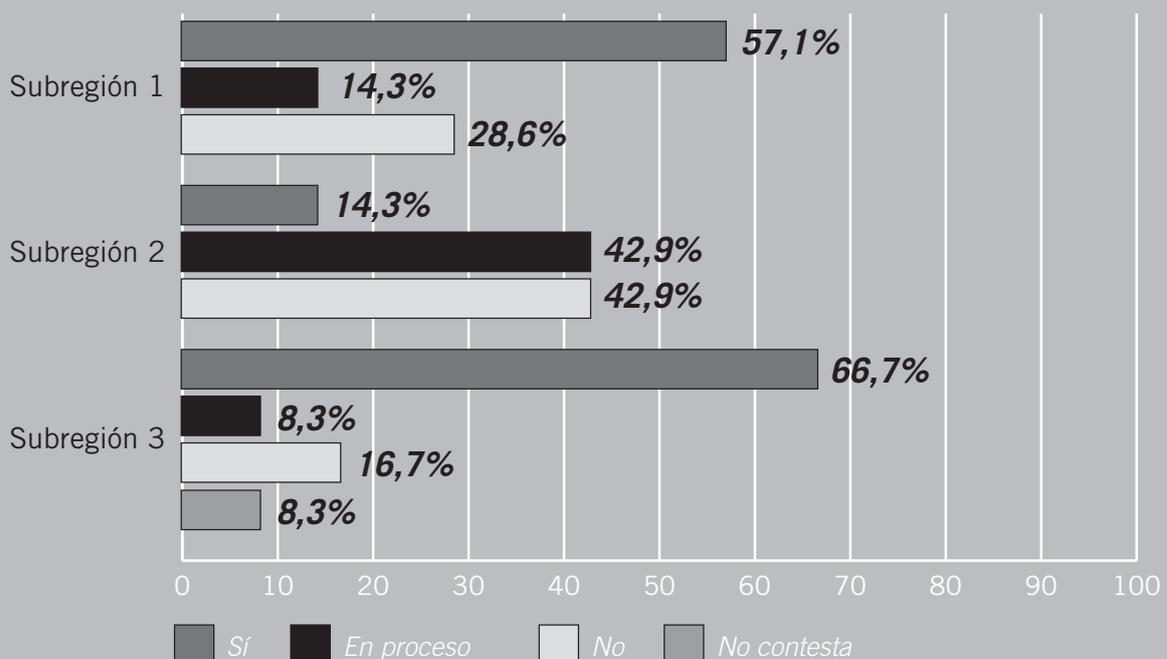
En los últimos años se han producido diversos procesos de relevo y renovación de los órganos de gobierno, afectando, como se indica en el texto, sobre todo a los órganos colectivos y en menor medida a la presidencia. En concreto, desde 2003, el 71% de las Sociedades Nacionales de América Central y México, el 58% de las caribeñas; y un número significativo de Sociedades Nacionales de Sudamérica han experimentado cambios en sus órganos de gobierno.

A pesar de estos avances, persisten ciertos frenos al relevo generacional en diferentes Sociedades Nacionales que ralentizan su desarrollo institucional y dificultan su adecuación a la realidad social cambiante de América Latina y el Caribe. La formación de nuevos líderes y su incorporación efectiva en los órganos de gobierno han de impulsarse en mayor medida para asegurar el futuro de las propias Sociedades Nacionales.

Para ello, aparte de capacitación específica a líderes, es necesario impulsar la participación de los jóvenes en los órganos de toma de decisiones. Los datos cuantitativos que se extraen de la autoevaluación de 2007 muestran tendencias positivas al respecto, especialmente en el Caribe y América Central y México. Tal y como se puede observar en el gráfico, en El Caribe el 66% de las Sociedades Nacionales cuentan con representantes de juventud en los órganos de gobierno, en Centroamérica y México el porcentaje baja al 57% y en América del Sur sólo se alcanza el 14%, aunque el 43% "está en proceso".

Gráfico

Sociedades Nacionales que cuentan con representantes de juventud en los órganos de gobierno por subregiones.



Fuente: Elaboración propia a partir de la auto-evaluación de 2007.

No obstante, la información cualitativa pone de manifiesto que aún queda mucho camino por recorrer. Existe una percepción generalizada en toda la región de que Cruz Roja Juventud constituye un “club para jóvenes” y esta percepción genera escasa credibilidad dentro de las Sociedades Nacionales y dificulta el relevo generacional. Sin embargo, sin una implicación efectiva de la población joven en los puestos de dirección se pierde la posibilidad de responder mejor a las nuevas necesidades sociales y de asegurar la sostenibilidad de la propia institución.

Por otra parte, se han producido algunos procesos de relevo en los órganos de gobierno, pero estos han tenido lugar sobre todo en los órganos colectivos y, en menor grado, en la presidencia. Persisten, pues, ciertas resistencias al cambio y cierto anquilosamiento de las estructuras de las Sociedades Nacionales, que pueden ser un obstáculo a los procesos de adaptación al cambio que exige el entorno social de América Latina y el Caribe. De cara a una modernización formal y de fondo de los órganos de gobierno, que permita una adecuación de las Sociedades Nacionales a sus contextos específicos, se ha de incrementar el nivel de participación de la población joven en los órganos de dirección, favoreciendo el relevo generacional. Funcionamientos más participativos favorecerán una mayor democratización y legitimidad de esos órganos.

Al igual que las Sociedades Nacionales han de abrir sus órganos de gobierno a la población joven, también deben propiciar una participación más equitativa de hombres y mujeres y una presencia representativa de las diferentes etnias y grupos sociales del país. La representación de la diversidad social de los países en los órganos de gobierno de sus respectivas Sociedades Nacionales sigue siendo un tema pendiente.

En relación con la participación de hombres y mujeres, como se analiza también en la parte de voluntariado y recursos humanos y con más profundidad en el capítulo específico sobre género, existe un “techo de cristal” que lleva a las mujeres a estar subrepresentadas en los órganos de gobierno aún siendo en muchas ocasiones la mayoría dentro del voluntariado. Por otro lado, en algunas Sociedades Nacionales el voluntariado continúa teniendo cuerpos diferenciados como el Cuerpo de Socorristas y el Cuerpo de Damas, que en algunos países contempla roles específicos para mujeres atendiendo a una concepción tradicional de la división de tareas según género. El Cuerpo de Socorristas, por

el contrario, es mixto y el cuerpo de damas, en varias Sociedades Nacionales, incluye hombres especialistas en áreas de salud o asistencia social. En el Caribe, la mayor presencia de mujeres en la dirección es reflejo de que la Cruz Roja se concibe como una organización de cuidado y protección, tarea asociada a los roles y funciones socialmente asignados a las mujeres, si bien es cierto que se está produciendo cada vez un mayor equilibrio entre hombres y mujeres en los puestos técnicos.

La presencia de indígenas, otras minorías étnicas y personas vinculadas a los colectivos con los que trabaja la Cruz Roja aún es reducida y no logra reflejar el peso de estos grupos en sus respectivos países.

Respecto a la diferenciación entre las funciones de gobierno y gestión, se han producido importantes avances formales a raíz de la aprobación de los nuevos Estatutos, pero en la práctica esta diferencia de funciones es difusa. En bastantes Sociedades Nacionales los órganos de gobierno están muy implicados en la gestión diaria de la organización, lo que conlleva que se preste menos atención a otras funciones relacionadas con la dirección estratégica o la representación institucional. La escasez de personal, sobre todo en algunas pequeñas Sociedades Nacionales del Caribe, impide esta distinción clara de funciones. En las Sociedades de mayor tamaño, es resultado de diseños institucionales inadecuados, de la identificación de la sede central o de la sede de la filial de la capital con la Sociedad Nacional, o de determinados estilos de liderazgo.

2.2. Gestión, planificación y evaluación

2.2.1. Gestión, planificación y evaluación: hacia la mejora del funcionamiento interno y de la calidad e impacto de las acciones

Una adecuada gestión, planificación y evaluación contribuye tanto al buen funcionamiento de la institución

como al aumento de la calidad e impacto de los servicios y programas ofrecidos. A comienzos de la década de los noventa, tal y como se exponía en *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, las Sociedades Nacionales enfrentaban diversas limitaciones que dificultaban un correcto desarrollo de las tareas de gestión, planificación y evaluación. En este sentido, los principales retos se relacionaban con la falta de una administración moderna, transparente y eficaz; una incipiente y débil práctica de planificación; la excesiva influencia de la cooperación externa en la definición de los planes; una formulación tecnocrática y poco participativa; la débil articulación entre el corto, el medio y el largo plazo; y la ausencia de seguimiento y evaluación.

Desde la Federación Internacional se ha puesto especial énfasis en la necesidad de mejorar los ejercicios de gestión, planificación y evaluación y así se ha recogido en varios de sus documentos estratégicos. De esto modo, *Sociedades Nacionales que funcionan bien* (1994) subraya la necesidad de que las Sociedades Nacionales se doten de un plan de desarrollo que comprenda su misión, sus objetivos específicos, sus programas y sus medios de financiación; lleven a cabo actividades correctamente seleccionadas, planificadas y evaluadas; concentren sus actividades en los más vulnerables; se esfuercen en disminuir la dependencia externa; y elaboren periódicamente informes y evaluaciones de calidad e impacto de sus actividades.

En la misma dirección, la *Estrategia 2010* (1999) hace hincapié en la relevancia de unos órganos de gestión que promuevan sistemas que aseguren la calidad así como en la importancia del impulso de procesos de planificación en las diferentes áreas de acción. Igualmente, subraya la realización de evaluaciones y la utilización de sus resultados como un elemento más en la mejora del funcionamiento de la institución y de la calidad de las acciones. Por su parte, *Nuestra Federación del Futuro* (2006) insiste en la urgencia de unos órganos de gestión fuertes y de un modelo de gestión eficaz apoyado en la gestión basada en resultados a la vez que subraya la necesidad de mejorar los procesos de planificación.

Respecto al *Plan de Acción de Santiago de Chile* (2003-2007), la mejora del sistema de gestión forma parte del sexto objetivo del mismo. Considera como

aspectos clave a emprender: la elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo que estén en línea con la *Estrategia 2010* y que sean la base de su política de cooperación; la realización de evaluaciones y la utilización de sus resultados; y la puesta en práctica de un sistema de gestión eficiente, transparente y creíble. Paralelamente, en el primer eje estratégico, “Programas más centrados y capaces de responder a la vulnerabilidad”, insiste en la necesidad de desarrollar planes específicos para las diferentes áreas de actuación.

2.2.2. Avances en planificación estratégica, pero limitaciones en la apropiación, la implementación y la evaluación

En los últimos años se han producido importantes progresos en materia de planificación estratégica en las Sociedades de América Latina y el Caribe y, en la actualidad, la mayor parte de las Sociedades Nacionales cuentan con planes de desarrollo de carácter plurianual que abarcan todos sus programas y áreas de actividad. Así, según datos de la autoevaluación de 2007, en las subregiones de México y América Central, y en la de América del Sur todas las Sociedades Nacionales han elaborado planes nacionales de desarrollo; en la subregión del Caribe, el 58,3% lo ha desarrollado mientras que un 25% lo está elaborando. Sin embargo, existe una escasa adecuación a las necesidades y capacidades de las diferentes filiales y poca apropiación de los planes. Estos, en ocasiones no están suficientemente articulados con la planificación operativa y, aunque cada vez en menor medida, responden a un enfoque de corte tradicional alejado de las necesidades específicas de la población vulnerable.

En algunos casos, los planes se limitan a las actividades de la sede central y han sido más un ejercicio de racionalización técnica que un proceso participativo, por lo que las filiales no lo consideran como propio ni lo utilizan como guía de actuación. Por otra parte, a menudo los planes no se traducen en una planificación operativa y no están articulados con los planes sectoriales, los presupuestos anuales y las previsiones respecto a los fondos que pueda facilitar la cooperación externa, existiendo importantes problemas para su gestión e implementación. Igualmente, las actividades parecen responder más a las áreas de intervención clásicas de la organización que a los nuevos enfoques de desarrollo con la comunidad impulsados por la Federación Internacional.

Para muchas Sociedades Nacionales el *Plan de Acción de Santiago de Chile* ha jugado en algunas ocasiones un papel de marco de referencia estratégico para el diseño de los planes nacionales actuando como elemento de conexión entre su realidad nacional y la *Estrategia 2010*. Sin embargo, constituye una herramienta muy genérica, difícil de ser apropiada y que introduce conceptos y enfoques cuyo contenido preciso no se aclara, y que incluso desdibuja su orientación estratégica.

Por otro lado, han sido muy pocas las Sociedades Nacionales que han empleado su Plan de Desarrollo como marco para la cooperación externa y se han firmado un número reducido de Acuerdos de Cooperación Estratégica (CAS por sus siglas en inglés). Esto revela que, por el momento y como se profundiza en la sección específica centrada en la cooperación internacional, no se ha logrado que la cooperación externa refleje el alineamiento del donante con las prioridades nacionales.

En cuanto a la evaluación, como se expone en el capítulo relativo a la rendición de cuentas y la transparencia, existe un déficit en esta materia. Aunque se han incrementado las actividades de auditoría, seguimiento y evaluación, éstas son aún insuficientes y responden, en muchos casos, a una exigencia externa de la Federación –como el seguimiento y la auto-evaluación del Plan Interamericano– más que a una necesidad sentida desde dentro de la organización. De hecho, algunos modelos de gestión vigentes siguen considerando que la opacidad facilita el control y son pocos los modelos de gestión transparente que asumen que es preceptivo rendir cuentas ante los diferentes socios y participar del quehacer de la Cruz Roja.

Dentro del poco interés generalizado por la rendición de cuentas y el aprendizaje, se observa una mayor preocupación por la auditoría y la medición de la eficacia y la eficiencia que por otros ejercicios, como el seguimiento y la evaluación, que realizan un análisis más en profundidad de la organización valorando otros criterios como el impacto, la pertinencia y la sostenibilidad, entre otros. Son pocas las Sociedades Nacionales que han desarrollado un sistema de seguimiento y evaluación, que han realizado evaluaciones y que han aplicado las recomendaciones emanadas de las mismas. En términos generales, se puede afirmar que las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe tienen

todavía un gran camino que recorrer para convertirse en “organizaciones abiertas al aprendizaje”.

2.3. Implantación territorial: hacia a una mayor cobertura y un mejor equilibrio entre filiales

La cobertura y el equilibrio territorial siguen constituyendo, como ya sucedía en los noventa y se recogía en *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, importantes retos para las Sociedades Nacionales de esta región.

La Federación Internacional es consciente de este desafío y así lo plasma en sus principales documentos estratégicos. Concretamente, en *Sociedades Nacionales que funcionan bien* (1994), la Federación sostiene que una Sociedad Nacional que funciona adecuadamente extiende sus actividades a todo el territorio. *Nuestra Federación del futuro* (2006), por otro lado, pone énfasis en la importancia de la coordinación, la unidad y la cohesión.

En el contexto de la región, el *Plan de Acción de Santiago de Chile* (2003-2007) subraya la participación de las filiales como un elemento crucial para el buen gobierno y la buena gestión de una Sociedad Nacional.

Sin embargo, a pesar de este interés expreso de la Federación por una mayor cobertura y equilibrio territorial, han sido limitados los progresos relativos a la expansión y ampliación de la base territorial y menos aún a la construcción de una red territorial equilibrada. Son pocas las Sociedades Nacionales, entre las que destaca, por ejemplo, la Cruz Roja Ecuatoriana, que cubren todo su territorio nacional y llegan a las comunidades más vulnerables, en muchas ocasiones comunidades indígenas. Además, las Sociedades Nacionales también hacen frente a una ausencia de equilibrio territorial. Aquellas Sociedades que tienen una amplia red de filiales se encuentran ante problemas de excesiva rigidez por parte de la sede central, de desigual desarrollo de las filiales y de ausencia de unidad y consenso.

Además, como se afirmó anteriormente, el importante crecimiento de un elevado número de ciudades de la región ha generado la necesidad de ampliar la cobertura dentro de las propias ciudades, por lo que sería pertinente el desarrollo de filiales no sólo en las distintas regiones, sino también en el interior de un mismo núcleo urbano.

2.4. Voluntariado y recursos humanos

2.4.1. Las políticas de la Federación Internacional y el compromiso interamericano con el voluntariado

A comienzos de los noventa, el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* recogió los grandes rasgos que describían en aquellos momentos la situación de los recursos humanos en las Sociedades Nacionales de esta región. Entonces, la crisis del voluntariado, la división de tareas en función del sexo, el papel a menudo secundario de las mujeres, el problema de la diversidad social, el desequilibrio entre voluntarios y técnicos y la precaria situación del personal remunerado eran los problemas que, a grandes líneas, describían el estado de los recursos humanos dentro de la institución.

Desde entonces, se ha avanzado relativamente poco por parte tanto de las Sociedades Nacionales como de la Federación Internacional. La Federación ha hecho hincapié en varios de sus documentos estratégicos sobre la relevancia de la gestión y desarrollo de los recursos humanos. Las Sociedades Nacionales, a su vez, han emprendido algunos cambios, aunque aún queda mucho camino por recorrer.

En cuanto a las declaraciones estratégicas de la Federación Internacional, diversas han sido las aportaciones desde mediados de los noventa. En concreto, el documento *Sociedades Nacionales que funcionan bien* (1994) sostiene que es necesaria una captación de suficiente voluntariado y personal cualificado para ejecutar los servicios y recurrir a consejeros expertos en los casos que así lo requieran. Igualmente, afirma que se ha de contar con políticas claras de captación, formación, evaluación y promoción de los recursos humanos y que se tiene que impulsar una mayor captación de voluntariado en las comunidades aumentando su participación en los programas.

La *Estrategia 2010* (1999), por su parte, subraya el valor del voluntariado, la importancia de su captación, formación y mantenimiento dentro de la institución y la relevancia de la formación de dirigentes al tiempo que la “Política de voluntariado” (1999) recoge las responsabilidades de las Sociedades Nacionales hacia el voluntariado así como los derechos y responsabilidades del mismo. En cuanto a *Nuestra Federación del Fu-*

turo (2006), este documento pone el énfasis en la necesidad de estrategias de recursos humanos que fortalezcan la labor de la Cruz Roja y en el desarrollo de métodos coherentes de gestión de los mismos que impulsen su captación y mantenimiento y que recojan la diversidad de las diferentes sociedades. De igual modo, insiste en el importante rol de la Federación Internacional en materia de formación del voluntariado y del personal remunerado.

En la región de América Latina y el Caribe, el *Plan de Acción de Santiago de Chile* situaba como su séptimo objetivo la mejora de la capacidad de las Sociedades Nacionales para organizar sus recursos humanos, tanto voluntarios como remunerados. Respecto al voluntariado, se buscaba poner en marcha un sistema de gestión del voluntariado, lo cual suponía aplicar las políticas y guías de voluntariado, mejorar la gestión del mismo, elaborar planes para su desarrollo y mantener estadísticas actualizadas para conocer su composición, estructura y otras variables relevantes. En cuanto al personal remunerado, el Plan perseguía implantar un sistema de gestión del desarrollo del personal que pasaba por dotarse de un sistema de recursos humanos acorde con la legislación nacional, y con un sistema para el desarrollo de su personal.

En la práctica, salvo excepciones, los avances han sido escasos en esta materia y las Sociedades Nacionales continúan enfrentando importantes retos entre los que destacan la “crisis del voluntariado” y las dificultades para dotarse y mantener al personal remunerado dentro de la plantilla. Estas limitaciones se explican, en gran medida, porque las Sociedades Nacionales no han sido capaces, en términos generales, de dotarse de estructuras permanentes –consistentes en personal y recursos materiales– dedicadas en exclusiva a la gestión y desarrollo de los recursos humanos.

2.4.2. Desafíos ante la “crisis del voluntariado”

En cuanto a la “crisis del voluntariado”, en los últimos años la disminución de voluntarios y la escasa permanencia de los mismos dentro de la institución se han hecho fenómenos presentes en todas las Sociedades Nacionales de la región. Especial relevancia tiene esta “crisis del voluntariado” en las Sociedades Nacionales del Caribe, que, en muchas ocasiones, cuentan con un escaso número de personal remunerado y basan su trabajo fundamentalmente en el voluntariado. En esta subregión, el voluntariado juega un papel clave en el

funcionamiento de Cruz Roja y su crisis pone en peligro la sostenibilidad de su trabajo.

Son diversos los factores, tanto internos como externos a la institución, que han influido en esta crisis, pero cabe destacar especialmente la ausencia de nuevos proyectos y actividades de interés para la población, la falta de incentivos, el escaso grado de participación del voluntariado en los diferentes niveles de la institución y la a menudo, reducida relevancia institucional de las unidades o departamentos de voluntariado. Grosso modo, la Cruz Roja no ha sido capaz de convertirse en una organización con especial atractivo ante la emergencia de un amplio número de organizaciones sociales que también se apoyan en el voluntariado.

Ello se explica, en parte, porque no se ha producido una planificación de la identificación y búsqueda de voluntariado de manera diferenciada por objetivos concretos para perfiles de voluntarios distintos, como se pone de manifiesto en el capítulo destinado al análisis individualizado de las Sociedades Nacionales. No obstante, existe alguna experiencia que merece la pena ser destacada, como la iniciativa de la Cruz Roja Mexicana, que tiene un programa de adultos mayores, concretamente para empresarios jubilados. Para este grupo existe un perfil de trabajo del voluntariado claramente identificado, con roles y responsabilidades claramente definidos.

Junto a los factores internos, de falta de incentivos para la captación de voluntariado, existen también factores exógenos que dificultan la incorporación y vinculación de voluntarios. Destaca de manera fundamental el creciente número de ONG y organizaciones de la sociedad civil que compiten por incorporar a un voluntariado escaso, que crece a un ritmo notablemente menor del que lo hacen las organizaciones. Es esta combinación de factores endógenos y causas externas ha generado un importante debate en el interior de la Cruz Roja, centrado en fenómeno que algunos sectores denominan “crisis del voluntariado”, y que otros, sin embargo, ponen en cuestión: por un lado, se afirma la existencia de una crisis generalizada del voluntariado en toda la región, de la que Cruz Roja está sufriendo las consecuencias como cualquier otra organización social. Por otro lado, se niega la existencia de dicha crisis generalizada en la región, y se sitúa en el interior de Cruz Roja y en el tipo de voluntariado sobre la que tradicionalmente se ha apoyado la organización.

Estos planteamientos resumen el debate de cuál es el modelo de voluntariado hacia el que debe tender Cruz Roja: un voluntario específico para cada actividad, de carácter “profesional”, con un compromiso circunscrito a su ámbito de actuación, o por el contrario, un voluntario distinto, con un perfil formativo más amplio, más integrado en la comunidad, y sin una vinculación clara a una parcela de actividad, a excepción de aquellas actividades que así lo exijan y, por tanto, un voluntariado más flexible y con mayor versatilidad dentro de la organización.

Este debate, está claramente relacionado con la capacidad de generación de una base sólida, amplia y cualificada de voluntarios, lo que, como se planteó anteriormente, constituye uno de los retos fundamentales de la organización en la región. Por tanto, de la dirección que apunte este debate dependerá, en gran medida, la capacidad de Cruz Roja para movilizar, fijar y motivar a sus voluntarios.

Por otra parte, la dificultad para dotarse de personal profesional remunerado y asegurar su permanencia dentro de la institución también es un problema recurrente dentro de las Sociedades Nacionales de la zona. Algunas Sociedades Nacionales no cuentan con suficientes recursos para incorporar perfiles profesionales. De forma paralela, muchas Sociedades Nacionales hacen frente a una alta rotación de los profesionales que, una vez formados, cambian de organización, siendo incapaces éstas de generar mecanismos de retención. La Cruz Roja se convierte, en estos casos, en una institución de paso.

En el origen de estos dos problemas centrales en materia de recursos humanos también se encuentran las especiales debilidades que las Sociedades Nacionales siguen presentando en cuanto a las estructuras encargadas de la gestión de los mismos. Pocas son las Sociedades Nacionales que han elaborado un sistema de gestión para el desarrollo de los recursos humanos, tanto el voluntariado como el personal remunerado, y persisten serios déficit en la captación, gestión y formación de los mismos.

En cuanto al voluntariado, ésta es un área que singulariza a la Cruz Roja y así es reconocido en la visión, misión y auto-percepción de las diferentes Sociedades Nacionales. El voluntariado ha constituido y constituye un elemento central de las diferentes Sociedades Nacionales. En concreto, en la región, la Cruz Roja dispone de una amplia base de voluntariado, comprometida con los

valores humanitarios y con los principios del Movimiento y que cuenta con un gran conocimiento sobre su misión. Sin embargo, en la práctica, son muy pocas las Sociedades Nacionales que han puesto en marcha un sistema de gestión y desarrollo del voluntariado y las que lo han hecho no lo han extendido aún a todas sus filiales.

En esta misma dirección, aunque unas cuantas Sociedades Nacionales han asumido la política y guía de voluntariado de la Federación Internacional e incluso algunas han elaborado políticas nacionales de voluntariado, la aplicación de la política y guía de la Federación Internacional ha sido diferente en las distintas subregiones. Según datos de la autoevaluación de 2007, Centroamérica y México es la subregión que ha avanzado en mayor medida con un 70% de sus Sociedades Nacionales aplicando estas medidas. Le sigue a lo lejos Sudamérica con un 42% y el Caribe con un 33%.

La captación de voluntariado, por su parte, sigue apoyándose en prácticas tradicionales que, como ya se ha dicho, se han mostrado insuficientes para generar una base sólida, amplia y cualificada. Son pocas las Sociedades Nacionales que han establecido una estrategia específica para la captación y el mantenimiento del voluntariado y que cuenten con un sistema de incentivos adecuado. Además, aún no se ha aprovechado el potencial que ofrecen nuevas áreas de actuación para atraer voluntariado con otros perfiles como, por ejemplo las nuevas tecnologías y el impulso del “voluntariado informático”.

Vinculada a la gestión del voluntariado, la elaboración de estadísticas actualizadas que recojan la diversidad social del voluntariado es también una cuestión sobre la que seguir trabajando, en tanto que es una herramienta útil para los procesos de planificación y formación. Algunas Sociedades Nacionales han elaborado este tipo de estadísticas y otras están actualmente en proceso. Empero, esta práctica aún no se ha extendido a toda la región y existen importantes dificultades presupuestarias para mantener actualizada la información.

Por otra parte, los esfuerzos en materia de formación, capacitación y cualificación del voluntariado no han sido uniformes en todas las Sociedades Nacionales. Algunas, como la Cruz Roja de Jamaica, cuenta un Centro de Capacitación del Voluntariado; otras, como la Cruz Roja Ecuatoriana y la Costarricense, cuentan con curricula formativos muy desarrollados; y la Cruz

Roja Argentina ha comenzado a ofrecer formación vía Internet. Igualmente, la Federación Internacional ha llevado a cabo una importante labor en este aspecto. No obstante, muchas Sociedades Nacionales no cuentan con planes de capacitación, carecen de suficientes recursos para formación y poseen un voluntariado poco formado y escasamente motivado. Del mismo modo, tampoco se ha potenciado suficientemente un voluntariado más cercano a la comunidad y con un perfil formativo más amplio en materia de intervención social ni la formación específica de líderes.

Es importante incidir nuevamente en la idea de que los procesos de formación y capacitación, además generar un lógico incremento de la cualificación del voluntariado, constituyen una herramienta eficaz para aumentar su motivación y favorecer la vinculación a largo plazo, haciendo frente así a la excesiva rotación existente entre el voluntariado en numerosas ocasiones.

Además de estos aspectos sobre los que seguir avanzando, las Sociedades Nacionales de la región hacen frente a otros importantes retos: una mayor seguridad jurídica del voluntariado y una más constante promoción del mismo, aspectos cruciales para la mejora de la calidad del voluntariado en tanto que establece una mayor vinculación de éste con la institución. Algunas Sociedades Nacionales cuentan ya con pólizas de seguro para su voluntariado, pero esto no constituye la regla dentro de la región. Del mismo modo, no se han desarrollado de forma generalizada mecanismos de promoción del voluntariado que lo vinculen de forma más sistemática a la institución más allá de en determinados casos como son las situaciones de desastre.

2.4.3. Voluntariado y diversidad social

De forma paralela, las Sociedades Nacionales también presentan otros déficit importantes en materia de voluntariado que se asocian con su escasa diversidad de género, con una división del voluntariado por roles de género y con unas altas medias de edad.

En efecto, como se profundiza en el capítulo específico sobre igualdad de género, muchas de las Sociedades Nacionales de la región se caracterizan por una fuerte feminización de su voluntariado, aunque los puestos directivos del voluntariado siguen siendo ocupados mayoritariamente por hombres. Otras Sociedades Nacionales, aunque no es la tendencia general, se carac-

terizan por una masculinización del voluntariado. Esta mayor presencia de uno u otro sexo se explica por el tipo de actividades desarrolladas y su vinculación con las labores realizadas tradicionalmente bien por mujeres, bien por hombres. La infrarrepresentación del sexo femenino en los puestos de decisión, por su parte, se entiende en el esquema tradicional que asigna la toma de decisiones públicas o políticas a los hombres y la administración y gestión a las mujeres. En términos generales, son pocos los avances hechos en relación a una captación tanto de mujeres como de hombres en las filas del voluntariado y a una representación equitativa de ambos géneros en los puestos directivos.

De forma paralela, se sigue observando en algunas Sociedades Nacionales, aunque en menor medida que en la década pasada, una división del voluntariado en dos cuerpos de acuerdo con los roles tradicionales de género: el Cuerpo de Damas, centrado en actividades de acción social y salud, y el Cuerpo de Socorristas, vinculado a acciones de socorro. Sin embargo, ésta división está en proceso de desaparición, como se indicó en mayor grado en unas Sociedades Nacionales que en otras, con la implicación de voluntarios y voluntarias, sin consideración de su género, en diferentes servicios, programas y actividades de las Sociedades Nacionales. En concreto, el impulso de programas como “Juntos sí podemos”, de gran relevancia especialmente en las Sociedades Nacionales caribeñas, o de campañas como “La campaña de las caras” está favoreciendo una visión diferente del voluntariado donde no caben distinciones por género.

Por otro lado, es importante destacar la necesidad de lograr una mayor heterogeneidad desde una perspectiva socioeconómica dentro del voluntariado de las Sociedades Nacionales, ya que en la actualidad existe una participación casi exclusiva de las clases medias, con la pérdida de diversidad social, económica y cultural que ello supone.

Igualmente, en algunas Sociedades Nacionales, las elevadas medias de edad ponen de manifiesto unas instituciones que precisan la incorporación de una mayor proporción de voluntariado joven. Éste es, como se subraya en el punto siguiente, un aspecto central para el presente y para el futuro de la institución.

Por otra parte, la participación del voluntariado en programas y en los procesos de toma de decisiones

sigue siendo una cuestión pendiente. En este aspecto, el avance ha sido desigual en las Sociedades Nacionales de la región. Algunas Sociedades Nacionales, como la ecuatoriana, han progresado en la implicación del voluntariado en la planificación, ejecución y evaluación de sus actividades. Igualmente ha dado pasos relevantes Argentina. No obstante, aún hay un importante espacio para la mejora. Situación similar se observa en relación con la presencia de voluntarios en los procesos de toma de decisión. En muchos casos, no se valora lo suficiente el papel del voluntario y la relevancia de su implicación en los procesos decisivos.

2.4.4. La alta rotación del personal remunerado

Respecto al personal remunerado, las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe han avanzando en el desarrollo de sistemas de gestión del personal y muchas de ellas cuentan con un sistema de contratación acorde con la legislación nacional. Igualmente, las Sociedades Nacionales han llevado a cabo importantes esfuerzos en materia de formación, con un gran apoyo de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales Participantes, y de manera más acusada en América del Sur. Esto ha traído consigo un aumento del nivel formativo de los trabajadores de las Sociedades Nacionales. Sin embargo, todavía se precisan mayores esfuerzos para establecer sistemas de gestión y desarrollo del personal remunerado que hagan frente a los dos principales retos que enfrentan las Sociedades Nacionales en esta área: la incorporación de más profesionales y la retención de los mismos.

La incorporación de un mayor número de profesionales resulta una tarea complicada en algunas Sociedades Nacionales del Caribe de reducido tamaño. Para otras Sociedades Nacionales, dependientes de la cooperación externa para la financiación del personal contratado, también supone una actividad difícil. Empero, ello constituye, en la mayoría de los casos, un objetivo clave para su desarrollo institucional en tanto que una buena formación profesional contribuye a una mejora en el funcionamiento de la institución y en la calidad de sus acciones.

La retención de los profesionales requiere de una mejora de sus condiciones laborales en términos de una mayor estabilidad, así como del establecimiento de un sistema de incentivos que promueva su desarrollo profesional dentro de la institución.

3. La creciente importancia de la responsabilidad y la rendición de cuentas

3.1. La Cruz Roja y la rendición de cuentas

Dentro del Movimiento Internacional se ha registrado una evolución significativa tanto del concepto como de las prácticas de la rendición de cuentas y la responsabilidad. Las Sociedades Nacionales cada vez son más conscientes de la necesidad de contar con una gestión transparente y responsable. Una mirada retrospectiva muestra cómo las Sociedades Nacionales están avanzando en la toma de conciencia de la importancia de rendir cuentas a los colectivos con los que han contraído algún tipo de compromiso, fundamentalmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Prueba de ello es que el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, realizado a principios de la década de los noventa resaltaba como una de las principales debilidades de la gran mayoría de las Sociedades Nacionales la ausencia de sistemas administrativos eficaces y transparentes, que rindieran cuentas acerca de la utilización de los recursos.

Fiel reflejo de esta creciente importancia es la incorporación de la rendición de cuentas en los documentos estratégicos y de planificación de la Federación Internacional. Ésta encuentra su máximo desarrollo en *Nuestra Federación del Futuro*, donde se resalta la idea de la rendición de cuentas y la responsabilidad y se sitúa como uno de los objetivos de la Agenda Global a conseguir por la Federación al final del presente decenio: “Una Federación que funciona bien, firmemente comprometida con la calidad, la excelencia, la rendición de cuentas y la integridad”¹³. De hecho, el grado de atención a esta cuestión es tan elevado por parte de la Federación Internacional que encargó una encuesta sobre las actividades llevadas a cabo por el conjunto de las Sociedades Nacionales del Movimiento en relación con los objetivos de dicha Agenda Global¹⁴, en la que la preocupación por la rendición de cuentas y la responsabilidad por parte de las Sociedades Nacionales ocupó un lugar destacado.

La encuesta mostró que el 35,8% de las Sociedades Nacionales del conjunto del Movimiento Internacional ha puesto en marcha mecanismos adecuados de transparencia –medidas para atender inquietudes o quejas de los beneficiarios, medidas para informar periódicamente a los beneficiarios del uso dado a los recursos de los programas, mecanismos destinados a determinar de manera periódica el nivel de satisfacción de los beneficiarios– en la mayoría de sus programas.

La Federación Internacional pone el acento en la responsabilidad que las Sociedades Nacionales tienen, como organizaciones humanitarias y como miembros del Movimiento, de cumplir con los requisitos de la rendición de cuentas y la transparencia. En este sentido, ya en 1994 el documento *Características de una Sociedad Nacional que funciona bien* afirmaba la necesidad de “comprender y aceptar explícitamente las responsabilidades como miembro de la Federación Internacional y componente del Movimiento”¹⁵, idea en la que profundiza el documento *Nuestra Federación del Futuro* al afirmar que todos los componentes de la Federación son mutuamente responsables del éxito de la labor de la organización.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja es una organización compuesta por numerosos actores federados que se asemeja a un modelo de red. Las acciones de un actor ejercen algún tipo de influencia en todos los actores de la red, independientemente de la existencia de contacto directo. La interconexión de todos los actores del Movimiento hace más necesario, si cabe, el esfuerzo de todos los componentes en materia de rendición de cuentas, ya que de este esfuerzo depende, en gran medida, la legitimidad y la capacidad del Movimiento en su conjunto y de cada uno de los actores¹⁶.

El concepto de rendición de cuentas recogido en *Nuestra Federación del Futuro* refleja una clara evolución de la concepción de esta práctica dentro de la Federación Internacional, al contemplarse como un fenómeno que no se limita al ejercicio de auditorías con-

13 *Nuestra Federación del Futuro* p. 3.

14 El cuestionario y el informe final de la encuesta se encuentra disponible en FedNet.

15 Véase *Características de una Sociedad Nacional que funciona bien*.

16 Una profunda reflexión sobre la naturaleza del trabajo en red, sus implicaciones y consecuencias para los componentes de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja puede encontrarse en *One for All and All for One. Support and Assistance Models for an Effective IFRC*. Feinstein International Famine Center, Friedman School of Nutrition, Tufts University USA, August, 2004.

tables y fiscalización financiera. Se trata de una visión que pone el acento en procesos internos como la evaluación y el seguimiento, y su contribución al aprendizaje, el desarrollo organizativo y la planificación.

Nuestra Federación del Futuro, sin embargo, no desatiende el concepto de la rendición financiera de cuen-

tas y destaca la necesidad de mostrar a los donantes y a los socios –rendición de cuentas en dirección ascendente– que la utilización de los recursos se produce de manera transparente y eficiente, y en atención a las necesidades y prioridades de las personas vulnerables.

Rendición de cuentas: una aproximación a los conceptos

A pesar de que no existe una definición consensuada, se puede afirmar que la rendición de cuentas consiste en la forma en la que los diferentes actores responden a los compromisos adquiridos con los actores con los que interactúan y que de una u otra forma son partícipes, en este caso, de la Sociedad Nacional y su actuación. El concepto hace referencia, entonces, a la rendición múltiple de cuentas: en dirección ascendente (hacia las autoridades y donantes), en dirección descendente (hacia los beneficiarios de las acciones y la población en general) y en dirección horizontal (hacia la propia organización y hacia el resto del sector de las ONG y organizaciones humanitarias).

La publicación de informes económicos y técnicos y la realización de auditorías son requisitos básicos para rendir cuentas, fundamentalmente aunque no sólo, en dirección ascendente. Se trata de un elemento que posibilita el acceso a los financiadores y donantes, quienes cada vez sienten más presión para fiscalizar los recursos financieros destinados a las organizaciones humanitarias. Por ello, es previsible que el cumplimiento con la rendición de cuentas en dirección ascendente tendrá, cada vez en mayor medida, una repercusión directa en la capacidad de las Sociedades Nacionales para acceder a una base de financiadores sólida y diversa.

Junto al acceso a la financiación, la rendición de cuentas es un ejercicio que favorece la legitimidad de las Sociedades Nacionales. Esto no significa que sea la única, ni tan siquiera la principal, fuente de legitimidad, pero sí una fuente importante. En este sentido, es importante rendir cuentas en dirección descendente hacia aquellos colectivos con menor participación en los procesos de toma de decisiones: las personas en situación de vulnerabilidad. No hay que olvidar que el mandato humanitario de Cruz Roja es aliviar el sufrimiento humano y combatir las situaciones de vulnerabilidad y que, por tanto, el principal compromiso es el establecido con los beneficiarios.

Otro de los aspectos importantes de la práctica de la rendición de cuentas, entendida en un sentido amplio, es la oportunidad de generar conocimiento y aprendizaje para fortalecer la propia capacidad. Este hecho pone de manifiesto la necesidad de entender la rendición de cuentas como un proceso interno, consistente en la realización de ejercicios de seguimiento y evaluación, que redunden en el aprendizaje organizativo y alimenten la planificación y la capacidad técnica y operativa de las Sociedades Nacionales. En este caso, además de hacia el interior de las propias Sociedades Nacionales, el cumplimiento de estos ejercicios ofrece a las Sociedades Nacionales la posibilidad de rendir cuentas en dirección horizontal, hacia los distintos miembros del Movimiento Internacional, así como hacia las organizaciones de la sociedad civil y ONG de sus respectivos países. Esta cuestión es importante ya que el escrutinio público que significa la rendición de cuentas en dirección horizontal contribuye a generar una cultura de responsabilidad y transparencia, lo que favorece el aprendizaje y la calidad en el trabajo y, por ende, el fortalecimiento del tejido asociativo y del capital social tanto dentro como fuera del Movimiento Internacional.

3.2. Contribuciones de la aplicación del Plan de Acción de Santiago de Chile en el avance en materia de rendición de cuentas y responsabilidad

El *Plan de Acción de Santiago de Chile* ha supuesto un reto importante en materia de rendición de cuentas y responsabilidad para las Sociedades Nacionales de la región. El Plan recogía y operacionalizaba el concepto propuesto por la Federación, a través de diferentes objetivos e indicadores, relacionados con el ejercicio de auditorías contables, publicación de informes, realización de evaluaciones y auto-evaluaciones, incorporación de las lecciones aprendidas y difusión de la información.

La implementación del *Plan de Acción* ha significado un avance en la asunción de la rendición de cuentas, si bien éste no ha sido uniforme entre todas las Sociedades Nacionales y no ha supuesto la interiorización generalizada de todas las dimensiones a las que hace referencia la rendición de cuentas y la responsabilidad.

3.2.1. La rendición de cuentas y la transparencia

Una mirada general al trabajo de las Sociedades Nacionales de la región en los últimos años pone de manifiesto los avances realizados en materia de rendición financiera de cuentas y transparencia en la gestión, así como la necesidad de profundizar y seguir avanzando en el desarrollo de estas prácticas. Las auto-evaluaciones del *Plan de Acción* revelan que se ha extendido la práctica de publicar informes de gestión y resultados, y de someter a auditorías públicas la gestión económica y financiera de las Sociedades Nacionales. Según esas auto-evaluaciones, todas las Sociedades Nacionales de la subregión América Central y México, el 67% de las Sociedades del Caribe, y el 57% de las sudamericanas elabora dichos informes. En cuanto a las auditorías, se realizan en el 86% de las Sociedades de la subregión centroamericana y México, el 57% de las Sociedades Nacionales sudamericanas, y el 58% de la subregión caribeña. Las mayores carencias se observan en Sudamérica, donde el 28% de las Sociedades Nacionales no realiza auditorías, y en el Caribe, cuyo porcentaje es del 16%. Hay que señalar, no obstante, que los modelos de gestión vigentes en algunas Sociedades Nacionales siguen considerando que la opacidad facilita el control, y que a menudo estas prácticas responden más a las exigencias de los donantes externos, que a la adopción de modelos de gestión más abiertos y transparentes, y al convencimiento de que es precep-

tivo rendir cuentas ante los diferentes socios y partícipes del quehacer de Cruz Roja.

La ausencia de una asunción generalizada del ejercicio de rendición de cuentas por parte del conjunto de las Sociedades Nacionales, a pesar de los avances, se reproduce, en numerosas ocasiones, en el interior de las propias Sociedades Nacionales, en el ámbito local. Conviene, por tanto, retomar aquí la idea anteriormente expuesta de la repercusión de las acciones de un miembro de una red en el resto de miembros que la componen. La interconexión entre las filiales y el sistema de red que caracteriza a las Sociedades Nacionales, hace necesaria la asunción de la transparencia y la rendición de cuentas en todos los ámbitos territoriales de las Sociedades Nacionales –central, regional, local–. Son varias las Sociedades Nacionales cuyas sedes centrales y filiales más sólidas han empezado a interiorizar la rendición de cuentas y la transparencia como una práctica habitual, pero aún no han conseguido la asunción de esta práctica por parte de los órganos de gestión de todas las filiales. Es importante, por ello, realizar un esfuerzo en el fortalecimiento de capacidades de la red territorial de las Sociedades Nacionales en relación con la puesta en marcha de ejercicios de rendición de cuentas, responsabilidad y transparencia.

3.2.2. Más allá de la rendición de cuentas: la evaluación como instrumento de aprendizaje

La implementación del *Plan de Acción* ha contribuido a generar una práctica más sistemática de seguimiento y evaluación. Sin embargo, en el conjunto de la región, aún no puede hablarse de una “cultura de la evaluación”, y a menudo el seguimiento y las evaluaciones responden más a requerimientos externos que a la propia voluntad de las Sociedades Nacionales. Es frecuente, además, que se ponga más énfasis en los insumos y el proceso, que en los resultados, y a ello también parece haber contribuido la cooperación externa. En ese mismo sentido, las recomendaciones emanadas de las evaluaciones sólo han sido aplicadas por algunas Sociedades Nacionales.

Además de contribuir a la rendición de cuentas, la evaluación tiene como función promover el aprendizaje, la retroalimentación y la mejora en las organizaciones. Los ejercicios llevados a cabo en los últimos años suponen unos primeros avances en materia de evaluación. Sin embargo, éstos resultan aún insuficien-

tes. Como se ha subrayado, la mayor parte de las evaluaciones llevadas a cabo no responden a una necesidad sentida por la propia Sociedad Nacional sino a exigencias de los donantes externos. Además, la evaluación se identifica con un instrumento de control cuando constituye fundamentalmente una herramienta para la rendición de cuentas y el aprendizaje.

Es necesario invertir esta tendencia y vincular los ejercicios de rendición de cuentas y evaluación a los mecanismos de planificación, favoreciendo así el aprendizaje y superando la actual lógica fiscalizadora de la rendición de cuentas y la evaluación. Para ello es importante que las Sociedades Nacionales asuman la rendición de cuentas y la evaluación como un compromiso, además de con los financiadores, consigo mismas y con las personas con las que trabajan. Algunas Sociedades Nacionales se encuentran actualmente en este proceso y están consiguiendo resultados claramente positivos, sin embargo, como ya se ha afirmado, no es la tendencia general.

3.2.3. El seguimiento, clave en la consolidación de un sistema de gestión eficaz.

La Federación Internacional ha puesto un gran interés en el seguimiento del Plan de Acción de Santiago de Chile por parte de las Sociedades Nacionales. Sin embargo, los ejercicios de seguimiento llevados a cabo por éstas no han contribuido, todo lo que era deseable, a la creación de una “cultura de rendición de cuentas” ni a la consolidación de sistemas de seguimiento nacionales.

El seguimiento se ve como algo externo y las Sociedades Nacionales aún no se han apropiado de esta práctica. El establecimiento y fortalecimiento de sistemas de seguimiento nacional constituye un elemento crucial para la consolidación de un sistema de gestión eficaz puesto que, sin conocer cómo se va avanzando en la implementación de los planes y programas, es imposible reconducirlos o consolidarlos de cara a realizar intervenciones con un mayor grado de éxito.

3.2.4. La difusión de información, una cuestión pendiente

Reflejo de la falta de la citada “cultura de rendición de cuentas y evaluación” en el interior de las Sociedades Nacionales es la poca información publicada sobre sus actividades. Los diferentes ejercicios llevados a cabo en este sentido no han sido hechos públicos y resulta difícil en-

contrar información pública sobre cómo se invierten los recursos. Aunque muchas Sociedades Nacionales han desarrollado páginas Web, éstas no han sido concebidas como un espacio para desarrollar la rendición de cuentas y en muy pocas de ellas, tan sólo el 9% como se verá en el capítulo destinada las tecnologías de la información y la comunicación, se pueden encontrar información que clarifique a la opinión pública cómo son gestionados los recursos financieros de la institución.

Los ejercicios de difusión están orientados hacia la visibilidad y la proyección de la imagen. Esto es necesario, pero es recomendable vincular este ejercicio a la rendición de cuentas fundamentalmente hacia la opinión pública y, especialmente, hacia las personas vulnerables con las que Cruz Roja trabaja de manera preferente.

3.3. Nuevas tendencias en la rendición de cuentas

Existen razones para pensar que la calidad, la rendición de cuentas y la responsabilidad son cualidades y ejercicios que, tanto los donantes como el público en general, exigirán cada vez en mayor medida a las organizaciones humanitarias.

Un acontecimiento que puso de manifiesto esta tendencia fue el terremoto sufrido en agosto de 2007 en Pisco (Perú), que mostró cómo las nuevas tecnologías pueden alterar la lógica tradicional de la rendición de cuentas en el escenario humanitario. En aquella ocasión las víctimas del desastre, a través de teléfonos móviles e Internet, establecieron contacto directo y actuaron de informantes con los medios de comunicación y el público en general, poniendo de manifiesto deficiencias en la gestión de la ayuda. Ante este nuevo contexto, el ejercicio de una gestión transparente y la rendición de cuentas adquiere, si cabe, una mayor relevancia.

En este sentido, es importante, además de los citados ejercicios de rendición de cuentas, el conocimiento y el cumplimiento por parte de los actores del Movimiento Internacional en la región de los principales estándares internacionales y normas de calidad existentes para los actores humanitarios, en cuya gestación la propia Cruz Roja ha tenido un papel relevante. Entre ellos destacan el Proyecto Esfera, el *Humanitarian Accountability Partnership* (HAP) y el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre. Algunas de las normas y estándares internacionales más relevantes se recogen a continuación:

a. Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre

Una de las principales referencias de estándares internacionales la constituye el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre, adoptado en 1994 por la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y la Media Luna Roja, junto con el CICR y otras ocho importantes ONG humanitarias internacionales¹⁷. Este Có-

digo se aplica de forma voluntaria por las organizaciones que lo han suscrito, y en caso de conflicto, de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario.

Las Sociedades Nacionales, en tanto que integrantes del Movimiento Internacional de Cruz Roja, deben actuar conforme a los diez compromisos incluidos en este Código de Conducta.

Cuadro 1:

Compromisos del Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre

1. Lo primero es el deber humanitario. El derecho a brindar y recibir asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país. La ayuda humanitaria no debe responder a intereses partidistas ni políticos y no debe interpretarse en este sentido.
2. La ayuda brindada no debe estar condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios, ni por ninguna otra distinción discriminatoria. El orden de prioridad de la asistencia debe establecerse únicamente en función de las necesidades.
3. La ayuda no debe utilizarse para favorecer a una determinada opción política y religiosa.
4. Las organizaciones firmantes del Código de Conducta deben empeñarse en no actuar como instrumentos de la política exterior gubernamental.
5. Las organizaciones firmantes del Código de Conducta deben respetar la cultura y las costumbres locales.
6. Las organizaciones firmantes del Código de Conducta deben tratar de fomentar la capacidad para hacer frente a los desastres, fortaleciendo las aptitudes y los medios disponibles a nivel local.
7. Las organizaciones firmantes del Código de Conducta deben buscar la forma de hacer participar a los beneficiarios de los programas en la administración de la ayuda de socorro.
8. La ayuda de socorros debe satisfacer las necesidades básicas y tratar de reducir la vulnerabilidad ante desastres futuros.
9. Las organizaciones firmantes del Código de Conducta deben ser responsables ante aquellos a los que intentan asistir y ante las personas o las instituciones de las que aceptan recursos.
10. Las organizaciones firmantes del Código de Conducta, en sus actividades de información, publicidad y propaganda, deben reconocer a las víctimas como seres humanos dignos, y no como objetos desesperanzados que inspiran compasión.

Fuente: www.ifrc.org

b. Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en casos de desastre

El Proyecto Esfera es una iniciativa promovida por organizaciones no gubernamentales de diversos países,

organismos de las Naciones Unidas, representantes de gobiernos donantes y receptores de ayuda al desarrollo, y por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

¹⁷ Las ocho ONG son CARITAS Internacional, Catholic Relief Services (CRS), Alianza Internacional Save the Children, Federación Luterana mundial, OXFAM y el Consejo Mundial de Iglesias.

Este proyecto pretende ofrecer un manual consensuado entre la comunidad internacional de ayuda humanitaria, impulsar un amplio proceso de colaboración entre los distintos actores y promover un sólido compromiso con la calidad de las intervenciones y con la rendición de cuentas. El objetivo principal del Proyecto Esfera consiste, por tanto, en mejorar la eficacia del conjunto de las respuestas ante las emergencias a través del establecimiento consensuado de unos mínimos de calidad en las intervenciones.

Para ello, se apoya fundamentalmente en dos pilares: el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos y el Derecho de los refugiados, y en el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre. Así pues, el Proyecto se materializa en una Carta Humanitaria –que reconoce y reafirma el derecho a la asistencia humanitaria– y en unas normas mínimas –que establecen los niveles mínimos que las intervenciones deben garantizar en los principales ámbitos de actuación de la ayuda humanitaria¹⁸.

Es importante destacar que este compromiso con los estándares mínimos no afecta de manera exclusiva a las organizaciones humanitarias encargadas de llevar

a cabo las intervenciones. Por el contrario, el compromiso con las normas mínimas de respuesta humanitaria afecta a todos los actores que configuran la cadena de la ayuda. Un mayor compromiso por parte de los donantes que se traduzca en un incremento de la financiación constituye un requisito fundamental para que las organizaciones humanitarias puedan cumplir con los estándares de calidad exigibles.

c. *Humanitarian Accountability Partnership (HAP)*

El HAP es un sistema impulsado por un grupo de organizaciones humanitarias¹⁹ –entre las que no se encuentra Cruz Roja– que promueve la autorregulación voluntaria a través del desarrollo de técnicas de evaluación y auto-evaluación en el marco de un sistema de acreditación y de certificación del cumplimiento de los principios de responsabilidad y rendición de cuentas. Se trata de una herramienta para garantizar la calidad, la responsabilidad y la rendición de cuentas en el trabajo humanitario.

El HAP es una iniciativa para fomentar la responsabilidad y la rendición de cuentas de las organizaciones humanitarias a través de la aplicación de siete principios que se recogen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Principios de responsabilidad y rendición de cuentas de HAP

1. Compromiso con los estándares humanitarios y los derechos derivados del Derecho Internacional Humanitario.
 - Los miembros se comprometen a asumir y respetar los estándares internacionales y los derechos de los beneficiarios.
2. Establecimiento de estándares y construcción de capacidades.
 - Los miembros establecen un marco de responsabilidad y rendición de cuentas a sus partícipes*.
 - Los miembros establecen y revisan periódicamente sus estándares y sus indicadores de desempeño, y los modifican si es necesario.
 - Los miembros proporcionan formación adecuada sobre el uso e implementación de los estándares.
3. Comunicación.
 - Los miembros informan y consultan a sus partícipes, especialmente los beneficiarios de sus acciones y su personal, acerca de los estándares adoptados, los programas asumidos y los mecanismos disponibles para llevarlos a cabo.

18 Para más información sobre el Proyecto Esfera véase www.sphereproject.org

19 El listado completo de socios de HAP puede consultarse en www.hapinternational.org/members/our-members.aspx

4. Participación en programas.
 - Los miembros involucran a los beneficiarios en la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas y les informan del proceso en aquellos casos en los que sea necesario.
5. Seguimiento y elaboración de informes.
 - Los miembros involucra a los beneficiarios y a su personal cuando revisan y modifican los estándares.
 - Los miembros evalúan y realizan seguimiento de conformidad con sus estándares.
 - Los miembros informan al menos una vez al año a sus partícipes, incluyendo a los beneficiarios, el grado de cumplimiento de los estándares asumidos.
6. Atención de reclamaciones y observaciones.
 - Los miembros permiten que los beneficiarios y su personal realicen reclamaciones y observaciones en un entorno de confianza.
7. Implementación a través de socios
 - Los miembros se comprometen a velar por estos principios tanto a través de su propio trabajo, como a través del trabajo de sus contrapartes.

* El marco de responsabilidad y rendición de cuentas incluye estándares, estándares de calidad, principios, políticas, directrices, formación y otras acciones de fortalecimiento de capacidades. El marco, asimismo, debe incluir indicadores mensurables.

Fuente: www.hapinternational.org

La iniciativa más reciente del HAP es HAP 2007 *Standard in Humanitarian Accountability and Quality Management*, consiste en un sistema de gestión de calidad basado en cumplimiento de una serie de indicadores de desempeño basados en los citados principios.

En definitiva, es importante para las Sociedades Nacionales conocer y asumir las diferentes iniciativas puestas en marcha en el escenario humanitario

encaminadas a mejorar la respuesta humanitaria. Las diferentes dimensiones y repercusiones de la responsabilidad y la rendición de cuentas así lo indican. Además, la asunción de este tipo de iniciativas por las Sociedades Nacionales no sólo redunda en su propio beneficio, sino que además contribuye a impulsar la capacidad de respuesta del Movimiento Internacional, a consolidar su imagen y a reforzar su capital simbólico y social.

4. El reto de la autosuficiencia: la movilización y diversificación de los recursos financieros

4.1. La movilización de recursos financieros en el seno del Movimiento Internacional

Las Sociedades Nacionales de la región de América Latina y el Caribe se enfrentan a un contexto de crecientes dificultades para la obtención de recursos financieros. Es previsible, además, la reducción de una de las vías de financiación más relevantes para la Cruz Roja en la región como es la cooperación internacional. Ello se debe, como ya se ha apuntado en varias ocasiones, a los cambios producidos en la arquitectura de la ayuda, a la creciente atención de los donantes hacia otras áreas geográficas con peores indicadores de desarrollo, a prioridades en materia de seguridad.

No obstante, este contexto caracterizado por la escasez en el que actúan las Sociedades Nacionales no es nuevo. En las décadas de los ochenta y los noventa, tal y como se puso de manifiesto en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* las Sociedades Nacionales se enfrentaron a un contexto de recesión provocado por razones estructurales de más hondo calado, como las penurias en la región provocadas por la crisis de la deuda y las políticas de ajuste estructural. Actualmente, por el contrario, la tendencia macroeconómica regional muestra un crecimiento económico sostenido desde el año 2003. Dicho crecimiento no ha supuesto un avance en la misma medida en términos de equidad y cohesión social, y además actúa como un factor que ha inhibido la llegada de nuevos flujos de ayuda. Empero, el crecimiento económico ha generado otra serie de oportunidades de financiación para las Sociedades Nacionales, oportunidades que serán analizadas a lo largo del presente capítulo así como en el apartado dedicado al establecimiento de alianzas públicas y privadas.

En este contexto de escasez, las Sociedades Nacionales han desarrollado a lo largo de los últimos años diversas acciones y han emprendido diferentes caminos para encontrar fuentes de financiación que provean recursos. Estos ejercicios, sin embargo, se han caracterizado, en ocasiones, por su discontinuidad y por una ausencia de planificación estratégica, lo que ha limitado significativamente la capacidad de movilizar re-

ursos por parte de las Sociedades Nacionales de la región y por el Movimiento en su conjunto.

Esta cuestión fue puesta de relieve en el ejercicio analítico realizado para la elaboración de la *Estrategia 2010* (1999), en el que se concluía que la movilización de recursos había sido una de las oportunidades perdidas en la década de los noventa, razón por la cual era importante dar un gran impulso en esta materia. Por esta razón, las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional, conscientes de la importancia de contar con unos recursos financieros que favorezcan la sostenibilidad, han tratado de desarrollar instrumentos y estrategias para fortalecer su capacidad de movilización de recursos.

En el año 1997 la Federación Internacional elaboró la “Política de obtención de fondos”. Esta política está orientada hacia la necesidad de cumplir con los Principios del Movimiento en la actividad de recaudación de fondos, así como la observancia de la integridad y la rendición de cuentas, tanto hacia los donantes como hacia el público en general. Esta política, que también trata de velar por el adecuado uso de las imágenes de las personas vulnerables en las acciones de recaudación de fondos, sienta las bases para un adecuado ejercicio de movilización de recursos. Sin embargo, este documento no constituye un aporte significativo desde el punto de vista estratégico. Junto a la “Política de obtención de fondos” es importante mencionar la “Política para las asociaciones con empresas”, que pone de manifiesto la relevancia de las asociaciones con los actores privados, así como la necesidad de regular este tipo de asociaciones.

El documento *Sociedades Nacionales que Funcionan Bien* supone, por el contrario, un gran aporte en el ámbito estratégico y operativo al establecer una serie de pautas relevantes para un eficaz desarrollo en materia de movilización de recursos y diversificación de las fuentes de financiación. El documento persigue la reducción de la dependencia financiera de las Sociedades Nacionales a través de la realización de colectas locales sistemáticas basadas en el apoyo de la población y una gestión financiera saneada. El documento, además, pone el énfasis en la diversificación de las fuentes de financiación.

Para impulsar la capacidad de movilización de recursos de las Sociedades Nacionales, la *Estrategia 2010*,

que supone una profundización en este tema con respecto a anteriores iniciativas de la Federación Internacional, proponía la elaboración de planes de desarrollo de recursos, la mejora de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como el establecimiento de alianzas estratégicas, tanto con actores del sector público como del privado.

En el ámbito regional, el *Plan de Acción de Santiago de Chile* incidía en esta línea y otorgaba una especial importancia a la movilización de recursos. De hecho, uno de los 13 objetivos contemplados en dicho plan consistía en el desarrollo, por parte de las Sociedades Nacionales, de una base diversa de recursos financieros como requisito para avanzar hacia la sostenibilidad.

La inclusión de la generación de ingresos en un documento de planificación de la importancia y el alcance del *Plan de Acción Interamericano* ha tenido un impacto considerable en las finanzas de las Sociedades Nacionales, sin bien es cierto que, como se verá más adelante, el grado de cumplimiento de este objetivo ha sido desigual.

4.2. Principales condicionantes para la movilización de recursos

La escasez en materia de recursos financieros es, como ya se ha afirmado, un rasgo común que, aunque de manera desigual, afecta a todas las Sociedades Nacionales de la región. Junto a la escasez, los métodos de movilización de recursos que sostienen los presupuestos de las Sociedades Nacionales comparten, en mayor o menor medida, una serie de rasgos problemáticos:

4.2.1. Escasa diversificación y peso excesivo de una sola fuente de financiación

La ausencia de diversificación de fuentes de financiación era uno de los principales problemas que, según el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, limitaba la capacidad de generar recursos financieros por parte de las Sociedades Nacionales de la región en las décadas de los ochenta y principios de los noventa.

Actualmente, en un buen número de casos el presupuesto de la Sociedad Nacional se apoya de manera casi exclusiva o en una proporción muy elevada en una única fuente de financiación, normalmente un subsidio del propio Gobierno, los ingresos por prestación de servi-

cios de salud, transporte sanitario y/o prehospitalario (servicios de ambulancias) o suministro de productos de sangre, o la cooperación facilitada por una Sociedad Nacional Participante. Es en estos casos en los que la autonomía y la sostenibilidad de las Sociedades Nacionales es más difícil de alcanzar, ya que la ausencia de diversificación de fuentes de financiación hace más vulnerable a la organización ante la posibilidad de que ese donante externo cambie de prioridades o de política y ante el riesgo de retirada del mismo, limitando su sostenibilidad.

En este contexto, hay que añadir que América Latina y el Caribe, y en particular algunos países, atraviesan un periodo de intensos cambios sociopolíticos que a menudo afectan a las políticas de salud y de desarrollo social, lo que se ha traducido en situaciones difíciles para algunas Sociedades Nacionales, que, sin contar con el tiempo necesario para adaptarse a la nueva situación, se enfrentan a la retirada o la reducción de los subsidios gubernamentales, o a cambios en el marco regulador o contractual, o en las normas legales, que dificultan o impiden el cobro de los servicios prestados al público o a las instituciones públicas.

También es importante destacar cómo es previsible que el citado cambio de tendencia en la orientación geográfica de los flujos de ayuda dentro del sistema de cooperación internacional influya en la situación financiera de aquellas Sociedades Nacionales cuya principal vía de financiación la constituye la cooperación internacional.

4.2.2. Sistemas tradicionales, muy limitados y poco sostenibles

En términos generales, en los últimos años se observa un descenso de la utilización de métodos de recaudación tradicionales, como rifas, colectas, galas, mercadillos, por parte de las Sociedades Nacionales. Esta tendencia descendente ya se apuntó en el estudio realizado a principios de los años noventa. No obstante, dichos métodos, si bien han descendido, aún constituyen una fuente de financiación relevante en un número significativo de Sociedades Nacionales caribeñas y, en una medida considerablemente menor, de Sociedades Nacionales centroamericanas y sudamericanas.

Estos métodos de recaudación pueden ser un valioso complemento en la generación de ingresos y tienen importancia en términos de imagen pública. Empero, no

se trata de las prácticas más adecuadas sobre las que construir una estrategia de movilización de recursos por parte de las Sociedades Nacionales. Para poner en práctica una estrategia de movilización de recursos es necesaria la dedicación de recursos significativos de manera permanente, tanto desde el punto de vista financiero como el de los recursos humanos. Esta idea, no obstante, se desarrolla más adelante, cuando se aborda la problemática del “círculo vicioso de la escasez”.

Estos procedimientos tradicionales de recaudación, que no siempre logran generar recursos suficientes y estables para sostener la financiación de las Sociedades Nacionales, a menudo no tienen una buena relación coste-beneficio, por lo que la recaudación no corresponde a los recursos invertidos y supone un gran coste de oportunidad en términos de trabajo del voluntariado. El citado estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, publicado a principios de los noventa ya mostraba cómo la ecuación coste-beneficio no era especialmente rentable y, además, las colectas, ante los malos resultados, pueden ejercer un efecto desmotivador para el voluntariado.

Los sistemas tradicionales de movilización de recursos también pueden tener consecuencias negativas para la imagen de la Cruz Roja, al tratarse de métodos poco profesionales, que asocian el mandato humanitario de Cruz Roja con actividades propias de un modelo de beneficencia, antes que con el compromiso y la solidaridad. Además, se trata de fondos cuyas cantidades son difíciles de estimar a priori por lo que, pese a complementar el presupuesto, aportan poco a la sostenibilidad de la organización.

Este tipo de iniciativas, por otro lado, no suelen estar vinculadas con otro tipo de acciones como las campañas de imagen y difusión a través de los medios de comunicación, limitando así las posibles sinergias favorecedoras de la recaudación que pueden producirse entre ambas estrategias.

Por todo ello, parece necesaria una reflexión acerca de estos métodos de recaudación, con el objetivo de adaptarlos a prácticas más modernas de captación de fondos acordes al mandato y funciones de Cruz Roja, y a la imagen que las Sociedades Nacionales pretenden construir.

4.2.3. Calidad, transparencia y rendición de cuentas: claves para la obtención de recursos

La rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad se abordarán en todas sus dimensiones más adelante, en una sección específica. En este apartado, no obstante, se pretende resaltar el hecho de que la generación y diversificación de recursos financieros está condicionada en muchas Sociedades Nacionales por la falta de un modelo de actuación basado en la calidad —algo a lo que pueden contribuir los sistemas de certificación de calidad, por los que algunas Sociedades Nacionales ya han optado—, en una gestión moderna y eficaz, y en la transparencia y la rendición de cuentas.

Los Gobiernos, las empresas y otros actores activos en la acción social se enfrentan a una demanda creciente de la ciudadanía y de sus respectivos partícipes en relación a la eficacia, la eficiencia y el impacto de sus contribuciones. De igual forma, los destinatarios de las acciones de Cruz Roja formulan de forma creciente demandas similares.

Por esta razón, es importante que las Sociedades Nacionales asuman, y así lo están haciendo de manera progresiva, la necesidad de adoptar estándares más exigentes en cuanto a la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad de manera que sean incorporadas al funcionamiento organizativo. Esta cuestión tiene consecuencias relevantes ya que el cumplimiento de la rendición de cuentas supone, entre otros aportes, un impulso para la capacidad de movilización de recursos de una Sociedad Nacional, mientras que su incumplimiento actúa como un factor inhibitorio para la recaudación de recursos financieros.

4.2.4. Creciente competencia en los “mercados de la ayuda”

Las Sociedades Nacionales se sitúan en un entorno caracterizado por un número creciente de organizaciones que pugnan por acceder a fondos de las mismas fuentes de financiación. Algunos de estos recursos, como los provenientes a través de la cooperación internacional, están sufriendo un significativo retroceso que, según las previsiones, se acentuará en el mediano plazo.

Este entorno se percibe a menudo, tanto por las propias Sociedades Nacionales como por otros actores, en términos de competencia y de “mercado” en el que hay que pugnar por una cuota mayor de los fondos.

Sin embargo, no se ha explorado suficientemente la posibilidad de desarrollar alianzas con otras organizaciones de cara a la generación de recursos. En todo caso, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja se encontrarían en una situación privilegiada en este “mercado de la ayuda” merced a su pertenencia al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y al importante capital simbólico que supone la imagen del mismo. Esta doble condición global y local (“glocal”, como se ha denominado en algunos foros) constituye una ventaja comparativa con respecto a otras organizaciones de la sociedad civil, debido tanto al capital simbólico que supone, como a la perspectiva macro-micro que posibilita. Esta perspectiva es imprescindible para comprender la naturaleza global y local de los problemas humanitarios, la situación de los colectivos vulnerables y las causas de la vulnerabilidad, configurados tanto por los resultados de unas relaciones internacionales globalizadas, como por factores de la realidad de los países y las comunidades locales.

En este sentido, se observa en los denominados “mercados de la ayuda” una creciente tendencia hacia la concentración por parte de las ONG en torno a las grandes organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI), a la luz del aprovechamiento de las ventajas “glocales” y del capital simbólico de las ONGI.

4.3. El “círculo vicioso de la escasez” en las Sociedades Nacionales más débiles: causas y consecuencias

Aunque en diferente medida, la generación de recursos económicos sobre una base diversificada y estable de fuentes de financiación es un problema común a las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe. Esta es una cuestión de vital importancia, no sólo por la razón obvia de que la escasez de ingresos pone en peligro la sostenibilidad de las Sociedades Nacionales, sino también porque en algunas Sociedades Nacionales, especialmente las de menor tamaño, da lugar a un “círculo vicioso de la escasez” que impide dedicar recursos a las actuaciones que se han de desplegar, precisamente, para generar recursos.

En este “círculo vicioso”, en primer lugar, la escasez de fondos limita la capacidad de planificación a largo plazo y la capacidad de contar con una gestión moderna y eficaz, y métodos de rendición de cuentas adecuados,

y ello, a su vez, incide negativamente en la relación con aquellos donantes y socios externos –Gobiernos, empresas privadas, Sociedades Nacionales Participantes que actúan tanto con recursos propios como con fondos de sus propios Gobiernos– que, cada vez más, demandan una administración eficaz, mayor capacidad de seguimiento y evaluación, auditorías e informes detallados, y planes sólidos y a largo plazo plasmados en los correspondientes documentos de planificación.

Esta situación, sin ser la única causa, puede conducir a elevados niveles de dependencia que limitan la autonomía de las Sociedades Nacionales, y sitúa a éstas ante el riesgo de que las actividades no siempre responden a la planificación previamente establecida, cuando esta existe, sino que se ejecuta –a menudo sin planificación previa– en función de la disponibilidad de recursos. En consecuencia, son las oportunidades de financiación las que inducen a las intervenciones, que de esa forma pueden responder, más que a las necesidades de los colectivos vulnerables o a la planificación de cada Sociedad Nacional, a las lógicas, iniciativas y prioridades de los donantes, que pretendiendo apoyar a la Sociedad Nacional, pueden distorsionar su funcionamiento y orientación.

Por todo ello, es necesario romper el “círculo vicioso de los recursos” y tratar de invertir la actual tendencia de escasez y pérdida de autonomía. Es necesario que la movilización de recursos sea vista como una prioridad por parte de las Sociedades Nacionales y que empiecen a dirigir su mirada más allá de la cooperación internacional y de los métodos tradicionales de recaudación de fondos.

Para ello es importante que se produzca un cambio de mentalidad en el interior de las Sociedades Nacionales afectadas por esta lógica, que lleve a comprender la importancia de la generación de recursos. Es necesario recalcar que para generar recursos hay que invertir recursos económicos, dedicar recursos humanos capacitados y considerar la posibilidad de establecer, dentro de la organización, una estructura específica destinada a ese fin, acorde a las dimensiones y posibilidades de cada Sociedad Nacional, así como dotarse de una estrategia específica de generación de recursos.

En el caso de las Sociedades Nacionales del Caribe las limitaciones de acceso a recursos financieros son sig-

nificativas: la participación de las empresas privadas es limitada, fundamentalmente en las islas pequeñas, por lo que el principal financiador es el Estado. En este contexto, las estrategias de movilización de recursos pasan por la creatividad de inversión de estas Sociedades Nacionales, que dependerá notablemente de productos estrella que sean de absoluta relevancia y gocen de un alto reconocimiento por parte de la población general.

Esta reflexión, sin embargo, no es nueva. El estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, realizado a principios de los noventa puso de manifiesto que la mayor parte de las Sociedades Nacionales de la región carecían de departamentos u oficinas con personal permanente dedicado exclusiva o parcialmente a la recaudación de fondos, así como de planes o estrategias para la recaudación y que esta era una cuestión prioritaria para impulsar la capacidad de movilización de los recursos y, a su vez, para aprovechar el potencial de Cruz Roja en la región. Este hecho pone de manifiesto la dificultad que entraña la movilización de recursos y la búsqueda de soluciones, a pesar de que el problema ha sido claramente identificado desde hace tiempo.

Para avanzar en la solución de esta problemática y favorecer la capacidad de movilización de recursos de las Sociedades Nacionales, la Federación Internacional impulsó el Primer Foro Interamericano de Desarrollo de Recursos en agosto de 2006. En esta cita se pretendió analizar el estado de la cuestión entre las Sociedades Nacionales de la región y establecer propuestas de acción para mejorar su capacidad de movilización de recursos. El principal objetivo del Foro consistió en que cada Sociedad Nacional iniciara el diseño de su propio plan o estrategia de desarrollo de recursos.

4.4. Hacia el desarrollo de estrategias de movilización de recursos por parte de las Sociedades Nacionales

El ejercicio de Planificación llevado a cabo por las Sociedades Nacionales de la región y por el Secretariado de la Federación Internacional, materializado en el *Plan de Acción de Santiago de Chile*, trató de impulsar la capacidad de movilización de recursos a través del desarrollo de una base diversa de fuentes de financiación.

En el proceso de implementación de dicho Plan, sin embargo, no se han logrado alcanzar los objetivos referidos al desarrollo de una base de recursos más amplia y diversificada, y la mayor parte de las Sociedades Nacionales no cuentan con, ni están implementando, estrategias específicas de generación de ingresos. En la mayoría de los casos, como se indicó, el presupuesto de las Sociedades Nacionales se financia con un número reducido de fuentes de financiación.

Las Sociedades Nacionales de la región no están logrando transformar su capital social en recursos económicos. En Centroamérica y México, a la finalización del *Plan de Acción 2003-2007*, sólo el 14% de las Sociedades Nacionales ha desarrollado una estrategia específica de movilización de recursos, porcentaje que asciende al 28% en Sudamérica y al 33% en el caso del Caribe. Estos datos, además de reflejar la escasa institucionalización de la movilización de recursos en los procesos organizativos, muestra cómo, paradójicamente, el Caribe, que es la región en la que un mayor número de Sociedades Nacionales cuenta con una estrategia de financiación es también la región en la que las Sociedades Nacionales, en términos generales, desarrollan métodos de generación de recursos más tradicionales que en el resto de la región.

Asimismo, se pone de manifiesto que el desarrollo de una estrategia de generación de recursos no es, necesariamente, una garantía de éxito y mayores niveles de recaudación, sino que dicha estrategia, para que sea exitosa, debe estar orientada hacia la superación de los mencionados condicionantes para la movilización de recursos, así como estar apoyada en una base diversificada de fuentes de financiación²⁰.

Así pues, la generación y diversificación de los recursos financieros es uno de los principales retos para las Sociedades Nacionales de la región. En este marco, es prioritaria la elaboración de estrategias que conduzcan a la diversificación de las fuentes de financiación, y a la exploración de nuevas fuentes y métodos de movilización de recursos. Tales estrategias favorecerán el desarrollo de métodos de recaudación de fondos más modernos, diferenciados en función de destinatarios y potenciales socios, y que aseguren recursos de manera

20 Esta cuestión se explica también, en parte, por la citada "paradoja de la auto-satisfacción" en la realización de las auto-evaluaciones realizadas a la implementación del Plan de Acción de Santiago de Chile.

más estable. Esas estrategias podrían orientarse hacia los siguientes ámbitos:

- La empresa privada: el auge de la Responsabilidad Social de la Empresa (RSE) en la región de América Latina y el Caribe, constituye una oportunidad para las Sociedades Nacionales de la región, y no sólo en términos de financiación, sino también de promoción del voluntariado y de promoción del respeto a la diversidad y al a dignidad humana, y reducción de la intolerancia, la discriminación y la exclusión social. Es importante, por tanto, aprovechar las oportunidades abiertas a través de la RSE. En este ámbito, cabría promover tanto subvenciones puntuales, como colaboraciones a mediano y largo plazo basadas en los marcos de planificación de las Sociedades Nacionales, que suponen para las empresas mayor claridad respecto a la actuación a respaldar.

Las Sociedades Nacionales están dedicando una atención creciente a esta línea de alianzas, obteniendo, en algunos casos, resultados notablemente positivos. En esta dirección, cabe señalar el caso de la Cruz Roja Ecuatoriana que, si bien no es la única Sociedad Nacional que ha desarrollado este tipo de alianzas, es la que lo ha hecho con un mayor número de actores. En la actualidad la Cruz Roja Ecuatoriana ha establecido alianzas con cerca de 50 empresas, lo que ha fortalecido su capacidad en la prestación de servicios, ha favorecido la generación de impacto a través de su trabajo y ha consolidado su imagen.

El Movimiento Internacional en su conjunto ha comprendido la importancia de las alianzas con el sector privado, así como la necesidad de establecer unos criterios claros para el establecimiento de relaciones plasmados en la “Política para las asociaciones con empresas”.

El establecimiento de alianzas con el sector privado, no obstante, se analiza en mayor profundidad en la sección del presente capítulo dedicada específicamente a las alianzas públicas y privadas de las Sociedades Nacionales.

- Los gobiernos: las Sociedades Nacionales, en tanto que auxiliares de los poderes públicos tienen en el gobierno central y en los gobiernos locales a unos de sus principales aliados. Es importante que las Sociedades Nacionales aprovechen esta situación para obtener recursos del Estado, especialmente en aquellas labores en las que Cruz Roja trabaja de manera estrecha y articulada con éste, para evitar así, además, la externalización de los servicios bási-

cos y el abandono de las responsabilidades sociales por parte del Estado.

Las Sociedades Nacionales, por otro lado, se enfrentan al reto de la independencia y la autonomía en su relación con los gobiernos. Esta cuestión pone de relieve la importancia del a diversificación de las fuentes de financiación para evitar la dependencia de un único donante institucional.

En la región de América Latina y el Caribe varias Sociedades Nacionales han desarrollado una relación equilibrada con el gobierno, establecida sobre una alianza estratégica, en la que los ingresos provenientes de esta fuente son importantes pero no significan un porcentaje excesivamente alto. Empero, existen otros casos en los que las relaciones con el gobierno se caracterizan por un marcado desequilibrio desde un punto de vista financiero. Se trata de Sociedades Nacionales cuyos ingresos dependen en un porcentaje muy elevado del gobierno o, por el contrario, de Sociedades Nacionales que no han sido capaces de obtener un apoyo financiero gubernamental significativo.

Es importante que las Sociedades Nacionales establezcan relaciones equilibradas con los gobiernos. Actualmente, además, la relación con el gobierno adquiere una mayor relevancia debido al creciente y/o renovado actuación en el campo de la salud pública y el desarrollo social que numerosos gobiernos de la región están llevando a cabo. El impulso de las políticas sociales supone, tanto para Cruz Roja como para el resto de organizaciones de la sociedad civil, una oportunidad importante ya que amplía las posibilidades de establecer convenios específicos y colaboraciones concretas con los poderes públicos, en todos los niveles de la Administración: central, regional/estatal, y local, en los ámbitos de actuación prioritarios para las Sociedades Nacionales de la región. Sin embargo, este giro en algunos casos, e impulso en otros, constituye también un riesgo si se opta por un modelo de gestión directa para el que, a menudo, las administraciones públicas carecen de las capacidades adecuadas. Esta tendencia, además, puede limitar el espacio de acción de las organizaciones de la sociedad civil y, por tanto, de Cruz Roja.

- Los organismos internacionales y las numerosas iniciativas y fondos globales, especialmente en el ámbito de la salud, que también ofrecen oportunidades para las alianzas: la pérdida de influencia de

la región de los principales donantes bilaterales en el escenario de la cooperación internacional para el desarrollo hace más relevante, si cabe, la colaboración con los organismos internacionales, caracterizados por tener una presencia estable y una visión estratégica regional, lo que favorece una mayor sostenibilidad de las Sociedades Nacionales en caso de establecimiento de alianzas.

Un importante número de Sociedades Nacionales ha establecido algún tipo de alianzas con organismos internacionales. En este sentido destaca, entre otras, la labor de la Cruz Roja Haitiana con la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), el inicio de establecimiento de relaciones con el Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria, o la estrecha relación con UNICEF de varias Sociedades Nacionales.

- Prestación de servicios: los ingresos obtenidos como contraprestación por la prestación de servicios continúa siendo una fuente de ingresos habitual en las Sociedades Nacionales y muy relevante para algunas de ellas.

Esta vía de generación de recursos, como puso de relieve el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, realizado a principios de los noventa no está exenta de controversia. Una estrategia excesivamente basada en este tipo de contraprestaciones, en la medida que pueda incurrir en lógicas de mercado, puede llegar a estar enfrentada con el mandato humanitario de Cruz Roja, consistente en trabajar por la mejora de las condiciones de vida en situación de vulnerabilidad.

Esta vía de financiación puede conducir a un acceso segmentado, en función de la capacidad de pago, lo que excluiría a los más vulnerables. La excesiva orientación al mercado a la que puede conducir la financiación a través de la obtención de recursos a cambio de servicios, puede desenfocar en cierta medida el trabajo de las Sociedades Nacionales introduciendo la lógica del coste-beneficio, en detrimento de la lógica humanitaria, en los procesos de planificación.

Además, no todos los servicios tienen la capacidad de establecer un sistema generador de ingresos, razón por la cual existe el riesgo de que la Sociedad Nacional se oriente en exceso hacia aquellos servicios que sí tienen esa capacidad de generar recursos, dando lugar a un cierto desequilibrio pro-

gramático. Ocurre, además, que los servicios vinculados al ámbito comunitario y a la población más vulnerable son, por norma general, los que poseen una menor capacidad de generar un sistema de ingresos por lo que, junto al desequilibrio programático, existe el riesgo de que las estrategias de las Sociedades Nacionales se decanten a favor de los servicios más alejados de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios que caracterizan al Movimiento Internacional.

En cualquier caso, los ingresos obtenidos como contraprestación por los servicios continúan siendo una fuente de financiación importante que, además, favorece la autosostenibilidad de las Sociedades Nacionales, siempre que se contemplen los límites y los riesgos de esta práctica. Es importante tener en cuenta en este ámbito que el compromiso con la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas es, si cabe, más importante.

A pesar de las dificultades y riesgos que entraña la obtención de recursos como contraprestación por servicios, algunas Sociedades Nacionales los han desarrollado de manera exitosa en los últimos años, como un ámbito operativo relevante y como una vía de financiación importante. Es el caso de las Sociedades Nacionales que prestan servicios de ambulancias que son un referente en esta materia en sus respectivos países, el de las Sociedades Nacionales responsables de la gestión de los bancos o programas de sangre, o el de un número significativo de Sociedades Nacionales que realizan actividades de formación en primeros auxilios y en cuidados hospitalarios.

- Gestión activa del patrimonio: algunas Sociedades Nacionales cuentan con un patrimonio significativo, en particular edificios, locales y departamentos con un elevado valor inmobiliario. El uso que se le da a este patrimonio no siempre es el más eficiente, en términos de usos por parte de las Sociedades Nacionales propietarias, y en términos de usos alternativos generadores de ingresos (como arrendamientos de largo plazo o para actividades concretas). Algunas Sociedades Nacionales del Caribe anglófono han hecho del arrendamiento de sus sedes una de sus actividades generadoras de ingresos. En otras Sociedades Nacionales, esta es una vía poco desarrollada, que puede rendir importantes frutos si se realiza con un enfoque profesional que esté atento a las posibilidades del mercado inmobiliario.

- La generación de ingresos propios a través de la población y los particulares: en este capítulo, cabe señalar las cuotas de socios y las donaciones por campañas.

En términos generales, en el conjunto de la región las Sociedades Nacionales acusan una marcada escasez de socios colaboradores. Esto se explica tanto por razones internas, atribuibles a las propias Sociedades Nacionales, como por razones externas, fruto del contexto en el que trabaja la Cruz Roja en la región. La figura del “socio”, como ciudadano comprometido con la organización cuya colaboración consiste en la aportación de una cuota periódica a la institución, no está suficientemente explotada por la gran mayoría de Sociedades Nacionales de la región, que no dedican espacios a través de sus páginas Web para la captación de socios, ni impulsan campañas de motivación y captación de socios a través de los medios de comunicación en la medida que sería deseable.

En cuanto a los factores externos, las posibilidades de recaudación por esta vía han sido históricamente limitadas, dados los elevados niveles de pobreza de muchos países de la región. Estas posibilidades de recaudación, aunque continúan siendo limitadas, han aumentado debido a la actual fase de bonanza económica –fundamentalmente en Sudamérica– que está contribuyendo a la aparición de una clase media emergente, con poco o ningún tiempo para formar parte del voluntariado, pero con un creciente potencial de ofrecer apoyo económico.

La realización de campañas atractivas de información acerca de la labor de Cruz Roja en su trabajo por reducir la vulnerabilidad ligadas –pero nunca supeditadas– a la realización de campañas de captación de socios es una estrategia adecuada para favorecer sinergias y aumentar las posibilidades de recaudación a través de socios. En situaciones de desastre o crisis, o ante campañas específicas de recaudación, existe también la posibilidad de captar fondos extraordinarios por esta vía.

- Campañas a través de los medios de comunicación. La difusión de mensajes y las campañas de incidencia referidas a problemas humanitarios no han de estar subordinadas a la captación de fondos, pues son la expresión del mandato y los objetivos del Movimiento. Sin embargo, contribuyen a promover la imagen de Cruz Roja como organización comprometida con los problemas humanitarios de

su entorno, y por lo tanto, como organización útil y relevante. Ello genera sinergias positivas para otras actividades que sí se dirijan expresamente a la captación de recursos.

En la mayor parte de los casos, estas oportunidades han sido insuficientemente exploradas por parte de la mayoría de las Sociedades Nacionales, y en esta descripción de carácter general no se han contemplado todas las vías de generación de ingresos que puede contemplar una estrategia de movilización de recursos adaptada a las condiciones de cada país, por lo que cada Sociedad Nacional deberá definir qué prioridades corresponden a su contexto. Esta cuestión se aborda en concreto en el estudio que se hace de cada una de las Sociedades Nacionales.

En cualquier caso, el desarrollo y consolidación tanto de estructuras dotadas de recursos materiales y humanos, como de estrategias de movilización de recursos, es una de las necesidades prioritarias para el conjunto de las Sociedades Nacionales de la región. Este desarrollo supondrá mayores oportunidades, en unos casos, de abandonar el “círculo vicioso de la escasez de recursos” y, en otros, de ampliar la capacidad de movilización de recursos para avanzar hacia la sostenibilidad financiera de las Sociedades Nacionales.

5. El reto de la integración de la perspectiva de género

5.1. La promoción de la igualdad de género como parte del mandato humanitario

La igualdad de género ha sido reconocida en la agenda internacional como un prerrequisito para el desarrollo y constituye, en la actualidad, un compromiso asumido por un gran número de países en el seno de Naciones Unidas así como por los principales organismos internacionales. En esta dirección, la Federación Internacional ha incorporado, aunque no de modo sistemático, ciertas cuestiones de género en algunos de sus documentos estratégicos como son *Sociedades Nacionales que funcionan bien* y la *Estrategia 2010*, y ha elaborado una política específica sobre esta materia.

El documento *Sociedades Nacionales que funcionan bien*, elaborado en 1999, hace referencia a la importancia de promover una captación de personal y voluntariado que no discrimine por razón de sexo y a la

necesidad de que se favorezca el acceso especialmente de las mujeres a los empleos de cuadros. Por su parte, la *Estrategia 2010*, también publicada en este año, insiste igualmente en la necesidad de que los órganos de toma de decisiones y los cargos de responsabilidad reflejen una representación equitativa de hombres y de mujeres. Aparte, pone de manifiesto los diferentes roles y necesidades de hombres y de mujeres y la relevancia de elaborar programas sensibles que reconozcan la vulnerabilidad y capacidad específica de cada género en relación con otras variables como la etnia o la religión.

La Política de género de la Federación Internacional, adoptada en la duodécima sesión de la Asamblea General en octubre de 1999, establece que la promoción de la igualdad de género constituye un aspecto clave en el cumplimiento de su mandato humanitario consistente en mejorar la vida de los más vulnerables y prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación de ningún tipo. En esta dirección, dicha Política va más allá de los documentos anteriores y establece las bases para que la propia Federación y las Sociedades Nacionales tengan en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres en las áreas esenciales de trabajo como son el socorro en caso de desastres, la preparación para desastre, la salud y la promoción de los Valores Humanitarios. Su objetivo es garantizar

que, de acuerdo con las necesidades específicas de hombres y de mujeres, todos los programas beneficien por igual a ambos géneros y que hombres y mujeres participen igualmente en todos los niveles de la Federación y de las Sociedades Nacionales.

A diferencia de los enfoques centrados exclusivamente en las mujeres como grupo específico de intervención, esta Política opta por poner el foco de atención en las relaciones de género. Asume, por tanto, el concepto de “género” y el “enfoque de género en desarrollo” (enfoque GED) respaldado internacionalmente a partir de la Conferencia de Beijing (1995), la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Mujeres. Así, entiende que el término “género”, a diferencia del término “sexo” que se refiere a las diferencias biológicas, se vincula a los factores culturales y sociales que influyen en las desiguales condiciones de vida de hombres y mujeres. El género hace referencia, por consiguiente, a los roles, responsabilidades, necesidades, capacidades e intereses que son asignados socialmente a hombres y mujeres y que se encuentran matizados por otras variables como la clase, la etnia y la religión, entre otras. La lucha por la igualdad de género pasa, según la Federación Internacional, por acabar con la discriminación de género en la asignación de recursos o beneficios y en el acceso a recursos.

¿Qué significa integrar la perspectiva de género?

Son numerosas las Sociedades Nacionales que afirman integrar la perspectiva de género en el trabajo de su institución. Sin embargo, la evidencia ha puesto de manifiesto que si bien se asume el discurso de género, son pocos los esfuerzos dirigidos a ponerlo en práctica y, hasta el momento, se carece, en términos generales, de políticas, estrategias e instrumentos para promover en mayor medida la igualdad de género.

En este sentido, aparte de una limitada voluntad política, se observa que existe una confusión sobre lo que significa trabajar desde la perspectiva de género. Con frecuencia, se identifica el concepto de “género” con el de “mujeres” y la evaluación de la igualdad dentro de la institución pasa por valorar el número de mujeres en puestos directivos y técnicos y los proyectos específicos dirigidos a mujeres. No obstante, el concepto de “género” va más allá de las mujeres y hace referencia, como se indica en el texto, a los factores sociales y culturales que influyen en los diferentes roles, responsabilidades y necesidades de hombres y mujeres y en sus desiguales condiciones de vida. Integrar la perspectiva de género en el quehacer de la institución, por tanto, supone considerar de modo previo las diferencias y desigualdades existentes entre hombres y mujeres para impulsar acciones que promuevan de modo efectivo la igualdad. Para ello, es necesario trabajar, como se indica en el siguiente gráfico, en varios niveles: desde la definición de las diferentes políticas hasta la materialización de las mismas

en programas y servicios pasando por la participación equitativa de hombres y mujeres y la sensibilización del personal remunerado y voluntario de la institución, entre otros aspectos.

Cuadro 3: Pasos para la integración de la perspectiva de género



Fuente: *Elaboración propia*

Por un lado, la integración de la perspectiva de género implica elaborar una clara política y estrategia de género que defina cómo se ha de actuar en la institución para promover la igualdad entre hombres y mujeres. Esta política y estrategia de género, por su parte, ha de abrir paso a la consideración de las diferencias y desigualdades de género en la elaboración de las diferentes políticas y estrategias de actuación de cara a promover la igualdad a través de todas las intervenciones de la institución.

Paralelamente, también ha de promover una participación equitativa de ambos géneros en todos los niveles de la institución e impulsar una mayor sensibilización y formación concreta sobre cuestiones de género, a través de recursos específicos para ello, entre el personal de la institución.

En cuanto a la materialización de la política y estrategia de género en los diferentes programas y servicios, se necesita además dotar de herramientas adecuadas al personal técnico. En concreto, se ha de incluir el "análisis de género" como instrumento clave para incorporar la

perspectiva de género en los procesos de planificación, gestión y evaluación. Esto significa identificar cuáles son las estructuras y los procesos sociales que contribuyen a la desigualdad de género realizando: un perfil de actividades de hombres y mujeres, donde se valoren los distintos roles y la diferente distribución del uso del tiempo; un análisis del desigual acceso y control de los recursos y beneficios, estudiando los espacios del hogar, la comunidad, el mercado y el Estado; y una identificación de las diferentes necesidades e intereses de hombres y mujeres.

Sólo mediante un trabajo integral en materia de género es posible contribuir a una reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres, tanto en el interior de la institución como en las comunidades.

En su trabajo por una mayor igualdad de género, la Federación Internacional considera fundamental la promoción de la igualdad en todas sus acciones, tanto en su quehacer interno como en el externo. Desde dentro de la institución, la Federación sostiene que se ha de impulsar el equilibrio de género en todos los niveles de la institución y la igualdad de oportunidades para personal remunerado y voluntariado en materia laboral así como una mayor sensibilización sobre las desigualdades de género. Interna y externamente, ha de impulsarse una participación igualitaria de ambos sexos pues no sólo promueve la igualdad sino que también incrementa la eficacia de la institución. En sus programas y servicios, por último, se ha de asumir que los desastres naturales, los conflictos y la inestabilidad social y política pueden afectar de modo diferente a hombres y mujeres de distintas culturas y, por tanto, que la intervención humanitaria puede tener efectos distintos en ambos géneros.

Para todo esto propone que se incorporen procedimientos institucionales y medidas específicas que garanticen la aplicación del análisis de género desde la concepción a la evaluación de las acciones. De igual manera, el desarrollo de estrategias y herramientas específicas de promoción de la igualdad y la formación del personal técnico también constituyen aspectos cruciales en este aspecto.

5.2. La evaporación de las cuestiones de género en el *Plan de Acción de Santiago de Chile (2003-2007)* y en el quehacer de las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe

Ahora bien, ¿cómo se ha traducido esta Política de la Federación Internacional en el *Plan de Acción de San-*

tiago de Chile y en el accionar de las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe? Si bien la Política de género identifica algunos aspectos sobre los que avanzar en materia de promoción de la igualdad, el *Plan de Acción de Santiago de Chile* no los desarrolla. La igualdad de género no se recoge como un objetivo específico a promover ni se integra de forma transversal la perspectiva de género en el conjunto del Plan. Solamente se presta alguna atención a las cuestiones de género en el resultado 4.2 “Las Sociedades Nacionales han tomado nuevas iniciativas para promover la tolerancia, la no-violencia y la no-discriminación” donde se hace referencia a la lucha contra la violencia de género; en el primer indicador del resultado 6.4 “Equipos de gobierno y de gestión que funcionan bien” donde se hace hincapié en que los órganos de gobierno representen la diversidad de la población, incluyendo el género; y en el primer indicador del resultado 7.1 “Las Sociedades Nacionales han puesto en marcha un sistema de gestión del voluntariado, como parte del sistema de desarrollo de los recursos humanos” que se refiere a la aplicación de la guía de género.

En cuanto a la situación específica en materia de género, tomando en consideración los puntos de acción marcados por la Política de género, se puede afirmar que los cambios han sido escasos aunque alguno de ellos significativo. En términos generales, se ha asumido el discurso de género en gran medida por la influencia de las Sociedades Nacionales Participantes y de las agencias financiadoras. Sin embargo, han sido pocos los esfuerzos por impulsar un equilibrio de género en todos los niveles de la institución, por fomentar una participación igualitaria y por integrar la perspectiva de género en todos los servicios y programas.

Dentro de la institución se mantienen “techos de cristal” que impiden, a través de prácticas no del todo conscientes ni visibles que reproducen los roles tradicionales de género, un igual acceso de las mujeres a puestos de tomas de decisión. Así, las mujeres siguen conformando la mayor parte del voluntariado y, aunque están presentes en los órganos de gestión, su presencia es mucho menor, exceptuando las Sociedades Nacionales del Caribe, en los puestos de responsabilidad.

Por otra parte, en algunas Sociedades Nacionales se sigue separando a mujeres y hombres en cuerpos diferenciados, con roles y actividades distintos en función de una concepción tradicional de la división de tareas por género, aunque es cierto que en muchas Sociedades Nacionales esta distinción ha desaparecido. En este aspecto, es relevante el avance experimentado con el desarrollo de programas específicos como el programa “Juntos sí podemos” y la “Campaña de las caras” que ha propiciado un trabajo conjunto de ambos sexos y una comprensión más amplia sobre el papel del voluntariado. Igualmente, cabe resaltar el hecho de que la mayor parte del voluntariado entrante se incorpora en programas no adscritos a ninguno de los dos Cuerpos.

En el área del Caribe, como se ha indicado, la situación es distinta pero la mayor membresía y peso de las mujeres entre los dirigentes de algunas Sociedades Nacionales es reflejo de la percepción social de que la Cruz Roja, como organización que se ocupa de ofrecer cuidado y protección, es propia de los roles y funciones socialmente asignados a la mujer. Por otra parte, el desequilibrio inverso, con una mayor proporción de mujeres en los órganos de decisión, tampoco asegura que haya una apuesta efectiva por la igualdad de género como se ha puesto de manifiesto en el presente estudio.

La conciliación de la vida laboral y personal continúa siendo, por otra parte, una cuestión pendiente que limita la igualdad de oportunidades del personal en el ámbito laboral.

Persiste también una falta de sensibilización interna sobre las cuestiones de género que queda manifiesta en ciertas resistencias por parte del personal en trabajar estas cuestiones, en un cierto desinterés político por tratar de modo sistemático esta materia y en el uso de un lenguaje sexista. En concreto, gran parte del perso-

nal remunerado y del voluntariado carece de sensibilidad hacia las cuestiones de género así como de formación específica. Además, son pocos los cargos directivos que están sensibilizados sobre la importancia de integrar la perspectiva de género en las acciones de sus respectivas Sociedades Nacionales y, si bien se ha extendido en muchas el discurso de la igualdad de género, éste se evapora en la práctica.

La falta de voluntad política se refleja en la inexistencia de políticas de género nacionales así como de presupuestos concretos destinados a promover la igualdad que provoca que el trabajo en materia de género dependa del personal técnico con especial interés en la materia.

Respecto a la incorporación de la perspectiva de género en los servicios y programas de las diferentes Sociedades Nacionales, la falta de una política específica al respecto ha venido acompañada de la inexistencia de procedimientos institucionales y estrategias que aseguren la aplicación del análisis de género en todas las intervenciones así como de una mayor formación sobre género del personal técnico.

En materia de planificación y gestión de programas, en la mayor parte de las ocasiones no se utiliza el análisis de género en ninguna de las fases del ciclo existiendo una visión muy superficial sobre las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. En muchas ocasiones, trabajar desde la perspectiva de género se iguala a incrementar el número de mujeres beneficiarias de los programas. Además, no se realizan identificaciones de las necesidades de género; existen resistencias a desagregar datos por sexo por ser considerado un trabajo extra; y no se cuenta con indicadores específicos de género. Grosso modo, las Sociedades Nacionales presentan un gran desconocimiento sobre qué supone integrar la perspectiva de género y cuáles son las herramientas para ello.

Destaca en este aspecto el trabajo desarrollado por la Delegación Subregional para Sudamérica de la Federación Internacional que publicó en 2001 una guía sobre género. Dicha guía, *Género: Manual de capacitación*, recoge los aspectos fundamentales relativos al análisis de género así como referencias específicas a las áreas de desastres, desarrollo institucional y comunicación con la finalidad de proporcionar metodologías de

análisis y herramientas para incorporar la perspectiva de género en el trabajo de las Sociedades Nacionales.

También son reseñables los primeros pasos llevados a cabo por determinadas Sociedades Nacionales de la región. La Cruz Roja Ecuatoriana está poniendo un especial énfasis en la promoción de la igualdad dentro de su institución. La Cruz Roja Argentina ha desarrollado una guía de género y ha desarrollado un proyecto de violencia contra las mujeres en Rosario de la Frontera. La Cruz Roja Peruana, de forma conjunta con la Cruz Roja Española, ha llevado a cabo el proyecto “Fortalecimiento de capacidades de mujeres afectadas por la violencia en Ayacucho” que está teniendo efectos muy positivos en el empoderamiento de las mujeres. Por último, la Cruz Roja Guatemalteca está emprendiendo actividades vinculadas a la lucha contra la violencia de género.

5.3. Hacia la consolidación de la promoción de la igualdad de género

La política de género de la Federación Internacional supuso un primer paso significativo en materia de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, pocos han sido los avances que la Federación Internacional ha realizado en esta dirección en los últimos años y, a día de hoy, ésta continúa sin ser conocida por la mayor parte de las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe. Dicha política, además, sigue siendo insuficiente para responder a las necesidades específicas de los diferentes contextos sociales y culturas de los países donde trabajan las distintas Sociedades Nacionales.

No obstante, la Federación y las Sociedades Nacionales han asimilado, en muchas ocasiones por influencia externa y en otras por movimientos internos, el discurso de género y se encuentran en un buen momento para emprender nuevas medidas en esta dirección. Un nuevo pronunciamiento institucional contra la desigualdad de género a través de una nueva política o de un documento de obligado cumplimiento puede ser un factor clave para que la igualdad sea efectiva. Igualmente, puede contribuir a ello la creación de una “unidad o grupo de género” que se encargue de la formación, el asesoramiento y el seguimiento dentro de la Federación y que, dotada de suficiente presupuesto, pueda constituirse como un mecanismo de apoyo para las Sociedades Nacionales.

Son necesarios, en efecto, nuevos esfuerzos para que las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe integren la perspectiva de género y promuevan la igualdad. Mientras que hace una década la falta de políticas claras sobre igualdad de género constituía una realidad evidente, la adquisición del discurso de género en algunas de estas Sociedades Nacionales puede poner en duda que el trabajo sistemático en la lucha contra la desigualdad es aún un tema pendiente. Como se indicó anteriormente, si bien se ha adquirido un discurso de género, éste no ha sido apropiado. No existe una voluntad política clara en materia de igualdad; no se cuenta con personal especializado ni con herramientas concretas; y tampoco se ha promovido la sensibilización y formación del personal sobre género.

Por otra parte, la preocupación por una participación paritaria de hombres y mujeres, recogida especialmente en *Sociedades Nacionales que funcionan bien* y en la *Estrategia 2010*, no puede quitar importancia a la necesidad de incorporar la perspectiva de género en los diferentes servicios y programas. Aunque la participación de las mujeres es fundamental en el avance hacia la igualdad, el hecho de ser mujer no implica una sensibilidad específica hacia los temas de género.

Ahora bien, muchas Sociedades Nacionales identifican, en gran medida por influencia externa, la necesidad de impulsar la igualdad de género y se encuentran abiertas a emprender primeras iniciativas o a seguir consolidando y mejorando las que ya han sido puestas en práctica. Sin duda, es un momento muy pertinente para promover una mayor formación así como un mayor acompañamiento técnico que contribuya a hacer de la promoción de la igualdad un tema propio y presente en todos sus ejercicios de planificación, gestión y evaluación. Integrar la perspectiva de género es un proceso lento pero un aspecto fundamental para avanzar en el cumplimiento del mandato humanitario.

6. La importancia de Cruz Roja Juventud

6.1. La Cruz Roja Juventud en proceso de desarrollo

A comienzos de los noventa, como se recogía en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, las Sociedades Nacionales de la región se enfrentaban al desafío de

aumentar la participación de la población joven dentro la institución y, especialmente, dentro de los órganos de toma de decisiones. La Federación Internacional, consciente de la importancia de la juventud en el presente y futuro de la Cruz Roja, aprobó en 1991 y confirmó en 1999 la “Política y estrategia de juventud” que reconoce la importancia de la Cruz Roja y Media Luna Roja de la Juventud como grupo clave en el Movimiento y subraya la relevancia de la implicación de los jóvenes como asociados, colaboradores y beneficiarios de los servicios del Movimiento. En este sentido, la juventud se reconoce tanto como un actor esencial de la Cruz Roja como un grupo objetivo. Igualmente, este documento insiste en la necesidad de la formación de líderes de juventud como agentes fundamentales en el desarrollo de la Cruz Roja Juventud.

En la misma línea, el documento *Sociedades Nacionales que funcionan bien* (1994) reconoce la importancia de atraer y movilizar a los jóvenes del país y de integrar a los jóvenes en los empleos de cuadros como elementos fundamentales para el buen funcionamiento de una Sociedad Nacional. La *Estrategia 2010* (1999), por su parte, insiste también en la necesidad de incorporar a los jóvenes en los órganos de toma de decisión. El *Plan de Acción de Santiago de Chile* (2003-2007) ponía el énfasis en esta cuestión pero también iba más allá y establecía un décimo objetivo centrado en la implementación de estrategias y programas que se llevaran a cabo principalmente desde la Cruz Roja Juventud e hicieran frente a la especial vulnerabilidad de los jóvenes. Para ello, considera necesario que haya un compromiso con las necesidades específicas de la población joven en situación de vulnerabilidad y que se incorpore a la Cruz Roja Juventud en los procesos de planificación y desarrollo de programas así como en los órganos de gobierno.

En la actualidad, la Cruz Roja Juventud se encuentra en un proceso de desarrollo en la región. Sin embargo, son aún numerosos los desafíos a los que hace frente. A grandes líneas, puede hablarse de dos retos fundamentales asociados al planteamiento estratégico de la Federación Internacional: la integración de la problemática específica de los jóvenes en los programas y servicios y el aumento de la participación población joven en todos los niveles de la institución.

A escala regional, se observan progresos en la inclusión de los problemas concretos de la juventud en

el quehacer de la Cruz Roja. Estos se plasman en la elaboración de planes de juventud por un número considerable de Sociedades Nacionales entre las que se pueden mencionar a Honduras, Panamá, Argentina, Jamaica y Belice, entre otras. Sin embargo, si se pone la atención en los procesos generales de planificación de las Sociedades Nacionales, se observa que el ritmo de incorporación de la problemática juvenil sigue siendo lento y son necesarios mayores progresos.

El trabajo a través de brigadas escolares, por otra parte, no es una constante en la región, aunque sí lo fue hasta mediados de los años ochenta. No todas las Sociedades Nacionales cuentan con brigadas escolares activas, encontrándose el dato menos positivo en América del Sur donde sólo el 14,3% de las Sociedades Nacionales, según datos de la autoevaluación de 2007, disponen de estas brigadas.

En cuanto a la participación de jóvenes dentro de la institución, se pueden analizar dos componentes diferenciados: la fortaleza y el papel de la Cruz Roja Juventud en las Sociedades Nacionales y la presencia activa de población joven en los diferentes programas, servicios y niveles de las mismas.

La Cruz Roja Juventud tiene una presencia irregular en las diferentes Sociedades Nacionales, destacando su solidez, entre otras, en la Cruz Roja Mexicana, la Costarricense, la Colombiana y la de Granada. Por otra parte, en ocasiones se enfrenta a dificultades para insertarse dentro de la estructura general de la Sociedad Nacional considerándose como un “compartimiento estanco”.

No obstante, la consolidación de las redes regionales de juventud de Centroamérica y México y de América del Sur muestra un fortalecimiento de la Cruz Roja Juventud y una clara apuesta por el intercambio de experiencias y la homogeneización de metodologías y programas que puede tener efectos positivos en el desarrollo de la misma. No obstante, aún es necesario seguir avanzando en el refuerzo de la Cruz Roja Juventud en diversas Sociedades Nacionales y en el establecimiento de una red regional de juventud en el Caribe.

Respecto a la presencia activa de los jóvenes en la institución, la Cruz Roja hace frente a diferentes tipos de retos entre los que destacan la disminución de la

población joven entre sus filas y su ubicación en las áreas más operativas lejos de los puestos de toma de decisiones.

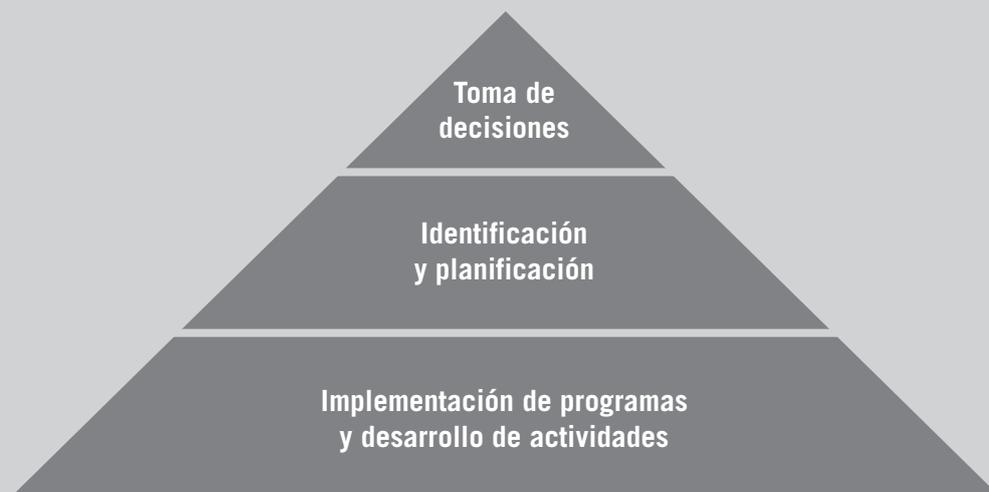
La Cruz Roja se enfrenta a un descenso en el número de voluntariado joven en toda la región excepto en Centroamérica y México donde, a pesar del descenso generalizado del voluntariado, se ha observado en los últimos años un aumento de la población joven que ha contribuido a mejorar su imagen pública. El descenso en el voluntariado joven se explica por un creciente desinterés por parte de la población joven a involucrarse en organizaciones sociales, especialmente en la subregión caribeña, así como por la falta de incentivos y programas que atraigan a este sector de la población.

La presencia de jóvenes dentro de la institución, por otra parte, no es homogénea en todos los niveles sino que presenta una distribución piramidal. El voluntariado joven se encuentra principalmente implicado en tareas de implementación y desarrollo de actividades destacando la labor realizada en América Latina y el Caribe en el área de VIH y sida. En menor medida, tienen voz en la identificación y planificación.

El desafío fundamental, sin embargo, sigue siendo, como a comienzos de los noventa, la presencia de la población joven en los puestos de toma de decisiones. Aunque se cuentan con cuadros de juventud en la mayor parte de las Sociedades Nacionales, no se les involucra de modo generalizado en los órganos de gobierno.

Persisten, en este sentido, ciertas resistencias en diversas Sociedades Nacionales a involucrar a los jóvenes en la toma de decisiones. La Cruz Roja Juventud se ve, en ocasiones, como un “club de recreación para jóvenes” y no se valora suficientemente la importancia de la población joven en el presente y futuro de la institución. Una mayor implicación de los jóvenes en los órganos de gobierno es fundamental para mejorar la capacidad de adaptación al cambio así como para asegurar el relevo generacional. La formación y capacitación de líderes jóvenes, por tanto, constituye un ejercicio fundamental sobre el que invertir mayores esfuerzos de cara también a aumentar el número de voluntariado joven, identificar las necesidades de la población joven en situaciones de vulnerabilidad y vincular en mayor medida a los jóvenes con la Cruz Roja.

Figura 1:
Esquema de la participación de la juventud en las Sociedades Nacionales



7. Comunicación, formación, gestión, transparencia: el potencial de las nuevas tecnologías

7.1. Comunicación

7.1.1. La relevancia de unos adecuados mecanismos de comunicación e información

La comunicación constituye un elemento esencial para el desarrollo de la institución y la profundización en su carácter participativo así como para la mejora de sus acciones y su imagen. En concreto, el impulso de mecanismos de comunicación bidireccionales, tanto en el ámbito interno como en el externo, trae consigo un mejor funcionamiento interno y una mayor calidad e impacto de sus actividades. A nivel interno, la existencia de canales de comunicación desde los puestos directivos hacia el personal técnico, el voluntariado y la población beneficiaria y desde éstos a los puestos directivos provoca una mejora en el gobierno, la gestión y la planificación así como en el impacto de las acciones. En materia de comunicación externa, la comunicación desde la institución a la población en general y desde la población a la institución abre la puerta a una mayor adecuación y eficacia de sus actividades así como a una mejor imagen de la institución.

A comienzos de los años noventa, como expuso el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, las Sociedades Nacionales de la región presentaban importantes carencias en materia de comunicación e información. En relación con la necesidad de avanzar en esta área, la Federación Internacional ha subrayado la relevancia de impulsar mecanismos de comunicación e información para llegar tanto a los miembros de Cruz Roja como al público en general y potenciar una buena imagen de las Sociedades Nacionales.

Tal y como se recoge en el documento *Sociedades Nacionales que funcionan bien* (1994), proporcionar una adecuada información a la Federación, a los miembros de las Sociedades Nacionales, a sus donantes, a la prensa y al público en general y difundir una imagen positiva constituyen elementos esenciales para el desarrollo institucional.

En esta dirección, la Estrategia 2010 (1999) insiste en la necesidad de desarrollar estrategias de comunicación coherentes y a largo plazo que adopten un en-

foque integrado para promover las acciones y valores de la Cruz Roja y Media Luna Roja y que reconozcan que la comunicación es un elemento crucial en el fortalecimiento de las capacidades. Así mismo, subraya la relevancia del intercambio de información, mucho más rápido y ágil, gracias a la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, para un mejor funcionamiento interno, una más adecuada cooperación y una ejecución de actividades más eficaz.

Nuestra Federación del Futuro (2006), por su parte, hace hincapié en la urgencia de ampliar los programas nacionales de comunicación y sensibilización a fin de abordar importantes problemas humanitarios; influir en los principales encargados de tomar decisiones y en los miembros de la comunidad; movilizar el apoyo y la comprensión de las prioridades de la Federación y el Movimiento; y contribuir al reforzamiento de la imagen positiva de la Federación y de las Sociedades Nacionales.

En el ámbito latinoamericano y caribeño, el *Plan de Acción de Santiago de Chile* (2003-2007) pone el énfasis en el aumento de la capacidad de los departamentos de comunicación y en la implementación de una estrategia de comunicación, así como en la relevancia tanto de la comunicación interna como de la comunicación externa. Internamente, el *Plan Interamericano* apuesta por el uso de las telecomunicaciones y los sistemas basados en Internet, especialmente en materia de gestión de desastres, para la comunicación y el intercambio de información dentro de las Sociedades Nacionales y dentro del Movimiento. Externamente, hace referencia a la mejora de la comunicación con la opinión pública para transmitir mensajes humanitarios comunes al Movimiento y realzar su imagen.

7.1.2. Persistencia de métodos tradicionales en la práctica comunicativa

Los documentos estratégicos de la Federación Internacional subrayan claramente la importancia de la comunicación para el desarrollo de las Sociedades Nacionales y sus actividades. Sin embargo, las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe siguen haciendo frente a importantes retos vinculados a la mejora de los sistemas de comunicación e información tanto hacia el interior como hacia el exterior de la institución.

En términos generales, las Sociedades Nacionales han comenzado a desarrollar estrategias nacionales de

comunicación, encontrándose los mejores datos en la subregión de México y América Central según datos procedentes de la autoevaluación de 2007. En ésta, el 42,9% de las Sociedades Nacionales ya cuenta con una estrategia nacional de comunicación y el mismo porcentaje se encuentra en proceso. Le sigue la subregión de América del Sur donde el 28,6% de las Sociedades Nacionales ha elaborado dicha estrategia mientras que el 57,1% está en proceso. Por último, en el Caribe el 41,7% dispone ya de esta estrategia, el 16,75 está en proceso y el 41,7% no ha emprendido ninguna acción al respecto.

Sin embargo, pese a estos primeros avances en el desarrollo de estrategias específicas de comunicación y al apoyo, en ocasiones, de la Federación Internacional, del Comité Internacional de la Cruz Roja y de algunas Sociedades Nacionales Participantes, muchas Sociedades Nacionales de la región siguen destinando pocos esfuerzos al fortalecimiento de los departamentos de comunicación. Entre las Sociedades Nacionales que sí han puesto especial énfasis en el desarrollo del área de comunicación destacan la Cruz Roja Mexicana, la Cruz Roja Argentina y la Cruz Roja de Jamaica, entre otras.

En cuanto a la comunicación interna, con frecuencia, los sistemas internos de comunicación e información no funcionan adecuadamente y la mayoría de las Sociedades Nacionales carece de Intranet, no valorando la utilidad de la red como herramienta de gestión y comunicación interna. Esto supone una limitación para los procesos de participación, para la toma de decisiones y para la cohesión dentro de la institución así como para la gestión, la planificación y la eficacia de las acciones. Las principales razones argumentadas por las Sociedades Nacionales al respecto se refieren a la insuficiencia de recursos materiales y humanos y a problemas de financiación.

Por otra parte, el intercambio de información y comunicación entre las diferentes Sociedades Nacionales de la región tampoco se apoya con fuerza en la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación. Aunque muchas Sociedades Nacionales participan en redes regionales de comunicación con la finalidad de fortalecer esta área, y en otras redes regionales centradas en otras áreas específicas de acción, el flujo de intercambio de información aún se realiza recurriendo a medios tradicionales como la asistencia a las diferentes reuniones

de presidentes y seminarios técnicos. En el caso específico del Caribe, el desarrollo de una comunicación más fluida, apoyada en el uso de Internet, puede resultar crucial para consolidar el trabajo conjunto tan necesario para Sociedades Nacionales, en la mayor parte de los casos de reducidas dimensiones.

A nivel externo, la mayor parte de las Sociedades Nacionales promueven la comprensión y respeto al emblema y realizan campañas de radio, televisión y prensa sobre diversos programas y proyectos de sensibilización humanitaria. Sin embargo, aunque se ha avanzado significativamente en el uso de Internet y son pocas las Sociedades Nacionales que no tienen web, tal y como se expone en el apartado específico sobre nuevas tecnologías, aún no se ha aprovechado el potencial de estas tecnologías para mejorar la comunicación externa, la captación y la imagen de las Sociedades Nacionales.

En cuanto a la imagen, actualmente, la gran mayoría de las Sociedades Nacionales cuenta con una imagen muy positiva, reflejo de toda la trayectoria histórica de la institución. Sin embargo, ésta se vincula a actividades tradicionales de corte asistencialista y no incorpora, en los casos donde se ha avanzado hacia un enfoque de desarrollo, esta nueva visión más amplia. En este sentido, las Sociedades Nacionales que están incluyendo el enfoque de desarrollo, como la Cruz Roja Argentina, están perdiendo la oportunidad de captar un nuevo tipo de voluntariado especialmente interesado en llevar a cabo actividades de este tipo.

Se puede concluir que, en términos generales, aunque se ha producido cierto avance en cuanto a desarrollo de estrategias, son necesarios más esfuerzos en materia de comunicación e información. Una mayor utilización de las tecnologías de la información puede contribuir a ampliar el carácter bidireccional de la comunicación tanto interna como externamente y generar, con ello, un desarrollo institucional más democrático, un mayor impacto de las acciones y una mejor imagen pública.

7.2. Las tecnologías de la información y la comunicación

El octavo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio consiste en fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Una de las metas a alcanzar para lograr el cumplimiento de dicho objetivo es aprovechar los be-

neficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y la comunicación. Este hecho es un reflejo de la importancia que las tecnologías de la información y la comunicación juegan en los procesos de desarrollo.

El impacto de las nuevas tecnologías no es fácil de medir. Sin embargo existen indicadores que ofrecen información relevante sobre el grado de penetración de dichas tecnologías en las distintas regiones del mundo. Si bien es cierto que el acceso a Internet no es el único indicador, su grado de penetración, sí ofrece información relevante acerca de éste. Como ilustra el cuadro 4, el acceso a Internet no se ha producido de una manera universal, pero en algunas regiones del mundo ha tenido lugar de manera muy amplia, mientras que en otras el promedio de acceso a Internet indica que éste continúa siendo minoritario.

América Latina y el Caribe, sin ser la región del mundo en que los países tienen menores promedios de acceso a Internet, se encuentra aún lejos de regiones como Europa y, especialmente, Norteamérica. No obstante, es importante destacar que de todas las regiones en desarrollo es la que cuenta con mayores niveles de acceso a Internet y es, de éstas, la que mayor crecimiento ha experimentado.

Asimismo, es necesario destacar que la penetración de Internet en los países de la región no se produce de una manera muy homogénea, sino que es un reflejo –y a su vez una causa– de la desigualdad en América Latina y el Caribe. Así pues, el acceso a Internet es mayor en los estratos urbanos, clases medias, población joven y universitaria, entre otros sectores. Este hecho es relevante, ya que determina el perfil de la audiencia y los usuarios, así como las estrategias, con las que las Sociedades Nacionales interactúan a través de su página Web.

Independientemente de los escasos niveles de acceso a Internet que reflejan estos datos, la tendencia que apuntan es claramente ascendente en todas las regiones. Así pues, el papel que las tecnologías de la comunicación y la información desempeñan en los procesos de desarrollo junto a la potencial penetración de Internet en la región de América Latina y el Caribe, las convierten en herramientas imprescindibles para las Sociedades Nacionales de la región. Por ello, es importante preguntarse acerca del uso que las Sociedades Nacionales están haciendo de las tecnologías de la comunicación y la información, muy especialmente de Internet, y si éstas están contribuyendo de manera eficaz a promover el desarrollo organizativo de las Sociedades Nacionales.

Cuadro 4:
Promedio de usuarios de Internet por cada 100 habitantes en los países de cada región²¹

	2001	2002	2003	2004	2005	% cambio 2001-2005
América Latina y el Caribe	8,36	12,13	14,69	17,42	17,52	9,16
Caribe	8,03	12,95	16,76	20,64	22,23	14,20
Centroamérica y México	4,03	6,86	7,95	8,67	9,69	5,66
Sudamérica	6,68	8,20	9,94	11,45	13,97	7,29
Norteamérica	47,53	51,76	55,49	62,67	67,11	19,58
Europa	21,72	25,83	29,62	34,48	39,12	17,40
África	1,52	2,13	2,75	3,71	4,66	3,14
Asia	8,74	10,66	12,81	14,64	16,55	7,81
Oceanía	10,42	12,90	14,64	17,43	20,48	10,06

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD

21 Los porcentajes que incluye el cuadro no son totales, sino que responden al promedio de los porcentajes de cada uno de los países de cada región.

7.3. Sociedades Nacionales e Internet: el mantenimiento de páginas Web

La mayor parte de las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe ha desarrollado páginas Web. Concretamente, el 70% de las Sociedades Nacionales de la región de América Latina y el Caribe cuentan con un espacio en Internet en el que difunden información acerca de la institución. Estos datos, sin embargo, encierran una importante heterogeneidad subregional que pone de manifiesto una utilización muy desigual de las nuevas tecnologías en las distintas subregiones del continente. Así pues, mientras que en Centroamérica y México todas las Sociedades Nacionales cuentan con páginas Web y en Sudamérica lo hace el 90%, en el Caribe tan sólo disponen de página Web el 53% de las Sociedades Nacionales.

Llama la atención que en el Caribe, una subregión con unos índices de acceso a Internet muy elevados, como se puede ver en el cuadro 4, sea donde menos

Sociedades Nacionales utilizan Internet como herramienta de difusión y comunicación. En buena medida, la escasa utilización de Internet se debe a una cuestión de capacidad ya que se trata, en términos generales, de Sociedades Nacionales más pequeñas, con débiles estructuras organizativas, y muy orientadas hacia cuestiones programáticas y operativas.

El diseño, creación y mantenimiento de una página Web requiere de una cierta capacidad organizativa y cualificación y, por lo tanto, de un esfuerzo añadido para las Sociedades Nacionales. Empero, los beneficios que puede reportar el desarrollo de una página Web superan con creces a los recursos que es necesario invertir para su desarrollo. Estos beneficios –beneficios en términos de difusión y comunicación, capacitación de voluntariado y movilización de recursos, transparencia y rendición de cuentas, formación y capacitación– se amplifican, además, en la medida que los índices de acceso a Internet en el país sean mayores.

Cuadro 5:

Principales áreas en las que el desarrollo de las nuevas tecnologías puede tener efectos positivos



No obstante, el hecho de disponer de una página Web no es condición suficiente para llevar a cabo un óptimo aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación. La ausencia de contenidos, la falta de actualización de la información y un diseño poco atractivo pueden dar lugar a páginas Web que, lejos de cumplir su cometido, transmitan una imagen negativa de la organización.

En términos generales, se observa en el conjunto de las Sociedades Nacionales de América Latina una cierta resistencia a integrar plenamente las tecnologías de la información y la comunicación en el funcionamiento de la organización debido a la existencia, en mayor o menor medida en las distintas Sociedades Nacionales, de una brecha generacional. Ésta se caracteriza por la existencia de órganos de gobierno y gestión cuyos procesos de aprendizaje, formación y capacitación no han sido coincidentes, generalmente por cuestiones de edad, con el reciente desarrollo de las nuevas tecnologías. Ello inhibe, en gran medida, la incorporación de éstas a la práctica diaria de la institución y limita el desarrollo en aquellas áreas en las que tienen un importante papel que jugar.

7.4. Internet como herramienta de difusión, comunicación externa y formación

La principal función de una página Web consiste, habitualmente, en servir de herramienta para la transmisión de información. La transmisión de la información engloba la difusión y la comunicación, dando así lugar a un proceso de doble dirección cuyo objetivo no es sólo dar a conocer los mensajes propios, sino favorecer el conocimiento y el aprendizaje a través de la comunicación con la sociedad.

En este sentido, una mirada a las páginas Web de las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe muestra un importante grado de cumplimiento con la labor de difusión, así como un escaso peso concedido a espacios destinados a la comunicación.

En términos generales, las páginas Web de las Sociedades Nacionales cumplen con la labor de difusión. Sin embargo, en ocasiones ésta no contribuye eficazmente a transmitir una imagen de las Sociedades Nacionales acorde con la realidad, con su especificidad, sus dimensiones, con el trabajo que realizan y con el nivel de debate y reflexión que existe en el interior

de muchas de ellas. Este hecho se debe al tipo de difusión de información que se realiza a través de la página Web de numerosas Sociedades Nacionales. Se trata, a menudo, de una información excesivamente institucional, que promueve un alto grado de conocimiento del Movimiento Internacional y de la Sociedad Nacional, acerca de su historia, su estructura y los Principios Fundamentales, entre otras cuestiones.

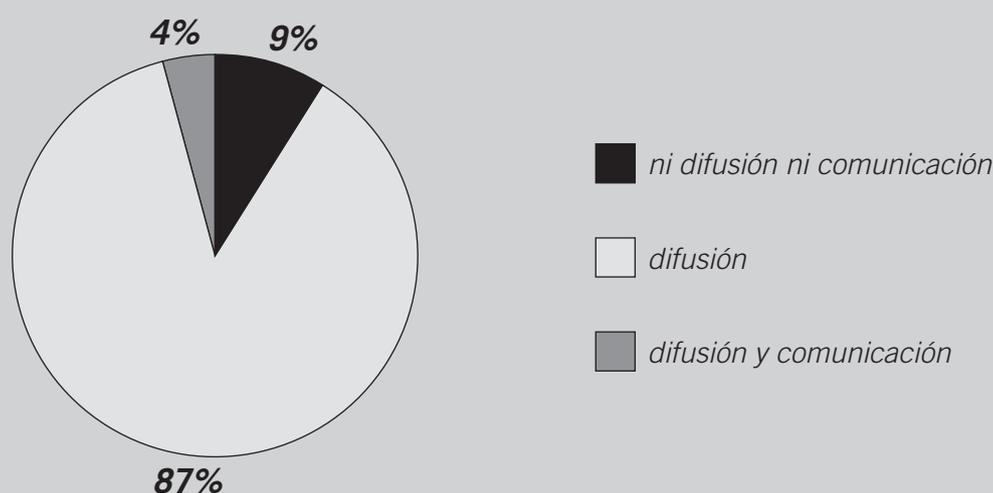
Esta información –aunque importante y necesaria– es, en ocasiones, ajena al público en general y no siempre está vinculada a otro tipo de información más relacionada con problemas humanitarios relevantes y actuales, así como otras temáticas –noticias nacionales e internacionales, debates y agenda internacional de desarrollo, ecología y medio ambiente, voluntariado, intercambio de experiencias con otras organizaciones de la sociedad civil y con otras Sociedades Nacionales, entre otras– con mayor interés, actualidad y capacidad de motivación para el público en general.

Las páginas Web de las Sociedades Nacionales de la región no están cumpliendo con la labor de comunicación que potencialmente posee esta herramienta. El paso de contar con páginas Web de difusión a desarrollar páginas Web de difusión y comunicación, si bien implica ciertos costes de mantenimiento, genera unos beneficios significativos en términos de retroalimentación y aprendizaje.

Cuando se hace referencia a la función de comunicación de una página Web se trata de la apertura de espacios de opinión, debate, reflexión y recepción de ideas –más allá del clásico espacio de contactos a través del correo electrónico– en los que la Sociedad Nacional pueda interactuar con el público. Este hecho favorece una difusión más precisa de la información, así como el conocimiento del estado de la opinión pública acerca del trabajo de las Sociedades Nacionales, de los temas de interés e incluso de las cuestiones organizativas. Así pues, además de favorecer la difusión y la rendición de cuentas, se estaría promoviendo el diálogo y el aprendizaje en dos direcciones: desde la Sociedad Nacional hacia la sociedad y viceversa.

En este sentido, destacan iniciativas llevadas a cabo por algunas Sociedades Nacionales de la región, como los sistemas de encuestas y el Libro de Visitantes desarrollado por la Cruz Roja Venezolana. Es preciso, por

Cuadro 6:
Sociedades Nacionales que utilizan su página Web como herramienta de difusión y comunicación



ello, animar a las Sociedades Nacionales, en la medida de sus posibilidades, a desarrollar esta línea de actuación que favorece el aprendizaje y facilita el tránsito hacia Sociedades Nacionales que aprenden de su propia experiencia.

Además de la difusión alrededor del 40% de las Sociedades Nacionales que cuenta con página Web considera, en mayor o menor medida, a ésta como una herramienta de formación.

Concretamente, 9 de las 23 Sociedades Nacionales que disponen de página Web ofrecen materiales didácticos sobre distintas temáticas accesibles para el público en general como los primeros auxilios, la prevención y respuesta ante desastres, entre otras cuestiones. Esta es una iniciativa complementaria al trabajo de capacitación tanto interna, destinada al personal y voluntariado de la Sociedad Nacional, como externa, destinada al público en general y a las comunidades vulnerables en particular.

Además de la disponibilidad de materiales formativos en Internet para el público en general, algunas Sociedades Nacionales han desarrollado una práctica formativa más formal y sistemática, mediante acciones

de formación a distancia a través de Internet, ya sea para el personal de la propia Sociedad Nacional o para el público en general, previo proceso de matriculación. Se trata, en estos casos, de acciones dirigidas a obtener una formación más especializada y completa, destinada a perfiles y sectores muy concretos, con interés en una materia específica.

Ambas prácticas formativas son compatibles y complementarias entre sí. Así pues, es importante continuar impulsando estas formas de capacitación a través de Internet, para lo que es necesaria una mayor sistematización y ampliación del material formativo disponible en las páginas Web, así como la adopción de estas iniciativas por parte de aquellas Sociedades Nacionales que aún no la llevan a cabo.

7.5. El desarrollo del voluntariado a través de Internet

Como se ha afirmado en el capítulo dedicado a los recursos humanos las Sociedades Nacionales afrontan dificultades importantes en materia de voluntariado. En los últimos años se asiste a la denominada “crisis del voluntariado”, caracterizada por un descenso en el número de voluntarios y una escasa permanencia de los mismos dentro de las Sociedades Nacionales.

Algunas de las principales dificultades que encuentran las Sociedades Nacionales para el desarrollo del voluntariado son la puesta en marcha de mecanismos de captación eficaces, así como herramientas de motivación y promoción que favorezcan una vinculación sólida y a largo plazo por parte del voluntariado. La razón fundamental de esta debilidad es, en opinión de las Sociedades Nacionales, la escasez de recursos, tanto económicos como humanos, para promover el desarrollo del voluntariado.

En este sentido, las tecnologías de la comunicación y la información, fundamentalmente Internet, pueden ser de gran utilidad para las Sociedades Nacionales ya que constituyen una herramienta apta, rápida y flexible para la captación de voluntariado con unos costes reducidos. Además, permiten llegar a elevado número de personas con perfiles sociodemográficos muy distintos y con una gran dispersión geográfica. En este sentido, Internet ofrece una ventaja comparativa importante, en comparación con los métodos más tradicionales de captación de voluntariado, más costosos y rígidos.

Actualmente, la mayoría de las Sociedades Nacionales, como se puede observar en el cuadro 4, dedican algún espacio a la captación del voluntariado a través de Internet. Empero, llama la atención que no todas lo

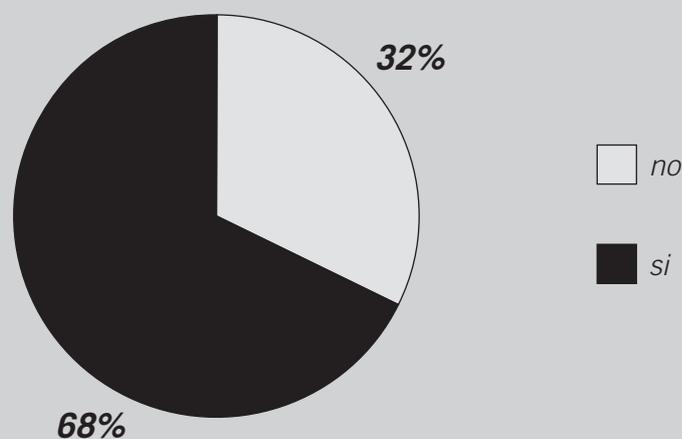
hagan. En ocasiones, el espacio destinado a la captación del voluntariado es insuficiente, incluye información poco atractiva, excesivamente institucional y vinculada a cuerpos de voluntarios compartimentados con poca capacidad de motivación entre determinados sectores de población como la juventud o las mujeres, a las que, frecuentemente, se asocia a papeles tradicionales, con un marcado carácter asistencial.

En otras ocasiones la información incluida en las páginas Web es escasa y se limita a la incorporación de un formulario de inscripción para las personas interesadas en realizar tareas de voluntariado. A veces se da el caso contrario y a pesar de existir información acerca del voluntariado y sus funciones en la organización, no quedan claros los mecanismos para su formalización, lo que puede actuar inhibir la captación del voluntariado.

Como se ha visto, además, muchas Sociedades Nacionales cuentan con un voluntariado con una media de edad muy elevada. Este hecho está relacionado con el predominio de los métodos tradicionales utilizados para la captación del voluntariado. Así pues, es necesario incorporar las tecnologías de la comunicación para compensar esta tendencia que está poniendo en peligro la renovación, y por tanto la sostenibilidad, del voluntariado.

Cuadro 7: :

Sociedades Nacionales que promueven la captación del voluntariado a través de su página Web



Junto a la captación del voluntariado, las Sociedades Nacionales se encuentran ante la dificultad de motivar al voluntariado para lograr así una vinculación a largo plazo, evitar la actual rotación y favorecer la calidad del mismo.

Para ello, a través de las tecnologías de la información y la comunicación se pueden promover mecanismos de motivación que incidan en el sentimiento de vinculación con la organización y favorezcan el intercambio de experiencias y conocimientos entre los voluntarios y voluntarias de una Sociedad Nacional o entre distintas Sociedades Nacionales de la región.

En este sentido conviene destacar que algunas Sociedades Nacionales ya han puesto en marcha este tipo de iniciativas a través de la creación de “puntos de encuentro” virtuales en los que el voluntariado puede intercambiar experiencias o conocer el impacto de su trabajo a través de la voz de los beneficiarios. Estas opciones, entre otras, contribuyen a reforzar la motivación del voluntariado y su implicación en la Sociedad Nacional.

Además, las tecnologías de la información ofrecen la posibilidad de desarrollar nuevas formas de vinculación de la sociedad con las Sociedades Nacionales a través, por ejemplo, del dominado “voluntariado informático” o “voluntariado virtual”, especialmente valioso para la difusión de la imagen y los mensajes de la organización y el desarrollo de campañas de sensibilización e incidencia.

La utilidad de las tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo del voluntariado es importante para las Sociedades Nacionales de toda la región. No obstante, cobra mayor relevancia si cabe en el caso de las Sociedades Nacionales caribeñas. Es en el Caribe donde se registra una mayor brecha entre el grado de penetración de Internet en sus países y su escasa utilización por parte de las Sociedades Nacionales.

7.6. Rendición de cuentas y movilización de recursos a través de Internet

Una mirada al conjunto de páginas Web muestra que actualmente muy pocas Sociedades Nacionales utilizan las tecnologías de la información y la comunicación para rendir cuentas y desarrollar una gestión más transparente. Del total de Sociedades Nacionales que

disponen de página Web, tan sólo el 9% la utilizan como una verdadera herramienta para rendir cuentas y mejorar la transparencia.

Un espacio en Internet es, en numerosas ocasiones, la primera y más accesible fuente de información acerca de una Sociedad Nacional para la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones donantes, las empresas colaboradoras y el resto de potenciales socios de las Sociedades Nacionales. Por esta razón, la publicación de la información financiera, de los resultados de las auditorías, los ejercicios de seguimiento y evaluación, así como la publicación de los Estatutos –que actualmente sólo son publicados en Internet por cuatro Sociedades Nacionales– y documentos estratégicos y de planificación en la página Web de las Sociedades Nacionales constituye un importante ejercicio de rendición de cuentas y transparencia. Rendición de cuentas, además, en línea con el principio de la rendición múltiple.

En clara relación con la rendición de cuentas, las Sociedades Nacionales tienen en Internet un aliado de excepción para impulsar la movilización de recursos. La publicación de la información financiera, en conjunción con la información desprendida de las evaluaciones, las auditorías y los ejercicios de planificación constituyen una garantía de eficacia y calidad en el trabajo realizado que puede actuar como un factor dinamizador de la movilización de recursos.

Es importante que los socios de las Sociedades Nacionales –desde los ciudadanos a título individual hasta los grandes donantes– puedan comprobar con claridad y facilidad el destino de sus aportaciones. En este sentido, es importante que las páginas Web de las Sociedades Nacionales incorporen también un mecanismo para facilitar las aportaciones económicas virtuales, de manera que se favorezca la sinergia entre rendición de cuentas y movilización de recursos. En la actualidad, casi la mitad de Sociedades Nacionales de la región ya ha incorporado aplicaciones informáticas para efectuar aportaciones económicas, ya sea de manera puntual o periódica, a través de Internet. Empero, hay un 55% de Sociedades Nacionales que o no disponen de página Web o, aunque si lo hacen, carecen de este mecanismo de colaboración económica a través de Internet.

8. Trabajar como Federación: la cooperación entre las Sociedades Nacionales en América Latina y el Caribe

8.1. El marco internacional y los planteamientos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en materia de cooperación internacional

La nueva arquitectura de la ayuda, asentada fundamentalmente sobre la Declaración del Milenio, la Declaración de París y el proceso de reforma de la respuesta humanitaria impulsado por las Naciones Unidas, propone, como se vio en el primer capítulo, una redefinición de los planteamientos, del enfoque de las intervenciones y de las relaciones entre los distintos actores del sistema de cooperación internacional para el desarrollo en busca de una mayor eficacia de la ayuda.

Los cambios en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo tienen implicaciones también en la distribución geográfica de los flujos de ayuda, situando a las regiones más desfavorecidas —fundamentalmente África subsahariana— en el centro de la agenda del desarrollo, y desplazando de este lugar a regiones con mayores niveles de ingreso constituidas mayoritariamente por países de renta media, como es el caso de América Latina y el Caribe.

La cooperación dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, entre Sociedades Nacionales Participantes y Sociedades Nacionales Operantes, cobra mayor importancia en el contexto actual de pérdida de importancia de la región de América Latina y el Caribe como receptores del sistema de ayuda.

El Movimiento Internacional, en cumplimiento de su mandato humanitario y en aras de la mayor calidad y eficacia de su trabajo, se enfrenta al reto de conocer y asumir los compromisos y consensos establecidos por la comunidad internacional de actores del escenario humanitario. Para ello, es importante el desarrollo de Sociedades Nacionales fuertes, con gran capacidad operativa.

Esta ha sido históricamente una preocupación constante de la Federación Internacional. Por ello, ela-

boró su “Política de cooperación para el desarrollo”²², que sustituyó a los *Principios y Normas para la Cooperación en materia de Desarrollo*. A través de esta Política se esbozan las principales modalidades de colaboración entre las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional para fortalecer los programas y la capacidad general de las Sociedades Nacionales. El objetivo de la “Política de cooperación para el desarrollo” consiste en el fortalecimiento de las Sociedades Nacionales, tanto en el ámbito organizativo como en el operativo.

Los mecanismos fundamentales que la Política propone para llevar a cabo la cooperación entre las Sociedades Nacionales son el apoyo a los Planes de Desarrollo y el apoyo a los programas o proyectos específicos, de manera que se favorezca el alineamiento y la apropiación en el proceso de cooperación.

En el ámbito del desarrollo organizativo el documento *Sociedades Nacionales que funcionan bien* (1994) continúa siendo una buena guía tanto para el propio trabajo de las Sociedades Nacionales, como se vio en la sección dedicada al funcionamiento organizativo de las Sociedades Nacionales, como para la planificación de la cooperación internacional entre las Sociedades Nacionales.

Junto a estos marcos normativos impulsados por la Federación Internacional, en el documento *Nuestra Federación del Futuro* (2006) se establece un marco estratégico renovado para la cooperación entre las Sociedades Nacionales. El documento incide, por un lado, en las formas tradicionales de cooperación ya expuestas en la Política y, por otro, propone un nuevo “Marco para la Acción” con el objetivo de asegurar que todos los componentes de la Federación Internacional trabajen juntos en los próximos años, armonicen sus esfuerzos y aumenten la eficacia de su acción.

Para ello, *Nuestra Federación del Futuro* desarrolla una Agenda Global —que fija objetivos y prioridades claras para todas las Sociedades Nacionales— y un Nuevo Modelo Operativo. Éste se basa en el establecimiento de “alianzas operacionales, con asociados externos e internos, que permitirá que se aumente la eficacia mediante una planificación, coordinación y mecanismos de presentación de informes y de rendi-

²² Véase *Política de cooperación para el desarrollo*, disponible en <http://www.ifrc.org/sp/who/policy/devcoop.asp>, en su versión en español y en <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/who/policies/developmentcoop-policy-en.pdf>, en su versión en inglés.

ción cuentas comunes”... “además, asegurará una utilización más eficiente de los recursos y resultados sostenibles a largo plazo para las comunidades vulnerables y las Sociedades nacionales receptoras”²³.

Las propuestas en materia de cooperación para el desarrollo de la Federación Internacional, y de manera especial *Nuestra Federación del Futuro*, se sitúan en línea con las principales tendencias impulsadas por la nueva arquitectura de la ayuda, por lo que el eficaz desempeño de los distintos actores del Movimiento Internacional en este ámbito, favorecerá el cumplimiento de la agenda internacional de desarrollo.

8.2. La construcción de la cooperación entre las Sociedades Nacionales

8.2.1. El enfoque bilateral frente al enfoque multilateral

La cooperación entre las Sociedades Nacionales en la región se ve afectada por una pérdida de atracción del interés de los donantes y una progresiva reducción de los flujos de ayuda acusada por igual en todas las subregiones. Es previsible que este descenso tenga una influencia progresiva en el modelo predominante que adopten las relaciones de cooperación.

Actualmente dentro del Movimiento existen diferentes modelos a través de los cuales se materializa la cooperación internacional: el modelo bilateral, que consiste en una relación directa entre una Sociedad Nacional Participante y una Sociedad Nacional Operante; y el modelo multilateral, en el que los apoyos de las Sociedades Nacionales son canalizados a través de los órganos multilaterales del Movimiento, como el Secretariado de la Federación Internacional y el CICR. En términos generales se observa un predominio del primer modelo sobre el enfoque multilateral –aunque con matices en el ámbito subregional–, a pesar del marco multilateral que brinda el Movimiento Internacional de la Cruz Roja.

Las razones del predominio de las relaciones bilaterales sobre las multilaterales, algunas de las cuales fueron objeto de un extenso análisis en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, elaborado a principios de los noventa, son varias: las inercias históricas, pues tra-

dicionalmente se ha trabajado bajo un modelo bilateral, lo que dificulta el paso hacia un modelo multilateral; la presunción de que el modelo bilateral comporta una menor carga de costes administrativos, evita la complejidad y el coste, más elevado, que se atribuye a los consorcios desde el punto de vista administrativo; la toma de decisiones se reparte en el modelo multilateral entre un mayor número de actores, con lo que las Sociedades Nacionales Participantes pierden visibilidad y capacidad de influencia sobre los procesos que se ponen en marcha; y la lógica con la que se trabaja en el marco bilateral a menudo es de corto plazo, consiste en una intervención muy concreta, y ello resta pertinencia al establecimiento de alianzas.

Un excesivo predominio de las relaciones bilaterales significa, por otro lado, un mayor riesgo de fragmentación, duplicidad y solapamiento de las intervenciones, es decir, de ineficiencia e ineficacia, lo que cobra mayor importancia aún en el actual contexto de reducción de los flujos de ayuda y desplazamiento de los intereses de los donantes hacia otras regiones del mundo. Además, el actual modelo de relaciones bilaterales da lugar a una orientación de las intervenciones que, sin regulación, tiende a acumular la cooperación internacional en determinados países dando lugar a los fenómenos conocidos como *donor darlings* y *donor orphans* –países y Sociedades Nacionales que reciben mayores aportes, respecto a otros países y Sociedades Nacionales que quedan al margen– que no están determinados, necesariamente, por cuestiones de pertinencia o por una valoración objetiva de necesidades.

Las Sociedades Nacionales Participantes que dedican especial atención a la región de América Latina y el Caribe dentro de sus estrategias de distribución geográfica de la ayuda son, fundamentalmente, las que establecen de manera bilateral sus relaciones de cooperación. Por el contrario, las Sociedades Nacionales que optan el modelo multilateral, no sitúan entre sus prioridades geográficas a la región de América Latina y el Caribe.

8.2.2. Armonización, apropiación y alineamiento: las relaciones de cooperación dentro del Movimiento

Más relevante que el debate acerca de una concepción bilateral o multilateral de la cooperación internacional

23 Véase *Nuestra Federación del Futuro*, disponible en http://www.ifrc.org/sp/publicat/index.asp?navid=09_01

para el desarrollo es la búsqueda de un ejercicio de ayuda coordinado y armonizado, que fomente la apropiación por parte de los receptores y garantice el alineamiento de los donantes externos con los planes de desarrollo elaborados sobre las capacidades locales y las necesidades de las personas más vulnerables.

Por ello, además del necesario equilibrio entre el modelo bilateral y el multilateral, es importante avanzar en la coordinación y articulación entre los donantes, entre las propias Sociedades Nacionales Participantes y entre éstas y la Federación Internacional, asumiendo así el principio de armonización recogido en la Declaración de París. La armonización, por otra parte, no hace referencia únicamente a la planificación conjunta entendida como la articulación de una serie de estrategias geográficas y sectoriales. Ésta hace referencia también a la convergencia de los procedimientos administrativos y de rendición de cuentas.

Sin embargo, a pesar del marco que ofrece la nueva arquitectura de la ayuda y de los lineamientos de la Federación Internacional en la búsqueda de la calidad y la eficacia en tanto que Federación, los principios de armonización, apropiación y alineamiento se están asimilando de manera desigual por parte de los distintos actores del Movimiento Internacional en la región.

No todas las Sociedades Nacionales otorgan la misma prioridad a los compromisos desprendidos de este marco, lo que se traduce en disímiles esfuerzos por acomodar sus prácticas a un entorno cambiante hacia la búsqueda de una mayor eficacia. Así pues, hay Sociedades Nacionales Participantes que priorizan la incorporación de los criterios desprendidos de la Declaración de París, frente a otras que, tanto en el discurso como en la práctica, conceden menor importancia a este planteamiento. En términos generales, además parece observarse que la Declaración del Milenio y la Declaración de París ejercen una mayor influencia de lo que lo hace la reforma de la respuesta humanitaria de Naciones Unidas entre las Sociedades Nacionales Participantes.

Junto a las reflexiones y las actitudes de las Sociedades Nacionales Participantes en torno al principio de armonización, dentro del Movimiento Internacional de Cruz Roja se está produciendo un debate relevante acerca de la apropiación de los procesos de ayuda

por parte de los receptores y el alineamiento de los programas de ayuda con las necesidades de los receptores. ¿Responde la cooperación internacional en el seno del Movimiento a los principios de apropiación y alineamiento? ¿Está este proceso orientado por, y hacia, las necesidades de los receptores o, por el contrario, son las prioridades de los donantes las que determinan y definen el proceso? La respuesta no es fácil ni, seguramente, única. Dentro de las relaciones de cooperación en América Latina y Caribe se han producido experiencias positivas, basadas en el respeto a dichos principios y, junto a ellas, han sido también varias las prácticas en las que éstos no se han cumplido.

El estudio anteriormente citado *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* puso de manifiesto la ausencia, en los procesos de cooperación, de los principios de alineamiento y apropiación como consecuencia de la falta de claridad, o la no aplicación de criterios, normas, procedimientos o políticas generalmente aceptadas para la cooperación al desarrollo. En este sentido, en los últimos tres lustros se han producido avances significativos y tanto el Movimiento en su conjunto, como las Sociedades Nacionales han desarrollado herramientas para favorecer que los procesos de cooperación respondan a los principios de apropiación y alineamiento, así como la coherencia en el trabajo del conjunto de la organización: las políticas de la Federación, la *Estrategia 2010*, las Estrategias para Acuerdos de Cooperación Estratégica (CAS por sus siglas en Inglés), el propio *Plan de Acción 2003-2007* y los Planes de Desarrollo de las Sociedades Nacionales. Sin embargo, estas herramientas no siempre se ponen en práctica y, en ocasiones, cuando lo hacen, no dan lugar a los resultados deseados. En los casos en los que existe ausencia de apropiación, ésta se produce de diferentes maneras.

En ocasiones, debido a una falta de diálogo y de negociación adecuada entre el donante y la Sociedades Nacionales Operantes se ponen en marcha intervenciones para las que no existen las capacidades necesarias. Este hecho conlleva consecuencias importantes ya que conduce a que fracasen los programas, a una pérdida de calidad de éstos, a que se inviertan recursos y no se consigan resultados, con el riesgo de responsabilizar a la Sociedad Nacional Operante, la ejecutora, cuando el problema reside en una planificación deficiente.

En otras ocasiones la falta de apropiación responde a razones de otra naturaleza, como es el caso de la transposición de programas o marcos de planificación sin lograr la plena adaptación social y cultural de los mismos a las realidades concretas de los países receptores y de sus Sociedades Nacionales en particular.

Esta última forma de ausencia de apropiación es percibida con mayor intensidad por parte de las Sociedades Nacionales caribeñas, ya que tanto la realidad socioeconómica como las causas de la vulnerabilidad y el perfil de las Sociedades Nacionales son distintos a los existentes en Centroamérica y Sudamérica. Por ello, en numerosas ocasiones los marcos de planificación general y los documentos estratégicos regionales no se

adaptan a la realidad caribeña ni a la realidad de la Cruz Roja en el Caribe. En este sentido, el diseño, la implementación y la evaluación del *Plan de Acción de Santiago de Chile* ha generado experiencias importantes para futuros ejercicios de planificación en el ámbito regional. De hecho, el Plan Interamericano desprendido de la XVIII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja, como resultado de las lecciones aprendidas y en la búsqueda de una mayor apropiación, contempla un proceso de adaptación y aplicación del mismo de manera diferenciada para cada una de las subregiones –actualmente en periodo de elaboración–, proceso llevado a cabo de manera participativa entre las Sociedades Nacionales y los componentes del Movimiento en la región.

CAS: ¿una oportunidad perdida?

En el año 1999, en el seno del Movimiento Internacional, se crearon las Estrategias de Asistencia País (*Country Assistance Strategy - CAS*) para facilitar el desarrollo de un apoyo estratégico del Secretariado de la Federación internacional a las Sociedades Nacionales. El uso y el desarrollo de estas herramientas dieron lugar, en el año 2001, a una modificación de las mismas, que pasaron a llamarse Acuerdos para la Cooperación Estratégica²⁴ (*Cooperation Agreement Strategies - CAS*).

Así pues, los Acuerdos para la Cooperación Estratégica, tras configuración, fueron impulsados como una herramienta para canalizar la cooperación de todos los componentes del Movimiento con las Sociedades Nacionales. Estos, además, constituyen un marco idóneo para fortalecer la capacidad de las Sociedades Nacionales Operantes para gestionar los procesos de cooperación en los que están involucrados, así como para desarrollar una mayor cultura de cooperación entre los propios componentes del Movimiento Internacional.

El *Plan de Acción de Santiago de Chile* reconocía el potencial de esta herramienta y trataba de impulsar su implementación en la región de América Latina y el Caribe como un medio para mejorar la cooperación con otros componentes del Movimiento para favorecer la efectividad y la eficacia en el cumplimiento del mandato humanitario de las Sociedades Nacionales.

No obstante, la evaluación de la implementación de dicho Plan por parte de las Sociedades Nacionales, realizada con motivo de la XVIII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja celebrada en Ecuador en 2007, puso de manifiesto la escasez de CAS puestos en marcha. Concretamente, este fue uno de los resultados esperados con un menor grado de cumplimiento.

La evaluación reveló, asimismo, que si bien los CAS podrían haber constituido un instrumento básico para la coordinación de los procesos de cooperación internacional y la apropiación de los mismos por parte de las Sociedades Nacionales Operantes, el escaso desarrollo de los mismos ha limitado su valor.

24 Véase *International Cooperation; Appeal no. 01.101/2003; Annual Report*, disponible en <http://www.ifrc.org/docs/appeals/annual03/0110103annrep.pdf>

8.2.3. Los planes de desarrollo como instrumento de articulación

Los instrumentos puestos en marcha para articular la cooperación dentro del Movimiento Internacional y dotarla así de una mayor eficacia no están siendo, hasta el momento, todo lo eficaces que cabría esperar. Estos, además, no han sido capaces de alterar los incentivos perversos que en ocasiones aparecen dentro del sistema de cooperación internacional para el desarrollo que podría ser visto como una “cadena de la ayuda” en la que las exigencias de los donantes se trasladan a los receptores, sobreponiéndose, a menudo, a sus propias agendas²⁵.

Así pues, una parte importante de las acciones de cooperación que se ponen en marcha en el seno del Movimiento Internacional lo hacen bajo una lógica dirigida por el donante (*donor – driven*), en cuyo proceso de elaboración tienen un peso relevante los intereses de los gobiernos donantes y las prioridades y enfoques de las Sociedades Nacionales Participantes, en detrimento de las prioridades de las Sociedades Nacionales Operantes.

Esta cuestión pone de manifiesto que los planes de desarrollo de las Sociedades Nacionales Operantes, frente a las propuestas de la “Política de cooperación para el desarrollo de la Federación Internacional”, no siempre constituyen la base real sobre la que establecer de manera sistemática las relaciones de cooperación. Así pues, en ocasiones, estas relaciones de cooperación están limitando el potencial papel de los planes de desarrollo como instrumento de armonización del trabajo de las distintas Sociedades Nacionales Participantes que intervienen en un mismo país. Asimismo, la escasa utilización de los planes de desarrollo en la planificación de las relaciones entre las Sociedades Nacionales Participantes y las Sociedades Nacionales Operantes inhibe cumplimiento de los principios de apropiación y alineamiento.

Frente a esta visión ampliamente compartida, algunas Sociedades Nacionales Operantes destacan cómo se están realizando algunos avances en este sentido y se está produciendo un aumento de la apropiación. Según esta visión las estrategias y las acciones se

ponen en marcha, en ocasiones, de manera conjunta y consensuada, a través del respeto a los lineamientos y planes estratégicos definidos por las Sociedades Nacionales Operantes.

Esta percepción, que tiene mayor acogida entre las Sociedades Nacionales sudamericanas, observa un cambio en la tendencia tanto en el comportamiento de las Sociedades Nacionales Participantes como en el de las Sociedades Nacionales Operantes. Estas últimas cada vez están avanzando más en la apropiación en el proceso de cooperación. En algunos casos, incluso, las Sociedades Nacionales Operantes ejercen una verdadera función negociadora durante todo el proceso, desde la fase de diseño y planificación hasta la de la ejecución. Esta negociación ha llevado a algunas Sociedades Nacionales a rechazar o detener colaboraciones debido a que, en su opinión, las propuestas no cumplían con los principios de apropiación y alineamiento.

Las Sociedades Nacionales Participantes, por su parte, según esta percepción, también están entrando en esta dinámica y, de manera progresiva, tratando de promover relaciones más horizontales en las que se comparte la totalidad de la toma de decisiones. No obstante, todavía no se ha alcanzado plenamente esta cuestión.

Este hecho, la puesta en marcha de acciones que respondan a los criterios de apropiación, alineamiento y mutua responsabilidad –lo que tiene una influencia directa en la eficacia del trabajo–, se ve favorecido en la medida en que las Sociedades Nacionales Operantes cuentan con Planes Nacionales de Desarrollo sólidos y adecuados a sus capacidades, y en la medida que reduzcan los niveles de dependencia con respecto a la cooperación internacional y sean capaces de diversificar las fuentes de financiación.

Algunas Sociedades Nacionales han avanzado un paso más y han elaborado una política o plan de cooperación que sienta las bases para el establecimiento de relaciones de cooperación y favorece la apropiación y el alineamiento. La política, además, puede ejercer de filtro y llevar a rechazar todas aquellas colaboraciones que no contribuyan a materializar la planificación

25 Para un análisis más extenso de la cadena de la ayuda y sus implicaciones véase SOGGE, David (Ed.) (1998). *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Barcelona. Icaria,

SOGGE, David (2004). *Dar y tomar. ¿Qué sucede con ayuda internacional?* Barcelona. Icaria y Martínez, Ignacio (2007), *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Madrid. ICEI.

de las Sociedades Nacionales. Este es el caso de la Cruz Roja Ecuatoriana, de la Cruz Roja Salvadoreña, que la está elaborando en la actualidad, y de la Cruz Roja Paraguaya, que cuenta con un “Manual Estratégico de Cooperación”.

En definitiva, frente a la verticalidad en las relaciones de cooperación –generada por la cadena de la

ayuda, por la propia inercia y por las resistencias al cambio– los principios de armonización, alineamiento y apropiación están siendo paulatinamente asumidos, aunque a un ritmo excesivamente lento. La asunción de la Declaración de París y de la nueva arquitectura de la ayuda exige, por tanto, mayores esfuerzos por parte de todos los componentes del Movimiento Internacional de Cruz Roja.

El Comité Regional Interamericano como espacio de cooperación, planificación y apoyo

El Comité Regional Interamericano (CORI) se constituyó en Julio de 1980 en México, D. F. como órgano asesor y de apoyo de la Secretaría de la entonces denominada Liga de Sociedades de la Cruz Roja. Su vigencia formal fue reconocida en la XII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja, celebrada en San José de Costa Rica en el año 1983. El actual reglamento del CORI fue aprobado el 2 de diciembre de 2003.

El CORI, tal y como se refleja en su Reglamento es un órgano de representación e interlocución de las Sociedades Nacionales de América ante los órganos del Movimiento. Además, desempeña un papel de coordinación, seguimiento, evaluación, planificación e integración de las Sociedades Nacionales que lo componen²⁶.

El CORI tiene un papel destacado en la organización de las Conferencias Interamericanas de la Cruz Roja, tanto en la preparación como en el seguimiento, y en la elaboración de los documentos de planificación que de ellas se desprenden y sirven de guía del trabajo de las Sociedades Nacionales. Además de la planificación, el CORI ha promovido el seguimiento y la evaluación de los ejercicios de planificación.

Este papel del CORI ha sido notablemente visible a lo largo del periodo de vigencia del reciente *Plan de Acción de Santiago de Chile (2003-2007)*, a través de la organización de los distintos Seminarios Técnicos, Reuniones de Presidentes y los ejercicios de seguimiento, auto-evaluación y evaluación realizados en distintos periodos del *Plan de Acción*, ya mencionados en este estudio.

El CORI desempeña, asimismo, labores de promoción del desarrollo de las Sociedades Nacionales a través del asesoramiento y apoyo, especialmente en el supuesto caso de problemas graves. En este sentido, el papel llevado a cabo por el CORI ha sido significativo en algunas situaciones en las que determinadas Sociedades Nacionales han pasado por dificultades, como es el caso de la Cruz Roja Nicaragüense, en el que el CORI ha actuado como mediador para lograr una salida pactada de la crisis interna de la Sociedad Nacional. El papel del CORI también ha sido relevante también en el impulso que acabó con la paralización del Órgano Central de la Cruz Roja Brasileña en 2001.

Otro ejemplo del papel del CORI en la puesta en marcha de procesos que favorezcan la coordinación y la integración de las Sociedades lo constituye la propuesta de elaboración del presente estudio. A través de esta propuesta se pretendía generar una reflexión que abordara una doble visión, regional y nacional, acerca del estado de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe, acerca de su manera de afrontar los principales desafíos que su entorno le plantea. En definitiva, una reflexión orientada a la acción, que alimente los procesos de planificación, tanto el en ámbito regional, como el de las propias Sociedades Nacionales.

26 Véase Reglamento del Comité Regional Interamericano, disponible en FedNet.

8.3. Particularidades subregionales en las tendencias de la cooperación

A pesar de la existencia de elementos comunes en los procesos de cooperación en la región de América Latina y el Caribe –como la importancia de los procesos de armonización, la necesidad de avanzar en materia de apropiación y alineamiento en línea con los planes de desarrollo, la presencia de Sociedades Nacionales Participantes y el apoyo de la Federación Internacional, entre otros– las relaciones de cooperación, y por tanto sus resultados, registran diferencias significativas en cada una de las subregiones que la componen.

8.3.1. Tendencias en el Caribe

El Caribe no es una región prioritaria para los donantes, ni desde un punto de vista bilateral ni multilateral. Así pues, en el Caribe no hay una fuerte presencia de cooperación bilateral Sociedades Nacionales Participantes-Sociedades Nacionales Operantes, y la que hay está determinada, en gran medida, por la herencia histórica y por el pasado –y presente– colonial, que hace que las políticas de cooperación de varios países prioricen a sus antiguos territorios. La falta de Sociedades Nacionales Participantes trabajando de manera bilateral también se debe, en parte, a los altos indicadores de desarrollo de la región. En numerosas ocasiones se argumenta que la cooperación en el Caribe no responde al criterio de pertinencia de la misma manera que la hace en América Latina.

Esta ausencia generalizada de donantes externos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja en la subregión determina el tipo de cooperación que se lleva a cabo, se trata de una cooperación basada en apoyos concretos, a corto plazo y orientados a los programas concretos de acción; un modelo de cooperación que, salvo algunas excepciones, no está basado en el acompañamiento y la puesta en marcha de procesos más amplios, relacionados con el desarrollo comunitario, el desarrollo organizativo y el fortalecimiento institucional. Sin embargo el perfil de la mayoría de las Sociedades Nacionales caribeñas –con una limitada estructura y capacidad organizativo– hace pertinente la cooperación orientada al desarrollo organizativo.

Por otro lado, distintas voces dentro del Movimiento afirman que debido a la composición y a las

características –geográficas, económicas, sociales y culturales– de la región, parece más adecuado el marco multilateral que ofrece el Movimiento para gestionar la ayuda en la región. Varias son las razones que confirman este hecho: en primer lugar una cuestión de oportunidad, ya que, al ser países pequeños es muy difícil encontrar financiación suficiente y como para generar, de manera bilateral y focalizada, impacto significativo y, en segundo lugar, una cuestión de pertinencia y búsqueda de impacto, relacionada con la capacidad de absorción de la ayuda y la coordinación de los receptores.

En este sentido, el Caribe, en términos de región receptora de cooperación internacional, podría estructurarse en tres bloques diferenciados –en función de su composición geográfica, de sus principales problemáticas y su identidad cultural– como son, en primer lugar el Caribe anglófono; en segundo lugar Cuba y República Dominicana; y en tercer lugar, el caso específico de Haití. Esta estructuración, podría suponer un avance en términos de coordinación y planificación de la cooperación internacional. Haití, debido a su dramática situación, es una excepción en el modelo de cooperación en la región. Actualmente son varias las Sociedades Nacionales Participantes que están trabajando en el país.

Los principales ámbitos de actividad hacia los que se canalizan los esfuerzos de cooperación internacional en el Caribe son la gestión de desastres, dentro de esta fundamentalmente la respuesta ante emergencias y las tareas de prevención del VIH y sida.

Las Sociedades Nacionales Participantes con mayor presencia en la subregión son Cruz Roja Española, con una presencia focalizada en República Dominicana y Haití, Cruz Roja Noruega, que aunque trabaja fundamentalmente de manera multilateral también lleva a cabo relaciones de cooperación Sociedades Nacionales Participantes-Sociedades Nacionales Operantes, especialmente en temas de VIH y sida, y agua y saneamiento, y Cruz Roja Francesa, con una fuerte presencia en la región circunscrita a la gestión del riesgo, desde preparación a respuesta. No obstante, aún no se ha consolidado en el Caribe el enfoque integral de gestión del riesgo.

El CCORC como órgano de cooperación subregional

El CCORC (*Caribbean Co-operation of the Red Cross*) fue establecido en el año 1995 con el doble objetivo de impulsar el desarrollo de las Sociedades Nacionales y las filiales del Caribe, y para promover la cooperación entre ellas.

Todas las Sociedades Nacionales caribeñas participan en las reuniones del CCORC. Este organismo ejerce una gran influencia sobre sus componentes, y está desempeñando un papel activo. El 50% de las Sociedades Nacionales del Caribe cuenta con Planes de Acción en concordancia con las iniciativas del CCORC y en seguimiento e implementación de la “estrategia de cooperación regional” y el Plan Interamericano, frente a un 33% que no lo hace y un 8% de Sociedades Nacionales que actualmente los están desarrollando. Por todo ello, se trata de un organismo relevante para entender el trabajo de las Sociedades Nacionales del Caribe. El CCORC se enfrenta a la oportunidad de fortalecer su papel en el futuro, ejerciendo el liderazgo, favoreciendo la coordinación, la articulación y la absorción de los recursos canalizados a través de la cooperación internacional.

Sin embargo, para ello habría que redefinir el papel de todos los actores implicados en la cooperación en el Caribe. Las Sociedades Nacionales Participantes podrían considerar la posibilidad de atenuar su actual pauta de actuación tan marcadamente bilateral y adherirse al marco de coordinación y planificación representado por la Federación Internacional.

La Federación Internacional, a su vez, podría fortalecer sus actuales funciones de coordinación, apoyo a la gestión y gobierno de las Sociedades Nacionales Operantes, desarrollo institucional y financiación en detrimento de las cuestiones más operativas, que recaería en las Sociedades Nacionales. Por su parte el CCORC podría convertirse en un efectivo órgano de representación, planificación y coordinación de las Sociedades Nacionales del Caribe.

El papel de CCORC también podría ser revisado. En primer lugar es importante impulsarlo, de modo que desempeñe un papel estratégico en la planificación y coordinación del trabajo en la región del Caribe. Sin embargo, para ello es necesaria una reforma del mismo que favoreciera una participación más racional y eficiente de las Sociedades Nacionales en este órgano. Actualmente las Sociedades Nacionales se ven muy limitadas debido a la escasez de personal existente. El funcionamiento del CCORC acentúa esta crisis de personal, ya que supone una gran demanda de recursos humanos, debido al número de conferencias y reuniones a las que actualmente es necesario asistir, lo que provoca que una gran parte de los recursos de las Sociedades Nacionales no se puedan destinar al trabajo diario de la organización.

Por ello, el CCORC podría racionalizar su funcionamiento, establecer órganos de representación rotativos, sin la necesaria presencia de todas las Sociedades Nacionales en todas sus actividades, y establecer así una delegación del CCORC que gestione la planificación, coordinación y distribución de la cooperación multilateral en la región.

De esta manera, la oficina del CCORC podría coordinar el trabajo de las Sociedades Nacionales Participantes a través del desarrollo de una cartera de programas y proyectos de carácter regional, elaborada a través de ese órgano, que articule las necesidades de los receptores con los recursos disponibles aportados por los donantes, de manera que la cooperación sea articulada desde abajo, responda a las necesidades de las Sociedades Nacionales receptoras y exista mayor apropiación y empoderamiento.

8.3.2. Tendencias en Centroamérica y México

La cooperación internacional en el interior del Movimiento de la Cruz Roja en la región compuesta por Centroamérica y México encuentra un antes y un des-

pués del huracán Mitch, que azotó la región en 1998. Este fenómeno atrajo de manera masiva el apoyo y la solidaridad por parte de un gran número de actores pertenecientes al Movimiento, que dieron lugar a im-

portantes recursos económicos para las Sociedades Nacionales de la región destinados a la respuesta y la posterior fase de rehabilitación.

En aquel periodo, la elevada afluencia de Sociedades Nacionales Participantes estableció un modelo de relaciones fundamentalmente bilaterales, aunque con una notable presencia de la Federación Internacional. Sin embargo, los años posteriores a la respuesta y reconstrucción tras el Mitch la región comenzó a registrar un paulatino descenso tanto de la presencia de los donantes, como de los flujos de ayuda. Se vivió, por tanto, una fase de descenso de la ayuda que planteó nuevos retos y, sobre todo, que exigió renovadas relaciones y el desarrollo de estrategias y mecanismos de racionalización de la ayuda ante la escasez de las donaciones. En este contexto, se hacía más necesario, si cabe, una búsqueda de la eficacia a través de la coordinación, el multilateralismo, el establecimiento de consorcios y la consolidación del papel de coordinador de la Federación Internacional.

En el ámbito bilateral, actualmente Cruz Roja Española es la Sociedad Nacional con mayor presencia en la subregión. Otras Sociedades Nacionales Participantes con importante presencia son Cruz Roja Alemana, Cruz Roja Italiana, Cruz Roja Canadiense, Cruz Roja Americana y Cruz Roja Noruega.

El modelo de cooperación en Centroamérica, en gran medida configurado a raíz del Huracán Mitch, se asienta en parte sobre la actividad de respuesta ante desastres. La ausencia de grandes desastres en la región en los últimos años ha significado, por tanto, una pérdida de intensidad de la cooperación dentro del Movimiento en la región.

Por el contrario, en términos generales existe un déficit importante en la puesta en marcha de programas de fortalecimiento institucional y desarrollo organizativo. No obstante, debido a las características de la región y a la realidad actual –ausencia de grandes desastres, importante deterioro de la seguridad y el respeto a la integridad del ser humano, causa y consecuencia de los importantes niveles de violencia en algunas áreas de la región– y debido también a las características de varias de las Sociedades Nacionales de la región, que afrontan importantes retos de liderazgo y de modernización del modelo de gestión y gobierno, es oportuna una redefi-

nición de las prioridades de la cooperación, hacia una mayor consideración de la cooperación institucional para el fortalecimiento y el desarrollo organizativo.

Asimismo, la cuestión de la prevención de la violencia –para la que existe una estrategia subregional– y la promoción de la dignidad humana, la reducción de la intolerancia, la discriminación y la exclusión social, con especial atención a los colectivos indígenas e inmigrantes, son aspectos importantes que deberían obtener un mayor peso en la agenda de los donantes y los receptores.

8.3.3. Tendencias en Sudamérica

Actualmente, la cooperación en la región sudamericana responde a un modelo de relaciones bilaterales por encima del modelo multilateral. Varias son las Sociedades Nacionales Participantes que trabajan en la región. Dos de ellas, Cruz Roja Española y Cruz Roja Americana, destacan en términos cuantitativos muy por encima del resto. Otras Sociedades Nacionales con presencia en la región son Cruz Roja Italiana, Cruz Roja Suiza, Cruz Roja Francesa, Cruz Roja Australiana, Cruz Roja Sueca, Cruz Roja Noruega y Cruz Roja Finlandesa.

Sin embargo, por el tipo de presencia de las Sociedades Nacionales Participantes, este modelo bilateral en Sudamérica registra algunas diferencias con respecto a del resto de subregiones. En este caso se observa un predominio de relaciones más estables entre Sociedades Nacionales Participantes y Sociedades Nacionales Operantes, relaciones a largo plazo y apoyo sostenido. La explicación reside en el hecho que en la región sudamericana las prioridades sobre las que se asienta la cooperación no se ciñen de la manera en la que lo hacen en otras regiones en la respuesta ante desastres.

En este sentido, una diferencia importante en cuanto a las prioridades canalizadas a través de la cooperación en esta subregión con respecto al Caribe y Centroamérica y México, es que sin ser una cooperación predominantemente institucional si que se consideran, en ocasiones, apoyos específicos y sostenidos para el desarrollo organizativo de las Sociedades Nacionales Operantes.

A pesar del predominio de las relaciones bilaterales, hay también un reconocimiento de la importancia de un marco estratégico compartido por parte de aquellas Sociedades Nacionales que trabajan de modo multilateral.

El escenario de la cooperación en la región, y de manera especial en Sudamérica, está cambiando. La pérdida de influencia en la agenda de los donantes, y las previsiones para el futuro, debe llevar a una organización como Cruz Roja a plantearse su futuro en la región y a redefinir el tipo de relaciones de cooperación que quiere y puede tener. En esta redefinición hay, al menos, dos dimensiones importantes que el conjunto de la organización en la región debe tener presentes: la búsqueda de nuevos aliados –que será tratada en el capítulo 10– y la necesidad de impulsar la cooperación Sur – Sur, que se abordará al final del presente capítulo.

8.4. El desarrollo institucional a través de la cooperación internacional

El fortalecimiento de las Sociedades Nacionales es, como ya se ha indicado, un requisito imprescindible para el cumplimiento del mandato humanitario de Cruz Roja. El desarrollo organizativo es, por tanto, una responsabilidad y una prioridad para las Sociedades Nacionales en la búsqueda de una mayor eficacia en el desarrollo de su trabajo, así como de la sostenibilidad de sus acciones. Por ello, además, es igualmente relevante que las Sociedades Nacionales Participantes a través del apoyo institucional y de las relaciones de cooperación acompañen a las Sociedades Nacionales Operantes en el proceso de desarrollo organizativo y de generación de capacidades, tal y como subraya la “Política de cooperación para el desarrollo” de la Federación Internacional.

El fortalecimiento institucional es, sin embargo, un proceso largo y necesitado de apoyo sostenido, cuya lógica no siempre concuerda con los esquemas clásicos de la cooperación para el desarrollo, caracterizados en la mayor parte de los casos por ser apoyos puntuales –en forma de proyectos, muy limitados temporalmente y discontinuos–. Este hecho limita en gran medida el apoyo al desarrollo organizativo en los procesos de cooperación ya que no éste no se sitúa entre las prioridades de los donantes, mucho más preocupados, en términos generales, por las cuestiones operativas. Esta limitación, además, se produce de manera más acusada en el Caribe que es, precisamente, donde la estructura de las Sociedades Nacionales acusa mayores limitaciones.

Si bien es cierto que la importante presencia del Movimiento Internacional en la región, ya sea a través

de Sociedades Nacionales Participantes o del apoyo multilateral representado por la Federación Internacional y el CICR, no se está traduciendo, en la medida que sería deseable, en desarrollo institucional, esto no significa que no se estén generando importantes progresos en el desarrollo organizativo de las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe.

Uno de los principales avances a los que la cooperación entre Sociedades Nacionales está contribuyendo consiste en la generación de un cambio de enfoque favorecedor del paso de Sociedades Nacionales con una visión asistencialista de su trabajo, a Sociedades Nacionales “desarrollistas”, con un enfoque más amplio, integral y comunitario.

Otro aspecto que tanto las Sociedades Nacionales Operantes como las Participantes, consideran que está siendo impulsado por las relaciones de cooperación es el nivel de formación y capacitación de los recursos humanos, tanto del personal contratado como del voluntariado. Esto sucede, además, por dos vías: en primer lugar como resultado de los programas de formación y capacitación puestos en marcha a través de la cooperación internacional, vinculados a los ámbitos operativos de la Cruz Roja en la región, fundamentalmente salud y gestión de desastres y, en segundo lugar, a través del aprendizaje generado en el propio desarrollo de los proyectos, aprendizaje fruto de la práctica y desempeño de las funciones operativas propias de los proyectos. Este aumento del nivel formativo y de la capacitación del personal de las Sociedades Nacionales Operantes redundará en un aumento significativo de la capacidad operativa de las mismas.

Asimismo, un aspecto destacado por algunas Sociedades Nacionales Operantes como positivo consiste en la introducción a través de la cooperación de mecanismos de control, elaboración de informes y rendición de cuentas. Estas prácticas no estaban asumidas completamente por las Sociedades Nacionales del Caribe, pero a través de la cooperación se están institucionalizando. El ejercicio de la rendición de cuentas, además, es valorado positivamente por otros actores externos al Movimiento, lo que facilita los apoyos por parte de otras agencias internacionales y nacionales.

Junto a los efectos positivos, las relaciones de cooperación entre las Sociedades Nacionales Participantes

y las Sociedades Nacionales Operantes han generado también efectos no deseados, dando lugar a una serie de problemas que es importante tener en cuenta para la planificación de futuros ejercicios de cooperación.

En algunos casos las Sociedades Nacionales Operantes acusan una gran dependencia de los recursos provenientes de la cooperación internacional. Este fenómeno, que afecta a la mayoría de las Sociedades Nacionales de la región, sucede de manera más acusada en Centroamérica. En este caso, la alta dependencia de la financiación externa tiene repercusiones importantes, como la gran influencia de la cooperación en la agenda centroamericana de desarrollo. Por otro lado, debido a la lógica en la que se sitúa la cooperación internacional, de corto plazo y centrada en los proyectos, se desarrollan modos de trabajar y especializaciones sin continuidad, lo que da lugar a excesivos “bandazos”. La consecuencia de esto es que no generan y consolidan capacidades debido al constante cambio.

Asimismo, la importante dependencia que hace que algunas de las Sociedades Nacionales tengan financiación casi exclusivamente de la cooperación internacional provoca ineficiencia e impide que se desarrolle un sistema racional de gestión financiera.

En ocasiones las acciones impulsadas a través de la cooperación internacional no están acompañadas de los necesarios ejercicios de seguimiento y evaluación destinados a verificar su impacto y sostenibilidad, con la ausencia de aprendizaje y rendición de cuentas que ello conlleva.

Otro elemento contemplado de manera crítica por diversos actores del Movimiento es la política de recursos humanos implícita en las relaciones de cooperación tanto de la Federación Internacional como de las Sociedades Nacionales, cuestión esta que –junto a la excesiva rotación y escasa permanencia de los delegados de la Federación y de las Sociedades Nacionales– ya fue puesta de manifiesto en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, elaborado a principios de los años noventa. Entre las Sociedades Nacionales de la región existe la percepción de que hay un uso excesivo de delegados internacionales que absorben importantes recursos, lo que supone un elevado coste de oportunidad en relación a los proyectos o las acciones de

fortalecimiento institucional. Estos delegados, a su vez, no siempre desarrollan actividades ni trabajos que fortalecen a las Sociedades Nacionales anfitrionas. Las Sociedades Nacionales Participantes y la Federación Internacional, no obstante, conscientes de la responsabilidad que tienen en el fortalecimiento del capital social local, tratan de promover la integración en su trabajo, cada vez en mayor medida, del personal local.

8.5. Mecanismos de cooperación regional

8.5.1. Impulso de la cooperación Sur-Sur

Algunas de las Sociedades Nacionales de la región de América Latina y el Caribe han experimentado un proceso de transformación importante en determinados ámbitos en los que se inscribe su actividad. Las Sociedades Nacionales cuya transformación ha sido más relevante, son aquellas que han modificado sus sistemas de gestión y gobierno hacia modelos más modernos, que han desarrollado un sistema de gestión de su personal y han aumentado su capacidad de movilización de recursos. Cabe esperar que estas Sociedades Nacionales, si hoy no lo están, en un breve periodo de tiempo se encontrarán en disposición de iniciar un proceso de acompañamiento y cooperación con el resto de Sociedades Nacionales de la región. Este proceso de cooperación regional, que ya cuenta con algunas iniciativas, deberá orientarse sobre la base de la asistencia centrada en las fortalezas en las que se apoyan las Sociedades Nacionales, en una especie de intercambio de experiencias y cooperación de doble dirección.

La pérdida de influencia de la región en la agenda de los donantes hace más relevante, si cabe, la necesidad de impulsar procesos de cooperación y asistencia técnica destinados a aquellos ámbitos de actuación y aquellas regiones que actualmente son apoyados por la acción de la cooperación internacional.

Para desarrollar las relaciones de cooperación Sur-Sur desde experiencias de carácter puntual, tal y como existen en la actualidad, hacia la configuración de un sistema de relaciones eficaz, eficiente y coordinado, es necesario sentar unas bases sobre las que establecer alianzas, en función de la localización de los recursos y la existencia de las capacidades. Para ello, es pertinente trazar un “mapa de sinergias”, en el que se recojan los recursos, las fortalezas y las debilidades de las

distintas Sociedades Nacionales de la región, identificando liderazgos tanto en el ámbito organizativo como en las áreas de intervención, en las distintas subregiones. Este mapa, además de facilitar la identificación de sinergias en el establecimiento de las alianzas, posibilitará la planificación de la cooperación entre las Sociedades Nacionales con fortalezas y las que presentan debilidades en una determinada área de trabajo.

La cooperación Sur– Sur, en la medida que se sistematice y consolide, será un buen complemento al sistema de cooperación Norte – Sur y reforzará otro mecanismo de cooperación regional como son las redes temáticas.

8.5.2. La importancia de las redes: espacio de aprendizaje y consistencia metodológica

Las redes temáticas constituyen una herramienta importante para el fortalecimiento institucional a través de la cooperación entre las Sociedades Nacionales de la región de América Latina y el Caribe. Las redes, además, suponen una oportunidad en varias direcciones: en primer lugar, son una plataforma para el intercambio de información y de experiencias, es decir, para el aprendizaje y la difusión del conocimiento y las buenas prácticas; en segundo lugar, las redes representan una herramienta para la armonización de procedimientos y metodologías en una determinada temática, de tal modo que favorecen la coherencia, la consistencia y, por ende, la eficacia: en tercer lugar, este avance en la armonización favorece la unidad y ayuda a proyectar una imagen más sólida y coherente de la organización.

Las redes temáticas en América Latina y el Caribe son instrumentos de creciente importancia. Actualmente, todas las Sociedades Nacionales de la región participan en alguna de red de Cruz Roja, lo que confirma esta tendencia.

Una mirada general a las redes temáticas revela la amplia participación, aunque muestra algunas diferencias subregionales. En Centroamérica y México los datos apuntan una importante consolidación de las redes, al menos en lo que a la participación de las Sociedades Nacionales en ellas se refiere. Así, todas las Sociedades Nacionales participan en las redes de salud y voluntariado, el 85% lo hace en las de juventud, socorros, desarrollo y difusión y comunicación. Además, el 57% de las Sociedades Nacionales parti-

cipa en la red de desastres y el 42% lo hace en la de Directores Generales.

En Sudamérica se registra igualmente una elevada participación en las redes temáticas. El 100% de las Sociedades Nacionales participa en la red de salud, el 100% lo hace en la de juventud y el 85% en la de socorros y en la de voluntariado.

En el Caribe la red más importante en términos de participación es la red de salud, en la que participa de manera activa más del 80% de las Sociedades Nacionales. Junto a la red de salud se encuentra la red de gestión de desastres, la segunda con mayor participación, en la que participa el 66% de las Sociedades Nacionales Caribeñas y la red de comunicación, en la que lo hace el 40%. En términos comparativos la subregión registra un bajo nivel de participación en las redes. Además, hay un primario desarrollo de las redes de gestión de desastres, que carece de un programa definido, comunicación y desarrollo organizativo. La red caribeña de lucha contra el VIH y sida (CARAN, por sus siglas en inglés), por el contrario, es valorada muy positivamente.

No obstante, frente a su creciente protagonismo, las redes temáticas no han alcanzado un grado de desarrollo pleno ni homogéneo, ni en cuanto a la incorporación de las Sociedades Nacionales, como se ha visto, ni en cuanto a la definición de las funciones y objetivos de la red se refiere, lo que está limitando su potencial para contribuir a una gestión eficaz de los recursos y del conocimiento.

En definitiva, queda por delante un importante campo de desarrollo de los mecanismos de cooperación regional, tanto de las relaciones entre las Sociedades Nacionales Participantes y las Operantes, como de las relaciones entre las propias Sociedades Nacionales de la región, ya sea a través de los mecanismo bilaterales o los espacios comunes y abiertos a más actores como las redes temáticas. No obstante, una mirada al estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, en el que se realizó una profunda mirada a la situación de la cooperación en el Movimiento en la región, indica que aunque aún continúan vigentes debilidades y carencias ya apuntadas entonces, el recorrido realizado en materia de cooperación internacional ha sido realmente importante y los avances significativos y alentadores.

9. Al servicio de las Sociedades Nacionales: el papel del Secretariado de la Federación y del CICR

9.1. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe: un modelo organizativo “glocal” para el Secretariado

La acción de Cruz Roja en América Latina y el Caribe en tanto que Federación abarca tanto los mecanismos de interacción y trabajo en red de carácter regional, subregional y temático de las Sociedades Nacionales, como la labor del Secretariado, tanto desde la sede de la Federación en Ginebra, como a través de las antiguas delegaciones regional y subregionales, y la actual Oficina de Zona para América situada en Panamá. En este Estudio ya se ha hecho referencia al trabajo en red de carácter regional y subregional, y a la actuación del Comité Regional Interamericano (CORI) en materia de planificación, coordinación, y apoyo a las Sociedades Nacionales que enfrentan dificultades. Por consiguiente, este apartado abordará primordialmente la actuación del Secretariado en la región, centrándose, además, en los importantes cambios que se han producido en el modelo organizativo y en el enfoque de trabajo de la Federación a lo largo de 2007, a través de la implantación del “Nuevo Modelo Operativo” iniciado en la Asamblea General de Seúl (noviembre de 2005), que es parte del proceso *Nuestra Federación del Futuro*. En particular, se abordarán las importantes implicaciones que tiene la implantación de las Oficinas de Zona, en sustitución de las anteriores Delegaciones regionales. Como se detallará, con ese cambio se consolida la tendencia, que en la región ya venía afirmándose, hacia una mayor concentración del Secretariado en un papel de coordinador y facilitador, con actividades de fortalecimiento de la capacidad de las Sociedades Nacionales, y de impulso a las políticas y estrategias de la Federación, y en menor medida en las actividades operacionales. Estas últimas continuarán desarrollándose, pero circunscritas, sobre todo, a las actividades de gestión de desastres. Se trataría, en suma, de adoptar un modelo organizativo que podría responder al neologismo de “glocal”, a la vez local y global: más cercano a la realidad local de cada Sociedad Nacional, basado en el principio de que las decisiones y la acción han de estar radicadas en el nivel más cercano a las propias Sociedades Nacionales, pero que al mismo tiempo trata

de mejorar la coherencia del Movimiento y asegurar que la acción de cada uno de sus integrantes responde a una estrategia común, de carácter global.

9.1.1. La organización del Secretariado en América Latina y el Caribe: modelo territorial y prioridades de trabajo

Durante un largo periodo, el Secretariado ha contado con una Delegación Regional dependiente del Departamento de América del Secretariado de la Federación, ubicado en Ginebra. Esa Delegación, a la que se atribuyeron responsabilidades para el conjunto de la región, se situó en San José de Costa Rica desde 1977 a 1997 debido al fuerte peso de los programas de la Federación en América Central, a causa de los conflictos armados y los desastres que caracterizaron a la subregión en ese periodo. Posteriormente, fue reubicada a Guatemala, donde se mantuvo entre 1997 y 2002. A partir de 2003 se reubicó en Panamá situándose en las instalaciones de la antigua zona del Canal, que el Gobierno de ese país facilitó a distintos organismos internacionales. Además de asumir las tareas para el conjunto de las Américas, la Delegación Regional se ocupó de la subregión México, Centroamérica y Panamá, con 7 Sociedades Nacionales en total. La Delegación Regional para Sudamérica, situada inicialmente en Buenos Aires, se trasladó en 2003 a Lima (Perú), y asumió el trabajo subregional en esa área, contando con representaciones especiales en Bogotá y en Río de Janeiro, en este último caso establecida para prestar apoyo a la Cruz Roja Brasileña en el difícil proceso de superación de su crisis institucional. En 2002 se estableció una Sub-Delegación Regional para el Caribe, ubicada en Puerto España (Trinidad y Tobago), con responsabilidad sobre 16 Sociedades Nacionales y 16 filiales de dominios y territorios de ultramar de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y los Países Bajos. Esta Delegación ha gozado de mayor autonomía organizativa para adaptarse en mejor medida a las especificidades de esa subregión. En 2007 se abrió una oficina de representación en Santo Domingo (República Dominicana). Finalmente, en 2008 todas las delegaciones regionales se convirtieron en representaciones regionales, integradas en la Zona para América de la Federación.

En sus orígenes, la prioridad tanto del Departamento como de las Delegaciones Regionales fue esencialmente operacional, centrándose en el apoyo logístico, administrativo y financiero de las operaciones de respuesta a desastres llevadas a cabo por la Federación. Durante los

años noventa, sin embargo, el Departamento de América adoptó un enfoque más “desarrollista” incorporando a sus prioridades el fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades Nacionales; la adopción de planes regionales y el apoyo a las Sociedades Nacionales para su implementación; la coordinación de la asistencia y la cooperación brindada por las Sociedades Nacionales Participantes; y el trabajo “en red” para promover el intercambio y la sistematización de experiencias, y la adopción de estándares, metodologías y procedimientos comunes. Con ese enfoque, como se verá, se anticipó a muchos de los cambios planteados con el proceso *Nuestra Federación del Futuro* y el Nuevo Modelo Operativo. Ese cambio de enfoque, sin embargo, no ha sido fácil. Como se detallará en este apartado, se ha encontrado con recurrentes carencias de financiación y de recursos humanos. Ya se ha señalado que el sesgo marcadamente bilateral de la cooperación de muchas Sociedades Nacionales Operantes ha hecho difícil que esa labor de coordinación pudiera llevarse a cabo eficazmente.

En particular, las actuaciones prioritarias del Departamento de América y de las Delegaciones Regionales se habían estructurado de la siguiente manera:

a) *Fortalecimiento institucional de las Sociedades Nacionales*: conforme a las orientaciones de la Federación en los documentos *Sociedades Nacionales que funcionan bien* y *Filiales que funcionan bien*, el Departamento de América y, en particular, las Delegaciones han impulsado y asesorado las reformas estatutarias necesarias para modernizar los órganos de Gobierno y los procedimientos de toma de decisiones; han promovido la formación de líderes; y han prestado un importante apoyo a las Sociedades Nacionales con problemas internos de Gobierno y de integridad –en particular, en los casos de Brasil, Nicaragua, y Perú– a través de actividades de mediación, asesoramiento, y en el caso de la Cruz Vermelha Brasileira, prestando respaldo institucional para el saneamiento financiero de la Institución. No obstante, en esta ámbito la Federación cuenta con competencias limitadas frente a la autonomía que es propia de cada Sociedad Nacional. Ello supone que el alcance de la actuación del Secretariado se haya limitado a lo que cada Sociedad Nacional haya querido aceptar, y los condicionantes impuestos por la actuación, en ocasiones descoordinado, de las Sociedades Nacionales Operantes que han seguido prestando apoyo a las Sociedades Nacionales que han atravesado dichas crisis.

b) *Fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades Nacionales para el desarrollo de programas*: una parte importante del trabajo del Departamento de América y de las delegaciones se ha orientado al fortalecimiento de las capacidades técnicas, humanas y financieras para el desarrollo de programas en los ámbitos de salud, desarrollo comunitario, y promoción de los principios y valores humanitarios. En cada uno de estos ámbitos –así como en el de gestión de desastres, que por su importancia se detalla más adelante–, las Delegaciones han desarrollado un programa específico, se han dotado, aunque de manera desigual, con delegados/as para llevarlos a cabo, y se ha promovido la adopción de las políticas, metodologías y estándares de la Federación. Además, se han abordado cuestiones “transversales” que inciden en esos y otros ámbitos sectoriales, como el fortalecimiento del voluntariado, el desarrollo de recursos, y las actividades de comunicación y difusión. En particular, junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja, se ha tratado de establecer una oficina de comunicación en cada Sociedad Nacional, que a través de una estrategia específica en este ámbito permitiría mejorar su desempeño en cuanto a información pública, difusión y promoción de los principios y valores humanitarios, y transparencia y rendición de cuentas. En estos asuntos, el enfoque no ha sido solo nacional, y se ha trabajado también con una perspectiva subregional. En concreto, se ha prestado apoyo a las redes regionales de juventud y de desarrollo organizativo, y se ha promovido la actuación de las Sociedades Nacionales, a escala regional, ante problemas emergentes, como ilustra la “Estrategia Regional de Prevención de la Violencia”, impulsada por la Cruz Roja Española, en los países de América Central y el Caribe.

c) *Fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades Nacionales para la gestión de desastres*: las Delegaciones Regionales han promovido una estrategia regional de gestión de desastres de carácter integral, con dos grandes líneas de acción: la mejora de las capacidades de las Sociedades nacionales para la preparación ante los desastres y la reducción de la vulnerabilidad, y para la respuesta a los desastres. En la primera de ellas, se ha tratado de promover la adopción de metodologías participativas de trabajo comunitario como eje estratégico de trabajo por parte de las Sociedades Nacionales, y el desarrollo de acciones de prevención y mitigación basadas en los riesgos y capa-

tidades locales. En particular, la formación de los recursos humanos de las Sociedades Nacionales en el uso de técnicas de análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC, análisis y mapas de riesgos...) y planificación (PPP, elaboración de llamamientos y planes de acción).

De manera más concreta, en la subregión México, Centroamérica y Panamá se ha actuado a través del Centro Regional de Referencia en Preparación para Desastres (CREPD), radicado en la Cruz Roja Salvadoreña; y del Centro Regional de Referencia en Educación Comunitaria (CRREC), radicado en la Cruz Roja Costarricense. Los Centros de Referencia representan una herramienta clave de la Secretaría de la Federación para contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades Nacionales en preparación, respuesta y reducción de la vulnerabilidad, propiciando el desarrollo de metodologías, herramientas y procesos de armonización, aplicando para ello el conocimiento técnico y las mejores prácticas disponibles en la región.

En lo referido a la respuesta a desastres, el apoyo de la Federación se ha canalizado a través de la Unidad Panamericana de Respuesta a desastres (PADRU), establecida en 2001. Hay que destacar la importancia estratégica de PADRU, en tanto primera Unidad regional de la Federación, que ha servido de modelo para el resto de la estructura de respuesta de la Federación a escala global hasta la fecha. Desde ese año y hasta 2007, PADRU prestó apoyo a las Sociedades Nacionales en más de 100 operaciones en 30 países y territorios de ultramar de América Latina y el Caribe (véase el recuadro sobre PADRU en el capítulo 2).

d) *Apoyo a los procesos de planificación, evaluación y seguimiento*: El Secretariado ha impulsado los procesos de planificación, tanto en las Sociedades Nacionales, como en el marco regional. Desde la publicación del estudio *Los retos del Desarrollo humano. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, en 1994, esta ha sido una de las prioridades del Departamento de América y de las Delegaciones Regionales, y puede afirmarse que ha existido un apoyo sostenido a las Sociedades Nacionales en este ámbito. Por otra parte, se ha prestado apoyo a la formulación de los Planes de Acción de escala regional y posteriormente del Plan Interamericano, a su implementación, y a su seguimiento y evaluación, con la participación de las Sociedades Nacionales en ese proceso.

e) *Coordinación de la cooperación brindada por las Sociedades Nacionales Participantes y establecimiento de alianzas*: como se indicó en el apartado 8.2.2., la adopción de la Política de Cooperación al Desarrollo, las posteriores Estrategias de Asistencia País y, desde 2001, los Acuerdos de Cooperación Estratégica (Cooperation Agreement Strategies o CAS) otorgaron un papel destacado al Secretariado de la Federación en la coordinación de la cooperación al desarrollo y en su orientación a las prioridades establecidas tanto en los planes de desarrollo de las Sociedades Nacionales, como en los marcos regionales de planificación. Sin embargo, como se indicó, los condicionantes propios de una cooperación basada en proyectos y no en programas, orientada por los donantes, y en la que a menudo se ha primado la búsqueda de visibilidad del proveedor de fondos, han llevado a que muchas Sociedades Nacionales Participantes privilegien los cauces bilaterales. A la hora de justificar esta opción, uno de los argumentos empleados ha sido que el Secretariado comportaría costes de transacción más elevados. Como ya se ha destacado, el Secretariado se ha encontrado con dificultades para asumir el papel coordinador previsto por estos instrumentos de la Federación. Ello no ha impedido que se haya realizado un importante trabajo de coordinación y de impulso de un "bilateralismo coordinado". En concreto, en los últimos años el Departamento de América ha impulsado un proceso de armonización y coordinación con las Sociedades Nacionales Participantes, las Sociedades Operantes, los delegados en el terreno y el CICR, promoviendo la planificación conjunta y la realización de una cartografía o inventario regional (*regional mapping*) de las acciones y los actores de cooperación presentes en la región.

La actuación del Secretariado y, en particular, de las Delegaciones Regionales se ha visto condicionada por varios factores. En primer lugar cabe destacar los derivados del sistema de financiación, que ya fueron señalados a principios de los años noventa por el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. El conjunto de los recursos de los que dependía el funcionamiento de las Delegaciones Regionales, tanto en lo que se refiere a su estructura como a sus programas y actividades, procedía de los llamamientos anuales, y no del presupuesto ordinario del Secretariado. Este sistema de llamamientos, originariamente surgido para dar una respuesta inmediata a los desastres, pese a que fue adaptado para responder a criterios de desarrollo de medio y largo plazo, siguió

teniendo limitaciones derivadas de su origen como instrumento para la financiación de operaciones de emergencia. En particular, comportaba una alta volatilidad en la financiación, y conducía a una actuación de corto plazo, sometida a las limitaciones de presupuestos anuales, que han impedido o han dificultado la adopción de un enfoque estratégico. Este sistema de financiación, y en particular la baja proporción de fondos ordinarios o *core funding* también ha causado una tensión permanente entre las actividades operacionales de emergencia y de desarrollo, y la necesidad de contar con recursos tanto para el sostenimiento de la estructura de las Delegaciones, como para actividades de fortalecimiento institucional de las Sociedades de Cruz Roja de la región, que las Sociedades Nacionales Participantes han sido más renuentes a financiar al no ser consideradas prioritarias por sus respectivos proveedores de fondos. Ello también ha dado origen a la tensión entre las prioridades estratégicas establecidas por las Delegaciones, en el marco de distintos instrumentos de planificación, y las acciones de cooperación, con prioridades inducidas por los donantes. Finalmente, cabe observar que, en ocasiones, la tendencia de las Delegaciones a desarrollar de manera directa actividades operacionales, podría haber respondido, en alguna medida, a la necesidad de administrar fondos para sostener su propia estructura.

Relacionado con lo anterior, una parte significativa de las Sociedades Nacionales de la región ha señalado que las Delegaciones Regionales no han tenido en muchos casos la capacidad necesaria para sostener las iniciativas regionales, una vez lanzadas, debido a las carencias de recursos y personal. Así ha ocurrido, por ejemplo, con las iniciativas en materia de comunicación o algunas de las redes regionales. Además, la necesidad de canalizar distintos programas e iniciativas regionales y globales de la federación se traduce en una cierta dispersión y falta de enfoque estratégico en su actuación. Hay que destacar, no obstante, que la actuación del Departamento de América en ámbitos como VIH y sida, gestión de desastres, o programas comunitarios ha sido consistente a lo largo del tiempo.

Otro problema que ha condicionado la capacidad de las Delegaciones Regionales para prestar apoyo a las Sociedades Nacionales ha sido la escasez de recursos humanos, al contar con pocos delegados, que sin embargo han tenido que atender a un número elevado de países. En contraste, y según la percepción dominante en muchas de las Sociedades Nacionales de la región, estas han recibido un número relativamente alto de misiones de corto plazo relacionadas con programas del Secretariado de carácter global o regional, o con operaciones de emergencia, cuyos efectos directos sobre el fortalecimiento institucional no son perceptibles. Algunas Sociedades Nacionales consideran que los delegados/as de la Federación, en ocasiones asociados a la financiación que sustenta los programas, no siempre tienen los conocimientos adecuados sobre la realidad de Cruz Roja en la región. En cualquier caso, esa percepción no es generalizada; contrasta con la valoración positiva que se ha realizado del aporte técnico realizado por los delegados internacionales y las Delegaciones Regionales –en las Sociedades Nacionales del Caribe, en particular, constituyen un importante nexo de unión con la Federación y sus políticas–, y en los últimos años la relación entre delegados/as extrarregionales y procedentes de la propia región se ha alterado a favor de estos últimos, en parte debido a la importante labor de formación realizada por PADRU y la formación de los equipos regionales de intervención (RIT).

En el marco de la “Estrategia 2010” y del proceso *Nuestra Federación del Futuro*, se han desarrollado distintos ejercicios de consulta, análisis y diagnóstico de la actuación global y regional del Secretariado y de las Delegaciones Regionales, que inciden en los problemas anteriormente citados, y en otros conexos. Destacan, en particular, la encuesta de 2001 sobre el papel del Secretariado; el estudio de la Universidad de Tufts sobre los modelos de apoyo y asistencia para una Federación más eficaz²⁷; la consulta de 2005 del Secretario General de La Federación a las Sociedades Nacionales sobre el Nuevo Modelo Operativo;²⁸ y la encuesta de línea de base (*baseline survey*) elaborada por la firma Gallup en 2007.²⁹

27 *One for All and All for One. Support and Assistance Models for an Effective IFRC. A Report for the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, Medford (MA), USA, Feinstein International Famine Center, Tufts University, agosto de 2004.

28 *Report on the responses of the IFRC membership to the Secretary General's consultation letter regarding the New Operating Model*, Ginebra, Federación Internacional de Cruz Roja, 2006 (mimeo)

29 The Gallup Organisation, *Implementación de la Agenda Global. Una encuesta de referencia sobre los programas de las Sociedades Nacionales*, Ginebra, Federación Internacional de Cruz Roja, noviembre de 2007.

Aunque la encuesta de 2001 era poco representativa –solo se obtuvieron 23 respuestas de un total de 181 Sociedades Nacionales–, indicaba que el Secretariado se caracterizaba por la falta de flexibilidad, y se demandaba un papel de facilitación, más que de implementación, se percibía como un ente “lejano” a las Sociedades Nacionales.

El estudio de la Universidad de Tufts, por su parte, detalla de manera muy prolija una serie de problemas que han afectado a las capacidades del Secretariado y de las Delegaciones Regionales. Entre ellos se encuentra el excesivo centralismo; la fragmentación de los procedimientos de planificación, seguimiento y evaluación; el escaso conocimiento y apropiación del por otra parte muy amplio corpus de políticas de la Federación; las distorsiones introducidas por la cooperación internacional y, en particular, el fuerte peso del bilateralismo y las asimetrías de poder entre las Sociedades Nacionales Participantes y Operantes. En relación a las Delegaciones Regionales el estudio destacaba su buena reputación como instancias de apoyo a la planificación y la gobernanza, y facilitando asistencia técnica. En relación a estos y otros problemas, el estudio realizaba una serie de recomendaciones que en buena medida se incorporaron al Nuevo Modelo Operativo, que se menciona en el siguiente apartado.

Finalmente, la consulta del Secretario General sobre el Nuevo Modelo Operativo mostraba que el 80% de las Sociedades Nacionales de todo el mundo estaban a favor de una mayor concentración de la actividad de las Delegaciones Regionales en el diseño, difusión y apropiación de las políticas; la planificación y el seguimiento; el apoyo al gobierno de las Sociedades Nacionales, y las funciones de representación regional y global.

9.1.2. De las Delegaciones Regionales, a la Zona para las Américas: el Nuevo Modelo Operativo en la práctica

En el marco de la *Estrategia 2010*, el proceso *Nuestra Federación del Futuro* ha promovido la adopción de un “Nuevo Modelo Operativo”, aprobado por la XV sesión de la Asamblea General de La Federación en Seúl, en noviembre de 2005 con el propósito de aumentar el impacto y la efectividad del Secretariado. Los objetivos son asegurar una mejor provisión de servicios por parte del Secretariado a las 181 Sociedades Nacionales miem-

bros de la Federación; promover las alianzas operacionales; y asegurar que el Secretariado cuenta con la capacidad necesaria para dirigir, coordinar y mantener la capacidad de responder de manera eficaz a los desastres.

Para implementar el Nuevo Modelo Operativo se ha lanzado el Proyecto de Consolidación (*Consolidation Project*), que se basa en los siguientes principios o criterios rectores: a) mayor cercanía a las Sociedades Nacionales, a través de la presencia regional del Secretariado; b) asegurar que la actuación del Secretariado comporta un valor añadido; c) una buena relación coste-eficacia; d) subsidiariedad, asegurando que las acciones y las decisiones se adoptan lo más cerca posible de las Sociedades Nacionales, reservando a Ginebra un papel subsidiario y aquellas funciones que solo allí pueden hacerse eficazmente; y e) consistencia en cuanto a los roles, funciones y estructura del Secretariado.

En el marco de este proceso, el cambio más relevante en la actuación de la Federación en América Latina y el Caribe radica en la sustitución de los departamentos regionales, con sede en Ginebra, y sus delegaciones regionales, por “oficinas de zona” situadas en cada una de las grandes regiones mundiales. Este cambio, que se he hecho efectivo en 2007, suprime todo un nivel administrativo en el Secretariado y se procede a una amplia descentralización del mismo. A efectos de coordinación y de política, las oficinas de Zona depende directamente de la División de Coordinación y Programas del Secretariado, con sede en Ginebra.

La aparición de la Oficina de Zona para las Américas, en sustitución de las delegaciones regionales, refuerza la presencia de la Federación en la región en el marco de ese proceso de descentralización, al trasladar a dicha oficina la mayor parte del personal y de las responsabilidades de dirección, gestión administrativa, y actuación en el plano operacional antes ubicadas en la sede de la Federación en Ginebra, incluyendo el propio Jefe de Zona. De igual manera, este cambio de modelo supone una reestructuración del presupuesto del Secretariado a fin de dar mayor estabilidad a la actuación de las oficinas de zona y a su personal.

El establecimiento de la Oficina de Zona consolidada, oficializa, y amplía, como se indicó, una estrategia de actuación que el Departamento de América ya había iniciado en años precedentes, centrada en el

apoyo al “buen gobierno” de las Sociedades Nacionales, a través de la difusión y apropiación de las políticas y las estrategias de la Federación; la planificación y el seguimiento, tanto en el ámbito regional como nacional; las actividades de promoción y abogacía, de movilización de recursos, apoyo a las redes e intercambio de conocimiento entre las Sociedades Nacionales. Con la Oficina de Zona, además, el Secretariado habrá de apoyar a las Sociedades Nacionales para que tengan la capacidad de definir las prioridades de la cooperación internacional y promover el alineamiento de las Sociedades Nacionales Participantes con las mismas. Supone, también una clara orientación al establecimiento de alianzas regionales y subregionales, y al apoyo a las Sociedades Nacionales para el establecimiento de alianzas en sus respectivos países. Finalmente, supone un nuevo impulso para la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU), en tanto esta expresa el tipo de actuación que, en este ámbito, se persigue con el Nuevo Modelo Operativo.

Como se indicó, se trata de un modelo “glocal” que pretende asegurar la cohesión y consistencia del trabajo como Federación, y que la actuación de cada uno de sus integrantes responde a la Agenda Global que esta ha asumido; y al mismo tiempo, situarse lo más cerca posible de las Sociedades Nacionales y su contexto local de vulnerabilidad y riesgo, fortaleciendo sus capacidades y alianzas.

9.2. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en América Latina y el Caribe: presencia regional, foco sobre Colombia y Haití

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) mantiene una presencia significativa en el conjunto de América Latina y el Caribe, aunque, en función de su mandato, el foco de su actividad se ha situado en los países que han experimentado conflictos armados, y, en menor medida, en aquellos que enfrentaban situaciones de elevada tensión y violencia, o que se encontraban en situaciones de post-conflicto. En las dos últimas décadas, esto ha significado un cambio de prioridades geográficas. Cuando se elaboró el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, el CICR se encontraba en proceso de reducción de sus actividades en Centroamérica, donde había mantenido una fuerte presencia operacional durante todo el decenio de los

ochenta, y de ese proceso se pudieron extraer valiosas enseñanzas en cuanto a la necesidad de contar con “estrategias de salida” graduales que aseguraran la sostenibilidad de las Sociedades Nacionales a las que el Comité había prestado apoyo.

La persistencia del conflicto armado y de la violencia político-militar en Colombia, Haití, y, al menos durante los primeros años noventa, en Perú, convirtieron a estos países en escenarios prioritarios para la actuación del CICR. Entre 2003 y 2005 el Comité también incrementó su presencia y actividad en Bolivia, debido a los disturbios interiores vividos por ese país. En la actualidad, como se indicará, es en Colombia y Haití donde el Comité mantiene una fuerte presencia operacional. Ahora bien, la presencia del Comité es más amplia y se estructura a través de Delegaciones regionales y de país: en el ámbito regional, la Delegación de México tiene responsabilidad sobre ese país, sobre República Dominicana, Centroamérica y Panamá, contando con una misión en la ciudad de Guatemala, y un centro prostético en Managua (Nicaragua); la Delegación de Buenos Aires (Argentina), que cubre Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, y Uruguay; la Delegación de Caracas (Venezuela), que cubre Ecuador, Guyana, Surinam, Venezuela, y 11 países de lengua inglesa del Caribe, a través de una subdelegación situada (al igual que ocurre con la Federación) en Puerto España (Trinidad y Tobago). Las delegaciones nacionales, con mayores responsabilidades operacionales, se han situado en Lima, con una oficina en la ciudad de Ayacucho; en Haití, y en Colombia. Esta última cuenta con una amplia red de subdelegaciones en Cali, Bucaramanga, Medellín y Barranquilla. Está previsto, no obstante, que en 2008 se constituya una Delegación Regional en Panamá para el conjunto de América Latina y el Caribe, en el marco de una revisión general de su estructura sobre el terreno.

Conforme a su mandato, a los acuerdos establecidos en el seno del Movimiento —en particular, el “Acuerdo de Sevilla”, que reafirma y precisa el papel director del CICR en situaciones de conflicto armado—, y a la política de cooperación del CICR, aprobada en 2004, la actividad del Comité se ha centrado en los siguientes ámbitos:

a) *Cooperación operacional*. En los países afectados por un conflicto armado —en este caso, en Colom-

bia y, con las particularidades que supone la situación de este país, en Haití—, el CICR y la Sociedad Nacional de ese país suman sus recursos operacionales en actividades como primeros auxilios y atención médica, distribución de alimentos, traslado de los heridos a los hospitales y restablecimiento del contacto entre familiares.

c) *Gobierno e integridad*: en colaboración con la Federación, y en el marco de sus atribuciones, el CICR asesora las reformas estatutarias de las Sociedades Nacionales.

b) *Construcción de capacidades de las Sociedades Nacionales*. El CICR trata de fortalecer las capacidades de las Sociedades Nacionales en los ámbitos de la promoción del derecho internacional humanitario y los Principios Fundamentales del Movimiento, así como en los de ayuda de emergencia, atención médica a las personas afectadas por conflictos, y restablecimiento del contacto entre familiares.

Los programas de formación, educación y sensibilización constituyen uno de los principales campos del CICR en la cooperación con las Sociedades Nacionales de la región. A través de ello, se promueve la difusión de los principios del derecho internacional humanitario, y se intenta influir en las actitudes y el comportamiento de actores clave —fuerzas armadas, policía y fuerzas de seguridad, medios académicos, responsables políticos, líderes de opinión y medios de comunicación— creando así las condiciones para prestar mayor protección a los grupos vulnerables en tiempo de conflicto armado, facilitar el acceso a las víctimas y mejorar las condiciones de seguridad en que se despliega la acción humanitaria. Se incluyen, además, programas de sensibilización destinados a reducir el número de víctimas causadas por las minas antipersona y los explosivos que permanecen activos en las zonas de conflicto.

La política de cooperación del CICR se basa en varios factores clave: apropiación (*ownership*) por parte de las Sociedades Nacionales, de manera que estas asuman el liderazgo; alineamiento, de forma que el CICR asume el papel de observador y acompañante; énfasis

en el desarrollo de capacidades y la formación; y promoción de alianzas y relaciones con otros actores, para generar más recursos y asegurar mayor impacto de la acción.

El CICR ha pretendido actuar de manera más armonizada con otros componentes del Movimiento en la región. Desde 2001, el CICR y el Secretariado de la Federación han desarrollado conjuntamente un proceso de armonización de carácter piloto en su trabajo hacia las Sociedades Nacionales de la región, con el propósito de responder mejor y de manera más enfocada y estratégica a las necesidades de las Sociedades Nacionales; asegurar una mayor complementariedad entre la Federación y el Comité; y hacer un uso más eficiente de los recursos. El proceso se puso en marcha en 2002 a través de un ejercicio de programación conjunta por parte de las delegaciones regionales de ambas organizaciones. En el marco de los planes de desarrollo de las Sociedades Nacionales, se establecieron como prioridades para la acción conjunta el fortalecimiento institucional, con énfasis en las cuestiones relativas a la base jurídica y el liderazgo; la comunicación y difusión, en especial en cuanto a los principios fundamentales, los valores humanitarios, el derecho internacional humanitario; y la programación integrada y la preparación y respuesta ante los desastres y los conflictos.

Para ello, las delegaciones regionales de la Federación y del CICR establecieron un mecanismo estructurado de consultas regulares, con periodicidad trimestral o incluso más frecuente en los países en los que ambas instituciones tuvieran presencia permanente. En mayo de 2005 se realizó una revisión de este mecanismo y de los logros alcanzados, que puso de manifiesto que esas consultas se habían realizado, aunque con una frecuencia variable, a partir de “puntos focales” regionales y temáticos.³⁰ El proceso también había dado lugar a la realización de misiones conjuntas ante las Sociedades Nacionales —o al intercambio de información si esas misiones las realizaba solo uno de los dos organismos—, si bien este proceso no estuvo bien sistematizado. La colaboración había sido estrecha en lo referido a los procesos de revisión de los Estatutos de las Sociedades Nacionales, si bien no existió una estrategia conjunta de largo plazo en relación a los pro-

30 Véase el documento conjunto *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies-International Comité of the Red Cross. Harmonisation for Latin America and the Caribbean. Review of Achievements-Response to Review Questionnaires*, Mayo de 2005 (mimeo).

blemas de integridad de las Sociedades Nacionales, más allá del intercambio fluido de información. Ello se debe, sobre todo, a que en los mecanismos propios del Comité estas cuestiones suelen ser abordadas por la sede de Ginebra en mayor medida que por las delegaciones regionales. Empero, ello no ha impedido que ambas instituciones hayan prestado apoyo a las Sociedades de Cruz Roja de Nicaragua y Perú.

En el ámbito operacional, el proceso de armonización se concretó en el plan cuatrienal sobre comunicaciones, impulsado tanto por la Federación como por el CICR, que se mencionó en la sección anterior; y en apoyos concretos en el área de socorros a las Sociedades Nacionales de Cruz Roja de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, y República Dominicana. Más allá de estos resultados concretos, el proceso de armonización parece haber dejado un legado más duradero en cuanto a la comunicación y la colaboración entre las delegaciones regionales.

9.2.1. La actividad del CICR en Colombia

El CICR está presente en Colombia desde el año 1969 y en la actualidad su Delegación en este país es la más numerosa, debido a la virulencia del conflicto armado, ya que cuenta con 318 personas, incluyendo 57 delegados expatriados. Su actuación se centra en promover el respeto al derecho internacional humanitario por parte de los grupos armados, sobre todo en relación con la protección debida a los no combatientes, y prestar ayuda de emergencia a las personas desplazadas y a otras víctimas del conflicto. Trabaja en la implementación de programas de salud pública y en la realización de proyectos de rehabilitación de infraestructura de pequeña escala en zonas de conflicto. Una de las prioridades del CICR es la incorporación de las normas del derecho internacional humanitario en la instrucción y en la actuación de las Fuerzas Armadas de Colombia y las fuerzas de policía que participan en operaciones militares, así como el fortalecimiento de la capacidad de acción de la Cruz Roja Colombiana en las zonas afectadas por el conflicto, y la coordinación de actividades con otros miembros del Movimiento, incluida la Federación. El CICR también visita los lugares de detención, a fin de comprobar las condiciones de detención y el trato que reciben los reclusos, especialmente por lo que atañe a la salud y se esfuerza por tener acceso a todas las personas en poder de los diferentes grupos armados. Cuando se le ha solicitado, y con el consentimiento de las partes,

el CICR ha actuado como facilitador para la liberación de rehenes, como es el caso de la liberación de prisioneros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en febrero de 2008.

En 1997 se inició un vasto programa de Asistencia Humanitaria de Emergencia a los desplazados internos, cuyos beneficiarios superan ya un millón de personas. La ayuda del CICR consiste en la entrega de alimentos durante un periodo que puede llegar hasta seis meses. Hasta 2002, los desplazamientos masivos representaban casi el 60% de la asistencia distribuida a través de este programa, pero en los últimos cuatro años, el desplazamiento individual se elevó al 66% del total, lo que refleja el incremento del fenómeno del desplazamiento “gota a gota”. Desde el año 2003, y gracias al programa de cooperación suscrito entre el CICR y la Cruz Roja Colombiana, se aumentó la cobertura de asistencia a las personas que se desplazan de manera individual hacia las ciudades.

El programa se extiende también a la provincia fronteriza de Darién, zona selvática y de difícil acceso que es, también, una de las provincias más pobres de Panamá. La llegada de refugiados colombianos aumenta las necesidades, especialmente por lo que atañe a servicios de salud. El CICR ha prestado apoyo a la Cruz Roja Panameña a través de asistencia humanitaria tanto para los refugiados como para la población residente.

9.2.2. La actividad del CICR en Haití

El CICR trabaja en Haití desde el año 1994, si bien desde el año 2004, cuando las tensiones internas amenazaron con convertirse en un conflicto armado, se estableció una Delegación que en la actualidad cuenta con 60 personas, incluyendo 12 delegados expatriados. Esas actividades se han mantenido a pesar de que la violencia político-militar ha disminuido, debido a que se ha mantenido la violencia de bandas delictivas —en ocasiones relacionada con la anterior— y una situación de gran inseguridad. En los barrios marginales de Puerto Príncipe, proclives a la violencia, el CICR trabaja para disminuir la violencia con actividades de desarrollo, mejorando el sistema de distribución de agua y saneamiento, y presta apoyo para que los heridos tengan acceso a los servicios médicos. Junto con la Federación, también contribuye a fortalecer las capacidades de la Cruz Roja Haitiana, sobre todo en materia de fortalecimiento institucional, la preparación de los so-

corristas para la respuesta a emergencias y la difusión de los principios humanitarios.

10. El potencial de las alianzas públicas y privadas

El estudio sobre *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, realizado a principios de los años noventa, ya dedicó una especial atención al tema de las alianzas, públicas, privadas tanto con empresas como con ONG, de las Sociedades Nacionales, como consecuencia de los cambios que se estaban produciendo en el escenario mundial de la acción humanitaria. En dicho estudio se constató el carácter mucho más complejo, plural y competitivo del escenario en que se tenían que mover las Sociedades Nacionales y la necesidad de que las mismas procedieran a readaptar sus estrategias y prioridades, tanto en términos de acción como financieros, así como sus estructuras organizativas, a un entorno que estaba cambiando aceleradamente.

Por su parte, la Federación Internacional se ha venido haciendo eco, en diferentes documentos estratégicos, de este nuevo escenario y situación en que se encuentran las Sociedades Nacionales, estableciendo, en concreto en el *Plan de Acción de Santiago de Chile (2003-2007)*, como objetivo 13, la necesidad de que las Sociedades Nacionales consoliden “sus alianzas estratégicas” y desarrollen “nuevas alianzas con el sector público y el sector privado, así como con organizaciones de la sociedad civil para promover su misión humanitaria”.

El escenario actual, en comparación con el de principios de los años noventa, es aún mucho más complejo, plural y competitivo, pero al mismo tiempo más esperanzador, como consecuencia principalmente de tres hechos. Por un lado, algunos países latinoamericanos han experimentado cambios políticos, consecuencia del triunfo electoral de opciones no conservadoras, que han traído consigo un importante giro social en las políticas públicas y consiguientemente la adopción de políticas más sociales, en ámbitos como la salud, la educación y la atención social. Por otro, se ha continuado produciendo una multiplicación y un creciente protagonismo de las Organizaciones No Gubernamentales, que cada vez con mayor fuerza desempeñan actividades en campos tradicionalmente exclusivos de

Cruz Roja o que ésta asume como nuevos, de acuerdo con la perspectiva comunitaria que caracteriza de forma cada vez más clara su actividad. Finalmente, se está experimentando una toma de conciencia por parte del mundo empresarial de la responsabilidad social corporativa, que lleva a las empresas a prestar creciente atención a los problemas sociales y humanitarios de los países en los que desarrollan su actividad.

Ante este renovado escenario, las Sociedades Nacionales se encuentran todavía en la mayor parte de los casos en la necesidad de replantear sus estrategias de acción y de financiación, y sus estructuras organizativas, con el fin de poder seguir desarrollando sus programas en materia de salud, desastres y acción social y de encontrar nuevas fuentes de financiación, que permitan la sostenibilidad de los programas y una adecuada diversificación de la financiación.

En este sentido, lo avanzado desde principios de los años noventa en este campo por las Sociedades Nacionales es muy desigual, variando mucho de unas a otras, sin que sea fácil formular generalizaciones. En todo caso, en general, se constatan significativos avances en relación a las alianzas con los gobiernos, reforzándose en muchos casos la condición de auxiliar de los poderes públicos de las Sociedades Nacionales, tanto en Centroamérica y México, como en el Caribe y Sudamérica, pero, por el contrario, los avances son mucho más relativos y puntuales en lo que se refiere a las alianzas con el mundo empresarial y las ONG, donde todavía el camino por recorrer es muy largo y no exento de dificultades. Lo que sí ha mejorado de forma notable en relación a principios de los años noventa, lo que ya de por sí es muy importante de cara a dar respuesta a los nuevos retos, es que la mayor parte de las Sociedades Nacionales son conscientes, y consecuentemente han interiorizado, la realidad del nuevo escenario y la necesidad de redefinir o articular nuevas estrategias encaminadas a adaptarse a los retos que se plantean en el terreno de las alianzas públicas y privadas. Las Sociedades Nacionales son cada vez más conscientes de que las alianzas con el sector público y privado pasan ineludiblemente por la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia.

10.1. Alianzas con el sector público

Si a principios de los años noventa, uno de los problemas más importantes que afectaban a una parte signi-

ficativa de las Sociedades Nacionales de la región, especialmente en Centroamérica y Sudamérica, era su mayor o menor dependencia respecto del gobierno del país, en el momento actual, salvo excepciones, como es el caso de la Cruz Roja Cubana, se trata de un problema prácticamente superado. Las Sociedades Nacionales han logrado o bien mantener o reforzar su independencia y autonomía o bien aprobar las reformas estatutarias necesarias para lograr un adecuado equilibrio entre el principio de Independencia y el papel de auxiliar de los servicios públicos. Hoy, más bien, lo que nos da idea de lo mucho avanzado por las Sociedades Nacionales en este punto, el problema se plantea, en términos generales, en el sentido contrario, es decir, en la necesidad de que las Sociedades Nacionales institucionalicen de forma adecuada y duradera sus relaciones de cooperación con los gobiernos de cada país, en aquellos campos de actuación en los que convergen las agendas gubernamentales y las de la Cruz Roja.

En estos momentos, la condición de auxiliar de los poderes públicos que define el papel de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la tendencia de la mayor parte de los gobiernos a reforzar sus políticas sociales, obliga a las mismas a articular alianzas con el sector público, tanto en el nivel central como en los niveles provinciales y locales, con el fin de poder cumplir adecuadamente y con eficacia los servicios y programas, especial, pero no únicamente, en materia de salud y desastres, que caracterizan su actividad humanitaria y social. Las Sociedades Nacionales, en el marco de los principios de Independencia e Imparcialidad que las inspira, deben buscar el mantenimiento de las mejores relaciones con los gobiernos respectivos, institucionalizando con los mismos las alianzas necesarias para el mejor desarrollo de su actividad. Ello supone no sólo lograr el apoyo financiero duradero, con el objetivo de diversificar sus fuentes de financiación y garantizar la sostenibilidad de la de sus actividades, sino también la cooperación y coordinación en la propia prestación de servicios, en los casos en los que el gobierno está implicado directa o indirectamente en los mismos, o el impulso al gobierno cuando éste todavía no haya abordado adecuadamente la puesta en marcha de planes nacionales, especialmente en el caso de desastres y emergencias. Todo ello, manteniendo siempre con firmeza la independencia y autonomía de la Sociedad Nacional. La institucionalización de las relaciones per-

mitirá hacer menos vulnerables a las Sociedades Nacionales a los cambios de gobierno que puedan producirse o a las iniciativas políticas que puedan significar una reducción de su campo de acción.

La necesidad de las alianzas públicas, con las características señaladas, se plantea en todos los escenarios políticos nacionales en los que se mueven las Sociedades Nacionales de la región, pero ha cobrado una especial urgencia en el caso de aquellos países en los que el triunfo electoral de gobiernos no conservadores ha traído consigo un notable giro social en las políticas públicas, que se ha traducido en la puesta en marcha o en el reforzamiento de políticas de acción social con estructuras propias del gobierno y gestionadas directamente por el mismo, en ámbitos en los que hasta ese momento la Sociedad Nacional había venido actuando prácticamente en exclusiva o desde una posición dominante. Estas nuevas políticas deben ser asumidas por las Sociedades Nacionales no tanto como una competencia sino sobre todo como una oportunidad para establecer alianzas con los mismos, que permitan reforzar los programas que ya desarrollan o puedan desarrollar dichas Sociedades Nacionales. La situación extrema del supuesto señalado, por poner un ejemplo, se produce cuando el gobierno en cuestión adopta una política de universalización de la cobertura sanitaria, que pone en peligro no sólo la actividad de la Sociedad Nacional en ese ámbito, sino incluso una fuente tradicional de ingresos de la misma, como está sucediendo en el caso de la Cruz Roja Venezolana.

En el otro extremo, pero igualmente con efectos negativos para la actividad y financiación de la Sociedad Nacional, por poner otro ejemplo, se sitúa el caso de aquellos gobiernos que han emprendido una política de privatización, ya sea de los bancos de sangre o de las loterías, con lo que ello supone de mayor competencia o de pérdida de la primacía que hasta entonces tenía la Sociedad Nacional o de debilitamiento de una fuente de una importante financiación, como sucede en el caso de la Cruz Roja Colombiana.

Sin embargo, en todos los casos apuntados, desde los más extremos hasta los menos comprometidos para las Sociedades Nacionales, es necesario que éstas avancen, desde la independencia y autonomía, en la institucionalización de la relación con los gobiernos, a través de los correspondientes convenios, como forma

de hacer más eficaces y sostenibles sus programas y de asegurar su financiación. Para ello es indispensable que las Sociedades Nacionales, en línea con lo que vienen haciendo en los últimos tiempos, por un lado, hagan valer su buena imagen, independencia, credibilidad, eficacia y transparencia ante los respectivos gobiernos, y, por otro, se supere definitivamente la imagen que todavía perdura en ciertos gobiernos de la región de la Cruz Roja como una organización orientada hacia la beneficencia, mas que como una organización con programas sociales y comunitarios que inciden en algunos de los problemas básicos del país.

El estado actual de las relaciones con los gobiernos en lo que se refiere a las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe presenta situaciones, como es lógico, diferentes, pero caracterizadas, en términos generales, por la existencia de relaciones más o menos sólidas y desarrolladas. La práctica totalidad de las Sociedades Nacionales de la región mantienen relaciones con instancias gubernamentales de su país, si bien pueden distinguirse dos grandes grupos. Uno, caracterizado por la existencia de sólidas relaciones de cooperación, que incluyen una mayor o menor financiación por parte del gobierno, en algún caso incorporada incluso a los presupuestos del Estado. Otro, con relaciones que todavía están en proceso de desarrollo y que en algunos casos son todavía muy puntuales, sin que exista una institucionalización de las mismas.

El patrón general que define estas relaciones se circunscribe a las que se mantienen con los Ministerios de Salud y, en menor medida, de Educación, Fuerzas Armadas y organismos con competencias en los casos de desastres. En este punto, sin embargo, en lo que hace a las relaciones con los Ministerios de Salud, las diferencias son muy significativas entre unas y otras Sociedades Nacionales, según existan o no acuerdos con los poderes públicos, que especifiquen las obligaciones de la Cruz Roja en la materia y la contraprestaciones financieras o de otro tipo que corresponden al Estado. También las diferencias son importantes en materia de cooperación en desastres, no sólo por la existencia o no en el país de Planes Nacionales ante Desastres y el trabajo que la Sociedad Nacional viene desarrollando ante el gobierno para su definición y puesta en marcha cuando no existe, sino también por el diferente papel que el gobierno atribuye a la Sociedad Nacional en la implementación de los mismos cuando están ya en

funcionamiento. En este sentido, todavía algunas Sociedades Nacionales tienen por delante un importante reto que atender, pues hay países, como Honduras, que no tienen un Plan Nacional de Gestión de Desastres, y gobiernos que teniendo dicho Plan, sin embargo, no han institucionalizado la participación de la Sociedad Nacional en la implementación del mismo.

Característica general de estas relaciones, en la mayor parte de los casos, es que tienden a establecerse prioritariamente o casi exclusivamente con las instancias centrales del gobierno, siendo las relaciones con las instancias provinciales o locales mucho menos frecuentes o significativas. En este último hecho influyen, por un lado, el centralismo que caracteriza en general al Estado en América Latina y a las propias Sociedades Nacionales, y, por otro, la falta de autonomía y la debilidad que caracteriza en muchos casos a las filiales.

10.2. Alianzas con organizaciones internacionales

Poco han cambiado las Sociedades Nacionales en el tema de sus relaciones con organizaciones internacionales desde principios de los años noventa del siglo XX. El panorama sigue siendo, salvo excepciones, muy parecido al de entonces, con relaciones muy puntuales, centradas en la mayor parte de los casos, cuando existen, en relaciones con la OPS, y en menor medida con el Fondo Global de lucha contra el sida, la malaria y la tuberculosis, UNICEF y ACNUR. Algunas Sociedades Nacionales tienen también alianzas con la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO). Destacan especialmente por la amplitud y solidez de sus relaciones en este ámbito las Sociedades Nacionales de Belice, Colombia y Ecuador.

La condición de países de renta media que ostentan algunos países latinoamericanos, y especialmente caribeños, dificulta el desarrollo de estas alianzas. No obstante, se trata de un ámbito de relaciones que las Sociedades Nacionales de la región deben definir como prioritario, dada la proliferación de organismos especializados y de fondos mundiales, abiertos a las mismas, tanto desde el punto de vista del reforzamiento de sus actividades como desde la perspectiva de la diversificación de la financiación y consecuentemente de la sostenibilidad de sus programas. En este punto, de nuevo, la eficacia, rendición de cuentas y transparencia son referentes fundamentales para el éxito de cual-

quier estrategia orientada al establecimiento de alianzas con organismos internacionales.

10.3. Alianzas con otras ONG

En las últimas décadas, y de manera muy especial a partir de los años ochenta, se ha producido una proliferación de actores en el ámbito de la acción social y humanitaria. La aparición de un importante número de ONG y su espectacular desarrollo responde a los cambios que ha experimentado el escenario mundial, como consecuencia de la creciente interdependencia y globalización, con sus efectos de debilitamiento del Estado o su cuestionamiento como proveedor de servicios sociales, de intensificación de los procesos de democratización, de incremento de los niveles de pobreza y desigualdad, de proliferación de conflictos armados de nuevo tipo, de baja o media intensidad, con actores transnacionales o subnacionales, de desarrollo de las corrientes de solidaridad y de los flujos de la cooperación internacional, tanto términos públicos como privados.

Las ONG son organizaciones privadas, generalmente con reconocimiento legal, sin ánimo de lucro, que actúan en todos los campos de la acción social, como la nutrición, la salud, la drogodependencia, la educación, el empleo productivo, el género, la vivienda, los servicios básicos, el equipamiento comunitario, la defensa del medio ambiente, la promoción del desarrollo sostenible y los desastres. En la mayor parte de los casos responden a intereses políticos o religiosos de muy distinto alcance. No sólo ha crecido de forma espectacular su número, sino que también sus campos de acción se han ampliado y diversificado, entrando en ámbitos hasta hace poco reservados al Estado o tradicionalmente exclusivos de la acción de la Cruz Roja. Sus recursos financieros, por otro lado, son cada vez más importantes, como consecuencia de los aportes de la cooperación internacional y el desarrollo de la solidaridad a nivel mundial, y su grado de organización e influencia nacional e internacional se ha incrementado de forma notable.

Una consecuencia importante es una mayor organización de la sociedad civil y un fortalecimiento del tejido social de los países. La consecuencia, asimismo, es que la Cruz Roja tiene que moverse en un nuevo escenario, mucho más difícil, complejo, plural y competitivo que en el pasado, que obliga a las Sociedades

Nacionales no sólo a replantear sus estrategias, campos de acción, estructura organizativa y sus fuentes de financiación, sino también su relación, como se ha visto, con el Estado y con los organismos internacional y agencias de cooperación y, como se verá, con el mundo empresarial y, por supuesto, con las propias ONG.

Estos nuevos desafíos para las Sociedades Nacionales, derivados del creciente protagonismo de las ONG, sobre los que viene insistiendo la Federación Internacional, fueron ya puestos de manifiesto en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, a principios de los años noventa, habiéndose acentuado aún más en el momento actual. En aquel estudio se hicieron una serie de consideraciones sobre este tema que todavía hoy siguen teniendo plena actualidad.

En términos generales, las alianzas con las ONG son todavía un terreno en el que hay Sociedades Nacionales de la región que ni siquiera han empezado a trabajar. Por otro lado, cuando existen, en la mayor parte de los casos, las relaciones y alianzas son limitadas y esporádicas, se orientan hacia las ONG más antiguas, vinculadas a las clases medias y altas, cuya acción tiene un carácter marcadamente asistencial, siendo, por el contrario, la excepción las alianzas con ONG que se dedican a la acción social y comunitaria. En este último punto, destacan especialmente la Cruz Roja Argentina y la Cruz Roja Ecuatoriana.

Estas características generales, aunque se basan en los rasgos de la cultura organizacional que todavía domina en una parte importante de las Sociedades Nacionales y en las percepciones que perduran en las mismas, tienen también una base real, que no se puede desconocer.

En primer lugar, persiste un alto grado de auto-complacencia y autosuficiencia, que hace que no se considere necesaria la cooperación con otras ONG. Esta actitud, en parte, es reflejo de los tiempos en los que la Cruz Roja actuaba en ciertos campos prácticamente sola y sin competencia.

En segundo lugar, paradójicamente existe, al mismo tiempo, una actitud defensiva que llevaría a evitar las relaciones con otras ONG por miedo a la pérdida de protagonismo, de espacios de acción, de

voluntariado y personal técnico y de fuentes de financiación, que pasarían a ser captados por otras ONG. Los costos mencionados, que son reales en muchos casos para las Sociedades Nacionales, sin embargo, reflejan en buena medida debilidades internas de las mismas, como falta de cultura organizativa, deficiencias organizativas, limitada capacidad técnica y de planificación, escasa motivación e incentivos para los voluntarios, etc., que solo se ponen de manifiesto cuando entran en relación con otras ONG. Por el contrario, en aquellas Sociedades Nacionales que cuentan con una moderna cultura organizacional, una organización bien integrada, un espacio de acción bien planificado, una mayor capacidad operacional, una buena cohesión interna y un personal voluntario y remunerado motivado y cualificado, los riesgos y costos mencionados son muchísimo menores. En general, los puntos en los que la mayor parte de las Sociedades Nacionales sitúan prioritariamente la competencia de las ONG es en materia de financiación, tanta gubernamental como empresarial, y de captación de voluntariado y personal técnico. Por el contrario, se concede mucha menor importancia a la competencia en materia de actividades, dado el carácter más puntual, menos duradero y menos espacial que en general caracteriza a las ONG, salvo en el caso muy concreto de alguna Sociedad Nacional, que se ve muy directamente afectada por la actividad de éstas en campos muy específicos.

Tercero, se interpreta erróneamente que el principio de "Neutralidad" impide la relación con otras ONG, dados los objetivos políticos o religiosos que en muchos casos inspiran la acción de muchas de ellas. Aunque es verdad que existe este peligro, que puede desvirtuar la acción de las Sociedades Nacionales, como ha sucedido en algún caso concreto, ello en ningún caso supone que se deba renunciar al establecimiento de alianzas, sino que lo que exige es una cuidada y meditada selección de las ONG con las que se van a establecer alianzas.

Si las Sociedades Nacionales son plenamente conscientes de los riesgos señalados y, consecuentemente, en muchos casos miran con recelo y prevención las relaciones con otras ONG, por el contrario, tienden a ignorar las importantes fortalezas que en principio presentan frente a las demás ONG. Entre estas fortalezas, como es lógico, no siempre presentes en todas las Sociedades Nacionales, por razones muy diversas, hay

que destacar, en primer lugar, la buena imagen social y el reconocimiento público que en general caracteriza a las mismas. Segundo, una cobertura territorial que en la mayor parte de los casos es mucho más sólida y amplia que la de otras ONG, lo que permite extender la acción al conjunto del territorio nacional y funcionar como una red muy flexible y adaptativa a las necesidades específicas locales. Esta fortaleza se ve anulada en muchos casos por el centralismo dominante en la Sociedad Nacional. Tercero, el carácter mucho más amplio, en el sentido de cubrir muchos más campos de acción, y permanente de la actividad humanitaria y social de las Sociedades Nacionales, frente al carácter mucho más puntual, limitado y no siempre permanente de la acción de otras ONG. En cuarto lugar, el carácter eminentemente voluntario de la Cruz Roja, que le permite tener una consistente base social y contar con recursos humanos a nivel local. Quinto, un sólido cuerpo doctrinal, que se combina con el carácter humanitario y neutral de las Sociedades Nacionales. Finalmente, la pertenencia, no sólo nominalmente sino efectivamente, a la Federación Internacional, una red de alcance mundial, con todo lo que supone de apoyo operativo para los ámbitos de acción y de cooperación y asistencia para la modernización y desarrollo de las Sociedades Nacionales.

En función de estas fortalezas, que se acaban de apuntar, existen algunas Sociedades Nacionales que manifiestan no tener la percepción de que las ONG representen realmente una competencia para las mismas, como es el caso de las Sociedades Nacionales de Guatemala y Honduras.

En todo caso, el escenario de las ONG en el que actúan las Sociedades Nacionales es, como se destacaba al principio de este apartado, cada vez más difícil, complejo, plural y competitivo. La competencia es creciente en la acción en el ámbito de la salud y la acción social y no tanto en el ámbito de los desastres y las emergencias. La competencia va a ser cada vez mayor en la búsqueda de recursos financieros, tanto gubernamentales como empresariales, como consecuencia del carácter limitado de las fuentes de financiación y del aumento del número de ONG. Esta competencia se va a incrementar aún más en un futuro próximo, dificultando el proceso de diversificación y ampliación de la financiación de las Sociedades Nacionales, por lo que es importante que las mismas continúen con sus esfuerzos por mejorar su

imagen pública, consolidando sus programas y reforzando la transparencia financiera y de gestión.

También en materia de recursos humanos la competencia de las ONG va a ir en aumento, tanto en lo que se refiere al mantenimiento y ampliación del número de socios, como especialmente en lo que hace referencia al mantenimiento del personal remunerado y al mantenimiento y captación del voluntariado. Es claro que la mayor parte de las Sociedades Nacionales no puede competir con muchas ONG en cuestión de salarios, cuando se trata del personal remunerado, por lo que con frecuencia sucede que el personal formado en Cruz Roja es captado por las mejores condiciones económicas que ofrece una ONG. El paso a otras ONG también se produce en el voluntariado, aunque en este caso las razones no son económicas, sino de promoción y formación. La solución a este reto pasa, por un lado, por la puesta en marcha de estrategias adecuadas de captación de socios y voluntarios, en lo que influirá mucho la imagen de la Sociedad Nacional y la consistencia de sus programas, y, por otro, la implementación de un sistema de desarrollo, formación y promoción del personal voluntario y remunerado, que atienda adecuadamente sus expectativas.

Sin embargo, a pesar de la competencia señalada, dada la función social y humanitaria que cumplen la mayoría de las ONG y las fortalezas señaladas de las Sociedades Nacionales, aquéllas no deben ser consideradas como competidoras, sino como colaboradoras en determinados ámbitos. En este sentido, vigilando escrupulosamente la vigencia del principio de “Neutralidad” y cuidando la imagen social ya consolidada, es necesario que las Sociedades Nacionales definan e implementen estrategias de colaboración con aquellas ONG que actúan en ámbitos comunes y complementarios a los de Cruz Roja, con el fin de aprovechar las sinergias que se deriven de dicha colaboración y avanzar en el cumplimiento de fines humanitarios y sociales que definen la acción de la Cruz Roja.

10.4. Alianzas con el mundo empresarial

El actual contexto latinoamericano y caribeño es claramente favorable para la consolidación de los vínculos entre la Cruz Roja y el sector privado, y de ello deben servirse las Sociedades Nacionales.

El contexto es favorable, en primer lugar, por el auge que está conociendo a nivel mundial y en concreto en América Latina y el Caribe, la llamada responsabilidad social de las empresas³¹. Aunque ya desde los años setenta se empezaron a incorporar a la agenda de las Naciones Unidas temas relativos al desarrollo sostenible y la degradación medioambiental, que incidían en lo que hoy se denomina la responsabilidad social de las empresas, no será sino a partir de 1999, tras las aportaciones del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ante el Foro Económico Mundial en Davos, planteando la idea de un Pacto Mundial de las Naciones Unidas (Global Compact) en materia de responsabilidad social de las empresas, que quedará consagrado este concepto y empezará a concretarse en la práctica, con la aprobación de dicho Pacto Mundial, un año después. En América Latina y el Caribe, a su vez, el BID ha puesto en marcha la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo y las Conferencias Interamericanas sobre la Responsabilidad Social de las Empresas. En el Libro Verde presentado por la Comisión Europea, en julio de 2001, denominado *Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, se define ésta como “la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”³². En este nuevo contexto, muchas empresas empiezan a asumir que tienen una responsabilidad moral y social a la hora de responder a los problemas sociales y humanitarios, que afectan especialmente a las sociedades en las que trabajan, abriéndose con ello un panorama nuevo para el trabajo de instituciones humanitarias como la Cruz Roja.

31 Empleamos el término responsabilidad social “de las empresas” y no responsabilidad social “corporativa”, dado que el término corporativo implica, por un lado, la adopción de una visión restringida de la responsabilidad social, ya que el término inglés *corporate* se refiere a las grandes empresas y, por lo tanto, se limitaría a las grandes corporaciones. Por otro lado, además, el término constituye un anglicismo (Jáuregui, Ramón (coord.): *Responsabilidad Social de las Empresas. Una mirada desde España hacia América Latina*, Madrid, Fundación Carolina, 2006, p. 88).

32 Comisión Europea: *Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. Comisión (2001): 366. Por su parte, el Banco Mundial define la responsabilidad social de las empresas como “el compromiso de la empresa a contribuir al desarrollo económico sostenible -trabajando con empleados, sus familias, la comunidad local y la sociedad en su conjunto- para mejorar la calidad de vida, de manera que ambas sean buenas para el negocio y para el desarrollo”.

En este mismo marco, se inserta también el desarrollo que están conociendo en los últimos tiempos las llamadas alianzas público-privadas, entendidas como alianzas integradas por poderes públicos u organismos internacionales, empresas y organizaciones de la sociedad civil, orientadas, por un lado, a conseguir impactos positivos en el desarrollo y, por otro, a mejorar el acceso a aquellos bienes y servicios básicos que garantizan una vida digna a las personas. Estas, más complejas que las simples alianzas con las empresas, deben también empezar a ser contempladas por las Sociedades Nacionales de la región, como instrumentos de su labor comunitaria. Como se señala en *La ONG del siglo XXI. En el mercado, por el cambio*, “pocas ONG destinan actualmente su tiempo a pensar en las empresas, y menos en los mercados. A pesar de ello tiene una profunda influencia en ambos”³³.

El contexto es igualmente favorable, en segundo lugar, paradójicamente, por los cambios que, como se abordó en el capítulo inicial, en el epígrafe dedicado a la cooperación internacional, se están produciendo en el sistema de cooperación internacional, que está alejando a América Latina y el Caribe de las prioridades de los donantes, lo que obliga a las Sociedades Nacionales a redefinir el mapa de sus relaciones.

Las alianzas con el mundo empresarial y las alianzas público-privadas representan, en consecuencia, una oportunidad para las Sociedades Nacionales de la región. En el ámbito privado, las empresas suponen una potencial fuente de ingresos, en momento de redefinición de la cooperación internacional, que permite la diversificación de la financiación y la autosostenibilidad y son un importante aliado junto al que impulsar y desarrollar programas y promover campañas. Las empresas, además, ofrecen una posibilidad inmejorable para fomentar y aumentar la cantidad y la calidad de los recursos humanos de las Sociedades Nacionales, fundamentalmente de los voluntarios, a través de la introducción de nuevas prácticas como el intercambio de personal entre empresas y Sociedades Nacionales y la acogida en las Sociedades Nacionales de voluntariado proveniente del ámbito privado, a través de los correspondientes convenios. Las alianzas con el mundo empresarial abren, finalmente, la puerta a un nuevo campo de actuación para las Sociedades Nacionales en lo que

a difusión de los Principios y Valores se refiere. Es importante el trabajo de incidencia y abogacía con las empresas para la promoción del respeto a la diversidad y la dignidad humana, la reducción de la intolerancia, la discriminación y la exclusión social, para iniciar así un camino de promoción de la incorporación de las personas más vulnerables al mercado de trabajo.

En todo caso, las Sociedades Nacionales deben ser sumamente cuidadosas a la hora de concretar esas alianzas con el fin de que las mismas no comprometan o dañen ni la imagen de la Sociedad Nacional, ni los Principios de la Cruz Roja. Se trata de una cuestión importante, que hace referencia a la calidad de esas alianzas. Para ello, el Movimiento Internacional ha elaborado una “Política para las asociaciones con empresas” que pretende servir de marco de referencia en la toma de decisiones de las Sociedades Nacionales en el establecimiento de relaciones con las empresas.

Este panorama favorable a las alianzas con el mundo empresarial ya ha empezado a tener plasmación práctica en muchas Sociedades Nacionales de la región, si bien todavía queda mucho por hacer y las diferencias, en cuanto a la amplitud, solidez y alcance de las mismas, son muy importantes según la Sociedad Nacional de la que se trate. En términos generales, no hay diferencias muy significativas en este terreno en las distintas subregiones, si bien destaca Centroamérica y México, donde la práctica totalidad de las Sociedades Nacionales tienen establecidas alianzas con empresas, variando, sin embargo, de forma significativa la amplitud y el alcance de la mismas entre unas Sociedades Nacionales y otras.

En el ámbito regional, de acuerdo con la información recibida de las Sociedades Nacionales, destacan por la amplitud y alcance de estas alianzas las Sociedades Nacionales de Argentina, Bahamas, Chile, Dominica, Ecuador, México, Nicaragua y Panamá. Están dando sus primeros pasos efectivos en este terreno o tienen sólo alianzas puntuales las Sociedades Nacionales de la República Dominicana, Guatemala, Jamaica, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. Las alianzas con el mundo empresarial están todavía en una situación precaria o son inexistentes, según los datos aportados por las propias

33 *La ONG del siglo XXI. En el mercado, por el cambio*, SustainAbility/The Global Compact/PNUD, s/a, p. 2.

Sociedades Nacionales, en los casos de las Sociedades Nacionales de Bolivia, Brasil (salvo a nivel local), Granada, Santa Lucía y Venezuela.

Sin embargo, en todos los casos, incluidas aquellas Sociedades Nacionales más avanzadas en este ámbito, el camino por recorrer es todavía largo, en orden a que esas alianzas se puedan considerar adecuadas a las necesidades de financiación, desarrollo de programas y campañas conjuntas, mejora e incremento del voluntariado y difusión de los Valores y Principios. Lo bueno no sólo es que son ya muchas las Sociedades Nacionales que han asumido en su práctica habitual la búsqueda de estas alianzas, sino también que todas las Sociedades Nacionales, incluso aquellas que están muy rezagadas en este punto, han asumido la necesidad de articular estrategias específicas encaminadas a la consecución de este objetivo. Hasta ahora las escasas Sociedades Nacionales que tienen estrategias específicas en este terreno se han centrado más en la cantidad que en

la calidad de las alianzas, constituyendo esta última cuestión un reto pendiente para la mayor parte de las Sociedades Nacionales.

Finalmente, cuando hablamos de las alianzas con el sector empresarial, no hay que olvidar que una parte importante de la mejora de la imagen de las Sociedades Nacionales para el desarrollo con éxito de las alianzas con dicho sector, y habría que añadir con los poderes públicos, mencionadas anteriormente, descansa en el establecimiento de alianzas con los medios de comunicación, que permitan hacer llegar a la opinión pública y a los sectores públicos y privados señalados las actividades desarrolladas por las Sociedades Nacionales, el rigor de su gestión y su transparencia financiera. Este reto en el ámbito de las alianzas con el mundo empresarial, enlaza, como es lógico, directamente con la necesidad de que la Sociedad Nacional ponga en práctica una estrategia específica de comunicación.

Capítulo 3:

Las Sociedades Nacionales de América Central y México

1. La Cruz Roja Costarricense: la necesidad de diversificar su actuación

Costa Rica es uno de los países de América Latina y el Caribe que registra mejores indicadores socioeconómicos, con unos niveles de equidad y cohesión social notablemente superiores a la media regional, lo que no impide que existan situaciones de pobreza que afectan a alrededor de una quinta parte de la población, aunque los datos apuntan una tendencia descendente. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), en el año 2002 el 20,3% de la población costarricense se situaba por debajo del umbral de la pobreza y el 8,2% lo hacía por debajo del de la pobreza extrema. En el año 2006 estas cifras se situaron en el 18% y 7,2% respectivamente.

Un aspecto destacable, que afecta de manera determinante el quehacer de la Cruz Roja Costarricense, es el avance registrado en el sistema institucional de atención extrahospitalaria del país, lo que ha favorecido el aumento de los niveles sanitarios y ha provocado el registro de indicadores altamente positivos en esta área.

El favorable contexto socioeconómico hace de Costa Rica un país receptor de inmigrantes en busca de una mejora de sus condiciones de vida. Esta inmigración proviene, en su mayoría, de los países centroamericanos, fundamentalmente de Nicaragua. La realidad muestra que, en ocasiones, el colectivo inmigrante está sometido a situaciones de explotación y encuentra dificultades para acceder al sistema de educación y a los servicios de salud. Este hecho, tal y como señala la Organización Internacional de las Migraciones, supone un reto para el Gobierno costarricense.

La Cruz Roja Costarricense, en tanto que auxiliar de los poderes públicos en la atención a los colectivos vulnerables, tiene en el apoyo y defensa del colectivo inmigrante un importante desafío.

Costa Rica es un país con alto riesgo de sufrir desastres. Su situación en una zona de confluencia de dos placas tectónicas provoca una elevada actividad sísmica y volcánica. Además, el país sufre de manera recurrente huracanes, fundamentalmente en la costa atlántica y, debido en gran parte a la erosión y la pérdida de suelos fértiles, acusa una alta vulnerabilidad ante las inundaciones.

La Cruz Roja Costarricense es una Sociedad Nacional fuerte que trata de responder eficazmente a los retos que le plantea el contexto descrito. Para ello, ha desarrollado una gran capacidad de respuesta en las situaciones de desastre y es una de las instituciones más fuertes del país en materia de socorros. Esta cuestión ya fue puesta de manifiesto en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* de 1993, que afirmaba que la Cruz Roja Costarricense contaba, entre sus fortalezas, con una sólida capacidad organizativa que garantizaba una sólida estructura territorial, con un modelo de actuación basado en gran medida en los servicios de ambulancias y en el socorro en caso de desastres. Dicho estudio afirmaba también que existía un importante desequilibrio entre el área de respuesta ante desastres y el resto de áreas de trabajo de la Sociedad Nacional. Hoy en día, el modelo organizativo y la estructura de la Sociedad Nacional continúa gravitando mayoritariamente en torno a estas actividades, si bien es cierto que en el Nuevo Plan de Desarrollo que recientemente empezará a implementarse se han incluido nuevas líneas de trabajo, como la prevención de desastres y la salud comunitaria.

1.1. Servicios y programas

1.1.1. Trabajo de gestión de desastres centrado en la respuesta

El trabajo de la Cruz Roja Costarricense en materia de gestión de desastres está integrado en el sistema nacional de gestión de desastres. La Sociedad Nacional está representada de forma permanente en la Junta Directiva del Centro de Operaciones de Emergencias (COE) Nacional del Gobierno y, en conjunto con la Comisión de Emergencias, trabaja en algunos componentes de la reducción del riesgo ante desastres. El trabajo de la Cruz Roja Costarricense en materia de gestión de desastres se articula con el sistema nacional de gestión de desastres, además, a través de su Plan Nacional de Socorros, actualmente en periodo de revisión y actualización.

Junto al trabajo articulado con los poderes públicos, la Cruz Roja Costarricense realiza un trabajo de incidencia con el gobierno para que éste empiece a incorporar el concepto de Derecho Internacional relativo a la Respuesta a Desastres (DIRD), aunque la Sociedad Nacional matiza que este es un trabajo incipiente.

En el trabajo de gestión de desastres la Sociedad Nacional utiliza los Lineamientos Estándares de Operación (LEOS), los cuales definen los protocolos para la intervención en cada caso así como Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) para realizar los diagnósticos comunitarios.

Asimismo, la Sociedad Nacional afirma que los llamamientos y las operaciones de emergencia se han efectuado con sus correspondientes planes de acción integrando los componentes de socorro, rehabilitación y desarrollo. Además, los planes de acción elaborados después de un desastre constituyen la guía para las fases de rehabilitación y reconstrucción.

A pesar de cumplir con estos procedimientos, en el trabajo de gestión de desastres de la Cruz Roja Costarricense predomina un enfoque reactivo, dirigido a la respuesta a los desastres, frente a un enfoque más proactivo y basado en la comunidad, centrado en la prevención y la preparación que empieza a ser asumido por numerosos actores del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

En el ámbito de la respuesta, la Cruz Roja Costarricense ha realizado importantes esfuerzos de inversión en el desarrollo de equipos de rescate, tanto en la formación de su personal como en su equipamiento. Actualmente, según datos de la propia Sociedad Nacional, la Cruz Roja Costarricense cuenta con 20 personas capacitadas en Equipos Regionales de Intervención y 70 en Equipos Nacionales de Intervención (RIT y NIT por sus siglas en inglés). Asimismo, la Sociedad Nacional cuenta con 120 filiales, con una flotilla de 600 vehículos y aproximadamente 6.000 voluntarios, lo que ofrece una medida de la adecuada cobertura y la capacidad de respuesta en casos de desastre de la Cruz Roja Costarricense. Además, la Sociedad Nacional utiliza las telecomunicaciones y los sistemas basados en Internet para el intercambio de información y conocimientos, y la institución se encuentra activa en la Red de Información sobre Desastres (DMIS).

Por lo anteriormente expuesto, queda de manifiesto que la fortaleza de la Sociedad Nacional en el ámbito de la gestión de desastres es la labor de respuesta. Sin embargo, tanto en el país como en el interior del Movimiento Internacional de Cruz Roja se está generando un contexto que impulsa la asunción por parte de la Sociedad Nacional de un enfoque más integral de la gestión de desastres. En dicho enfoque las labores de prevención y preparación basadas fundamentalmente en el trabajo comunitario son aspectos tan importantes como la propia respuesta.

En este sentido, es importante destacar la creación en 2004 del Centro Regional de Referencia en Educación Comunitaria para la Prevención de Desastres—impulsado por la Federación Internacional y hospedado, con recursos humanos y técnicos por la Cruz Roja Costarricense—, con sede en San José, así como la aplicación del *Plan de Acción de Santiago de Chile*, el cual hacía un claro hincapié en la gestión de desastres como un proceso integral basado en la comunidad.

Así pues, se han producido tímidos avances en el trabajo de la Sociedad Nacional en esta dirección. La Cruz Roja Costarricense lleva a cabo programas de preparación para desastres basados en la comunidad con participación de las filiales, ha realizado Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) con una amplia participación comunitaria y ha realizado acciones de comunicación con la opinión pública.

Estos avances indican una apertura en el enfoque del trabajo de gestión de desastres de la Sociedad Nacional. Sin embargo, como se afirmó en la introducción, la Cruz Roja Costarricense aún tiene un largo camino por recorrer en la asunción de este enfoque ya que, actualmente, continúa registrando un claro desequilibrio entre las labores de respuesta y las de prevención y preparación para desastres basadas en la comunidad.

1.1.2. Servicio de ambulancias y atención prehospitalaria: principales ámbitos de actuación en materia de salud

La Cruz Roja Costarricense desarrolla diversos programas en el área de la salud, siempre con personal voluntario. Sin embargo, hasta el momento no ha desarrollado una estrategia específica de salud. La Sociedad Nacional, además, afirma padecer cierta debilidad de personal en el Departamento de Salud, lo que dificulta la articulación con otros departamentos de la institución y provoca aislamiento y falta de coordinación en el trabajo de salud. La ausencia de personal provoca, a su vez, la debilidad del Departamento Nacional de Salud. No obstante, la debilidad cuantitativa de los recursos humanos, resultado de la escasez de recursos económicos, es suplida, en buena medida por la calidad del personal voluntario, caracterizado por sus elevados niveles de formación.

En materia de la Salud la Cruz Roja Costarricense desarrolla una función de auxiliar de los poderes públicos. Concretamente, la orientación del trabajo sanitario de la Sociedad Nacional se basa, en gran medida, en la búsqueda de complementariedad con el Ministerio de Salud y con la Caja Costarricense de Seguro Social, que es la institución encargada de proporcionar los servicios de salud en forma integral a los individuos, las familias y las comunidades.

El Departamento Nacional de Salud, por tanto, concede especial importancia a los programas acordes con las necesidades y expectativas de estos dos actores públicos entre los que destacan el servicio prehospitalario –atención y traslado de pacientes–, la asistencia en accidentes de tráfico y el servicio de ambulancias.

El servicio de ambulancias es el principal programa de la Sociedad Nacional en la agenda de salud. El servicio de ambulancias goza, según la propia Cruz Roja Costarricense, de una gran visibilidad, con importante

presencia en los medios, con una gran flota de ambulancias y con puestos de socorros prácticamente en todas las localidades del país. Es a través de este servicio, en el que se apoya su imagen y se basan sus señas de identidad, por el que la Cruz Roja Costarricense es más conocida.

Una de las bases del Plan Nacional de Desarrollo de la Cruz Roja Costarricense, cuyo periodo de vigencia terminó en 2006, era el programa de salud extrahospitalaria. Esta línea de trabajo, que se alineaba con la *Estrategia 2010* de la Federación Internacional y con el *Plan de Acción de Santiago de Chile*, contemplaba como un ámbito prioritario de intervención la salud comunitaria, aunque no llegó a desarrollarse. El Plan Estratégico 2008-2012 incluye como objetivo el desarrollo de esta línea de trabajo.

En los últimos años el trabajo de promoción de la salud comunitaria, si bien no ha sido un ámbito prioritario, sí ha estado presente en las intervenciones de la Sociedad Nacional. Éste se ha centrado mayoritariamente en la capacitación en primeros auxilios vinculados al trabajo con las comunidades.

Junto al trabajo de primeros auxilios la Sociedad Nacional ha realizado también labores de lucha contra el VIH y sida consistentes en acciones de capacitación relacionadas con la lucha contra el estigma provocado por el virus. Dichas acciones han alcanzado, según datos de la Sociedad Nacional, aproximadamente a 20.000 personas. En este trabajo la Cruz Roja Costarricense ha colaborado de manera ocasional con diversas organizaciones de personas viviendo con el VIH y sida (PVVS).

En el trabajo en el ámbito de la salud la Sociedad Nacional afirma mantener unos elevados niveles de calidad. Esta afirmación es corroborada por un estudio realizado en el país, según el cual la Cruz Roja Costarricense es la tercera institución que hace un mayor aporte a la calidad de vida en el país, tan sólo superada por la Caja Costarricense de Seguro Social y por el Ministerio de Salud.

A pesar de los avances descritos, el trabajo en materia de salud de la Cruz Roja Costarricense presenta una serie de debilidades que, a su vez, constituyen importantes desafíos a afrontar en el futuro. En la actualidad, la

Sociedad Nacional no trabaja la promoción de la donación voluntaria de sangre, tal y como proponía el Plan de Acción de Santiago de Chile. La organización no ha puesto en marcha un trabajo específico destinado a la salud materno-infantil debido a los buenos indicadores del país en este ámbito, y a que el Estado es el encargado de proporcionar los servicios en esta materia.

1.1.3. Asunción del enfoque de la prevención de la violencia, la intolerancia y la discriminación, con especial atención al colectivo inmigrante

La Cruz Roja Costarricense desarrolla dos tipos de acciones de difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios. En primer lugar, desarrolla un trabajo de difusión orientado hacia el interior de la organización, consistente en acciones de carácter transversal dirigidas tanto hacia el voluntariado como al personal contratado. En segundo lugar, la Sociedad Nacional emprende acciones de difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios más específicas, orientadas a la comunidad. Estas acciones son desarrolladas por la Dirección Nacional de Capacitación y Difusión y la Cruz Roja Juventud y en ellas participan diversos grupos sociales.

La escasez de recursos, empero, ha limitado la extensión y sistematización de las acciones de difusión. Éstas han sido realizadas, fundamentalmente, en aquellas regiones con mayores niveles de vulnerabilidad, atendiendo así a un criterio de pertinencia. Dicha limitación ha impedido también la incorporación de un enfoque más amplio basado en la prevención de la violencia, la intolerancia y la discriminación. No se ha producido, por tanto, la elaboración de una estrategia específica que incorpore esta orientación en las labores de difusión, aunque sí se han desarrollado algunas acciones concretas relacionadas con la prevención del uso de drogas y contra el estigma provocado por el VIH y sida.

Esta cuestión es especialmente relevante en la ausencia de trabajo con el colectivo inmigrante. Costa Rica, como ya se afirmó, es un país receptor de inmigración con dificultades, en numerosas ocasiones, de integración de las personas inmigrantes. A pesar de ello la Sociedad Nacional tiene una proyección muy limitada con este colectivo en situación de vulnerabilidad. La Cruz Roja Costarricense ha realizado algunas acciones concretas de atención prehospitalaria, pero no ha desarrollado actividades de sensibilización y apoyo

a favor de las personas inmigrantes. La propia institución es consciente de la importancia de esta cuestión y reconoce que es sumamente necesario llevar a cabo acciones de sensibilización y eliminación de la xenofobia que favorezcan la integración y garanticen el respeto a los inmigrantes.

1.1.4. Programas comunitarios

El trabajo de la Cruz Roja Costarricense está orientado, prácticamente en su totalidad, a las áreas de emergencias y atención prehospitalaria. Al trabajo en estas áreas se destinan la gran mayoría de los recursos de la Sociedad Nacional, lo que hace que aumente su capacidad, se consolide este enfoque de trabajo y se fortalezca la estructura basada en torno a ellas. Esta consolidación, si bien favorece la especialización de la organización, contribuye a inhibir la proyección comunitaria de la Cruz Roja Costarricense.

La fuerte orientación de la Cruz Roja Costarricense hacia las acciones de respuesta y los socorros es, por tanto, una cuestión metodológica y estructural que, además, ha generado unos buenos resultados a lo largo de los últimos años. Por todo ello, es previsible que surjan dificultades para asumir cambios en el enfoque y planteamiento de su trabajo, hacia una labor más comunitaria, orientada en un trabajo integral con especial énfasis en la salud comunitaria y en un concepto integral de la gestión del riesgo.

Sin embargo, el simple hecho de que exista este debate en el interior de la Cruz Roja Costarricense es una noticia positiva y es un reflejo de que es posible mantener la calidad en los programas de intervención actuales, sin renunciar a incorporar nuevos enfoques y complementar las actividades. De hecho, el nuevo Plan Estratégico plantea expresamente el cambio hacia el trabajo comunitario en todos sus programas. Así pues, es importante oír la voz de las nuevas generaciones y tratar de ser permeables a nuevos enfoques que, por otro lado, están siendo asumidos progresivamente por distintos actores pertenecientes al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

1.2. Gestión y gobierno

1.2.1. El reto de la renovación del liderazgo

La Cruz Roja Costarricense es una Sociedad Nacional fuerte con una estructura sólida y muy desarrollada

que goza de estabilidad, gracias a un prolongado periodo de gobierno de la actual presidencia, caracterizado por la normalidad democrática y elevados niveles de transparencia.

Este prolongado periodo de presidencia, a pesar de ser una fuente de estabilidad importante, representa, paradójicamente, uno de los principales retos de la Sociedad Nacional: el reto de renovación del liderazgo. La sucesión del liderazgo y la renovación de los órganos de gobierno es una cuestión relevante ya que favorece la motivación del personal de la institución y posibilita la asunción de nuevos enfoques y la permeabilidad al cambio. Es importante además favorecer la incorporación de las mujeres y los jóvenes en los órganos de toma de decisiones, incorporación que hasta el momento no se ha producido.

La Sociedad Nacional ha revisado sus Estatutos en varias ocasiones en los últimos años. La revisión más reciente de éstos se produjo en enero de 2007. Actualmente, los Estatutos establecen con claridad la diferenciación entre las funciones de los órganos de gestión y gobierno, planteando a la vez espacios de interacción y sinergias entre ambas. La revisión de los estatutos ha sido, según algunas voces dentro del Movimiento Internacional, excesivamente parcial, sin responder a los mecanismos establecidos y a las recomendaciones de la comisión Mixta CICR-Federación Internacional.

En el capítulo de la gestión, la Sociedad Nacional ha registrado avances significativos en los últimos años lo que ha significado el desarrollo de un sistema de gestión moderno, caracterizado por una importante capacidad de planificación, por un sistema de contabilidad que cubre actualmente a todas las filiales, por la disponibilidad de información actualizada sobre el estado de las cuentas –información que publica en su página Web–, por la realización de auto-evaluaciones y la elaboración de informes de gestión anuales. A pesar de ello, la Sociedad Nacional debe hacer mayores esfuerzos de rendición de cuentas para cumplir con los estándares que se exigen en el sistema de cooperación internacional.

Como se ha afirmado, uno de los rasgos de la Cruz Roja Costarricense es la capacidad de planificación. La Sociedad Nacional ya ha elaborado un nuevo Plan para el periodo 2008-2012. La cultura de planificación está,

pues, plenamente asentada en la institución. De hecho, el Departamento de Planificación ha logrado consolidar, en el ámbito territorial la práctica de elaborar de planes anuales operativos con estructuras, presupuestos, metas y objetivos claramente establecidos. Este hecho permite llevar a cabo el seguimiento periódico y la evaluación de los programas.

La descentralización de la capacidad de planificación se entiende en el contexto de cambio, desde un sistema centralizado a uno descentralizado, en el que se encuentra la Sociedad Nacional. Este proceso de fortalecimiento de la red territorial, en el que la mayoría de los recursos se dirigen a las filiales, puede contribuir a un mayor empoderamiento de las comunidades. Sin embargo, este es un proceso difícil, con una lógica de largo plazo, que se enfrenta a varias dificultades, como la escasez de recursos en las filiales para consolidar las capacidades y como la lógica resistencia a transferir competencias presente en todos los procesos de descentralización.

Para impulsar y consolidar los avances registrados en las áreas de gestión y gobierno, la Sociedad Nacional considera necesario seguir invirtiendo en la formación y capacitación del personal de ambas áreas, con especial énfasis en el personal del Departamento de Planificación.

1.2.2. Amplia y sólida base de recursos humanos

La Cruz Roja Costarricense carece de una estructura o departamento específico dedicado al desarrollo de los recursos humanos. A pesar de ello, de la escasez de recursos financieros –común a todas las Sociedades Nacionales–, de la dificultad de competir con los sectores público y privado en materia salarial y de la debilidad de los recursos humanos en algún área de trabajo, la plantilla de la Sociedad Nacional es amplia y con un perfil formativo elevado. Actualmente la organización cuenta con una Unidad de recursos humanos que se dedica a cuestiones administrativas. Es necesario, especialmente en una Sociedad Nacional como la costarricense con un gran volumen de actividad y plantilla, ampliar las funciones de dicha Unidad, para que realmente se dedique a la gestión y el desarrollo de los recursos humanos.

En cuanto al voluntariado, la Sociedad Nacional cuenta con una Política de Voluntariado –actualmente en revisión– y se caracteriza por ser una Sociedad Nacional activa. Sin embargo, hasta el momento no ha

elaborado un plan específico para el desarrollo del voluntariado.

Como consecuencia de la especialización de la Sociedad Nacional el voluntariado está claramente orientado hacia las labores de respuesta, emergencias y socorros. Se trata de un voluntariado especializado a través de procesos de capacitación en alguna de las áreas prioritarias de actuación de la organización.

El voluntariado de la Cruz Roja Costarricense es fundamentalmente un voluntariado joven, masculino y dedicado al área de atención prehospitalaria. Según la propia Sociedad Nacional –que mantiene estadísticas sociodemográficas de sus voluntarios–, el voluntariado de la organización está compuesto por más de 5.000 voluntarios –que se suman a las 850 personas asalariadas– el 72% son hombres, frente al 28% restante compuesto por mujeres. Sin embargo, a pesar de estas cifras la Sociedad Nacional ve con preocupación un significativo descenso en el número de voluntarios y voluntarias provocado, fundamentalmente, por la ausencia de mecanismos adecuados de captación del voluntariado.

La Sociedad Nacional cuenta, además, con un voluntariado de calidad. Los recursos destinados al voluntariado –uniforme, credenciales, póliza de seguro– están favoreciendo la calidad y una mayor vinculación con la Institución. Esto está generando mayores costes para la Sociedad Nacional lo que incide de manera negativa en la capacidad de captación, pero da lugar a un voluntariado de más calidad y vinculado a largo plazo con la Cruz Roja Costarricense.

1.2.3. Diversificación de las vías de financiación

La Cruz Roja Costarricense, aunque acusa la escasez de recursos que afecta a todas las Sociedades Nacionales, no lo hace con la misma intensidad que la mayoría de éstas. La Cruz Roja Costarricense ha desarrollado una estrategia específica de movilización de recursos basada en la diversificación de las vías de financiación, en la sólida relación con el gobierno y en la generación de fondos propios.

El 25% de los recursos económicos de la organización provienen del Estado. Es importante destacar, sin embargo, que los recursos provienen de distintas vías, lo que favorece la sostenibilidad y limita la dependencia de la Sociedad Nacional.

El Estado colabora directamente con los presupuestos de la Cruz Roja Costarricense que, además, ha firmado convenios con distintas instituciones estatales. Como ya se ha afirmado, la estrecha vinculación con los poderes públicos es muy importante para la sostenibilidad de la Sociedad Nacional. Del mismo modo, esta vinculación tiene una repercusión muy clara sobre la orientación de su trabajo ya que es un apoyo que está condicionado, en buena medida, a la atención prehospitalaria.

Un porcentaje significativo de los recursos económicos –en torno al 15% según datos de la Sociedad Nacional– proviene de los aportes financieros de la sociedad costarricense. Los fondos propios se completan con los ingresos provenientes de los bingos. Las filiales, además, generan sus propios ingresos a través de otras actividades tradicionales de recaudación de fondos como subastas, festejos y ferias populares.

1.2.4. El papel de Cruz Roja Juventud en la transformación de la Sociedad Nacional

La Cruz Roja Juventud de la Sociedad Nacional es una de las más sólidas y activas de la región. Esta cuenta con un Plan Específico de la Dirección Nacional de Juventud y con una estructura amplia y organizada. Dispone de brigadas escolares activas y participa en la Red Regional de Juventud.

La juventud es, pues, un sector importante dentro de la Cruz Roja Costarricense. Los jóvenes, que representan en torno al 80% del voluntariado de la organización, participan en la gestión de las actividades, tanto en la planificación como en la implementación, aunque, como en la mayoría de las Sociedades Nacionales de la región, la presencia en los órganos de gobierno no se corresponde con el peso y la importancia que tienen en el resto de esferas de la Sociedad Nacional.

La Cruz Roja Juventud cuenta con un apoyo significativo por parte de la Cruz Roja Costarricense, apoyo que se observa en el grado de libertad con que cuenta para planificar sus actividades en sus áreas específicas de trabajo –la promoción comunitaria de los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios–. Esta cuestión es relevante porque Cruz Roja Juventud tiene la oportunidad de introducir nuevas perspectivas y enfoques en las áreas de trabajo, así como impulsar el debate acerca de planteamientos novedosos de trabajo y

favorecer así la renovación y asunción de las nuevas tendencias por parte de la organización.

En este sentido, es importante señalar que Cruz Roja Juventud trabaja en la prevención del VIH y sida, la no estigmatización de las personas viviendo con VIH y sida, el medio ambiente, la prevención del uso de drogas y la prevención de la violencia juvenil.

1.2.5. Dificultades para elaborar una estrategia de comunicación

La Cruz Roja Costarricense está realizando un importante esfuerzo en el área de las telecomunicaciones. Actualmente dispone de un buen sistema de comunicación, cuenta con una red de radio que enlaza todo el país, ha iniciado la comunicación vía Internet con todos los comités locales y trabaja con los medios de comunicación en la difusión de sus mensajes. La Sociedad Nacional cuenta, asimismo, con una página Web que es actualizada con regularidad y participa en el Foro Latinoamericano de Comunicación.

A pesar de los avances registrados en el ámbito de las comunicaciones la Sociedad Nacional no ha puesto en marcha una estrategia de comunicación y se enfrenta a serias dificultades para elaborar e implementar una ya que, según afirma la propia Sociedad Nacional, no cuenta, actualmente, con las capacidades para ello.

1.3. Alianzas y cooperación internacional

1.3.1. Participación en las redes y cooperación regional

La Cruz Roja Costarricense interviene de manera activa en los asuntos del Movimiento internacional. En el ámbito regional participa en distintas redes: RedCAMP Salud, Red CAMP Juventud, RedCAMP Socorros, RedCAMP Voluntariado, RedCAMP Desarrollo Organizativo y Red de Desastres, así como en la Red de Comunicación (REDICOM). A través de su participación en las redes, la Cruz Roja Costarricense contribuye en procesos de capacitación, comparte buenas prácticas y favorece la circulación de la información para acceder a recursos.

La capacidad de la Cruz Roja Costarricense en algunas de las áreas de intervención, fundamentalmente la respuesta ante desastres y los socorros, hace de ella un potencial aliado de las Sociedades Nacionales de la

región. Es necesario, además del establecimiento de redes, favorecer las relaciones de cooperación intraregionales. Por ello, conviene plantearse el papel de la Cruz Roja Costarricense como una Sociedad Nacional que puede prestar apoyo y asistencia técnica a otras Sociedades Nacionales de la región en aquellas áreas en las que es más fuerte.

1.3.2. Necesidad de una política de alianzas más activa con los actores de la sociedad civil

El contexto socioeconómico costarricense supone que el país no sea una prioridad en la agenda de los donantes, tanto de dentro como de fuera del Movimiento Internacional, ni un área preferente para los Organismos Internacionales. Por ello, aunque la Sociedad Nacional cuenta con acuerdos con la Organización Panamericana de la Salud y UNICEF, apenas ha desarrollado relaciones de cooperación en los últimos años.

Las relaciones más sólidas establecidas por la Sociedad Nacional son las alianzas con el Gobierno. Estas relaciones gozan de muy buena salud. Tanto es así que actualmente con el apoyo de la Presidencia de la República y el Congreso se está analizando un nuevo proyecto de ley que permitirá un mayor financiamiento de las labores de la institución.

Como ya se afirmó, la Cruz Roja Costarricense está fortaleciendo su trabajo con el sector privado. Sin embargo, donde la Sociedad Nacional muestra una mayor debilidad en sus relaciones es en el ámbito de la sociedad civil. Es necesario un impulso de los vínculos y alianzas con los actores y organizaciones de la sociedad civil para aumentar el alcance del trabajo de la organización y contribuir a la generación y el fortalecimiento del tejido social costarricense.

1.4. Recomendaciones

La principal fortaleza de la Cruz Roja Costarricense radica en su gran capacidad de respuesta ante los desastres y el trabajo en emergencias, en el que destaca el servicio de ambulancias y la atención prehospitalaria. Esta marcada especialización ha supuesto un desequilibrio, en el ámbito operativo, en detrimento de las intervenciones basadas en el fortalecimiento de la comunidad.

Esta especialización, sin embargo, no es incompatible con la asunción de nuevos enfoques que promueve el desarrollo comunitario, sino que ello

propiciaría un trabajo más integral y un mayor impacto de la labor de la Sociedad Nacional. Por ello, es importante que la Cruz Roja Costarricense promueva el debate interno es acerca de los nuevos enfoques existentes en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y favorezca los cambios que pueden contribuir al desarrollo de la propia Sociedad Nacional.

La Sociedad Nacional, además, se enfrenta a otros retos importantes:

1.4.1. Impulsar nuevas líneas de trabajo

- a. Favorecer un cambio de enfoque en el trabajo de gestión de desastres, desde visiones más reactivas basadas en la respuesta hacia un enfoque proactivo consistente en la prevención y la preparación basada en la comunidad.
- b. Impulsar los programas de preparación basados en la comunidad y extender el AVC a un mayor número de comunidades.
- c. Elaborar una estrategia específica de salud que incluya a la salud comunitaria, con un enfoque de Atención Primaria de la Salud (APS), como un área de trabajo relevante.
- d. Incluir en dicha estrategia programas de lucha contra el VIH y sida –con componentes de prevención, lucha contra el estigma y apoyo y cuidados–, de promoción de la donación voluntaria de sangre, de salud sexual y reproductiva y de salud de los niños.
- e. Favorecer la articulación del Departamento Nacional de Salud con el resto de departamentos de la Sociedad Nacional.
- f. Sistematizar y extender a todas las regiones del país la labor de difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios.
- g. Elaborar una estrategia específica de prevención de la violencia y la discriminación y promoción de la tolerancia.
- h. Iniciar el trabajo de defensa y sensibilización a favor del colectivo inmigrante.

1.4.2. Avanzar en los mecanismos de gestión y gobierno

- a. Iniciar un proceso que permita una futura renovación del liderazgo de manera planificada, que no altere el normal funcionamiento de la organización.

- b. Favorecer la incorporación de mujeres a los órganos de gobierno.
- c. Asumir los mecanismos establecidos y las recomendaciones de la Comisión Mixta CICR-Federación Internacional en la próxima revisión de los Estatutos.
- d. Continuar impulsando el desarrollo de las filiales para culminar con éxito el proceso de fortalecimiento de la red territorial.
- e. Desarrollar la Unidad de recursos humanos para convertirla en un órgano dedicado a la gestión y el desarrollo de los recursos humanos.
- f. Elaborar un plan específico para el desarrollo del voluntariado que promueva nuevos mecanismos de captación.
- g. Buscar la ampliación de las fuentes financieras para reducir el impacto de los financiadores en el quehacer de la Sociedad Nacional.
- h. Favorecer la elaboración e implementación de una estrategia de comunicación. Generar, para ello, las capacidades necesarias a través de la búsqueda de apoyos y asistencia técnica.

1.4.3. Impulsar la cooperación regional y las alianzas locales

- a. Favorecer los mecanismos de cooperación entre las Sociedades Nacionales de la región para llevar a cabo relaciones de cooperación y asistencia técnica en las que la Sociedad Nacional puede desarrollar un papel protagonista.
- b. Establecer relaciones con actores de la sociedad civil costarricense para fortalecer el propio trabajo y desarrollar el tejido social local.

2. La Cruz Roja Guatemalteca: los retos de la diversidad social y la estabilidad institucional

Tras más de diez años de la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a 36 años de guerra civil, Guatemala es hoy en día un país con importantes retos en su desarrollo económico, social y político.

Si bien se trata un país de renta media, presenta unos elevados porcentajes de pobreza relativa y absoluta. Según datos de la CEPAL, en el año 2002 el 60% de la población vivía en la pobreza, y el 31% en la extrema pobreza. La pobreza es mayor en las zonas rurales y en las comunidades indígenas, y sus indicadores

de desigualdad y exclusión se encuentran entre los más altos del mundo. Con una alta proporción de población indígena y una gran diversidad de etnias, Guatemala no ha logrado que el carácter multicultural y pluriétnico sea reconocido en la construcción de la nación y de su identidad. Las comunidades indígenas y afrodescendientes, en particular, siguen siendo objeto de dinámicas seculares de discriminación y exclusión. Igualmente, son las áreas rurales, donde se concentra en mayor medida la población indígena, las que presentan los peores indicadores en materia de salud, educación e infraestructura. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza en la población indígena casi triplica la que corresponde al resto de la población.

En cuanto a la situación política, la sociedad guatemalteca se enfrenta al desafío del fortalecimiento del sistema democrático y de las instituciones públicas. En los últimos años el país se ha enfrentado una grave crisis de gobernabilidad provocada por la debilidad y la ineficacia de las instituciones, la corrupción, la creciente influencia del narcotráfico, la violencia social y, sobre todo, la criminalidad organizada, que actúa en un entorno de impunidad generalizada a causa de la debilidad de las fuerzas de seguridad y el sistema judicial.

Este contexto socioeconómico ha impulsado fuertes corrientes de emigración que se dirigen, principalmente, hacia los Estados Unidos, y que se suman a otras corrientes provenientes de los países vecinos. La situación del país supone elevados niveles de vulnerabilidad, que junto con la elevada propensión del país a amenazas como los huracanes, los terremotos, las inundaciones, las avalanchas y las erupciones volcánicas, suponen un elevado riesgo de desastres naturales. En las últimas tres décadas, el país se ha enfrentado a varios desastres de gran magnitud, como el terremoto de 1976, el huracán “Mitch” de 1998, o la tormenta “Stan” de 2005.

La historia de la Cruz Roja Guatemalteca en los últimos treinta años se ha caracterizado por atravesar distintos periodos de crisis, que en los ochenta condujeron incluso a una intervención gubernamental, y que ya fueron señalados por el Estudio *Los Retos del Desarrollo Humano. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, realizado a principios de los años noventa. Sus últimas manifestaciones a nivel organizativo se produjeron a partir de 2002, con posterioridad a la vasta operación de socorros a la que dio

lugar el huracán Mitch. En los últimos años, sin embargo, ha empezado a normalizar su funcionamiento y organización y está tratando de superar las consecuencias de esa crisis.

Sus principales actividades están centradas en la gestión de desastres, donde realiza un eficaz trabajo, así como en materia de salud, destacando los programas de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI), VIH y sida, agua y saneamiento, Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) y banco de sangre.

Sus dos principales retos, de muy distinto alcance y naturaleza, son, por un lado, continuar desarrollando una cultura de gobernanza, que permita superar definitivamente los problemas organizativos y territoriales, preservando la unidad de la Sociedad Nacional, y, por otro, integrar consistentemente en sus áreas de intervención humanitaria la importante y vulnerable población indígena que representa el 65% de la población guatemalteca.

2.1. Servicios y programas

2.1.1. Un trabajo cada vez más consistente en materia de gestión de desastres

Como se puso de manifiesto con ocasión de los huracanes Mitch y Stan, la Cruz Roja Guatemalteca, a pesar de sus crisis, ha sido capaz de dar respuestas eficaces a los recientes desastres naturales que han afectado al país, adoptando una posición favorable a los cambios que se han ido introduciendo a través de la cooperación internacional y desde la Federación se están produciendo en este ámbito.

Cuenta con planes de gestión de desastres, que contemplan la dimensión de preparación, y están integrados, en parte, en los planes oficiales del Gobierno guatemalteco. Además, a través principalmente de los proyectos DIPECHO (Programa para preparación ante desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea), la Cruz Roja Guatemalteca ha ejercido influencia para que la preparación para desastres se incluya en la agenda de las políticas del Gobierno como una cuestión prioritaria. La Sociedad Nacional también está integrada en la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), desempeñando siete funciones operativas. También

trabaja, a través de la CONRED para lograr el apoyo del Gobierno al concepto de Leyes Internacionales relativas a la respuesta a desastres.

La Sociedad Nacional utiliza los programas de formación homologados por la Federación Internacional, entre ellos el referido al Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), el Proceso de Planificación del Proyecto (PPP), y con apoyo de la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU) ha formado equipos nacionales de intervención (NIT, por sus siglas en inglés) y equipos regionales de intervención (RIT, por sus siglas en inglés), para la formación del voluntariado. Se han realizado, según datos de la Sociedad Nacional, 11 actividades de formación sobre AVC, existen 117 personas capacitadas como NIT y 9 como RIT. No obstante, el reto pendiente es un más sostenido seguimiento a los recursos humanos formados

Su sistema de comunicaciones para el intercambio de información en situaciones de desastres funciona tanto a nivel interno, a través de Internet y una Red Nacional TELECOM, con soporte del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), como con sus asociados externos, que alcanzan el número de 20, a través principalmente de su participación en el Sistema Nacional de Enlaces Interinstitucionales y el Foro Interagencial para la Gestión de Riesgo. En esta misma línea trabaja con los Centros Regionales de Referencia de Educación Comunitaria para la Prevención de Desastres, en Costa Rica, y en Preparación para Desastres, en El Salvador. Sin embargo, no participa en la Red de Socorros.

En cuanto al desarrollo de programas nacionales de preparativos para desastres basados en la comunidad, la Cruz Roja Guatemalteca avanza de forma sostenida, aunque todavía le resta un importante trabajo por realizar. Tienen personal capacitado en metodología AVC en las filiales. Además, 20 filiales tienen planes de acción para la realización de actividades en el ámbito comunitario, tomando como base el AVC. Han llevado adelante proyectos de educación comunitaria de preparación para desastres financiados por donantes nacionales e internacionales, que, según información de la Sociedad Nacional, han alcanzado a 64 comunidades.

Con todo, la Cruz Roja Guatemalteca se enfrenta en materia de gestión y preparación ante desastres a dos importantes retos. Por un lado, al reto de que abar-

car todo el territorio nacional, con especial énfasis en las comunidades indígenas. Por otro, romper con su fuerte dependencia económica respecto de la cooperación internacional que compromete la sostenibilidad de sus programas.

2.1.2. Avances en materia de salud comunitaria

La Cruz Roja Guatemalteca, aunque no tiene una estrategia definida en materia de salud de alcance nacional, está desarrollando actualmente cinco programas de salud, con los que está muy comprometida: son Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI); lucha contra el estigma del VIH y sida; agua y saneamiento; Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS), y banco de sangre. De acuerdo con la información proporcionada por la propia Sociedad Nacional, el número total de personas, remuneradas y voluntarias que participan en dichos programas es de 492, siendo 13 las remuneradas. Todos los programas responden en términos generales a los objetivos del *Plan de Acción de Santiago de Chile*. La Sociedad Nacional ha llevado a cabo actividades de educación comunitaria en 10 filiales, con una población beneficiaria de unas 60.000 personas, y ha realizado 53 talleres de primeros auxilios vinculados al trabajo con las comunidades. También ha llevado a cabo intervenciones sobre la salud de las mujeres y de los niños en seis filiales, que han cubierto 60 comunidades, alcanzando alrededor de 60.000 personas.

Sin embargo, como consecuencia de las características organizativas territoriales de la Sociedad Nacional, estos programas no tienen cobertura nacional, lo que reduce significativamente su impacto en los sectores más vulnerables. Además, en muchos casos muestran una fuerte dependencia de la financiación externa, con lo que no se ajustan al principio de autosuficiencia y, consecuentemente, su continuidad a medio y largo plazo es incierta.

En relación a la lucha contra el VIH y el sida, la Sociedad Nacional desarrolla distintas actividades, y existe un amplio reconocimiento de la labor que desarrolla, siendo miembro de una red interagencial sobre la materia. Se desarrollan igualmente actividades de prevención, que han beneficiado, según datos de la Sociedad Nacional, a unas 500 familias y 11.333 estudiantes, si bien el punto más débil se encuentra en las actividades de apoyo y cuidados, donde la actividad es casi inexistente.

La experiencia del huracán Stan ha permitido a la Cruz Roja Guatemalteca empezar a incluir en sus planes de emergencia el componente de salud y contemplar la actuación en respuesta a epidemias y otras crisis de salud pública, en el marco de una estrategia regional con otras Sociedades Nacionales.

2.1.3. Ante el reto de actuar con los indígenas e inmigrantes

El reto más importante al que se enfrenta en materia de programas de salud, además del relativo a la autosostenibilidad, es proporcionar cobertura a escala nacional y atender muy especialmente a la mayoritaria población indígena, que constituye el sector más vulnerable y más desprotegido. El déficit que tiene en este punto la Sociedad Nacional es prácticamente total, pues solo existe un programa con mujeres indígenas, de alcance limitado, y que no se centra en materia de salud.

También, aunque en este caso la dimensión del reto es mucho menor, pero no por ello menos importante, existe una ausencia total de programas destinados a atender a los inmigrantes que procedentes de otros países tratan de atravesar Guatemala camino de México y los Estados Unidos, en situación de gran vulnerabilidad.

2.1.4. En vías de implementar los programas comunitarios integrados

A partir de los proyectos de rehabilitación que derivaron del huracán Stan, la Sociedad Nacional ha tratado de llevar a la práctica programas comunitarios integrados, que comprenden AIEPI, agua y saneamiento, VIH y sida, gestión de desastres y voluntariado, aunque todavía se está en proceso de experimentación. Utiliza las metodologías AVC, MDP y PPP. La Cruz Roja Guatemalteca está, por lo tanto, dando sus primeros pasos en la puesta en marcha de programas comunitarios integrados. Hasta el momento presente sólo existe un programa en proceso que merezca tal nombre y en solo una filial se cuenta con voluntarios que procedan de las comunidades mismas. Queda, por lo tanto, un importante trecho por recorrer en relación a este tema.

2.1.5. Avances en Principios y Valores, pero con el reto de la población indígena

La Sociedad Nacional lleva a cabo capacitación en Derecho Internacional Humanitario (DIH) y, en todas sus filiales, se participa en actividades de formación y

difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios. Además, existen proyectos concretos para promover la tolerancia, la no-discriminación, la lucha contra el estigma y la prevención de la violencia en ciertas filiales, (Sur Occidente y Santiago Atitlán).

En materia de género se ha puesto en marcha un proyecto sobre prevención de la violencia de género en el Altiplano y está previsto iniciarlo en el Sur Occidente. Además, el tema de la prevención de la violencia de género se empieza a integrar como eje transversal en todos los programas de la Sociedad Nacional. Sin embargo, hasta el momento no existe una política integral de género que impulse medidas para la promoción de la igualdad de género tanto a través de los programas y proyectos de la Sociedad Nacional, como en el seno de la misma.

La mayor debilidad se encuentra, de acuerdo con lo indicado anteriormente, en lo relativo a la definición y puesta en marcha de planes de alcance nacional para promover la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia respecto de la población indígena y respecto de los inmigrantes que atraviesan el territorio guatemalteco.

2.2. Gobierno y organización interna

2.2.1. La normalización del gobierno y la gestión

Los actuales Estatutos, elaborados con el acompañamiento de la Federación Internacional y el CICR, están en vigor desde diciembre de 2002, si bien en mayo de 2005 se abrió un proceso de revisión de algunos artículos. Este proceso de salida de las crisis que han afectado gravemente a la Sociedad Nacional desde los años ochenta y de normalización del funcionamiento orgánico de la misma, se ha visto reforzado con la elección en 2003 de una nueva Presidenta, que ha continuado la política de cambio y modernización que ha caracterizado a esta Sociedad Nacional en los últimos tiempos, capacitándola para hacer frente a la última crisis interna, a raíz del huracán Stan. En 2003 y 2004 se realizaron talleres regionales de gobierno y de gestión, con el fin de involucrar a las filiales en ese proceso de cambio. Por otra parte, la Cruz Roja Guatemalteca ha elaborado un Plan de Desarrollo, aprobado por la Asamblea Nacional, si bien se encuentra retrasada en cuanto a evaluación. Cuenta también con un nuevo Consejo Directivo y un cada vez más capacitado equipo técnico.

Se han llevado a cabo procesos de capacitación de sus órganos de gobierno y gestión, involucrando en los mismos a 19 filiales. Cada dos años se presenta en la Asamblea Nacional un informe de gestión y anualmente se publican informes y se auditan desde instancias externas, en algún caso gubernamentales, las cuentas de la Sociedad Nacional.

Estos avances no deben, sin embargo, ocultar los problemas que todavía subsisten en el ámbito organizativo, especialmente en lo relativo a la unidad y el consenso en la Sociedad Nacional, al buen gobierno y a la cobertura territorial de la misma.

La Cruz Roja Guatemala tiene todavía ante sí diferentes retos en materia de gobierno y gestión. Empezando por la urgente necesidad de cerrar la última crisis organizativa, a través de la integración y búsqueda de consenso dentro de la propia Sociedad Nacional, continuando con el reforzamiento de la formación ética y política, principalmente de sus cuadros directivos, y una más clara distinción entre gobierno y gestión, que elimine las intromisiones que aún subsisten, para llegar a un sistema de gestión eficaz y plenamente transparente y una mayor cobertura a nivel territorial, que incida especialmente en los Departamentos de población mayoritariamente indígena y más vulnerable. Finalmente, en consonancia con la importancia de la población indígena, los órganos de dirección de la Sociedad Nacional deberían reflejar más equilibradamente esa realidad.

En línea con algunos de los retos señalados y con las recomendaciones de las auditorías, se debe mejorar el sistema financiero y contable, para hacerlo más transparente y eficaz, de forma que desaparezcan posibles irregularidades en algunas filiales y exista una planificación rigurosa de ingresos y gastos.

2.2.2. Necesidad de avanzar en la gestión del voluntariado

Aunque la Cruz Roja Guatemala tiene un Plan Estratégico, un Reglamento, un modelo de gestión del voluntariado acorde con la legislación nacional, un banco de datos actualizado, una activa participación en programas y una amplia base social en materia de voluntariado, continúa teniendo problemas de gestión del mismo, como consecuencia de sus altos niveles de abandono, de las dificultades de capacitación y profe-

sionalización que existen, y de la debilidad del sistema para el desarrollo de su personal.

2.2.3. Enfrentando el reto de la autosostenibilidad y diversificación en materia de recursos financieros

El desarrollo de los recursos financieros constituye un importante desafío en el fortalecimiento institucional de esta Sociedad Nacional, que, a pesar de tener un borrador de un Plan de Movilización y Desarrollo de Recursos, carece todavía efectivamente de un plan estratégico de diversificación de la financiación. La Cruz Roja Guatemala, como consecuencia de la ayuda financiera del Gobierno y de sus propios ingresos, es autosostenible en cuanto a su estructura, pero depende de forma casi completa de la cooperación internacional para sostener los programas y proyectos.

Por ello, no puede hablarse aún en términos prácticos de un Plan de Movilización y Diversificación de Recursos Financieros, que permita lograr a medio plazo el objetivo de la autosostenibilidad de la Sociedad Nacional, no sólo en cuanto a la estructura, sino igualmente en el desarrollo de las actividades de la organización.

2.2.4. La mejora de la imagen debe acompañarse de un plan estratégico de comunicación

La Cruz Roja Guatemala ha mejorado notablemente su hasta hace poco deteriorada imagen, derivada de la crisis institucional. Esa mejora responde, en particular, a su eficaz actuación ante el huracán Stan y a las auditorías externas que se están realizando. Existe igualmente un mayor reconocimiento institucional y una creciente presencia en los medios de comunicación, con campañas encaminadas a dar a conocer las actividades de la Sociedad Nacional. Además, esa imagen empieza a identificarse no sólo con la respuesta a las emergencias, sino lentamente también con desarrollo.

Los problemas son que la actual Secretaría de Comunicación está en peligro de desaparecer al terminarse los fondos externos que la financian, y la falta de un plan estratégico de comunicación que permita el desarrollo de una política en esta materia a medio y largo plazo.

2.2.5. El reto de la puesta en marcha de la Cruz Roja Juventud

En la Cruz Roja Guatemala no existe todavía Cruz Roja Juventud, ni parece que de momento, a corto

plazo, pueda ponerse en marcha, continuando los voluntarios jóvenes insertos en los distintos sectores del voluntariado. Por otro lado, la presencia de los jóvenes en los órganos de gobierno, a pesar de su importante presencia numérica, es prácticamente inexistente, como se pone de manifiesto el hecho de que la única presencia de los jóvenes consista en un representante en la Asamblea Nacional. No existe tampoco un Plan de Juventud, ni se cuenta con brigadas escolares activas. La Sociedad Nacional no participa en la Red de Juventud. Lo anterior no obsta para que se estén empezando a dar algunos pasos que ponen de manifiesto un cierto cambio de actitud al respecto. En concreto, se cuenta ya con un Director de Juventud, se han tratado de realizar encuentros a nivel nacional del cuerpo de juventud y la presencia de jóvenes en el voluntariado es claramente mayoritaria.

En este escenario, la Cruz Roja Guatemalteca tiene pendiente, de una parte, la puesta en marcha de la Cruz Roja Juventud y de un Plan de Juventud que responda a la problemática de los jóvenes en el país, y que permita una reubicación orgánica de los jóvenes voluntarios y una perspectiva de trabajo humanitario diferente, y, de otra parte, desde ese nuevo enfoque, que se adopten las medidas necesarias para que se incremente significativamente la presencia de los jóvenes en los órganos de gobierno.

2.3. Alianzas y cooperación internacional

2.3.1. Una Sociedad Nacional activa en el Movimiento, pero excesivamente dependiente de la cooperación

La Cruz Roja Guatemalteca coopera activamente con otras Sociedades Nacionales y participa sistemáticamente en las actividades subregionales, regionales e internacionales del Movimiento. Participa en las Redes existentes, si se exceptúan las Redes de Juventud y de Socorros. Cuenta, además, con un Acuerdo de Cooperación con las Sociedades de Cruz Roja Española, Británica, Noruega, Finlandesa, Holandesa, de Estados Unidos de América, Sueca, y Suiza, y con el CICR y la Federación Internacional. Esos Acuerdos, al menos en principio, eliminan cualquier tipo de condicionalidad en la cooperación.

Sin embargo, como ya se ha apuntado, es una Sociedad Nacional marcada y excesivamente dependiente de la cooperación internacional para el funciona-

miento de sus programas humanitarios y consecuentemente para la continuidad de los mismos a medio y largo plazo. El reto de la autosostenibilidad continua, por lo tanto, plenamente presente. Además, si en teoría no existe condicionalidad en la cooperación, en la práctica la condicionalidad continúa siendo una realidad, pues las prioridades de las Sociedades Nacionales participantes no siempre coinciden con las de la Cruz Roja Guatemalteca y, al ser tan marcada la dependencia de ésta, las primeras pueden reorientar la acción humanitaria de la última.

2.3.2. Hacia un mayor desarrollo de las alianzas con el sector público y privado

Aunque la Cruz Roja Guatemalteca recibe fondos del Gobierno, coopera con el Ministerio de Salud y Bienestar Social y participa en la CONRED, puede intensificar y mejorar sus relaciones con el sector público, tanto en el ámbito nacional como local, como forma no sólo de encontrar más recursos, sino también de involucrar a dichos organismos en las actividades de la Sociedad Nacional, y lograr mayor efectividad en el desarrollo de sus planes en casos de desastres y emergencias.

Respecto al sector privado, la Sociedad Nacional todavía está dando sus primeros pasos en el establecimiento de acuerdos y alianzas, quedando un gran camino por recorrer. De hecho, la propia Sociedad Nacional solo reconoce la existencia de dos acuerdos con el sector privado, cuya importancia y naturaleza no se ha precisado.

Desde esta perspectiva, hay que hacer notar que no se percibe que exista competencia por parte de las ONG, pues éstas desarrollan actividades más puntuales y no tan amplias como la Sociedad Nacional. Además, muchas de estas ONG actúan sobre todo con las comunidades indígenas, un ámbito en la Cruz Roja Guatemalteca tiene una presencia prácticamente simbólica, sin programas realmente significativos.

2.4. Recomendaciones

Como se apuntaba al principio, cabe afirmar que los dos principales y más urgentes desafíos, de muy distinto alcance y naturaleza, a los que se enfrenta la Cruz Roja Guatemalteca de cara a un futuro próximo, son, por un lado, continuar desarrollando una cultura organizativa favorable a la gobernanza, que permita su-

perar definitivamente los recurrentes problemas organizativos y territoriales que la han afectado, preservando la unidad de la Sociedad Nacional, y, por otro, integrar, no sólo en sus programas y áreas de actuación, sino también en su personal, y especialmente en sus órganos de gobierno, la importante población indígena, que representa el 65% de la población guatemalteca. En relación a este último reto el déficit que presenta la Sociedad Nacional es casi total. Sólo a partir del progresivo cumplimiento de estas dos recomendaciones será posible avanzaren el desarrollo organizativo y funcional de la Sociedad Nacional

En términos más concretos, otros retos y recomendaciones son las siguientes:

2.4.1. Ampliar la cobertura territorial y avanzar en salud comunitaria

- a. Integrarse en la REDCAMP de Desastres y articular una estrategia que permita cubrir progresivamente en materia de gestión y preparación ante desastres todo el territorio nacional, a través de la normalización de las filiales ya existentes y la creación de nuevas.
- b. Definir e implementar una estrategia nacional en materia de salud comunitaria que ponga el énfasis en la atención primaria de la salud (APS) de cara a atender a las principales necesidades sanitarias de la población vulnerable.
- c. Ampliar la cobertura territorial de los programas de salud, a través de la política de filiales ya apuntada.
- d. Desarrollar actividades de apoyo y cuidados en VIH y sida.
- e. Definir e implementar programas de salud que atiendan a la población indígena.
- f. Definir e implementar programas de salud que atiendan a los inmigrantes que atraviesan el país.
- g. Poner un mayor énfasis en la participación de la comunidad en el desarrollo de actividades y en la integración de las diferentes áreas de actuación con la finalidad de aumentar la pertinencia, el impacto y la eficacia de las intervenciones.
- h. Definir e implementar un plan a nivel nacional para promover la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia respecto de los indígenas e inmigrantes.
- i. Definir e implementar una política de género

y dotar al personal técnico de herramientas para promover la igualdad entre hombres y mujeres tanto dentro de la organización como en las comunidades a través de los diferentes programas y proyectos.

2.4.2. Normalizar el gobierno y la gestión y poner en marcha la Cruz Roja Juventud

- a. Reforzar la formación de los cuadros de dirección y gestión, como forma de superar definitivamente la grave crisis organizativa que ha vivido la Sociedad Nacional.
- b. Proceder a una más clara separación entre gobierno y gestión, que elimine las intromisiones que todavía subsisten.
- c. Avanzar hacia un sistema de gestión más eficaz y transparente.
- d. Ampliar la cobertura territorial, mediante una adecuada política de normalización y creación de filiales.
- e. Ampliar la representación en los órganos de dirección de la población indígena.
- f. Mejorar el sistema financiero y contable, para hacerlo más riguroso, transparente y eficaz.
- g. Poner en marcha un plan específico para la gestión, la formación y el desarrollo del voluntariado, que favorezca su permanencia.
- h. Definir e implementar un plan estratégico de diversificación de la financiación, que permita reducir la dependencia de la cooperación internacional y afirmar progresivamente la autosostenibilidad de programas.
- i. Consolidar la Secretaría de Comunicación y articular un plan estratégico de comunicación, que permita avanzar en la mejora de la imagen.
- j. Poner en marcha la Cruz Roja Juventud, con la consiguiente reubicación orgánica de los jóvenes voluntarios, e insertarse en la REDCAMP de Juventud.
- k. Definir e implementar un Plan de Juventud, que responda a la problemática de los jóvenes en el país y ampliar la representación de los jóvenes en los órganos de gobierno.

2.4.3. Reducir la dependencia de la cooperación y desarrollar las alianzas con el sector privado

- a. Reducir la excesiva dependencia de la cooperación internacional en el funcionamiento de los programas humanitarios.

- b. Articular una estrategia específica de alianzas con el sector privado.

3. La Cruz Roja Hondureña: afrontar el cambio generacional

Honduras es un país de ingreso mediano bajo que cuenta con una economía poco diversificada, basada en las exportaciones de productos agrícolas y de las manufacturas intensivas en mano de obra propias de la “maquila” o industria de ensamblaje. Entre sus principales retos se encuentra la reducción de la pobreza y la desigualdad, puesto que se encuentra entre los países de América Latina y El Caribe con peores indicadores al respecto. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 1999 y 2002 la población en situación de pobreza pasó de casi el 80% al 77% del total; y la población en situación de indigencia, que se concentra en las zonas rurales, pasó de 57% al 54%. Según datos de 2006 esta tendencia ha continuado en los últimos años y actualmente el 71,5% de la población se encuentra en situación de pobreza y el 49,3% lo hace en situación de pobreza extrema. El VIH y sida constituye un problema sanitario prioritario para el país y es especialmente grave entre las mujeres, convirtiéndose en la primera causa de muertes en mujeres en edad fértil. Además, Honduras hace frente a una alta tasa de desempleo y una fuerte inmigración hacia los Estados Unidos. La situación de la población infantil, por su parte, es también preocupante por la elevada tasa de desnutrición crónica infantil y la explotación laboral que sufre un 40% de los niños y niñas, según datos de 2002 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La desigualdad se manifiesta con especial fuerza entre el campo y la ciudad, careciendo las zonas rurales de suficientes infraestructuras y servicios sociales básicos, y afecta especialmente a las comunidades indígenas que, aunque minoritarias, se mantienen en muchas ocasiones excluidas de los procesos económicos y políticos.

Aunque no es el único factor de vulnerabilidad, la incidencia de la pobreza explica en buena medida el fuerte impacto de los desastres que han golpeado el país, que está muy expuesto a la amenaza de los huracanes, terremotos, inundaciones y avalanchas. El elevado nivel de riesgo que supone esta particular combinación de amenazas y vulnerabilidad ha llevado

a desastres como el huracán “Fifi” de 1974, que causó más de 7.000 víctimas mortales; o el huracán “Mitch” de 1998, con unas 6.600 víctimas mortales.

También entre otros factores, ese escenario de pobreza, desigualdad y exclusión, y de falta de expectativas laborales para los jóvenes, ha contribuido a incrementar la violencia social y la criminalidad organizada, que se expresa en la creciente actividad del narcotráfico, y en la actuación de las pandillas juveniles o “maras”, que ha provocado un aumento generalizado de la violencia urbana, y que ha llevado a que el homicidio se sitúe como la principal causa de muerte entre la población joven.

En este difícil escenario ha de actuar la Cruz Roja Hondureña; una Sociedad Nacional que se ha caracterizado por una larga estabilidad funcional y organizativa, como consecuencia del prolongado y decidido mandato del actual Consejo Nacional y en particular de la Presidencia, que han dejado una profunda impronta en la Sociedad Nacional. Por ello, esta Sociedad Nacional se enfrenta al reto de un relevo generacional que habría de dar paso a una Sociedad Nacional con un nuevo estilo de liderazgo.

El huracán Mitch supuso, en muchos aspectos, un antes y un después en la evolución de esta Sociedad Nacional. La Cruz Roja Hondureña fue capaz de responder de manera eficaz a este desastre, y de llevar a cabo una operación de rehabilitación y reconstrucción vasta y compleja, para la que contó con el apoyo decisivo de la cooperación internacional.

En la actualidad, sus actividades más importantes se desarrollan en materia de gestión y preparación para desastres y en salud, donde sobresalen el Programa Nacional de Sangre, salud infantil, VIH y sida, agua y saneamiento, primeros auxilios comunitarios y apoyo psicosocial. La Sociedad Nacional ha desarrollado un programa de rehabilitación de “mareros” en cárceles y barrios.

Hay que resaltar además, como un rasgo característico de la Cruz Roja Hondureña, su activa participación en todos los asuntos del Movimiento Internacional y el positivo liderazgo subregional que ha venido desarrollando su Presidencia en relación al resto de las Sociedades Nacionales.

3.1. Servicios y programas

3.1.1. Significativos avances en gestión y preparación para desastres

La Sociedad Nacional ha realizado significativos avances en los últimos años, especialmente a partir del huracán Mitch, como consecuencia de la fuerte afluencia de recursos generada con las operaciones de distribución de ayuda humanitaria, rehabilitación y reconstrucción. En la actualidad, cuenta con un Plan de Gestión de Desastres actualizado y se ha avanzado en el establecimiento de un sistema de gestión de desastres conforme a los estándares de la Federación Internacional. Se aplican los programas de formación, metodologías y herramientas de capacitación producidos por la Federación Internacional, habiéndose puesto en práctica en 14 casos la metodología de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), con participación comunitaria, a través del Consorcio "Provention", y se cuenta con equipos nacionales y regionales de intervención capacitados, en concreto 46 nacionales (NIT, por sus siglas en inglés) y 16 regionales (RIT, por sus siglas en inglés). Además, 20 filiales están llevando a cabo programas comunitarios de preparación para desastres, y se contabilizan ya 14 comunidades capacitadas y organizadas para responder mejor a los desastres.

La comunicación interna y externa sobre las situaciones de emergencia es fluida, realizándose a través de sistemas de telecomunicaciones como la Red de Radiocomunicación propia de la Sociedad Nacional, Internet, FedNet, estando la Sociedad Nacional activa en DMIS (Sistema de Información sobre Gestión de Desastres, por sus siglas en inglés). También se encuentra activa en la Red de información sobre desastres.

Cruz Roja Hondureña ha empezado a incluir igualmente en sus operaciones de emergencia los componentes de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo. El ejemplo más significativo, pero no el único, es "Ciudad España", un programa de aproximadamente 1.500 viviendas que se ha prolongado hasta 2007. Además de la construcción, este proyecto se ha extendido a otras áreas de desarrollo comunitario, y ha supuesto un salto cualitativo tanto en materia de gestión, como en cuanto al enfoque, dificultades y logros de los programas de la Sociedad Nacional. Otros ejemplos serían los proyectos de regeneración agrícola para

restablecer los medios de subsistencia después del impacto de un desastre, también en sistemas de agua y alcantarillado.

Este esperanzador escenario se ve, sin embargo, limitado al no disponer el Estado hondureño de un Plan Nacional de Gestión de Desastres de carácter integral. El gobierno participó en la Reunión Regional sobre Leyes Internacionales relativas a la respuesta a desastres (IDRL, por sus siglas en inglés). En todo caso, la Sociedad Nacional, además de formar parte del organismo del Gobierno encargado del área de desastres, actúa para influir en el Gobierno en ambos supuestos. Los dos principales desafíos en este ámbito de actuación son, de un lado, que la Sociedad Nacional continúe avanzando en la educación de la sociedad hondureña a través de los programas comunitarios de preparación para desastres y capacitando y organizando a las comunidades para responder mejor a los desastres, y, de otro, que las acciones de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo continúen integrándose de forma más generalizada en los planes de acción. Todo ello exige reforzar el proceso de capacitación y formación del personal voluntario y asegurar que la estructura de gestión de la Sociedad Nacional esté plenamente cubierta.

3.1.2. La necesidad de continuar promoviendo con decisión la salud comunitaria y extender la actuación de Cruz Roja Hondureña a los inmigrantes

La Cruz Roja Hondureña desarrolla desde hace tiempo una amplia gama de actividades en materia de salud, especialmente mediante el funcionamiento de un Programa Nacional de Sangre, a través de tres centros: el Centro Nacional de Sangre (CENASA) en Tegucigalpa, el Centro Regional de Sangre (CERESA) de San Pedro Sula y un tercer centro ubicado en la ciudad de La Ceiba, que entre 2003 y 2007, según datos de la Sociedad Nacional, contó con 28.516 donantes no remunerados. El Programa Nacional de Sangre, cubre aproximadamente el 52% de la demanda del país. El 90% de esta demanda es del sector público, es decir de los diferentes hospitales gubernamentales. En los últimos años también ha puesto en práctica una política de salud a través de cuatro grandes programas: Salud Comunitaria, que involucra el componente materno-infantil; VIH y sida, con énfasis en la prevención, la lucha contra el estigma y la discriminación y

el respeto de los derechos de las PVVS; Agua y Saneamiento; Pre-hospitalario. En el programa de Salud ha beneficiado unas 200,000 personas, con la participación de 40 filiales, que representan el 77% del total existentes. También tiene una cartera activa de proyectos con financiación de otras Sociedades Nacionales y de organismos internacionales. En general, estos programas responden a los ejes estratégicos del *Plan de Acción de Santiago de Chile*, que promueve el fortalecimiento de las capacidades de las mismas y sus organizaciones de base, su participación en la búsqueda de soluciones a los problemas y la movilización social, como una estrategia que permita la apropiación de prácticas saludables.

La Sociedad Nacional participa activamente en la Red CAMP de Salud y mantiene una colaboración activa con el Gobierno en sus distintos programas, en concreto con el Ministerio de Salud, que se extiende desde el programa nacional de sangre, hasta el programa de prevención del VIH y sida.

Para el desarrollo de estos programas, cuenta una estructura organizativa y con recursos humanos (voluntarios y personal remunerado) en principio adecuados, aunque hay problemas en la permanencia de los coordinadores remunerados, como consecuencia de la falta de presupuesto, y no siempre hay disponibilidad de voluntarios para los proyectos de salud comunitaria.

Siendo Honduras el país centroamericano con mayor incidencia de VIH y sida –con una tasa de prevalencia de 1,5% en 2005 según datos de ONUSIDA, tasa que se ha mantenido en 2007– la Cruz Roja Hondureña tiene una activa política en esta materia, concretada en actividades de prevención, con unos 45.000 beneficiarios, de acuerdo con las cifras de la Sociedad Nacional, y lucha contra el estigma y la discriminación, el respeto de los derechos de las PVVS y la provisión de servicios de asesoría y pruebas rápidas voluntarias.

La Sociedad Nacional, a pesar de la extrema vulnerabilidad en que se encuentran los inmigrantes que, procedentes de otros países, tratan de llegar a los Estados Unidos, no realiza ninguna actividad a favor de los mismos y de los desplazados, constituyendo este ámbito un reto pendiente al que, por su importancia, es necesario prestar la debida atención. Para ello, conven-

dría que la Sociedad Nacional identificara sus capacidades y potencialidades para interactuar con otros actores involucrados en esta temática.

3.1.3. Una activa promoción de los Principios y Valores Humanitarios

Cruz Roja Hondureña, cuyo Plan Nacional de Desarrollo incluye como eje estratégico transversal la difusión de los Principios Fundamentales, los Valores Humanitarios, la doctrina del Movimiento y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), realiza un consistente trabajo de promoción en este campo, con el apoyo técnico y financiero del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). En concreto, 15 filiales tienen personal voluntario formado que actúa como difusores/monitores, abordando entre otros públicos asociaciones de taxistas, fuerzas armadas, policía turística, estudiantes de nivel primario y de enseñanza media, sindicatos, empresas, comunidades beneficiarias de proyectos de la Sociedad Nacional y otros grupos vulnerables. Cuenta también con planes para promover la tolerancia, la no-discriminación y la prevención de la violencia, que se reflejan de forma específica en los proyectos “Ampliando oportunidades para los y las adolescentes”, en las Colonias San Francisco y Ciudad España, para ofrecerles una mejor expectativa de vida a los jóvenes en riesgo social, darles ocupación e integrarles en sus familias, todo mediante una estrategia de integración entre escuela, familia y comunidad. La Sociedad Nacional necesita diversificar, en este terreno, las fuentes de cooperación para superar las limitaciones de financiamiento.

3.1.4. En proceso de implementar el concepto y la metodología de los programas comunitarios integrados

La Sociedad Nacional ha empezado ya a asumir el concepto de los programas comunitarios integrados y a implementar esa metodología, especialmente en los proyectos de agua y saneamiento y de infraestructuras comunitarias como escuelas y centros de salud. Además, las filiales cuentan con beneficiarios involucrados en la implementación y evaluación de los proyectos y han establecido alianzas con las municipalidades, las organizaciones de base comunitaria y las iglesias. Sin embargo, todavía queda camino por recorrer, pues no existe una estrategia global y falta una metodología que permita trabajar con el concepto de programas comunitarios integrados en términos generales.

3.2. Gobierno y organización interna

3.2.1. Un gobierno y una gestión que habrá de afrontar el futuro relevo generacional

La Sociedad Nacional ha revisado sus Estatutos, siguiendo las recomendaciones del CICR y la Federación Internacional y cuenta con una Plan Nacional de Desarrollo que responde a la *Estrategia 2010*, políticas y demás lineamientos del Movimiento. Dicho Plan es objeto de monitoreo y evaluación y las Filiales elaboran sus planes operativos en función del Plan Nacional de Desarrollo.

El huracán Mitch fue un factor muy importante para la modernización del gobierno y gestión de la Cruz Roja Hondureña. Por un lado, facilitó la diferenciación entre una Presidencia con funciones de dirección estratégica y de representación institucional y una Dirección General con funciones ejecutivas, consolidando la estructura organizativa de la Sociedad Nacional. Posteriormente, se han continuado realizando procesos de capacitación de sus órganos de gobierno y gestión. El papel jugado por la actual Presidenta en todo este proceso ha sido decisivo, como consecuencia del liderazgo y del fuerte protagonismo que la misma ejerce en la Sociedad Nacional. De ese protagonismo derivan algunos de los retos a los que se enfrenta la Sociedad Nacional actualmente en materia de gobierno y gestión.

En este sentido, además del desafío de introducir nuevos estilos de gerencia, hay un problema de relevo generacional, al que se debe dar una pronta respuesta, pues no existe una estrategia definida de renovación del liderazgo de la Sociedad Nacional, que permita mirar el futuro sin problemas, no sólo a nivel de dirección y gestión, sino también en cuanto a su funcionamiento.

Junto a ello, al lado de las auditorías externas y de las memorias bienales que ya se realizan, habría que introducir nuevos estilos de gerencia, a través de la correspondiente capacitación, con el fin de avanzar hacia un sistema de gestión más eficaz y transparente. En esta línea, con el propósito de fortalecer el sistema financiero y contable, la institución llevó a cabo, en el año 2003, una auditoría organizacional, que permitió la actualización de los procesos de control interno, políticas y procedimientos administrativos y una reestructuración del manual contable. Aunque la Sociedad Nacional cuenta con una buena cobertura territorial, teniendo

filiales en 15 departamentos del país, que participan en la planificación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, existe una importante desigualdad en el desarrollo de las mismas. En parte, ello es consecuencia de los proyectos de reconstrucción que se derivaron del huracán Mitch y otros subsecuentes, que han fortalecido sólo a las filiales de las localidades afectadas por el mismo. En este sentido, el reto que existe es la homogeneización de las filiales, reforzando aquellas que se encuentran en una situación más precaria.

Finalmente, en el ámbito del gobierno y gestión hay que continuar avanzando en la representación en los órganos de toma de decisiones, a escala central y de filiales, de los diversos sectores de la población, de manera que la realidad social y étnico-cultural de Honduras esté plenamente representada en todos los ámbitos de la Sociedad Nacional.

3.2.2. Hacia una mejora de la gestión de sus recursos humanos

La Sociedad Nacional desarrolla un trabajo participativo y en equipo, integrando gobierno, personal de gestión y voluntariado, tiene un buen equipo técnico, ha realizado en los últimos años progresos en su formación pero requiere capacitación y formación profesional que permita avanzar consistentemente en una gestión y planificación más eficaz.

En cuanto al voluntariado, se han dado pasos importantes en la gestión del mismo y se ha definido una política de voluntariado, aunque no se cuenta con un sistema para el desarrollo del personal, ni con un plan especial para el desarrollo del voluntariado. Por otro lado, no se dispone de una base de datos actualizada con información sobre el voluntariado. Se identifican además una alta rotación del voluntariado, la necesidad de una mayor capacitación y la ausencia de una política de género.

3.2.3. La necesidad de una estrategia de generación de ingresos

La Sociedad Nacional es en principio autosuficiente en materia financiera desde el punto de vista de su estructura y sus fuentes de financiación, pues estas están relativamente diversificadas, destacando la exención arancelaria sobre la importación y la venta de fruta en periodo navideño, que supone una de sus principales fuentes de ingresos. Lo anterior no significa que no de-

penda de la cooperación externa para el funcionamiento de algunos de sus programas, y que no sea deseable una mayor diversificación de su financiación para evitar que exista cierta dependencia externa de la cooperación internacional.

Además, es una Sociedad Nacional que necesita con urgencia poner en marcha una estrategia específica de generación de ingresos, tanto del Estado como de actores privados, de la que hasta el momento carece, y crear específicamente una unidad de movilización de recursos financieros. Esta cuestión ya fue señalada por el Estudio *Los Retos del Desarrollo Humano. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, realizado a principios de los años noventa, y aunque ha habido avances significativos, éste continúa siendo un reto pendiente para la Sociedad Nacional.

3.2.4. Buena imagen pública, pero sin estrategia de comunicación

La Cruz Roja Hondureña considera que cuenta con una buena imagen institucional, es conocida en el país, y es respetada socialmente. Tiene un Departamento de Relaciones Públicas, una nueva Ley del Nombre y del Emblema de la institución, espacio de Internet actualizado, participa en el Foro Latinoamericano de Comunicación y está involucrada en iniciativas de sensibilización humanitaria a través de los proyectos de salud y de desastres. Sin embargo, carece de una estrategia de comunicación que de coherencia y sentido estratégico a sus actuaciones en este campo, para el mantenimiento a medio y largo plazo de esa sólida y buena imagen.

3.2.5. Una buena Cruz Roja Juventud, que debe hacerse presente en todas las filiales

La Cruz Roja Juventud cuenta, según cifras de la Sociedad Nacional, con 380 voluntarios. La Sociedad Nacional ha elaborado un plan de juventud orientado al fortalecimiento interno. Por otra parte, el voluntariado de Cruz Roja Juventud está integrado en los diferentes programas en las comunidades y participa en la planificación e implementación de las actividades en las áreas de salud, desastres y Principios Fundamentales y Valores Humanitarios. Cruz Roja Juventud participa en los órganos de gobierno, siendo el Director Nacional de Juventud miembro del Consejo Nacional y los directores departamentales y municipales de los correspondientes filiales. Además, Cruz Roja Hondureña participa activamente en la Red Regional de Juventud de Federa-

ción Internacional, de la que actualmente es coordinadora. Sin embargo, es necesario alcanzar plena cobertura nacional debido a que no todas las filiales cuentan con este organismo auxiliar.

3.3. Alianzas y cooperación internacional

3.3.1. Presencia activa en el Movimiento Internacional y cierta dependencia de la cooperación

La Cruz Roja Hondureña participa de forma muy activa en todas las actividades de la Federación Internacional, manteniendo muy estrechos vínculos con las Sociedades Nacionales tanto de la región como de fuera de ella y jugando además a través de la Presidenta un papel de liderazgo a nivel de la subregión. Participa en el Comité Regional Interamericano (CORI) de forma activa, apostando por su fortalecimiento y por que cada Sociedad Nacional aporte apoyo financiero al mismo, y tiene una presencia muy dinámica en las Reuniones de Presidentes y Seminarios Técnicos. Participa igualmente en las Redes de Salud, Juventud, Socorros y Voluntariado, Difusión y Comunicación (REDICOM), Desarrollo Organizativo. Esta fuerte presencia internacional ha permitido a Cruz Roja Hondureña tener un importante protagonismo en este ámbito.

Al mismo tiempo, es una Sociedad Nacional auto-suficiente en su funcionamiento técnico-administrativo aún cuando en gran medida depende significativamente de la cooperación de otras Sociedades Nacionales para el desarrollo de sus proyectos. No tiene un Acuerdo de Estrategia Nacional de Cooperación (CAS) en funcionamiento, aunque utiliza los modelos de cooperación de la Federación como base para coordinar el apoyo internacional. Cooperar, a través de los correspondientes acuerdos, especialmente con la Cruz Roja Española, Holandesa, Italiana, Americana y Suiza. En este sentido, debería dar pasos encaminados hacia una menor dependencia y una mayor diversificación de la cooperación, y dado el elevado número de donantes y la profusión de procedimientos que ello comporta, promover la armonización de dicha cooperación.

3.3.2. El reto de las alianzas con el sector privado sigue abierto

La Sociedad Nacional mantiene una buena relación con el Gobierno hondureño, las Fuerzas Armadas, los gobiernos locales, los medios de comunicación y en

general con el sector público. Es miembro del Consejo Directivo de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), agencia gubernamental para la coordinación en caso de desastres. Es miembro fundador de Hondusalud. Tiene buenas relaciones con las Universidades. Por otro lado, no tiene problemas de competencia con las ONG, dado que éstas se centran en problemas específicos, sin la amplitud y continuidad que caracteriza las actividades humanitarias de Cruz Roja Hondureña.

El desafío de las alianzas con el sector privado, especialmente con ONG y empresas, continúa abierto como forma de reforzar su actividad humanitaria y conseguir una diversificación de su financiación.

3.4. Recomendaciones

Uno de los principales retos a los que se enfrenta Cruz Roja Hondureña es un ordenado y consistente relevo generacional en sus órganos de gobierno. En este sentido, es necesario que se proceda a preparar adecuadamente la sucesión, a través de la puesta en marcha de una estrategia de renovación de sus órganos de gobierno. Para ello es indispensable que por parte de la actual dirigencia se empiece desde ya a preparar el proceso de transición.

Junto a lo anterior, más concretamente, hay que destacar las siguientes recomendaciones:

3.4.1. Ampliar los ámbitos de acción, con especial atención a los inmigrantes

- a. Continuar avanzando en la educación de la sociedad hondureña a través de los programas comunitarios de preparación para desastres y capacitando y organizando a las comunidades para responder mejor a los desastres.
- b. Reforzar el proceso de capacitación y formación del personal voluntario en materia de gestión integral de desastres.
- c. Fortalecer las gestiones para que el Gobierno hondureño disponga de un sistema Nacional de Gestión de Riesgo y un Plan Nacional de Gestión de Desastres y de continuidad al apoyo de Leyes Internacionales relativas a la respuesta a desastres.
- d. Dar respuesta al déficit de disponibilidad de voluntariado para los proyectos de salud comunitaria, a través de la correspondiente formación y sensibilización de los mismos.

- e. Consolidar la estrategia de Club 25.
- f. Poner en marcha programas que sensibilicen a la sociedad y atiendan la grave problemática de los inmigrantes que tratan de atravesar el país camino de los Estados Unidos.
- g. Definir una estrategia global y una metodología que permita trabajar en mayor medida con la comunidad, dotándola de un papel activo en el desarrollo de los programas, e integrar las diferentes áreas de acción.

3.4.2. Preparar la renovación en los órganos de gobierno y de gestión

- a. Promover mejoras en el modelo de gerencia, a través de la correspondiente capacitación, con el fin de avanzar hacia un sistema de gestión más eficaz y mejorar el sistema financiero.
- b. Proceder a una homogeneización en materia de recursos y capacidades de las filiales.
- c. Avanzar en la representación en los órganos de gobierno, a nivel central y de filiales, de los diversos sectores de población, especialmente indígena.
- d. Poner en marcha un plan específico para el desarrollo del voluntariado, que favorezca su permanencia.
- e. Definir e implementar una política específica de género que impulse la igualdad entre hombres y mujeres tanto dentro de la organización como en las comunidades a través de los distintos programas y proyectos.
- f. Poner en marcha una estrategia específica de generación y diversificación de la financiación y crear una unidad de movilización de recursos financieros, que permita una mayor autosuficiencia en la realización de los programas.
- g. Definir e implementar una estrategia de comunicación, con el fin de reforzar la imagen de la institución y acceder más fácilmente a otras fuentes de financiación.
- h. Alcanzar la plena cobertura nacional de Cruz Roja Juventud.

3.4.3. Menor dependencia de la cooperación en materia de proyectos y avanzar en las alianzas con el sector privado

- a. Reducir la excesiva dependencia que en materia de proyectos existe respecto de la cooperación de otras Sociedades Nacionales.

- b. Poner en funcionamiento mecanismos para asegurar la armonización de la ayuda de cara a favorecer unas intervenciones más eficaces y pertinentes.
- c. Avanzar en las alianzas con el sector privado, empresas y ONG, como forma de reforzar su actividad humanitaria y diversificar su financiación.

4. La Cruz Roja Mexicana: promover una institución más cohesionada y sostenible

Desde los años ochenta, México ha atravesado una etapa de cambios en su modelo económico y político, no exenta de convulsiones como la “crisis de la deuda” de 1982, o la “crisis del peso” de 1994. Con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México ha adoptado una nueva estrategia de desarrollo orientada hacia el mercado norteamericano, que ha contribuido a sostener el crecimiento económico, pero ha profundizado las brechas económicas, sociales y territoriales que caracterizan al país, entre el norte, el centro y el sur, entre el campo y la ciudad, entre la población indígena y mestiza –los indicadores de pobreza de la población indígena, por ejemplo, triplican los correspondientes al resto de la población–, y entre las capas más ricas y los amplios estratos de la población que todavía viven en la pobreza. Entre 1998 y 2006, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se ha producido un descenso de la pobreza. En el año 1998 el 46,9% de la población mexicana vivía en situación de pobreza y el 18,5% lo hacía en situación de extrema pobreza. En el año 2004, estos porcentajes se situaron en el 37% y en el 11,7% respectivamente y en 2006 se confirmó esta tendencia, situándose la población en situación de pobreza en el 31,7% y la población en situación de pobreza extrema en el 8,7%. A pesar de estos indicadores positivos, en ese mismo periodo la desigualdad, que es muy elevada, aumentó aún más. Hacer frente a estas brechas y promover la cohesión social y territorial es uno de los principales desafíos que enfrenta el país para los próximos años.

Esta realidad social y económica es un componente importante de la vulnerabilidad que afecta a amplias capas de la población. Dado que México es un país muy expuesto a amenazas tales como los huracanes, los terremotos, o las inundaciones, existe un riesgo

muy elevado de desastres. Así lo ponen de relieve el terremoto de México de 1985, o los huracanes Iván de 2004, Emily o Rita de 2005, el Dean en 2007, y la tormenta tropical Noel, que ese mismo año ha afectado al Estado de Tabasco. Como país industrial y petrolero, México también se enfrenta a la amenaza de desastres con causas tecnológicas o industriales.

En el ámbito político, el país ha vivido una gran confrontación política en las últimas elecciones nacionales de 2006. A día de hoy, sigue padeciendo problemas relativos a la participación social y política así como al ejercicio de derechos y de las libertades individuales que afectan a la población más empobrecida, especialmente a los grupos indígenas excluidos del proceso político.

Respecto a sus principales problemas sociales, México se enfrenta a la necesidad de una mayor promoción de la salud, una mejora de su desempeño en educación, y la reducción de la violencia social –en particular, la violencia de género cuya manifestación extrema es el feminicidio que se ha registrado en determinadas ciudades del norte del país–, y la criminalidad organizada. Tratamiento especial merece la cuestión de la emigración. México no sólo es un país con fuertes flujos de salida de emigrantes. También es país de paso de emigrantes centroamericanos que se dirigen a Estados Unidos, que a menudo sufren una situación de gran inseguridad y de acoso por parte de las fuerzas policiales. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los flujos de remesas alcanzaron la cifra aproximada de 23.000 millones de dólares en 2006, y esta cifra es superior a los ingresos en concepto de Inversión Extranjera Directa (IED). Hacia 2003 se estimaba que un 6% de los hogares recibía remesas del exterior.

La Cruz Roja Mexicana es una Sociedad Nacional sólida y con una amplia implantación en el conjunto del país. Como se indicará, ha desarrollado notables capacidades para la respuesta a desastres, y despliega una amplia gama de servicios de salud y a la comunidad. Sin embargo, en relación al *Plan de Acción Interamericano* y las políticas de la Federación Internacional, no ha asumido un enfoque más amplio y comprehensivo de gestión de desastres, y en cuanto a sus programas de salud y de carácter social sigue dominada por un enfoque eminentemente asistencial y aún es incipiente su trabajo con la comunidad. En re-

lación con su funcionamiento interno, se han logrado mejoras importantes en materia de gobierno y gestión, pero la Sociedad Nacional sigue haciendo frente a especiales limitaciones en materia de voluntariado, participación de las filiales y sostenibilidad financiera, retos ya señalados a comienzos de los noventa en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*.

4.1. Servicios y programas

La Cruz Roja Mexicana, como se acaba de señalar, realiza fundamentalmente actividades de carácter asistencial y enfoca su trabajo hacia áreas tradicionales de la institución como son el socorrismo, los hospitales y el transporte sanitario, a través de una amplia flota de ambulancias. No obstante, si bien han existido resistencias a implicarse en otros campos de acción, la actuación de técnicos y voluntarios con una visión más actual, y más sensibles a las políticas de la Federación, está trayendo cambios, aún incipientes, en el quehacer de la Sociedad Nacional.

4.1.1. De la respuesta a los desastres a un enfoque centrado en la gestión del riesgo

La Cruz Roja Mexicana cuenta con una Coordinación Nacional de Socorros que gestiona y administra las intervenciones ante emergencias y desastres. Igualmente, dispone de un plan de desastres, de conformidad con el Programa Nacional de Emergencia y los marcos aplicables en los ámbitos municipal, estatal y nacional, y participa en la red CAMP de desastres. La Cruz Roja Mexicana, por su parte, trabaja de forma conjunta con la Comisión de Emergencia algunos componentes de la reducción del riesgo con la finalidad de que estos se integren, en efecto, en las políticas e instrumentos gubernamentales. En cuanto al Gobierno mexicano, éste se encuentra en un proceso de apoyo a las Leyes Internacionales relativas a la respuesta a desastres.

Respecto al trabajo en esta área, la Sociedad Nacional utiliza los Lineamientos Estándares de Operación (LEO), que definen los protocolos de intervención, y ha firmado acuerdos con la Federación y con la Oficina de los Estados Unidos para la ayuda externa ante desastre (OFDA, por sus siglas en inglés) para fortalecer su capacidad operacional. Asimismo, utiliza programas de formación homologados sobre prevención, preparación y respuesta y cuenta con personal capacitado para responder a las necesidades del país así como

con siete personas formadas en equipos regionales de intervención (RIT, por sus siglas en inglés).

Una de sus fortalezas es la relativa a la comunicación y el intercambio de información. La Sociedad Nacional cuenta con una unidad especializada en comunicación para atender en emergencias o desastres naturales y una red nacional de comunicación con tecnología de vanguardia. Por otro lado, intercambia información sobre desastres a través de diversas convenciones, en el ámbito federal y estatal, y Reuniones Nacionales de Desastres y foros llevados a cabo por las instituciones y el Gobierno. El Sistema de Información sobre Gestión de Desastres (DMIS, según sus siglas en inglés), por su parte, también está siendo una herramienta útil.

En relación con su enfoque de trabajo en el área de desastres, se observa una tendencia hacia enfoques más centrados en la preparación y prevención ante desastres; y, como se indicó en líneas anteriores, se están intentando integrar los componentes de reducción del riesgo en las políticas gubernamentales, aunque su orientación tradicional ha sido hacia intervenciones de carácter asistencial, centrando su trabajo en la respuesta. Se puede afirmar, por tanto, que la Cruz Roja Mexicana se encuentra en una etapa de introducción del enfoque de gestión del riesgo de desastres, impulsado sobre todo a partir del año 2006.

Si se centra el análisis en la respuesta ante desastres, la Cruz Roja Mexicana posee una excelente capacidad de respuesta; dispone de un modelo muy tecnificado y centralizado de unidades de respuesta a desastres; cuenta con equipos sofisticados para la respuesta; y ha abierto un nuevo “Centro de Acopio” para almacenar equipos de socorro. Aunque el primer escalón es la respuesta local, teniendo presencia en todos los Estados, también ha establecido una Unidad de Respuesta Rápida para Desastres (UNIR) que asegura la asistencia a todos los puntos del país.

Respecto al trabajo realizado en relación con la preparación para desastres basada en la comunidad, ha empezado a haber iniciativas de prevención, capacitación local y preparación para desastres en algunos Estados. Se han llevado a cabo dos talleres de Análisis de Vulnerabilidad y capacidad (AVC) en Yucatán; un ciclo de capacitación a 5.300 maestros con un conve-

nio con la Secretaría de Educación Pública; y varios procesos de capacitación a través de planes familiares y comunitarios. Del mismo modo, se han llevado a cabo acciones para concienciar a la opinión pública mediante campañas nacionales y folletos, aunque no con una cobertura completa. Ahora bien, aún no se tiene constancia de una mejor capacidad de prevención y de respuesta de las comunidades ni se han llevado a cabo proyectos de mitigación y reducción de riesgos. Y, sobre todo, esta forma de trabajo aún no se ha extendido a todo el país.

4.1.2. Programas de salud: un enfoque eminentemente asistencial

En cuanto al área de salud, la Sociedad Nacional cuenta con programas de salud, aunque su implementación hasta el momento ha sido parcial, así como con una estructura y recursos humanos específicos para esta área. Sin embargo, sus acciones no se alinean totalmente con el enfoque de promoción del *Plan de Acción de Santiago de Chile*, sino que se trata de acciones sanitarias de corte eminentemente asistencial.

Su principal área de intervención sanitaria es el servicio prehospitalario que, según datos de la Sociedad Nacional, se cubre con unas 1.800 ambulancias. También cuenta con una red de hospitales, con centros de transfusión sanguínea, y un programa de donación de órganos. Se ha inaugurado un centro de trauma en el Distrito Federal, totalmente remodelado.

No se han aplicado las directrices del Plan de Acción en los aspectos relativos a la educación comunitaria, los primeros auxilios comunitarios, la salud de las mujeres y los niños, el VIH y sida, y la incorporación de los componentes de salud en los planes de emergencia. Las actividades de educación comunitaria se centran en exclusiva en primeros auxilios y donación de sangre. El programa de primeros auxilios cuenta con 13.000 cursos al año, según información de la Sociedad Nacional, que se dirigen fundamentalmente a las empresas, y es el más difundido de la Cruz Roja Mexicana. Por otra parte, las intervenciones sobre la salud de las mujeres y de los niños se centran básicamente en la atención prehospitalaria y la consulta clínica, sin incorporar aspectos vinculados a la salud comunitaria. Respecto al VIH y sida, durante años ha habido resistencias de orden cultural y moral dentro de la propia Institución que han impedido actuar en

este campo. Sin embargo, esos obstáculos se están superando y se ha iniciado el desarrollo de programas de VIH y sida. Por último, no ha existido una política clara de inclusión de los componentes de salud en los planes de emergencia.

En cuanto a la promoción de la donación voluntaria no remunerada de sangre y, más recientemente, la donación de órganos, el interés tradicional de la Cruz Roja en esta materia ha traído consigo que esta Sociedad Nacional haya avanzado en la dirección del *Plan de Acción* y haya realizado diversas campañas tanto en radio como en televisión.

Entre las acciones más relevantes de la Cruz Roja Mexicana para afrontar nuevos problemas humanitarios se encuentran las relacionadas con la asistencia a los emigrantes. Recientemente se ha iniciado un Programa de Ayuda al Migrante en la Frontera Norte para dar orientación y reducir riesgos para aquellos que tratan de cruzar la frontera, sean mexicanos o centroamericanos, así como para auxiliar a los que han sido víctimas de la deshidratación o de otras contingencias. En este trabajo se utilizan unidades móviles y se cuenta con el apoyo de la Secretaría de Gobernación.

Aunque sería interesante poder colaborar con la Cruz Roja Americana en este programa, la legislación migratoria de Estados Unidos es un obstáculo. La colaboración con las Sociedades Nacionales de Centroamérica, por otra parte, supondría un gran avance en esta materia.

Respecto a otras intervenciones en salud también de interés, destacan el servicio de atención psicológica por teléfono 24 horas al día; las giras médico-sanitarias a comunidades distantes y sin comunicaciones; el “Programa invierno” de distribución de alimentos y ropas a gente sin hogar; y el programa de tuberculosis en Tamaulipas que ha tenido un excelente impacto epidemiológico.

4.1.3. Trabajo pendiente en materia de Principios y Valores

La Cruz Roja Mexicana ha realizado tareas de difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios, tanto interna como externamente, así como ha llevado a cabo diferentes campañas para promover la no discriminación, y prevenir de la violencia. Sin embargo, el trabajo es aún insuficiente.

Al interior de la Institución, se realiza capacitación sobre Principios y Valores a través de las Jornadas Regionales de Capacitación y se cuenta con formación para difusores básicos y avanzados. Sin embargo, la difusión externa se ha centrado en actividades dirigidas a las fuerzas armadas y de seguridad y a otras instituciones.

En cuanto a la promoción de la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia, la posición de los dirigentes, basada en determinadas concepciones morales, ha dificultado que la Cruz Roja Mexicana aplicara las políticas de la Federación en materia de VIH y sida. No obstante, se está empezando a observar una apertura en esta área, que se manifiesta en la organización por parte de la Cruz Roja Mexicana de la próxima Conferencia sobre VIH y sida.

Por otro lado, a pesar de que se está realizando el programa “Voluntarios al Volante” que promueve la tolerancia, la lucha contra el estigma y la prevención de la violencia, queda pendiente avanzar en el desarrollo específico de programas en este campo.

4.1.4. Los “programas comunitarios integrados”, un enfoque no asumido

La Sociedad Nacional presenta un fuerte déficit en el desarrollo de “programas comunitarios integrados” y en la asimilación de su metodología. Hasta el momento no se cuenta con una definición consensuada sobre los mismos y, aunque se está planteando este enfoque como parte del esquema del fortalecimiento de las capacidades de las filiales, aún no se ha desarrollado ninguna intervención de esta carácter y sólo se han utilizado metodologías como el análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC), el mejor diseño de programas (MDP) y el proceso de planificación del proyecto (PPP) en la Coordinación Nacional de Socorros.

Del mismo modo, si bien todas las filiales tienen voluntarios y voluntarias procedentes de la comunidad, la implicación de la población beneficiaria en el ciclo de los proyectos es muy reducida.

4.2. Gobierno y organización interna

4.2.1. Consolidación del sistema de gobierno y de gestión

En los últimos años, la Cruz Roja Mexicana ha sabido consolidarse como una Sociedad Nacional con un buen

sistema de gobierno y de gestión. En el 2001 comenzó un proceso de reforma estatutaria que finalizó con la aprobación de los Estatutos de 2003, que contribuyeron a poner fin a la crisis vivida en los primeros años de la década. Estos nuevos Estatutos, que no recogen todas las recomendaciones realizadas por la Federación Internacional y el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), han impulsado, no obstante, una efectiva renovación periódica de los órganos de gobierno y una división clara entre gestión y gobierno.

En materia de planificación y gestión, la Sociedad Nacional cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo, cuya revisión ha de realizarse en breve, y con un presupuesto consolidado nacional. También se ha avanzado de forma relevante en la modernización de la gestión con la introducción de métodos empresariales más modernos.

Por otra parte, se trata de una Sociedad Nacional preocupada por la transparencia en la gestión y por la mejora y el aprendizaje. En esta línea, publica informes anuales en su espacio en Internet, aunque no realizan auditorías externas en la totalidad de sus filiales. Del mismo modo, si bien ha impulsado algunos procesos de seguimiento y ha seguido las recomendaciones de las evaluaciones realizadas, el trabajo realizado en materia de seguimiento y evaluación aún es escaso.

En cuanto a los equipos de gobierno y gestión, se evidencian cambios en la composición de los órganos de toma de decisiones, donde hay una representación más equitativa de ambos sexos y mayor diversidad de edades. No obstante, la adecuada representación de la diversidad étnica y cultural del país es todavía una cuestión pendiente.

Respecto a la participación de las 486 filiales, distribuidas a lo largo de todo el país, existía una fuerte descoordinación de las mismas. Sin embargo, en los últimos cuatro años se ha avanzado en la integración de todas ellas con el apoyo de los Estatutos, que definieron un modelo más federativo. En la actualidad hay una línea directa entre el Presidente, el Director y las delegaciones o filiales. No obstante, se considera que la coordinación y el mantenimiento de la unidad de acción constituyen un reto fundamental para la Institución. Los principales problemas que se enfrentan en este campo se relacionan con la alta rotación de los

consejos locales y la falta de continuidad y de participación en la red de directores generales.

4.2.2. Escasos progresos en materia de voluntariado

En relación con el voluntariado, la Sociedad Nacional hace frente a diversos problemas entre los que destacan: la disminución del número de voluntarios y voluntarias en las grandes ciudades y el alto nivel de rotación dentro del cuerpo, a pesar de que se está haciendo una importante campaña para su fortalecimiento; y la escasez de recursos para su formación, aún contando, según datos de la Sociedad Nacional, con 141 centros de capacitación que tratan de ofrecer el nivel de capacitación y especialización requerido, y el elevado número de voluntarios y voluntarias.

Sin embargo, son menores los avances realizados en relación con la puesta en marcha de un sistema de gestión del voluntariado. Si bien las políticas de voluntariado y de género de la Federación constituyen las guías del reglamento y del programa del voluntariado de la Cruz Roja Mexicana, la presencia de las mujeres en los puestos directivos es aún reducida. Según datos de la Sociedad Nacional, los hombres constituyen el 70% de todos los coordinadores del voluntariado y las mujeres sólo el restante 30%. Por otra parte, la actualización del censo, ya programada, aún está pendiente y se precisa de un tratamiento estadístico más preciso. En cuanto a la elaboración de un programa para el desarrollo del voluntariado, sólo se cuenta con manuales y herramientas y no con un programa específico.

La situación parece ser diferente en el área de personal remunerado, donde se cuenta con un sistema de gestión de recursos humanos acorde con la legislación nacional y se está impulsando un sistema de desarrollo de los mismos.

4.2.3. Una Cruz Roja Juventud activa

La Cruz Roja Mexicana es una de las Sociedades Nacionales más fuertes en materia de juventud. Dentro de esta Sociedad Nacional, la Cruz Roja Juventud constituye un programa específico y, al mismo tiempo, participa en el desarrollo de diferentes proyectos, que emergen de las necesidades de las filiales. Destaca, además, que el voluntariado de juventud sea el mayoritario dentro de la Institución. Aún así, no se cuenta con representantes de juventud en los órganos de gobierno, aunque una parte significativa de los directivos son personas jóvenes.

4.2.4. Una mejora de la captación de fondos que no asegura la sostenibilidad

En los últimos años la Sociedad Nacional ha desarrollado numerosas campañas de captación de fondos y ha establecido diversas alianzas estratégicas con empresas, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, ha constituido un Comité interno para captación de fondos y ha promovido un programa de captación de fondos a través de capacitación externa. Todas estas actividades han traído consigo algunos progresos en esta materia. Así, en la actualidad, la Sociedad Nacional dispone de recursos propios e incluso ha establecido un fondo de reserva para desastres. Y el Consejo Nacional, por su parte, ha logrado aplicar un presupuesto con superávit en los últimos cinco años.

No obstante, aunque existe una tendencia a ampliar y diversificar la base de recursos financieros, la Sociedad Nacional sigue careciendo de una estrategia de movilización de recursos que permita mantener un nivel de ingresos adecuado y sostenible. En concreto, las delegaciones pequeñas continúan sin suficientes recursos y teniendo que limitar el desarrollo de ciertos programas.

4.2.5. Un trabajo constante en comunicación e imagen

En materia de comunicación e imagen, la Cruz Roja Mexicana cuenta con una instancia de Coordinación de Difusión y Comunicación. Si bien ha elaborado una estrategia de comunicación, impulsada con fuerza por la Sede Central, ésta no ha podido ser implementada en todas las delegaciones por falta de capacidad.

Sus actividades concretas en esta área se han concentrado en la publicación bimestral de la revista institucional, con una tirada que la Sociedad Nacional cifra en 7.000 ejemplares, y en el desarrollo de programas continuos para fortalecer su imagen, subrayando en ellos la transparencia en el manejo de los recursos y la institucionalización de la Sociedad Nacional. Igualmente, ha realizado campañas orientadas a sensibilizar sobre la vulnerabilidad, la no discriminación y la prevención de desastres y ha conseguido la aprobación, en diciembre de 2006, de la Ley del Emblema.

Para todas estas actividades, aparte de medios tradicionales como la radio y la televisión, la Cruz Roja Mexicana cuenta con una página web actualizada aunque no ha logrado consolidar hasta el momento las campañas vía Internet.

4.3. Alianzas y cooperación internacional

4.3.1. Participación en el Movimiento y cooperación internacional

La Sociedad Nacional participa activamente en los Seminarios Técnicos, en las Reuniones de Presidentes y en todas las redes regionales (salud, juventud, socorros, voluntariado, desarrollo organizativo, comunicación y desastres) donde presenta informes de implantación de acuerdos y de seguimiento. No obstante, en muchas ocasiones, sus políticas se han mantenido al margen de las acordadas en el seno del Movimiento y la Federación, actuando en muchos casos de manera independiente.

En cuanto a la cooperación internacional, no se trata de una Sociedad Nacional receptora de muchos fondos, si bien utiliza los modelos de cooperación de la Federación para coordinar el apoyo internacional. En este campo, no se ha limitado a un papel de Sociedad Nacional Operante, y ha comenzado a colaborar con las Sociedades Nacionales vecinas –incluyendo la Cruz Roja de Estados Unidos– enviando delegados para prestar apoyo en operaciones de emergencia.

4.3.2. Aumento de las alianzas con el sector público y privado

La visión empresarial que se ha introducido en materia de gestión ha generado un aumento de las alianzas estratégicas tanto con entes públicos como privados. Respecto a los organismos públicos, la Cruz Roja Mexicana cuenta con acuerdos en el ámbito federal, estatal y local, así como con un acuerdo de cooperación con la Organización Panamericana de Salud (OPS). En el sector privado se han establecido convenios tanto con otras ONG como con empresas. Entre los acuerdos con empresas destaca el establecido con la multinacional Wal-Mart. Ahora bien, la Sociedad Nacional considera que a pesar del avance en el establecimiento de alianzas, el aprovechamiento de las mismas no ha sido todo el que era de esperar.

4.4. Recomendaciones

A grandes rasgos, la Cruz Roja Mexicana hace frente a tres grandes retos: consolidar el modelo federativo de la Sociedad Nacional generando mecanismos que aseguren la integración efectiva de todas las delegaciones; desarrollar un sistema de gestión del voluntariado que ponga especial atención en su reclutamiento y mantenimiento, en su formación especializada y en un mayor equilibrio de género dentro de los órganos directivos

de voluntariado; y establecer una estrategia de movilización de recursos que asegure la sostenibilidad de la Institución en todo el país.

Además, de manera más concreta, pueden subrayarse las siguientes recomendaciones:

4.4.1. Adecuar las intervenciones a las necesidades de la población vulnerable impulsando un enfoque que promueva el desarrollo desde la comunidad.

- a. Continuar integrando el enfoque centrado en la gestión del riesgo de desastres poniendo más énfasis en la prevención, sin que esto afecte a la calidad de la respuesta.
- b. Potenciar el desarrollo de programas de salud que tomen como punto de partida la atención primaria de la salud (APS) y que se implanten a escala nacional. En concreto, es necesario introducir componentes del enfoque de salud comunitaria en la educación comunitaria, los primeros auxilios y las actividades relativas a la salud de las mujeres y de los niños a partir de un enfoque de salud sexual y reproductiva y la corresponsabilidad en esta área entre hombres y mujeres.
- c. Fortalecer el incipiente desarrollo de programas sobre VIH y sida trabajando los componentes de lucha contra el estigma, prevención y atención a personas viviendo con VIH y sida (PVVS).
- d. Avanzar en la difusión sistemática de los Principios y Valores, tanto interna como externamente, y fortalecer la actuación en materia de reducción de la violencia y de lucha contra el estigma relacionado con el VIH y sida.

4.4.2. Fortalecer el sistema de gobierno, gestión y planificación.

- a. Elaborar un nuevo Plan Nacional de Desarrollo y ampliar las actividades de seguimiento, evaluación y auditoría para favorecer la transparencia, la rendición de cuentas y el aprendizaje.
- b. Propiciar una mayor representación de la diversidad étnica en los puestos de toma de decisiones, así como una clara política de género para impulsar la igualdad entre hombres y mujeres en todos los niveles de la Institución y en todas sus actividades

- c. Fortalecer la estrategia de comunicación dotándola de recursos para que sea implementada en todas las delegaciones y promover un mayor desarrollo de las campañas vía Internet.

4.4.3. Impulsar una mayor cooperación dentro del Movimiento y el desarrollo de alianzas estratégicas.

- a. Trabajar de forma más coordinada con el Movimiento y la Federación.
- b. Lograr estándares de calidad que faciliten la obtención de fondos a través de la cooperación internacional.
- c. Continuar potenciando las alianzas con actores públicos y privados e incrementar el aprovechamiento de las asociaciones y convenios ya establecidos.

5. La Cruz Roja Nicaragüense: el reto de generar consensos para el buen gobierno

Nicaragua es un país especialmente vulnerable a los desastres naturales, viéndose afectado periódicamente por huracanes, erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones y sequías, cuya magnitud ilustran el terremoto de Managua de 1972, el huracán “Joan” de 1988, el tsunami de la Costa del Pacífico de 1992, el huracán “Mitch” en 1998, y el más reciente huracán Félix de 2007. La vulnerabilidad de su población a esas amenazas se ha agravado a causa de su situación socioeconómica y los elevados niveles de pobreza. Por citar un ejemplo, a finales de los noventa la conjunción de la sequía y de un ciclo desfavorable en los precios internacionales de materias primas como el café hicieron aparecer el hambre en distintas áreas rurales. A pesar de la recuperación del crecimiento en los últimos años, y de ser un importante receptor de ayuda externa, Nicaragua sigue siendo, después de Haití, el segundo país más pobre de América Latina. Actualmente, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, está situado en el sector de Desarrollo Humano medio-bajo, en la posición 110 con el índice de desarrollo humano (IDH) de 0,710.

En 2001, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), alrededor del 70% de la población se encontraba en la pobreza, y el 42% en la indigencia. Esas tasas son aún más elevadas

en las zonas rurales, las áreas marginales urbanas, y las áreas de población indígena de la Costa Atlántica.

Las posibilidades de desarrollo siguen condicionadas por el elevado endeudamiento y por desafíos de naturaleza política como la inestabilidad y la fuerte polarización política, la debilidad del Estado y la escasa participación de la sociedad civil. Desde el punto de vista social, enfrenta serios desafíos en materia de empleo, prevención de la violencia, educación y salud. Las escasas oportunidades laborales y la alta tasa de desempleo del país han provocado una fuerte emigración, sobre todo hacia los Estados Unidos y, en menor medida, a países vecinos como Costa Rica. Por otra parte, la violencia social ha permanecido, aún después de finalizada la guerra, con nuevas manifestaciones a través de pandillas y del aumento de la delincuencia organizada, aunque en menor medida que en los países vecinos. Igualmente, se observa una alta tasa de analfabetismo, y persisten serios problemas de desnutrición crónica, acceso a agua potable, mortalidad materna –que los recientes cambios legislativos en relación al aborto pueden agravar-, y acceso a servicios de salud reproductiva.

En ese complejo entorno, la Cruz Roja Nicaragüense ha optado por orientar su trabajo hacia las comunidades vulnerables a desastres, los niños y los adolescentes, las personas viviendo con VIH y sida (PVVS) y los grupos de alto riesgo, las comunidades indígenas y la población de la tercera edad.

Los principales ámbitos de actuación, no obstante, siguen siendo las áreas tradicionales de donación de sangre y asistencia prehospitalaria, aunque se ha avanzado en materia de gestión del riesgo de desastres y en salud comunitaria. Estas dos últimas líneas de trabajo, junto los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios, han sido establecidos como ámbitos prioritarios de trabajo en 2007.

Respecto a su funcionamiento, la Sociedad Nacional hace frente a una fuerte crisis institucional que se ha expresado en recurrentes enfrentamientos internos, que se suman a la falta de una moderna dirección y gestión y la dependencia de la financiación externa. Aunque la debilidad institucional de la Sociedad Nacional parece ser una cuestión endémica, que ya se subrayaba a comienzos de los noventa en el Estudio *Los*

retos del desarrollo humano. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe, ésta se ha visto incrementada por la “operación Mitch”, que puso mayor énfasis en el desarrollo de proyectos que en el fortalecimiento institucional, y que aumentó la dependencia de la cooperación externa. A día de hoy, la Sociedad Nacional no es capaz de mantener ni los programas ni los medios materiales que la operación dejó en el país.

5.1. Servicios y programas

5.1.1. Interés por el enfoque de gestión del riesgo de desastres

La Cruz Roja Nicaragüense ha avanzado en la gestión de desastres y en la actualidad, por la influencia en buena medida de las Sociedades Nacionales Participantes y de la Federación Internacional, trabaja desde un enfoque centrado en la gestión del riesgo. Así, su objetivo en esta área es fortalecer las capacidades de las comunidades vulnerables y de la propia Sociedad Nacional ante los riesgos y efectos de los desastres trabajando tanto en la respuesta y la recuperación de la comunidad, como en la prevención, la mitigación y la preparación.

Entre los principales progresos, destaca la amplia labor desarrollada en materia de planificación con las comunidades en las que se trabaja. Aparte de disponer de un Plan Nacional de Administración de Desastres, también ha elaborado un Plan de Contingencia ante Desastres, un Plan Operativo para Desastres, el “Plan de Contingencia ante Tsunami Costa Pacífica”, éste último con un enfoque comunitario, y un Plan de Contingencia ante Disturbios y Conflictos Internos. El trabajo en esta materia se hace de forma coordinada con el Sistema Nacional de Atención a Emergencias y a Desastres, del cual la Sociedad Nacional es miembro.

En la misma dirección, la Sociedad Nacional ha llevado a cabo acciones, en conjunto con otras organizaciones nacionales, para que el Gobierno integre la reducción de riesgos en sus políticas. Concretamente ha ejecutado proyectos piloto de prevención de desastres vinculando a la comunidad con los diferentes niveles del Sistema Nacional de Emergencia.

En línea con la Federación Internacional, y con el apoyo de las Sociedades Nacionales Participantes, la

Cruz Roja Nicaragüense ha capacitado a sus recursos humanos en las herramientas y metodologías de la Federación y cuenta con 45 personas capacitadas para los equipos nacionales de intervención (NIT, por sus siglas en inglés), 10 para los equipos regionales de intervención (RIT, por sus siglas en inglés), así como personal formado en análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC). Igualmente, la Sociedad Nacional está utilizando protocolos y procedimientos de la Federación y ha firmado pre-acuerdos dentro del Movimiento.

En cuanto a la comunicación y el intercambio de información, estos siguen siendo aspectos especialmente débiles dentro de esta Sociedad Nacional, a pesar de haber contado con fondos de la Federación y las Sociedades Nacionales Participantes para el reestablecimiento de su sistema de telecomunicaciones y la instalación de Internet en la sede nacional.

En materia de preparación ante desastres, la Cruz Roja Nicaragüense ha trabajado y ha fortalecido en estos años su Oficina de Educación Comunitaria en Preparación para Desastres, contando con un responsable de educación comunitaria para que sistematice la experiencia con la comunidad, y apoye el componente educativo de los programas y proyectos.

Hasta el momento, ha desarrollado un taller de AVC a escala nacional, y otros cuatro en filiales, y ha llevado a cabo programas de prevención ante desastres en 10 de las comunidades más vulnerables del país.

A grandes rasgos, y para seguir avanzando en este campo, la Sociedad Nacional considera que es necesario organizar y fortalecer la Dirección de Gestión del Riesgo, con personal técnico especialistas, con mejores equipos para lograr de esta manera desarrollar las líneas de trabajo que se describen en el Plan Estratégico de Cruz Roja Nicaragüense, aplicando las diferentes metodologías facilitadas por los centros de referencia del Movimiento de Cruz Roja en la región.

5.1.2. El banco de sangre, programa central en el área de salud

En los últimos años, la Cruz Roja Nicaragüense ha visto fortalecida su Dirección de Salud y, en la actualidad, cuenta con dos personas remuneradas para la coordinación del área. Existen, además, coordinadores de programas y proyectos y una red activa y capacitada

de voluntariado en la temática de VIH y sida. Hasta el momento no ha elaborado una estrategia nacional de salud, pero sí ha desarrollado diferentes tipos de campañas y programas en línea con el *Plan de Acción de Santiago de Chile* (2003-2007). Entre estos destacan el programa “Club 25”, de donación de sangre; la “Campaña de los taxis”, la “Campaña de las caras” y el programa “Juntos sí podemos”, en materia de VIH y sida; el programa de “Atención integrada a las enfermedades prevalentes de la infancia” (AIEPI), y el “Plan parto”, referidos a la salud de las mujeres y los niños.

A pesar del desarrollo de estas campañas y programas, los mayores esfuerzos siguen haciéndose en el banco de sangre que, junto con la atención pre-hospitalaria y la salud comunitaria, son los tres grandes ejes de trabajo de la institución en materia de salud. La relevancia del banco de sangre pone de manifiesto que persiste un enfoque asistencialista en la actividad de la Sociedad Nacional en el campo de la salud, si bien se están observando ciertos cambios hacia unas intervenciones en salud menos tradicionales.

Consecuencias de ello es la escasa difusión y capacitación a nivel nacional en materia de salud comunitaria y ausencia de actividades de sensibilización y asistencia a los emigrantes. La Sociedad Nacional, además, no lleva a cabo labores de apoyo y cuidados a personas que viven con VIH y sida. Esta cuestión no está contemplada en su Plan Estratégico.

Por otra parte, el principal déficit de la Cruz Roja Nicaragüense, en el campo de la salud, así como en otros campos, lo constituye su fuerte dependencia de la financiación externa, especialmente de la Cruz Roja Canadiense y de la Cruz Roja Italiana. Aparte de no contar con fondos para el desarrollo de sus propios programas, tampoco puede asumir los gastos de mantenimiento del parque de vehículos de 66 ambulancias, según datos de la Sociedad Nacional, que en gran parte fueron transferidos como resultado de la operación Mitch.

5.1.3. Los Principios y Valores: la necesidad de un mayor trabajo en materia de igualdad de género, la prevención de la violencia y la no discriminación

La Sociedad Nacional ha difundido de forma interna y externa los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios. En el ámbito interno, cuenta con una

red interna de difusores y comunicadores y ha avanzado en la formación del voluntariado en Principios Fundamentales. Sin embargo, aún no ha logrado establecer una estrategia de tolerancia, no discriminación y prevención de la violencia y son pocas las campañas y actividades vinculadas especialmente a la promoción de la igualdad, la prevención de la violencia y la no discriminación.

En materia de igualdad de género, aunque se ha avanzado en el discurso, no ha ocurrido lo mismo con las políticas, los programas y los proyectos de la Institución. De igual modo, tampoco existe una política interna para la reducción de la desigualdad de género a pesar de que existen mujeres dentro de los órganos de dirección y gestión.

Respecto a la prevención de la violencia, la “Estrategia Regional de Prevención de violencia”, impulsada por Cruz Roja Española, ha comenzado a implementarse poniendo el énfasis en la educación en valores y el fomento de la participación ciudadana como primeros pasos en la temática.

5.2. Gobierno y organización interna

5.2.1. Debilidad en el funcionamiento interno de la Cruz Roja Nicaragüense

La Cruz Roja Nicaragüense es una Sociedad Nacional con una fuerte debilidad en materia de gobierno y gestión. Este problema no es nuevo, y ya lo puso de manifiesto a comienzos de la década de los noventa en el Estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. A lo largo de estos años se han producido varias crisis internas, la última de las cuales se está viviendo desde 2005. A finales de los noventa se desarrollaron distintas iniciativas para superar la crisis y fortalecer a la institución, pero el huracán Mitch obligó a centrar la atención en las actividades de socorro y reconstrucción y la adecuada gestión de los recursos externos, de manera tal que se descuidó el fortalecimiento institucional de la Sociedad Nacional.

En cuanto a la actual crisis, ésta se ha manifestado en el enfrentamiento de diversas filiales y sectores de voluntariado con la Presidencia y la Dirección de la Sociedad Nacional, y el cuestionamiento de los estilos de gobierno actuales. Ese enfrentamiento ha desbor-

dado los confines de la Sociedad Nacional y se ha expresado a través de los medios de comunicación, con el consiguiente deterioro de la imagen de la Sociedad Nacional. En diciembre de 2006 y durante el año 2007 la Federación Internacional y desde febrero de 2007 también el Comité Regional Interamericano (CORI) intentaron contribuir a su superación reestableciendo la confianza entre las partes. La crisis, no obstante, no se resolvió, sino que ha ido empeorando y ya ha afectado al funcionamiento de la Sociedad Nacional.

Aunque desde la Federación Internacional se ha trabajado en el desarrollo de unos nuevos Estatutos, en el establecimiento de un Reglamento Electoral y en la formación de una Comisión Electoral, parece que asegurar un proceso electoral limpio no resolverá el fuerte conflicto interno. En estos momentos, las pugnas internas, que vienen de lejos y han ido socavando la integridad e imagen de la institución, han traído consigo la no aceptación de las decisiones tomadas por la mayoría de los órganos representativos, y que una parte de las filiales no reconozca a los órganos de dirección.

La crisis es, en parte, reflejo de la falta de visión de largo plazo respecto al futuro de la Sociedad Nacional y de la ausencia de una dirección profesional, con capacidad de planificar, de elaborar una visión estratégica y de diferenciar entre gobierno y gestión. Esta carencia de una visión a largo plazo se pone de manifiesto también en su sistema de gestión. La Cruz Roja Nicaragüense ha sido la única Sociedad Nacional de la subregión que no ha podido o sabido aprovechar los fondos generados por la operación del huracán Mitch para actualizar su sistema de gestión, y aún no cuenta con procedimientos modernos y eficientes de planificación, gestión y evaluación, aunque cuenta con un Plan Nacional Estratégico y un Plan Nacional de Desarrollo para el período 2003-2008, en el que se enmarcan las diferentes actividades y proyectos de la Sociedad Nacional y un sistema de evaluación incipiente. Igualmente, tampoco existe un planteamiento sobre cómo promover la autosostenibilidad, a pesar de que éste es un importante reto para la Sociedad Nacional, como se indicó anteriormente, y aún no se cuenta con una Oficina de Finanzas que funcione. La falta de renovación en el liderazgo y la ausencia de consenso sobre posibles alternativas es otro de los aspectos que está perpetuando la crisis.

No obstante, parte de la responsabilidad de esta crisis recae también sobre los actores externos, como la Federación Internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y algunas Sociedades Nacionales Participantes, que no han tenido un criterio de actuación unificado ni en los momentos previos a la crisis, ni durante la misma. En concreto, el hecho de que las Sociedades Nacionales Participantes continúen con el desarrollo de programas pese a esta situación pone de manifiesto que la cooperación externa puede ser contraproducente.

Este tipo de crisis revela que la Federación no tiene herramientas ni procedimientos adecuados para ayudar a las Sociedades Nacionales en situaciones de crisis que afectan a su integridad, funcionamiento e imagen pública. Es importante redefinir el mandato y alcance de la actuación de la Federación y del CICR, para que, además de promover el diálogo de las partes y hacer recomendaciones concretas, pueda promover una actuación unificada y más decidida para generar soluciones.

5.2.2. La necesidad de un sistema de gestión del voluntariado y el personal remunerado

La Cruz Roja Nicaragüense cuenta con dos cuerpos de voluntariado, el Cuerpo de Damas y el Cuerpo de Socorristas, que responden a los esquemas tradicionales del voluntariado en la región, y definen de antemano las funciones y roles a jugar por parte del voluntariado masculino y femenino, orientando a las mujeres a actividades sociales y de cuidados que, además de responder a una concepción muy tradicional, desalientan la incorporación de los jóvenes a la Sociedad Nacional en general, y a las actividades comunitarias en particular. De igual modo, gran parte de su voluntariado procede de la Cruz Roja Juventud, que es uno de los cuerpos más importantes de la Institución.

En cuanto al desarrollo de un sistema de gestión específico para el desarrollo del voluntariado, la Sociedad Nacional se encuentra en proceso de aplicación de las políticas y guías del voluntariado y dispone de una base de datos para su registro. Sin embargo, hasta el momento no ha establecido una oficina nacional para el mismo que trabaje de forma sistemática en la gestión del voluntariado con el fin de evitar el actual descenso en su número. Según la Sociedad Nacional, desde la finalización de la operación del Mitch se ha observado un descenso del 40% del total del volunta-

riado por la falta de proyectos y actividades suficientes, y por su marcha a otras organizaciones sociales.

Por otra parte, tampoco ha elaborado un Plan de Capacitación actualizado ni establecido un seguro de vida o contra accidentes para el voluntariado con la finalidad de promover el desarrollo y la seguridad del mismo.

Respecto a Cruz Roja Juventud, se cuenta con un plan de juventud y una estrategia específica para la captación. También disponen de brigadas escolares activas y jóvenes voluntarios, que participan tanto en actividades de planificación, como en la implementación de los programas y proyectos. Por otra parte, la Cruz Roja Juventud participa en los órganos de gobierno de la Sociedad Nacional así como en la Red CAMP de Juventud.

En relación con la gestión del personal remunerado, la Sociedad Nacional cuenta con un sistema de gestión acorde con la legislación nacional, pero no ha logrado establecer un sistema para su desarrollo y mejora.

5.2.3. Fuentes de financiación: dependencia externa y necesidad de autosostenibilidad

Como se ha venido indicando en los apartados anteriores, la Cruz Roja se enfrenta a serios problemas en materia de autofinanciación que se explican tanto por factores internos como por factores externos, y su situación financiera, lejos de mejorar, ha ido empeorando. En particular, se han producido cambios significativos en el modelo de financiación gubernamental del banco de sangre –en los últimos años, una de las principales vías de financiación–, que impiden que ese apoyo público ayude a sostener los servicios generales de la Cruz Roja Nicaragüense, que no dispone de vías de financiación alternativas para ello. Por una parte, si bien han aumentado las alianzas con empresas para captar fondos, la Sociedad Nacional no cuenta con una Oficina de Finanzas que funcione ni con una estrategia específica de generación y diversificación de ingresos. Por otra, gran parte de sus programas dependen de la financiación externa en gran medida por el “efecto Mitch”. La operación “Mitch”, que se centró principalmente en programas para la población afectada y, en menor medida, en el fortalecimiento institucional, aportó numerosos fondos y recursos materiales que acentuaron la dependencia de

una Sociedad Nacional especialmente débil. Como consecuencia, la Sociedad Nacional es hoy en día una institución hipertrofiada con muchos recursos materiales y demandas de proyectos, pero sin la capacidad para mantenerlos y gestionarlos adecuadamente. En algunos aspectos, esta situación recuerda a la que la Sociedad Nacional vivió tras el fin de la guerra a principios de los años noventa, cuando la disminución del apoyo del CICR y de distintas Sociedades Nacionales llevó a un ajuste drástico de sus estructuras y personal.

Algunas Sociedades Nacionales Participantes han trabajado en materia de fortalecimiento institucional. No obstante, la Sociedad Nacional ha solicitado, sin obtener respuesta financiera para ello, apoyo para la realización de un estudio de imagen pública que guíe las acciones en recaudación de fondos y generación de ingresos, así como la financiación de un Centro de Capacitación para el desarrollo de recursos humanos y monetarios.

En general, esta situación financiera pone de manifiesto que la Sociedad Nacional necesita una reorientación en materia de generación de ingresos, que dé lugar a una estrategia para asegurar su sostenibilidad a largo plazo, pero que depende, en gran medida, de la solución a la crisis institucional que vive la Sociedad Nacional.

5.2.4. Debilitamiento de la imagen pública

Otros aspectos débiles de la Sociedad Nacional son su comunicación y su imagen. En cuanto a comunicación, a pesar de que tiene acuerdos con seis canales de televisión, diez emisoras de radio y tres periódicos nacionales, no ha elaborado, aunque se encuentra en proceso, una estrategia de comunicación y su página web no se actualiza de forma periódica. Respecto a su imagen pública, si bien a raíz de la operación Mitch ésta mejoró considerablemente, la gravedad de su actual crisis interna y sus manifestaciones en los medios de comunicación la han debilitado en gran medida.

5.3 Alianzas y cooperación internacional

5.3.1. La necesidad de mecanismos de armonización de la ayuda

La Cruz Roja Nicaragüense ha asistido a las “Reuniones de Presidentes y Seminarios Técnicos” y forma parte de la Red CAMP de Salud, Desastres, Prepara-

ción para Desastres, Desarrollo Organizativo, de Juventud, de Socorros y de Voluntariado. Sin embargo, no ha utilizado los modelos de cooperación de la Federación ni ha logrado desarrollar otros mecanismos de coordinación de la cooperación con las Sociedades Nacionales Participantes. Esto ha provocado que no se hayan establecido unas líneas de desarrollo estratégico, socavando, como se indicó, el propio fortalecimiento institucional de la Sociedad Nacional, e incrementando la dependencia de la cooperación externa.

5.3.2. Importante número de alianzas con el sector público y privado

En cuanto a las alianzas, la Sociedad Nacional ha establecido convenios con entidades públicas como los Ministerios de Salud, de Educación, de Familia, de Recursos Naturales, de Defensa, y de Gobernación, así como el Sistema Nacional de Preparación para Desastres. También cuenta con alianzas con la policía, la defensa civil, el ejército, el cuerpo de bomberos, y 42 alcaldías, según datos de la propia Sociedad Nacional. A escala internacional, existen acuerdos con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Oficina de los Estados Unidos para la ayuda externa ante desastres (OFDA, por sus siglas en inglés), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Visión Mundial, UNICEF y con diferentes ONG.

Respecto al sector privado, ha desarrollado alianzas con Telefónica Movistar, el Banco de la Producción y el Banco de Finanzas.

5.4. Recomendaciones

La Cruz Roja Nicaragüense se enfrenta en la actualidad a una grave crisis institucional. La superación de la misma depende de varios factores. Por un lado, la Sociedad Nacional ha de ser capaz de establecer un equipo directivo de consenso que comience la modernización de los sistemas de gobierno y gestión avanzando en materia de planificación, seguimiento y evaluación. Por otro, la institución ha de elaborar una estrategia de generación y diversificación de ingresos así como establecer una Oficina de Finanzas que funcione con la finalidad de reducir la fuerte dependencia externa.

No obstante, la crisis también ha puesto de manifiesto que se precisa que la Federación Internacional y el CICR tomen, ante la situación actual, parte activa

en la resolución del problema y que, de cara a posibles conflictos similares, desarrollen mecanismos para su prevención y resolución. Igualmente, es necesario que las Sociedades Nacionales Participantes adopten unos criterios comunes y reconsideren su papel actual en el país.

Además de estos retos, la Cruz Roja Nicaragüense también ha de ser capaz de hacer frente a los que a continuación se exponen.

5.4.1. Desarrollar actividades más acordes a las necesidades de la población vulnerable promoviendo la participación comunitaria

- a. Continuar con el trabajo realizado en el área de gestión del riesgo, fortaleciendo la Dirección de Gestión del Riesgo, el sistema de comunicación e intercambio de información y los equipos de trabajo.
- b. Reducir el peso del programa de banco de sangre y de las actividades de asistencia pre-hospitalaria y elaborar una estrategia nacional de salud que ponga el énfasis en la atención primaria de la salud (APS).
- c. Introducir el enfoque de salud sexual y reproductiva frente al enfoque de salud materna-infantil, con un enfoque de derechos.
- d. Realizar un mayor trabajo en materia de VIH y sida, considerando tanto la lucha contra el estigma como la prevención y el cuidado a las PVVS y sus cuidadoras, y en el área de atención a la población emigrante.
- e. Promover un trabajo más sistemático en la promoción de Principios y Valores poniendo especial énfasis en la igualdad de género, y la prevención de la violencia y la no discriminación.

5.5. Modernizar los sistemas de gestión y gobierno

- a. Mejorar los sistemas de gestión, y los mecanismos de auditoría y rendición de cuentas.
- b. Establecer una Oficina Nacional del Voluntariado y una estrategia nacional para su desarrollo que impulse su captación y mantenimiento así como una ampliación de los cuerpos de voluntarios, más allá del de Socorristas y el de Damas, para no adscribir a ninguno de los dos géneros a un cuerpo en concreto.

- c. Desarrollar un sistema nacional para el desarrollo del personal de la Cruz Roja Nicaragüense.
- d. Elaborar una estrategia de comunicación para difundir las actividades y los Principios y Valores así como para frenar la caída de la imagen pública de la institución.

5.6. Impulsar más y mejores alianzas y relaciones de cooperación

- a. Diseñar herramientas para la coordinación de los diferentes actores de cooperación con la finalidad de aumentar la pertinencia y eficacia de la ayuda.
- b. Fortalecer las alianzas con el sector público y privado para diversificar los fondos de la Sociedad Nacional y aumentar el impacto de sus actividades.

6. La Cruz Roja Panameña: relanzar el proceso de desarrollo

En el contexto de América Central, Panamá se sitúa entre los países con indicadores, económicos, sociales y políticos relativamente más positivos. No obstante, es un país de profundos contrastes. Según el Banco Mundial, se trata de un país de renta media cuya economía se apoya, en gran medida, en el Canal y en los sectores financieros y de servicios modernos. Sin embargo, persiste una fuerte desigualdad, que se acentúa entre el campo y la ciudad, y una tasa de pobreza, que aunque ha descendido del 34% al 30,8% de la población entre 2002 y 2006 según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sigue siendo elevada y afecta, sobre todo, a la población indígena y a las áreas rurales. A esto se une una administración pública débil, una alta tasa de desempleo, la escasez de infraestructuras básicas en las zonas rurales, y la elevada incidencia de determinados problemas sociales, como la elevada desnutrición infantil que se vive en algunas regiones del país, o la incidencia del VIH y el sida, que según datos de ONUSIDA alcanza una prevalencia ligeramente inferior al 1% de la población.

Todo ello supone condiciones de vulnerabilidad que, unidas a las amenazas físicas, meteorológicas y climáticas que penden sobre el país, define un escenario de permanente riesgo de desastres, en particular inundaciones y huracanes. Aunque en menor medida que en otros países de América Central, también existe riesgo

de terremotos. El país ha sufrido, además, emergencias sanitarias como la ocasionada por la epidemia de dengue hemorrágico a mediados de los años noventa.

La Cruz Roja Panameña, creada en 1917, vivió un periodo difícil a partir de 1989 como consecuencia de la invasión de Panamá por parte de Estados Unidos, que llevó a la Sociedad Nacional a un periodo de inestabilidad institucional, al tiempo que desplegaba un amplio programa para dar atención a las víctimas de ese conflicto. A partir de 1990 se inicia un proceso de reorganización interna que afectó tanto a sus estructuras de gobierno como a sus actividades. Ese proceso culminó en 2005 con una Sociedad Nacional estable, cohesionada, sólida y con capacidades, en condiciones de responder a su mandato y objetivos. En ese aspecto, la Sociedad Nacional ha logrado aplicar algunas de las principales recomendaciones que emanaron del Estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, realizado a principios de los noventa. Existen, no obstante, importantes retos pendientes a los que se ha de dar respuestas adecuadas.

Sus actividades principales se centran especialmente en la respuesta a desastres y en la educación comunitaria, realizando un trabajo reconocido tanto por el Gobierno como por la comunidad, así como en materia de salud, donde destaca su trabajo en prevención y lucha contra el estigma del VIH y sida. Sobresale también su trabajo con desplazados por el conflicto colombiano.

Su principal reto es superar la tendencia a la inercia y a cierto conformismo que existe en la Sociedad Nacional, que conduce a que no se desarrollen todas sus potencialidades, y que se relaciona con la falta de recursos financieros para acometer el desarrollo de sus actividades y de sus recursos humanos.

6.1. Servicios y programas

6.1.1. La necesidad de continuar avanzando hacia un sistema integral de gestión de desastres basado en la comunidad

La Cruz Roja Panameña sigue haciendo hincapié en la respuesta ante desastres, y se considera que en este campo ha venido realizando una labor efectiva y bien valorada, como se puso de manifiesto con ocasión de las inundaciones de 2004 y 2005. Sin embargo, no

cuenta aún con un sistema integral de gestión de desastres basado en la comunidad, por lo que en este campo de actividad no se ha asumido aún el enfoque, más amplio, adoptado por la Federación Internacional a través del Plan de Acción de Santiago de Chile. Por ello, tal y como postulaba el *Plan de Santiago de Chile*, no se han elaborado aún planes de gestión de desastres que, además, estén vinculados con los planes del Gobierno. Tampoco se ha logrado que éste apoye el concepto de Leyes Internacionales relativas a la respuesta a desastres.

Pese a ello, la Sociedad Nacional actúa en el marco de los protocolos y procedimientos de la Federación Internacional, que se están aplicando; se han empezado a firmar acuerdos con otras organizaciones para mejorar la respuesta a desastres; se utilizan los programas de formación homologados; tiene personal capacitado en equipos regionales de intervención (RIT, por sus siglas en inglés), con 12 voluntarios, en equipos nacionales de intervención (NIT, por sus siglas en inglés), con 52 voluntarios, y en agua y saneamiento. También mantiene comunicación con sus asociados a través de Internet, se encuentra activa en la red de información sobre desastres, y los llamamientos y operaciones de emergencia se han efectuado con sus correspondientes planes de acción, con aplicación de las herramientas de análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC) a través de sus 17 filiales, si bien esta actividad se ha llevado a cabo en función de sus recursos y de las situaciones particulares de vulnerabilidad. En particular, la Sociedad Nacional ha realizado cinco AVC con la comunidad y, en particular, se ha trabajado ya con una comunidad piloto en la provincia de Bocas del Toro. Esa labor de capacitación se extiende, en algunos casos, a los gobiernos locales, las escuelas y las empresas, habiéndose también realizado campañas de radio en este ámbito. Al mismo tiempo, se está actualizando el Plan Nacional de Gestión y Reducción de Desastres, pero, al igual que sucede en relación a algunos de los puntos anteriores, la insuficiente financiación y la falta de material dificulta su desarrollo. Además, se han realizado aportes para la elaboración de la Ley que regula el Sistema Nacional de Protección Civil, que recientemente ha sido modificada.

Todos estos elementos revelan que la Cruz Roja Panameña está asumiendo un planteamiento más amplio en materia de gestión de desastres y reducción del riesgo, que puede suponer una nueva orientación en el quehacer de la Sociedad Nacional en este campo.

6.1.2. El diseño de un plan nacional de salud, una cuestión pendiente

La Cruz Roja Panameña tiene en marcha programas específicos en el área de salud y apoya directamente las acciones estatales en este campo, siendo considerada por el Gobierno panameño como una aliada en la promoción de la salud en la comunidad. En particular, desarrolla actividades de educación comunitaria en tres filiales, con unas 1.500 personas beneficiarias, y realiza actividades de primeros auxilios vinculadas al trabajo con las comunidades. Actúa también en las áreas indígenas de Kuna Yala. Incluye en sus planes de emergencia la componente de salud, y también forma parte de la Comisión Nacional del Banco de Sangre, aunque no cuenta con un programa de Banco de Sangre. A estos programas, según datos de la Sociedad Nacional, se destina un funcionario remunerado, y 20 voluntarios distribuidos en cinco filiales.

Pese a ello, no cuenta todavía con una política o plan nacional de salud comunitaria, ni tiene un Departamento específico de Salud, estando incluida este área en el Departamento de Bienestar Social, que desarrolla actividades como el Hogar del Niño Abandonado, y un dormitorio para ancianos.

La Cruz Roja Panameña juega un importante papel en el país en la lucha contra el VIH y el sida, específicamente en materia de prevención, con actividades que han incidido, según datos de la Sociedad Nacional, en alrededor de 2.000 personas. También se llevan a cabo acciones para la reducción del estigma, con alrededor de 40 actividades anuales. Todas estas campañas gozan de amplio reconocimiento social, pese a las críticas que han suscitado en los sectores conservadores del país.

Destaca también el programa relativo a los desplazados por la violencia y a los inmigrantes que provienen de Colombia, anteriormente gestionado por el Gobierno. En la actualidad es responsabilidad de la Cruz Roja Panameña, pero se cuenta con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Este programa se lleva a cabo principalmente, aunque no exclusivamente, en la provincia de Darién, vecina con Colombia, y en las zonas urbanas, y proporciona asistencia sanitaria, social y legal a unas 1.000 personas.

Los puntos débiles en este ámbito, además del principal relativo a la falta de un plan nacional de salud, que es urgente que se diseñe y se ponga en práctica, hay que situarlos, por un lado, en la ausencia de un programa específico sobre salud de las mujeres y de los niños que incorpore los derechos sexuales y reproductivos y la corresponsabilidad de padres y madres en el cuidado de los hijos y, por otro, muy especialmente en los problemas de financiación que afectan a esta Sociedad Nacional, que inciden negativamente, como es lógico, en cualquier nuevo programa que se quiera llevar adelante.

6.1.3. Un trabajo activo en Principios

Fundamentales y Valores Humanitarios

La Sociedad Nacional forma parte de la Comisión Interinstitucional del Derecho Internacional Humanitario y de la Oficina Nacional para los Refugiados (ONPAR), contando con la aceptación por parte del Gobierno, de las fuerzas policiales y de la comunidad en este campo. Incluye en las actividades en este campo la difusión de los Principios Fundamentales, y cuenta con personal capacitado en la difusión del Derecho Internacional Humanitario (DIH), que participa en las actividades de formación y de difusión externa con grupos sociales.

Las actividades mencionadas anteriormente se han extendido a la promoción de la tolerancia, la no-discriminación, la lucha contra el estigma del VIH y el sida, y la prevención de la violencia, pero carece de una estrategia o de un plan general en relación a la promoción y difusión de dichos Principios y Valores, lo que debe ser objeto de atención de cara al futuro, en orden a que su labor en este ámbito sea más consistente y eficaz.

6.1.4. Una Sociedad Nacional fuerte en el trabajo con la comunidad

En este campo, la Cruz Roja Panameña cuenta con un importante acervo tanto en los conceptos como en la práctica. Se cuenta con una definición y una metodología consensuada sobre los programas comunitarios integrados; hay procesos de capacitación que incluyen este concepto; se utilizan las metodologías de análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC), de mejor diseño de programas (MDP), y de proceso de planificación del proyecto (PPP); se realizan programas, que abarcan, entre otros ámbitos, la mejora de la calidad de

agua, y el fomento del desarrollo comunitario; hay voluntarios que proceden de las comunidades mismas; se actúa en la región de Kuna Yala con los grupos indígenas, y se han establecido alianzas con las autoridades y organizaciones locales.

Sin embargo, hay carencias a solventar en lo referido a la medición del impacto de los programas y del grado de satisfacción de los beneficiarios, aunque el principal problema deriva de la falta de recursos económicos y materiales para poner en marcha programas que den respuesta a la nueva problemática que proviene de las drogas, las “maras” y la violencia.

6.2. Gobierno y organización interna

6.2.1. Buen gobierno, pero exceso de conformismo

La Cruz Roja Panameña tiene Estatutos actualizados desde 2005, así como un conjunto de reglamentos que incluyen, entre otros, el relativo a la celebración de elecciones, que han seguido las recomendaciones y políticas de la Federación Internacional y han supuesto un cambio radical en su funcionamiento, al definir los derechos y obligaciones de los órganos de gobierno, y hacer de la democracia el principio inspirador de su funcionamiento en todos sus niveles. Cuenta con un nuevo Plan Estratégico, en línea con la *Estrategia 2010*, que ha servido para mejorar la eficacia de sus actividades humanitarias. Ha realizado la auto-evaluación y ha seguido las recomendaciones derivadas de la misma.

Cuenta igualmente con un gobierno sólido, transparente y eficaz, reconocido plenamente por la Sociedad Nacional, habiéndose establecido una clara distinción entre gobierno y gestión, con espacios de interacción entre ambos. Se realizan auditorías externas anuales e informes financieros y de gestión, que se dirigen al Estado, a los donantes y a otros asociados de la Cruz Roja Panameña, y se han llevado a cabo procesos de capacitación de sus órganos de gobierno y gestión, incluso a nivel de filiales. Cuenta además con un Departamento de Organización Institucional.

Como puntos débiles hay que destacar la inexistencia de un sistema de comunicación interno en pleno funcionamiento, y los insuficientes recursos materiales y humanos con que cuentan algunas filiales, que tienen mucho que ver con los problemas de financiación de la Sociedad Nacional.

El principal desafío que tiene actualmente en este ámbito de gobierno y gestión es dejar atrás la tendencia a actuar con cierto conformismo, que hace que la Sociedad Nacional pierda oportunidades y no sea capaz de poner en práctica todas sus potencialidades, en un escenario al mismo tiempo favorable, dado el establecimiento en Panamá de las sedes regionales o subregionales de muchas organizaciones internacionales, y desfavorable, dado el creciente protagonismo de otras ONG.

6.2.2. Un voluntariado fuerte y valorado, pero con déficit en cuanto al sistema de gestión y desarrollo

En el ámbito de la gestión, la Cruz Roja Panameña tiene un personal técnico bien capacitado. En todo caso, una de las principales fortalezas es la activa participación del voluntariado, que representa el 99% de la misma, según datos de la Sociedad Nacional, y está en términos generales capacitado. Empero, continúa presente el problema de su permanencia, especialmente en algunas filiales, al no contar con los recursos materiales y financieros necesarios para desarrollar adecuadamente su actividad. Esto repercute en la baja de voluntarios, y conduce a que no exista un número suficiente de los mismos para las actividades que podrían realizarse.

Ello exige fortalecer el apoyo al voluntariado y continuar trabajando en el establecimiento de un adecuado sistema de gestión y desarrollo del mismo, algo en lo que incide de nuevo en la insuficiencia de los recursos económicos y materiales que caracteriza a esta Sociedad Nacional.

6.2.3. La mejora de la financiación sigue pendiente

Aunque la Cruz Roja Panameña tiene buena imagen y una financiación diversificada, en la que existe un significativo apoyo empresarial y, en menor medida, del Gobierno, es plenamente consciente del problema que tiene en este ámbito y cuenta con un comité encargado de buscar fondos. Uno de sus principales retos es la mejora de la financiación, que como se ha indicado está condicionando su desarrollo organizativo y la ampliación y mejora de sus actividades humanitarias. Este problema afecta tanto a la sede central como muy especialmente a la actividad que desarrollan las filiales, dado el relativo nivel de autonomía financiera con que funcionan.

Parte del problema nace del hecho de que Panamá es un país en desarrollo de renta media-alta, y por ello no se considera prioritario para la cooperación. Existe, además, una fuerte competencia por parte de otras ONG. Pero lo más relevante es quizás que a pesar de los avances realizados, no se cuenta aún con una estrategia específica de generación de ingresos e implementación de programas de desarrollo de recursos financieros a nivel nacional y local. Por todo ello, se puede afirmar que entre los principales retos de la Sociedad Nacional se encuentra la ampliación de la capacidad de generación de recursos y la autosuficiencia de la Sociedad Nacional.

6.2.4. Buena imagen y credibilidad, pero falta de una adecuada estrategia de comunicación

La Cruz Roja Panameña considera que tiene buena imagen, aceptación y credibilidad tanto en la sociedad panameña en general como en el Gobierno, los medios de comunicación y la empresa privada, que apoyan y cooperan con la misma. Esta buena imagen se proyecta también a nivel internacional.

Participa en el Foro Latinoamericano de Comunicación. Promueve la comprensión y el respeto del emblema, ha realizado campañas de radio en materia de desastres y está en la fase final del proceso de contar con páginas de Internet actualizadas.

Sin embargo, no cuenta todavía con una estrategia específica de comunicación, que le permita transmitir plenamente a la opinión pública los mensajes comunes al Movimiento y las actividades humanitarias que desarrolla, lo que facilitaría la necesaria búsqueda de una mayor financiación y la competencia con otras ONG.

6.2.5. Una Cruz Roja Juventud fuerte y activa

La Sociedad Nacional cuenta con una Cruz Roja Juventud fuerte, en la que todos sus miembros son voluntarios, que participa en los órganos de gobierno y está involucrada activamente tanto en el diseño como en la implementación de los programas en las áreas de salud, desastres y valores humanitarios. Tiene un Plan de Juventud, que responde a la problemática de los jóvenes del país, cuenta con brigadas escolares activas y participa en la Red de Juventud. Queda pendiente, no obstante, mejorar su organización, de forma que la misma pueda ser aún más activa y eficaz en su actuación comunitaria.

6.3. Alianzas y cooperación internacional

6.3.1. Buena cooperación institucional con el Movimiento, pero con déficit en cuanto al apoyo financiero

La Cruz Roja Panameña, al contrario de la mayoría de las Sociedades Nacionales de la subregión, no es dependiente de la cooperación internacional en el seno del Movimiento, ni, por lo tanto, tiene los problemas que en este sentido afectan a otras Sociedades Nacionales. No puede extrañar, en consecuencia, que no cuente con un mecanismo para la armonización de la ayuda. Esta realidad se explica en parte por el hecho, de un lado, ya apuntado, de que Panamá no es un país en desarrollo prioritario para la cooperación internacional y, de otro, de que el país no ha sufrido desastres naturales de la magnitud de otras Sociedades Nacionales de la subregión, que hayan generado el apoyo masivo de otros miembros del Movimiento.

Lo anterior no ha impedido, sin embargo, que mantenga unas fluidas y cooperativas relaciones institucionales con el CICR, la Federación Internacional y con otras Sociedades Nacionales de la región y de fuera de la misma, como es el caso de Cruz Roja Española, y con organismos internacionales, como es el caso del ACNUR y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). En este sentido, utiliza los modelos de cooperación de la Federación, asiste a las reuniones periódicas de coordinación dentro del Movimiento, envía los correspondientes informes al CORI y participa en las Reuniones de Presidentes y Seminarios Técnicos, así como en todas las redes que siguen una metodología común, como es el caso de las Redes de Salud, Juventud, Socorros y Voluntariado.

En base a la situación anterior, la Cruz Roja Panameña debe hacer un esfuerzo especial para obtener el apoyo a sus programas por parte de las Sociedades Nacionales de fuera de la región y de los organismos internacionales, lo que en alguna medida contribuiría a mejorar su problema de financiación, sin que ello provocara un problema de dependencia.

6.3.2. Sólidas relaciones con el sector público y privado, aunque con el reto de su reforzamiento

La Cruz Roja Panameña mantiene buenas y sólidas relaciones y acuerdos con el gobierno, con empresas pri-

vadas, medios de comunicación e instituciones educativas, con comunidades y autoridades locales, y con algunas ONG. Sin embargo, se enfrenta al problema de una creciente competencia de las ONG, que empiezan a actuar en áreas que tradicionalmente eran casi exclusivas de la Sociedad Nacional.

Ante esta situación debe romper con el relativo conformismo que la caracteriza, apostando con ambición, por un lado, por el reforzamiento de sus alianzas con el gobierno y las empresas y, por otro, por no dejarse comer el terreno por parte de otras ONG, haciendo valer su credibilidad, transparencia y buena imagen ante dichos actores, a través de la implementación de una estrategia ambiciosa de aproximación a los mismos, con el fin de obtener más y mejores apoyos.

6.4. Recomendaciones

El principal reto que tiene la Cruz Roja Panameña hace referencia a la necesidad de romper con el relativo conformismo que la afecta, que la hace perder oportunidades y no poder sacar todo el provecho a sus importantes potencialidades, planteando con mayor ambición lo relativo al desarrollo de sus actividades humanitarias y de sus buenas relaciones con los sectores públicos y privados, tanto en la sede central como en sus filiales. Este reto enlaza directamente con una segunda cuestión prioritaria, que gravita sobre el anterior, que es la necesidad de mejorar su estrategia de generación de recursos financieros. Las carencias en este ámbito está privando a la Cruz Roja Panameña de la posibilidad de ampliar los actuales programas y desarrollar otros nuevos programas, especialmente en el campo de la gestión integral de desastres y salud comunitaria.

Al mismo tiempo, como complementarias en muchos casos de lo anterior, hay que destacar las siguientes recomendaciones.

6.4.1. Continuar avanzando hacia la implementación de un sistema integral de gestión de desastres basado en la comunidad y de un plan nacional de salud o comunitaria

- a. Culminar el proceso de actualización del Plan Nacional de Gestión y Reducción de Desastres, reforzando las gestiones para que forme parte de los planes oficiales del Gobierno y para que éste apoye el concepto de Leyes Internacionales relativas a la respuesta a desastres.

- b. Diseñar y poner en práctica un Plan nacional de Salud centrado en la atención primaria de salud para responder a las necesidades sanitarias básicas de la población vulnerable.
- c. Avanzar en el desarrollo de programas de salud de las mujeres y de los niños integrando el enfoque de la salud sexual y reproductiva que pone el énfasis en la corresponsabilidad de hombres y mujeres en materia de reproducción y en los derechos sexuales y reproductivos.
- d. Definir e implementar una estrategia específica en relación a la promoción y difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios.
- e. Realizar una adecuada medición del impacto y de la satisfacción de los beneficiarios de los programas comunitarios integrados.
- f. Poner en marcha nuevos programas para hacer frente a la problemática derivada de las drogas, las maras y la violencia.

6.4.2. Romper con el conformismo y mejorar la financiación

- a. Plantear en términos más ambiciosos todo lo relativo al desarrollo de las actividades humanitarias, en concordancia con las importantes potencialidades que tiene la Sociedad Nacional.
- b. Mejorar la financiación a través de la puesta en marcha de una estrategia específica de generación de ingresos e implementación de programas de desarrollo de recursos financieros tanto en el ámbito nacional como en las filiales.
- c. Implantar un sistema de comunicación interno plenamente operativo.
- d. Mejorar los insuficientes recursos humanos y materiales con que cuentan algunas filiales.
- e. Dar adecuada respuesta al problema de la permanencia del voluntariado, especialmente en algunas filiales, a través del establecimiento de un sistema de gestión y desarrollo del mismo.
- f. Definir y poner en práctica una estrategia de comunicación de sus actividades humanitarias, que facilite la búsqueda de una mayor financiación.

6.4.3. Reforzar la cooperación con otras Sociedades Nacionales y con el sector público y privado.

- a. Hacer un esfuerzo especial para obtener el apoyo financiero de las Sociedades Nacionales

de fuera de la región y de los organismos internacionales a sus programas humanitarios.

- b. Apostar con mayor fuerza aún por el reforzamiento de las alianzas con el Gobierno, la sociedad civil y las empresas privadas, con el fin de obtener más y mejores apoyos financieros y materiales.

7. La Cruz Roja Salvadoreña: el fortalecimiento financiero

Varios son los elementos que definen el complejo escenario en el que ha de desenvolverse la Cruz Roja Salvadoreña. En primer lugar, El Salvador acusa unos elevados niveles de pobreza y desigualdad. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), entre 1999 y 2004 la población que vivía en situación de pobreza sólo descendió de casi el 50% al 47,5%, y la que tenía ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema o indigencia pasó del 22% al 19%. La difícil situación económica de gran parte de la población y la grave situación de desigualdad y las dinámicas de exclusión que afectan a distintos grupos, en especial a los jóvenes que ni estudian ni trabajan, se suman a factores como el elevado número de armas de fuego, en parte consecuencia del conflicto armado que se cerró en 1992, la penetración del narcotráfico y la criminalidad organizada, y la aparición y crecimiento de las “maras”. Todo ello ha dado lugar a elevados niveles de violencia y criminalidad en el país, que en los últimos años ha registrado la segunda mayor tasa de homicidios en la región, tan sólo superada por Honduras.

Otro fenómeno relevante para definir el contexto económico, social y cultural del país es la intensidad de los movimientos migratorios. Los elevados niveles de pobreza y desigualdad, las dificultades para absorber en la economía productiva a los desmovilizados tras la firma de los Acuerdos de Paz, y la situación del país en la ruta de los movimientos migratorios hacia América del Norte hacen de El Salvador un país fuertemente afectado por las migraciones. Actualmente, según datos del Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2005, el 28% de la población salvadoreña reside fuera del país, entre ellos el 39,5% de la población con estudios de educación secundaria cumplidos, por lo que se enfrenta a una “fuga de cere-

bros” con implicaciones importantes para el desarrollo del país. Otros datos indican que el 18% de los hogares del país reciben remesas del exterior, y que de no existir este aporte, la incidencia de la pobreza sería aún mayor. En los últimos años, además, El Salvador se ha convertido en receptor de inmigración proveniente de Centroamérica, fundamentalmente de Honduras y Nicaragua. Algunos de estos inmigrantes se dirigen al país con el objetivo de quedarse y aprovechar los “nichos” de empleo liberados por la propia emigración, y otros llegan de paso en su carrera migratoria hacia Norteamérica. En muchos casos la inmigración que recibe El Salvador se produce en situación irregular, lo que da lugar a problemas de integración, exclusión, marginalidad y explotación. Esta situación tiene importantes dimensiones humanitarias.

Por otro lado, El Salvador se enfrenta a la amenaza permanente de terremotos, inundaciones, tormentas tropicales y huracanes, lo que, unido a la grave situación de vulnerabilidad derivada de sus circunstancias socioeconómicas, genera un alto riesgo de desastres. Ese riesgo se ha materializado en desastres de la magnitud del terremoto de San Salvador de 1986, el huracán Mitch en 1998, el terremoto que de nuevo asoló San Salvador en 2001, el huracán Stan en 2005, y el huracán Félix en 2007.

Por todo ello, la Sociedad Nacional se enfrenta a desafíos organizativos importantes para dar respuesta a un contexto socioeconómico tan complejo y con elevados niveles de vulnerabilidad como el de El Salvador. Algunos de estos retos, además, se arrastran desde tiempo atrás, y ya fueron planteados en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, entre ellos la superación de la dependencia de los recursos externos, principalmente los provenientes de la cooperación internacional, la carencia de procesos de capacitación de los recursos humanos y la ausencia de definición de un modelo territorial articulado entre la sede central y las oficinas territoriales.

7.1. Servicios y programas

7.1.1. Hacia la puesta en práctica del enfoque integral de gestión de desastres

La Cruz Roja Salvadoreña cuenta con un Plan de Gestión de Desastres que guía el trabajo de la Sociedad Nacional en esta materia. Dicho plan se ejecuta en co-

ordinación con las agencias gubernamentales, de tal manera que el trabajo de la Sociedad Nacional se articula con el sistema nacional de gestión de desastres.

La Cruz Roja Salvadoreña ha realizado importantes avances en el área de desastres. Avances que se explican fundamentalmente por el cambio de enfoque, desde una visión orientada a la respuesta hacia otra más amplia que contempla la gestión de desastres como un proceso integral, en el que la prevención y la preparación son aspectos tan importantes como la respuesta. En este enfoque, la comunidad adquiere un papel protagonista, y el fortalecimiento de su capacidad para hacer frente a los desastres es un objetivo prioritario.

Por ello, y en aplicación del *Plan de Acción de Santiago de Chile*, la Sociedad Nacional ha dedicado recursos a la capacitación de las comunidades y ha elaborado planes comunitarios de respuesta ante desastres. Este trabajo, en opinión de la propia Cruz Roja Salvadoreña, ha contribuido a incrementar sus capacidades.

Sin embargo, a pesar del trabajo comunitario de preparación para desastres realizado a través de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) y de acciones para concienciar a la opinión pública, el proceso de capacitación comunitaria avanza de manera lenta. Por ello, es necesario un mayor impulso de esta labor con el fin de poder extender los programas de reducción de riesgos a un mayor número de comunidades y culminar así, en la práctica, el proceso de cambio de orientación, desde un enfoque eminentemente reactivo, a un enfoque integral de gestión del riesgo de desastres.

En cuanto a las labores específicas de respuesta puede hablarse, en términos generales, de un incremento de la capacidad de la Sociedad Nacional. Si bien es cierto que la Cruz Roja Salvadoreña cuenta con un Plan Nacional de Respuesta, éste no ha sido difundido claramente a todas las seccionales y la mayoría de éstas no cuenta, actualmente, con el nivel de organización ni los recursos necesarios para enfrentar una emergencia.

No obstante, gran parte de los numerosos recursos provenientes de la cooperación internacional han sido utilizados por la Sociedad Nacional para la formación y capacitación de su personal en la gestión de desastres, con un total de 85 personas formadas en Equipos

Nacionales de Respuesta y 12 en Equipos Regionales de Respuesta (NIT y RIT por sus siglas en inglés), dando así respuesta, en gran medida, al reto de la puesta en marcha de proceso de capacitación de los recursos humanos planteado anteriormente.

Asimismo, en el lado de los avances hay que señalar el progreso de la Sociedad Nacional en el uso de las telecomunicaciones y los sistemas basados en Internet para el intercambio de información y para compartir conocimientos sobre gestión de desastres. En este progreso ha sido determinante la aportación y el apoyo técnico de la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU por sus siglas en inglés), así como la participación de la Sociedad Nacional en la red de información sobre desastres.

Todo ello ha dado lugar a acciones de respuesta guiadas por planes de acción en los que se han integrado los componentes de socorro, rehabilitación y reconstrucción, tal y como se puso de manifiesto tras el huracán Stan en 2005 y la erupción del volcán Santa Ana en ese mismo año.

Por último, es importante destacar que el Centro de Referencia en Preparación para Desastres, impulsado por la Federación Internacional, tiene su sede en El Salvador. Sin duda, la radicación de este centro en el país ha sido un factor que ha contribuido a favorecer el proceso en el que se encuentra la Sociedad Nacional de asunción del enfoque integral de gestión de desastres.

7.1.2. Trabajo en salud orientado a la comunidad

La Sociedad Nacional, en términos generales, ha experimentado, en su propia perspectiva, una mejora del departamento de salud. Ello se observa en el hecho de que actualmente la oficina de salud comunitaria implementa una amplia variedad de programas: “Programa de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia” (AIEPI-C), “Atención Integral de la Niñez” (AIN), “Casa del Agua Saludable”, “Estrategia de Negociación de Prácticas Mejoradas” (NEPRAM), “Juntos sí Podemos”, “Recorridos Participativos” y “Programa de los Taxis” entre otros.

Asimismo, el fortalecimiento de la estructura de salud se observa en el desarrollo de los recursos humanos destinados al área sanitaria. Según datos de la So-

iedad Nacional, actualmente cuenta con un total de 3.011 voluntarios para todas las áreas de trabajo. En el área de salud, la Cruz Roja Salvadoreña cuenta con 20 voluntarios sociales profesionales (médicos, periodistas, psicólogos, expertos en salud materno-infantil, nutricionistas, fisioterapeutas, abogados) y 12 personas remuneradas.

La Sociedad Nacional lleva a cabo actividades de educación comunitaria. En concreto, en 32 municipios de El Salvador. Asimismo, realiza actividades de primeros auxilios vinculadas al trabajo con las comunidades. Sus proyectos incorporan capacitaciones en primeros auxilios, contando hasta el momento con 220 personas capacitadas en coordinación con el Centro Nacional de Capacitación.

La Sociedad Nacional también promueve la donación voluntaria no remunerada de sangre a través de su Centro de Sangre. Dicho Centro abastece a la Red Nacional de Hospitales. Sin embargo, la Sociedad Nacional acusa falta de recursos para desarrollar un programa de captación de donantes voluntarios.

La Cruz Roja Salvadoreña ha incrementado también las actividades dirigidas a la salud de las mujeres y los niños. Concretamente, desarrolla proyectos de salud materno-infantil a través de los programas AIEPI y AIN. Estos esfuerzos, en opinión de la Sociedad Nacional, se han traducido en mejoras concretas de la salud de las madres y los hijos. De hecho, la Sociedad Nacional cuenta con evaluaciones de proyectos que, a partir de sus correspondientes líneas de base, presentan logros positivos en los indicadores de salud.

En materia de VIH y sida la Cruz Roja Salvadoreña también ha experimentado avances, especialmente a través del impulso de los programas de prevención y sensibilización sobre VIH y sida y del trabajo conjunto con organizaciones de personas viviendo con el VIH y sida. En este ámbito de trabajo la Sociedad Nacional desarrolla el “Programa de los Taxis” y el programa “Juntos sí podemos”, ambos dirigidos a la lucha contra el estigma, así como a la prevención del VIH y sida. Así pues, se trata de un trabajo fundamentalmente de prevención y, aunque en menor medida, lucha contra el estigma. Por el contrario, la Cruz Roja Salvadoreña no lleva a cabo labores de apoyo y cuidado a personas afectadas por el VIH y sida.

En cuanto a las debilidades, la Sociedad Nacional acusa una falta de recursos para participar en respuesta a una crisis de salud pública y para articular un programa de captación de donantes de sangre voluntarios.

Asimismo, la organización no lleva a cabo labores de defensa, apoyo y cuidado a poblaciones inmigrantes, a pesar de que, como se ha visto, este es uno de los problemas importantes del país. Por ello, tal y como reconoce la propia Sociedad Nacional, es necesario una mayor implicación de la misma en este tema.

7.1.3. La necesidad de impulsar el trabajo de prevención de la violencia

El trabajo de difusión de los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios de la Cruz Roja Salvadoreña, por otra parte, no ha experimentado los mismos progresos que los ámbitos de actuación anteriormente descritos.

La Sociedad Nacional cuenta con muy pocos recursos humanos dedicados a esta labor y hay una falta de sistematización de la difusión de Principios Fundamentales y Valores Humanitarios, especialmente hacia el interior de la organización. Las labores de difusión hacia el exterior de la organización se llevan a cabo a través de una red de comunicadores encargados de la transmisión a escala nacional.

Además de la necesidad de redoblar esfuerzos para lograr una mayor difusión de los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios, la Cruz Roja Salvadoreña debe incorporar un enfoque más amplio, contemplando la promoción de la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia como una prioridad.

No hay que olvidar que El Salvador es uno de los países con mayores niveles de violencia de la región. Actualmente el trabajo de la Sociedad Nacional en la lucha contra la discriminación se orienta hacia la lucha contra el estigma provocado por el VIH y sida. Es necesario impulsar esta labor y extenderla mediante la elaboración de una estrategia de prevención de la violencia y promoción de la tolerancia y la no discriminación. Para ello, además, la Cruz Roja Salvadoreña cuenta con el apoyo de la ya existente Estrategia Regional de Prevención de la Violencia, sobre la que basar su propia estrategia.

Asimismo, es importante que la Cruz Roja Salvadoreña desarrolle acciones para promover la igualdad de género, incluyendo acciones específicas de difusión, tanto interna como externa, así como acciones transversales incorporadas en los proyectos puestos en marcha por la Sociedad Nacional.

7.2. Gobierno y organización interna

7.2.1. Hacia unos órganos de gestión y gobierno más diferenciados

La Cruz Roja Salvadoreña es una Sociedad Nacional fuerte y con unos órganos de gobierno representativos de la diversidad social del país, aunque con una clara desigualdad de género en los mismos. Al mismo tiempo, se trata de una Sociedad Nacional que se enfrenta a una serie de retos fundamentales en materia de gestión y gobierno para situarse en línea con las “Características de una Sociedad Nacional que funciona bien” definidas por la Federación.

Entre los retos más importantes se encuentra la renovación de su liderazgo, para lo que es necesario apostar de manera decidida por la capacitación y formación de nuevos líderes. Del mismo modo, es importante culminar el actual proceso de revisión de Estatutos y que en ellos se establezca una distinción clara entre las funciones de gestión y gobierno, que actualmente no existe.

En cuanto a la gestión, la Sociedad Nacional ha desarrollado avances significativos. Cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo actualizado que constituye el marco de referencia para el plan y el presupuesto anual. Además, el Plan Nacional de Desarrollo establece áreas prioritarias para la Sociedad Nacional que son, a su vez, la base para la política de cooperación internacional. Del mismo modo, la Cruz Roja Salvadoreña se ha sometido también a auditorías externas anuales, publica informes anuales y ha realizado los ejercicios de auto-evaluación, cuyos resultados y conclusiones han servido para alimentar el propio trabajo de la Sociedad Nacional.

La Cruz Roja Salvadoreña es una Sociedad Nacional con gran capacidad de gestión, lo que da lugar a resultados positivos. No obstante, los órganos de gestión, a pesar de los procesos de capacitación llevados a cabo, tiene aún un importante margen de mejora, especialmente en la aplicación de un sistema de gestión más

moderno y abierto, con una mayor apuesta por la participación y la capacidad de decisión de los recursos humanos actuales.

Se trata, por tanto, de promover un sistema de gestión abierto al aprendizaje y transparente, caracterizado por la rendición de cuentas, si bien es cierto que esta última ha sido favorecida a raíz de las grandes operaciones de respuesta y reconstrucción que ha llevado a cabo la Sociedad Nacional junto a otros actores del Movimiento Internacional.

7.2.2. La necesidad de elaborar una estrategia de movilización de recursos

La Cruz Roja Salvadoreña carece de una estrategia nacional de recaudación de fondos. Los recursos de la Sociedad Nacional provienen fundamentalmente de subsidios gubernamentales, del trabajo de movilización de recursos desarrollado por la Jefatura de Recaudación de Fondos –basado en la colaboración de las empresas y los particulares–, de la venta de componentes sanguíneos a hospitales privados, y de la cooperación internacional. Las filiales, además, desarrollan actividades tradicionales de recaudación como rifas y bingos. Sin embargo, dichas filiales no tienen una gran capacidad de recaudación y dependen de las transferencias de la sede central.

A pesar de tener una base financiera relativamente amplia y diversificada, el respaldo del Gobierno y de la cooperación internacional es excesivo en las áreas institucional y operativa, en comparación con el resto de las vías de financiación.

Por ello, para evitar la dependencia financiera y la consiguiente pérdida de autonomía, y favorecer así la sostenibilidad de la organización, es importante desarrollar una estrategia de movilización de recursos que contribuya a una mayor generación de ingresos y que equilibre el peso de cada vía de financiación. De esta manera la desaparición de un determinado apoyo financiero no pondrá en peligro la sostenibilidad operativa e institucional de la Cruz Roja Salvadoreña.

7.2.3. El proceso de capacitación de los recursos humanos y el papel de Cruz Roja Juventud

La Cruz Roja Salvadoreña no cuenta con un sistema de gestión para el desarrollo de recursos humanos, ni ha desarrollado un sistema de gestión del voluntariado.

Ello no ha impedido que la Sociedad Nacional haya dedicado importantes esfuerzos en la capacitación y formación de su personal, especialmente en las áreas de gestión de desastres y salud. En este sentido, la organización ha aprovechado los importantes recursos provenientes de la cooperación internacional, dando así respuesta, al menos parcialmente, a una de las debilidades estructurales ya identificada en el citado estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, realizado a principios de la década de los noventa.

La Cruz Roja Salvadoreña cuenta con una Cruz Roja Juventud sólida y participativa, involucrada en la planificación y en la implementación de estrategias y programas, con un elevado nivel de actividad en el establecimiento de alianzas con organismos gubernamentales y que participa en la Red de Juventud.

La Cruz Roja Juventud, además, desarrolla la importante función de proyección en la sociedad y en las comunidades de la imagen de la institución, tratando de dar una imagen real y actualizada que supere la visión tradicional vinculada al asistencialismo que aún perdura entre la sociedad. La Sociedad Nacional, sin embargo, reconoce la ausencia de planes dirigidos a la juventud que respondan a sus propias problemáticas.

7.2.4. Construcción de la imagen y difusión de los mensajes

La Cruz Roja Salvadoreña carece de una estrategia de comunicación y aunque cuenta con una página Web, ésta no se actualiza regularmente y, por tanto, no es una herramienta eficaz de información sobre el quehacer de la Sociedad Nacional ni un vehículo para la difusión de sus mensajes. Tampoco ha utilizado Internet como herramienta de gestión, formación o comunicación interna. Esta cuestión es importante, ya que una información desactualizada puede generar confusiones y tener un impacto –en términos de imagen y apoyos potenciales– incluso más negativo que la ausencia de información. Por ello, es necesario dedicar especial atención a la actualización y mantenimiento de la página Web, ya que es la vía de comunicación de la Sociedad Nacional con un importante número de personas y organizaciones.

En el ámbito local, las filiales de la Sociedad Nacional trabajan de manera conjunta con los medios de

comunicación en la difusión de los mensajes y la proyección de la imagen de Cruz Roja. Sería un avance positivo impulsar la réplica de esta estrategia a escala nacional, ya que posibilitaría una mayor visibilidad de Cruz Roja Salvadoreña y una mejor difusión de sus mensajes.

7.3. Alianzas y cooperación internacional

7.3.1. Hacia la superación de las distorsiones generadas por las relaciones de cooperación

La Cruz Roja Salvadoreña desarrolla un notable papel en los asuntos del Movimiento Internacional, fundamentalmente en el ámbito subregional, con participación en las Redes CAMP de Salud y de Desastres, en la Red de Difusores y Comunicadores, en la Red de Desarrollo Organizativo, en la Red de Voluntariado y en la Red de Juventud.

La Cruz Roja Salvadoreña es una de las Sociedades Nacionales más activas en materia de alianzas en el ámbito de la cooperación internacional dentro del Movimiento Internacional de Cruz Roja, lo que contribuye a mejorar la capacidad operativa de la organización. Sin embargo, como ya se ha mencionado, esta importancia de la cooperación internacional da lugar a elevados niveles de dependencia y, en ocasiones, ha dado lugar también a cierta ineficiencia en la gestión, ya que al trabajar con ciclos cortos derivados de los proyectos, ha contribuido a dificultar la creación de un sistema racional de gestión financiera.

Asimismo, la importante afluencia de fondos provenientes de la cooperación internacional ha generado una cierta hipertrofia en la organización. Este hecho se debe a que la lógica de la cooperación responde a una visión operativa, y los fondos se dirigen a apoyar las intervenciones y en menor medida al desarrollo organizativo, generando así importantes desequilibrios entre el ámbito operativo y la capacidad organizativa para llevarlo a cabo.

Otra distorsión generada por la cooperación internacional consiste en la ausencia de apropiación y alineamiento con los objetivos de la Sociedad Nacional que acompaña a muchos de los procesos impulsados por el sistema de ayuda. La Sociedad Nacional afirma que en numerosas ocasiones los proyectos puestos en marcha no cumplen estos principios, lo que pone en

peligro su estrategia y su planificación. Para hacer frente a esta distorsión, la Cruz Roja Salvadoreña está trabajando en el desarrollo de una política de cooperación externa, que permita sentar las bases sobre las que establecer relaciones de cooperación, para que estas respondan a su propio Plan de Desarrollo y cumplan así con los principios de apropiación y alineamiento.

7.3.2. La necesidad de una política de alianzas más activa

En el ámbito internacional externo al Movimiento Internacional de la Cruz Roja las relaciones de la Sociedad Nacional no son excesivamente numerosas, y los vínculos se limitan a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y a la ONG Plan Internacional. En el propio país, por el contrario, la organización ha desarrollado un trabajo más articulado gracias a las relaciones establecidas con, entre otros, la Comisión Interinstitucional del Derecho Internacional Humanitario –plataforma gubernamental en la que participa de manera activa-, el sistema nacional de protección civil, varias universidades, el Ministerio de Salud y la Secretaría Nacional de la Juventud.

Del mismo modo, la organización ha establecido vínculos con actores de la sociedad civil salvadoreña. La Sociedad Nacional pertenece a la red de ONG del área de atención y respuesta a desastres y a la red de bancos de sangre. Es necesario que la Sociedad Nacional dedique mayor atención al establecimiento de alianzas con el sector privado, que hasta el momento no ha sido explorado.

7.4. Recomendaciones

La Cruz Roja Salvadoreña es una Sociedad Nacional capaz, en buena medida, de dar respuesta a los problemas humanitarios existentes en el país. Sin embargo, el contexto social y económico del Salvador, así como el elevado riesgo de desastres que caracteriza al país, reclama de la Sociedad Nacional un aumento de sus capacidades para atender a las distintas situaciones de vulnerabilidad.

Este aumento de las capacidades de la Cruz Roja Salvadoreña pasa seguramente por una mayor fortaleza financiera que permita a la organización consolidar sus programas de intervención, extenderlos, e iniciar otros nuevos en distintos ámbitos de la acción

humanitaria. Para ello, es importante que la Sociedad Nacional avance hacia la sostenibilidad financiera, a través de la elaboración de una estrategia de financiación que mediante la diversificación y la búsqueda de nuevas fuentes de recursos contribuya a disminuir los actuales niveles de dependencia con respecto, fundamentalmente, a la cooperación internacional.

Junto a este reto fundamental, la Sociedad Nacional se enfrenta a otra serie de desafíos relevantes:

7.4.1. Consolidar las áreas de intervención actuales y establecer nuevas líneas de atención a los colectivos vulnerables

- a. Impulsar el trabajo de capacitación comunitaria para hacer frente a los desastres, con especial atención a las fases de prevención y preparación, incluyendo a un mayor número de comunidades.
- b. Difundir el Plan Nacional de Respuesta ante desastres a todas las seccionales y promover el desarrollo organizativo y la capacitación de éstas en materia de gestión de desastres.
- c. Elaborar un Plan Nacional de Salud basado en el enfoque de atención primaria de salud (APS).
- d. Invertir recursos en el desarrollo de un programa de captación de donantes voluntarios de sangre.
- e. Iniciar el trabajo de apoyo y cuidado a personas afectadas por el VIH y sida.
- f. Iniciar el trabajo en defensa, apoyo y cuidado de las poblaciones emigrantes.
- g. Dedicar más recursos humanos a la difusión de los Principios Fundamentales, los Valores Humanitarios, la prevención de la violencia, la promoción de la tolerancia y la no discriminación, con atención especial a la incorporación del enfoque de género.
- h. Sistematizar las labores de difusión, tanto hacia el interior de las Sociedades Nacionales como hacia la sociedad civil y el ámbito institucional, a través de la elaboración de una estrategia específica en esta materia.

7.4.2. Renovar el liderazgo, fortalecer los recursos humanos y proyectar la imagen de la Sociedad Nacional

- a. Impulsar la renovación del liderazgo en los órganos de gobierno. Llevar a cabo, para ello, ejercicios de capacitación y formación de nuevos líderes.
- b. Culminar el proceso de revisión de los estatutos, estableciendo una clara división entre las funciones de gestión y gobierno.
- c. Continuar invirtiendo en la formación de los órganos de gestión como medio para desarrollar un sistema de gestión más moderno y transparente.
- d. Elaborar una estrategia de movilización de recursos para establecer una base de financiación amplia y diversificada.
- e. Desarrollar un sistema de gestión de los recursos humanos, tanto del personal contratado como del voluntariado.
- f. Elaborar planes dirigidos a la juventud que respondan a sus problemáticas específicas.
- g. Elaborar una estrategia de comunicación que contemple el desarrollo y actualización de la página Web para que se configure como herramienta de difusión e información.
- h. Trabajar, en el ámbito nacional, de manera conjunta con los medios de comunicación para difundir los mensajes de la Sociedad Nacional.

7.4.3. Desarrollar una política de alianzas más equilibrada

- a. Buscar alianzas estratégicas con Organismos Internacionales.
- b. Impulsar la articulación y la búsqueda de alianzas con el sector privado salvadoreño.
- c. Superar los desequilibrios generados por la afluencia de recursos orientados a la acción, tratando de impulsar un mayor desarrollo organizativo.
- d. Avanzar en materia de apropiación y favorecer el alineamiento con el propio Plan Nacional de Desarrollo en los procesos de negociación con los actores de la cooperación internacional.

Capítulo 4: Las Sociedades Nacionales de América del Sur

1. La Cruz Roja Argentina: extender el cambio a las filiales

Con la crisis económica y política de 2001-2002, la situación social de Argentina padeció un dramático retroceso. La caída del producto interior bruto, de un 4% en 2001, y de un 11% en 2002, condujo a que el desempleo llegara a afectar al 22% de la población, a que la tasa de pobreza y de indigencia se duplicara en pocos meses, y que aparecieran situaciones de desnutrición en las provincias más pobres del país. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en vísperas de la crisis, en el año 1999, la pobreza afectaba al 23,7% de la población, y cerca del 7% se encontraba en la indigencia. En 2002, por efecto de la crisis, esas tasas alcanzaron el 45,4% y el 20,9% respectivamente. A partir de 2003, la economía argentina ha experimentado una notable recuperación, con tasa de crecimiento económico entre el 7% y el 8% anual, lo que ha permitido un fuerte crecimiento del empleo formal, y que la incidencia de la pobreza se haya reducido al 21%, y la pobreza extrema al 7,2% en 2006, lo que igualaba las cifras a las registradas en los años previos a la crisis, muy elevadas para un país con los niveles de renta que ha alcanzado Argentina. En cualquier caso, se trata de promedios nacionales, que no han de ocultar las situaciones, más graves, que pueden encontrarse en las áreas marginales del “Gran Buenos Aires”, y las provincias del norte del país. Todo ello revela que existe una elevada desigualdad, que según los indicadores disponibles se ha agravado como consecuencia de la crisis.

En materia de desastres, la orografía y los ciclos climatológicos que afectan a Argentina han provocado una pauta recurrente de desastres, y en particular de inundaciones que han afectado, sobre todo, a la gran cuenca del Plata y sus tributarios, el Paraná, Paraguay

y Pilcomayo, y a las provincias de Santa Fe y Entre Ríos. Se han registrado, además, terremotos de cierta intensidad en las estribaciones de los andes, y por el alto grado de urbanización del país, existe un elevado riesgo de desastres de origen industrial y tecnológico.

Centrándonos en los últimos tiempos de la historia de Cruz Roja Argentina, habrá que esperar a la crisis económica y social que experimenta el país a partir de 2001 para que la Sociedad Nacional despierte e inicie un importante proceso de cambio, tanto en términos organizativos, como en lo referido a sus actividades humanitarias. En ese proceso de cambio han intervenido cuatro elementos clave: la crisis económica y social, ya mencionada, y las inundaciones en la provincia de Santa Fe en 2003, que han actuado como “catalizadores externos” del cambio; el nuevo equipo de gobierno y de gestión que se empieza a formar a partir de 1998, con la elección de un nuevo Presidente; el apoyo brindado por el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad (FFC); y el apoyo externo prestado por la Federación Internacional y otras organizaciones.

La consecuencia ha sido la progresiva sustitución del trabajo tradicional que venía desarrollando la Cruz Roja Argentina, limitado a prestar asistencia de emergencia *ad hoc* después de desastres y a mantener su tradicional red de escuelas de enfermería, por un trabajo centrado en proporcionar respuestas a los altos niveles de vulnerabilidad que presenta Argentina. Este cambio ya fue planteado a principios de los noventa por el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, aunque ha necesitado de esos factores para concretarse. Se ha pasado, por lo tanto, de una mentalidad y enfoque marcadamente asistencialista, a una mentalidad y enfoque basado en el desarrollo de la comunidad y en la integración de programas, acorde con los principios y ob-

jetivos que inspiran el *Plan de Acción de Santiago de Chile y la Estrategia 2010*. Estos nuevos planteamientos aparecen ya establecidos en el Plan estratégico de la Cruz Roja Argentina, aprobado en 2003, y titulado “Prevenir y atenuar el sufrimiento humano”.

Sin embargo, el proceso de cambio, aunque está muy avanzado, no ha culminado, ni está plenamente consolidado, existiendo todavía importantes problemas y retos pendientes a los que la Sociedad Nacional tiene que dar adecuada respuesta. Entre estos retos, que se irán concretando a continuación, el más importante, por cuanto que condiciona la respuesta a muchos otros, hace referencia a la llegada del cambio a todas las filiales, que en algunos casos aún permanecen ancladas en los planteamientos tradicionales, dificultando la necesaria unidad y coherencia que en términos organizativos y funcionales debe caracterizar a toda Sociedad Nacional.

1.1. Servicios y programas más relevantes

1.1.1. La voluntad de conformar un sistema integral de gestión de desastres

La consolidación de un sistema integral de desastres constituye una prioridad inmediata para la Cruz Roja Argentina. No se cuenta todavía con un plan de gestión de desastres en funcionamiento, que responda a la vulnerabilidad del país, pero los avances que se han producido en esta dirección han sido importantes, adoptándose toda una serie de medidas que responden a un enfoque más estratégico, orientado al trabajo preventivo y comunitario.

En este sentido, se aplican los protocolos, estándares y procedimiento de la Federación Internacional; se han firmado y aplicado dos pre-acuerdos dentro del Movimiento y con otras organizaciones; se utilizan los programas de formación homologados; hay recursos humanos capacitados y con experiencia, y en concreto se cuenta con 25 Equipos Nacionales de Intervención (NIT por sus siglas en inglés) y 8 Equipos Regionales de Intervención (RIT por sus siglas en inglés); los llamamientos y las operaciones de emergencia, que se estima han tenido unos 34.000 beneficiarios entre 2005 y 2006, se han efectuado con sus correspondientes planes de acción, integrando los componentes de socorro, rehabilitación y desarrollo; se ha revitalizado la Unidad de Intervención Inicial, junto con el CICR; se utilizan

las telecomunicaciones e Internet para el intercambio de información sobre gestión de desastres, tanto en el ámbito interno como con los asociados externos; y la Sociedad Nacional se encuentra activa en la red de información sobre desastres con el apoyo de PADRU.

Además, la Cruz Roja Argentina considera que en este campo cuenta con una imagen favorable en la opinión pública, y hay una buena interacción con las principales organizaciones relacionadas con la gestión de riesgos, como es el caso, entre otros, de Caritas, *Save the Children*, Scouts, Cascos Blancos y Acción contra el Hambre, participando en un grupo interorganizacional de acción en caso de desastre, cuyo objetivo es coordinar las actividades dentro del país.

En materia de programas comunitarios de preparación para desastres existe todavía un importante camino por recorrer. La Sociedad Nacional realiza acciones para concienciar a la opinión pública; se ha aplicado la metodología de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) por parte de cinco filiales; se han capacitado un pequeño número de comunidades; se han desarrollado 28 planes de desarrollo local con metodología participativa y un 30% de las filiales se encuentran en proceso de realización de nuevos proyectos de mitigación y reducción de riesgos junto con las comunidades. Sin embargo, la mayoría de las filiales aún no participa en este tipo de programas.

Entre las actividades en este ámbito hay que destacar el programa “Camalote”. Este programa, de alcance subregional, ha contado con la participación de las Sociedades Nacionales de Argentina, Paraguay y Uruguay, que se inició en 1996 en respuesta a las inundaciones en la cuenca del Río de la Plata y que ha venido actuando sobre las causas de la vulnerabilidad en las comunidades urbanas marginales, desde la perspectiva de la preparación y prevención ante desastres y la promoción del desarrollo socio-económico en las comunidades locales.

Un problema que afecta a la puesta en marcha de un sistema integral de gestión de desastres por parte de la Cruz Roja Argentina es que el Estado no tiene un Plan Nacional de Desastres, ni apoya el concepto de Leyes Internacionales relativas a la respuesta a desastres, a pesar de las acciones emprendidas al respecto por la Sociedad Nacional. En esta situación, además

de los relativos a continuar con las acciones encaminadas a que el Gobierno argentino adopte un Plan Nacional de Gestión de Desastres, en el que la Cruz Roja Argentina tenga reconocido un papel claro, y apoye las Leyes Internacionales relativas a la respuesta a desastres, los principales retos a los que tiene que hacer frente la Sociedad Nacional hacen referencia principalmente, a tres cuestiones íntimamente relacionadas. Por un lado, a la culminación del proceso de elaboración de un plan de gestión de desastres que responda a las vulnerabilidades del país; por otro, a la necesidad de avanzar con mayor decisión en la puesta en marcha de programas comunitarios de preparación para desastres; finalmente, a la necesidad de superar el excesivo enfoque asistencial que todavía domina en muchas filiales y que dificulta la puesta en marcha de un sistema integral de gestión de desastres de ámbito nacional.

1.1.2. Clara definición de las prioridades y programas en salud comunitaria

En el Plan Estratégico (2003-2007) de la Cruz Roja Argentina se otorga prioridad a la actuación en salud en tres de las cuatro esferas estratégicas definidas en el mismo: VIH y sida, enfermedades psicofísicas prevalentes en situaciones de pobreza, y nutrición y alimentación. Los avances en estos objetivos han sido desiguales, pero notables, teniendo en cuenta el punto y el enfoque asistencialista desde el que se partía, basado fundamentalmente en las escuelas de enfermería. Según datos de la Sociedad Nacional, unos 5.000 voluntarios y 12 personas remuneradas participan en los programas de salud, que se orientan de forma creciente hacia un enfoque comunitario.

En aplicación de este Plan, la Cruz Roja Argentina está en proceso de incrementar el volumen y la calidad de las intervenciones sobre la salud materno-infantil, integrando la educación comunitaria, la salud comunitaria y las actividades pre-hospitalarias y clínicas cuando es necesario. En concreto, según los datos aportados por la Sociedad Nacional, ésta cuenta con 40 Centros de Educación formal en el área de Salud, que atienden a unos 10.000 alumnos al año; el 59 % de las filiales llevan a cabo intervenciones sobre la salud de las mujeres y los niños, habiendo actuado sobre 30 comunidades, con 18.208 beneficiarios, y el 33% de las filiales realizan actividades de educación comunitaria, con 56.2000 beneficiarios. En materia de actividades de primeros auxilios vinculados a comunidades,

se han realizado 170 talleres, capacitándose 4.137 personas. Es necesario destacar el proyecto de Salud Comunitaria en barrios marginales del conurbano bonaerense, en el que están implicadas 6 filiales, y el proyecto de Salud del Litoral Sur del Paraná, en el que actúan 5 filiales.

En materia de VIH y sida, campo en el que el trabajo ha sido muy consistente, se ha actuado conforme a la estrategia de la Federación Internacional, a través de un programa con tres componentes: sensibilización y prevención, reducción del estigma y lucha contra la discriminación, y apoyo psicosocial, a través de las redes de personas viviendo con VIH y sida (PVVS) y grupos familiares. Se estima que estos programas han tenido unos 1.225.000 beneficiarios en las actividades de prevención, y 1.372 de las actividades de apoyo y cuidados; en los últimos cuatro años se han realizado 12 campañas conjuntas, en muchos casos con las asociaciones de personas que viven con VIH y sida; son 12 los locales de la Sociedad Nacional que han sido utilizados por esas asociaciones; hay 39 colaboraciones como voluntarios de las mismas, y 60 filiales han realizado actividades continuas sobre este campo. Hay que destacar la existencia de acuerdos de cooperación con distintas asociaciones de personas que viven con VIH y sida, que permiten un trabajo mucho más eficaz. A todo ello se le unen unas buenas relaciones con las instancias públicas de salud, y la Sociedad Nacional considera que estas actividades contribuyen a generar una imagen pública favorable en materia de salud.

Frente a estos avances, sin embargo, continúan existiendo importantes desafíos pendientes para la Cruz Roja Argentina. En primer lugar, queda un importante camino por recorrer en cuanto al incremento de la movilización social a través de la educación comunitaria, de los primeros auxilios y, especialmente, de la promoción de la donación voluntaria de sangre no remunerada, que no está ni siquiera contemplada en el Plan Estratégico, a pesar de que la propia Sociedad Nacional lo definió como una prioridad. Segundo, en su papel de auxiliar de los poderes públicos, la Cruz Roja Argentina puede promover un mayor acceso a los servicios básicos de los grupos más desfavorecidos. Tercero, la Sociedad Nacional debe prestar una mayor atención a la salud de la infancia y, muy especialmente, a los problemas sociales y de salud de la tercera edad. Cuarto, es necesario que se integre y se aplique plena-

mente en los planes de emergencia el componente de salud. Quinto, también constituye un desafío que continúa abierto superar el enfoque asistencialista en materia de salud que continua predominando en un buen número de filiales, como elemento imprescindible para la culminación del proceso de cambio en el que está inmersa la Cruz Roja Argentina. Finalmente, un ámbito en el que hasta ahora la Sociedad Nacional no ha trabajado, y que debe transformarse en objetivo de la misma, es la realización de actividades de sensibilización y asistencia a favor de los inmigrantes, que constituyen un sector de la población cada vez más significativo y muy vulnerable.

1.1.3. Avances y déficit en materia de promoción de los Principios y Valores Humanitarios

La Cruz Roja Argentina, en su Plan Estratégico, considera una prioridad inmediata la promoción interna y externa de los Principios y los Valores humanitarios, y la contempla como un eje transversal de todas sus actividades. Al mismo tiempo, la discusión y elaboración de ese mismo Plan Estratégico y de los nuevos Estatutos ha permitido una discusión en la Sociedad Nacional sobre dichos Principios y Valores, que ha facilitado su mayor inserción en el seno de la misma, y ha permitido que se incremente la capacitación interna en la materia. Todo ello se ha traducido en una labor sistemática de difusión, tanto interna como externa, en todas las actividades humanitarias, en la que se estima que han participado un 70% de los voluntarios y personal de la Sociedad Nacional. También se han puesto en marcha iniciativas para promover la tolerancia, la no-violencia y la no-discriminación, con un enfoque especial en la lucha contra el estigma relacionado con el VIH y sida, que es el ámbito en el que se han logrado los resultados más relevantes. Expresión clara de este trabajo es también el Proyecto de Violencia de Género que se desarrolla en la filial de Rosario de la Frontera, en el que están implicados todos los actores sociales de la comunidad: Municipalidad, servicios de salud, fuerzas de seguridad, colectivos de mujeres, y centros educativos.

Sin embargo, en este campo hay dos debilidades. En primer lugar, que el Plan Estratégico, como se ha apuntado, contempla esta área de trabajo como un eje transversal y no como un área operativa, lo que ha provocado que no existan estructuras de trabajo específicas enfocadas en este campo, y muy especialmente

dirigidas al contexto externo, salvo en lo relativo a la lucha contra el estigma en VIH y sida. En segundo lugar, que de momento no se trabaja en la defensa de los derechos de los inmigrantes.

1.1.4. Una Sociedad Nacional entre las más avanzadas en el desarrollo de programas comunitarios integrados

El importante cambio que está experimentando la Cruz Roja Argentina, en el sentido de superar el enfoque asistencial y optar por un enfoque basado en el desarrollo de la comunidad y en la integración de programas, ha tenido, como es lógico, una clara plasmación en todo lo relativo a los programas comunitarios integrados. El Plan Estratégico ya estableció como una prioridad inmediata el trabajo con las comunidades, integrando los componentes de las cuatro áreas esenciales y el desarrollo organizativo.

De hecho, la Cruz Roja Argentina es una de las Sociedades Nacionales líderes en la definición conceptual de la metodología de los programas comunitarios integrados; tiene en marcha procesos de capacitación que incluyen este concepto; utiliza las metodologías de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), Mejor Desarrollo de Programas (MDP), y Proceso de Planificación de Proyectos (PPP) en sus programas comunitarios; más de un 15% de las filiales cuenta con voluntarios que proceden de las comunidades mismas y con beneficiarios involucrados en la planificación, implementación y evaluación de los proyectos; se están estableciendo por parte de algunas filiales alianzas locales con las autoridades, el sector privado y otras organizaciones, en materias como salud, primeros auxilios, alimentación y nutrición, socorros y capacitación, y cuatro de los proyectos que en la actualidad se están desarrollando tienen su origen en la utilización de estas herramientas y metodologías participativas de trabajo en la comunidad.

Los retos a los que se enfrenta la Sociedad Nacional en este punto son culminar el proceso de integración en todas las filiales del concepto de programas comunitarios integrados; continuar con la puesta en marcha de programas comunitarios integrados; integrar los componentes de preparativos para desastres, salud y desarrollo en todos los programas comunitarios integrados; y reforzar las alianzas con las autoridades y organizaciones locales en las filiales.

El desarrollo que el concepto de programas comunitarios integrados ha tenido en la Cruz Roja Argentina no ha impedido que se formulen algunas críticas sobre dicho concepto, considerándose que hablar de programas comunitarios integrados es erróneo, pues supone compartimentalizar el trabajo en la comunidad, cuando los programas tienen cada vez más carácter transversal.

1.2. Gobierno y organización interna

1.2.1. Buen gobierno y avances en gestión

Entre los factores que explican los cambios que está experimentando la Sociedad Nacional se encuentra, como se indicó, el nuevo equipo de gobierno, y lógicamente ello se ha reflejado en los Estatutos y el planeamiento estratégico. Se cuenta con un nuevo Estatuto, aprobado en diciembre de 2005, bien aceptado en el seno de la Sociedad Nacional. Es un texto que se adecua al cambio iniciado, permite un funcionamiento plenamente democrático y transparente, ha definido de forma clara las funciones y competencias de la sede central y de las filiales, y cumple con las recomendaciones de la Comisión mixta Federación Internacional-CICR.

También se cuenta con un nuevo Plan Estratégico para el periodo 2003-2007, que se elaboró de modo participativo, responde a los desafíos humanitarios de la sociedad argentina y se alinea con la *Estrategia 2010* y los objetivos del *Plan de Acción de Santiago de Chile*. El Plan se centra en cuatro áreas externas (enfermedades relacionadas con la pobreza, alimentos y nutrición, VIH y sida, y desastres) y cuatro áreas internas (comunicaciones, recaudación de fondos, asociaciones y recursos humanos). Existen también cinco temas que atraviesan todas las áreas (Principios y Valores, cuestiones de género, participación, fortalecimiento de capacidades y sensibilización). Sobre la base de la evaluación de este Plan, en estos momentos se está trabajando en la elaboración de un nuevo Plan Estratégico para el periodo 2008-2013. Igualmente se está trabajando, a través de procesos participativos, en la elaboración de planes operativos locales, que se basan en el Plan Estratégico, persiguen llevar la cultura de la planificación al ámbito de las filiales, y tiene como meta el alineamiento de las actividades de la filial con las directrices estratégicas impulsadas por la Sociedad Nacional. En la actualidad un tercio de las filiales cuentan ya con estos planes operativos locales.

La renovación del equipo de gobierno a partir de 1998, con la elección de un nuevo Presidente con ideas claras en cuanto a la necesidad del cambio en la Sociedad Nacional, ha supuesto el inicio de una nueva etapa en materia de desarrollo organizacional. Los órganos de gobierno de la Cruz Roja Argentina se encuentran en condiciones de continuar impulsando coherentemente el cambio emprendido, pues se ha limitado estatutariamente el periodo de mandato de los miembros de los órganos de gobierno; se han fijado las incompatibilidades por razón de parentesco o por el ejercicio de funciones públicas; se ha establecido la diferenciación y separación de funciones de gobierno y gestión; se ha capacitado a sus órganos de gobierno; y se ha instituido el Tribunal de Ética y Garantías, como órgano de control de la integridad independiente. En aras de la transparencia y la rendición de cuentas, se realizan informes financieros y auditorías externas anuales, y existe un órgano de control financiero (Órgano de Fiscalización).

Las mejoras en la gestión, aunque fuertemente condicionadas por las limitaciones presupuestarias, han sido también importantes, tanto en cuanto a capacitación de los equipos de gestión, muy especialmente en la sede central, como en cuanto a la puesta en marcha de un sistema de gestión eficiente, transparente y creíble.

Junto a estos avances persisten importantes retos. Entre los mismos habría que destacar dos. El primero, la necesidad de continuar avanzando en el proceso de cambio organizativo, de forma que éste impregne plenamente a la Sociedad Nacional y llegue a todas las filiales. El segundo, la puesta en marcha de una estrategia encaminada a la capacitación e identificación de líderes, comprometidos con el cambio, que garanticen los adecuados relevos generacionales en los órganos de gobierno a medio plazo.

1.2.2. El fortalecimiento de los recursos humanos, y la necesidad de mejorar su gestión y capacitación en el ámbito local

El compromiso de mejorar la gestión y capacitación de los recursos humanos constituye una prioridad inmediata para la Sociedad Nacional. Los avances en este ámbito han sido significativos, tanto en el voluntariado como en el personal remunerado.

En relación al voluntariado, que oscila entre las 6.000 y las 10.000 personas, se han formulado políti-

cas de voluntariado y de juventud a partir de 2005, y se ha producido su reconocimiento como miembro de pleno derecho de la Sociedad Nacional, con derechos políticos y de participación y obligaciones definidas. De hecho, en aplicación del nuevo Estatuto, el voluntariado ha participado por primera vez en los procesos decisorios internos en 2007. Aunque el proceso de gestión del voluntariado está vigente desde 2004, se está trabajando en el diseño de un ciclo de gestión y desarrollo del mismo, que hay que empezar a aplicar. Se cuenta con un Registro Nacional de Voluntarios (hoy “asociados”) desde 2001, que permite elaborar estadísticas respecto de género, grupo social, etc. Se ha avanzado notablemente en el proceso de capacitación, a través de Internet y de “paquetes” de capacitación.

Sin embargo, continúan existiendo retos significativos en este campo. En primer lugar, el sistema de gestión del voluntariado no se ha desarrollado en toda la Sociedad Nacional, persistiendo esta debilidad en algunas filiales. Segundo, a pesar del importante avance que se ha producido en 2007, todavía no se ha logrado un nivel de participación adecuado del voluntariado en los procesos decisorios de la Sociedad Nacional. Tercero, el abandono continúa siendo un problema, lo que hace oscilar de forma importante el número de voluntarios. En este sentido, es necesario articular una estrategia adecuada de captación de voluntarios, en determinados casos con perfiles concretos, que, unida al plan de desarrollo del voluntariado, permita el aumento sostenido de su número. Cuarto, hay que incrementar la inversión en capacitación y formación. Finalmente, aunque se ha elaborado un elemental guía de género y se empieza a integrar efectivamente esta cuestión, hay que culminar el proceso de formulación de una adecuada política de género.

En cuanto al personal remunerado, que abarca unas 1.000 personas, hay que constatar el buen nivel técnico y profesional en términos generales de los mismos, especialmente en la sede central, aunque las limitaciones presupuestarias están condicionando su ampliación y desarrollo. Como resultado de la aplicación del *Plan de Acción*, se ha regularizado el personal rentado respetando el marco legal vigente. Como retos en este punto hay que destacar, de un lado, que no existe todavía un sistema de desarrollo y promoción del personal rentado, y, de otro, que una parte del personal rentado “estructural” no se puede financiar con

recursos propios y depende de recursos externos, lo que enlaza directamente con las consideraciones que se hacen más adelante en lo relativo a la ampliación y diversificación de la financiación.

1.2.3. Necesidad de terminar de adecuar y coordinar la relación entre la sede central y las filiales

La Cruz Roja Argentina cuenta con 72 filiales, distribuidas en 21 provincias. El proceso de cambio emprendido en la Sociedad Nacional ha traído consigo en términos generales una mejora notable en las relaciones entre la sede central y las filiales. Gracias al FFC las filiales cuentan con una persona de contacto en la sede central. Se está en proceso de evitar las actuaciones por libre de algunas filiales y se pretende acabar con un régimen que se ha llegado a calificar dentro de la propia Sociedad Nacional como de “franquicias”. Además, se supervisa a las filiales a través de un “tablero comando”, del que las filiales están al tanto. El objetivo que se persigue es lograr una Sociedad Nacional más unificada y coherente en sus actividades humanitarias y en su funcionamiento orgánico. A pesar de estos esfuerzos, como se indicó, todavía algunas filiales mantienen un enfoque asistencialista, anterior a la *Estrategia 2010* y al *Plan de Acción*.

Ante esta situación los retos en este ámbito son claros. En términos generales, es necesario continuar con el proceso de cambio iniciado en las filiales, tanto en lo referido a las actividades humanitarias, como en su gobierno y gestión, con el fin de lograr una Sociedad Nacional unificada, coherente y transparente. De manera más concreta, los retos más significativos son, primero, aplicar en las filiales el modelo de separación entre gobierno y gestión, para acabar con los “gobiernos administradores” de algunas filiales. Segundo, implementar un plan de desarrollo territorial estratégico, con el fin de redefinir la cobertura territorial sobre la base de criterios de vulnerabilidad social.

1.2.4. Avances en planificación y el control de calidad de proyectos

Con la puesta en marcha del Plan Estratégico, se han producido importantes avances en materia de planificación y control de calidad de los proyectos, superando las actitudes reactivas anteriormente dominantes. Se persigue una planificación basada en resultados y en la generación de recursos financieros, a través de planes anuales de financiación, combinando los desafíos hu-

manitarios a los que se enfrenta la Sociedad Nacional con los intereses de los donantes, pero sin perder la autonomía en la decisión final. Para ello funcionan dos grupos. Uno, centrado en servicios, asesoramiento y control de calidad, y otro, en la gestión de proyectos.

Frente a estos avances, sin embargo, persisten algunas debilidades. En concreto, existe poca sistematización en cuanto al seguimiento de los proyectos; no se cuenta con metodologías adecuadas de evaluación de impacto, y falta planificación en algunas filiales.

1.2.5. El reto de la autosostenibilidad financiera continua pendiente

La Sociedad Nacional se encuentra en pleno proceso de saneamiento financiero y diversificación de la financiación. Existe una División *ad hoc*, profesionalizada, para la Movilización y Desarrollo de Recursos (MDR) financieros, que utiliza técnicas y sistemas de *marketing* social. También existe una gestión profesionalizada de las unidades generadoras de recursos propios (escuelas de enfermería, centros de capacitación, prestación de servicios...). Se cuenta con un Presupuesto anual consolidado de todos los ingresos y egresos de la sede central, y se está implementando un nuevo sistema contable que permita el control presupuestario adecuado. También se desarrollan planes anuales de financiación. Finalmente, existe una política de alianzas con el sector público y el sector privado, que genera crecientes recursos para la Sociedad Nacional. Todo ello ha supuesto un muy notable incremento de los ingresos en el último ejercicio, que en el caso específico de los provenientes del sector privado ha alcanzado el 468%.

A pesar de lo anterior, todavía la Cruz Roja Argentina tiene importantes retos a los que hacer frente en este ámbito. El cambio iniciado y el proceso de saneamiento y diversificación de la financiación emprendido puede facilitar la respuesta a dos debilidades importantes de la Sociedad Nacional. Por un lado, la falta de autosuficiencia financiera, pues de momento la generación de recursos propios no permite cubrir las necesidades básicas que demanda la estructura orgánica y el funcionamiento. Por otro lado, la falta de alcance nacional de los planes anuales de financiación, que no comprenden a las filiales, y la ausencia de presupuestos anuales consolidados en todas las filiales, que son indispensables para la puesta en marcha del nuevo sistema contable en el marco nacional.

1.2.6. La construcción de una imagen de mayor compromiso social

En los últimos tiempos, la Cruz Roja Argentina ha logrado importantes avances en materia de comunicación e imagen. Considera que cuenta con una buena imagen pública, y se ha dotado de un departamento de comunicación profesionalizado. Está desarrollando una estrategia de comunicación y ha adoptado un manual de identidad visual. Cuenta con una plataforma de comunicación electrónica que comprende a toda la red territorial (espacio de Internet, Intranet, correo electrónico). Existe una incipiente red de comunicadores en las filiales. Se desarrollan producciones de comunicación propias, dirigidas a públicos específicos. Tiene acceso a los medios de comunicación y cuenta con alianzas con empresas de comunicación, *marketing* y publicidad. Participa en el Foro Latinoamericano de Comunicación.

El problema es que esa buena imagen está más condicionada por lo que la Cruz Roja hace en el mundo, que por lo que la Sociedad Nacional hace en Argentina, donde en términos generales permanece todavía una imagen poco moderna, vinculada principalmente a la actividad asistencial y a la salud. Existe también la imagen dominante de que la Cruz Roja Argentina no necesita recursos financieros, lo que dificulta las actividades de generación de ingresos.

En este sentido, el principal reto es ir cambiando la imagen, hacia un perfil de mayor compromiso social y comunitario, en consonancia con el propio cambio que está experimentando la Sociedad Nacional. De manera más concreta, otros retos en este campo son, de un lado, la necesidad de mejorar la coordinación entre la sede central y las filiales en la elaboración y ejecución de estrategias, planes y acciones de comunicación y, de otro, la actualización de la Ley de Protección del Emblema y la mejora de los sistemas de control por uso inadecuado del emblema.

1.2.7. Hacia un mayor protagonismo de Cruz Roja Juventud

La Cruz Roja Juventud está operativa y participa en la planificación y la implementación de actividades en las áreas de salud, desastres, valores humanitarios y en los programas comunitarios, y la Sociedad Nacional ha formulado políticas institucionales de recursos humanos y juventud y participa activamente en la Red

de Juventud. Sin embargo, no se cuenta todavía con un plan de juventud que responda a la problemática de los jóvenes, existe poca participación de los jóvenes en los órganos de gobierno, y puede ser mayor su participación en la planificación de estrategias de la Sociedad Nacional.

Consecuentemente, los dos principales retos son la elaboración de un plan de juventud y una mayor participación de la misma en las estructuras de gobierno de la Sociedad Nacional.

1.3. Alianzas y cooperación internacional

1.3.1. Una cooperación sólida, pero con interrogantes sobre su futuro

La Cruz Roja Argentina considera como una prioridad inmediata la cooperación con otras Sociedades Nacionales y con la Federación Internacional, así como el desarrollo de mecanismos y redes regionales sostenibles que refuercen la cooperación y el apoyo mutuo para llevar a cabo su mandato humanitario. De hecho, el importante proceso de cambio emprendido ha contado y cuenta con el pleno apoyo de la Federación, del CICR y de algunas Sociedades Nacionales de fuera de la región. De manera bilateral la cooperación se centra principalmente con la Cruz Roja Española y la Cruz Roja Italiana. Por otro lado, la participación de la Sociedad Nacional en las actividades del Movimiento es muy activa, asistiendo a las “Reuniones de Presidentes y Seminarios Técnicos”, participando activamente en las diferentes redes (Salud, Juventud, Socorros, Comunicación, Voluntariado), y siendo el Presidente miembro del CORI y de la Junta de Gobierno de la Federación Internacional.

Sin embargo, el Consejo de Gobierno de la Cruz Roja Argentina no ha considerado oportuno adoptar el proceso de estrategias nacionales de cooperación (CAS por sus siglas en inglés) para enmarcar la política de cooperación de la Sociedad Nacional, dado el contexto argentino, marcado en el periodo 2003-2007 por una disminución del 44% de los ingresos procedentes del Movimiento, que se considera hace ineficaz el esfuerzo que exige la puesta en marcha de una estrategia CAS.

Un problema al que se enfrenta la Sociedad Nacional en el plano de la cooperación internacional es la consideración de Argentina como país “de renta media”

y por ello, como país no prioritario para la cooperación. Este hecho explica en parte la disminución de recursos procedentes de otras Sociedades Nacionales y plantea interrogantes en cuanto al futuro de dicha cooperación, con los efectos negativos que puede tener para una Sociedad Nacional en pleno proceso de cambio.

En relación al papel de la Federación Internacional, más allá de las excelentes y sólidas relaciones existentes entre ambas instituciones, la Cruz Roja Argentina considera que es poco participativa en la formulación de las políticas y que éstas muchas veces son “documentos de laboratorio”, de difícil adaptación a la realidad o que pronto se quedan obsoletas. Reconociendo el difícil papel de la Federación, se apuesta, en consecuencia, porque los documentos sean menos “etnocéntricos”, según la formulación de la propia Sociedad Nacional, y más adaptados a la realidad de cada país, y porque se asuma con mayor claridad que la Federación Internacional está al servicio de las Sociedades Nacionales y no al revés.

1.3.2. Avances en las alianzas con el sector público y privado y con el tercer sector

En los últimos tiempos, la Cruz Roja Argentina ha llevado a la práctica una exitosa política de alianzas con instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en la sede central como en las filiales.

En relación al Gobierno hay que mencionar, entre otras actuaciones, el Programa “Remediar” con el Ministerio de Salud, el Convenio de Respuesta a Emergencias con el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, las alianzas con Ministerios provinciales de educación para la educación formal en el campo de la salud y las alianzas, en torno a 60, de algunas filiales con los respectivos gobiernos provinciales y locales. Con el sector privado existen más de 16 alianzas de alcance nacional, con empresas, entre otras, como Microsoft, Telefónica, o Clorox. En cuanto al tercer sector las alianzas son, entre otras, con la Red de personas que viven con VIH y sida (PVVS), Cáritas, Save the Children, y Acción contra el Hambre. Sin embargo, y este es un reto al que se debe responder, de momento, no existen alianzas con Universidades y con el sector de gestión del conocimiento.

Expresión del éxito de la política de alianzas de la Sociedad Nacional lo constituye el significativo incre-

mento en el último ejercicio de los ingresos provenientes de empresas y entidades privadas (468%), del gobierno y administraciones públicas (32%) y de donantes individuales (38%).

Una dificultad con que se encuentra la Cruz Roja Argentina en sus alianzas con el sector público es que, por un lado, por parte de algunos responsables de organismos públicos, existe una visión de las organizaciones humanitarias del tercer sector muy enfocada hacia la “caridad” o la beneficencia y, por otro, existe la tendencia gubernamental hacia el desarrollo directo y con estructuras propias de las políticas de acción social, sin utilizar en consecuencia las alianzas con el tercer sector.

En el caso del tercer sector, la principal competencia que existe con las ONG es en materia de búsqueda de recursos financieros. Por el contrario, en la actividad humanitaria en términos generales no hay competencia, colaborándose con las mismas en determinados casos. Sólo hay competencia importante en materia de formación en primeros auxilios, donde existe el peligro de perder el liderazgo que tiene la Sociedad Nacional.

1.4. Recomendaciones

Como se deduce de las anteriores consideraciones, el principal reto al que se enfrenta la Cruz Roja Argentina, que incide y está presente en prácticamente todos los ámbitos funcionales y organizativos de la Sociedad Nacional, es que el importante cambio que está experimentando alcance plenamente a todas las filiales, superando el enfoque tradicional y asistencialista que persiste en algunas, de forma que se logre una Sociedad Nacional unificada, coherente y coordinada en su gobierno, gestión, imagen y acción humanitaria.

A partir de esta recomendación es posible descender a establecer otros retos y recomendaciones más específicos:

1.4.1. Culminar el proceso de elaboración de un plan de gestión integral de desastres y avanzar en salud comunitaria

- a. Elaborar un plan de gestión de desastres que responda a las vulnerabilidades del país, avanzar con mayor decisión en la puesta en marcha de programas comunitarios de preparación de desastres, superando el enfoque eminente-

mente asistencialista en materia de desastres que todavía domina en algunas filiales.

- b. Continuar con las acciones encaminadas a que el gobierno argentino adopte un Plan nacional de Gestión de Desastres y apoye las Leyes Internacionales relativas a desastres.
- c. Superar el enfoque asistencialista que en materia de salud domina en algunas filiales.
- d. Continuar con la puesta en marcha de programas comunitarios integrados e integrar en los mismos los componentes de preparativos para desastres, salud y desarrollo, tanto en la sede central como en las filiales, incrementando la movilización social.
- e. Auxiliar al Estado en el acceso a los servicios básicos de los grupos más desfavorecidos.
- f. Prestar mayor atención a los problemas de salud de la infancia y, muy especialmente, a los problemas sociales y de salud de la tercera edad.
- g. Integrar plenamente en los planes de emergencia el componente de salud.
- h. Empezar a realizar actividades de sensibilización y asistencia a favor de los inmigrantes y emigrantes.
- i. Contemplar los Principios y valores no sólo como un eje transversal, sino también como un área operativa, con sus propias estructuras.

1.4.2. Llevar el cambio organizativo a toda la Sociedad Nacional

- a. Articular una estrategia encaminada a la capacitación e identificación de líderes comprometidos con el cambio, que garantice los relevos generacionales a medio plazo.
- b. Desarrollar el sistema de gestión del voluntariado en todo el ámbito de la Sociedad Nacional.
- c. Institucionalizar un mayor nivel de participación del voluntariado en todos los procesos políticos de la Sociedad Nacional.
- d. Articular una estrategia de captación de voluntarios, en determinados casos con perfiles específicos, que, unida al plan de desarrollo del voluntariado, permita el aumento sostenido del voluntariado.
- e. Incrementar la inversión en capacitación y formación.
- f. Culminar el proceso de formulación de una política de género y aplicarla adecuadamente.

- g. Definir e implementar un sistema de desarrollo y promoción del personal remunerado.
- h. Llevar plenamente a las filiales el modelo de separación entre gobierno y gestión, para acabar con los “gobiernos administradores” de algunas filiales.
- i. Implementar un plan de desarrollo integral estratégico, con el fin de redefinir la cobertura territorial sobre la base de criterios de vulnerabilidad social.
- j. Sistematizar el seguimiento de los proyectos, poner en marcha mejores metodologías de evaluación de impacto y llevar la metodología y las herramientas de planificación de proyectos a algunas filiales.
- k. Continuar avanzando hacia la autosostenibilidad financiera en el funcionamiento de la Sociedad Nacional, sobre la base de recursos propios, con el fin de no depender una cooperación internacional en línea descendente.
- l. Tratar de elaborar planes anuales de financiación de alcance nacional, que comprendan a todas las filiales y conseguir que todas las filiales tengan presupuestos anuales consolidados.
- m. Conseguir a medio plazo que la imagen de la Sociedad Nacional se corresponda con el profundo cambio que está experimentando, desde lo asistencial a lo social y lo comunitario.
- n. Mejorar la coordinación entre la sede central y las filiales en la elaboración y ejecución de estrategias, planes y acciones de comunicación.
- o. Actualizar la Ley de Protección del Emblema y el Símbolo y mejorar los sistemas de control de su uso inadecuado.
- p. Elaborar un Plan de Juventud e institucionalizar una mayor participación de la Cruz Roja Juventud en las estructuras de gobierno.

1.4.3. Cambiar la imagen ante las instancias públicas y el sector privado para favorecer las alianzas

- a. Desarrollar una estrategia que permita que determinadas instancias gubernamentales, nacionales y locales, cambien su percepción errónea de la actividad que se desarrolla y perciban realmente el alcance y sentido de la acción humanitaria de la Sociedad Nacional, como forma de lograr apoyos más sólidos de dicho sector.
- b. Desarrollar una estrategia específica encaminada a hacer frente a la creciente competencia

que en materia de formación en primeros auxilios tiene la Sociedad Nacional.

2. La Cruz Roja Boliviana: promover la autosuficiencia y la cohesión interna

Bolivia se encuentra entre los países más pobres de América Latina y enfrenta graves problemas sociales como la desigualdad, la discriminación y la exclusión social, el riesgo de fragmentación social y territorial, y la inestabilidad política. A estos problemas se unen otros de no menos relevancia como el elevado peso del sector informal en el conjunto de la estructura del empleo; las carencias de infraestructura y de acceso a los servicios básicos; las carencias de cobertura y de calidad de la educación y la salud, y en particular la alta morbilidad y mortalidad infantil y materna. Si bien la tasa de prevalencia del VIH y sida es inferior a la de otros países de la región, es mucho mayor la que corresponde a la incidencia de enfermedades prevenibles como el Mal de Chagas, la leishmaniasis, el dengue, fiebre amarilla, o la tuberculosis. Los indicadores de pobreza expresan de manera muy directa esta realidad. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 1999 y 2004 la tasa de pobreza aumentó del 60,6% al 64% de la población total, y en ese mismo periodo la población indigente pasó del 36,4% al 34,7% del total.

La discriminación de los indígenas es un rasgo definitorio de la realidad social del país. A partir de una realidad social diversa en cuanto a la composición étnica, el género, la edad y el origen social, existen seculares dinámicas de discriminación y exclusión en cuanto a la participación en el poder y las Instituciones que han afectado en particular, a los indígenas. Aunque no es el factor causal, ello ha generado una democracia débil y con problemas de legitimidad. Esas dinámicas también se observan en la falta de oportunidades igualitarias respecto al acceso a la educación, la salud, los servicios públicos, el acceso a la tierra y a la vivienda. Por citar un dato significativo, si se atiende a los indicadores de pobreza extrema o indigencia, en la población indígena la tasa de incidencia es más del doble del promedio nacional. Esta realidad constituye una referencia inexcusable para valorar la importancia del cambio político que representa la victoria electoral del actual Presidente, Evo Morales, que es el primer

indígena que alcanza la Presidencia del país con el apoyo mayoritario de la población indígena, pero también de sectores sociales más amplios.

Pobreza, desigualdad y exclusión son elementos clave a la hora de caracterizar la situación de vulnerabilidad que afecta a un país que también se ve sometido a la permanente amenaza de desastres, que abarcan terremotos, inundaciones, sequías y avalanchas. Las inundaciones de comienzos de 2007 han sido un recordatorio del riesgo de desastre que genera la combinación de vulnerabilidad y amenazas que caracterizan al país y sus diversas características geográficas. Como otros países andinos, el cambio climático puede afectar a las áreas que dependen de los ciclos hidrológicos de los valles andinos, que pueden verse alterados a causa de ese fenómeno.

La Cruz Roja Boliviana es una Sociedad Nacional con 90 años de andadura. Creada en 1917, centra su trabajo en la respuesta a los desastres, en los servicios de salud, y en la promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios. En los últimos años ha empezado a desarrollar programas comunitarios integrados, pero hasta el momento se trata de un sector de trabajo incipiente. Igualmente, ha experimentado ciertos avances en materia de programación estratégica, aunque por el momento no se han traducido en el funcionamiento efectivo de la organización centrada más en la elaboración y ejecución de proyectos concretos.

Persisten también algunos de los desafíos ya señalados a comienzos de los años noventa en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. Por una parte, la Sociedad Nacional no ha logrado avanzar suficientemente en relación con un desarrollo territorial equilibrado. Por otra, sigue viviendo una fuerte dependencia de la financiación proveniente de la cooperación externa que es causa y efecto de su falta de autosostenibilidad financiera.

2.1. Servicios y programas

2.1.1. Orientación hacia la respuesta a desastres y dependencia de la financiación externa

La Cruz Roja Boliviana dispone de una Unidad Nacional de Socorro y Desastres (UNASODES), centrada en acciones de gestión de desastres, que forma parte del Sistema Nacional de Defensa Civil. Igualmente, ha par-

ticipado junto con las Sociedades de Cruz Roja Chilena y Peruana en un plan regional sobre preparación y respuesta a desastres, impulsado por el DFID (*Department for International Development*) del Reino Unido, y cuenta con una amplia visibilidad y reconocimiento social en materia de gestión de desastres.

Sin embargo, hasta el momento centra su trabajo en esta materia en el desarrollo de proyectos de emergencias y no ha elaborado un plan de gestión de desastres. En términos generales, predomina una visión que da una explicación tradicional del riesgo y de los desastres, que se atribuye a los fenómenos naturales, obviando los componentes sociales y ambientales de los mismos, y su relación con el desarrollo. El predominio de esta visión queda plasmado en que el énfasis sigue poniéndose en la respuesta y, en menor medida, en la prevención y en la preparación ante desastres.

Como indica la propia Sociedad Nacional, en los últimos cuatro años se han efectuado, durante el primer semestre de cada año, intervenciones de ayuda humanitaria y trabajos de rehabilitación dirigidos a personas damnificadas por inundaciones. Se trata de intervenciones en las que se ha integrado el trabajo realizado por las unidades operativas de socorros y desastres, salud y comunicación.

Ahora bien, al trabajar a través de proyectos de emergencias, la respuesta ante desastres no es todo lo eficaz que podría ser puesto que depende en gran medida de la existencia de fondos tras el desastre, generalmente de la cooperación externa, y carece de un enfoque estratégico. Así se pudo observar en la respuesta de la Cruz Roja Boliviana tras las inundaciones de febrero de 2007, cuya eficacia estuvo supeditada a esos factores.

Por otro lado, la Cruz Roja Boliviana se enfrenta a un serio problema en materia de recursos humanos que, como se expone más adelante, supone un problema estructural que no se limita al área de desastres. Según datos de la propia Institución, la Sociedad Nacional cuenta con 24 personas capacitadas en equipos nacionales de respuesta a desastres (NIT, por sus siglas en inglés) y cuatro en equipos regionales de respuesta a desastres (RIT, por sus siglas en inglés), pero considera que la formación por sí misma no habilita al personal para operar en emergencias. La Cruz Roja Boliviana se enfrenta

a una elevada rotación del voluntariado y cuenta con poco personal, lo que obstaculiza su actuación y reduce la sostenibilidad y calidad de sus actuaciones. Por otra parte, el excesivo énfasis puesto en el socorrismo impide el desarrollo de otro tipo de perfiles dentro del voluntariado de la Cruz Roja Boliviana.

En cuanto a la coordinación, la comunicación y el intercambio de información, la Sociedad Nacional cuenta con una red de telecomunicaciones a escala nacional y la contribución de la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU) ha contribuido a darle una mayor agilidad, aunque no deja de percibirse como algo impuesto.

2.1.2. Ausencia de una orientación estratégica y excesiva rotación del personal en el área de la salud

En el “Plan Estratégico de Desarrollo 2004-2008” se trazan las líneas de intervención en materia de salud, pero no se han establecido una estrategia o un programa nacional específico en el área de salud. Se dispone de una estructura orgánica para trabajar en este campo –la Unidad Nacional de Salud–, pero se observan problemas vinculados a la falta de continuidad de los trabajadores remunerados y del voluntariado encargado de los programas de salud. Aunque se han invertido recursos en la capacitación del personal y del voluntariado, con frecuencia éste abandona la Institución.

En cuanto a sus áreas de intervención, la Cruz Roja Boliviana ha llevado a cabo actividades de educación comunitaria, de primeros auxilios y de donación voluntaria no remunerada de sangre, de la cual es responsable a escala nacional. Por otro lado, también ha realizado un trabajo en las comunidades en relación con la salud de las mujeres y de los niños, especialmente a través de la estrategia AIEPI (Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia), de la educación sanitaria y de proyectos de prevención de la violencia de género, entre otros.

Respecto al trabajo realizado en materia de VIH y sida, se han llevado a cabo actividades de sensibilización y prevención. Además, desde hace cinco años la Sociedad Nacional ha empezado a trabajar con personas viviendo con VIH y sida (PVVS), si bien es cierto que lo ha hecho de manera puntual y a petición expresa de distintos grupos de PVVS.

Por otro lado, también ha impulsado el cuidado y promoción de la salud pública en regiones fronterizas, donde se observa una alta incidencia del cólera, la enfermedad de Chagas y la tuberculosis, así como una alta mortalidad materna y morbilidad y mortalidad infantil.

Por último, aunque se ha impulsado la inclusión del componente de salud en los planes de emergencias, no se ha logrado la integración total ni en la elaboración de propuestas ni en las intervenciones.

2.1.3. Los Principios y Valores

Los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios son considerados por la Cruz Roja Boliviana un aspecto transversal en su trabajo y se incluyen de forma sistemática en todas las actividades comunitarias. Sin embargo, la falta de recursos humanos ha llevado a concentrar la formación en pocas personas. Por otra parte, la difusión interna ha resultado deficiente al no haber suficiente integración entre el voluntariado y el personal de gestión.

En cuanto a las campañas, la Sociedad Nacional ha llevado a cabo campañas para promover la no-discriminación, la lucha contra el estigma y la prevención de la violencia siendo de gran utilidad en este punto contar con una página Web y tener un acceso fácil a la prensa.

Respecto al trabajo realizado en materia de igualdad de género, tanto en el ámbito interno como externo, la Sociedad Nacional se muestra abierta a trabajar esta cuestión de modo generalizado tanto en la sede central como en las filiales. Empero, el hecho de ser una Sociedad Nacional abierta a introducir en su agenda el trabajo de género no significa que la Sociedad Nacional haya adoptado la perspectiva de género. Este hecho pone de manifiesto la necesidad de clarificar conceptos y distinguir entre la realización de acciones específicas con las mujeres y la adopción de un enfoque de género.

2.1.4. Algunos avances en los programas comunitarios integrados

A pesar de que a día de hoy no se ha alcanzado una definición y metodología consensuada sobre los denominados “programas comunitarios integrados”, la Cruz Roja Boliviana, a través sólo de algunas filiales, ha emprendido algunos proyectos que intentan respon-

der a este enfoque. El proyecto más destacable, en esta línea, es el proyecto “Hacia una comunidad segura y saludable”, realizado por la Subalcaldía de Cotahuma, en La Paz, que ha impulsado la identificación y elaboración de las actividades desde y con la comunidad, y la integración de diferentes áreas de actuación. En este sentido, el proyecto ha buscado respaldar las iniciativas de la comunidad integrando los componentes de salud, de preparación para desastres y de fortalecimiento institucional. En términos generales, este proyecto ha traído consigo un cambio dentro de la Cruz Roja Boliviana hacia un mayor trabajo con las comunidades y una mejor integración de áreas de acción con la finalidad de aumentar el impacto en la reducción de la vulnerabilidad e incrementar la sostenibilidad de sus intervenciones.

Ahora bien, a pesar de que se han producido avances y se han desarrollado programas en esta dirección en comunidades de tamaño intermedio ubicadas principalmente en Beni, La Paz, Santa Cruz y Tarija, se observa que donde se ha progresado en mayor medida ha sido en el establecimiento de enfoques comunitarios de trabajo y, en menor medida, en la integración real y efectiva de sus programas, y en la creación de sinergias entre ellos.

Aún así, la Sociedad Nacional se enfrenta a dificultades para hacer efectiva una mayor participación de las comunidades en la definición e implementación de los proyectos. Hasta el momento, si bien se han utilizado metodologías tales como el análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC), el mejor diseño de programas (MDP) y el proceso de planificación del proyecto (PPP), éstas no se han aplicado en la comunidad sino que se han utilizado sólo internamente. Por otra parte, aunque la población beneficiaria ha participado en algunas ocasiones en la planificación e implementación de proyectos, la captación de voluntariado proveniente de las comunidades, en términos generales, se enfrenta a las dificultades propias de la falta de recursos económicos.

Por último, respecto al establecimiento de alianzas con autoridades y organizaciones locales, se asientan sobre las bases de los Planes de Desarrollo Local de las filiales y las políticas públicas, pero existe un panorama bastante heterogéneo, que depende de las iniciativas de cada filial.

2.2. Gobierno y organización interna

2.2.1. Enfoques programáticos claros, pero falta de una actitud más activa

La Sociedad Nacional ha contado en los años de vigencia del *Plan de Acción* (2003-2007) con dos planes estratégicos de desarrollo. El primero de ellos, para el período 2000-2004, recogía las bases de la *Estrategia 2010* y se centraba en el desarrollo comunitario y en desarrollo institucional. El segundo de ellos, el “Plan Estratégico de Desarrollo 2004-2008”, por su parte, se constituía como documento definidor del enfoque programático, clave para su funcionamiento interno y para las relaciones con la cooperación externa. Este último, que contó con una amplia participación de los miembros de la Sociedad Nacional, además de la *Estrategia 2010*, tomaba como puntos de referencia el *Plan de Acción de Santiago de Chile* y los Planes de Desarrollo Local.

El segundo plan estratégico de desarrollo recogía la importancia de una estructura renovada y de una clara separación de competencias entre los órganos de gobierno y de gestión. Sin embargo, aún está pendiente la aprobación de unos nuevos Estatutos revisados, en proceso a partir de un proyecto con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que favorezcan una renovación efectiva dentro de los órganos de gobierno y una mayor separación entre gobierno y gestión. A día de hoy, si bien existe un liderazgo claro y un gran compromiso de la gestión actual, el funcionamiento de la organización recae en pocas manos, faltan más mecanismos de participación, y las instancias de gobierno y la gestión aún están demasiado próximas. Paralelamente, la Sociedad Nacional se enfrenta a una falta de líderes de cara a la renovación en los órganos de gobierno así como a una escasa formación de los mismos.

Respecto a la composición de los órganos de toma de decisiones, la diversidad étnica del país está bien representada en las filiales, así como en los órganos nacionales de gobierno, y se ha producido un incremento de la participación de las mujeres.

Por otra parte, a pesar de haber contado con planes estratégicos de desarrollo, la Sociedad Nacional se enfrenta a graves problemas relativos al crecimiento de la organización. No se cuenta con una visión estratégica

clara sobre su desarrollo institucional y el foco de atención se pone en aumentar el número de proyectos y en captar más fondos. El énfasis sigue poniéndose en la elaboración e implementación de proyectos concretos dejando a un lado una visión de más largo plazo. Aún así, la unidad de planificación sigue precisando un aumento de la calidad de la formulación de sus proyectos.

Esta falta de visión a largo plazo también queda reflejada en la relevancia efectiva que tiene los mecanismos de evaluación y seguimiento. Si bien existen memorias de actividades y estado de cuentas de carácter anual y se ha realizado la auto-evaluación, no se ha avanzado todo lo que era esperable de acuerdo con el “Plan Estratégico de Desarrollo 2004-2008”. No obstante, la Sociedad Nacional está realizando avances en esta dirección. En concreto, ha iniciado, con la colaboración de las Delegaciones Regionales del CICR y de la Federación Internacional, un proceso de evaluación, del vigente “Plan Estratégico de Desarrollo” que, se espera, alimente el proceso de elaboración del futuro ejercicio de planificación. Asimismo, la Sociedad Nacional ha iniciado un proceso de revisión de los Estatutos, proceso que espera finalizar en 2008.

2.2.2. Riesgo de fragmentación a partir del proceso de descentralización

La Cruz Roja Boliviana cuenta con una oficina nacional en La Paz, una filial departamental en cada uno de los nueve departamentos del país, y 30 filiales provinciales. En la actualidad, la Sociedad Nacional se enfrenta a un serio problema que pone en peligro la cohesión interna de la Sociedad Nacional y, en última instancia, el principio de unidad, debido a la polarización en torno a la oficina nacional, totalmente dependiente desde el punto de vista financiero de la Federación Internacional, el CICR y Cruz Roja Española, y la filial de Santa Cruz de la Sierra, con más recursos y que cuenta con un liderazgo muy activo.

En este sentido, el proceso de descentralización, iniciado en 2001 a través de un programa de desarrollo organizativo financiado por la Federación Internacional, no ha acabado con las diferencias. Sin embargo, en el interior de la Sociedad Nacional existen percepciones distintas sobre esta cuestión. En opinión de algunos sectores de la institución persiste una falta de comunicación e integración que ha generado prácticas inadecuadas, como el apoyo por parte de la oficina na-

cional a las filiales sobre la base de la lealtad a la misma y no de criterios objetivos, debido al temor a la pérdida de influencia por parte de aquella. Por otro lado, algunas instancias de la Cruz Roja Boliviana consideran que esta problemática no se ha planteado en el interior de la Sociedad Nacional y que la oficina nacional cuenta con el apoyo de todas las filiales.

2.2.3. Situación crítica de los recursos humanos

La Sociedad Nacional hace frente a un fuerte problema en relación con los recursos humanos. Se están incorporando las políticas y guías de voluntariado, se ha publicado un manual para el desarrollo del voluntariado y existe una base de datos sobre el mismo, pero ello no impide que la Cruz Roja Boliviana experimente serias dificultades para la captación y mantenimiento del voluntariado. Por otro lado, si bien se respeta el régimen legal de contratación y se motiva la especialización del personal contratado a través de talleres y cursos, las opciones de contratación y los canales de comunicación e información están centralizados y existe una gran inestabilidad laboral entre el personal.

Respecto al voluntariado, la difícil captación y mantenimiento del mismo, que está provocando un fuerte descenso en su número, se vincula a la escasez de fondos y relevancia institucional que se da a la Unidad de Voluntariado existente, a la falta de programas atractivos, a la concentración en actividades de socorro, y a la falta de recursos económicos de la población. Todo esto genera una enorme debilidad del voluntariado, poco formado y escasamente motivado.

2.2.4. Escaso peso de la Cruz Roja Juventud

La Cruz Roja Juventud tiene poco peso dentro de esta Sociedad Nacional. Aunque existe una Unidad de Juventud, ésta no se ha consolidado puesto que se considera un ámbito excesivamente reducido, y que el trabajo en juventud redundaría en perjuicio del voluntariado ya que circunscribe las acciones en un grupo de edad muy restringido.

Así se pone de manifiesto en que, aunque existe un plan de juventud implementado en algunas filiales, éste necesita una actualización de cara a responder a la problemática actual de los jóvenes del país. Igualmente, si bien se cuenta con brigadas educativas, su número es muy pequeño en relación con la cantidad de unidades educativas existentes.

Hay presencia de población joven en todas las filiales, y ésta participa en la planificación e implementación de proyectos y actividades, pero no está presente en los órganos de gobierno. Por último, la Cruz Roja Juventud no se encuentra activa en la red de juventud de América del Sur.

2.2.5. El problema de la sostenibilidad de Cruz Roja Boliviana

Como se indicó con anterioridad, a pesar de que la Cruz Roja Boliviana ha establecido diferentes planes estratégicos de desarrollo en los últimos años, su foco de atención se centra en la elaboración y gestión de proyectos sin existir una visión a largo plazo. Este hecho es, por una parte, consecuencia de un sistema de financiación dependiente de la cooperación externa. La Sociedad Nacional se encuentra así inmersa en un círculo vicioso en el que la cooperación internacional inhibe la búsqueda de diversificación de las fuentes de financiación.

Por un lado, en la actualidad, los fondos de esta Sociedad Nacional provienen en una alta proporción de la financiación de proyectos de la cooperación externa. Así, el departamento de comunicación está financiado por el CICR; el de planificación, aunque cuenta con una “estrategia de salida” para garantizar sus sostenibilidad, por la Cruz Roja Española; y así con todas las unidades y departamentos de la Sociedad Nacional. Además, gran parte de los salarios y un número importante de actividades de las filiales son cubiertos también con esta financiación externa.

Por otro, la Sociedad Nacional no cuenta con una estrategia específica de generación de ingresos ni un sistema nacional de recaudación de fondos, más allá del desarrollo de eventos concretos. Los presupuestos contemplan ingresos que sólo permiten mantener las estructuras básicas de la organización, y no se ha conseguido institucionalizar una unidad de recursos financieros.

Toda esta situación, junto con el fracaso del proceso CAS (Estrategia de Acuerdo para la Cooperación) que se ha quedado sólo en la elaboración del documento, sitúa a la Cruz Roja Boliviana frente a un fuerte problema de sostenibilidad financiera. Si bien la situación puede diferir en algún grado en ciertas filiales, como en la de Santa Cruz o en la de Potosí, más autosuficientes, este problema financiero se hace extensible a toda la Sociedad Nacional.

2.2.6. Una imagen sólida

La Cruz Roja Boliviana define su identidad como una organización independiente, autónoma y auxiliar de los poderes públicos, y parte del Movimiento Internacional de Cruz Roja y la Media Luna Roja, y esta es, a juicio de la Sociedad Nacional, la visión que la opinión pública tiene, no habiéndose detectado ningún problema de falta de independencia o autonomía. Podría afirmarse, por tanto, que su imagen externa es una de sus principales fortalezas. Así lo ha corroborado un Estudio realizado en 2007 por una empresa consultora, a través de encuestas de opinión realizadas en áreas urbanas de nueve Departamentos del País, que revela que el 65% de los encuestados tienen una valoración positiva de la Institución, y un 83% expresan confianza en su actuación. Esta proporción es superior a la que corresponde a otras instituciones, como Defensa Civil, la Policía Nacional, o las fuerzas armadas.

Por otro lado, se trata de una Sociedad Nacional con un fácil acceso a los medios de comunicación, y que dispone de un espacio en Internet actualizado, lo que facilita la difusión de su quehacer a la sociedad. Sin embargo, considera que una de sus debilidades es que no se sistematiza ni se publica todo el trabajo realizado, con lo cual se pierde fuerza en su comunicación.

En cuanto a campañas, la Cruz Roja Boliviana ha estado implicada en iniciativas de sensibilización en materia de VIH y sida, y en campañas de promoción del respeto al emblema.

2.3. Alianzas y cooperación internacional

2.3.1. Excesivo peso de la cooperación internacional

La Sociedad Nacional ha participado en las reuniones de Presidentes y Seminarios Técnicos y forma parte de las redes regionales de Salud, Socorros y Comunicación, si bien no es miembro activo de las redes de Juventud y Voluntariado.

En cuanto a la cooperación internacional, la Cruz Roja Boliviana es, como se indicó en líneas anteriores, una Sociedad Nacional que recibe una amplia financiación proveniente de la cooperación externa. Entre las principales Sociedades Nacionales participantes destacan la Cruz Roja Sueca, la Cruz Roja Española, la Cruz Roja Suiza, la Cruz Roja Finlandesa y la Cruz

Roja Canadiense. Igualmente, recibe apoyo por parte del CICR y de la Federación, y ha contado con financiación de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Esta Sociedad Nacional es en gran medida dependiente de la financiación de la cooperación internacional. Aunque el “Plan Estratégico de Desarrollo 2004-2008” quiso sentar las bases para una cooperación más estratégica y de largo plazo con aliados y socios, y se elaboró una Estrategia de Acuerdo para la Cooperación (CAS), ninguno de los dos documentos ha logrado en efecto llevarse a la práctica. Hoy por hoy, la cooperación está generando una excesiva dependencia, ya que actúa, en cierta medida, como inhibidora de la búsqueda de diversificación de las fuentes de financiación.

2.3.2. Alianzas con organismos gubernamentales y no gubernamentales

La Cruz Roja Boliviana considera fundamental involucrar al sector público, en particular a la administración local y regional, para que los programas y proyectos iniciados, puedan en un momento posterior transferirse al sector público. En esta dirección, mantiene alianzas con diversas instituciones del país, entre las que destaca el Ministerio de Salud y Deportes y el Ministerio de Educación, centrándose en las áreas de salud, sangre, educación, socorro, emergencias y bienestar social.

En cuanto a las alianzas con el sector privado, se han producido algunos avances pero aún es una tendencia incipiente.

En términos generales, esta Sociedad Nacional, aunque impulsa alianzas con el sector público y privado, no acaba de desarrollar todas las alianzas posibles, debido a la visión asistencialista y de corto plazo que en ocasiones predomina dentro de la Sociedad Nacional.

2.4. Recomendaciones

En la actualidad la Cruz Roja Boliviana se enfrenta, principalmente, a grandes retos relativos al gobierno, la estructura territorial, el sistema de planificación y financiación y el fortalecimiento del voluntariado. Por una parte, la Sociedad Nacional precisa la renovación

en los órganos de gobierno y el desarrollo de mecanismos que permitan una toma de decisiones más participativa. Por otra, es urgente redefinir el modelo de organización territorial, de forma que mantenga el carácter descentralizado de la Institución, pero que al tiempo sea capaz de mantener la cohesión y unidad de acción. Igualmente, es necesaria una mayor voluntad institucional para desarrollar un sistema de planificación y financiación que rompa con la dependencia de la cooperación externa, y permita el desarrollo institucional y la sostenibilidad de la propia organización. Asimismo, la Sociedad Nacional debe hacer frente a la débil situación actual del voluntariado tratando de desarrollar un sistema de gestión que favorezca su crecimiento y fortalecimiento.

Además, la Sociedad Nacional también tiene otros retos pendientes entre los que cabe destacar:

2.4.1. Adecuar las intervenciones a las necesidades específicas de la población vulnerable impulsando un papel activo de las comunidades y una mayor integración entre áreas de acción.

- a. Desarrollar un plan de gestión del riesgo de desastres que dé un enfoque estratégico al trabajo en esta materia y reconozca los componentes sociales de los desastres naturales poniendo el énfasis en la prevención y la preparación.
- b. Elaborar una estrategia nacional de salud con enfoque de Atención Primaria de Salud (APS) que responda a las necesidades concretas de la población.
- c. Promover el enfoque de salud sexual y reproductiva en lugar del enfoque de la salud de las mujeres y de los niños, con el fin de poner el foco de atención en los derechos sexuales y reproductivos y en la responsabilidad de varones y mujeres en materia de sexualidad y reproducción.
- d. Potenciar una mayor esfuerzo en la transversalización de la perspectiva de género en el funcionamiento de la organización y en sus programas y proyectos.
- e. Incrementar la difusión interna de los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios.
- f. Apoyar el desarrollo de un mayor número de “programas comunitarios integrados” aumentando la participación de la comunidad y su

apropiación de las intervenciones así como la integración efectiva entre las distintas áreas de acción.

2.4.2. Actualizar los mecanismos de toma de decisiones y de gestión.

- a. Promover la aprobación de unos Estatutos renovados como punto de partida para la renovación de los órganos de gobierno y de una mayor separación entre el gobierno y la gestión.
- b. Romper con la visión de corto plazo centrada en proyectos y adoptar un enfoque de planificación estratégica donde la evaluación y el seguimiento sean herramientas clave para el aprendizaje y la mejora de las intervenciones impulsando una mayor sistematización y publicación de experiencias.
- c. Fortalecer la Unidad de Voluntariado y desarrollar un sistema de gestión y desarrollo del voluntariado que favorezca su captación y desarrollo.
- d. Crear un sistema de gestión del personal que descentralice la contratación y cree una mayor estabilidad laboral entre el personal contratado.
- e. Elaborar un nuevo plan de juventud e impulsar actividades más atractivas a la población joven para dotar de mayor relevancia a la Cruz Roja Juventud en tanto que futuro de la organización.
- f. Implicar en mayor medida a la población joven en los órganos de gobierno de cara a tener diferentes visiones en la toma de decisiones y favorecer el relevo generacional.

2.4.3. Diversificar las alianzas y asociaciones estratégicas

- a. Participar en las redes de Juventud y Voluntariado manteniendo un papel activo en el Movimiento.
- b. Establecer herramientas que sienten las bases para la cooperación internacional, tomando como punto de partida la planificación estratégica de la Cruz Roja Boliviana a desarrollar.
- c. Incrementar el número de alianzas con organismos gubernamentales y no gubernamentales, trabajando en red y con una visión de largo plazo con la finalidad de llevar a cabo acciones más eficaces y sostenibles.

3. Cruz Roja Brasileña: relanzar la institución, promover el desarrollo

Brasil es el país más extenso y de mayor población de América Latina y El Caribe, y por su peso económico –conforme al producto interno bruto ajustado a la paridad del poder adquisitivo– ya es la novena mayor economía del mundo, de acuerdo con datos del Banco Mundial de 2006. En los últimos años, el país ha experimentado importantes avances en los ámbitos económico, social y político, incluyendo la estabilidad macroeconómica, nuevas políticas sociales que han logrado mejoras significativas en los índices de la pobreza, y un creciente protagonismo en la escena internacional. No obstante, los datos relativos a la pobreza continúan siendo muy elevados. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2005 la población en situación de pobreza constituía el 36,3% del total, y la proporción en situación de indigencia el 10,6%. Peores son los datos relativos a desigualdad que, a pesar de que se han registrado mejoras en los últimos años, sitúan a Brasil como el segundo país después de Bolivia con peores indicadores en cuanto a la distribución del ingreso. A esos desafíos se le suman problemas de “buen gobierno” y calidad de las políticas públicas, el crecimiento no planificado de las ciudades y en especial las malas condiciones de las *favelas*, el deterioro medioambiental, la violencia social y la creciente actividad de la criminalidad organizada, tasas elevadas de prevalencia del VIH y sida, la escasa calidad del sistema educativo en los niveles básico y secundario, y las extremas diferencias regionales en materia de salud, mortalidad infantil y nutrición.

Estos elementos, que definen un escenario de gran vulnerabilidad, se suman a la amenaza permanente de sequías, inundaciones, deslizamientos de tierras, o incendios forestales, y suponen un elevado riesgo de desastres. Por su elevado grado de industrialización y urbanización, la gestión del riesgo en las ciudades y sus áreas marginales es una cuestión de gran relevancia.

La Cruz Roja Brasileña es una Sociedad Nacional con una larga trayectoria, pero por debajo de su potencial. Sigue sin tener la escala y el alcance que correspondería al país, y siguen vigentes gran parte de los desafíos que enfrentó en los años noventa, que se recogieron en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. La

difícil situación de la Sociedad Nacional en los últimos años se explica, en gran medida, por la grave crisis financiera e institucional que ha atravesado la Cruz Roja Brasileña desde la década pasada. En particular, la Sociedad Nacional afronta un elevado endeudamiento que supone un lastre para el desarrollo de la Institución. En este momento, esa crisis parece estar encauzada adecuadamente, pero dista de estar resuelta.

En particular, la puesta en marcha del Plan Estratégico (2005-2008) supone un avance importante en relación con la planificación y el desarrollo de programas. Este Plan da más énfasis al desarrollo comunitario que hacia otro tipo de actividades tradicionales de la Sociedad Nacional, de corte más asistencialista, como las escuelas de enfermería. Sin embargo, su desarrollo es incipiente y existe aún una gran heterogeneidad en materia de desarrollo y recursos humanos entre las filiales.

Con el proceso de normalización del funcionamiento orgánico de la Cruz Roja Brasileña, se están dando los primeros pasos hacia el buen gobierno, pero aún es preciso seguir avanzando en aspectos como gestión y desarrollo territorial donde se observan problemas estructurales vinculados a la debilidad de la sede central y la falta de coordinación entre filiales. Especialmente relevante es el reto de fortalecer el sistema de recursos humanos y establecer un adecuado sistema de financiación diversificado y autosostenible.

3.1. Servicios y programas

3.1.1. La necesidad de consolidar un enfoque de gestión del riesgo de desastres que integre adecuadamente a las filiales

La Cruz Roja Brasileña ha dado en los últimos años pasos significativos en materia de gestión de desastres, sobre todo si se toma en consideración su punto de partida. Sus principales avances han sido la elaboración e implementación, desde hace dos años, de un Programa Nacional de Socorros y Desastres (PNSD), que se encuentra en proceso de estar articulado de los planes oficiales del Gobierno, y el desarrollo de programas de preparativos para desastres basados en la comunidad. Igualmente, está avanzando, pero aún lentamente, en el uso de protocolos, estándares y procedimientos de la Federación; en la firma de pre-acuerdos dentro y fuera del Movimiento en esta área; y en la utilización de programas de formación homologados contando, en la actualidad, con quince

personas capacitadas en equipos nacionales de intervención (NIT, por sus siglas en inglés) y dos en equipos regionales de intervención (RIT, por sus siglas en inglés). En materia de preparación para desastres, aunque no se ha realizado ningún análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC), algunas filiales han realizado actividades para concienciar a la opinión pública, y hay un número creciente de comunidades que, según la Sociedad Nacional, están viendo mejoradas sus capacidades.

Si bien todos estos avances pueden parecer reducidos en el contexto de la actuación de Cruz Roja en la región, suponen importantes progresos en una Sociedad Nacional como la brasileña, que se encuentra inmersa en estos momentos en un proceso de salida de crisis y redefinición y fortalecimiento de sus estructuras y servicios. Por ello, la Sociedad Nacional tiene tareas pendientes de gran magnitud, entre las que destacan la dotación de un equipo profesional capacitado y remunerado; la estandarización del trabajo de las filiales; y el establecimiento de un adecuado sistema de coordinación y comunicación en materia de desastres, más allá de la participación en la red de información sobre desastres. A día de hoy, el Departamento Nacional de Socorros y Desastres se compone exclusivamente, incluso en los puestos de dirección, de voluntariado, en la mayor parte de los casos necesitado de mayor capacitación. La ausencia de personal remunerado con dedicación plena a la Institución dificulta el desarrollo tanto de las actividades diarias de funcionamiento como de otras vinculadas a la toma de decisiones estratégicas. Por otra parte, si bien se ha conseguido cierto grado de apropiación del PNSD por parte de las filiales a través del desarrollo de un taller de difusión, muchas de ellas siguen su propio enfoque no integrando el propuesto por dicho Plan.

3.1.2. El desarrollo comunitario, una prioridad para la Cruz Roja Brasileña

Los cambios acaecidos recientemente en la Cruz Roja Brasileña han puesto el énfasis en un enfoque de trabajo centrado en el desarrollo comunitario, más allá de enfoques tradicionales de corte asistencialista. Hoy por hoy, el desarrollo comunitario es un objetivo prioritario de la institución que se recoge en su Plan Estratégico (2005-2008) y que se incluye en casi todos los Planes Operativos elaborados por algunas filiales.

Hasta el momento, de acuerdo con información de la Sociedad Nacional, se han desarrollado cuatro pro-

yectos con enfoque comunitario integrado por parte de cuatro filiales y se tiene la intención de llevar a cabo más programas con ese enfoque. En cuanto a la implicación de las comunidades en los programas, tres de estas filiales cuentan con voluntarios procedentes de las comunidades y con beneficiarios que participan en los procesos de planificación, implementación y evaluación. Al mismo tiempo, también han establecido alianzas con autoridades y organizaciones locales. Sin embargo, no han utilizado en el terreno metodologías participativas como el análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC) y el mejor diseño de programas (MDP), aunque han realizado dos actividades de capacitación sobre el proceso de planificación de proyectos (PPP). En términos generales, según la Sociedad Nacional, hace falta una mayor capacidad de gestión y formación en materia de participación comunitaria.

Respecto al impacto de estos programas, dado sus características y el poco tiempo que llevan implementándose es difícil extraer unas conclusiones definitivas. La valoración del grado de integración de este nuevo enfoque de trabajo dentro de la institución sólo se podrá hacer en unos años.

3.1.3. Debilidad del área de salud

La Sociedad Nacional cuenta con un Departamento de Educación y Salud pero, como en otras áreas de la Institución, carece de recursos humanos remunerados y capacitados lo que supone una gran limitación para el desarrollo de programas, proyectos y otras actividades. Los pocos progresos realizados en este ámbito se unen a la escasez de recursos materiales e infraestructura, que también dificultan un adecuado funcionamiento de la Sociedad Nacional.

En cuanto a planificación, se han experimentado algunos avances con la elaboración del Programa Nacional de Salud, que ha contado con el apoyo de la Federación y ha sido difundido entre las filiales, recibiendo éstas capacitación específica en materia de salud. No existe un seguimiento sistemático de las actividades en salud de las filiales.

En todo caso, en términos generales, el área de salud continúa siendo especialmente débil. Los avances son aún muy limitados en educación comunitaria, promoción de la donación voluntaria de sangre, intervenciones sobre la salud de las mujeres y de los niños, y

actividades relativas a la lucha contra VIH y sida, tanto en lo referido a prevención, como a la lucha contra el estigma, y cuidados a personas viviendo con VIH y sida (PVVS). En materia de primeros auxilios sólo se trabaja en cuatro filiales y aún no se dispone de un manual armonizado de primeros auxilios. En situación aún más primaria está el trabajo relativo a la incorporación del componente de salud en los planes de emergencia; respuesta a epidemias y crisis de salud pública; y asistencia a inmigrantes y emigrantes. En estas tres áreas todavía no se han empezado a desarrollar actividades. En los últimos meses se ha avanzado en la puesta en marcha del proyecto nacional “Club-25” que busca sensibilizar a los jóvenes para que den voluntariamente sangre y al mismo tiempo mejoren su calidad de vida.

3.1.4. Ausencia de un trabajo sistemático sobre Principios y Valores

Se han difundido en varias filiales los cursos de Formación Básica Institucional (FBI), se han realizado campañas relacionadas con el estigma del VIH y sida en algunas filiales, y se va a comenzar un proyecto de prevención de la violencia financiado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en dos filiales, pero los Principios y Valores no se promueven de forma sistemática, y ésta sigue siendo una cuestión pendiente. El Plan Estratégico (2005-2008) no lo reconoce como objetivo específico, ni como elemento transversal de trabajo, no se ha elaborado una estrategia nacional sobre la materia, y no se cuenta con un responsable para esta área.

En relación a la promoción de la igualdad de género, la Sociedad Nacional no ha impulsado el fortalecimiento institucional en este ámbito. Aunque se han realizado grandes esfuerzos por integrar la perspectiva de género como enfoque de trabajo, estos dependen del personal técnico y no existe una política definida al respecto ni se siguen las líneas marcadas por la Federación. Además, hace falta una mayor formación en materia de gestión y planificación con perspectiva de género.

3.2. Gobierno y organización interna

3.2.1 Primeros pasos hacia el buen gobierno

El grave endeudamiento que afronta la Sociedad Nacional desde los años noventa dificulta su desarrollo institucional. La recaudación de fondos se hace extraordinariamente difícil con la actual deuda y el embargo de cuentas, y sin fondos no se puede avanzar en

el desarrollo de la Institución. La Cruz Roja Brasileña se encuentra, por tanto, dentro de un círculo vicioso cuya salida pasa por solventar la deuda pendiente, y así es entendido desde la nueva dirección que está invirtiendo sus mayores esfuerzos, con el apoyo de la Federación Internacional, en el saneamiento financiero.

En paralelo a esos esfuerzos, la nueva dirección elegida en 2001 ha impulsado, con la colaboración de la Federación y del CICR, importantes avances en materia de gobierno y gestión. En concreto, se han elaborado nuevos documentos normativos y estratégicos que orientan el funcionamiento de la Sociedad Nacional y sus áreas de actuación. En este sentido, se han revisado los Estatutos, conforme las recomendaciones de la Comisión Mixta del CICR y la Federación Internacional, y se ha elaborado el Plan Estratégico (2005-2008), ya mencionado, así como Planes Operativos de las Filiales (POF).

Los Estatutos están aún en proceso de aprobación. Una vez en vigor, reducirán la duración de los mandatos presidenciales, aumentarán la participación de las filiales en el Consejo Nacional, y establecerán una distinción más clara entre las funciones de gestión y de gobierno, que aún está pendiente de llevarse a la práctica.

El Plan Estratégico (2005-2008), por su parte, toma como base el *Plan de Acción de Santiago de Chile* y define dos ejes de trabajo. El primero de ellos se centra en cuatro objetivos asociados a la salud comunitaria, los programas comunitarios integrados, la gestión de desastres y el voluntariado y la juventud. El segundo de los ejes, vinculado a la mejora de la gestión, se centra en los medios organizativos necesarios para hacer funcionar bien el primer eje (comunicación efectiva, modernización de la gestión, saneamiento, sostenibilidad y transparencia financiera, y fortalecimiento de la imagen institucional).

Más allá de estos avances, la situación en gobierno y gestión tiene aún diversos aspectos a mejorar. Aunque en la actualidad se cuenta con una Presidencia centrada en definir la visión estratégica de la Sociedad Nacional, los órganos de toma de decisión siguen sin representar la gran diversidad social del país. No existe una especial preocupación por impulsar la participación de jóvenes, voluntarios o población beneficiaria,

entre otros actores. Además, en muchas ocasiones, estos órganos no están suficientemente abiertos a su propia renovación.

En relación a la planificación, se cuenta con una oficina con una relativa infraestructura y una persona remunerada encargada de la planificación. Igualmente, hay una mayor integración entre las filiales y la sede central y una parte significativa de las filiales planifican ya sus actividades de acuerdo con la información de la Sociedad Nacional. Sin embargo, muchas filiales no se están apropiando del Plan Estratégico, puesto que no fue consensuado por todos los miembros de la Sociedad Nacional y sólo el 20% de ellas, según la Sociedad Nacional, han realizado su plan operativo.

La comunicación, transparencia y rendición de cuentas son también temas en los que queda un importante camino por recorrer. La Sociedad Nacional cuenta ahora con un equipo de voluntarios y un profesional remunerado en el área de comunicación y está tratando de desarrollar un sistema interno que permita mejorar las comunicaciones. Por otra parte, aunque se ha adquirido un programa para la contabilidad de cara a contribuir a una mayor transparencia, sólo unas pocas filiales lo utilizan. Además, la Sociedad Nacional tampoco ha publicado informes anuales, exceptuando sólo algunas filiales, ni cuenta con auditorías externas. En este sentido, si bien se observan ciertas mejoras en planificación, los progresos en materia de evaluación y seguimiento van más lentos.

3.2.2. El reto de un desarrollo territorial equilibrado

La fuerte crisis iniciada en los noventa tuvo sus orígenes, en buena medida, en la dependencia de las filiales respecto a la sede central, siendo la implantación y el equilibrio territorial aspectos clave para el buen funcionamiento de una Sociedad Nacional con las dimensiones de la brasileña. En este aspecto, el Plan Estratégico supone un antes y un después y, aunque como se indicó con anterioridad no ha sido asumido por todas las filiales, sí ha ayudado a asumir el discurso y el espíritu de cambio y renovación asumido por la Cruz Roja Brasileña.

Este aspecto se considera importante porque la Cruz Roja Brasileña sigue siendo una Sociedad Nacional poco cohesionada, cuya sede central no ha logrado ser la entidad rectora en materia de políticas y estrate-

gias, ni cuenta con una estructura territorial definida. Su Secretaría General, por otra parte, carece de un modelo de gestión que facilite y estimule los cambios.

A grandes rasgos, la Sociedad Nacional aún no ha logrado un adecuado funcionamiento de la estructura territorial: la sede central no coordina a las filiales estatales y éstas tampoco hacen lo propio con las municipales. Esta falta de coordinación entre las diferentes instancias y niveles se ve incrementada, además, por la ya mencionada escasa comunicación interna. A lo anterior se añade que no todas las filiales tienen el mismo peso y desarrollo institucionales. Según datos de la Sociedad Nacional, hay desde filiales con más de 1.800 voluntarios y presupuestos de 16 millones de dólares para acciones de salud, hasta filiales muy débiles y sin actividades significativas.

3.2.3. El fortalecimiento de la plantilla, el voluntariado y la Cruz Roja Juventud, una cuestión pendiente

Uno de los principales problemas a los que hace frente la Cruz Roja Brasileña es la falta de recursos humanos remunerados, puesto que funciona casi exclusivamente con voluntariado. La mayor parte de los cuadros técnicos –todos los jefes de departamento, menos la coordinadora de planificación– son voluntarios. El compromiso de estos voluntarios y voluntarias es evidente, pero una gestión más moderna y eficaz, así como la ejecución de los programas y los proyectos, suponen demandas de tiempo y dedicación que el voluntariado no siempre puede ofrecer.

Si se centra el análisis en el voluntariado, la Sociedad Nacional aún no ha elaborado una política nacional de voluntariado y se encuentra en un proceso incipiente de aplicación de las políticas y guías de la Federación. Según datos de la Sociedad Nacional, las políticas y guías de voluntariado se están aplicando sólo en el 20% de las filiales. No obstante, sí cuenta con una Guía Nacional de Gestión del Voluntariado que orienta a los departamentos de voluntariado de las filiales a conducir el proceso de captación, selección, capacitación y organización del voluntariado.

Por otra parte, la Sociedad Nacional no dispone, aunque está en proceso, de una base de datos nacional informatizada. Solamente existen fichas manuales en las filiales, lo que impide informaciones actualizadas y a escala nacional. En la actualidad, únicamente el 40%

de las filiales, de acuerdo con cifras de la Sociedad Nacional, cuentan con un banco de datos informatizado.

La Cruz Roja Juventud, por su parte, tiene muy poca fuerza dentro de la Cruz Roja Brasileña. A día de hoy, no se ha desarrollado un plan específico de juventud ni se cuenta con brigadas escolares activas. Además, aunque cuenta con voluntariado joven, éste no está implicado en los programas de las comunidades ni en la planificación e implementación de actividades. En términos generales, la población joven tampoco se encuentra representada adecuadamente en los órganos de gobierno, especialmente en las filiales. Sin embargo, la Cruz Roja Brasileña cuenta con representación en la red subregional de Juventud desde 2001.

En cuanto al personal remunerado, el sistema de gestión del mismo es acorde con la legislación nacional. Sin embargo, a la carencia de suficiente personal remunerado se une que la Sociedad Nacional no ha desarrollado de forma extensiva un sistema para su gestión y desarrollo. La sede central no cuenta ni con fondos ni con un sistema de desarrollo de los recursos humanos y, a escala nacional, también carece de un plan para el desarrollo del personal. Sólo han avanzado en esta dirección algunas filiales, como Minas Gerais y Paraná.

3.2.4 El desafío de acabar con el endeudamiento y desarrollar un sistema de financiación diversificado y autosostenible

El endeudamiento de la Sociedad Nacional supone el principal obstáculo de cara a su autonomía financiera y desarrollo institucional. Como consecuencia de éste, la Cruz Roja Brasileña no ha podido realizar actividades de recaudación de fondos y, por tanto, no ha elaborado una estrategia específica para la generación de ingresos. Con el apoyo de la Federación, se ha formulado un plan de rescate financiero que ha tratado de reestructurar la deuda para que ésta sea asumible y afecte, en la menor medida posible, al desarrollo de la Cruz Roja Brasileña.

En estos momentos, la Sociedad Nacional se encuentra sin un sistema financiero adecuado para hacer frente a las necesidades de mantenimiento y crecimiento de la Institución. La Sede Central no tiene capacidad de sostenerse a sí misma, y el presupuesto que elabora y aprueba el Consejo Directivo Nacional no cubre la financiación del órgano central. Como conse-

cuencia de ello, el personal de la sede central ha recibido de manera muy irregular y parcialmente su sueldo en este último año.

3.2.5. La necesidad de fortalecer la imagen y la comunicación

Como ya se ha señalado anteriormente, la Sociedad Nacional presenta importantes carencias en el área de comunicación. Aunque se prioriza en el Plan Estratégico como quinto objetivo, desde hace un par de meses, la sede central cuenta con un profesional en este campo y se está elaborando una estrategia de comunicación, pero aún no se cuenta con una comunicación interna eficaz. La presencia en el Foro Latinoamericano de Comunicación, por otra parte, ha sido reducida, participándose una sola vez dada la inexistencia de un responsable de área.

A lo anterior se une que la Sociedad Nacional tampoco lleva a cabo actividades de sensibilización humanitaria a escala nacional. Sólo algunas filiales desarrollan este tipo de iniciativas teniendo éstas un efecto exclusivamente local. En cuanto a la disponibilidad de espacio propio en Internet, la Sociedad Nacional cuenta con una página con enlaces a diferentes filiales, pero no se utiliza como herramienta de formación, gestión o comunicación interna.

En relación a la promoción del respeto al emblema, se ha iniciado una campaña a través del envío de correspondencia desde el órgano central y desde algunas filiales a aquellas instituciones que lo utilizan sin tener la capacidad de hacerlo. Ello revela que hay un buen número de instituciones y de particulares que desconocen la ley nacional que protege el emblema y lo atribuye a la Cruz Roja Brasileña.

En términos generales, la imagen de la Cruz Roja Brasileña se encuentra debilitada a raíz de la crisis financiera. A escala local, la imagen se vincula en muchas ocasiones, a la fortaleza o debilidad de cada una de las filiales.

3.3. Alianzas y cooperación internacional

3.3.1. Hacia una mayor cooperación y participación dentro del Movimiento

Durante el periodo de la crisis interna, la actividad de la Cruz Roja Brasileña fue reducida. Parte del actual

proceso de normalización, la Cruz Roja Brasileña ha vuelto a participar en las reuniones de la Federación Internacional y en las del Comité Regional Interamericano (CORI). Además, está presente en las redes subregionales de Salud, Juventud y Socorro.

En materia de cooperación, utiliza los modelos de cooperación de la Federación como base para coordinar el apoyo internacional y, aunque no ha desarrollado una Estrategia de Acuerdo para la Cooperación (CAS, por sus siglas en inglés), tiene su Plan Estratégico como base para realizar alianzas operativas.

Las principales iniciativas de cooperación con la Cruz Roja Brasileña provienen de la Federación, el CICR, y la Cruz Roja Española. La Federación Internacional, en concreto, participa con asesores, recursos financieros y materiales y con capacitación en diversos ámbitos. Cinco son las líneas estratégicas de la Federación hacia la Cruz Roja Brasileña: apoyo a la gobernanza; asistencia al órgano central y a la capacitación, liderazgo y comunicación; apoyo a las filiales en identificación de proyectos y capacitación; e introducción de la nueva orientación de trabajo comunitario.

3.3.2 Alianzas con organismos gubernamentales y no gubernamentales

La debilidad en la estructura y desarrollo institucional ha limitado el fortalecimiento de las relaciones con otros actores, tanto públicos como privados. Hasta el momento, no se han realizado actividades en el marco de alianzas regionales o globales con organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales. Del mismo modo, han sido pocas las alianzas establecidas con organismos públicos o de la sociedad civil del país. Si bien muchas filiales trabajan con alianzas con el sector público o la sociedad civil en el ámbito local, municipal y estatal. Por el momento, no existen alianzas nacionales aunque existe un claro propósito de la Dirección Nacional de firmar acuerdos con el Ministerio de Salud para la realización del "Club 25".

Tampoco se han emprendido acuerdos o alianzas con el sector privado establecido en el propio país o en la región. La fortaleza de la economía del país hace, sin embargo, de la responsabilidad social corporativa un gran potencial para la búsqueda de fondos y acuerdos de colaboración con empresas por parte de la Cruz Roja Brasileña.

3.4. Recomendaciones

La Cruz Roja Brasileña se enfrenta en la actualidad a la necesidad de salir de la crisis financiera e institucional que ha marcado a la institución desde la década de los noventa. La resolución de la situación de endeudamiento supone el primer paso para la salida de esta crisis, y ha de venir acompañado de la consolidación de la estabilidad institucional y del equilibrio territorial, del establecimiento de un sistema de recursos humanos apropiado y de la autosostenibilidad financiera.

En este proceso de reorganización de la Sociedad Nacional también se han de atender a otros aspectos que a continuación se subrayan.

3.4.1 Adaptar las actividades de la Sociedad Nacional a las necesidades de la población vulnerable teniendo en cuenta la gran diversidad social del país.

- a. Impulsar un sistema de gestión del riesgo de desastres que integre y homogeneice el trabajo de todas las filiales, y consolide este enfoque de trabajo.
- b. Establecer un adecuado sistema de coordinación y comunicación en materia de desastres que favorezca el intercambio de información, el aprendizaje y la coordinación.
- c. Fortalecer el área de salud dotándola de personal remunerado y de la infraestructura necesaria; expandiendo a todas las filiales el Plan Nacional de Salud; y apostando por un enfoque de atención primaria de la salud (APS) que se centre en las necesidades sanitarias básicas de la población más vulnerable.
- d. Realizar una labor sistemática de difusión de los Principios y Valores tanto interna como externa, y establecer una estrategia nacional de promoción de la tolerancia, la no discriminación y la lucha contra la violencia.
- e. Desarrollar un mayor número de proyectos y actividades centrados en la prevención del VIH y sida así como en la lucha contra el estigma y el cuidado de las PVVS.
- f. Potenciar en mayor medida la igualdad de género, tanto dentro como fuera de la Sociedad Nacional, respaldando los esfuerzos realizados por el personal técnico a través del establecimiento de una política de género y de mayores recursos y atención a la formación sobre

gestión y planificación con perspectiva de género.

- g. Consolidar el desarrollo comunitario como objetivo prioritario impulsando su trabajo de forma transversal; una implicación más activa de la población en los programas y proyectos; y una mayor capacitación en materia de participación.

3.4.2 Afianzar mecanismos que aseguren el buen gobierno y la buena gestión

- a. Ampliar el conocimiento y respaldo de los nuevos Estatutos y el Plan Estratégico (2005-2008) para promover la unidad interna y la coordinación en las actividades.
- b. Promover en mayor medida la participación de los diferentes grupos sociales y étnico culturales del país en los órganos de toma de decisión, así como un mayor relevo dentro de los mismos, para favorecer una mayor representatividad social y un mayor dinamismo.
- c. Establecer sistemas de comunicación interna y de seguimiento y evaluación adecuados, con la finalidad de generar un mayor conocimiento interno, apoyar la transparencia y rendición de cuentas, y los procesos de aprendizaje organizativo.
- d. Favorecer la cohesión y coordinación entre la sede central, las filiales estatales y las filiales municipales, y estimular un desarrollo equilibrado de las mismas para fortalecer la institución a escala nacional y ampliar su capacidad de trabajo.
- e. Dotarse del adecuado personal profesional remunerado que se encargue de llevar a cabo el trabajo técnico y promueva una mayor agilidad en la toma de decisiones y en la ejecución de actividades.
- f. Fortalecer al voluntariado y a la Cruz Roja Juventud elaborando planes específicos que respondan a sus necesidades e impulsando una mayor participación del voluntariado y la población joven en los órganos de gobierno.
- g. Propiciar el desarrollo de una estrategia específica para la recaudación y diversificación de fondos, una vez solventada la deuda, que promueva la autosostenibilidad financiera y el crecimiento de la Cruz Roja Brasileña de acuerdo con sus posibilidades de expansión.

- h. Reforzar el área de comunicación proporcionándole una estrategia concreta de actuación y un responsable de área que permitan aumentar la comunicación interna y las actividades de difusión externa, así como para fortalecer su debilitada imagen pública.

3.4.3 Aumentar las alianzas dentro y fuera del Movimiento

- a. Mantener un papel activo dentro del Movimiento, promoviendo unas relaciones de cooperación coordinadas con la Federación, el CICR y las Sociedades Nacionales Participantes.
- b. Establecer más alianzas y acuerdos nacionales con el sector público, la sociedad civil y el sector privado reconociendo, en este último caso, la importancia que puede tener la responsabilidad social corporativa en la obtención de fondos para el desarrollo de actividades de la Cruz Roja Brasileña.

4. La Cruz Roja Chilena: el desafío de la modernización

Chile ha experimentado en los últimos años un proceso de consolidación de democracia y, hoy por hoy, se caracteriza por una sólida estabilidad política. Su economía, por otra parte, ha registrado un largo periodo de fuerte crecimiento, y desde el advenimiento de la democracia se han ampliado las políticas sociales. Estos factores han contribuido a que se hayan registrado avances significativos en la lucha contra la pobreza, y que la agenda social se haya ido desplazando hacia la búsqueda de una mayor equidad y de la cohesión social, y hacia otras temáticas más amplias, que también son reflejo del profundo cambio sociocultural y de la modernización que está experimentando el país y la sociedad chilena. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los últimos años la población en situación de pobreza descendió de manera significativa. En 1998 un 21,7% de la población chilena vivía en situación de pobreza y un 5,6% lo hacía en situación de extrema pobreza. Estos porcentajes se redujeron al 18,7% y al 4,7% respectivamente en 2003 y al 13,7% y 3,2% en 2006. Persiste, sin embargo, un severo problema de desigualdad. La brecha entre ricos y pobres, por ejemplo, se plasma en el alto desempleo juvenil en los sectores de menos recursos, que se sitúa muy por encima del registrado en

los sectores de mayores ingresos. El desempleo también se relaciona con la desigualdad de género: ser joven y mujer genera un doble proceso de exclusión del mercado de trabajo.

En la agenda social de Chile también destaca el proceso acelerado de envejecimiento de la población, que plantea distintos retos para la atención de los mayores, así como los movimientos migratorios. Se estima en un 1% la población de inmigrantes que reside en el país, en su mayoría procedentes de Argentina, Perú, Bolivia y Ecuador.

Las particulares condiciones geográficas de Chile suponen distinto tipo de amenazas. El país se extiende, de norte a sur, a lo largo de la costa del Pacífico y los Andes, en un área propensa a terremotos, maremotos, y actividad volcánica. En el historial sísmico del país se encuentran un gran número de desastres por esta causa. Además, las inundaciones, las avalanchas y las sequías son relativamente frecuentes.

Los procesos de modernización y cambio que ha vivido Chile han afectado a la Cruz Roja chilena, que se debate entre una sólida tradición de servicio y una arraigada cultura institucional, y la necesidad de responder a las nuevas realidades que plantea Chile en la actualidad. En muchos aspectos, el desafío de la modernización de la Sociedad Nacional ya se planteaba a principios de la década de los noventa, como recogía el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. Como se indica en este capítulo, la Cruz Roja Chilena ha evolucionado positivamente desde entonces, pero también lo ha hecho el contexto en el que la Sociedad Nacional se desempeña, lo que plantea la necesidad de un renovado esfuerzo de definición de prioridades y programas de acuerdo con las necesidades concretas de la población, y de modificación de sus sistemas de gobierno y gestión, de incorporación del voluntariado, y de mayor profesionalización de su actuación.

4.1. Servicios y programas

4.1.1. La necesidad de fortalecer el trabajo en gestión del riesgo de desastres

La Cruz Roja Chilena dispone de un plan nacional de socorros acorde con los planes gubernamentales y actúa como auxiliar de todos los servicios públicos en

caso de desastres o emergencia. No obstante, no afronta esta área de actividad desde la perspectiva de la gestión del riesgo, y ha prestado menos atención a las actividades de prevención y preparación para desastres, al poner mayor énfasis en sus capacidades de respuesta. En ese contexto, algunas de las metas contempladas en el *Plan de Acción de Santiago de Chile* no se han desarrollado adecuadamente. No se utilizan de manera habitual los protocolos, estándares y procedimientos de la Federación, ni se cuenta con pre-acuerdos dentro del Movimiento o con otras organizaciones. Según indica la Sociedad Nacional, cuenta ya con cuatro personas capacitadas en equipos regionales de intervención (RIT, por sus siglas en inglés), pero aún no dispone de ninguna persona formada en equipos nacionales de intervención (NIT, por sus siglas en inglés) y se ha constatado que existen carencias significativas en cuanto al voluntariado y sus capacidades técnicas. En lo que se refiere a la comunicación, la Sociedad Nacional utiliza las telecomunicaciones e Internet para intercambiar información sobre desastres, pero no cuenta con una cobertura nacional.

Se han desarrollado programas de educación comunitaria en prevención de desastres, a partir del ciclo del manejo del riesgo, en colaboración con las Municipalidades. La Cruz Roja Chilena también ha participado junto con la Cruz Roja Boliviana y la Cruz Roja Peruana en un plan regional de preparación y respuesta a desastres financiado por el DFID (*Department for International Development del Reino Unido*), pero las actividades de prevención siguen teniendo una escala y cobertura reducidas. Sólo ha trabajado con 11 comunidades en materia de preparación, y las tres actividades de análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC) ya realizadas no han contado con la participación de la comunidad. Aún así, la Sociedad Nacional manifiesta haber incrementado la concienciación social sobre riesgos y la educación de la opinión pública sobre este punto.

4.1.2. La salud, área central de intervención de la Cruz Roja Chilena

Aunque la Cruz Roja Chilena cuenta con una acción bastante diversificada, el área de mayor relevancia y más conocida por la comunidad es la sanitaria, que se gestiona desde la Dirección Nacional de Salud y Bienestar Social. En esta área ha seguido en buena medida las líneas del *Plan de Acción de Santiago de Chile* y ha elaborado cinco programas y cinco subprogramas.

Ahora bien, como en la organización en general, su estructura de recursos humanos se encuentra en una situación difícil. Por un lado, la Sociedad Nacional hace frente a la necesidad de una renovación de los recursos humanos. Con un voluntariado de edad avanzada y reticente a realizar cambios, la organización ve frenadas todas las posibilidades de modernización y adecuación a las demandas de la sociedad chilena actual. Por otro, la Cruz Roja ha de aumentar la capacitación técnica del voluntariado, revisando y unificando los itinerarios curriculares, para incrementar la calidad de su servicio.

En cuanto a su actividad en salud, el foco de atención se pone en la donación de sangre y en los primeros auxilios. Respecto a la donación de sangre, la Sociedad Nacional ha seguido las instrucciones de la Federación Internacional de reducir los bancos de sangre y ha centrado su trabajo fundamentalmente en la promoción de la donación. La promoción se ha realizado en universidades, supermercados e iglesias e, igualmente, se ha impulsado la creación del “Club 25”. En relación a los primeros auxilios, ha trabajado primeros auxilios comunitarios, con materiales armonizados entre la Cruz Roja Chilena y la Cruz Roja Argentina, centrándose en la importancia de formar y fortalecer a la comunidad en esta materia.

Gran relevancia tiene también el trabajo realizado con la tercera edad a través de los Centros Integrales para el Adulto Mayor a lo largo de todo el país. Estos centros tienen como finalidad prestar un servicio integral a la tercera edad por parte de personas especializadas en gerontología básica.

Por otra parte, la Sociedad Nacional ha llevado a cabo actividades de educación comunitaria en colegios, “centros de madres”, centros de la tercera edad y comunidades y ha realizado una labor constante en relación con la salud de las mujeres y de los niños a través de talleres en las comunidades y de la atención en los policlínicos. También se ha impulsado la implementación del programa de salud en emergencias a escala nacional y se han creado grupos de voluntarios de salud en emergencias en todo el país.

Estas actividades ponen de manifiesto que, en términos generales, ha habido un seguimiento del *Plan de Acción* en áreas clave y que se han incorporado enfo-

ques especialmente pertinentes en materia de donación de sangre y primeros auxilios. Sin embargo, el trabajo ha sido insuficiente en atención primaria de salud (APS), “salud extramuros”, prevención de la drogadicción, educación sexual y VIH y sida. En concreto, sobre VIH y sida, aunque se han comenzado a desarrollar actividades de prevención, no se han llevado a cabo actividades relacionadas con el estigma ni campañas conjuntas con personas viviendo con VIH y sida (PVVS) ni actividades de apoyo y cuidados a esta población y sus cuidadoras y cuidadores.

4.1.3. Los Principios y Valores: los retos de la igualdad de género y de la defensa de los derechos de los inmigrantes y de los indígenas

La Sociedad Nacional desarrolla un trabajo constante de formación sobre los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios a escala nacional así como una difusión sistemática de los mismos dentro de la organización, pero se trata de un trabajo muy genérico que no se baja a todas sus actividades humanitarias. Por otra parte, no cuenta con un plan específico de promoción de la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia ni ha llevado a cabo campañas de sensibilización en esta dirección.

En concreto, en relación con la promoción de la igualdad de género, si bien se trata de una organización con un alto porcentaje de mujeres en todas sus escalas, esto no significa que trabaje efectivamente con una perspectiva de género. Aunque existe una política de género, una guía de género adoptada de la Cruz Roja Argentina y un incipiente trabajo de transversalidad, las cuestiones de género se acaban evaporando en la práctica, quedando solamente en el discurso.

No existe tampoco un trabajo sistemático en relación con la inmigración porque no hay consenso sobre su relevancia dentro de la agenda humanitaria. Así, a pesar de ser un país receptor de inmigración, principalmente procedente de Argentina, Perú, Bolivia y Ecuador, no dispone de una unidad programática sobre inmigración y se trabaja sólo de forma aislada.

4.1.4. El papel de la comunidad en las actividades de la Cruz Roja Chilena

Si bien la Sociedad Nacional está consensuando una definición y metodología sobre “programas comunita-

rios integrados” y ha llevado a cabo este tipo de proyectos, no dispone de formación específica al respecto y está en vías de comenzar a aplicar las metodologías participativas de forma simultánea e integrada.

Según la Cruz Roja Chilena, se han observado mejoras en las comunidades donde se han desarrollado este tipo de intervenciones. Entre las intervenciones destacables en este punto cabe señalar el “Proyecto Gente Fuerte”, el “Proyecto de Formación de Vigías Sanitarios”, el “Programa de Promoción de la Salud” y el “Programa de Prevención de la Salud Bucal en las Escuelas Rurales”. Aún así, la implicación de los beneficiarios en los programas no ha sido todo lo deseable. Ningún beneficiario ni beneficiaria ha sido involucrado en la planificación, la implementación y la evaluación de los programas.

4.2. Gobierno y organización interna

4.2.1. La necesidad de cambios en materia de gobierno, gestión y estructura territorial

En materia de gobierno, se han actualizado los Estatutos, pero esto no ha contribuido a establecer una clara diferenciación entre las funciones de gestión y gobierno, y no ha impulsado la renovación y modernización en los órganos de gobierno. En este sentido, se ha perpetuado la tendencia de los cargos directivos a permanecer por largos períodos de tiempo en sus responsabilidades. Esta continuidad puede tener aspectos positivos, pero también ha generado una importante resistencia al cambio, especialmente en materia de voluntariado y aceptación de profesionales, problemática en la que se profundiza más adelante.

En relación con la gestión y la planificación, la Sociedad Nacional ha desarrollado planes estratégicos, uno para el 2001-2005 y otro para el período 2005-2008, ha impulsado procesos de evaluación y auditoría y cuenta con un sistema de contabilidad nacional. Sin embargo, se enfrenta a una excesiva diversificación de las actividades y a una falta de adecuación de las mismas a la realidad local. Esta situación se explica, en gran medida, por la resistencia del voluntariado más envejecido a actualizar los programas de acuerdo con el criterio de pertinencia. Los conflictos internos entre este sector del voluntariado y sectores más aperturistas dan razón, por otra parte, de la existencia de planes estratégicos que responden a ejercicios de escritorio más

que a procesos participativos y que no priorizan actividades ni las adecuan a los contextos concretos. Si bien se puede afirmar que los planes estratégicos han tenido en cuenta la *Estrategia 2010* y el *Plan de Acción de Santiago de Chile*, estos no los han adaptado a las necesidades específicas del país.

En cuanto a su estructura territorial, la principal fortaleza es la amplia cobertura que caracteriza a la Cruz Roja Chilena, pues cuenta con Comités Regionales y filiales en todo el territorio. Ahora bien, como se indicó anteriormente, se trata de una estructura caracterizada por cierta rigidez, que no siempre se adapta bien a la diversidad territorial y social del país. Su principal debilidad en este punto es la persistencia de estructuras que no siempre responden a las necesidades de la comunidad.

Por otra parte, las filiales están desarrollando sistemas propios que, en algún caso, llegan a ser competitivos con otras filiales y deterioran la unidad y coordinación de la Sociedad Nacional. Esta atomización también afecta negativamente a la imagen corporativa, a la capacidad para responder a los compromisos con el sector público y privado y a la consistencia de la aplicación del Plan Estratégico.

4.2.2. Un serio problema con el voluntariado y la plantilla

En relación con el decenio anterior, se han registrado avances en lo que se refiere a la composición del voluntariado. Sin embargo, sigue constituyendo una Sociedad Nacional especialmente feminizada. Según datos de la Sociedad Nacional para 2006, el 89% del voluntariado es femenino mientras que el 11% es masculino. Cifras similares se observan en los afiliados donde, de acuerdo con datos de 2003, el 72% son mujeres y el 28% varones.

Esta feminización de los recursos humanos, que ya se recogía en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina*, no significa que se esté realizando un trabajo sistemático en materia de igualdad de género, como se indicó en líneas anteriores. Más bien refleja lo contrario. La primacía de mujeres en la organización responde a que se asumen los roles tradicionales de género que identifican las tareas de cuidado y asistencia con actividades propias del género femenino. La organización consi-

dera que el cuidado y la asistencia corresponden a las mujeres y existe una clara resistencia a abrir espacios a los hombres en todos los ámbitos de la Institución.

Respecto a la situación concreta del voluntariado, las voluntarias y los voluntarios que llevan décadas en la institución son muestra de una gran dedicación a la Sociedad Nacional y el fundamento de lo que ésta ha logrado ser. Sin embargo, se trata de un voluntariado que presenta serias resistencias a la innovación, como ya se ha subrayado, y a la incorporación de jóvenes, hombres y profesionales, y todo ello puede debilitar la capacidad de gestión y liderazgo.

Esto explica que si bien existe una política de voluntariado, ésta no se ha implementado puesto que aportaba procedimientos de gestión modernos no acordes con las visiones de este voluntariado. Igualmente, la fuerza del voluntariado de la tercera edad explica que no se haya impulsado una participación más activa ni una integración clara del voluntariado de base en la gestión y la planificación así como que no se haya fortalecido ni formado al voluntariado en las distintas áreas.

Por otra parte, en el seno de la Cruz Roja Chilena hay distintos criterios respecto al régimen de incentivos al voluntariado, la que genera agravios comparativos y desmotivación. Mientras que unas pocas filiales han tenido la capacidad de proporcionar incentivos, la gran mayoría no ha desarrollado aún un sistema de incentivos. Esto ha creado un clima de inequidad que rebela al voluntariado y disminuye su grado de compromiso con la organización, a pesar de su alta valoración y lealtad hacia la misma.

En relación con personal remunerado, si bien en los noventa se identificó la necesidad de incorporar a mayor número de profesionales y así se ha hecho de forma paulatina en cargos directivos de los Comités Regionales, se siguen precisando profesionales remunerados a jornada completa. Esto puede entenderse por el rechazo existente dentro de la Sociedad Nacional a trabajar con profesionales a pesar de que en 2004 se creó un área de recursos humanos y que cuenta con un sistema de gestión de los recursos humanos acorde con la legislación nacional.

Por otro lado, la Cruz Roja también se enfrenta al reto de proporcionar salarios acordes con el mercado

laboral y, en la actualidad, tiene grandes problemas para la contratación y el mantenimiento del personal. Este hecho está generando que la Cruz Roja se convierta en una organización donde se forman profesionales del tercer sector que pronto se mueven a otras organizaciones sociales.

4.2.3. Escaso peso de la Cruz Roja Juventud

La escasa tolerancia a la diferencia generacional se plasma también en el escaso peso de la Cruz Roja Juventud. Aunque se ha empezado a abordar de manera concreta la problemática de los jóvenes en el país por medio de la inclusión de nuevos programas nacionales, son pocos los jóvenes voluntarios, un 15% del total, y estos tienen limitada fuerza en la planificación e implementación de actividades así como en los órganos de gobierno. Cruz Roja Juventud es un área muy disminuida que, en algunas filiales, incluso no existe.

4.2.4. Recaudación de fondos y autosostenibilidad

En los últimos años, la Sociedad Nacional ha creado un Departamento de Recursos Financieros que está implementando de forma paulatina un sistema computacional en el área de finanzas y dando a conocer la política financiera institucional entre el voluntariado.

No obstante, hasta el momento la Cruz Roja Chilena no ha desarrollado una estrategia efectiva de generación de ingresos aunque, actualmente, está elaborando una estrategia que pone el énfasis en la autofinanciación de las filiales. Aún así, existe un déficit de programas financieros que favorezcan la sostenibilidad institucional. Las ayudas externas y gubernamentales no son suficientes y se necesita sentar, en no más de cinco años, las bases financieras que aseguren la sostenibilidad de la Sociedad Nacional aprovechando más intensamente la responsabilidad social corporativa y buscando de manera más activa fondos en la sociedad civil.

4.2.5. Una imagen pública asociada a la respuesta a las emergencias

La Cruz Roja Chilena cuenta con una Oficina de Comunicación financiada por el CICR y ha participado desde 1998 en el Foro Latinoamericano de Comunicación. Igualmente, ha colaborado en iniciativas de sensibilización humanitaria, dispone de página Web actualizada y ha promovido el respeto y la comprensión del emblema.

No obstante, en los últimos años no ha contado con una estrategia efectiva de comunicación y, aunque se ha producido un aumento de la difusión de sus actividades en los medios de comunicación, la organización es conocida fundamentalmente por sus acciones en emergencias.

Por otra parte, esta identificación con las emergencias ha provocado que, a pesar de que la Sociedad Nacional cuenta con una buena imagen, la comunidad no reconoce el valor agregado de la Cruz Roja.

4.3. Alianzas y cooperación internacional

4.3.1. La importancia de las alianzas dentro y fuera del Movimiento

La Cruz Roja Chilena es una Sociedad Nacional fuerte dentro el Movimiento y abierta a las normativas de la Federación. Ha estado presente en las Reuniones de Presidentes y Seminarios Técnicos de la subregión de América del Sur y participa en las redes del Movimiento: redes de Salud, de Juventud, de Socorros y de Voluntariado.

En cuanto a las alianzas, la Sociedad Nacional considera que las alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas fortalecen su trabajo. Con esta finalidad, la Cruz Roja Chilena ha mantenido alianzas tanto con organismos públicos nacionales y locales como con el sector privado, aunque aún no ha establecido asociaciones con otras organizaciones sociales.

Dentro de los organismos públicos, se han establecido ocho alianzas destacando su trabajo conjunto con el Ministerio de Salud en materia de recolección de sangre y con la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), Ministerio del Interior.

En cuanto al sector privado, cinco son las alianzas entre las que destacan las mantenidas con Clorox, Chilectra y Movistar.

4.4. Recomendaciones

El principal reto que enfrenta en la actualidad la Cruz Roja Chilena se vincula a la necesidad de modernizar tanto su visión de sí misma como su misión y mandato para dar una respuesta adecuada a la problemática humanitaria del país. Para esto es fundamental una renovación en los órganos de gobierno que abra paso a

procesos de cambio, especialmente, en materia de voluntariado y personal. De igual modo, es necesario un mayor grado de flexibilidad en la gestión que impulse la concentración de actividades y el desarrollo de una estructura territorial de acuerdo con las necesidades específicas de la población vulnerable.

Además, la Sociedad Nacional se enfrenta a otros retos que a continuación se exponen:

4.4.1. Desarrollar actividades que respondan al contexto específico del país impulsando la participación activa de la población en toda la vida del proyecto.

- a. Establecer un trabajo sistemático en materia de gestión del riesgo poniendo especial atención a la preparación para desastres.
- b. Focalizar en mayor medida las intervenciones en salud en APS, adecuando los programas a las necesidades de la población vulnerable, e impulsar el trabajo extramuros.
- c. Cambiar el enfoque de trabajo desde la salud de las mujeres y de los niños a la salud sexual y reproductiva poniendo el énfasis en los derechos sexuales y reproductivos y en la responsabilidad de varones y mujeres en materia de sexualidad y reproducción.
- d. Incrementar el trabajo realizado en VIH y sida abarcando los tres niveles de actuación: prevención, lucha contra el estigma y actividades de apoyo y cuidados.
- e. Diseñar un plan específico de la promoción de la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia y realizar acciones sistemáticas y concretas en relación con la igualdad de género y los derechos de los inmigrantes.
- f. Aumentar la capacidad técnica del voluntariado así como su adaptación al cambio para proporcionar un servicio pertinente y de calidad.
- h. Reconocer los roles, responsabilidades y necesidades de género con la finalidad de promover la igualdad entre hombres y mujeres a través de los programas.

4.4.2. Modernizar los sistemas de gestión y gobierno.

- a. Promover procesos participativos en los órganos de gestión y de gobierno dotando al voluntariado de base y a la población beneficiaria de un rol más activo.

- b. Unificar los criterios de actuación de las filiales, respetando la diversidad del país, contra la atomización dentro de la organización.
- c. Desarrollar un sistema de recursos humanos que propicie la entrada de voluntariado joven, que impulse la incorporación de mayor número de varones, y que favorezca la presencia de mayor número de profesionales dentro de la organización.
- d. Promover más activamente el desarrollo de Cruz Roja Juventud.
- e. Crear mecanismos para mejorar la contratación y evitar la fuga de personal formado a otras organizaciones sociales.
- f. Diseñar una estrategia efectiva de generación de ingresos que haga hincapié en la responsabilidad social corporativa y en las donaciones de la sociedad civil.
- g. Elaborar una estrategia de comunicación que proporcione a la opinión pública una visión más amplia de la Cruz Roja, que vaya más allá de las emergencias y que muestre el valor agregado de la organización.

4.4.3. Fortalecer las alianzas dentro y fuera del Movimiento

- a. Consolidar y aumentar alianzas con el sector público y privado así como buscar nuevas asociaciones con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

5. La Cruz Roja Colombiana: un nuevo papel como auxiliar de los poderes públicos

La realidad en la que actúa la Cruz Roja Colombiana está definida primordialmente por tres factores: la pobreza y la desigualdad, que conforman un escenario de gran vulnerabilidad; la amenaza de desastres que comportan sus características geográficas y climatológicas; y la violencia organizada, que se manifiesta en el conflicto armado interno, enquistado desde hace décadas, y que, aun teniendo causas y actores distintos a los vinculados a la producción y tráfico de drogas ilícitas y la criminalidad organizada, está relacionado con éste último problema.

Atendiendo a la realidad socioeconómica, el proceso de recuperación económica ha contribuido a que

entre 1999 y 2005, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la población situada bajo la “línea de pobreza” ha descendido del 54,9% al 46,8% del total, y la que vive en situación de pobreza extrema o indigencia pasó del 26,8% al 20,2% del total. Este descenso es sin duda positivo, pero se trata de niveles aún muy elevados. Por otra parte, Colombia es uno de los países con mayores niveles de desigualdad de toda la región, tan sólo superado por Bolivia, Brasil, Honduras y Haití.

Aunque no son los únicos factores de vulnerabilidad, la pobreza y la desigualdad explican la magnitud de los desastres que han desencadenado las amenazas que afronta de manera permanente, y en particular, los terremotos, las erupciones volcánicas, las inundaciones, derrumbamientos, y huracanes. En el largo historial de desastres del país se encuentran la erupción del Volcán Nevado del Ruiz, que sepultó la ciudad de Armero en 1985, o la más reciente del volcán Huila en 2007; los terremotos de Popayán en 1983, o del eje cafetero en 1999; y las inundaciones que afectan a distintas zonas de Colombia cada año.

Por otro lado, Colombia tiene en el conflicto armado interno uno de sus principales problemas. Junto a ellos, el crimen organizado y el narcotráfico son dos fenómenos que imponen elevados costes humanos y materiales a la población y obstaculizan el desarrollo del país. Como resultado del conflicto armado interno, se han registrado incumplimientos graves del derecho internacional humanitario por parte de los participantes en el conflicto, la mayor parte de las cuales fueron atribuidas a grupos armados ilegales y a integrantes de las fuerzas contendientes, y se siguen produciendo violaciones de los derechos humanos, que han dado origen a denuncias recogidas por la Defensoría del Pueblo. Los principales colectivos afectados por el conflicto son los líderes sociales, defensores de derechos humanos, campesinos, sindicalistas, periodistas, comunidades indígenas y afrodescendientes y, sobre todo, las personas desplazadas.

El desplazamiento forzoso de personas y el aislamiento de comunidades causado por el conflicto armado constituye un imperativo humanitario de primer orden. Según datos del ACNUR, se estima que actualmente en Colombia hay entre 2,5 y 3 millones de personas desplazadas a causa del conflicto. Se trata, por

tanto, del mayor número de desplazados internos en todo el mundo. A las exigencias humanitarias de este conflicto está respondiendo, en gran medida, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), presente en Colombia, pero también afecta a la Cruz Roja Colombiana.

La Cruz Roja Colombiana es una Sociedad Nacional sólida, con una amplia implantación territorial, notables capacidades de respuesta ante emergencias y recursos humanos cualificados, que le han permitido ejercer cierto liderazgo en la región y contribuir a las operaciones de la Federación Internacional en otros lugares. Sin embargo, esta trayectoria no puede ser motivo de complacencia, pues esta Sociedad Nacional se enfrenta a retos de gran magnitud y complejidad, que requieren capacidades también mayores. Que sea capaz de enfrentarlos dependerá, en gran medida, de la manera en la que sea capaz de resolver algunos de los problemas que afectan en mayor medida a su quehacer actual.

Como se detalla más adelante, es importante que aborde la modernización de sus órganos de gobierno y la renovación del liderazgo; en segundo lugar, la Cruz Roja Colombiana ha de fortalecer sus finanzas y superar los problemas financieros que arrastra desde hace algunos años; en tercer lugar, es necesaria una redefinición de las relaciones de la Sociedad Nacional con los poderes públicos, que están atravesando una etapa de cambios relativamente rápidos que afectan, de distintas formas, a la función, los programas y los recursos de la Sociedad Nacional. A pesar de los avances realizados por la Cruz Roja Colombiana, actualmente se enfrenta a algunos de los retos ya planteados a principios de los años noventa en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, de manera especial a la necesidad de definir una política de financiación equilibrada y diversificada.

5.1. Áreas de intervención

5.1.1. Gestión de desastres: capacidades propias y articulación con el Estado

La Cruz Roja Colombiana cuenta con un documento denominado Lineamientos Estratégicos del Socorro Nacional, en el que establece su planificación en materia de gestión de desastres para el periodo 2006-2011. La elaboración de los lineamientos se ha llevado

a cabo de manera articulada con el Plan Nacional de Desastres del Gobierno colombiano, de tal modo que el trabajo de gestión de desastres de la Cruz Roja Colombiana forma parte legal y operativa del sistema nacional de atención y prevención de desastres.

Además de la articulación con la Dirección Nacional de Desastres del Gobierno colombiano, la Sociedad Nacional ha establecido un acuerdo con la Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas (OCHA) y ha establecido un convenio con Oxfam sobre agua y saneamiento. Sin embargo, tal y como afirma la Cruz Roja Colombiana, existe una significativa ausencia de trabajo con la empresa privada en materia de gestión de desastres.

El trabajo de la Cruz Roja Colombiana con el Estado no ha consistido únicamente en la articulación y coordinación. La Sociedad Nacional ha favorecido la promulgación de normas legales relevantes en esta materia por parte del Gobierno colombiano. Para ello ha participado en la Mesa de revisión política y normas que impulsa el Departamento Nacional de Planeación con la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Como se desprende de su trabajo de articulación y especialmente de su trabajo de incidencia, la Cruz Roja Colombiana es consciente de la necesidad de establecer un amplio concepto de la gestión de desastres, que supere claramente el enfoque más tradicional y reactivo, orientado hacia la respuesta una vez producidas las situaciones de emergencia.

Así pues, la Cruz Roja Colombiana está experimentando avances en cuanto a la prevención y preparación para desastres se refiere. No obstante, estos avances no se han traducido, por el momento, en la elaboración e implementación de programas nacionales de preparativos basados en la comunidad, y se refieren a actuaciones, aunque muy numerosas, de carácter local. En concreto, dos tercios de las filiales del país desarrollan programas de preparativos en desastres con comunidades vulnerables, que abarcan distintas actividades de concienciación social sobre riesgo, programas comunitarios de preparación para desastres, actividades de sensibilización antes de las temporadas de invierno. También se han desarrollado actividades para concienciar y conocer las implicaciones del cambio climático. Además, el componente de concienciación y prevención siempre es incorporado de manera transversal en

los proyectos impulsados por la Sociedad Nacional a través de los recursos de la cooperación internacional.

En opinión de la Cruz Roja Colombiana, estas acciones tienen una incidencia muy positiva y significativa. Suponen un elevado número de beneficiarios y de comunidades que formularon sus propios planes comunitarios, y un gran número de centros educativos que elaboraron sus planes escolares de emergencia. Estos avances se han puesto de manifiesto tanto a través de evaluaciones, como en la práctica, en situaciones de emergencia como la erupción del volcán Nevado del Huila en abril de 2007.

Estas experiencias constituyen un importante acervo, cuya sistematización y ampliación a la totalidad de las filiales de la Cruz Roja Colombiana puede ser la base de un programa nacional de preparación para desastres.

También se han producido avances en la capacidad de respuesta, hecho que se explica en gran medida por las mejoras en la capacitación del personal, tanto en la respuesta como en la prevención. La capacitación ha permitido difundir y aplicar diferentes metodologías, tales como el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), la evaluación de emergencias, el Proceso de Planificación del Proyecto (PPP), y el Mejor Desarrollo de Programas (MDP). La Sociedad Nacional cuenta actualmente con un importante número de personas formadas en Equipos regionales de intervención y Equipos nacionales de intervención (RIT y NIT, por sus siglas en inglés). Además, actualmente se está trabajando en el desarrollo de tres NIT especializados: uno en informática y telecomunicaciones, otro en agua y saneamiento y otro en logística, que, en gran medida, ayudarán a aumentar la capacidad de respuesta ante desastres de la Sociedad Nacional.

La propia Sociedad Nacional constata que se han producido menores avances de los esperados en materia de coordinación, comunicación e intercambio de conocimientos, tanto en el interior de la Cruz Roja Colombiana, como con otras organizaciones. Las comunicaciones, aunque son buenas y han mejorado, aún tienen un amplio margen de mejora, especialmente en cuanto a la comunicación interna vía Internet y en cuanto al intercambio de información con otros actores en el país.

5.1.2. Fortalecimiento del trabajo en salud

La Cruz Roja Colombiana cuenta con un Plan de Acción en materia de salud que se articula con su Plan Estratégico. En este Plan de Acción se identifican cinco líneas prioritarias de trabajo –programa de sangre, salud comunitaria, apoyo psicosocial y salud mental, salud pública en emergencias y desastres– que dan lugar a distintos programas sanitarios.

La Cruz Roja Colombiana, además, ha mejorado su capacidad de trabajo en materia sanitaria a través del fortalecimiento y capacitación de sus recursos humanos, tanto en el ámbito nacional como regional. También ha influido en ello el aumento de la participación del voluntariado en los programas de salud, especialmente la juventud. Del mismo modo, el avance en la estandarización de procesos y procedimientos ha facilitado el aumento en la calidad y el alcance de los programas de salud.

El programa de salud comunitaria contempla la atención sanitaria a comunidades vulnerables, desplazadas o afectadas por el conflicto armado mediante proyectos de atención integral a través de Unidades Móviles de Salud. El programa de salud comunitaria también pretende incorporar acciones de salud materno-infantil en todos los proyectos de salud, promueve la educación comunitaria y la integración de las redes de apoyo locales en programas de salud. La Sociedad Nacional desarrolla, asimismo, acciones de primeros auxilios vinculadas al trabajo con las comunidades. Estas acciones van desde la prestación de primeros auxilios, hasta la formación de líderes comunitarios y la capacitación de personas en primeros auxilios.

En materia de lucha contra el VIH y sida, la Sociedad Nacional desarrolla un sólido trabajo de prevención y lucha contra el estigma, con una amplia cobertura territorial. La Cruz Roja Colombiana también desarrolla acciones de cuidado y apoyo a personas viviendo con el VIH y sida. Sin embargo, éstas se realizan de manera puntual y en un número muy reducido de las Seccionales del país, a diferencia de lo que ocurre con las acciones de prevención y lucha contra el estigma, que tienen carácter general.

La Cruz Roja Colombiana identifica claros avances en los colectivos beneficiados por sus programas de salud comunitaria. Se ha producido un aumento cuan-

titativo de los beneficiarios; la cobertura se ha ampliado, aunque aún hay margen para mejorar en este aspecto; y hay indicadores significativos sobre el impacto, como el aumento de las tasas de vacunación, la disminución en la severidad de ciertas enfermedades, el incremento observado en el control prenatal, y la disminución de las enfermedades atribuibles al embarazo, parto y puerperio.

El Programa de sangre es uno de los más importantes históricamente para la Cruz Roja Colombiana. En los últimos años, la Sociedad Nacional ha aumentado su capacidad de captación de donantes voluntarios y, actualmente, el banco de sangre de la Cruz Roja Colombiana representa el 25% de la captación total de sangre del país.

La gestión del banco de sangre exige unos elevados niveles de calidad en la gestión de la captación, procesamiento y distribución de sangre. Para ello, la Cruz Roja Colombiana, cuyo banco de sangre se distingue por su calidad, trabaja de manera conjunta con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con el objetivo de ofrecer a los donantes y receptores de sangre la mayor seguridad. Se ha optado, además, por la diferenciación a partir de la certificación de los estándares de calidad más elevados, por lo que el banco de sangre ha obtenido la certificación de calidad ISO 9001-2000, otorgada por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC).

El área de salud de la Cruz Roja Colombiana también desarrolla un programa de salud pública en emergencias y en desastres en colaboración con el sistema del Socorro Nacional de la Cruz Roja Colombiana, con el propio Estado colombiano, y con organismos internacionales, como la OPS y OMS. Este programa consiste en la realización de actividades de capacitación a profesionales de salud que integran equipos de respuesta en emergencias y desastres de 10 Seccionales de la Cruz Roja Colombiana. Este programa se activó en las operaciones de respuesta a las inundaciones y deslizamientos de la costa atlántica y Antioquia, así como en la zona del volcán Galeras.

La Cruz Roja Colombiana, por todo ello, lleva a cabo una labor amplia y diversificada en materia de salud desde el punto de vista programático. No obs-

tante, tal y como reconoce la propia Sociedad Nacional, una de sus principales debilidades en materia de salud es la ausencia de cobertura nacional en varios de sus programas, por lo que es necesario involucrar a todas las filiales, de tal manera que se produzca una extensión significativa de todos sus programas y se logre así una cobertura nacional más homogénea, de acuerdo con las necesidades del país.

5.1.3. Promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios, con especial atención al conflicto armado

La Cruz Roja Colombiana no cuenta con estructura específica dedicada a la promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios, la prevención de la violencia, la lucha contra la discriminación y la promoción de la tolerancia. No obstante, la particular situación vivida en Colombia con el conflicto armado interno hace de este ámbito de trabajo una de las prioridades fundamentales de la Sociedad Nacional. Por ello, junto a los objetivos de la difusión externa e interna de los Principios y Valores, y junto al trabajo de prevención de la discriminación y la violencia, y la promoción de la tolerancia, la Sociedad Nacional dedica una especial atención a la situación humanitaria generada por el conflicto, sin menoscabo de las funciones que corresponden al CICR. En concreto, la Sociedad Nacional trata de promover la protección de las personas afectadas por el conflicto armado a través de la enseñanza del DIH y la atención humanitaria de grupos especialmente vulnerables.

Uno de los principales avances consiste en la elaboración de la Estrategia de Difusión Operacional, cuyo objetivo es que la difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios se configure como una cuestión transversal, a través de la inclusión de un componente de este tema en todos los programas y proyectos que pone en marcha la Sociedad Nacional. Asimismo, se han llevado a cabo acciones de promoción de normas legales que facilitan la difusión de Principios y Valores Humanitarios, y la protección del uso del emblema de la Cruz Roja.

Las acciones de difusión llevadas a cabo por la Cruz Roja Colombiana dirigidas al interior de la organización han tenido, a juicio de la Sociedad Nacional, un impacto positivo sobre sus voluntarios. No obstante, estas acciones apenas han incidido más allá del volun-

tariado, siendo muy bajo el nivel de participación de, y por tanto de incidencia en, directivos, funcionarios y colaboradores.

De hecho, los principales esfuerzos llevados a cabo en esta materia son orientados hacia el exterior de la organización. La Cruz Roja Colombiana desarrolla numerosas actividades de formación sobre el Movimiento Internacional, Principios Fundamentales, Valores Humanitarios, Derecho Internacional, Derecho Internacional Humanitario, así como de difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios. Estas acciones están dirigidas, fundamentalmente, a círculos académicos, a entidades estatales (Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Fiscalía...), a la comunidad en general, a la fuerza pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) y a los medios de comunicación.

5.1.4. Avanzando hacia el desarrollo de “programas comunitarios integrados”

La Cruz Roja Colombiana no ha desarrollado un marco conceptual ni una metodología de trabajo específica para los programas comunitarios integrados. No obstante, actualmente se dan muchos factores en el trabajo de la Sociedad Nacional para afirmar que se ha producido un avance significativo en esta materia, y que se está progresando en la integración de los componentes de preparativos para desastres, salud y desarrollo en los programas comunitarios.

En primer lugar, aunque no existe una estrategia que promueva de manera sistemática la vinculación del voluntariado comunitario, un importante número de los voluntarios de la Sociedad Nacional provienen de las comunidades, en muchos casos de aquellas en las que se llevan a cabo los programas de la propia Cruz Roja Colombiana.

En segundo lugar, alrededor de una cuarta parte de las filiales involucran al voluntariado en las fases de planificación, implementación y evaluación de los proyectos, y este porcentaje va en aumento.

En tercer lugar, las filiales están desarrollando una importante red de relaciones en el ámbito local. Esta red goza de buena salud en lo que se refiere a las alianzas con el sector privado y con las autoridades locales, aunque no se han desarrollado tanto las alianzas con las organizaciones sociales de carácter local.

Además, la Sociedad Nacional está desarrollando “programas comunitarios integrados” de manera efectiva en 18 comunidades, a través de un reducido número de filiales, para los cuales se utiliza la metodología de AVC y la herramienta MDP.

Todos estos datos muestran que aún hay un largo camino por recorrer para lograr desarrollar, de manera generalizada, “programas comunitarios integrados”, pero al tiempo, la Sociedad Nacional tiene ya incorporado este enfoque y un significativo acervo de experiencias para ello.

5.2. Gobierno y organización interna

5.2.1. La necesidad de equilibrio y diferenciación entre los órganos de gestión y gobierno y la renovación del liderazgo

La Cruz Roja Colombiana ha experimentado avances reseñables en el área de gestión y gobierno, pero también se enfrenta a una serie de retos en ese área de los que depende, en buena medida, el impulso hacia la modernización y desarrollo de la organización, en línea con las “Características de una Sociedad Nacional que funciona bien” y, por ende, depende también su capacidad de actuación y su consolidación como una Sociedad Nacional fuerte dentro la región. En particular, uno de los principales problemas a los que se enfrenta la Cruz Roja Colombiana es la renovación de sus órganos de gobierno, e impulsar mecanismos de participación que favorezcan el cambio y la renovación del liderazgo. De igual manera, se requiere una composición más representativa de los órganos de gobierno y, en particular, una adecuada presencia de las mujeres. Una mejor representación de la diversidad social del país, tanto en la sede central como en la estructura territorial, puede contribuir a una mayor legitimidad y eficacia de dichos órganos. Ello también demandaría la puesta en marcha de procesos de capacitación en el ámbito de la gestión y el gobierno.

Un aspecto importante, recogido en el *Plan de Acción de Santiago de Chile*, es la necesidad de establecer funciones claras para el gobierno y la gestión de las Sociedades Nacionales, con espacios de interacción entre ambas. La propia Cruz Roja Colombiana reconoce que actualmente no están claramente diferenciadas esas funciones de gobierno y gestión, lo que da lugar a que existan ciertos solapamientos y confusión entre ambas

esferas. La propia Sociedad Nacional, tal y como especifica su Plan Estratégico 2006-2010, se plantea como un objetivo prioritario el desarrollo de un sistema organizacional y funcional en el que se diferencien claramente las funciones de gobierno y gestión. Esta cuestión, además, está siendo tratada en el actual proceso de revisión de los estatutos, que se espera culmine en 2007.

5.2.2. Avances en materia de planificación y evaluación

Uno de los avances más destacables consiste en el desarrollo del Plan Estratégico 2006-2010 que, además, ha sido elaborado de manera participativa. Dicho Plan establece el marco de actuación de la Sociedad Nacional para los próximos años. La Institución, sin embargo, debe llevar a cabo un importante esfuerzo para asumir el Plan y ponerlo en práctica en los ámbitos municipal y regional, en los que el documento aún no se está aplicando de manera generalizada.

Dentro de la Cruz Roja Colombiana se está asentando la cultura de la evaluación. La Sociedad Nacional se somete a auto-evaluaciones y evaluaciones externas, cuya información es utilizada e incorporada, generando así conocimiento y experiencia. Todo ello se plasma en la utilización de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones en los planes de acción de la Sociedad Nacional. Además, la Sociedad Nacional publica informes financieros y de gestión de manera anual.

5.2.3. Importancia de una estrategia de desarrollo del voluntariado

La situación actual de los recursos humanos de la Cruz Roja Colombiana, caracterizada por la escasez, se explica, en gran medida, por las consecuencias del conflicto laboral vivido en el año 2000, que ha provocado la reducción de la plantilla en 70 personas hasta el momento presente, y con un coste económico muy elevado para la Sociedad Nacional.

La Cruz Roja Colombiana cuenta con un departamento específico para la gestión de los recursos humanos, aunque hasta el momento no se ha traducido en la puesta en marcha de un sistema de desarrollo de los recursos humanos.

Hay que destacar algunas de las fortalezas de la Cruz Roja Colombiana en este campo, como la im-

portante presencia a escala nacional de sus voluntarios; el seguro voluntario, que cubre a la totalidad del voluntariado de la Sociedad Nacional; y la implementación de una base de datos de recursos humanos, con datos sociodemográficos que permiten contar con información detallada de su composición y evolución, avances estos que pueden contribuir al establecimiento de un sistema de gestión del voluntariado.

Ahora bien, existen dificultades, como la ausencia de un voluntariado unificado, que responda a un currículo de formación consistente, homogéneo, multidisciplinar y estrechamente vinculado a la comunidad. Por otro lado, la Cruz Roja Colombiana se enfrenta al problema –existente en la totalidad de las Sociedades Nacionales de la región– de la disminución de la captación de voluntarios.

Además, el voluntariado existente dentro de la organización acusa la ausencia de participación y de representación en los espacios de toma de decisiones de la Sociedad Nacional, así como la falta de inversión en la formación de líderes, lo que inhibe su motivación y su vinculación a largo plazo en la organización.

Ante esta situación, parece necesaria la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo del voluntariado orientada en tres direcciones. En primer lugar, en la búsqueda de un aumento de la captación de voluntarios, haciendo un mayor uso de las nuevas tecnologías, y explorando nuevos perfiles de voluntariado; en segundo lugar, a través de la promoción y el desarrollo del voluntariado dentro de la organización, invirtiendo en la formación, desarrollando una nueva definición del perfil y el itinerario de capacitación del voluntariado, favoreciendo la participación y la promoción de los voluntarios y voluntarias en el interior de la organización, lo que sin duda incidirá en su vinculación a largo plazo dentro de la Sociedad Nacional; en tercer lugar, mediante el desarrollo de un sistema de gestión del voluntariado.

5.2.4. Movilización de recursos financieros

Durante un largo periodo, la Cruz Roja Colombiana ha contado con fuentes de financiación estables y diversificadas, entre las que destacaban el aporte estatal en contraprestación por los servicios del banco de sangre, y las utilidades obtenidas a través de la explotación de la concesión del sorteo de lotería de la Cruz

Roja. En ambos casos, la modificación de la normativa legal y los cambios en los términos de la relación con el Estado han supuesto una merma significativa de los ingresos que, a través de ambas vías, venía recibiendo la Sociedad Nacional. A este hecho se le ha sumado el conflicto laboral, que se cerró con el pago de indemnizaciones a los trabajadores y que también ha tenido importantes implicaciones económicas. La consecuencia ha sido un difícil periodo de ajuste y de debilidad en las finanzas de la Sociedad Nacional que aún dista de tener solución, y que dificulta el desarrollo de una estrategia de generación de recursos que busque la sostenibilidad de la organización a largo plazo.

En el caso de la lotería han sido sucesivos cambios en la legislación los que han favorecido la paulatina privatización de esta actividad y la aparición de otros concesionarios que han ido desplazando la anterior posición preeminente de la Cruz Roja Colombiana en la explotación de la lotería. En cuanto al banco de sangre, la apertura de esta actividad a otros actores del sector privado por parte del gobierno supuso un aumento de la competencia y una pérdida de la primacía de la Sociedad Nacional.

Frente a las dificultades económicas, la Cruz Roja Colombiana está llevando a cabo un proceso de reestructuración administrativa y del presupuesto, y actualmente se encuentra en la fase inicial de definición de una estrategia de generación de ingresos.

En este nuevo proceso la Cruz Roja Colombiana está desplegando una estrategia de generación de ingresos en la que, además de las fuentes tradicionales, se trata de diferenciar la oferta de servicios de Cruz Roja respecto de otras organizaciones a través de la mejora y la certificación de la calidad; de la diversificación de las actividades; y del establecimiento de alianzas estratégicas con actores clave, tanto del ámbito privado, como organismos internacionales, y actores del sistema de cooperación internacional.

Con estas bases, la Cruz Roja Colombiana puede elaborar una estrategia de generación de ingresos que, además de estas opciones, explore en mayor profundidad el establecimiento de vínculos con el sector privado, así como la posibilidad de impulsar la colaboración de la población a través de nuevas formas de vinculación con la Sociedad Nacional.

5.2.5. Construcción y cuidado de la imagen

La Cruz Roja Colombiana considera que en la actualidad goza de una gran visibilidad y de una valoración positiva por parte de la sociedad colombiana, debido a su buen hacer y a la herencia histórica. Considera, asimismo, que es necesario mantener esta imagen de manera continuada y evitar que ese “capital simbólico” del que dispone se vea dañado por los problemas financieros, la competencia de otras organizaciones o la falta de un mensaje coherente. Una muestra de esos riesgos ha sido el efecto negativo que tuvo en la imagen de la Institución el conflicto laboral vivido en su interior y la importante repercusión mediática que éste tuvo.

Para ello, la Cruz Roja Colombiana ha desarrollado una Estrategia de Comunicación interna y externa. Elemento importante de dicha estrategia son los vínculos con la comunidad. A través de esta estrategia se trata de hacer frente a las debilidades que existen en el sistema de comunicación interna, que actualmente es muy lento debido a que sigue utilizando métodos tradicionales y no se emplea suficientemente ni Internet ni las nuevas tecnologías. Ello también explica que no se difundan adecuadamente las políticas y las decisiones adoptadas por la Sociedad Nacional y sus órganos de gobierno, obstaculizando la homogeneidad y la coherencia en el trabajo y las posiciones de la Institución.

5.2.6. Importante presencia de Cruz Roja Juventud en el la Sociedad Nacional

La Cruz Roja Colombiana se caracteriza por tener una Cruz Roja Juventud activa y fuerte. Actualmente, la presencia de los jóvenes en la Sociedad Nacional es muy significativa, tanto en las labores de planificación como en la implementación. Cruz Roja Juventud participa fundamentalmente en el desarrollo de proyectos de prevención de la violencia infantil y juvenil, en la prevención del VIH y sida entre los jóvenes, en actividades de prevención y protección con niños y niñas de la calle, y de apoyo a niños afectados por el conflicto armado.

Asimismo, el voluntariado de la organización tiene un fuerte componente joven –más del 70% del voluntariado– y, diferencia de lo que ocurre en otras Sociedades Nacionales, la presencia de jóvenes es importante en los órganos de gobierno de ámbito local y seccional. Sin embargo, su representación en los órganos nacionales es poco significativa.

5.3. Alianzas y cooperación internacional

La Cruz Roja Colombiana participa activamente en los asuntos del Movimiento Internacional. En el ámbito regional, participa en las redes de Salud, Juventud y Voluntariado. Sin embargo, la Sociedad Nacional plantea ciertos interrogantes acerca de las redes regionales, ya que, en su opinión el papel, la función y la responsabilidad de las redes no han sido definidos claramente, y no están desplegando todo su potencial para una gestión eficaz de los recursos y del conocimiento.

En materia de cooperación internacional, la Cruz Roja Colombiana tiene en el CICR uno de sus principales asociados, tanto internos como externos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El CICR, que ha tenido presencia en Colombia desde 1969, respalda a la Cruz Roja Colombiana en los ámbitos de la difusión, la asistencia a las víctimas de la violencia, la preparación en casos de conflicto y las actividades de protección y comunicación.

Además, dentro del Movimiento, la Sociedad Nacional mantiene y ha mantenido diferentes acuerdos y colaboraciones con la Federación Internacional y con distintas Sociedades Nacionales Participantes, como la Cruz Roja Española, Americana y Holandesa.

La Cruz Roja Colombiana también ha mantenido otras relaciones de colaboración, entre las que desatacan los acuerdos con varias agencias de Naciones Unidas (OCHA, OMS y OPS), con ONG internacionales, como Oxfam, con la Dirección Nacional de Desastres del Gobierno colombiano, y con el Ministerio de Educación.

A pesar del elevado número de relaciones con distintos actores del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, la Sociedad Nacional carece actualmente de una política o estrategia de búsqueda de alianzas y relaciones. No obstante, la Cruz Roja Colombiana, consciente de la importancia de esta cuestión, ha creado recientemente la Dirección General de Cooperación y Desarrollo. Uno de sus objetivos es la articulación de las relaciones y de los recursos provenientes de la cooperación internacional, con la planificación establecida en el Plan Estratégico 2006-2011 de la Cruz Roja Colombiana.

Un ámbito en el que es importante una redefinición es en cuanto a las relaciones con el Estado, y el papel de

la Cruz Roja Colombiana como auxiliar de los poderes públicos en la atención a las situaciones de vulnerabilidad. Más allá de los cambios en la normativa vigente sobre lotería o bancos de sangre, se encuentra este problema, y en cierta forma, esos cambios revelan que el Gobierno está definiendo esa relación sobre nuevas bases, sin que la Sociedad Nacional haya tenido capacidad de incidir suficientemente en la redefinición de las relaciones con el Estado, y sin que se le haya otorgado el tiempo y los medios para adaptarse a esa nueva situación.

5.4. Recomendaciones

El principal reto al que se enfrenta la Cruz Roja Colombiana es el desarrollo de unos órganos de gobierno en línea con las “Características de una Sociedad Nacional que funciona bien”, para lo que debe llevar a cabo una renovación de dichos órganos mediante un proceso participativo que abarque al conjunto de la Sociedad Nacional, y que conduzca a una mejor representación de la diversidad social que caracteriza al país. En este proceso es necesario el establecimiento de una delimitación más clara de las funciones de los órganos de gestión y gobierno, con espacios de interacción entre ambos. El fortalecimiento de las finanzas y la redefinición del papel de la Cruz Roja Colombiana como auxiliar de los poderes públicos son también elementos clave para consolidar el proceso de modernización y desarrollo de capacidades en el que se encuentra la Cruz Roja Colombiana.

Además, otra serie de recomendaciones importantes para mejorar el quehacer de la Sociedad Nacional son:

5.4.1. Atender a un mayor número de personas vulnerables a través una mayor cobertura de los servicios

- a. Adoptar un programa nacional de desastres basado en el enfoque de gestión del riesgo con acciones de prevención y preparación para desastres basadas en la comunidad que permita extender estas acciones al conjunto de las filiales.
- b. Avanzar en la coordinación, comunicación e intercambio de información con otros actores en materia de gestión de desastres.
- c. Extender a un mayor número de seccionales las acciones de cuidado y apoyo a personas viviendo con VIH y sida.
- d. Ampliar el programa de salud pública en emergencias y en desastres al conjunto de las seccionales de la Sociedad Nacional.

- e. Extender los programas de salud comunitaria potenciando las capacidades de las seccionales en función de las necesidades del país.
- f. Involucrar a los directivos, funcionarios y colaboradores de la organización en las acciones de difusión interna.
- g. Avanzar en la definición del concepto y la metodología de “programas comunitarios integrados”.
- h. Fomentar el establecimiento de alianzas entre las seccionales de la Sociedad Nacional y las organizaciones locales.

5.4.2. Avanzar en la planificación y en la gestión

- a. Asumir y aplicar el Plan Estratégico 2006-2010 por parte de las seccionales las unidades locales.
- b. Culminar el proceso de revisión de estatutos.
- c. Asegurar un mayor equilibrio en la representación de mujeres y hombres en el proceso de renovación de los órganos de gobierno.
- d. Elaborar una estrategia de desarrollo del voluntariado orientada hacia la incorporación y vinculación a largo plazo de los voluntarios.
- e. Elaborar una estrategia de generación de ingresos, con el objetivo de sistematizar la búsqueda de recursos y ampliar la gama de proveedores de fondos.
- f. Fortalecer el sistema de comunicación interna a través de una mejora de la página Web y un mayor uso de las nuevas tecnologías.

5.4.3. Ampliar y articular las relaciones de la Sociedad Nacional

- a. Impulsar el debate acerca de la revisión y redefinición de las redes regionales del Movimiento Internacional.
- b. Desarrollar una estrategia de establecimiento de alianzas que fomente las relaciones con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil colombiana.

6. La Cruz Roja Ecuatoriana: consolidar el crecimiento y el desarrollo territorial

Ecuador ha vivido la última década bajo un clima de inestabilidad política, en el que se han sucedido ocho presidentes, ninguno de los cuales ha llegado a agotar su

mandato. A las crisis de gobernabilidad, y en relación con ella, se le sumó la grave crisis económica que Ecuador sufrió a finales de la década de los noventa, que condujo a un cambio en el régimen monetario –la llamada “dolarización” de la economía del país– y que, aunque generó cierta estabilidad macroeconómica, tuvo un elevado coste social. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 1999 la población en situación de pobreza alcanzó el 63,5%, y la que se encontraba en situación de extrema pobreza o indigencia era el 31,3%. Hacia 2005 la recuperación económica permitió que la tasa de pobreza descendiera hasta el 48,3%, y la tasa de indigencia al 21,2% y en 2006 hasta el 43% y el 16,1% respectivamente. A pesar de los avances, los niveles de pobreza siguen siendo muy elevados, y están en relación con la elevada desigualdad que caracteriza al país. La pobreza, la desigualdad y la exclusión afectan especialmente a los indígenas, que representan aproximadamente el 7% de la población total. La tasa de pobreza extrema de los indígenas, por ejemplo, es más del doble de la media del país.

La pobreza y la desigualdad son importantes elementos constitutivos de la vulnerabilidad a los desastres que Ecuador ha sufrido de manera recurrente. Por su ubicación geográfica, al estar situado en las costas del Océano Pacífico, en una de las zonas con mayor actividad sísmica del mundo, con una parte importante de su territorio en la Sierra, y otra en la cuenca amazónica, la gama de amenazas que caracteriza a Ecuador abarca las erupciones volcánicas, los terremotos, los corrimientos de tierras y las inundaciones, en particular las asociadas al fenómeno de “El Niño”.

El incremento de los flujos migratorios, en particular hacia España, fue una de las consecuencias directas de ese periodo de crisis. Ecuador, país de 13 millones de habitantes, ha visto emigrar aproximadamente a dos millones de ecuatorianos, cerca del 16% de la población total del país. En 2003 alrededor del 6% de los hogares urbanos recibía remesas del exterior. Pero Ecuador también es un país receptor de población, sea como inmigrantes o desplazados, fundamentalmente través de la frontera norte limítrofe con Colombia, como consecuencia del conflicto que caracteriza a ese país.

La situación descrita ha afectado también al quehacer de la Cruz Roja Ecuatoriana. Al tiempo que se han

incrementado las demandas sociales, no ha sido posible articular la actuación de la Sociedad Nacional con las políticas públicas y con las Instituciones del Estado en los campos que son relevantes para Cruz Roja, como el Sistema Nacional de Gestión de Desastres o el Ministerio de Salud.

En la actualidad, Ecuador trata de dejar atrás ese periodo de inestabilidad y crisis económica a través de un proceso constituyente y de importantes reformas económicas y sociales. Ello supone redefinir el marco de actuación de las organizaciones sociales, como la Cruz Roja Ecuatoriana, y sus campos y modalidades de actuación en tanto que organización humanitaria independiente, imparcial y neutral, con un mandato claro hacia los más vulnerables, pero que al mismo tiempo se define como auxiliar de los poderes públicos.

La Cruz Roja Ecuatoriana ha sabido responder a ese periodo de inestabilidad a través de un proceso de transformación y crecimiento. En los últimos años, la Sociedad Nacional ha sido capaz de dar respuesta a los principales desafíos que enfrentaba según el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, elaborado a principios de la década de los noventa. Se han producido cambios importantes en su visión y estrategias de actuación, ahora más orientadas al trabajo con las comunidades y a las necesidades de los más vulnerables, y por ello más alineadas con las políticas acordadas en el seno de la Federación. Ha habido progresos notables en materia de respuesta a desastres, y tanto en este área, como en los programas de salud, se ha ido adoptando un enfoque más integral. En materia de gobierno y gestión se están produciendo también cambios relevantes que apuntan a un mejor funcionamiento. Los principales desafíos de esta Sociedad Nacional consisten en avanzar hacia un enfoque de gestión de desastres más integral, dotar a todo este proceso de bases financieras más sólidas, fortalecer las filiales y promover una pauta de desarrollo territorial más equilibrado. A través de estas metas se podrá consolidar el proceso de transformación y crecimiento en el que se encuentra la Cruz Roja Ecuatoriana en la actualidad.

6.1. Servicios y programas

Un rasgo característico de la Cruz Roja Ecuatoriana es su enfoque integral y comunitario. Se trata de una Sociedad Nacional que ha avanzado en la definición de

los “programas comunitarios integrados” y que ha trabajado estrechamente con las comunidades en la búsqueda de su desarrollo, integrando los componentes de las distintas áreas esenciales en sus intervenciones, aunque este proceso no se ha producido con la misma efectividad en todas las filiales. A pesar del enfoque integral de la Cruz Roja Ecuatoriana, se pueden identificar, de manera diferenciada, algunos de los aspectos más destacados en cada uno de sus ámbitos de actuación, que se recogen a continuación.

6.1.1. Gestión de desastres: hacia un enfoque integral

Ecuador es un país vulnerable ante los desastres debido a los procesos de urbanización de manera no planificada, al alto riesgo de padecer desastres y la situación de pobreza que afecta a un elevado porcentaje de la población. No sólo ha experimentado desastres de gran magnitud, sino también los denominados “microdesastres”. Sin embargo, a pesar de la vulnerabilidad ante los desastres, la visión integral de la gestión de desastres no ha sido asumida en el país, ni en el propio Estado, ni en la Cruz Roja Ecuatoriana. La ausencia generalizada de interiorización del concepto “gestión de desastres” da lugar a una clara tendencia hacia la respuesta, en la actuación de la Sociedad Nacional.

La Sociedad Nacional no ha desarrollado un plan de gestión de desastres lo que, teniendo en cuenta el contexto al que se enfrenta el país, es conveniente para mejorar la respuesta y encaminarse hacia un sistema integral de gestión de desastres. De igual modo, el Estado ecuatoriano tampoco ha desarrollado un sistema nacional de gestión de desastres. Todo ello ha influido en la ausencia de articulación y coordinación de la labor de gestión de desastres entre la Cruz Roja Ecuatoriana y el Estado.

Actualmente la Cruz Roja Ecuatoriana desarrolla programas y proyectos de preparación comunitaria para desastres en ocho de las 22 provincias del país, y también está desarrollando acciones con el fin de influir en el gobierno para que integre la reducción del riesgo en sus políticas y en sus instrumentos operativos, a través de la capacitación y gestión participativa en proyectos específicos de preparación comunitaria para desastres, en los que se vincula directamente a las autoridades locales, así como a través de acciones de sensibilización. Estas acciones muestran un cambio de orientación significativo en este campo.

Dentro de la Cruz Roja Ecuatoriana se está produciendo un importante proceso de generación y transferencia de capacidades que ha dado lugar al desarrollo de una gran capacidad de respuesta ante desastres. Este proceso ha puesto el acento tanto en el cumplimiento de los protocolos, procedimientos y metodologías propios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, como en el cumplimiento de los estándares establecidos internacionalmente, entre los que destaca el Proyecto Esfera.

La capacidad de respuesta a desastres de la Cruz Roja Ecuatoriana ha sido puesta de manifiesto en varias ocasiones, con ocasión de los desastres ocurridos en los últimos años. Además, en el proceso de capacitación interno también se está asumiendo la necesidad de avanzar hacia un enfoque integral de la gestión de desastres y en algunas de las operaciones de emergencia llevadas a cabo por la Cruz Roja Ecuatoriana han sido integrados los componentes de socorro, rehabilitación y desarrollo. Es necesario, por tanto, que la Sociedad Nacional ponga un mayor énfasis en las fases de prevención y preparación ante desastres para llegar a desarrollar una gestión integral del riesgo generado por los desastres.

6.1.2. Avanzando hacia un enfoque de salud comunitaria

Como ocurre en el ámbito de la gestión de desastres, en materia de salud la Cruz Roja Ecuatoriana ha encontrado también importantes dificultades para establecer acuerdos con el Estado debido a la inestabilidad política del país y la falta de continuidad de los últimos gobiernos.

No obstante, la Sociedad Nacional, especialmente la sede central, está viviendo un proceso de cambio de enfoque, desde visiones más clásicas y asistencialistas del trabajo en salud hacia un enfoque de atención primaria de la salud (APS). En este segundo enfoque el papel que pretende desempeñar la Sociedad Nacional es el de auxiliar de los poderes públicos, de manera que se complementen, pero nunca se ocupe de desempeñar, las funciones que le corresponden al Estado. El objetivo es contribuir así a fortalecer el sistema público de salud y a reforzar el compromiso de los poderes públicos con las personas más vulnerables en sus necesidades sanitarias básicas. Este cambio de mentalidad y de enfoque, no obstante, es un proceso lento, que se enfrenta con resistencias fundamentalmente en algunas juntas provin-

ciales, debido a la tendencia a perseverar en el papel que tradicionalmente ha desempeñado la Cruz Roja.

Este enfoque se materializa, en la práctica, en una división estructural de los servicios de salud, división entre servicios de salud y servicios de salud comunitaria. Para ello, la Sociedad Nacional ha desarrollado una estrategia de salud comunitaria y ha creado un equipo específico dedicado a las labores de salud comunitaria.

En cuanto a sus actividades específicas, el trabajo de lucha contra el VIH y sida es uno de los aspectos más destacados. La Cruz Roja Ecuatoriana ha desarrollado un importante avance en la implementación de la política y la estrategia de VIH y sida, fundamentalmente en el campo de la sensibilización, prevención, asesoría previa y posterior a la prueba para la detección del VIH, incidencia y lucha contra el estigma y coordinación interinstitucional. Además, la Cruz Roja Ecuatoriana participa en el mecanismo de coordinación del Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria.

Los avances en apoyo psicológico a personas que viven con el VIH y sida (PVVS) son, sin embargo, menores. Actualmente, se lleva a cabo la labor de apoyo psicológico en una única filial, por lo que convendría extender esta actividad al resto de filiales de la Sociedad Nacional.

Asimismo, la Cruz Roja Ecuatoriana concede una gran importancia al banco de sangre, que en los últimos años ha experimentado un crecimiento significativo de la donación voluntaria de sangre. Este crecimiento se debe, en gran medida, al mayor contacto y a un trabajo más integrado con las comunidades, así como al proyecto “Club 25”, que persigue la promoción de la donación voluntaria de sangre. La Cruz Roja Ecuatoriana, que es la única organización que se dedica a esta actividad en todo el país, cubre actualmente el 80% de la demanda de sangre del país, según datos de la propia Sociedad Nacional.

En cuanto a la salud de las mujeres y los niños, la Sociedad Nacional desarrolla un trabajo intenso de capacitación a comunidades educativas, barrios y asociaciones de vecinos. Asimismo, participa en diferentes grupos, foros y observatorios relacionados con la violencia intrafamiliar y la violencia contra la mujer, lleva

a cabo acciones de formación de parteras indígenas y gestiona un centro materno-infantil, entre otras actividades. Además, dentro de la Sociedad Nacional ha habido un incremento significativo del número de filiales involucradas en este ámbito de trabajo, pasando, según la Sociedad Nacional, de 83 a 262 comunidades involucradas.

Algunos de los logros del programa de salud comunitaria, destacados por la Sociedad Nacional, son la importante reducción de los indicadores de morbimortalidad y un incremento en el volumen y calidad de las intervenciones sobre la salud de las mujeres y los niños, si bien es cierto que es necesario abordar un enfoque más innovador que atienda a los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres.

6.1.3. Apoyo a los emigrantes y desplazados

La Cruz Roja Ecuatoriana, consciente de la dimensión del fenómeno migratorio en Ecuador y de la difícil situación humanitaria de las personas desplazadas en el país, está desarrollando un importante trabajo de abogacía y apoyo a favor de las poblaciones inmigrantes y desplazadas, fundamentalmente de la población desplazada como consecuencia del conflicto colombiano. En este sentido, la Sociedad Nacional está trabajando junto a ACNUR, la OIM y otras organizaciones locales en un proyecto de ayuda humanitaria denominado “Frontera Norte”.

Además, en el apoyo al colectivo emigrante, la Cruz Roja Ecuatoriana está trabajando en la elaboración de un plan estratégico para el apoyo a los emigrantes en España.

6.1.4. Promoción de la tolerancia, la no discriminación y prevención de la violencia

En el apartado de la promoción de los Principios Fundamentales del Movimiento y los Valores Humanitarios, la Cruz Roja Ecuatoriana acusa un déficit de personal, lo que provoca dificultades en las labores de difusión interna y externa.

No obstante, aunque la promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios no ha calado de manera definitiva en el interior de la organización, se están produciendo avances importantes en este sentido. De hecho, el currículo de formación del voluntariado ha sido reestructurado recientemente, y

se han incorporado, como elementos centrales, los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios en la formación del voluntariado. Además, se ha incorporado el eje de Principios y Valores en la formación básica, específica y especializada de todos los miembros de Cruz Roja Ecuatoriana.

También, para avanzar en la asunción e interiorización de los Principios y Valores se ha constituido la Comisión de Disciplina de la Cruz Roja Ecuatoriana, que se encarga de la revisión de la aplicación de los Principios y Valores, y se ha aprobado una resolución para adoptar la Política de Integridad de la Federación Internacional.

En cuanto a la difusión exterior, la sociedad nacional ha emprendido un proceso de difusión y capacitación importante. Los grupos con los que se ha realizado difusión externa han sido: autoridades del ámbito estatal y local, organismos de derechos humanos, policía, Fuerzas Armadas, ONG vinculadas al trabajo humanitario y medios de comunicación. No obstante, la difusión externa no se incluye en todos los proyectos puestos en marcha por la Sociedad Nacional.

La Sociedad Nacional lleva a cabo acciones específicas de promoción de la tolerancia, la no discriminación y prevención de la violencia, como la participación en observatorios ciudadanos sobre violencia familiar y niñez, participación en plataformas y coordinadoras, puesta en marcha de campañas contra el estigma del VIH y sida y de promoción de la no violencia. Estas acciones se dirigen fundamentalmente a PUVS, asociaciones de trabajadoras sexuales, asociaciones de gay, lesbianas, bisexuales y transgénero y comunidades estudiantiles.

Asimismo, es importante que la Cruz Roja Ecuatoriana desarrolle acciones para promover la igualdad de género. Acciones específicas de difusión, tanto interna como externa, así como acciones transversales incorporadas en los proyectos puestos en marcha por la Sociedad Nacional.

6.2. Gobierno y organización interna

6.2.1. Importantes avances en materia de gobierno, gestión y planificación

La Cruz Roja Ecuatoriana acusa un cierto desequilibrio entre una sede central fuerte y una red territorial

con desiguales niveles de desarrollo. Sin embargo, a pesar del desequilibrio, la Cruz Roja Ecuatoriana ha experimentado en los últimos años un proceso de mejora y capacitación de sus órganos de gestión y gobierno que explican, en gran medida, el buen estado de salud de la Sociedad Nacional. En todo caso, la Sociedad Nacional se encuentra embarcada en un proceso de fortalecimiento de la red territorial. Ésta posee buenos técnicos y está siendo intensamente apoyada con capacitación desde la sede central.

Algunos de los avances alcanzados en el ámbito del gobierno de la Sociedad Nacional son la reforma de los Estatutos en 2006, con una especial atención a las recomendaciones establecidas por la Comisión Mixta CICR-Federación Internacional; la clara división de las funciones de gobierno y gestión; la puesta en marcha de un proceso de reforma, capacitación y apertura de los órganos de gobierno, que ha generado una mayor participación y representación tanto territorial como de género, edad y etnia, en los mismos. Asimismo, la Cruz Roja Ecuatoriana considera que es fundamental abrir espacios de participación a los jóvenes en la organización como vehículo para garantizar la renovación del liderazgo.

En el apartado de la gestión, la Sociedad Nacional también ha experimentado importantes avances. Es importante destacar que en el interior de la Cruz Roja Ecuatoriana se está produciendo un proceso de transferencia de capacidades desde la sede central hacia la red territorial, en el que están involucrados los órganos de gobierno, los órganos de gestión y el voluntariado.

El incremento de la capacidad de gestión de la Sociedad Nacional se debe también al impulso de un proceso de comunicación interna, asumido por toda la organización, consistente en la elaboración de boletines de prensa internos, un boletín bimensual y el uso de la Intranet.

Asimismo, la Cruz Roja Ecuatoriana está reforzando los mecanismos de rendición de cuentas y está avanzando hacia una gestión más transparente de su trabajo. En la actualidad, la Sociedad Nacional publica informes de gestión y financieros de manera anual. Sin embargo, estos informes no son de carácter nacional, sino que se limitan a reflejar la actividad de la sede central. La red territorial no ha asumido, por tanto, la ren-

dición de cuentas y aún no ha adquirido la capacidad de realizar una gestión totalmente transparente. Esta cuestión, que es de suma urgencia, está contemplada en los nuevos Estatutos, que establecen la obligatoriedad para todas las juntas provinciales de someterse a la rendición de cuentas.

La Cruz Roja Ecuatoriana cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo, alineado con la Agenda Global de la Federación del Futuro, que utiliza como base para los planes y los presupuestos anuales y que, además, es la base sobre la que han establecido su Plan de Cooperación Internacional. No obstante, el Plan, a pesar de haber sido elaborado de manera participativa, no ha sido completamente asumido por toda la red territorial.

6.2.2. Descentralización y fortalecimiento de la red territorial

La Cruz Roja Ecuatoriana tiene presencia en todo el territorio ecuatoriano, sin embargo, como ya se ha afirmado, la red territorial se enfrenta a un proceso de desarrollo y consolidación del que depende, en buena medida, la capacidad de actuación de la Sociedad Nacional.

En este proceso de desarrollo y consolidación en el que se encuentra la red territorial se pueden identificar una serie de avances y desafíos a superar en el corto y medio plazo. Los principales avances son la renovación del 75% de las juntas provinciales, según datos de la Sociedad Nacional, y la implementación, por parte del mismo porcentaje de Juntas Provinciales, de planes de desarrollo provinciales. En cuanto a los retos, destaca la necesidad de implantación del proceso organizativo zonal en todo el territorio a través de la superación de la autonomía administrativa y financiera que aún existe en algunas juntas provinciales, la superación de la ausencia de relaciones por parte de algunas filiales con actores locales, tanto gubernamentales como de la sociedad civil y, por último, la reducción de la dependencia de algunas filiales con respecto a la sede central.

La superación de los retos es importante para alcanzar el modelo hacia el que se quiere encaminar la Cruz Roja Ecuatoriana. Este es un modelo “descentralizado”, con una red territorial fuerte, en el que la oficina central debe cumplir un rol de coordinadora y proveedora de servicios, y en el que las funciones ope-

rativas recaigan en las Juntas Provinciales y en las oficinas locales.

Así pues, hay que entender el actual estado de desequilibrio entre parte de la red territorial y la oficina central, como un punto intermedio en un largo proceso de desarrollo de la organización, a través del fortalecimiento de su red territorial.

Esta es una cuestión crucial, ya que de dicho fortalecimiento de la red territorial depende el futuro de la organización.

6.2.3. Un voluntariado integrado en la comunidad

La Cruz Roja Ecuatoriana ha experimentado importantes avances en la cuestión del voluntariado. Concretamente, ha desarrollado un nuevo proceso de capacitación para el voluntariado que, a diferencia de los anteriores, tiene un carácter integral. Esta cuestión es importante, ya que refleja un cambio en el voluntariado de la Sociedad Nacional, desde un tipo de voluntario más específico, sujeto a un ámbito concreto de actividad, a otro más integrado en el conjunto de la actividad de la organización y más cercano a la comunidad. Además, la Cruz Roja Ecuatoriana ha desarrollado un censo nacional de voluntariado, que recoge estadísticas de la composición sociodemográfica de sus voluntarios.

En este sentido, conviene destacar la importancia de la participación de la juventud en el voluntariado de la Sociedad Nacional –jóvenes que también están presentes en los órganos de gobierno y en las áreas de planificación e implementación–. El 49% de los voluntarios, según la Sociedad Nacional, tiene menos de 20 años.

No obstante, a pesar de estos avances la Cruz Roja Ecuatoriana acusa una restricción presente en la gran mayoría de las Sociedades Nacionales de la región de América Latina y el Caribe: la dificultad para reclutar y, de manera especial, conseguir una vinculación a largo plazo del voluntariado a la organización. Es por ello importante desarrollar nuevas formas de reclutamiento del voluntariado, aprovechando las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y, lo que es más importante, generar mecanismos de motivación adaptados a cada perfil del voluntariado, con especial énfasis en la formación y en la dotación de un seguro para el voluntariado, cuestión ésta que actualmente la Cruz Roja Ecuatoriana no puede garantizar.

6.2.4. Diversificación de los recursos financieros

La Cruz Roja Ecuatoriana ha consolidado un departamento específico dedicado al desarrollo de recursos, así como un Plan Estratégico de Captación de Recursos y Marketing Social, que han servido para diversificar la base de los recursos financieros. La estrategia de generación de recursos ha permitido a la Cruz Roja Ecuatoriana salir de las relaciones de dependencia que, en numerosas ocasiones, tienen lugar dentro de las relaciones de cooperación y que afectan a numerosas Sociedades Nacionales.

Esta estrategia se apoya, en el corto y medio plazo, en alianzas estratégicas con el sector privado –a la luz del auge de la responsabilidad social de las empresas en el país– y en la organización de eventos.

A largo plazo, la estrategia de generación de recursos persigue, por un lado, la captación de socios aunque, sin duda, esta es una cuestión de extrema dificultad y, por otro lado, la elaboración de una serie de Proyectos de Ley que, en caso de ser aprobados, favorecerán a la Cruz Roja Ecuatoriana (establecimiento de impuestos a las compañías aseguradoras, impuestos sobre el consumo de cerveza...) Asimismo, la estrategia incluye una línea de prospección de nuevas líneas de financiación.

A pesar del desarrollo de esta estrategia, la Sociedad Nacional acusa una escasez de fondos que limita su capacidad de actuación. Además, existe cierta desigualdad entre la capacidad económica de la sede central, que es fuerte y ha experimentado un alto desarrollo, y un número significativo –cercano a la mitad– de las juntas provinciales, que han experimentado un menor desarrollo. Por último, una de las debilidades del departamento consiste en que no ha logrado homologar los procesos y procedimientos contables y presupuestarios en el conjunto de la organización.

6.2.5. La consolidación de una buena imagen positiva ante la sociedad

El buen momento por el que atraviesa la Cruz Roja Ecuatoriana tiene un fiel reflejo en la imagen que proyecta hacia el exterior. Sin duda, en ello influyen los avances realizados por la Sociedad Nacional en el ámbito de las comunicaciones, si bien es cierto que estos no han sido extensivos a toda la red territorial. La organización, que ha desarrollado una estrategia de co-

municación, cuenta actualmente con página Web y con Intranet. Además de la página Web, para difundir sus mensajes la Cruz Roja Ecuatoriana ha llevado a cabo capacitaciones y trabajo con los medios de comunicación para la difusión de sus mensajes. Todo ello ha contribuido, sin duda alguna, a amplificar la visibilidad de la organización y a consolidar la buena imagen de la que actualmente goza la Sociedad Nacional en el país.

6.3. Alianzas y cooperación internacional

6.3.1. Importante participación en el funcionamiento del Movimiento Internacional

La Cruz Roja Ecuatoriana participa activamente en los asuntos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. A nivel regional es una de las Sociedades Nacionales de referencia y está integrada en las redes regionales de Salud, de Juventud, de Socorros y de Voluntariado. Además, actualmente están iniciando el trabajo en la red de Trabajo Comunitario.

6.3.2. Cooperación internacional: diversificación y relaciones horizontales

La Cruz Roja Ecuatoriana ha desarrollado un Plan de Cooperación basado en su Plan Nacional de Desarrollo que le permite articular de manera estratégica todas sus intervenciones puestas en marcha con recursos de la cooperación internacional.

La Sociedad Nacional ha llevado a la práctica, por lo tanto, un gran número de iniciativas y relaciones de cooperación sujetas a este Plan, lo que les permite superar las relaciones de dependencia y, en muchos casos, les proporciona la estabilidad y recursos necesarios para poder planificar las intervenciones a largo plazo.

De este modo, la Cruz Roja Ecuatoriana ha planificado un Plan País de manera conjunta con Cruz Roja Española, que establece las bases para las relaciones de cooperación y para las intervenciones conjuntas de las dos Sociedades Nacionales en Ecuador.

Del mismo modo, ha desarrollado acuerdos marco con la Cruz Roja de Estados Unidos, así como con la Italiana, Francesa, Holandesa, Suiza, con el CICR y con la Federación Internacional. Además, han desarrollado proyectos concretos con Cruz Roja Alemana y Andorrana.

Así pues, la cooperación internacional supone una de las principales vías de financiación, aprendizaje y desarrollo de la Cruz Roja Ecuatoriana. Sin embargo, debido a la elaboración del Plan de Cooperación y a la diversificación de las fuentes de financiación, la importancia de los recursos provenientes de la cooperación no se traduce en dependencia ni en relaciones de desigualdad, en la toma de decisiones en la gestión de las intervenciones.

6.3.3. Una red ampliada de relaciones y alianzas

Junto a las relaciones establecidas en el marco del Movimiento Internacional, la Cruz Roja Ecuatoriana ha establecido relaciones con un número importante de actores de la sociedad civil ecuatoriana –fundaciones, ONG...– así como de la sociedad civil internacional y del Sistema de Naciones Unidas –Unión Europea (ECHO y DIPECHO), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Fondo de iniciativas locales del Canadá, Care, ACNUR, Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) entre otros–.

Estas alianzas, además, se inscriben en todos los ámbitos de trabajo en los que la Sociedad Nacional desarrolla su actividad: trabajo con desplazados y refugiados, trabajo con personas viviendo con el VIH y sida, género, promoción del desarrollo y prevención de desastres.

Asimismo, la Sociedad Nacional ha establecido un importante número de alianzas con actores del sector público y del sector privado del país lo que, sin duda, ha permitido a la organización una mayor extensión de su trabajo y una mayor cobertura a sus intervenciones. En el ámbito privado la estrategia de establecimiento de relaciones y movilización de recursos atraviesa por un momento de excelente salud. Actualmente, la Sociedad Nacional ha establecido relaciones de colaboración con cerca de 50 empresas que operan en el país lo que, sin duda, ha contribuido al fortalecimiento de los servicios, la imagen y el impacto del trabajo de Cruz Roja Ecuatoriana.

6.4. Recomendaciones

El principal desafío al que se enfrenta la Cruz Roja Ecuatoriana es la consolidación del proceso de crecimiento y desarrollo en el que se encuentra inmersa.

Ello pasa por la culminación del proceso de transferencia de capacidades a las juntas provinciales y locales para poder contar con una red territorial plenamente operativa y con una sede central que asuma las labores de planificación estratégica, apoyo y coordinación. Para culminar este proceso es necesario alcanzar un desarrollo homogéneo de la red territorial, para lo que es necesario que ésta incorpore los principales avances que en el ámbito operativo, en la gestión y en el gobierno que se han producido en la Sociedad Nacional, entre los que destacan la asunción del Plan Nacional de Desarrollo, la aplicación del Plan de Cooperación Internacional, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión, la superación de la autonomía administrativa y financiera de las filiales, el fortalecimiento de las relaciones de las filiales con los actores locales, la homologación de los procedimientos contables y presupuestarios y el desarrollo de las comunicaciones en las juntas provinciales y locales.

Además, la Sociedad Nacional afronta otros desafíos concretos:

6.4.1. Complementar las actividades en las áreas esenciales de intervención potenciando una participación activa de la población

- a. Avanzar hacia el concepto de gestión del riesgo para traducir la actual capacidad de respuesta ante desastres en una óptima capacidad de gestión de desastres.
- b. Enfatizar en la importancia de las fases de prevención y preparación y extender las acciones de preparación comunitaria a todas las provincias del país.
- c. Realizar labores de incidencia y capacitación para la asunción, por parte del Estado ecuatoriano, del enfoque integral de gestión de desastres, con especial énfasis en la reducción de riesgos.
- d. Consolidar el enfoque de salud comunitaria y atención primaria de la salud en toda la red territorial.
- e. Fortalecer y extender la labor de apoyo psicológico a PVVS.
- f. Dedicar más personal voluntario al trabajo de promoción de la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia, con atención especial a la promoción del enfoque de género.

6.4.2. Fortalecer los mecanismos de gestión de los recursos humanos y financieros

- a. Desarrollar nuevas formas de incorporación del voluntariado y generar mecanismos de motivación que posibiliten la vinculación del voluntariado a largo plazo.
- b. Homologar los procedimientos contables y presupuestarios en el conjunto de la Sociedad Nacional.

7. La Cruz Roja Paraguaya: aprendizaje institucional y enfoques de trabajo más amplios

Paraguay se encuentra situado entre los países más pobres y con mayores tasas de desigualdad de América Latina y el Caribe. Por una parte, el país ha vivido en los últimos años un incremento significativo de los niveles de pobreza extrema, que se registra en mayor medida en la población indígena. Por otra, si bien se han producido avances significativos en el desarrollo del país, éste se ha apoyado en un modelo dual que ha tenido como beneficiarios principales la población urbana dejando a un lado las zonas rurales. Mientras que se ha reducido la pobreza en las áreas urbanas, se ha mantenido e incluso incrementado la cantidad de campesinado extremadamente pobre. Según datos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), las cifras de la población en situación de pobreza y pobreza extrema apenas han variado en la última década. En 1999 el 60,6% de la población vivía en situación de pobreza y el 33,8% lo hacía en situación de extrema pobreza. Estos porcentajes se situaron en 61% y 33,2% respectivamente en 2001 y en 2005 en el 60,5% y el 32,1%.

Reflejo de este modelo dual de desarrollo es la concentración del suministro de servicios sociales básicos en el Área Metropolitana de Asunción careciendo, hasta el momento, las zonas rurales de adecuados servicios básicos tal y como se pone de manifiesto en sus deficientes niveles de educación, su insuficiente acceso a agua potable y a servicios de salud y sus altas tasas de mortalidad materna e infantil.

Aparte de estos problemas vinculados a la reducción de la pobreza y la promoción de modelos de desarrollo equilibrados, la sociedad paraguaya ha experimentado en la última década momentos de crisis social y econó-

mica vinculada a la inestabilidad política, la corrupción, la inseguridad legal y social, el aumento del desempleo y el incremento de la violencia social.

A todo esto hay que unir la fuerte vulnerabilidad de algunas zonas del país a inundaciones y sequías, consecuencia en buena medida de los altos niveles de pobreza de la población.

La Cruz Roja Paraguaya ha introducido, de la mano del programa Camalote de la Federación Internacional y, de manera especial, del Plan Post Icuá Bolaños, nuevos enfoques de trabajo vinculados a la gestión del riesgo de desastres, al desarrollo comunitario y a la integración de las diferentes áreas de actuación. Sin embargo, como ya se señaló en el estudio de comienzos de los noventa *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, continúa un cierto enfoque tradicional de carácter asistencialista, con el Hospital materno-infantil “Reina Sofía” como actividad significativa, aunque en menor medida que en el pasado, de la Sociedad Nacional.

Respecto al funcionamiento organizativo, aunque se ha producido una renovación de sus procedimientos institucionales y se han vivido progresos en planificación, movilización de recursos y comunicación, la Sociedad Nacional necesita seguir avanzando en el desarrollo de sus órganos de gobierno, en materia de descentralización, sistemas de gestión para el voluntariado y recursos humanos remunerados y establecimiento de alianzas.

7.1. Programas y servicios

7.1.1. Falta de consolidación del enfoque de reducción del riesgo

La Cruz Roja Paraguaya juega un importante papel en materia de desastres a escala nacional. Está presente en la Secretaría de Emergencia Nacional, con un papel activo en la toma de decisiones políticas, técnicas y operativas, y trabaja en la difusión del concepto de reducción del riesgo dentro de las políticas e instrumentos operativos del Gobierno en tanto que las leyes internacionales relativas a respuesta a desastres aún no son apoyadas desde el mismo. Igualmente, la Sociedad Nacional es reconocida por el Estado como la única institución no gubernamental encargada de liderar el proceso de trabajo comunitario y de seguridad escolar en la reducción del

riesgo ante desastres en la comunidad desde 2004, tras el incendio del supermercado Ycuá Bolaños, una de las mayores tragedias sucedidas en el país.

La Cruz Roja Paraguaya cuenta con un Plan Estratégico de Trabajo, en línea con la planificación de la Federación Internacional, y ha asumido la importancia de la gestión y prevención de desastres, en gran medida por influencia del Plan Post Ycuá Bolaños. Dicho Plan ha supuesto para la Sociedad Nacional un cambio en la metodología de trabajo con las comunidades orientado a reducir los riesgos. A éste le ha seguido el Plan de Reducción de Riesgos en las Américas, una iniciativa de la Federación Internacional con el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID), que recoge y sistematiza las experiencias aprendidas del Plan Post Ycuá Bolaños e implementa una plataforma de aprendizaje “aprender haciendo”.

La Sociedad Nacional, como ya se ha afirmado, trabaja de acuerdo con las políticas y criterios de la Federación Internacional en el área de desastres. Así, usa los protocolos y normativas de la Federación en las intervenciones de respuesta o reducción del riesgo y ha firmado pre-acuerdos con instituciones gubernamentales y departamentales. Del mismo modo, sus programas de formación incluyen las metodologías y herramientas de la Federación y cuenta con 24 personas capacitadas para los Equipos Nacionales de Intervención (NIT, por sus siglas en inglés) y siete para los Equipos Regionales de Intervención (RIT, por sus siglas en inglés). En materia de comunicación, por su parte, la Sociedad Nacional sigue también los estándares de la Federación en cuanto al intercambio de información ágil y rápido y el uso de las telecomunicaciones e Internet para compartir conocimientos sobre desastres. La Cruz Roja Paraguaya es, además, miembro activo de la red de información sobre desastres.

Respecto a su orientación estratégica, la Sociedad Nacional sigue también la perspectiva de trabajo de la Federación y ha asumido la importancia de la gestión y prevención de desastres, a partir de algunas experiencias iniciales como el programa Camalote. Dicho programa, desarrollado también en Argentina y Uruguay, puso su foco de atención en la preparación y prevención ante desastres y la promoción del desarrollo socioeconómico de las comunidades del Valle del Plata que se ven afectadas de forma recurrente por inundacio-

nes. Sin embargo, a juicio de la Sociedad Nacional, ha sido el Plan Post Icuá Bolaños el que ha supuesto un cambio más importante en la metodología de trabajo con las comunidades con el fin de reducir los riesgos.

Aunque la Cruz Roja Paraguaya realiza actividades de socorro y respuesta ante los efectos derivados de los fenómenos de El Niño y La Niña y las inundaciones anuales que afectan a una parte sustancial del país, los mayores avances se han observado en el trabajo en prevención de desastres donde cuenta con un amplio reconocimiento del trabajo realizado con las comunidades. En concreto, estos avances se refieren a que la Sociedad Nacional está llevando a cabo programas de preparativos para desastres basados en la comunidad con un aumento de su voluntariado específico; realiza actividades para concienciar a la opinión pública sobre importancia de la prevención de desastres; y aplica el análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC) en todas las intervenciones. Aún así, el seguimiento de los programas preventivos y sus resultados no ha sido sistematizado e incorporado como una práctica habitual. No obstante, las acciones realizadas de seguimiento han dado lugar a la generación de nuevos proyectos, también generados a partir del AVC. Las acciones de monitoreo, por su parte, constituyen una actividad de gran relevancia para la Sociedad Nacional y se llevan a cabo de manera sistemática, como una metodología ya asimilada por la institución.

7.1.2. Avances significativos en el enfoque de salud

La Sociedad Nacional dispone de un Departamento de Salud Primaria y de personal remunerado y no remunerado centrado en el área de salud. Igualmente, cuenta con una buena relación con los organismos gubernamentales encargados de las políticas de salud, con los que se coordina para la ejecución de los programas de salud de sus filiales, y con acuerdos con universidades paraguayas para formación médica. En concreto, es destacable el acuerdo que mantiene con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que se responsabiliza del pago del salario de la plantilla del Hospital materno-infantil “Reina Sofía”. Aún así, son pocos los avances realizados en cuanto a acuerdos y falta una mayor concertación en materia de salud con el Estado y otros actores sociales.

En cuanto a la planificación en salud, la Cruz Roja Paraguaya ha desarrollado cuatro líneas estratégicas centradas en la población vulnerable: apoyo psicoló-

gico basado en la comunidad, Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI comunitario), donación de sangre segura y VIH y sida. Sin embargo, aún no ha elaborado una estrategia de salud a escala nacional que integre las actividades de la sede central y de las filiales.

A grandes rasgos, la Sociedad Nacional ha avanzado en el desarrollo de actividades en línea con el *Plan de Acción de Santiago de Chile*. De este modo, ha llevado a cabo actividades de educación comunitaria, de primeros auxilios comunitarios, y de promoción de la donación no remunerada de sangre. Igualmente, ha mejorado su intervención comunitaria en materia de VIH y sida y ha implementado el programa “Juntos sí podemos” de VIH y sida, ha realizado diversas actividades de prevención y lucha contra la discriminación con población adolescente, comunidades indígenas y trabajadoras del sexo y ha emprendido actividades de apoyo y cuidados a personas viviendo con el VIH y sida (PVVS). Además, la Sociedad Nacional ha abogado a favor y ha apoyado a las poblaciones que migran en el interior del país trabajando de forma conjunta con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

No obstante, como se indicó anteriormente, su trabajo más relevante ha sido el desarrollado en el área de la salud materno-infantil. Aunque en este campo se han llevado a cabo actividades de educación comunitaria y promoción de la salud materno-infantil, destaca el ya mencionado Hospital “Reina Sofía” que es uno de los hospitales de maternidad más grandes de Paraguay y que busca la excelencia en la atención materno-infantil.

El Hospital materno-infantil es uno de los centros de referencia en el país en el ámbito de la salud materno-infantil. En él, además de centrarse en la atención clínica, se han llevado a cabo programas de salud reproductiva para mujeres jóvenes y adolescentes

Así pues, aunque la Sociedad Nacional no ha incorporado como estrategia de acción la atención primaria de salud (APS), se encuentra en un proceso de cambio de enfoque y actualmente trabaja con adolescentes embarazadas y abandonadas por sus núcleos familiares. Este programa es una de las labores emblemáticas para la Cruz Roja Paraguaya, ya que trata de ir más allá del enfoque tradicional de salud, abordando áreas como el apoyo psicosocial para la ado-

lescente, salud sexual, capacitación alternativa y albergue para las madres adolescentes y sus hijos.

Por otra parte, entre los aspectos no alcanzados del *Plan de Acción* destacan la no inclusión, ahora en proceso, de la salud en los planes de emergencias, la ausencia de planes de respuesta y contingencia ante crisis epidemiológicas o climáticas, y la falta de mayor movilización social a pesar de que se han impulsado la educación comunitaria, los primeros auxilios comunitarios y la donación voluntaria de sangre.

Más allá de las áreas del *Plan de Santiago de Chile*, la Sociedad Nacional también ha desarrollado actividades de prevención de otras infecciones de transmisión sexual (ITS), además del VIH y sida, y del alcoholismo y otras drogadicciones. Además, desde 1998, implementa, junto con la Cruz Roja Española, el Programa Kuñataá con el objetivo de prevenir embarazos adolescentes y formar a esta población en materia de sexualidad, relaciones de pareja y métodos anticonceptivos.

En definitiva, la Cruz Roja Paraguaya se encuentra en un proceso de cambio de enfoque en materia de salud. Esta transformación se plasma en la progresiva orientación de las acciones, desde un enfoque tradicional, representado por la importancia del Hospital materno-infantil y las labores de asistencia, hacia una diversificación de las acciones, con una mayor atención al enfoque de la salud comunitaria. Sin embargo, la Sociedad Nacional debe afrontar una planificación de trabajo en salud que integre las cuatro líneas de trabajo establecida en el área de salud con la participación de las filiales y subfiliales, para culminar el proceso de transformación y asumir el enfoque comunitario y de atención primaria de la salud.

7.1.3. Ausencia de una estrategia definida de promoción de los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios

La Cruz Roja Paraguaya realiza una difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios tanto interna como externamente así como a través de sus actividades comunitarias, pero carece de una estrategia claramente definida. Internamente, la Sociedad Nacional dispone de cursos de Formación Básica Institucional (FBI) y realiza una introducción sobre Principios y Valores en todas sus actividades de capacitación y talleres. Externamente, lleva a cabo actividades de difusión en

centros de educación media y superior y tanto la sede central como las filiales desarrollan campañas y jornadas de difusión. Igualmente, la Sociedad Nacional cuenta, desde 1994, con un programa de cooperación con el Ministerio de Defensa para incorporar el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en la formación de las Fuerzas Armadas y es miembro del Comité Interinstitucional para el estudio y la implementación del Derecho Internacional Humanitario desde 2002, si bien todavía se considera necesario trabajar con mayor fuerza con los organismos gubernamentales. Respecto a la inclusión de los Principios y Valores en las actividades comunitarias, según información de la Sociedad Nacional, en todas las actividades que se realizan en las comunidades se alude a los Principios y al mandato del Movimiento.

Por otra parte, aunque se ha trabajado una campaña de prevención de la violencia y no-discriminación, tampoco se ha elaborado una estrategia integrada al respecto ni se ha comenzado a trabajar en estas iniciativas con otros grupos sociales.

En materia de igualdad de género, la Sociedad Nacional podría realizar mayores esfuerzos para promoverla tanto dentro de la organización como en los proyectos y actividades desarrollados por ésta.

7.1.4. Los “programas comunitarios integrados” como metodología de trabajo

La Sociedad Nacional, aunque todavía no cuenta con una definición consensuada de los “programas comunitarios integrados” (al igual que el resto de Sociedades Nacionales de la región), ha venido utilizando este enfoque como metodología de trabajo en diferentes proyectos desde hace unos años. Sin duda, la influencia del programa Camalote y, en mayor medida, el Plan de Desarrollo de Filiales, ha sido central en el uso de esta perspectiva metodológica. El Plan de Desarrollo de Filiales trató de desarrollar acciones programáticas ligadas a ámbitos de responsabilidades departamentales.

La incorporación del enfoque metodológico de los programas comunitarios integrados se plasma en el desarrollo de proyectos con la implicación de diferentes áreas de trabajo. También se refleja en la utilización, en todas las comunidades donde se interviene, de metodologías participativas como el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), el Mejor Diseño de Programas (MDP) y el Proceso de Planificación del

Proyecto (PPP); en la participación de voluntariado procedente de las comunidades; y en la presencia activa de la población beneficiaria en los procesos de planificación y evaluación. El interés por intervenciones integradas también se observa en el especial énfasis puesto, sobre todo a partir de la implementación del Plan de Desarrollo de las Filiales, en las alianzas estratégicas con autoridades y organizaciones locales.

No obstante, a pesar de estos avances en materia de integración, participación comunitaria y desarrollo de alianzas, aún falta potenciar los enlaces entre sectores programáticos e incorporar en mayor medida a las filiales.

7.2. Gobierno y organización interna

7.2.1. Avances en materia de planificación y rendición de cuentas

La Cruz Roja Paraguaya ha llevado a cabo, con un elevado grado de consenso, una actualización de sus procedimientos institucionales, tanto de sus Estatutos en 2003 como de su Plan Nacional de Desarrollo, contando actualmente, tras la ejecución del “Plan Nacional de Desarrollo 1999–2004”, con el “Plan Estratégico 2005–2010”, si bien es cierto que esta actualización de los Estatutos no ha contribuido plenamente a diferenciar las funciones de gobierno y de gestión.

En materia de gobierno, se trata de una Sociedad Nacional con unos órganos de gobierno representativos de la diversidad social del país y con importante presencia de las mujeres, aunque con un desafío en relación al funcionamiento y capacitación de los órganos de toma de decisiones.

Respecto a la planificación y gestión, se ha avanzado en los últimos años y en la actualidad cuenta con un sistema fortalecido. Aparte de haber elaborado, como se ha señalado anteriormente, dos planes nacionales de desarrollo desde 1999, en el último de estos se ha contado con una amplia participación de los órganos de gobierno y de gestión, incluyendo a las filiales. Además, también se han diseñado Planes Operativos Anuales (POA) en la sede central y las filiales, un Plan de Desarrollo de las Filiales, una metodología de planificación, seguimiento y evaluación y manuales operativos. De forma paralela, se ha establecido una unidad de seguimiento en la Sociedad Nacional. Ade-

más, en 2005 se puso en marcha un foro de socialización e información entre las dependencias funcionales de la Sociedad Nacional. Como resultado han surgido planificaciones conjuntas entre los distintos departamentos y direcciones que componen la institución, tales como las iniciativas de reducción de riesgos comunitarios o el Plan de Desarrollo de Filiales.

En cambio, se observa una superposición de acciones programáticas por la falta de trabajo conjunto. Si bien se elaboran los POA, no se asocian a los objetivos estratégicos del *Plan de Acción de Santiago de Chile*. Además, aunque hoy en día se cuenta con una administración centralizada y eficiente y con un buen sistema de información financiera, aún no se ha puesto especial énfasis en la medición de la eficacia y la eficiencia y no se han sistematizado las valoraciones sobre la ejecución de los planes nacionales de desarrollo y los POA. La Sociedad Nacional dispone de memorias, revistas y auditorías externas anuales y continuas. Asimismo, la propia Cruz Roja Paraguaya afirma que son pocas las filiales que no reportan sus acciones al finalizar el ejercicio anual.

7.2.2. Proceso abierto a la descentralización

Respecto a la estructura territorial de la Sociedad Nacional, se está desarrollando una importante labor de descentralización con el ya mencionado Plan de Desarrollo de las Filiales, aún en proceso, que se elaboró entre todas las filiales y de acuerdo con sus capacidades y las necesidades específicas del contexto. En estos momentos, algunas filiales cuentan con programas autofinanciados, han logrado alianzas estratégicas con organismos gubernamentales y con la sociedad civil para el desarrollo de sus propios programas, y han creado redes de filiales.

Si bien el sistema de filiales no cubre todas las regiones administrativas del país y es necesario crear y fortalecer las filiales de los departamentos más vulnerables, la Cruz Roja Paraguaya cuenta con 12 filiales, seis de las cuales han fortalecido sus capacidades y cuatro de ellas disponen ya de financiación propia. Ahora bien, el fortalecimiento de las filiales, sin embargo, es un proceso de doble filo puesto que puede acarrear crisis institucionales si no va de la mano del mantenimiento de la unidad y cohesión de la Sociedad Nacional.

Por otra parte, aunque el Plan de Desarrollo de Filiales ha supuesto un avance importante en el proceso de descentralización, aún no se ha conseguido que las

filiales presenten informes de gestión y balances al finalizar el ejercicio para valorar los resultados de la gestión y administración.

7.2.3. Hacia un mayor desarrollo en materia de voluntariado, Cruz Roja Juventud y personal remunerado

La Cruz Roja Paraguaya no ha experimentado en los últimos años especiales avances en materia de voluntariado, Cruz Roja Juventud y personal remunerado. Hasta el momento, la Sociedad Nacional no ha elaborado un plan especial para el desarrollo del voluntariado, pese a las dificultades para su captación y mantenimiento, y tampoco ha aplicado las políticas y guías de la Federación aunque ambos aspectos están contemplados en el POA 2007. De igual modo, no cuenta con una base de datos que recoja toda la información estadística de su base de voluntariado, aunque ésta se comenzó a elaborar a principios de 2006, ni ha establecido un programa específico de formación y capacitación del voluntariado que permita dotarlo de un mayor perfil técnico y adecuarlo a los diferentes desafíos sociales a los que se enfrenta la organización. Por otra parte, aún tiene pendiente una renovación de los cuadros actuales.

En cuanto a Cruz Roja Juventud, el POA 2007 recoge los temas prioritarios para reducir la vulnerabilidad de los jóvenes y responder a su problemática específica y, en este sentido, centra el trabajo en la protección de la salud y la vida, la difusión de los Principios Fundamentales y del DIH, y la educación para la paz. Su actividad la realiza, fundamentalmente, a través de las brigadas escolares activas, que son apoyadas por el Ministerio de Educación y Cultura, y de un grupo de voluntarios extraescolares. Igualmente, cuenta con jóvenes voluntarios que participan en los programas integrados en las comunidades. Sin embargo, su punto débil se encuentra en que aún no existe un plan concreto centrado en juventud.

Respecto a su participación en la toma de decisiones y en la gestión del ciclo del proyecto, la población joven participa activamente en la planificación de las actividades de las diferentes áreas y cuenta con representantes en los órganos de gobierno. Además, el Departamento de Juventud es parte activa de la Red de Juventud de América del Sur donde está encargado de la comunicación e intercambia experiencias con los diferentes miembros.

En relación con el personal remunerado, se dispone de unos recursos humanos capacitados y comprometidos con la institución así como de un sistema de gestión de recursos humanos acorde con la legislación laboral, de tal manera que el personal contratado cuenta con unos términos de referencia claros, que guían y orientan el trabajo con un contrato de trabajo acorde a las exigencias de las leyes laborales existentes en el país.

En términos generales, no se cuenta con un manual de funciones que especifique cuál es la labor concreta del voluntariado, del cuerpo administrativo y del cuerpo técnico.

7.2.4. La apuesta por la diversificación de los recursos financieros y la autosostenibilidad

La Cruz Roja Paraguaya ha mantenido un modelo tradicional de recaudación de fondos. Su financiación proviene, fundamentalmente, de los servicios prestados en el Hospital materno-infantil “Reina Sofía” que tienen unos cargos mínimos, de las ventas de la tienda de ropa de segunda mano, de los servicios paramédicos, de la formación en socorros, de los intereses de las inversiones, y de las aportaciones de otras Sociedades Nacionales. De igual modo, tiene un gran peso la “Fiesta de la Banderita” que se realiza anualmente para recaudar fondos a escala nacional.

Sin embargo, en los últimos años se han empezado a observar cambios relevantes en el modelo de generación de ingresos. Tras el Primer Foro de Movilización de Recursos, llevado a cabo por la Federación Internacional en agosto de 2006 en Guatemala, la Sociedad Nacional ha elaborado e implementando un Plan de Movilización de Recursos, ha creado una Oficina de Movilización de Recursos de acuerdo con los lineamientos aprobados por la Federación y ha llevado a cabo programas de desarrollo de recursos financieros a escala nacional. Igualmente, ha intentado junto con otras Sociedades Nacionales crear una red de movilización de recursos aunque todavía no está conformada.

Se observa, por tanto, un cambio de perspectiva en esta materia que dirige la mirada hacia la necesidad de diversificar las fuentes de financiación y modernizar el sistema de recaudación de fondos. Aún así, es escasa la búsqueda de alianzas en el sector privado y el intercambio de experiencias con otras Sociedades Nacionales.

7.2.5. Avances en el establecimiento de una estrategia de comunicación

A partir del Foro de Comunicación de 2006 en Guatemala, la Sociedad Nacional ha establecido una estrategia de comunicación que se ha difundido internamente, con la finalidad de implantarla regional y nacionalmente, a través un taller en el que participaron la sede central, las filiales y las subfiliales.

En cuanto a su funcionamiento concreto en materia de comunicación, la Sociedad Nacional cuenta con una Coordinación de Comunicación y da a conocer sus acciones a través de entrevistas, publicaciones en revistas y periódicos y programas de radio, con lo que persigue convertirse en un referente sobre temas humanitarios en los medios de comunicación. Igualmente, dispone de una página Web actualizada que permite una mejor comunicación interna y externa y que abre posibilidades para nuevos modos de formación.

Respecto a la promoción de la comprensión y respeto del emblema, la Cruz Roja Paraguaya ha logrado la aprobación de la ley 2365/04 que renueva la anterior de 1928. Además, con el apoyo del CICR, se ha creado la Comisión Interinstitucional de estudio y aplicación del DIH.

En relación con la imagen pública, la Cruz Roja Paraguaya es, según información de la propia Sociedad Nacional, la segunda institución mejor valorada del país contando con una muy buena imagen.

7.3. Alianzas y cooperación internacional

7.3.1. Un papel activo en el Movimiento

La Cruz Roja Paraguaya tiene un papel activo dentro del Movimiento. Asiste a las “Reuniones de Presidentes y Seminarios Técnicos” de las asambleas generales, forma parte activa y dirigencial del CORI, participa en comisiones (desastres) y realiza un seguimiento anual del *Plan de Acción*. Por otra parte, es miembro de las diferentes redes de trabajo de la subregión sudamericana: la Red de Salud, la Red de Juventud, la Red de Socorros y de Red de Voluntariado.

En cuanto a la cooperación externa, su crecimiento significativo en los años noventa supuso un claro punto de apoyo para la Sociedad Nacional. Si bien en esos momentos se empezó a vislumbrar cierta dependencia

financiera, el actual “Manual Estratégico de Cooperación”, conocido por las Sociedades Nacionales Participantes, ha frenado dicha tendencia y ha reorientado la financiación externa a los intereses específicos de la Sociedad Nacional. En la actualidad, y según datos de la Cruz Roja Paraguaya, el porcentaje de fondos provenientes de la cooperación externa se sitúa alrededor del 35% del total de todos sus recursos.

7.3.2. Escasez de nuevas alianzas con el sector público y privado

La Sociedad Nacional cuenta con diversos acuerdos con entidades públicas y privadas fundamentalmente del ámbito nacional y regional. Destacan las alianzas con el Ministerio de Salud, la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN), la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN), la entidad Binacional Yacyreta, la Secretaria de la Niñez y de la Adolescencia, el Ministerio de Educación y la municipalidad de Asunción, así como las establecidas con la Universidad Nacional (Facultad de Veterinaria), con la Universidad del Este, con Columbia del Paraguay, con el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), con instituciones de enseñanza de mandos medios, con UNICEF, la Oficina de los Estados Unidos para la ayuda externa ante desastres (OFDA, por sus siglas en inglés) y diversas empresas privadas. Ahora bien, éstas alianzas no son suficientes y casi todas vienen de largo siendo pocas las de nuevo cuño. La escasez de acuerdos, especialmente con los organismos gubernamentales, dificulta el accionar en algunos temas comunes de intervención. Igualmente, el incumplimiento de algunos de estos acuerdos por parte de entidades públicas supone un freno al desarrollo adecuado de las intervenciones y a su posible impacto.

7.4. Recomendaciones

La Cruz Roja Paraguaya se enfrenta, en la actualidad, a dos retos fundamentales, uno relativo al tipo de actividades que definen a la organización y otro vinculado al buen gobierno.

Por una parte, la Sociedad Nacional, sin reducir los esfuerzos enfocados a actividades de corte tradicional y asistencialista, como la atención clínica en el Hospital materno-infantil “Reina Sofía”, podría ampliar aquellas actividades que responden a las necesidades específicas de la población vulnerable incorporando en el actuar de la organización los enfoques de trabajo provenientes de la Federación.

Por otra, ha de impulsar más ejercicios de seguimiento y evaluación que contribuyan a la transparencia, la rendición de cuentas y el aprendizaje organizativo y, con ello, al buen gobierno de la Sociedad Nacional.

Aparte, la Sociedad Nacional se enfrenta a otros retos de diferente índole que se recogen a continuación.

7.4.1. Fortalecer el proceso de identificación de las necesidades de la población vulnerable y dotar a las comunidades de un papel activo como punto de partida para la planificación y ejecución de programas y proyectos

- Desarrollar un plan de gestión del riesgo de desastres que recoja los enfoques de trabajo aprendidos del programa Camalote y del Plan Post Icuá Bolaños, y que sea extensible a todo el territorio nacional.
- Fortalecer los avances en materia de prevención de desastres aumentando el número de proyectos de preparativos para desastres basados en la comunidad así como el seguimiento de sus resultados.
- Elaborar una estrategia nacional de salud que apueste definitivamente por la APS como estrategia de trabajo y que se aleje de la atención clínica y pre-hospitalaria.
- Impulsar en mayor medida el trabajo en Principios y Valores con los organismos gubernamentales, promover la igualdad de género tanto dentro de la organización como desde sus programas y proyectos, y diseñar una estrategia de promoción de la tolerancia, la no-discriminación y la prevención de la violencia.
- Consolidar la integración de las diferentes áreas de actuación y una mayor participación de las filiales en el desarrollo de “programas comunitarios integrados”.

7.4.2. Asegurar la modernización iniciada en materia de gestión y gobierno

- Promover una mayor representación en los órganos de toma de decisiones de la diversidad social del país.
- Alinear los diferentes ejercicios de planificación para armonizar las acciones y conseguir un mayor impacto.
- Continuar con la ejecución del Plan de Desarrollo de las Filiales y crear y fortalecer las filia-

les en los departamentos más vulnerables para generar un desarrollo territorial equilibrado.

- d. Establecer mecanismos para aumentar la captación y mantenimiento del voluntariado así como el desarrollo del personal remunerado.
- e. Diseñar un plan específico de juventud que atienda a las necesidades de este sector de la población e impulse una implicación del mismo en la organización.
- f. Mantener el nuevo modelo de recaudación de fondos para incrementar la diversificación de fuentes de financiación y promover la auto-sostenibilidad de la Sociedad Nacional.

7.4.3. Impulsar una mayor colaboración entre diferentes actores, públicos, privados y del Movimiento

- a. Consolidar el papel activo de la Sociedad Nacional en el Movimiento y el alineamiento en materia de cooperación internacional.
- b. Potenciar el desarrollo de un mayor número de alianzas que favorezcan un aumento de la ayuda y de su eficacia.

8. La Cruz Roja Peruana: la salida de la crisis institucional

Tras la crisis de las instituciones del Estado de Derecho, y el impacto negativo de las medidas de ajuste estructural de los años noventa, con el nuevo siglo Perú ha experimentado un crecimiento económico sostenido y la paulatina consolidación del sistema democrático. No obstante, a pesar de la estabilidad política y los indicadores macroeconómicos positivos que presenta en la actualidad, el país se enfrenta a unos elevados índices de desigualdad y de pobreza, concentrada en la capital y las zonas rurales. Entre 1999 y 2004, conforme a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la proporción de la población que vivía en la pobreza pasó del 48,6% al 51,1%, y la que vivía en la pobreza extrema o indigencia, del 22,4% al 18,9%. La fuerte desigualdad que caracteriza al Perú se plasma en las grandes diferencias existentes en la provisión de servicios básicos entre el campo y la ciudad, y en la secular dinámica de discriminación de la población indígena, que continúa estando excluida de los procesos políticos y se ve afectada en mayor medida por la pobreza y la exclusión social y económica.

Perú también hace frente a otros problemas sociales, entre los que destacan el incremento de la violencia urbana, que afecta especialmente a la población joven; los deficientes indicadores educativos, asociados a la ubicación geográfica, el nivel de ingresos y la condición étnica; los altos niveles de mortalidad materna e infantil; y el aumento de la incidencia del VIH y sida. La población juvenil, por su lado, es también vulnerable al alto desempleo y a la falta de oportunidades.

Perú forma parte de los países productores de hoja de coca. En los últimos años parte de la producción ilegal de coca se ha trasladado desde Colombia a Perú, lo que supone un factor de riesgo para la gobernabilidad en el ámbito local y representa un riesgo creciente frente a la comunidad internacional y los procesos de negociación de tratados de libre comercio.

En cuanto a los desastres naturales, Perú es uno de los países más afectados de América del Sur por la recurrencia de diferentes desastres debido a la combinación de vulnerabilidad y de amenazas que afecta al país, especialmente terremotos, derrumbes, e inundaciones, como las que provoca periódicamente el fenómeno de “El Niño.” Dada su ubicación en la zona andina, se prevé que sea uno de los países más afectados por los efectos del cambio climático, concretamente por las sequías y las inundaciones. El último terremoto, que golpeó a Pisco y zonas aledañas en agosto de 2007, puso de manifiesto la especial vulnerabilidad del país a los desastres.

Respecto a la Cruz Roja Peruana, a comienzos de la presente década presentaba como una Sociedad Nacional con un enfoque estratégico y operativo moderno, centrado en la calidad, la sostenibilidad y el desarrollo desde la comunidad. Sin embargo, los avances experimentados en los últimos años se han visto frenados radicalmente por la crisis institucional que vive la organización desde 2005.

La continuidad de la crisis hasta el momento actual limita el alcance del análisis que a continuación se presenta, puesto que no es posible realizar un estudio en profundidad de los progresos de la organización en relación al *Plan de Acción de Santiago de Chile (2003-2007)*. La reflexión se ciñe a unas impresiones sobre la situación de la Sociedad Nacional antes de la crisis y una breve exposición de la crisis para, a continuación, realizar unas recomendaciones de cara al futuro de la Cruz Roja Peruana.

8.1. La Cruz Roja Peruana antes de la crisis

La Cruz Roja Peruana era, antes de la crisis, una Sociedad Nacional relativamente fuerte y moderna dentro del contexto sudamericano. Así se ponía de manifiesto tanto en sus principales campos de acción, como en sus orientaciones en materia de gestión y funcionamiento interno.

En cuanto a sus áreas de acción, el Plan de Desarrollo de 1998 establecía como campos de actuación la preparación para desastres, la promoción de la salud y los programas para jóvenes, lo que revela la opción por un enfoque centrado en procesos de desarrollo y alejado de visiones asistencialistas. Esta orientación estratégica se vio de nuevo plasmada en el Plan Estratégico Nacional 2004-2010 que toma como base la *Estrategia 2010* y que añade como áreas de intervención el desarrollo comunitario y la promoción de los Valores Humanitarios.

Respecto a la gestión y el funcionamiento interno, a pesar de haber sufrido una crisis en la primera mitad de la década de los noventa, la Cruz Roja Peruana había logrado salir fortalecida gracias al apoyo de la Federación Internacional y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). El Plan Estratégico 2004-2010 resumía en cuatro los objetivos relativos a la gestión y funcionamiento: la gestión eficaz y eficiente que brindara servicios de calidad a la población vulnerable; el desarrollo de los recursos humanos, especialmente del voluntariado social; el desarrollo institucional sostenible; y el empoderamiento de las comunidades. Todos ellos suponían una visión moderna del funcionamiento de la organización, donde el énfasis se ponía en la eficiencia, la calidad, y la sostenibilidad, así como la participación activa del voluntariado y, sobre todo, de la población beneficiaria.

Reflejo de estos avances de la Cruz Roja Peruana es el trabajo realizado en materia de igualdad de género, de manera conjunta con la Cruz Roja Española, que supone un ejemplo a seguir en la región. Concretamente, destaca el Proyecto “Fortalecimiento de capacidades de mujeres afectadas por la violencia en Ayacucho”, un proyecto productivo, implementado desde el 2001 a la actualidad por un equipo multidisciplinar, cuyo objetivo es aumentar la autoestima y la capacidad de generación de ingresos de mujeres que han sido víctimas de violaciones de los derechos humanos perpetradas por Sendero Luminoso o las fuerzas de seguridad.

8.2. La actual crisis de la Cruz Roja Peruana

Si, como se ha indicado anteriormente, la Cruz Roja Peruana logró salir recuperada de la crisis de los noventa, la actual crisis, iniciada en 2005, aún está por resolverse de manera completa.

Los orígenes de esta última crisis se encuentran en la renovación de los Estatutos que comienza en el período 2003-2004. En concreto, en la modificación del último borrador por parte del entonces Presidente, permitiendo con ello su tercera reelección contra lo establecido en el Estatuto original. Esos Estatutos fueron aprobados por el gobierno sin esperar a las recomendaciones de la Federación y del CICR, y ello desencadena una denuncia contra el Presidente y el inicio de la crisis. Esta denuncia es interpuesta por el anterior Director de Socorros, apartado de la Sociedad Nacional y anteriormente candidato a la presidencia también en ese proceso electoral.

La respuesta por parte de la justicia peruana fue la intervención de la sede nacional de la Sociedad Nacional y el nombramiento de un administrador judicial. Dicho administrador judicial y el segundo que lo sustituyó nombraron como asesor al demandante y cambiaron el enfoque de trabajo de la institución, dando una orientación mercantil de las escuelas de enfermería. El segundo administrador judicial ha sido a su vez demandado por malversación de fondos y corrupción del juez que autorizó la medida cautelar.

Los 18 meses de intervención judicial con el primer y segundo administradores dieron lugar a la retirada de apoyos provenientes de la cooperación internacional, a la caída vertical de la imagen institucional, al conflicto extendido a la red de filiales de la Cruz Roja Peruana, a la multiplicación de denuncias laborales y penales que suma hoy más de 80, a la suspensión de la Sociedad Nacional de reuniones internacionales por el CORI, a la pérdida de enfoque estratégico, y a una mala utilización de recursos.

Empero, en los últimos meses el administrador judicial ha sido sustituido gracias a la intervención directa de la Representación Regional de la Federación, y en la actualidad se cuenta con un nuevo administrador judicial (tercero), sugerido al Juez por la Federación Internacional, quien ha dirigido de forma eficaz la institución en la respuesta tras el terremoto de agosto

de 2007. El nuevo administrador judicial, un abogado anticorrupción, tiene como mandato convocar nuevas elecciones a corto plazo, para volver finalmente a la normalidad institucional y dar por terminada la intervención del poder judicial. Este cambio ha generado nuevamente confianza en la institución, y la vuelta de procesos normales de cooperación. Con el apoyo de la Representación Regional de la Federación, la nueva administración ha elaborado un Plan de Reconstrucción que define las etapas del proceso de salida de la crisis institucional y de vuelta a la definición del enfoque estratégico comunitario basado en el voluntariado.

Más allá del caso peruano, toda esta situación pone de manifiesto la necesidad de desarrollar mecanismos eficaces por parte del Movimiento de Cruz Roja para detectar posibles problemas de integridad y manejar de forma apropiada su riesgo, la necesidad de medidas claras y unívocas en relación a límites de mandatos para los órganos de gobierno de Sociedades Nacionales, así como la falta de un mandato claro que permita a la Federación tomar medidas de forma efectiva en estas situaciones.

8.3. Recomendaciones

El nuevo administrador está en proceso de sentar las bases para nuevas elecciones en un breve periodo de tiempo, pero con bases sólidas, según el plan de reconstrucción de la Sociedad Nacional. A la vez, este proceso electoral es una oportunidad para mejorar la real participación de las y los voluntarios a la vida institucional, y abrir la Cruz Roja Peruana a la sociedad civil. Es imperativo que los asociados del Movimiento apoyen con fuerza este proceso.

La Federación Internacional debe aprender del caso peruano, estudiándolo con atención, por las múltiples implicaciones y relaciones con la Política de Integridad, instrumentos de gestión del riesgo de integridad, la eficacia y límites de intervenciones directas en la esfera de autonomía de una Sociedad Nacional, las relaciones entre derechos individuales y derechos colectivos (beneficiarios y comunidades) en el marco mayor del papel auxiliar de una Sociedad Nacional, que este proceso encierra.

Por otra parte, esta crisis pone de manifiesto, como se ha subrayado con anterioridad, la necesidad de establecer mecanismos de resolución de conflictos den-

tro del Movimiento que eviten el desarrollo de crisis similares. En este sentido, resulta fundamental que la Federación Internacional fortalezca los instrumentos de seguimiento de las Sociedades Nacionales y se convierta en un organismo efectivo de interlocución en situaciones de crisis. Para eso se requiere un cambio en los Estatutos de la Federación Internacional.

9. La Cruz Roja Uruguaya: impulsar el proceso de cambio

Uruguay se encuentra entre los países latinoamericanos con mejores indicadores económicos, políticos y sociales, a pesar de las crisis que han afectado a la sociedad uruguaya en las últimas dos décadas. Uruguay es uno de los países de Latinoamérica con menores niveles de pobreza, con un PIB alto y, junto con Costa Rica, con una de las distribuciones de ingreso más equitativa. Sin embargo, a pesar de los datos socioeconómicos, los niveles de pobreza, pobreza extrema y desigualdad han aumentado, como consecuencia de la crisis económica vivida en 2002, crisis de la que el país aun no se ha recuperado totalmente. En 1994 según datos de la CEPAL el 9,4% de la población uruguaya vivía en situación de pobreza, en 2002 lo hacía el 15,4% y en 2006 el 18,5%. Los niveles de indigencia, también según datos de la CEPAL, prácticamente se han duplicado en lo que va de siglo. En el año 1999 un 1,8% de la población vivía en situación de indigencia, porcentaje que aumentó hasta un 2,5 en 2002 y un 3,2 en 2006.

Respecto a la situación política, posee el menor índice de percepción de la corrupción y ha ido consolidando su democracia desde el fin de la dictadura a mediados de los ochenta. Sus indicadores sociales muestran también una situación positiva. Uruguay tiene una alta esperanza de vida y un perfil de salud propio de un país avanzado, donde las principales causas de muerte son las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los accidentes. No obstante, dado el envejecimiento de la población, Uruguay encuentra en la tercera edad uno de los sectores sociales más vulnerables. Por otra parte, se trata del país latinoamericano con el nivel de alfabetización más alto.

A pesar del lento crecimiento de su población, las oportunidades laborales son escasas afectando sobre todo a la población joven y a las mujeres.

Respecto a su vulnerabilidad a desastres naturales, a pesar de que tradicionalmente no ha sido un país especialmente afectado por este tipo de desastres, las inundaciones de la Cuenca del Río de la Plata afectan de forma periódica a la población que se encuentra ubicada en sus alrededores.

La labor de la Cruz Roja Uruguay se centra en las áreas de salud y de respuesta a desastres y tiene un carácter fundamentalmente asistencialista, a pesar del impacto del programa Camalote. En cuanto a su funcionamiento, persisten algunos de los retos recogidos a comienzos de los años noventa en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* como la centralización de la dirección, la escasez de voluntariado joven en los cuadros directivos y la ausencia de una visión global y estratégica. Si bien se observan divergencias entre diferentes sectores de la institución, con un sector más joven que apuesta por un enfoque de desarrollo, hasta el momento el cambio hacia una visión global que fije su objetivo en aumentar las capacidades de la población vulnerable está siendo muy lento. El nuevo Plan Estratégico 2007-2010 se espera que acelere este cambio y que institucionalice una cultura de planificación y gestión de la que, en la actualidad, carece la Sociedad Nacional.

9.1. Servicios y programas

9.1.1. Mejoras en las intervenciones en salud

En el ámbito de la salud, la Cruz Roja Uruguay cuenta con el apoyo del Ministerio de Salud Pública, con una estructura y con recursos humanos específicos en la sede central. De igual modo, está desarrollando algunas estrategias y programas de salud, aunque se enfrenta a un problema de financiación de los programas nacionales. En este ámbito, el trabajo se centra fundamentalmente en iniciativas concretas sin existir una intervención de más amplia escala.

En cuanto a sus acciones específicas la Sociedad Nacional cuenta con una red de escuelas a la que destina una gran parte de sus recursos compuesta por las siguientes escuelas: la escuela de auxiliares de enfermería, en la que se desarrollan también cursos de auxiliar de servicios y acompañantes, que cuenta con un total de 200 alumnos anuales; la escuela de primeros auxilios, que comprende varios cursos de reanimación cardiopulmonar (RPC), RPC infantil y curso de

instructores, con 900 alumnos al año; la escuela de socorro y desastres, con 40 alumnos anuales; la escuela de manualidades, orientada a la inserción laboral, que cuenta con 100 alumnos cada año. Junto a las escuelas, la Sociedad Nacional cuenta con cuatro policlínicas en los departamentos de Paysandú, Río Negro, Flores y Cerro Largo. Además, la Sociedad Nacional está trabajando en las principales líneas marcadas por el *Plan de Acción de Santiago de Chile*.

De esta manera, ha llevado a cabo actividades de educación comunitaria a través de la Brigada Socorrista Comunitaria; actividades de primeros auxilios a través del Plan Cadete Nacional; y actividades de promoción de la donación voluntaria y no remunerada de sangre. Paralelamente, también ha puesto en marcha acciones relacionadas con la reducción del estigma y la prevención del VIH y sida a través del Programa Nacional de VIH y sida y actividades de prevención de enfermedades infectocontagiosas.

Más allá del propio Plan de Acción, la Cruz Roja Uruguay ha elaborado un plan de salud comunitaria y ha apoyado a las comunidades en atención primaria de la salud (APS) poniendo el énfasis en las necesidades sanitarias específicas de las poblaciones vulnerables.

Sin embargo, a pesar de estos avances, es necesario seguir trabajando específicamente en los programas de sangre, de salud comunitaria y de primeros auxilios, promoviendo en este último caso una red de primeros auxilios; en actividades de apoyo y cuidados a PVVS (personas viviendo con VIH y sida) y campañas conjuntas con esta población; y en acciones específicas de atención a inmigrantes. Aún no se ha desarrollado tampoco una estrategia AIEPI, instrumento fundamental para la reducción de la morbilidad infantil, debido a la ausencia de personal cualificado.

9.1.2. El programa Camalote, impulso de la gestión del riesgo de desastres y de los “programas comunitarios integrados”

La Cruz Roja Uruguay ha experimentado ciertos avances en relación con la gestión del riesgo de desastres y los “programas comunitarios integrados”. Unos avances que se vinculan en gran medida al desarrollo del programa regional Camalote, que fue implementado también en Argentina y Paraguay y coordinado por la Federación Internacional.

Este programa de ayuda humanitaria, desarrollado tras las inundaciones del litoral del país de 1998, se implementó en los departamentos uruguayos de Colonia, Río Negro, Salto, Paysandú y Soriano y puso su foco de atención en el apoyo a comunidades urbanas vulnerables. Su objetivo fue la preparación y la prevención ante desastres y la promoción del desarrollo socioeconómico de las comunidades mediante actividades en materia de educación comunitaria, promoción de la salud, formación laboral, saneamiento ambiental, gestión participativa y desarrollo institucional.

Sin embargo, aunque el programa Camalote tuvo, sin duda, un impacto positivo en la incorporación de conceptos y metodologías relativos a la gestión del riesgo, al desarrollo comunitario y a la integración de áreas de acción, este impacto se vio limitado a los departamentos involucrados específicamente en el programa y no se hizo extensible a toda la Sociedad Nacional.

Así se observa, en primer lugar, en materia de gestión del riesgo de desastres. Si bien el programa Camalote entendía que la vulnerabilidad a los desastres naturales encuentra sus orígenes, en gran medida, en condiciones materiales y sociales y, por ende, planteaba intervenciones en materia de desarrollo comunitario e institucional, la Cruz Roja Uruguaya no ha avanzado en esta dirección y no ha emprendido programas específicos de preparación para desastres basada en la comunidad.

Tampoco ha elaborado un plan de gestión de desastres, más allá del Plan de Contingencia para la sede central, ni ha tenido una acción decisiva para que el Gobierno desarrollara un Plan Nacional de Desastres. Y todo esto a pesar de que, si bien Uruguay no es un país tradicionalmente vulnerable a desastres naturales, las inundaciones de la Cuenca del Plata, las últimas producidas en la primavera de 2007, ocurren de manera regular y provocan un gran número de víctimas y pérdidas económicas.

Entre los principales avances, sin embargo, destacan la adopción de los acuerdos firmados dentro del Movimiento; la formación de cinco personas en equipos regionales de intervención (RIT, por sus siglas en inglés); el desarrollo de cursos de Socorrismo Básico, Socorrismo Acuático, Instructores de Socorrismo, Facilitadores de Desastres y Promotores de Educación

Comunitaria de acuerdo con las herramientas de la Federación Internacional; y el uso de las telecomunicaciones e Internet para intercambiar información y conocimientos sobre desastres. Además, a través del citado Plan Cadete Nacional se desarrollan programas de seguridad vial y de seguridad escolar.

En materia de “programas comunitarios integrados”, en segundo lugar, la Sociedad Nacional cuenta con una definición consensuada de los mismos y, a raíz del programa Camalote, este enfoque de trabajo ha continuado en algunos departamentos. Sin embargo, los avances en este sentido no han sido los esperados. Además, los procesos de capacitación que incluyen estos conceptos sólo se han llevado a cabo en los departamentos donde existe este tipo de programa y la utilización de metodologías participativas es todavía limitada. En cuanto al trabajo permanente con las comunidades, si bien se involucra a la población beneficiaria en el ciclo del proyecto, no se cuenta con participación de voluntarios procedentes de las comunidades mismas y aún no se ha firmado acuerdos con las autoridades y organizaciones locales.

9.1.3. Necesidad de una inclusión más sistemática de los Principios y Valores

El Servicio de Difusión, Comunicación y Búsqueda, pilar de la Cruz Roja Uruguaya, ha impulsado la difusión de los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios tanto internamente, mediante talleres nacionales y regionales y a través del Programa Educativo, del Programa de VIH y sida y de diversas actividades comunitarias, como externamente, con el desarrollo de acciones de difusión externa con grupos sociales. Sin embargo, el Servicio trabaja muy lentamente, sin periodicidad y con una débil estructura. Por ello, aún está pendiente un trabajo más intenso en esta materia, que incluya la difusión del Derecho Internacional Humanitario y que traiga consigo una inclusión sistemática de grupos sociales en la Institución.

Respecto a las estrategias y campañas de promoción de la tolerancia, la no-discriminación y la prevención de la violencia, se han producido ciertos desarrollos con el apoyo del Ministerio de Salud Pública y sobre todo a través del Programa de Sida, pero se está lejos todavía de lo que la Sociedad Nacional puede hacer en este ámbito y es preciso aumentar los esfuerzos en este campo.

9.2. Gobierno y organización interna

9.2.1. Escasa cultura de gestión y planificación

La Cruz Roja Uruguay cuenta con unos Estatutos actualizados con apoyo del CICR en 2004 y está en proceso de aprobación del Plan Estratégico 2007-2010. No obstante, se enfrenta a la falta de una cultura de planificación y de gestión.

La Sociedad Nacional cuenta con unos órganos de gobierno que, históricamente, se han caracterizado por su funcionamiento democrático. Sin embargo, no existe una separación clara entre los órganos y las funciones de gestión y gobierno. Los Estatutos dificultan esta división de funciones al establecer que del seno del Comité Central, encargado del gobierno, sean designados los miembros del Comité Directivo, responsable de la gestión. La inexistencia de una cultura organizativa que promueva la independencia entre los órganos de gestión y gobierno, por su parte, puede traer consigo efectos negativos sobre la integridad y eficacia de la institución.

Respecto a la planificación, el Plan Estratégico 2007-2010, elaborado mediante un proceso participativo y con apoyo del CICR y la Federación Internacional, ha fortalecido a la Sociedad Nacional y quiere ser el punto de partida para el desarrollo de una cultura de planificación. Este plan supone, sin duda, un importante avance en esta dirección pero, a día de hoy, siguen conviviendo diferentes enfoques y no se ha asumido por toda la Institución. Es necesaria la implementación efectiva de dicho plan para poder valorar su impacto dentro de la cultura organizativa de la Sociedad Nacional.

El Plan Estratégico 2007-2010, apoyado en un ejercicio de diagnóstico, se articula con la *Estrategia 2010* y el *Plan de Acción de Santiago de Chile*. Sus principales ejes estratégicos son, en el ámbito operativo, Salud y servicios a la comunidad, Reducción de la pobreza y promoción del desarrollo comunitario, Gestión de desastres y Promoción de principios y valores. En el ámbito organizativo e institucional las prioridades son Desarrollo institucional, Gestión del voluntariado, Comunicación y Desarrollo de recursos.

El trabajo en planificación llevado a cabo hasta el momento se remite al Plan Nacional de Desarrollo elabo-

borado en 2003, y actualizado cada año, y presenta limitaciones significativas. Por una parte, se trata de un Plan que no había sido pensando para toda la Sociedad Nacional. Por otra, el Plan tuvo una insuficiente difusión dentro de la Institución. Igualmente, no contó con mecanismos económicos y de gestión adecuados para su implementación. Todos estos factores redujeron su posible impacto sobre la coordinación y cohesión dentro de la Cruz Roja Uruguay.

La Sociedad Nacional ha realizado auto-evaluaciones. Sin embargo, no ha llevado a cabo un proceso de seguimiento por falta de recursos económicos y humanos.

La Cruz Roja Uruguay lleva a cabo de manera sistemática memorias anuales e informes fiscales. Además, la Sociedad Nacional se ha sometido, aunque no de manera regular, a auditorías externas cuyos resultados han sido tenidos en cuenta para la elaboración de los ejercicios de planificación anual. A pesar de estos avances, la Cruz Roja Uruguay se enfrenta al reto de desarrollar una mayor preocupación por una visión a largo plazo que considere la rendición de cuentas, re-orientación y la mejora como aspectos clave del buen funcionamiento de la Institución.

En cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en la planificación y gestión, son pocos los avances hechos en esta materia y, en ocasiones, se reproducen mecanismos paterno-filiales desde los órganos de toma de decisiones. Una planificación estratégica pertinente tendrá que considerar la igualdad de género tanto dentro del funcionamiento de la Sociedad Nacional como en la elaboración y ejecución de sus programas y proyectos.

9.2.2. La estructura territorial: problemas de representación democrática y coordinación

Si bien la Cruz Roja Uruguay tiene presencia en todo el territorio nacional y respeta el principio de unidad, enfrenta problemas en cuanto a participación equitativa de los diferentes miembros de la Sociedad Nacional y a la coordinación entre la sede central y las filiales.

Hoy por hoy, la Sociedad Nacional hace frente a una inadecuada representación de los Comités Departamentales en el órgano nacional de gobierno y a una

sobrerrepresentación de la sede central lo que afecta a la toma de decisiones. Mientras que todo miembro del Comité Central, con sede en Montevideo, tiene voto dentro de la Asamblea Nacional, los miembros de los Comités Departamentales sólo están representados a través del Presidente o de la Presidenta de la filial que tiene solamente un voto. Por otro lado, se observa una falta de coordinación en la relación entre el Comité Central y los Comités Departamentales, entre la sede central y las filiales. De forma recurrente, las filiales no responden a las demandas de la sede central y se dificultan las tareas de seguimiento y evaluación de las filiales.

La Sociedad Nacional, consciente de esta debilidad y de la importancia de una representación equitativa en los órganos de toma de decisiones, se encuentra actualmente en un proceso de estudio para corregir las deficiencias en la representación actual de los órganos de gobierno.

9.2.3. Limitado desarrollo del sistema de gestión de voluntariado y del personal remunerado

La Cruz Roja Uruguay cuenta con una red de voluntariado por todo el territorio y con una normativa de derechos y deberes del mismo. Igualmente, se encuentra en proceso de aplicación de las políticas y guías del voluntariado así como de elaboración de un plan especial para su desarrollo. No obstante, son varios los problemas a los que hace frente la Cruz Roja Uruguay en materia de voluntariado y existe la necesidad de mejorar su gestión y ampliar la participación.

Por una parte, se trata de un voluntariado altamente feminizado, con una presencia muy escasa de hombres, y con una edad media muy elevada, especialmente en los órganos directivos.

Por otra parte, aunque se está en proceso de elaboración de estadísticas sobre el mismo, a día de hoy se sigue funcionando con un sistema de fichas no actualizado.

A esto se une la escasa formación y capacitación del voluntariado respecto a enfoques de la vulnerabilidad, metodologías de trabajo con la comunidad y conocimientos técnicos.

Respecto al personal remunerado, hay un reglamento de trabajo de los funcionarios de la Cruz Roja

Uruguay, empero, no se ha avanzado en el establecimiento de un sistema para el desarrollo de su personal.

De igual modo, existen importantes limitaciones para el acceso de personal profesional a determinados cargos, lo cual puede reducir la capacidad técnica de la Sociedad Nacional. De esta manera, se impide que los miembros del Comité Directivo, encargado de la gestión, sean contratados o asalariados y se ha establecido que los directores de gestión deben ser siempre designados entre los socios activos.

9.2.4. La Cruz Roja Juventud, un reto pendiente

La Sociedad Nacional ha realizado avances en relación con el desarrollo de un plan de juventud, el mantenimiento de brigadas escolares activas y la participación de los jóvenes en tareas de planificación e implementación. Igualmente, ha sido una Sociedad Nacional especialmente activa dentro de la Red de Juventud de la subregión de América del Sur.

Sin embargo, el número de voluntarios jóvenes es escaso y, a pesar de contar con representantes de juventud en los órganos de gobierno, no se observa una presencia proporcional de los mismos en los órganos de toma de decisiones de las filiales. Como se indicó en líneas anteriores, es el voluntariado de más edad el que sigue ocupando en mayor medida los puestos de dirección en las filiales, no habiéndose producido el relevo generacional y limitando la participación más activa de la población joven en el diseño de programas y proyectos.

9.2.5. Un sistema de recaudación de fondos no consolidado

La Cruz Roja Uruguay sigue dependiendo en gran medida de la cooperación externa y aún no ha conseguido alcanzar la autonomía económica. No obstante, ha incrementado el patrimonio social, ha creado la Fundación de la Cruz Roja Uruguay, se ha producido un aumento de los fondos provenientes de las empresas nacionales y de la población en general y existe un fondo de reserva fijo en el Banco de la República Oriental del Uruguay, lo que indica un cierto avance en la diversificación de sus fuentes de financiación.

Su debilidad financiera, limitación para el desarrollo eficaz, eficiente y sostenible de la Institución, puede explicarse fundamentalmente por un sistema de recaudación de fondos aún no consolidado. En la actuali-

dad, no existe una planificación adecuada que incluya planes de financiamiento anuales y se carece de recursos humanos con capacidad técnica para gestionar diversas fuentes de financiamiento, lo que dificulta, en gran modo, una mayor diversificación de fondos y la propia sostenibilidad de la Institución.

Esta debilidad se ve acentuada, por otra parte, por la fuerte competencia de otras ONG que han impulsado una gran publicidad sobre sus acciones, casi inexistente dentro de la Cruz Roja Uruguaya, y le han ganado terreno.

9.2.6. Avances en comunicación pero una imagen débil

La Sociedad Nacional ha experimentado avances en materia de comunicación. Por una parte, con apoyo del CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) ha elaborado una estrategia de comunicación que se encuentra en fase de inicio. Por otra, ha mejorado la comunicación a través de Internet y cuenta con una página Web que permite llegar a nuevos sectores de la sociedad. Aparte, ha participado en el Foro Latinoamericano de Comunicación y ha realizado actividades de promoción, de comprensión y de respeto del emblema.

En cuanto a su imagen, la falta de publicidad de sus acciones incide negativamente en ésta. Como se señaló anteriormente, a diferencia de otras ONG, la Cruz Roja Uruguaya no ha invertido suficientes recursos en dar visibilidad a sus acciones y se ha visto debilitada dentro del sector.

9.3 Alianzas y cooperación internacional

9.3.1. Relaciones dentro del Movimiento

La Cruz Roja Uruguaya ha participado en las redes de Juventud, Salud y Socorros de América del Sur y ha establecido convenios de cooperación con la Cruz Roja Italiana y la Cruz Roja Española utilizando los modelos de cooperación de la Federación Internacional. Igualmente ha desarrollado acuerdos y buen entendimiento con otras Sociedades Nacionales participantes, entre las que destacan la Cruz Roja Canadiense y la Noruega, la Federación Internacional y el CICR.

En concreto, la Cruz Roja Española ha realizado una importante colaboración en relación con el Plan

Estratégico 2007-2010 y el CICR, como ya se ha señalado, ha contribuido al desarrollo de la estrategia de comunicación.

La carencia de una planificación estratégica en los últimos años ha dificultado el establecimiento de unas mejores relaciones de cooperación generando éstas, con frecuencia, lazos de dependencia.

9.3.2. Alianzas estratégicas

La Sociedad Nacional cuenta con un sólido vínculo con diferentes ONG locales y organismos del gobierno.

Recientemente ha desarrollado un convenio de colaboración con el Instituto Nacional del Niño (INAU).

Además, la Cruz Roja Uruguaya ha hecho un esfuerzo recientemente para aumentar las alianzas con la creación de la Fundación de Amigos de la Cruz Roja Uruguaya. Aún así, aunque se reciben donaciones periódicas de Nestlé, El Maestro Cubano, Latinbroker, Pirelli, entre otras, no existen acuerdos firmados con organizaciones del sector privado.

9.4. Recomendaciones

La Cruz Roja Uruguaya se encuentra en un momento de cambio en el que el principal reto es el impulso de una adecuada planificación y una gestión eficiente que tomen como punto de partida el Plan Estratégico 2007-2010. Igualmente, resulta fundamental promover un buen sistema de gestión de los recursos humanos y consolidar el sistema de recaudación de fondos para que, en efecto, la Sociedad Nacional sea capaz de promover su propio desarrollo institucional.

Por otra parte, la Institución ha de impulsar los siguientes procesos de transformación:

9.4.1. Promover un enfoque estratégico orientado a reducir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades de la población vulnerable dotándola de un rol activo a lo largo de la vida de los programas y proyectos

- a. Elaborar programas nacionales de salud que partan de las principales necesidades de la población vulnerable y estén basados en la atención primaria de la salud (APS) como enfoque generalizado de trabajo en esta materia.

- b. Diseñar un programa nacional de gestión del riesgo de desastres que recoja el enfoque del programa Camalote y centre su atención en la prevención y preparación para desastres considerando los orígenes sociales y económicos del riesgo e impulsando una participación activa de la comunidad.
- c. Extender el enfoque metodológico de los “programas comunitarios integrados” al trabajo de la Institución reconociendo la importancia del desarrollo desde la comunidad y de la integración de áreas de acción para unas intervenciones pertinentes, eficaces y sostenibles.
- d. Aumentar las actividades de difusión de los Principios y Valores integrándolos de modo horizontal en el quehacer de la Sociedad Nacional.

9.4.2. Establecer mecanismos que impulsen un buen gobierno, una gestión eficiente y una planificación estratégica adecuada

- a. Crear instrumentos que favorezcan un funcionamiento más representativo de la Sociedad Nacional, incrementando la representación de los Comités Regionales en la Asamblea Nacional.
- b. Hacer efectiva una separación entre el gobierno y la gestión, fundamental para el buen funcionamiento de la Institución.
- c. Fortalecer el sistema de gestión a través de un adecuado sistema de seguimiento que potencie la rendición de cuentas y la transparencia de la Sociedad Nacional y, con ello, su imagen pública y su recaudación de fondos.
- d. Implementar el Plan Estratégico 2007-2010 con el apoyo de recursos materiales y humanos apropiados así como con el desarrollo de un sistema de seguimiento, evaluación y auditoría.
- e. Incorporar la perspectiva de género tanto en la planificación y ejecución de las intervenciones como en el propio funcionamiento de la Institución.
- f. Mejorar la gestión y desarrollo del voluntariado y de la plantilla, capacitando al voluntariado y promoviendo su diversidad de género y edad al tiempo que se incorporan perfiles profesionales remunerados a puestos de gestión.
- g. Potenciar la captación de voluntariado joven en la Sociedad Nacional y favorecer, especial-

mente, el relevo generacional en los puestos de dirección considerando que la población joven es el futuro de la organización.

- h. Fortalecer el sistema de recaudación de fondos disminuyendo la dependencia de la cooperación externa, elaborando planes anuales de financiamiento, contando con recursos humanos específicos y explorando formas modernas de recaudación.
- i. Implementar la estrategia de comunicación dando más visibilidad a sus acciones para mejorar su imagen pública y contribuir a potenciar un aumento de la recaudación de ingresos.

9.4.3. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas estratégicas

- a. Definir las relaciones con las Sociedades Nacionales participantes tomando como punto de referencia las necesidades identificadas en sus procesos de planificación.
- b. Potenciar un mayor número de alianzas con los organismos públicos y con el sector privado de cara a aumentar los fondos y el alcance de sus actividades.
- c. Establecer relaciones con actores y asociaciones de la sociedad civil uruguayana.

10. La Cruz Roja Venezolana: demandas de un escenario de cambio

Tras una etapa de crisis del sistema de partidos vigente durante décadas, Venezuela atraviesa un periodo de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, que han generado controversias y una mayor polarización política. En esta etapa, en el marco de un proceso constituyente, se ha adoptado un nuevo modelo de políticas sociales, que tratan de distribuir de manera más equilibrada la renta nacional. El fuerte aumento de los precios internacionales del petróleo, del que Venezuela es un importante exportador, y el país de América Latina con mayores reservas comprobadas, ha permitido financiar estas políticas, e incluso una incipiente actividad de cooperación económica y sanitaria con otros países de la región.

El efecto de estas políticas es palpable si se observan los indicadores sobre la evolución de la pobreza. Venezuela ha sido un país caracterizado históricamente por

una elevada desigualdad en la distribución de la riqueza, y niveles de pobreza muy altos. Desde 1999, Venezuela se encuentra, junto con Argentina y Brasil, entre los países que han logrado avances más notables en la reducción de la pobreza. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 1999 y 2006 la población en situación de pobreza descendió del 49,4% al 30,2% del total, y la población en situación de indigencia, del 21,7% al 9,9%. Pese a esta importante reducción, aún son niveles elevados, que constituyen un importante factor de vulnerabilidad. Venezuela, debido a su situación geográfica como país a la vez caribeño y andino, es un país expuesto a un alto riesgo de desastres, fundamentalmente terremotos, inundaciones y huracanes. En los últimos años la Cruz Roja Venezolana ha tenido que afrontar desastres de la magnitud del terremoto de Cariaco en 1997, las inundaciones y corrimientos de tierras en Vargas en 1999, y en el Valle del río Mocotíes en 2005.

De todos estos desastres, el que mayor huella dejó, tanto en el país como en la Sociedad Nacional fue la denominada Tragedia de Vargas. Este acontecimiento significó un punto de inflexión para la Cruz Roja Venezolana, al propiciar el desarrollo institucional de una Sociedad Nacional a través de una llegada masiva de recursos de la cooperación internacional en respuesta a una fuerte crisis en el país.

La Cruz Roja Venezolana ha experimentado importantes progresos en el ámbito operativo, tanto en el área de gestión de desastres como en salud comunitaria, adoptando enfoques de trabajo comunitarios y encaminados hacia la promoción del desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades. En este sentido la Sociedad Nacional ha corregido, en gran medida, el desequilibrio operativo a favor del área sanitaria existente en el pasado, tal y como señalaba el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*.

Ahora bien, para que continúe este proceso de fortalecimiento de las capacidades parece necesario iniciar una reflexión sobre la función de la Sociedad Nacional como auxiliar de los poderes públicos, y su papel para mejorar la situación de los más vulnerables. Ello se debe a que el actual Gobierno está ampliando de manera significativa la cobertura de las políticas y los servicios sociales, en particular en el área de salud, a partir de nuevos

modelos de provisión y gestión de los mismos, y ello supone una redefinición del papel de la sanidad privada y de las organizaciones sociales que, como la propia Cruz Roja, vienen prestando servicios de salud. Este proceso tiene especial significación para la Cruz Roja Venezolana, pues de los servicios de salud aún depende, en gran medida, la imagen, la identidad y la capacidad de generar recursos de la Sociedad Nacional. Los cambios de la normativa vigente en este campo, si se desarrollan de manera muy rápida, pueden llevar a la Sociedad Nacional a un difícil proceso de ajuste, sin contar con el tiempo y los recursos necesarios para adaptarse al nuevo contexto nacional. Finalmente, los cambios políticos e institucionales que Venezuela ha emprendido, y las controversias que han suscitado, plantean importantes desafíos para que la Sociedad Nacional pueda mantener un perfil, una actuación y una imagen imparcial y poder cumplir así con su mandato humanitario.

10.1. Servicios y programas

En términos generales la Cruz Roja Venezolana se caracteriza por abordar sus intervenciones desde un enfoque integrado, tratando de involucrar a una parte importante de sus beneficiarios en la gestión de las acciones: desde la planificación e implementación hasta la evaluación y el seguimiento de las mismas. Este hecho pone de manifiesto un avance en su enfoque de intervención hacia una mayor asunción del enfoque de “programas comunitarios integrados”.

No obstante, los avances operativos son distintos en cada una de las áreas de intervención de la Cruz Roja Venezolana.

10.1.1. Hacia un enfoque integral de gestión de desastres

Uno de los objetivos incluidos en el Plan Estratégico 2005-2010 de la Cruz Roja Venezolana es la elaboración de planes de gestión de desastres que incluyan un enfoque de reducción, respuesta y recuperación en todas las seccionales de la Sociedad Nacional. A pesar de ello, hasta el momento la organización no ha desarrollado un plan específico de gestión de desastres.

A grandes rasgos, la Cruz Roja Venezolana ha mejorado su capacidad de gestionar desastres. Sin embargo, este proceso no ha sido fortalecido mediante la articulación con los poderes públicos y el sistema nacional de gestión de desastres.

Ambas cuestiones –la ausencia de un plan específico de gestión de desastres y la falta de integración con el sistema nacional de gestión de desastres– se deben, en opinión de la propia Sociedad Nacional, a que no ha habido una política de recursos humanos consistente, estable y a largo plazo por parte de la Dirección Nacional de Socorro, lo que ha provocado una excesiva movilidad de su personal y ha dificultado la planificación.

Además, el fortalecimiento de la capacidad de la Sociedad Nacional en materia de gestión de desastres se ha visto limitado por la falta de una estrategia clara y efectiva de comunicación que favorezca el intercambio de información, tanto interna como con otros actores.

No obstante, como ya se ha afirmado, la Cruz Roja Venezolana ha fortalecido su capacidad para hacer frente a los desastres. El principal avance de la Cruz Roja Venezolana en materia de gestión de desastres ha sido, precisamente, la ampliación del enfoque, desde una visión reactiva basada en la respuesta, hacia una visión más integral que concede importancia a la respuesta, pero también a la fase de reducción del riesgo, a través del impulso de las acciones de prevención y preparación. Para ello, la Cruz Roja Venezolana ha realizado Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) en la totalidad de las seccionales de la Sociedad Nacional.

En este sentido, es importante destacar la estructura y la cobertura territorial de todo el país que no sólo se produce en las fases de prevención y preparación, sino también en la respuesta. El proceso de fortalecimiento de las filiales que ha experimentado la organización, así como su inversión en recursos humanos, que ha dado lugar a la capacitación y disponibilidad de Equipos Regionales de Respuesta (RIT por sus siglas en inglés) y Equipos Nacionales de Respuesta (NIT por sus siglas en inglés), ha aumentado notablemente la capacidad de respuesta de la Sociedad Nacional ante los desastres. A ello ha contribuido también la participación de la Sociedad Nacional en la Red de Información y Comunicación de Desastres –aunque falta una estrategia de comunicación– y la utilización de sistemas y herramientas de gestión del riesgo.

10.1.2. Avances en el enfoque de salud comunitaria, pero necesidad de una mayor articulación con el sistema nacional de salud

Como ocurre con el trabajo de gestión de desastres, uno de los aspectos más reseñables de la labor de la So-

iedad Nacional en el ámbito de la salud es su trabajo integral y su enfoque de salud comunitaria, basado en la aplicación del AVC y de la inclusión de la salud comunitaria como eje transversal de todos sus proyectos.

En este sentido, el trabajo de salud comunitaria de la Cruz Roja Venezolana incluye los siguientes programas: Salud pública en emergencias, Salud materno-infantil, Primeros auxilios comunitarios, Programa de educación para la salud, Programa de prevención de VIH y sida, Programa de apoyo psicosocial en desastres y Programa de agua y saneamiento ambiental.

Es importante que la Sociedad Nacional, además de la diversificación, consiga una mayor extensión a través de sus programas de salud. En términos generales se ha producido un desarrollo desigual en materia de salud entre las distintas seccionales del país, por lo que no ha habido un impacto homogéneo de los programas de salud. Por ello, es conveniente avanzar en la homogeneización del trabajo en el ámbito de la salud, impulsando el desarrollo y apoyando el fortalecimiento de la capacidad de aquellas seccionales más débiles.

La propia organización reconoce la necesidad de fortalecer algunos de sus programas. En primer lugar, es importante fortalecer el programa de lucha contra el VIH y sida, y extenderlo, además de las acciones de prevención, a las de lucha contra el estigma y apoyo y asistencia a las personas que viven con el VIH y sida, a pesar de que Venezuela no es uno de los países de la región que acusa una mayor tasa de prevalencia del VIH y sida.

De igual modo, la Sociedad Nacional ha puesto en marcha una estrategia de promoción de la donación voluntaria de sangre. Sin embargo, esta estrategia no ha tenido el impacto esperado y no ha logrado una gran movilización.

A pesar de los avances en el enfoque del trabajo de la Sociedad Nacional en materia de salud, ésta se enfrenta actualmente a un obstáculo importante ya mencionado: ante la expansión de los servicios de salud del Estado se produce la falta de convergencia entre los planes de salud de la Cruz Roja Venezolana y los planes de salud gubernamentales. Esta falta de conexión se manifiesta claramente en las duplicidades existentes entre la red de centros de salud de la Cruz Roja Vene-

zolana y la Misión Barrio Adentro impulsada por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Este hecho debe impulsar la reflexión en el seno de la Cruz Roja Venezolana en torno a su articulación con el sistema nacional de salud y acerca de cuáles deben ser sus prioridades, buscando los objetivos y metas compartidas, cumpliendo así con el papel de auxiliar de los poderes públicos. Este cambio de planteamiento, como se afirmó anteriormente, a pesar de necesitar de un cambio estructural importante, deberá abordarse con urgencia y producirse en un breve periodo de tiempo.

10.1.3. De la difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios al desarrollo de una estrategia de promoción de la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia

La Cruz Roja Venezolana desarrolla acciones de difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios. Sin embargo, hasta el momento la Sociedad Nacional no ha logrado ampliar su enfoque mediante la incorporación de acciones de promoción de la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia, a través de la elaboración de una estrategia específica para esta labor. Los principales esfuerzos llevados a cabo por la organización se orientan hacia la sensibilización, formación y difusión en el interior de la Cruz Roja Venezolana.

La Sociedad Nacional considera una fortaleza, en este sentido, el uso de su página Web, tanto por la Sede Central como por las seccionales, como vehículo de difusión. No obstante, la página Web debería incluir información útil para la sensibilización y difusión de mensajes a favor de la prevención de la violencia y la promoción de la tolerancia y la no discriminación.

10.2. Gobierno y organización interna

10.2.1. Hacia la convergencia con las características de una Sociedad Nacional que funciona bien

La Cruz Roja Venezolana cuenta con plan nacional de desarrollo, el Plan Estratégico 2005-2010. A través del desarrollo del segundo eje estratégico de dicho plan —que constituye una declaración de intenciones al titularse “Una Cruz Roja Venezolana que funciona bien”— se ha tratado de fortalecer los órganos de gestión y gobierno.

Este esfuerzo y dedicación de recursos ha impulsado mejoras en la capacidad de gestión y gobierno de

la organización. La Sociedad Nacional, que actualmente lleva a cabo una participación activa en los asuntos del Movimiento Internacional en el ámbito regional e internacional, ha invertido de manera significativa en formación y capacitación de sus órganos de gobierno y gestión.

La capacitación de los órganos de gestión, que ha incluido la formación de los órganos de gestión de las seccionales, ha incidido, fundamentalmente, en un aumento de su capacidad de seguimiento de las intervenciones, tanto de los programas como de los proyectos y las actividades.

Uno de los avances más valorados por la propia Sociedad Nacional es el elevado grado de participación del voluntariado en la gestión y de los equipos de las seccionales en la toma de decisiones de los asuntos de la organización.

A pesar de ello, la Cruz Roja Venezolana aún no ha alcanzado el modelo más adecuado para optimizar la gestión de sus recursos y la calidad de sus intervenciones. Para desarrollar el modelo territorial que pretende alcanzar debe reequilibrar el papel de la Sede Central en los órganos de gobierno. Asimismo, la Sociedad Nacional debe corregir la excesiva independencia administrativa y financiera con la que actualmente trabajan las seccionales. Por último, como ya se ha comentado, es necesario homogeneizar la capacidad operativa de las seccionales, como requisito para poder extender de manera consistente en todos los Estados Federales del país los programas que desarrolla la Cruz Roja Venezolana.

La Sociedad Nacional ha redactado unos nuevos Estatutos que serán aprobados a lo largo de 2008. Junto a esta iniciativa, para situarse en línea con las “Características de una Sociedad Nacional que funciona bien”, es necesaria una mayor representación de la diversidad social del país, y muy especialmente de género, en los órganos de toma de decisiones de la Sociedad Nacional.

10.2.2. La necesidad de consolidación del voluntariado comunitario

La Cruz Roja Venezolana es, sin lugar a dudas, una Sociedad Nacional con un excelente potencial, gracias a la calidad y el nivel de formación de sus recursos humanos, aunque con un importante margen de mejora.

A pesar de contar con un plan específico para la gestión del voluntariado, la Sociedad Nacional considera que aún no se ha logrado el desarrollo profesional y personal del voluntariado.

La Cruz Roja Venezolana se encuentra inmersa en el debate y la reflexión acerca del tipo de voluntariado que debe promover la Cruz Roja, un voluntariado tradicional, vinculado a un área específica de actuación de la Sociedad Nacional o un voluntariado comunitario, que responda a un perfil formativo más amplio, versátil y con una mayor integración en el conjunto de la actividad de la organización. En este sentido, la Cruz Roja Venezolana destaca como una de sus fortalezas la existencia de una amplia base de voluntariado comunitario corporativo, con formación básica institucional lo cual es muy importante ya que, además de la capacidad operativa, favorece la capacidad de la organización para difundir sus mensajes y proyectar su imagen de una manera más coherente y consistente.

Esta vinculación del voluntariado de Cruz Roja Venezolana con la comunidad, su participación en la gestión de las intervenciones, además de favorecer el enfoque de los “programas comunitarios integrados” supone una fuente importante de incorporación de voluntarios a la organización.

Otros avances del sistema de gestión del voluntariado de la Sociedad Nacional son la cobertura de todos los voluntarios por un seguro y la aplicación de la política de voluntariado de la Federación Internacional.

Como puntos débiles, por el contrario, hay que señalar la ausencia de reconocimiento legislativo de los voluntarios y la escasa aplicación de la política de género.

10.2.3. Diversificación de las fuentes de financiación: el camino hacia la sostenibilidad

La Cruz Roja Venezolana no cuenta con una estrategia específica de generación de ingresos. A pesar de ello, en los últimos años ha incrementado su financiación, especialmente la proveniente del sector privado.

Con este incremento actualmente la Sociedad Nacional ha alcanzado un equilibrio entre financiación privada y financiación proveniente de la cooperación internacional y del sector público.

Este equilibrio supone, en buena medida, una fuente de autonomía para la Cruz Roja Venezolana y una mayor independencia, ya que fortalece su capacidad de hacer frente a posibles retiradas de apoyo financiero por parte de alguna de las actuales fuentes de financiación.

A pesar de estos avances la Cruz Roja Venezolana se enfrenta a un importante riesgo de pérdida de una de sus principales fuentes de financiación a lo largo de muchos años: la proveniente de los servicios prestados en hospitales y clínicas. La política gubernamental de universalización de la cobertura sanitaria pone en peligro esta fuente tradicional de ingresos. Este hecho hace más importante, si cabe, la elaboración de una estrategia de movilización de recursos que favorezca la sostenibilidad financiera. Para ello es necesario llevar a cabo nuevos métodos de recaudación de fondos y, especialmente, diversificar la base financiera explorando tanto el ámbito de la cooperación internacional, como el gubernamental y el sector privado venezolano.

10.2.4. Necesidad de una estrategia de comunicación

La Cruz Roja Venezolana goza de una buena imagen y gran visibilidad en su país, tal y como ha puesto de manifiesto un reciente estudio de visibilidad llevado a cabo por la propia Sociedad Nacional.

Sin embargo, la organización se encuentra ante un importante camino por recorrer, ya que actualmente no cuenta con un adecuado sistema de comunicación interna –como se ha visto en el caso específico de la gestión de desastres– y, además, tampoco ha desarrollado una estrategia específica de trabajo con los medios de comunicación para difundir sus mensajes y amplificar su discurso y su imagen.

10.3. Alianzas y cooperación internacional

10.3.1. Hacia unas relaciones de cooperación horizontales

La Cruz Roja Venezolana es una Sociedad Nacional activa en los asuntos del Movimiento Internacional, tanto en el ámbito internacional como en el regional, en el que participa en las distintas redes existentes.

El estado de las relaciones de cooperación internacional con los actores del Movimiento Internacional

se debe, en gran medida, al aprendizaje que para la Sociedad Nacional supuso la tragedia de Vargas en 1999. Desde aquel momento –que se caracterizó por la llegada masiva de actores del Movimiento Internacional– la Sociedad Nacional desarrolló una actitud mucho más activa en sus relaciones de cooperación, otorgando prioridad a los principios de alineamiento y apropiación por encima de otros criterios.

Este hecho ha contribuido a que en la actualidad las relaciones de cooperación que mantiene la Sociedad Nacional, si bien no son muy numerosas, se caractericen por la horizontalidad y la planificación conjunta de las intervenciones sobre la base de la propia planificación de la Cruz Roja Venezolana. Además, la Sociedad Nacional ha desarrollado algunas acciones de apoyo a otras Sociedades Nacionales de la región y pretende incidir en esta línea de cooperación regional.

En el capítulo de las alianzas la ausencia de relación con otros actores públicos y privados ajenos al Movimiento Internacional es una de las principales debilidades y, por tanto, un de los aspectos a potenciar en el corto y el medio plazo.

10.4. Recomendaciones

La Cruz Roja Venezolana se encuentra en un contexto de cambios de orden estructural e institucional en su contexto nacional, y en cuanto a sus campos de actividad, que pueden producirse a un ritmo demasiado rápido para que la Sociedad Nacional pueda reaccionar y adaptarse. Además de ello, la Sociedad Nacional afronta un proceso de desarrollo y fortalecimiento que se refleja, fundamentalmente, en un cambio de enfoque en el ámbito operativo, desde posturas asistencialistas y reactivas hacia una visión más cercana a la promoción del desarrollo comunitario y una actitud proactiva. Sin embargo, esta consolidación en el ámbito ejecutivo debe acompañarse de la homogeneización y armonización del trabajo de toda su estructura territorial. Para ello, es necesario fortalecer a las filiales más débiles para dotar de coherencia y consistencia al conjunto del trabajo de la Sociedad Nacional, y encontrar un modelo equilibrado entre la Sede Central y las oficinas territoriales.

Además, la Cruz Roja Venezolana se enfrenta a otra serie de desafíos importantes de los que depende el desarrollo y fortalecimiento de la organización:

10.4.1. Revisar la pertinencia y el alcance de los programas de la Sociedad Nacional

- a. Redefinir el programa de salud para asegurar su pertinencia con el marco de las políticas de salud del Gobierno y facilitar su articulación con el sistema nacional de salud.
- b. Elaborar un plan específico de gestión de desastres que consolide el enfoque integral de gestión de desastres.
- c. Articular el trabajo de gestión de desastres con el sistema nacional de gestión de desastres.
- d. Consolidar y estabilizar los recursos humanos de la Dirección Nacional de Socorros con el objetivo de desarrollar una política consistente y a largo plazo de gestión de desastres.
- e. Desarrollar una estrategia de comunicación que favorezca el intercambio de información en situaciones de emergencia.
- f. Extender todos los programas de salud comunitaria al total de seccionales de la Sociedad Nacional.
- g. Articular el trabajo en materia de salud con el sistema nacional de salud.
- h. Desarrollar una estrategia específica de prevención de la violencia y promoción de la tolerancia y la no discriminación.

10.4.2. Converger con las “Características de una Sociedad Nacional que funciona bien”

- a. Equilibrar el papel de la Sede Central y las seccionales en los órganos de gobierno, tanto en el ámbito operativo como en el organizativo.
- b. Renovar los Estatutos siguiendo las recomendaciones de la Comisión Mixta CICR-Federación Internacional, estableciendo funciones claras para los órganos de gestión y gobierno.
- c. Favorecer la representación social del país en los órganos de toma de decisiones.
- d. Incorporar el enfoque de género al funcionamiento de la Sociedad Nacional, con especial atención al sistema de gestión del voluntariado.
- e. Elaborar una estrategia de generación de ingresos que facilite la ampliación y diversificación de las fuentes de financiación.
- f. Desarrollar el sistema de comunicación interna e iniciar una línea de trabajo con los medios de comunicación para dar visibilidad a la imagen de la Cruz Roja Venezolana y difundir

sus mensajes. Optimizar el uso de la página Web como herramienta de difusión.

.....
10.4.3. Ampliar la red de alianzas
.....

- a. Diversificar las relaciones de cooperación dentro del Movimiento Internacional.
- b. Iniciar el establecimiento de relaciones con actores ajenos al Movimiento Internacional, con especial atención al Gobierno Venezolano, a los Organismos Internacionales y a las organizaciones de la sociedad civil venezolana.

Capítulo 5: Las Sociedades Nacionales del Caribe

1. La Cruz Roja de Antigua y Barbuda: ampliar el papel de la juventud

Antigua y Barbuda es un país especialmente vulnerable a los desastres naturales, que tienen efectos negativos sobre el turismo, principal sector de la economía, y que pueden incrementarse en los años futuros debido a las consecuencias del cambio climático, aunque éstas aún sean difíciles de estimar. Aparte de este factor de vulnerabilidad, el país se enfrenta a problemas sociales vinculados al tráfico de drogas, al blanqueo de dinero y a la epidemia del VIH y sida. En términos generales, presenta unos buenos datos sociodemográficos.

En cuanto a la Cruz Roja de Antigua y Barbuda, ésta se caracteriza por poner su foco de atención en la respuesta a desastres, ámbito en el que destaca por su buena logística y telecomunicaciones. Si bien se han empezado a emprender las primeras acciones en materia de preparación comunitaria para desastres, el trabajo aún no llega a todas las filiales. El programa más innovador en los últimos años ha sido “Juntos sí podemos” que ha ido más allá de las intervenciones sanitarias tradicionales.

A pesar de que es una Sociedad Nacional que funciona bien y está preocupada por el buen gobierno, no se identifica el relevo generacional como un aspecto clave de cara al futuro de la propia organización, y presenta debilidades en materia de gestión. Por otra parte, como se señaló a comienzos de los noventa en *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, la Sociedad Nacional sigue enfrentando importantes retos en relación con el voluntariado y la recaudación de fondos.

1.1. Servicios y programas

1.1.1. Especial atención a la respuesta a desastres

La Cruz Roja de Antigua y Barbuda es conocida por sus actividades de socorro en situaciones de emergencia, sector que constituye el punto central de interés dentro de la organización. Su papel en esta área es reconocido por el Gobierno en su Plan Nacional de Gestión de Desastres, existe un Memorando de Entendimiento con la Oficina Nacional de Desastres, y la Sociedad Nacional está realizando tareas de incidencia para que el Gobierno apoye el desarrollo y aplicación del Derecho Internacional relativo a la Respuesta a Desastres.

En las últimas temporadas de huracanes ha desarrollado un papel muy activo en la provisión de apoyo a las poblaciones afectadas, tanto en el interior del país, como en San Cristóbal y Nieves. Este apoyo, en particular, se ha prestado en el caso de los huracanes “Georges”, “José” y “Lenny”. Cuenta con 11 miembros formados para los equipos regionales de intervención (RIT, por sus siglas en inglés) y ha respondido a los llamamientos RIT realizando un trabajo satisfactorio.

En esta área, ha realizado importantes avances en materia de respuesta a desastres, especialmente en lo referente a telecomunicaciones, donde ha demostrado una buena capacidad logística. A día de hoy, la Cruz Roja de Antigua y Barbuda constituye un punto central en telecomunicaciones para apoyar a otras Sociedades Nacionales de las Antillas.

Aparte de su trabajo de respuesta ante huracanes, la Cruz Roja de Antigua y Barbuda lleva a cabo actividades de respuesta a incendios en hogares, donde se pro-

porciona a las víctimas comida, ropa, traslado y apoyo financiero para cuidados médicos.

Por otra parte, a pesar de su corte tradicional enfocado a la respuesta, la Sociedad Nacional ha tenido capacidad de introducir innovaciones en materia de desastres. Entre las innovaciones destacan la realización de algunas actividades de rehabilitación económica, como prestar apoyo a los pescadores para la adquisición de botes y redes tras los huracanes; la inclusión de los componentes de salud en los planes de emergencia; y la implementación del programa regional de preparación para desastres basado en la comunidad en seis comunidades. En este programa las filiales han trabajado de forma permanente con las comunidades y han logrado establecer alianzas con autoridades y organizaciones locales, concretamente con los ayuntamientos y las instituciones religiosas. Por otra parte, la Sociedad Nacional ha desarrollado Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) contando con la participación de la comunidad, e impulsado por el DIPECHO V (Programa para preparación ante desastres de la Oficina de ayuda humanitaria de la Comisión Europea, por sus siglas en inglés), y ha promovido la capacitación y organización de las comunidades para una mejor respuesta a desastres.

Queda pendiente, no obstante, expandir el programa de preparación para desastres a todas las comunidades incluyendo un presupuesto específico para ello en el próximo plan de desarrollo. Igualmente, es todavía un reto ampliar el enfoque en materia de desastres hacia la gestión del riesgo promoviendo el desarrollo de un plan específico.

1.1.2. El trabajo en VIH y sida, área innovadora de intervención

Aparte del trabajo realizado en materia de desastres, la Sociedad Nacional cuenta también con una línea de intervención en salud. Dispone de cuatro estrategias de salud y de una plantilla de dos contratados y unos 150 voluntarios. El principal cambio en salud se vincula a la implementación del programa “Juntos sí podemos” para la prevención del VIH y sida y la lucha contra el estigma, aunque aún no se están realizando actividades de apoyo y cuidado a personas que viven con el VIH o el sida. De forma paralela a este programa se desarrollan actividades de educación comunitaria, primeros auxilios y donación de sangre. Otras intervenciones especí-

ficas de la Cruz Roja de Antigua y Barbuda son el programa de distribución de alimentos y visitas a ancianos, así como el de asistencia médica a domicilio para discapacitados y ancianos. Esta actividad, no obstante, se ha visto reducida por la falta de voluntarios.

1.1.3. La necesidad de un enfoque proactivo en las actividades de difusión

Diferente peso tiene la promoción de los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios en la actividad de esta Sociedad Nacional. Si bien se ha capacitado en Principios y Valores a voluntarios y a otras personas de la comunidad, no se dispone de una estrategia o plan para promover la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia. En este sentido, falta incluir los Principios y Valores de manera sistemática en todos los programas de acción, y se considera necesaria la elaboración de materiales de formación en esta materia.

Como en otras islas del Caribe, hay una población inmigrante significativa. Si bien existe apoyo a personas inmigrantes y desplazadas y respaldo a los representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su actividad, el trabajo en esta área resulta insuficiente y puede ser un campo de acción a desarrollar por esta Sociedad Nacional.

1.2. Gobierno y organización interna

1.2.1. El reto del relevo generacional

La Cruz Roja de Antigua y Barbuda cuenta con un nuevo Estatuto, apoyado en las recomendaciones de la Comisión Mixta del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional, y un nuevo Plan Nacional de Desarrollo en elaboración. Igualmente, ha realizado auto-evaluaciones, ha seguido las recomendaciones de las evaluaciones desarrolladas y dispone de informes y auditorias externas anuales. Todo esto pone de manifiesto un interés claro en el buen gobierno y en la rendición de cuentas.

No obstante, en este campo se enfrenta al gran reto del relevo generacional. Esto se explica por la concentración de la responsabilidad; por el hecho de que no se perciba la necesidad de un cambio dentro de los puestos de toma de decisión; y por la escasez de recursos humanos preparados para este tipo de cargos. Si bien existe, en términos generales, un adecuado funcionamiento de la Sociedad Nacional.

1.2.2. Necesidad de consolidar el voluntariado, aumentar la plantilla y atraer a la población joven

Por otra parte, aunque según datos de la Sociedad Nacional ésta dispone de una plantilla de 6 personas, unos 150 voluntarios jóvenes y 1.200 voluntarios, se observa la necesidad de incrementar la plantilla –la Sociedad Nacional acusa falta de fondos para pagar personal cualificado– y consolidar el voluntariado. Si bien cuenta con un sistema de gestión y desarrollo del personal, no se ha establecido hasta el momento un programa especial para el desarrollo del voluntariado, ni un sistema de estadísticas de voluntarios. Del mismo modo, tampoco han aplicado las políticas y guías de voluntariado y género.

Respecto a Cruz Roja Juventud, ésta centra su trabajo en actividades de socorrismo acuático. Cuenta con un plan de juventud, “brigadas escolares activas” y con jóvenes que participan en programas integrados en las comunidades. Además, está involucrada en la planificación y el desarrollo de programas así como en los órganos de gobierno.

No obstante, y a pesar de contar con unos 110 voluntarios de Cruz Roja Juventud registrados en las escuelas y 56 fuera de ellas, esta Sociedad Nacional se enfrenta al reto de incrementar el número de voluntarios para lo cual resulta fundamental realizar programas más atractivos, centrados en las necesidades específicas de la población vulnerable joven.

1.2.3. Una Sociedad Nacional solvente, pero sin métodos modernos de recaudación de fondos

Respecto a la recaudación de fondos, la Sociedad Nacional cuenta con un Comité de Recaudación de Fondos y una estrategia de generación de ingresos. Las principales fuentes de captación de fondos son las cuotas de socios, el alquiler de habitaciones en la oficina, el alquiler del equipo médico, la venta de ropa de segunda mano, los primeros auxilios y los socorristas, y el turismo. Se utilizan también otros métodos tradicionales de financiación como son las rifas, las fiestas de gala y el día de la banderita. Ahora bien, a pesar de que es una Sociedad Nacional solvente, estos métodos son efectivos hasta cierto punto y la actual competencia dentro del sector exige la actualización y modernización de la estrategia de recaudación de fondos.

1.2.4. Medios de difusión tradicionales para la comunicación y promoción del respeto al emblema

La Cruz Roja de Antigua y Barbuda ha implementado una estrategia de comunicación al tiempo que ha desarrollado iniciativas de sensibilización humanitaria en áreas esenciales y promovido el respeto del emblema. No obstante, no dispone de espacio propio en Internet, limitándose el alcance de la difusión de información a las vías tradicionales.

1.3. Alianzas y cooperación internacional

1.3.1. Presencia en las reuniones y redes subregionales y papel activo en la ayuda a desastres a Sociedades Nacionales caribeñas

En términos generales, la Cruz Roja de Antigua y Barbuda asiste de modo regular a los encuentros de coordinación. Una persona de la Sociedad Nacional está presente en todas las reuniones de la CCORC (por sus siglas en inglés, Cooperación Caribeña de la Cruz Roja) y también ha existido representación en las “Reuniones de Presidentes y Seminarios Técnicos” para el seguimiento del *Plan de Acción Interamericano*. Igualmente, forma parte de la Red Caribeña contra el Sida de la Cruz Roja (CARAN, por sus siglas en inglés), de la Red Regional de Desarrollo Organizativo (RODNET), de la Red de Gestión de Desastres (DMNET, por sus siglas en inglés) y de la Red de Comunicación (COMNET, por sus siglas en inglés). La Sociedad Nacional tiene un papel activo entre las Sociedades Nacionales caribeñas y, como se indicó, ha proporcionado ayuda ante desastres a las islas vecinas, Santa Lucía, Montserrat y San Cristóbal y Nieves.

1.4. Recomendaciones

El principal reto de la Cruz Roja de Antigua y Barbuda es impulsar el relevo generacional a través de la formación de líderes, reconociendo la importancia de la juventud en el presente y futuro de la organización. Se trata, como se indicó con anterioridad, de una Sociedad Nacional que, en términos generales, tiene un funcionamiento adecuado.

Por otra parte, la organización también ha de realizar un especial esfuerzo para el establecimiento de un sistema de gestión del voluntariado que impulse su desarrollo y mantenimiento y ponga especial atención en el voluntariado joven.

Además de estos retos, varias son las recomendaciones que pueden hacerse a esta Sociedad Nacional:

1.4.1. Partir de las necesidades de la población vulnerable para el desarrollo de planes y programas

- a. Desarrollar un plan de gestión del riesgo que ponga el énfasis en la prevención y la mitigación, aumentando el número de programas de preparación para desastres basados en la comunidad.
- b. Reorientar la planificación en salud, tomando como base la Atención Primaria de la Salud, y profundizar en el trabajo sobre VIH y sida desarrollando actividades de apoyo y cuidado a personas que viven con VIH o sida.
- c. Incorporar de modo transversal la difusión de los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios en todos sus programas y actividades.
- d. Ampliar el trabajo realizado con la población inmigrante.

1.4.2. Promover mecanismos que aseguren un buen gobierno y una buena gestión

- a. Finalizar la elaboración del nuevo Estatuto y el nuevo Plan Nacional de Desarrollo como base para el desarrollo organizativo y operativo de la Sociedad Nacional.
- b. Consolidar las actividades de seguimiento, evaluación y auditoría para mejorar la rendición de cuentas y el aprendizaje de la organización así como la eficacia y pertinencia de las acciones.
- c. Impulsar programas que respondan mejor a las necesidades de los jóvenes incrementando la participación de los mismos en Cruz Roja Juventud.
- d. Considerar las diferentes necesidades, roles y responsabilidades de hombres y mujeres en el diseño de programas y en el propio funcionamiento de la organización con la finalidad de promover la igualdad de género.
- e. Actualizar la estrategia de recaudación de fondos para asegurar la auto-sostenibilidad de la organización.
- f. Diseñar y mantener actualizado un espacio en Internet que haga más transparente su gestión, abra nuevas vías de comunicación y acerque la Cruz Roja a nuevos públicos.

1.4.3. Promover alianzas con el sector público y privado

- a. Impulsar alianzas con el sector público y privado, incluyendo otras organizaciones sociales, que contribuyan a aumentar la capacidad de la Sociedad Nacional con la finalidad de generar una ayuda mayor, más eficaz y coordinada, sin menoscabo de las responsabilidades del Estado en este ámbito.

2. La Cruz Roja de Bahamas: entre la asistencia y el desarrollo

Bahamas es un archipiélago formado por más de setecientas islas y cayos de origen coralino, de las que sólo 30 están habitados, y es uno de los países del Caribe que presenta una mayor dispersión geográfica, aunque el 60% de la población se concentra en la capital, Nassau, ubicada en la isla de Nueva Providencia, y el 17% lo hace en la isla de Gran Bahama.

Los altos niveles de desarrollo de Bahamas, especialmente en comparación con los países que lo rodean, lo han convertido en un foco de atracción de inmigrantes, procedentes fundamentalmente de Haití y de Jamaica, muchos de los cuales se encuentran en situación irregular.

Bahamas se encuentra entre los países del Caribe que registran una mayor incidencia del VIH y sida, lo que se relaciona con la actividad turística, una de las principales actividades económicas del país, y los elevados niveles de consumo de drogas.

Situado en un área propensa a huracanes, la Cruz Roja de Bahamas ha tenido que fortalecer sus capacidades de respuesta a los desastres, aunque también se ha orientado a actividades de salud de carácter asistencial. Sin embargo, y a diferencia de lo que expuso el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* a comienzos de los noventa, sus actividades se han ido orientando hacia la prevención de los desastres, y se ha ido adoptando un enfoque promocional a través de las actividades de prevención del VIH y sida.

Para responder a los desafíos de su entorno, la Cruz Roja de Bahamas se encuentra ante la necesidad de impulsar el desarrollo de sus órganos de gestión y go-

bierno, en línea con las “Características de una Sociedad Nacional que funciona bien”.

2.1. Respuesta a desastres y programas de salud: programas prioritarios de la Cruz Roja de Bahamas

2.1.1. Hacia un enfoque integral de gestión de desastres

La respuesta a desastres es uno de los principales ámbitos de actuación de la Cruz Roja de Bahamas en conjunción con la Asociación Nacional de Gestión de Emergencias (NEMA, por sus siglas en inglés). Concretamente, el Estado le ha encomendado a la Cruz Roja de Bahamas la responsabilidad de la distribución de alimentos y el apoyo psicosocial en los albergues dispuestos frente a huracanes.

El trabajo en materia de desastres de la Cruz Roja de Bahamas se orienta fundamentalmente hacia la respuesta. Es una Sociedad Nacional capaz de responder con agilidad y eficacia a pesar de las dificultades geográficas, como ha demostrado en diversas ocasiones. Sus principales fortalezas en la respuesta a desastres son su gran capacidad logística y un buen sistema de comunicaciones que ha permitido superar, en parte, las dificultades que supone la geografía de Bahamas, que genera importantes problemas de coordinación y transporte, y genera elevados costes operacionales para esta Sociedad Nacional.

Sin embargo, a pesar de los avances, la complejidad geográfica de Bahamas y la ubicación de la población en el territorio genera importantes problemas de comunicación, coordinación, transporte y costes operacionales para la Sociedad Nacional. Por ello, es importante para la Cruz Roja de Bahamas, además de seguir fortaleciendo su capacidad de respuesta, incidir en la prevención y en la preparación para desastres.

Ante la amenaza recurrente de huracanes, la Cruz Roja de Bahamas está adquiriendo mayor conciencia y preocupación sobre la importancia del trabajo comunitario de prevención y preparación para desastres, con la puesta en marcha de programas de preparación para desastres. No obstante, la Sociedad Nacional aún no ha conseguido consolidar este tipo de actividades. En ello puede haber influido la ausencia de emergencias importantes en los últimos años en el país, que hace más

difícil la motivación de las comunidades para participar en las actividades de preparación para emergencias y desastres.

2.1.2. Actividades de salud : entre la asistencia y la acción de prevención

Junto a la respuesta a los desastres, la salud es el otro ámbito de actuación prioritario de la Cruz Roja de Bahamas. En este ámbito, no existen estrategias o programas definidos, y se actúa con un enfoque marcadamente asistencial, orientado hacia actividades de socorros, que no ha incidido en el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad para mejorar sus condiciones de salud, ni ha asumido un enfoque de atención primaria de la salud.

Las principales actividades son la formación en primeros auxilios a personas y empresas, la prestación de primeros auxilios y programas de asistencia domiciliaria a ancianos, como *Meals on wheels* o *Home Help Service*; de nutrición escolar, como *School Milk Scheme*, y el servicio de ambulancias. Además, han realizado actividades de educación comunitaria, con la participación de tres filiales, con las que han llegado a unos 500 beneficiarios, así como formación en primeros auxilios a personas y empresas.

Otras áreas de actuación contempladas en el *Plan de Acción de Santiago de Chile* que han recibido menor atención por parte de la Cruz Roja de Bahamas han sido la promoción voluntaria de sangre y la salud materno infantil.

Es en el trabajo de lucha contra el VIH y sida en el que se ha adoptado un enfoque de promoción. Actualmente, su principal actividad en este ámbito es la prevención a través del programa “Juntos sí podemos”, que ha supuesto importantes avances en el grado de preparación de los jóvenes –colectivo al que se dirige en exclusiva este programa– ante el VIH y sida. La Sociedad Nacional, sin embargo, no ha desarrollado otras actividades de lucha contra el estigma, cuidado y asistencia.

Es importante destacar el establecimiento de alianzas que la Cruz Roja de Bahamas ha desarrollado en el interior del país en el trabajo de lucha contra el VIH y sida. Así pues, en la búsqueda de la eficiencia, y de un trabajo articulado y sólido, la Sociedad nacional trabaja junto a la Fundación Nacional del sida, el Centro

de VIH y sida, el Ministerio de Salud y el Centro Comunitario de New Providence.

2.1.3. Otras áreas de intervención

Bahamas, como ya se apuntó, es uno de los más importantes centros de recepción de inmigración en el Caribe. Actualmente, un porcentaje elevado de la población inmigrante, proveniente fundamentalmente de Haití y Jamaica, se encuentra en situación irregular y con un alto grado de vulnerabilidad y riesgo de exclusión. La Cruz Roja de Bahamas no está trabajando en la protección y defensa de este colectivo ni en la sensibilización de la opinión pública hacia la a favor de las personas desplazadas.

Las razones que explican que la Cruz Roja de Bahamas no de prioridad a esta línea de actuación son varias. En primer lugar se debe a una cuestión de capacidades; la Sociedad Nacional, debido a la limitación de los recursos económicos y humanos, no posee una estructura que le permita diversificar sus actividades. Por el contrario, la ausencia de recursos obliga a focalizar las intervenciones en un reducido abanico de ámbitos de intervención si se quiere lograr cierto grado de especialización y de eficacia. En segundo lugar, una explicación importante es el hecho de que la situación de exclusión de los inmigrantes no es reconocida por el Gobierno como un problema social de orden prioritario. A este hecho, sin duda, hay que añadir un cierto rechazo por parte de la sociedad bahameña al colectivo inmigrante, lo que, sin duda, dificulta el trabajo de asistencia y sensibilización a favor de este colectivo, pero, del mismo modo, lo hace más necesario.

En la región del Caribe en general, y de Bahamas en particular –con elevados porcentajes de población urbana, importantes niveles de violencia social, gran tráfico y consumo de drogas– el fenómeno de la migración, y más aún el de la migración irregular, tiene una importante dimensión humanitaria y adquiere una importancia que la Cruz Roja no puede obviar, y sobre la que es necesario actuar, con el objetivo de promover la integración de los inmigrantes en la sociedad bahameña, así como su plena aceptación y reconocimiento por parte de ésta y del Gobierno.

Así pues, la Cruz Roja de Bahamas se enfrenta al reto de impulsar esta integración. Para ello, es necesario que impulse de manera decidida las labores de abo-

gacía e incidencia, y se comprometa con el trabajo de promoción de la tolerancia, y la no discriminación de los colectivos desfavorecidos y muy especialmente del colectivo inmigrante. Además, aunque Bahamas no es uno de los países que está sufriendo más intensamente el fenómeno de la violencia, ésta si está golpeando con fuerza y de manera creciente la región del Caribe. Por ello, es importante iniciar, junto al trabajo de promoción de la tolerancia y la no discriminación, una línea de trabajo de prevención de la violencia.

2.2. Una Sociedad Nacional que mejora su gestión, en busca de mayores recursos

2.2.1. Mejoras en la transparencia y la rendición de cuentas

Las mayores fortalezas en relación con el gobierno y la gestión de la Cruz Roja de Bahamas consisten en el avance significativo hacia una gestión transparente y eficaz, capaz de rendir cuentas ante la sociedad y los financiadores. La Sociedad Nacional, sin embargo, se enfrenta al reto de consolidar esa mayor capacidad de gestión alcanzando mayor periodicidad y sistematización en ese proceso.

Sin embargo, es en el ámbito del gobierno de la Sociedad Nacional donde la Cruz Roja de Bahamas se enfrenta a una serie de retos de los que dependerán, en buena medida, su fortaleza como organización y su capacidad en el ámbito operativo.

La Cruz Roja de Bahamas debe finalizar el proceso de actualización de sus estatutos, que no han sido modificados desde 1992. Esta actualización de los estatutos debe definir y separar claramente las funciones de gestión y gobierno que actualmente, aunque están en este proceso, se encuentran solapadas en numerosas ocasiones. Asimismo, es necesario alcanzar una mayor representatividad de la diversidad social del país en la composición de los órganos de toma de decisiones, con una mención especial a la juventud. Actualmente, los jóvenes carecen de una representación significativa, aunque sí que tiene una participación relevante en la planificación y en la implementación de actividades en las áreas de salud y desastres.

Otro reto importante para la Cruz Roja de Bahamas es el de la planificación, ya que la Sociedad Nacional actualmente no cuenta con un Plan de Desarrollo

Nacional. Este ejercicio es importante para identificar las necesidades más importantes de país sobre las que, en función de sus capacidades, la Cruz Roja de Bahamas puede articular su planificación, desarrollar sus presupuestos anuales y dirigir los recursos provenientes de la cooperación internacional.

2.2.2. La necesidad de fortalecer los recursos materiales y humanos

Como en la mayoría de las Sociedades Nacionales, la cuestión de los recursos materiales y humanos es uno de los aspectos críticos que ponen en peligro la sostenibilidad del trabajo de la organización.

En cuanto a los recursos financieros, la Cruz Roja de Bahamas, a pesar de no contar con un departamento financiero, ha puesto en marcha una estrategia específica de generación de ingresos. Los recursos económicos de la Sociedad nacional se asientan fundamentalmente sobre tres vías de financiación: el Gobierno de Bahamas, los ingresos propios—generados a través de rifas— y las donaciones, provenientes fundamentalmente del sector turístico.

La Cruz Roja de Bahamas considera necesario explorar nuevas fuentes de financiación y aumentar los ingresos propios, por ejemplo, a través de la figura del socio de Cruz Roja con cuotas periódicas que generen ingresos estables y predecibles. Además, la Cruz Roja de Bahamas tiene un importante aliado potencial en las empresas del sector turístico presentes en el país, más aún con la tendencia actual de asunción de la responsabilidad social corporativa en la que se encuentran muchas empresas privadas.

Junto al reto de la generación de recursos financieros, la Cruz Roja de Bahamas se encuentra ante el importante reto de movilización del voluntariado. El hecho de ser una Sociedad Nacional con una pequeña estructura y un reducido número de personal remunerado hace más relevante, si cabe, el papel del voluntariado. Es necesario un mayor desarrollo en esta área, a través de la elaboración de un plan o programa especial de voluntariado que incida en nuevas formas de reclutamiento—con un uso más intenso de las nuevas tecnologías, con un mayor espacio a la información dedicada en la página Web al voluntariado, donde se intercambien experiencias entre voluntarios—, en el aumento de la motivación y en la continuidad de los vo-

luntarios en la organización ya que, actualmente, muchos jóvenes voluntarios se desvinculan de Cruz Roja cuando acceden a la enseñanza superior.

2.3. Alianzas y cooperación internacional

La Cruz Roja de Bahamas no se caracteriza por una sólida red de relaciones con otros actores ajenos al Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ni con Organismos Internacionales, ni con el sector privado. Actualmente, la Sociedad nacional está desarrollando proyectos comunitarios con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El papel de la Sociedad Nacional, sin embargo, es más activo dentro del Movimiento, especialmente en el ámbito subregional. La Cruz Roja de Bahamas es miembro del Comité de Gestión de la Cooperación Caribeña de Cruz Roja (CCORC), y de hecho ocupa la Presidencia del mismo. También se ha involucrado activamente en los seminarios regionales.

La participación de la Sociedad Nacional en las redes se limita en la actualidad a la red de sociedades de Cruz Roja del Caribe sobre VIH y sida (CARAN), por lo que hay un amplio espacio para la cooperación regional participando, en el medio plazo, en otras redes del Caribe como la Red Regional de Desarrollo Organizativo (RODNET), la Red de Gestión de Desastres (DMNET) y la Red de Comunicación (COMNET).

2.4. Recomendaciones

Ante la importancia de lograr una sólida capacidad de gestión de desastres en un entorno complejo, de hacer frente a la mayor tasa de incidencia del VIH y sida en la región y a la difícil situación del colectivo inmigrante, el principal desafío que se le plantea a la Cruz Roja de Bahamas es el desarrollo de unos órganos de gobierno en línea con las “Características de una Sociedad Nacional que funciona bien”. De ello dependerá, sin duda, su fortaleza, su imagen y su capacidad operativa.

Además, para conseguir estos objetivos, la Cruz Roja de Bahamas se enfrenta a otra serie de desafíos:

2.4.1. Avanzar hacia un enfoque integral de los principales ámbitos de actuación

- a. Avanzar hacia un enfoque integral gestión de desastres basado en la comunidad, dedicando

mayor atención a la prevención y la preparación para desastres.

- b. Avanzar hacia un enfoque de atención primaria de la salud, fortaleciendo las acciones de educación comunitaria.
- c. Ampliar a la población adulta las acciones de prevención de VIH y sida, así como del resto de enfermedades de transmisión sexual, y las actividades de lucha contra el estigma del VIH y sida.
- d. Trabajar por la protección y defensa del colectivo inmigrante a través de la asistencia, la sensibilización de la opinión pública y la incidencia ante el gobierno.
- e. Impulsar una estrategia para promover la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia

2.4.2. Desarrollar las áreas de gestión y gobierno

- a. Actualizar los estatutos teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Mixta CICR-Federación Internacional.
- b. Definir claramente las funciones de gobierno y gestión.
- c. Elaborar un Plan Nacional de Desarrollo acorde a las necesidades de los colectivos vulnerables del país y a las capacidades de la Sociedad Nacional.
- d. Incrementar la representatividad de la diversidad social del país en los órganos de toma de decisiones.
- e. Intensificar el uso de las nuevas tecnologías en el reclutamiento de voluntarios. Es importante aportar mayor información sobre la labor de los voluntarios en la página Web.
- f. Diversificar las vías de financiación tratando de consolidar aquellas fuentes más sólidas que garanticen la sostenibilidad de la organización, como las cuotas de los socios y las alianzas con el sector privado.

2.4.3. Desarrollar la red de alianzas

- a. Establecer alianzas con actores externos al Movimiento Internacional –con especial atención a los Organismos Internacionales– con el objetivo de favorecer el aprendizaje y la coordinación en el ámbito operativo.

3. La Cruz Roja de Barbados y la generación de recursos

Barbados es el país de toda la región de América Latina y el Caribe que registra más altos niveles de desarrollo y, junto a Trinidad y Tobago, la mayor esperanza de vida del Caribe. La economía del país atraviesa por una buena situación, fundamentalmente gracias al sector del turismo, aunque con un alto endeudamiento.

El contexto socioeconómico en Barbados es diferente al de la mayoría de los países del Caribe. En primer lugar, la isla de Barbados cuenta con un buen sistema de salud. En segundo lugar, por su situación geográfica, Barbados no está tan expuesto a sufrir desastres como la mayoría de las islas vecinas. Pero este hecho positivo representa una dificultad añadida para la Cruz Roja de Barbados, ya que la ausencia de desastres significativos ha impedido que tanto las instituciones como la sociedad en su conjunto tomen conciencia de que existen riesgos, y ello hace más difícil la actuación de Cruz Roja en la gestión de desastres, especialmente en lo referido a la prevención y la preparación.

Sin embargo, a pesar de la situación diferenciada del país, Barbados afronta algunos problemas sociales que se asemejan a los que existen en otros países del Caribe, y que suponen importantes retos para la Sociedad Nacional. Pese a los buenos datos socioeconómicos, el país acusa situaciones de marginalidad asociadas a elevados niveles de abuso de drogas y delincuencia. Existen también tasas de prevalencia del VIH y sida que se encuentran entre las más elevadas de la subregión. La Cruz Roja de Barbados, por ello, se ve compelida a desarrollar un programa de lucha contra el VIH y sida que se dirija tanto a la prevención, como a la lucha contra el estigma que genera y al apoyo y cuidado a personas que viven con el VIH y sida.

Barbados, además, es un país receptor de inmigración, fundamentalmente proveniente de los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS por sus siglas en inglés) y de Guyana. En ocasiones, el colectivo inmigrante ha sido objeto de rechazo por parte de la población de acogida, lo que supone una dificultad importante en su proceso de integración. Esta realidad exige una progresiva implicación de la Cruz Roja de Barbados, a través de acciones de incidencia y apoyo a favor del colectivo inmigrante.

3.1. Servicios y programas

3.1.1. Articulación con el sistema nacional de gestión de desastres

La Cruz Roja de Barbados cuenta con un Plan de Gestión de Desastres en el que están integradas las actuaciones de prevención, preparación y respuesta. A través de este Plan, además, se articula el papel del Cruz Roja de Barbados dentro del sistema nacional de gestión de desastres.

No obstante, como se afirmó anteriormente, la gestión de desastres no es el área de trabajo prioritaria, aunque sí una de las más importantes, de la Sociedad Nacional, lo que se explica por la situación geográfica del país. Barbados es la isla más oriental de la cadena de islas del Caribe, razón por la cual su exposición a los desastres, fundamentalmente a los huracanes, es menor que la de el resto de países de la región. Por ello, el planteamiento de la Sociedad Nacional en esta materia es de apoyo y complementariedad con el Plan Nacional de Gestión de Desastres. La Cruz Roja de Barbados forma parte del Departamento de Gestión de Emergencias (DEM, por sus siglas en inglés) y es el Gobierno el encargado de coordinar la acción de los primeros auxilios y los refugios en caso de huracanes.

Estos dos hechos –la ausencia de grandes desastres y el papel de apoyo asumido por la Sociedad Nacional– han llevado a que el trabajo de prevención y preparación para desastres no haya sido muy significativo. Sin embargo, se ha intensificado en los últimos años. Éste ha consistido, por un lado, en programas de preparación con comunidades altamente vulnerables ante huracanes, y, por otro, en acciones de incidencia en las reuniones con DEM, para la inclusión de la prevención y la preparación en el sistema nacional de gestión de desastres.

Junto al impulso de las acciones de prevención y preparación, la Cruz Roja de Barbados ha aumentado su capacidad de gestión de desastres gracias al avance en el uso de las telecomunicaciones. Como tareas pendientes se han identificado la mejora de la gestión del apoyo a refugios, y la expansión del programa de preparación para desastres basado en la comunidad, para tener mayor cobertura de población.

3.1.2. Salud: enfoque asistencial y complementariedad con el Estado

Barbados, como ya se indicó, se caracteriza por contar con buenos servicios de salud y educación pública, y una adecuada estructura de saneamiento. Este hecho afecta el quehacer en el ámbito de la salud de la Cruz Roja de Barbados, que se ha orientado a complementar a los poderes públicos en la asistencia a colectivos vulnerables como los ancianos, los discapacitados y las personas sin recursos económicos.

Los principales campos de actuación en el ámbito de la salud son los primeros auxilios, la reanimación cardio-pulmonar, la formación asistencial, el servicio de ambulancias, el programa de asistencia domiciliaria *Meals on Wheels* y el préstamo de material como andadores, sillas de ruedas, muletas, etc.

El marcado carácter asistencial de estas actividades no impide que la Cruz Roja de Barbados también promueva la lucha contra el VIH y sida. Es importante destacar esta labor, así como animar a la Sociedad a fortalecer su capacidad de trabajo en esta materia. No hay que olvidar que Barbados es uno de los países con una mayor tasa de prevalencia de la enfermedad.

El trabajo de la Sociedad Nacional en esta materia se articula con el Ministerio de Salud y se desarrolla, fundamentalmente, en la escuela secundaria con programas de formación y con grupos comunitarios a través del programa “Juntos sí podemos”. Asimismo, se llevan a cabo programas de lucha contra el estigma del VIH y sida, especialmente a través de los enlaces de Cruz Roja Juventud en las escuelas, así como a través de eventos públicos como charlas o campañas de sensibilización. Por el contrario, la Cruz Roja de Barbados no lleva a cabo programas de cuidado y asistencia con personas afectadas por el VIH y sida.

En cuanto a la movilización a través de la educación comunitaria, la Cruz Roja de Barbados ha realizado acciones de formación con jóvenes en la escuela secundaria, así como con grupos comunitarios. En este ámbito, en el comunitario, se está avanzando en el uso de metodologías como el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), el Mejor Desarrollo de Proyectos (MDP) y el Proceso de Planificación del Proyecto (PPP). No obstante, la propia Sociedad Nacional reconoce la necesidad de profundizar y avanzar significativamente en esta materia.

3.1.3. Principios y valores: la necesidad de un mayor esfuerzo en la prevención de la violencia y la promoción de la tolerancia y la no discriminación

El trabajo realizado de promoción de los principios y valores humanitarios, tal y como reconoce la propia Sociedad Nacional, a pesar de los avances registrados, no ha sido todo lo intenso y significativo que podría haber sido.

Actualmente la Sociedad Nacional carece de una estrategia de promoción de la tolerancia, la no discriminación y prevención de la violencia. La promoción de los principios y valores se contempla en la fase de planificación de todos los programas de formación dirigidos a los voluntarios y a la comunidad, sin embargo, en la práctica, las acciones de promoción y sensibilización se limitan a la realización de acciones específicas –clases o charlas– sobre Principios y Valores. Además, este es un trabajo que recae casi exclusivamente en los voluntarios y que se dirige al interior de la organización, ya que prácticamente no hay difusión externa. No obstante, también se realizan acciones de promoción del Derecho Internacional Humanitario con las fuerzas de seguridad del país: policía, policía local y Fuerzas de Defensa.

Además, como se vio en el apartado anterior, también se realizan acciones de lucha contra la discriminación provocada por el estigma del VIH y sida, en este programa además, sí se ha involucrado a la comunidad.

Los esfuerzos de la Sociedad Nacional en este sentido pueden ser más intensos. Es necesario, por tanto, el desarrollo de una estrategia específica de promoción de la tolerancia, la no discriminación y de promoción de la violencia. Para la elaboración de esta estrategia, además, la Cruz Roja de Barbados, así como el resto de Sociedades Nacionales, cuenta con la Estrategia Regional de Prevención de la Violencia (ERPv) para Centroamérica, México y Caribe, desarrollada por las Sociedades Nacionales de la región, con el apoyo de La Federación Internacional y de Cruz Roja Española.

Además de esta estrategia, la Cruz Roja de Barbados debe tener en consideración, de manera significativa, dos realidades que afectan al país pero que no son abordadas actualmente por la Sociedad Nacional: por un lado, el trabajo de sensibilización a favor de las personas inmigrantes y desplazadas, con el objetivo de conseguir el respeto de sus derechos y facilitar su pro-

ceso de integración en la sociedad de Barbados; por otro lado, en la prevención del consumo de drogas, debido a la alta tasa de consumo y la relación que este fenómeno parece tener con los elevados niveles de violencia que existen en el país.

3.2. Gobierno y organización interna

3.2.1. Hacia una gestión en línea con las “Características de una Sociedad Nacional que funciona bien”

La Cruz Roja de Barbados ha renovado sus Estatutos siguiendo las recomendaciones de la Comisión Mixta formada por la Federación Internacional y el CICR. Los nuevos Estatutos han contribuido a definir claramente las funciones de gestión y gobierno, así como a establecer los puntos de interacción entre ambas esferas. También se ha mejorado la representatividad de los órganos de toma de decisiones, que actualmente reflejan en mayor medida la diversidad social del país. Asimismo, la Sociedad Nacional cuenta con mejores mecanismos de comunicación interna, lo que facilita las labores de gestión, publica informes anuales y lleva a cabo auditorías externas cada año, lo que redundará en una mayor transparencia y rendición de cuentas. Por otro lado, la Cruz Roja de Barbados ha demostrado un grado de actividad elevado y una participación relevante en los asuntos del Movimiento, y actualmente el Presidente de la Cruz Roja de Barbados es uno de los Vicepresidentes de la Federación Internacional.

Sin embargo, los órganos de gestión y gobierno se encuentran ante retos importantes de los que depende su capacidad de dar respuesta al contexto al que se enfrenta, su capacidad de cumplir sus objetivos y su capacidad de cumplir con las expectativas depositadas en la organización. En particular, es necesaria la finalización del nuevo Plan Nacional de Desarrollo que permitirá articular todas las estrategias y ejercicios de planificación de la Sociedad Nacional; elaborar un presupuesto acorde con el Plan, y establecer las bases sobre las que construir las relaciones de cooperación y las alianzas externas desarrolladas por la Cruz Roja de Barbados.

Asimismo, es igualmente importante la puesta en marcha de procesos de capacitación de los órganos de gobierno y gestión, involucrando de manera activa a las filiales. Además, es necesario realizar un mayor esfuerzo en materia de evaluación –tanto de sus intervenciones, como

de los procesos organizativos, la gestión y el gobierno—, lo que no sólo favorecerá su capacidad de rendición de cuentas, sino que supondrá una mayor capacidad de aprendizaje a través de la propia experiencia.

3.2.2. El reto de la generación de ingresos

La Cruz Roja de Barbados ha puesto en marcha actividades específicas de generación de ingresos. Los recursos económicos de la Sociedad Nacional, fruto de la aplicación de esta estrategia, provienen de actividades de recaudación, de los ingresos por formación en primeros auxilios y en reanimación cardio-pulmonar a empresas, y los ingresos por la realización de cursos de asistencia.

No obstante, la elaboración de esta estrategia no ha resuelto las dificultades en este ámbito. Para alcanzar la sostenibilidad de la organización es necesaria una mayor diversificación de las fuentes de financiación, teniendo en cuenta la importancia que encierra la alianza con diferentes sectores del país, como el sector privado y la sociedad civil.

Sin embargo, la ausencia de personal dedicado a esta tarea impide que esa estrategia de generación de ingresos pueda aplicarse plenamente, con lo que se produce un círculo vicioso del que es difícil escapar. Es necesario invertir esta tendencia y dar prioridad a la movilización de recursos, ya que con un mayor volumen de ingresos se podrá hacer frente a otras debilidades de la Sociedad Nacional.

Actualmente la Cruz Roja de Barbados recibe ingresos provenientes de empresas privadas, sin embargo, éstos son muy poco significativos con respecto a los ingresos totales de la Sociedad Nacional. Sin embargo, seguramente la línea de generación de ingresos que representa una mayor oportunidad para la Cruz Roja de Barbados es la potencial aportación de la sociedad civil. Es importante tener en cuenta la específica estructura socioeconómica de Barbados, con una clase media fuerte, cuyas obligaciones laborales pueden impedir un compromiso personal, pero cuya situación económica permite un compromiso económico. Sin duda, este hecho hace necesario tratar de impulsar la asociación de los ciudadanos de Barbados a la Sociedad Nacional. Además, conviene tener en cuenta que esta es una fuente de ingresos estable, que facilita la sostenibilidad económica de la organización y sustenta el desarrollo de ejercicios de planificación.

3.2.3. Necesidad de aumento de la plantilla y de formación de los recursos humanos

La Cruz Roja de Barbados se enfrenta, como la práctica totalidad de las Sociedades Nacionales del Caribe, a la dificultad de incorporación y mantenimiento de voluntarios. Aunque la Sociedad Nacional aplica las políticas y guías de voluntariado, no mantiene estadísticas de voluntarios con datos sociodemográficos que permitan conocer su perfil. Tampoco cuenta con un plan o programa especial para el desarrollo del voluntariado, aunque actualmente se encuentra en proceso de desarrollo de dicho programa.

Sin embargo, a pesar de las dificultades la Sociedad Nacional considera que tiene, en términos generales, un voluntariado con elevados niveles de calidad, aunque éste destaca más en unas áreas que en otras. Sería necesario, para que la organización alcanzara mayor homogeneidad, un aumento de la formación del voluntariado en todas las áreas de actuación de la Sociedad Nacional, pero con especial énfasis en aquellas en las que se registran las principales deficiencias. A través de la formación, además, se avanzaría en la motivación de los voluntarios y voluntarias, lo que puede favorecer su permanencia en la organización.

En cuanto a la gestión del personal remunerado, la Cruz Roja de Barbados cuenta con un sistema de gestión de recursos humanos acorde con la legislación nacional, así como con un sistema para el desarrollo de su personal contratado. Sin embargo, actualmente la plantilla de la Sociedad Nacional es muy limitada. La escasez de la plantilla supone una enorme dificultad para que la organización pueda cumplir con los objetivos de la planificación, especialmente de la planificación regional materializada en el Plan de Acción.

Por todo ello, la Sociedad Nacional considera importante impulsar relaciones de cooperación enfocadas al ámbito institucional y al fortalecimiento y la formación de los recursos humanos con otras Sociedades Nacionales, con agencias de Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales.

3.2.4. Avances en la comunicación interna

La Cruz Roja de Barbados ha desarrollado una estrategia específica de comunicación, lo que ha generado que la Sociedad Nacional tenga un buen nivel de comunicación interna, lo que, a su vez, facilita la gestión.

La Sociedad Nacional, sin embargo, no está aprovechando los avances en comunicación para llevar a cabo iniciativas de sensibilización humanitaria en las áreas esenciales a través de los medios de comunicación. Es necesario, pues, comenzar a trabajar con los medios de comunicación para difundir la imagen y los mensajes de la organización.

La Cruz Roja de Barbados no ha desarrollado aún un espacio propio en Internet, pero es consciente de la importancia de ese instrumento para dar a conocer su trabajo y difundir sus mensajes. No se ha considerado, empero, la posibilidad de utilizar la red como herramienta de gestión y comunicación interna.

3.2.5. El creciente papel de Cruz Roja Juventud

La Cruz Roja de Barbados cuenta con un plan de juventud que responde a la problemática de los jóvenes en el país. Concretamente, este plan gira en torno a la formación en la lucha contra el VIH y sida, que se está desarrollando con 12 grupos de jóvenes en escuelas secundarias, aunque también se incide en otros temas como los primeros auxilios, la reanimación cardio-pulmonar, la enfermería básica, la seguridad en el agua y la preparación para desastres.

Dentro de la Sociedad Nacional los jóvenes participan en la planificación e implantación tanto en la gestión de desastres, como en la promoción de los valores humanitarios y en el ámbito de la salud. La participación en el voluntariado también es importante, pues en torno al 50% de los voluntarios de la Sociedad Nacional son jóvenes. Sin embargo, la participación en el Consejo Ejecutivo no es tan significativa, y tan sólo una persona joven es miembro del Comité. Es necesario, por tanto, ampliar la participación de los jóvenes en los órganos de toma de decisiones con la participación de la juventud en el resto de las esferas de la organización.

3.3. Alianzas y cooperación internacional

3.3.1. Participación en el Movimiento Internacional a escala regional

La Sociedad Nacional participa en los asuntos del Movimiento, y es en el ámbito subregional donde esta participación es más activa. En concreto, la Cruz Roja de Barbados ocupa un papel dinámico en la gestión de la Coordinación Caribeña de Cruz Roja (CCORC, por sus siglas en inglés), en la que ha participado en todas

las reuniones y en la que, además, ocupa un puesto en la directiva. Asimismo, la Sociedad Nacional participa en la Red Caribeña contra el Sida de la Cruz Roja (CARAN), lo que ha sido de gran utilidad en la provisión de capacitación y asistencia administrativa, y en la Red de Gestión de Desastres (DMNET).

Sin embargo, la Cruz Roja de Barbados no participa en el resto de redes activas en el Caribe, lo que supone, sin duda, una debilidad en términos de aprendizaje, comunicación y cooperación. Este es, por tanto, un reto pendiente, sobre el que la Sociedad Nacional puede trabajar y avanzar en el medio plazo.

3.3.2. Ausencia de relaciones de cooperación internacional y alianzas externas al Movimiento Internacional

Barbados, que presenta un elevado índice de desarrollo humano (IDH), indicadores económicos favorables y bajos niveles de pobreza, no es un país presente en la agenda de los donantes. La ausencia de recursos provenientes de la cooperación internacional, por tanto, provoca la necesidad de dirigirse a otros actores para la búsqueda de recursos, como el sector privado, el Gobierno y la sociedad en su conjunto.

Así pues, la Sociedad Nacional no tiene programas bilaterales en las áreas esenciales en colaboración con ningún actor perteneciente al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. No obstante, la Cruz Roja de Barbados recibe periódicamente apoyo de la Federación Internacional, dirigido especialmente a la formación y el desarrollo institucional.

A pesar de la ausencia de relaciones de cooperación internacional, la Sociedad Nacional ha desarrollado algunas alianzas significativas. Como se vio anteriormente, con CERO se lleva a cabo un trabajo conjunto en materia de gestión de desastres, con la OPS y con el Gobierno británico en materia de gestión de desastres y en la lucha contra el VIH y sida. Asimismo, la Cruz Roja de Barbados ha desarrollado alianzas con el Gobierno en materia de lucha contra el VIH y sida.

Por último, la Sociedad Nacional recibe pequeñas donaciones de algunas compañías privadas, pero hasta el momento ésta constituye una fuente de ingresos poco significativa. Es necesario ahondar en esta línea de trabajo y buscar alianzas más amplias con el sector privado.

Para ello, es importante aprovechar el creciente interés de las empresas en la responsabilidad social corporativa para buscar nuevas formas de colaboración, que no se limiten a esporádicas colaboraciones financieras, sino que supongan una mayor implicación por parte de las compañías y su compromiso a largo plazo.

3.4. Recomendaciones

Para la Cruz Roja de Barbados supone un reto importante actuar en un escenario que hace difícil trabajar con un enfoque integrado de gestión de desastres y que, pese a contar con indicadores socioeconómicos favorables, también presenta elevados niveles de marginalidad, una elevada incidencia del VIH y sida, un significativo incremento de la violencia y un aumento de la población inmigrante. Para poder responder de manera adecuada la Cruz Roja de Barbados ha de afrontar, como restricción más importante, la escasez de recursos que limita su capacidad de actuación. Para ello, la Sociedad Nacional debe poner en marcha una estrategia de movilización de recursos basada en la ampliación y diversificación de las fuentes de financiación y el fortaleciendo los vínculos con el sector privado y con la sociedad civil.

Para responder a los retos existentes, la Cruz Roja de Barbados ha de afrontar otra serie de desafíos:

3.4.1. Mejorar, expandir e integrar en la comunidad las intervenciones

- a. Mejorar la gestión del apoyo a refugios en casos de huracanes.
- b. Expandir el programa de preparación para desastres basado en la comunidad.
- c. Extender la cobertura de los programas de salud, incluyendo el trabajo de lucha contra el VIH y sida.
- d. Avanzar en la integración de las intervenciones a nivel comunitario.
- e. Impulsar e intensificar el trabajo de promoción de los Principios y Valores Humanitarios, en especial mediante acciones de sensibilización y apoyo a favor de las personas inmigrantes.

3.4.2. Elaborar un Plan Nacional de Desarrollo que favorezca la capacidad de gestión y el gobierno de la Sociedad Nacional

- a. Elaborar un Plan Nacional de Desarrollo acorde a sus capacidades y a las necesidades específicas del país.

- b. Llevar a cabo procesos de capacitación de los órganos de gestión y gobierno con participación activa de las filiales.
- c. Impulsar la evaluación de las intervenciones y del funcionamiento interno de la organización.
- d. Elaborar un plan para el desarrollo del voluntariado que contemple la inversión en formación en todas las áreas de trabajo de la Sociedad Nacional
- e. Crear un espacio en Internet para difundir la imagen y los mensajes de la organización y para desarrollar acciones de sensibilización.
- f. Impulsar la participación de los jóvenes en los órganos de toma de decisiones con el objetivo de ampliar su participación en todas las instancias de la organización.

3.4.3. Impulso de las alianzas y el trabajo en red

- a. Iniciar la participación en las redes regionales en las que actualmente la Sociedad Nacional no está presente: Red Regional de Desarrollo Organizativo (RODNET) y Red de Comunicación (COMNET).
- b. Fortalecer las alianzas y ampliar el número de actores con los que establecer alianzas, dedicando especial atención a los Organismos Internacionales, el sector privado y los poderes públicos del país.

4. La Cruz Roja de Belice: la consolidación de una Sociedad Nacional en expansión

Belice, a pesar de estar situado entre México y Guatemala, es considerado como un país caribeño por historia, vínculos sociales y culturales y relaciones políticas. Por su ubicación geográfica y sus condiciones de vulnerabilidad, es altamente propenso a sufrir desastres, especialmente huracanes e inundaciones, si bien es cierto que en los últimos años éstos no han sido especialmente significativos. En ese contexto, la Cruz Roja de Belice ha impulsado acciones de prevención y preparación para desastres, y ha propiciado una mayor orientación hacia otros sectores de actuación, como la salud.

Belice es uno de los países de la región que más ha visto aumentar su población, hasta un 26% en los últimos diez años, debido sobre todo a fuertes flujos de

inmigración, que han llegado a modificar substancialmente el equilibrio interétnico del país. El 35% de la población total de Belice vive por debajo de la línea de la pobreza y el 10,8% lo hace en situación de extrema pobreza. La pobreza, además, no afecta por igual a todos los colectivos del país, sino que se concentra de manera significativa en la población indígena: la población maya, que representa el 11% de la población total del país, acumula el 22% del total de la pobreza. Además, Belice es uno de los países del Caribe que registra una de las tasas más altas de mortalidad infantil.

Desde que se realizó el Estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* a principios del decenio de los noventa, la Cruz Roja de Belice ha logrado mejorar su funcionamiento, ha logrado avances en un proceso de crecimiento y fortalecimiento de sus capacidades que continúa en la actualidad, y está tratando de dar una respuesta adecuada a los desafíos que le plantea el contexto descrito a través de la orientación de sus programas. En relación al pasado, esos programas tiene hoy una mayor orientación comunitaria y mayor alcance. Sin embargo, la consolidación de la Sociedad Nacional y de su capacidad de respuesta depende, en gran medida, del futuro desarrollo de su red territorial y de sus recursos humanos.

4.1. Mayores capacidades para la gestión de desastres y enfoque comunitario: las áreas de actuación de la Cruz Roja de Belice

4.1.1. Gestión de desastres: articulación con el sistema público

La Cruz Roja de Belice ha experimentado un avance significativo en su capacidad de actuación frente a los desastres, que se pondrá a prueba en el momento en el que el país tenga que enfrentarlos, lo que afortunadamente no ha ocurrido en los últimos años. El sistema de gestión de desastres desarrollado por la Sociedad Nacional se inscribe en la Organización Nacional de Gestión de desastres *Nacional Emergency Management Organization* (NEMO) de la que forma parte la Cruz Roja de Belice. Asimismo, cuenta con un Plan de Gestión de Desastres actualizado en 2006, que está siendo desarrollado por todas las filiales de la Sociedad Nacional que, de acuerdo a dicho Plan, están trabajando de manera conjunta con NEMO. La Cruz Roja de Belice también participa activamente en la Red de Desastres del Caribe.

El incremento de la capacidad de la Cruz Roja de Belice de hacer frente a los desastres se debe a la concepción integral, por parte de la Sociedad Nacional, de la gestión de desastres como un proceso que abarca distintos momentos, todos ellos igualmente relevantes: prevención, preparación y respuesta.

De cara a la respuesta, los esfuerzos de la Sociedad Nacional han ido dirigidos, fundamentalmente, a la capacitación a través de la formación, especialmente en Equipos Regionales de Intervención (RIT), al desarrollo de las comunicaciones, y al fortalecimiento de las capacidades logísticas, por ejemplo a través de equipos pre-posicionados en contenedores en las filiales de Belmopan, Cayo, Toledo, Stann Creek, Corozal y Orange Walk. Estas acciones han contado con el apoyo de la Federación.

En cuanto a la preparación para desastres, la Cruz Roja de Belice está implementando programas nacionales de preparación para desastres basados en la comunidad. Esta actividad se inició en 2004, involucrando a todas las filiales del país, con un total de 26 comunidades.

4.1.2. Salud: la importancia de las alianzas en la lucha contra el VIH y sida

La Cruz Roja de Belice, que no contaba con una estrategia de salud, ha emprendido ya su elaboración a partir de la notable labor que desarrolla en este ámbito. Sus principales líneas de intervención son la asistencia domiciliaria, los primeros auxilios, las pruebas de diabetes, los centros de asistencia para ancianos y la lucha contra el VIH y sida. Así pues, las actividades de salud en las que se centra la Cruz Roja son, fundamentalmente, de carácter asistencial.

No obstante, el trabajo de primeros auxilios tiene un componente comunitario muy importante, y no está orientado exclusivamente hacia la asistencia, sino que se ha trabajado a través de la educación comunitaria y la formación en primeros auxilios. En este ámbito se han involucrado todas las filiales de la Sociedad Nacional, así como un elevado número de comunidades y beneficiarios. Por el contrario, la Sociedad Nacional no ha trabajado la promoción de la donación voluntaria de sangre, ámbito este que debe ser impulsado en los próximos años.

La lucha contra el VIH y sida es el ámbito de actividad prioritario en materia de salud de la Cruz Roja

de Belice. Es una de las Sociedades Nacionales más fuertes del Caribe en este ámbito. Su principal línea de trabajo en la lucha contra el VIH y sida es el programa “Juntos sí podemos”, centrado en la prevención y la lucha contra el estigma del VIH y sida y otras enfermedades de transmisión sexual. Un indicador de la importancia y éxito de este programa es el hecho de que los Ministerios de Salud y Educación del país pretenden utilizar la metodología del “Juntos sí podemos”.

La Cruz Roja de Belice ha mantenido una política activa de búsqueda de alianzas en la lucha contra el VIH y sida que, sin duda, ha favorecido la solidez de su trabajo en esta área de trabajo. Así pues, esta búsqueda de aliados se ha materializado en dos importantes apoyos: el apoyo del Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria por un lado, y el de UNICEF por otro.

4.1.3. Creciente compromiso en la promoción de los principios y los valores humanitarios

La Cruz Roja de Belice promueve los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios en todas sus acciones de formación. También ha llevado a cabo acciones de lucha contra la discriminación en diferentes ámbitos: lucha contra el estigma del VIH y sida –a través del programas “Juntos sí podemos”–, contra la discriminación étnica y contra la discriminación de los inmigrantes y las personas desplazadas.

Sin embargo, a pesar del progreso experimentado en esta materia, la Cruz Roja de Belice sigue afrontando importantes retos para conseguir que sus acciones de defensa y promoción de los derechos de los colectivos más desfavorecidos tengan un mayor alcance. Para ello es necesario desarrollar una estrategia específica para la promoción de la tolerancia, la no discriminación, la lucha contra el estigma y la prevención de la violencia. Además, es necesario involucrar a un mayor porcentaje del personal de la organización en las actividades de formación sobre el Movimiento Internacional y de difusión. Conviene resaltar que la Cruz Roja de Belice, consciente de la importancia de esta cuestión, está realizando importantes esfuerzos en este sentido y se encuentra, actualmente, desarrollando esta estrategia y fortaleciendo significativamente este ámbito de actuación.

Junto a ello, en el apartado específico de trabajo con colectivos inmigrantes y desplazados, la propia Cruz

Roja de Belice reconoce la necesidad de ir más allá del trabajo de difusión e impulsar y fortalecer el trabajo específico de asistencia a inmigrantes y desplazados.

4.1.4. De la acción con la comunidad a los programas comunitarios integrados

El trabajo de la Cruz Roja de Belice con las comunidades ha sido fortalecido durante el periodo de vigencia del *Plan de Acción de Santiago de Chile*. Aunque todavía es necesario desarrollar el enfoque de “programas comunitarios integrados”, la Sociedad Nacional ha realizado importantes esfuerzos en el fortalecimiento de las comunidades con las que trabaja.

La Sociedad Nacional ha definido un concepto de “programas comunitarios integrados” que, aunque no ha sido consolidado plenamente, ha plasmado en su Plan Nacional de Desarrollo. Los programas comunitarios –que se basan en el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC)–, desarrollados en un número elevado de comunidades, además de generar mejoras importantes en las mismas, han supuesto un acercamiento entre la Sociedad Nacional y la comunidad, han incluido la participación de los beneficiarios en el proceso de planificación y han favorecido la incorporación de voluntarios de las comunidades a la Cruz Roja de Belice.

4.2. Gobierno y organización interna

4.2.1. La solidez de la estructura organizativa y los retos de la red territorial

El sistema de gestión y gobierno de la Cruz Roja de Belice ha experimentado una evolución significativa en los últimos años. Una de las principales fortalezas de la Sociedad Nacional consiste en contar con unas estructuras de gestión y gobierno sólidas, con una clara definición y diferenciación de funciones establecida en la reciente renovación de los Estatutos. La Sociedad Nacional, además, ha desarrollado un Plan Nacional de Desarrollo que se usa como base para la elaboración de los planes anuales.

Uno de los retos identificados a mediados de los años noventa por el Estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* se refería a la red territorial de la Cruz Roja de Belice. En este ámbito ha habido avances significativos, como la construcción de las nuevas sedes de las filiales de Toledo y Cayo, entre 1999 y 2000. A pesar de estos importantes avances, la Cruz Roja de Belice

aún se enfrenta a importantes retos, como el del fortalecimiento y articulación de la red territorial, la mejora de la comunicación interna, la coordinación de las filiales y la Oficina Central, y la asunción, por parte de las filiales, de los Estatutos y los planes de gestión. Además, otra cuestión pendiente es la realización de manera más sistemática de las auditorias y la elaboración de informes de gestión.

4.2.2. La necesidad de un enfoque más estratégico en cuanto a los recursos humanos y financieros

Una de las mayores dificultades a las que se enfrentan las Sociedades Nacionales del Caribe es la incorporación y mantenimiento de voluntarios. En este sentido, la Cruz Roja de Belice no ha sido capaz, hasta el momento, de traducir sus avances en materia de gestión y gobierno en un fortalecimiento del voluntariado. Se alega que existe una “crisis de voluntariado” a la que es difícil hacer frente, pero en ocasiones este hecho ha servido como justificación de una actitud poco proactiva para promover cambios en la forma en la que se trata de atraer y retener al voluntariado. Actualmente la Cruz Roja de Belice parece haber asumido que esos cambios son necesarios y está desarrollando tanto una base de datos como una política de voluntariado que hasta ahora no existía.

En ese marco, parece necesaria una actitud más activa en el fortalecimiento del voluntariado, la elaboración de nuevos procedimientos y herramientas de incorporación y movilización, con un mayor uso de las nuevas tecnologías, e incidir en la motivación de los voluntarios para favorecer su permanencia en la organización. El objetivo consiste en alcanzar una mayor valoración de los recursos humanos, por tanto de los voluntarios, de manera que se abandonen visiones que vinculan la necesidad de incorporar voluntarios sólo en los momentos de crisis, cuando se producen las emergencias.

En cuanto a los recursos financieros, no existe aún una estrategia específica de generación de ingresos, pero ello no impide que la Cruz Roja de Belice haya destacado por su actitud activa en la búsqueda de recursos y en el establecimiento de alianzas estratégicas que le permiten asegurar a medio y largo plazo la base financiera de su trabajo, especialmente en materia de salud, concretamente en la lucha contra el VIH y sida. La Sociedad nacional pretende hacer frente a esa ca-

rencia y en la actualidad se encuentra en proceso de desarrollo de una estrategia de generación de ingresos.

4.2.3. Comunicación: el uso incipiente de las nuevas tecnologías

La Cruz Roja de Belice también es una de las Sociedades Nacionales del Caribe con mayores capacidades en materia de comunicación, y ya cuenta con un espacio en Internet desarrollado con apoyo de la Federación, que utiliza para llevar a cabo acciones de sensibilización humanitaria a través de los medios de comunicación. No se han explorado aún las posibilidades de la red para actividades de comunicación, formación o de gestión interna.

4.2.4. La necesidad de impulsar el papel de la juventud

El papel de la juventud dentro de la Sociedad Nacional no es muy activo y no ocupa el lugar que debería ocupar en una organización en ascenso y claro proceso de fortalecimiento, como la Cruz Roja de Belice: el 15% de todos los voluntarios de la Cruz Roja de Belice son jóvenes, cifra excesivamente baja en comparación con la mayoría de Sociedades Nacionales de la región. Actualmente, la Sociedad Nacional no cuenta con planes de juventud que respondan a la problemática específica de los jóvenes. Tampoco hay una plena participación de jóvenes voluntarios en los programas integrados en las comunidades aunque es cierto que se están produciendo avances en este sentido y ya son tres, de un total de ocho, las filiales que tienen jóvenes voluntarios involucrados en todos los programas comunitarios.

Es importante también una mayor participación de los jóvenes en toda la estructura de la organización, tanto en las funciones de planificación, donde todavía no han sido incorporados los jóvenes, como en las de gestión y gobierno, donde oficialmente si tienen contemplada la presencia de personal de juventud, aunque en la actualidad no han incorporado a ningún joven.

4.3. Una Sociedad Nacional proactiva en la búsqueda de alianzas y de la cooperación internacional

La Cruz Roja de Belice es una Sociedad Nacional activa abierta que concede una gran importancia al establecimiento de relaciones, tanto en el interior como en el exterior del Movimiento Internacional. Este hecho se refleja en una actitud proactiva en la búsqueda de alian-

zas, lo que le ha permitido construir una sólida red de relaciones con actores internacionales, con actores del ámbito privado y con actores gubernamentales.

La participación en los asuntos del Movimiento por parte de la Sociedad Nacional es elevada, especialmente su implicación en el Comité Regional Interamericano (CORI) y en la Coordinación Caribeña de Cruz Roja (CCORC). Sin embargo, donde más activa es la participación es en las redes regionales. La Cruz Roja de Belice está presente en la Red de VIH y sida, en la Red Gestión de Desastres, en la Red de Desarrollo organizativo y en la Red de Comunicación, que le han prestado un apoyo significativo en su proceso de desarrollo.

La cooperación de otras Sociedades Nacionales –en particular, la Cruz Roja Americana, Noruega y la Cruz Roja Española– ha sido un elemento importante en el desarrollo de las actividades de la Cruz Roja de Belice. También ha existido una programa de difusión con el Comité Internacional de la Cruz Roja.

En el exterior del Movimiento Internacional, la Cruz Roja de Belice también cuenta con una serie de alianzas estratégicas. En el ámbito internacional, las alianzas más significativas son las establecidas con UNICEF y con el Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria. Ambas alianzas se enmarcan en el trabajo de lucha contra el VIH y sida que lleva a cabo la Cruz Roja de Belice.

En el ámbito nacional, los principales vínculos establecidos por la Sociedad Nacional se han desarrollado, en el sector público, con los Ministerios de Educación y Salud, y, en el privado, con varias compañías nacionales. En ambos casos la colaboración está dirigida al desarrollo del programa “Juntos sí podemos”, el programa fundamental de la Cruz Roja de Belice en la lucha contra el VIH y sida.

Es necesario, además, el establecimiento de alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil beliceña, para continuar fortaleciendo la red de relaciones que la Cruz Roja de Belice mantiene en la actualidad.

4.4. Recomendaciones

La Cruz Roja de Belice se encuentra atravesando un proceso de desarrollo interno cuya consecuencia fundamental es un salto de calidad en sus intervenciones

y en los servicios que presta. Sin embargo, para fortalecer dicho proceso la Sociedad Nacional se enfrenta ante varios retos. Los más importantes de ellos son la consolidación de su estructura territorial a través del máximo desarrollo de sus filiales y el desarrollo de los recursos humanos, en particular los jóvenes.

Otros retos de gran importancia para la Sociedad Nacional son:

4.4.1. Ampliar y consolidar los programas de salud y la promoción de los Principios y Valores

- a. Elaborar una estrategia de salud.
- b. Iniciar el trabajo de promoción de la donación voluntaria de sangre.
- c. Desarrollar una estrategia para la promoción de la tolerancia, la no discriminación, la lucha contra el estigma y la prevención de la violencia.
- d. Incorporar a más personal de la organización a las acciones de formación sobre el Movimiento y de difusión.
- e. Fortalecer el trabajo de difusión en defensa de los inmigrantes y desplazados e iniciar el trabajo específico de apoyo a este colectivo.

4.4.2. Consolidar la estructura organizativa y fortalecer la red territorial

- a. Promover la asunción, por parte de las filiales, de los Estatutos y los planes de gestión.
- b. Mejorar la comunicación interna de la Sociedad Nacional, así como la coordinación entre las filiales y la Oficina Central.
- c. Mejorar la gestión, favorecer la eficacia y la transparencia impulsando la capacidad de elaboración de informes y la realización de auditorías externas.
- d. Llevar a cabo una estrategia de desarrollo del voluntariado incorporando nuevas herramientas y procedimientos de reclutamiento, movilización y fijación del voluntariado.
- e. Plasmar la actual actividad de búsqueda y diversificación de financiación en una estrategia específica de generación de ingresos.
- f. Impulsar el papel de la juventud dentro de la Sociedad Nacional mediante la incorporación de los jóvenes a los órganos de gobierno, a las acciones de planificación e implementación de programas y a través de la incorporación de un mayor número de voluntarios.

4.4.3. Ampliar la red de alianzas

- a. Consolidar y ampliar la red de alianzas, otorgando mayor importancia a las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil de Belice.

5. La Cruz Roja Cubana: afrontar un escenario de cambios

Situada en pleno “pasillo de los huracanes”, Cuba es golpeada recurrentemente por estos fenómenos, por lo que el Gobierno y la sociedad cubana, así como la propia Cruz Roja, han desarrollado notables capacidades para hacerles frente. Por otro lado, aunque se mantengan estándares notablemente altos en materia de salud y educación, en relación al contexto regional, la isla no ha sido inmune a la pandemia del VIH y sida, y las condiciones del empleo y la vivienda constituyen factores de vulnerabilidad de creciente importancia, pudiendo ocurrir que la evolución social y política del país pueda plantear grandes necesidades humanitarias.

La Cruz Roja Cubana se fundó en 1909, fue reconocida por el Estado y por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ese mismo año, integrándose en la Federación Internacional en 1919. Se actualizó su inscripción en 1981, por Resolución 177 del Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia. Depende del Gobierno y se considera así misma como una institución auxiliar del mismo, aunque tiene su propio ámbito de competencias y en los últimos tiempos está adquiriendo una relativa independencia en la gestión de sus recursos. Esta dependencia del gobierno, si bien condiciona lógicamente su actividad y la hace depender financieramente del mismo, al mismo tiempo le garantiza unos recursos materiales y humanos, unas áreas de actuación muy definidas y una cobertura territorial muy amplia, que proporcionan una gran estabilidad y fortaleza a la Sociedad Nacional. Se trata, en este sentido, de una Sociedad Nacional con unas características particulares, que no admite comparación con el resto de las Sociedades Nacionales de América Latina y el Caribe.

Actualmente, sus principales actividades se centran en la preparación y en la respuesta a desastres, campos en los que realiza un sólido y reconocido trabajo, y en la salud, con importantes programas en salud materno-

infantil, apoyo a la donación de sangre y a los donantes de grupos especiales deficitarios, VIH y sida y primeros auxilios, actuando como institución que complementa las actividades que en determinados campos realiza el Estado.

El complejo escenario que vive Cuba incide directamente en los retos de futuro que pueden plantearse para la Cruz Roja Cubana, que se sitúan en la afirmación de una mayor autonomía respecto del Gobierno, en la diversificación de su financiación, y en la modernización de su gestión.

5.1. Gestión de desastres y salud: las principales áreas de actuación

5.1.1. Preparación y respuesta a desastres: las actividades más importantes

Dada la situación geográfica en que se encuentra la isla, la respuesta a desastres es una de las áreas prioritarias de la Cruz Roja Cubana, contando con una alta capacitación y con grupos especializados en la materia, cuya acción ha recibido el reconocimiento del gobierno y de la opinión pública. En todo caso, la Sociedad Nacional utiliza un concepto amplio de desastres, por cuanto que incluye en el mismo incluso los riesgos industriales y laborales, así como los efectos derivados de un eventual enfrentamiento armado.

La alta capacitación se apoya en la metodología de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), especialmente a niveles comunitarios, y en el Enfoque del Marco Lógico (EML), principalmente a niveles técnicos. La Sociedad Nacional cuenta con 19 grupos especializados provinciales que cubren prácticamente todo el país, integrados por personas con formación en socorrismo, apoyo psicológico, salvamento acuático, manejo de alberges temporales, rescate entre escombros, rescate en altura, etc., con una capacitación similar a la de los bomberos. Todos estos grupos tienen, también, formación en apoyo psicológico y en Principios y Valores. Por otro lado, según datos de la Sociedad Nacional, cuenta con 169 grupos municipales y 1.236 grupos comunitarios formados en preparación para desastres.

La Cruz Roja Cubana realiza en este sentido un papel importante en la capacitación en primeros auxilios de los líderes comunitarios y de la población civil,

trabajando en este campo en las escuelas y en los centros de trabajo. Desde 1999, con el apoyo del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) y de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), la Sociedad Nacional ha implementado un programa de preparación para desastres en siete provincias especialmente vulnerables a desastres. Ha desarrollado también cuatro manuales de educación en preparación para desastres para uso en el ámbito comunitario.

Consecuentemente con su directa relación con el gobierno y, en esta materia en concreto, con el organismo rector en caso de desastres, que es la Defensa Civil, el Plan de Acción de la Sociedad Nacional se inserta en el Plan Nacional. A su vez, cada filial provincial y municipal tiene su plan de gestión.

Frente a estas fortalezas en materia de respuesta y preparación ante desastres, los retos que tiene pendientes la Cruz Roja Cubana hacen referencia principalmente al objetivo de completar el número de Grupos de Operaciones y Socorros necesarios y alcanzar un desarrollo homogéneo, así como a la relación de la Sociedad Nacional en esta materia con las demás Sociedades Nacionales de la región y con posibles asociados externos, que todavía está sólo en sus primeros pasos.

5.1.2. Las actividades en salud a la sombra del sistema público

En el área de salud la Cruz Roja Cubana también desarrolla una amplia actividad, si bien el hecho de que el Sistema Nacional de Salud tenga un alto nivel de desarrollo, sea gratuito y esté abierto a toda la población reduce significativamente el campo de actuación de la Sociedad Nacional, que colabora activamente en determinadas actividades en esta materia. Se trabaja principalmente en cinco líneas que son el programa de salud materno-infantil, con identificación de las mujeres con embarazos de riesgo; apoyo al discapacitado; apoyo al adulto mayor; apoyo al programa de Donaciones Voluntarias no remuneradas de Sangre, y a la prevención del VIH y sida y disminución de la discriminación y el estigma. Tiene un programa de socorrismo en las playas, que proporciona una importante imagen pública. También se está realizando trabajo en epidemiología, con información casa por casa sobre el dengue. Dentro de las labores de saneamiento y de promoción de la salud se encuentra la Campaña Anti-Vectorial.

Otro programa es el trabajo relacionado con la enseñanza musical a través de números y colores para niños con necesidades educativas especiales.

La Sociedad Nacional integra la Comisión Nacional para la Atención a la Migración Haitiana que arriba accidentalmente al país, en tránsito hacia los Estados Unidos. Los emigrantes son atendidos en un campamento en Maisí (Guantánamo), donde se les realiza un control higiénico-sanitario y se les garantizan sus necesidades básicas en materia de salud, ropa, primeros auxilios psicológicos, trasladándolos posteriormente a su país de origen.

Por último, hay que mencionar que la Cruz Roja Cubana está en proceso de implementación de un programa centrado en la reducción de los accidentes de tráfico.

5.2. Gobierno y organización interna

5.2.1. Buen gobierno y distinción entre gobierno y gestión

En la actualidad la Sociedad Nacional se encuentra en proceso de revisión de sus Estatutos y de sus reglamentos, contando con un Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), conocido en el ámbito nacional, provincial y municipal y adecuado a las capacidades y vulnerabilidades correspondientes, en línea con la *Estrategia 2010*.

En el contexto que marca a esta Sociedad Nacional de dependencia del gobierno de la nación, el objetivo de buen gobierno está plenamente presente en la Cruz Roja Cubana, caracterizándose por la existencia de una clara distinción entre gestión y gobierno en los ámbitos nacional, provincial y local, y por la rendición de cuentas, tanto en la sede central como en las filiales. El Ministerio de Inversión para la Cooperación Exterior fiscaliza todos los ingresos.

En los órganos de gobierno existe un liderazgo sólido por parte del Secretario General, siendo la figura del Presidente, que recae en el Ministro de Salud, puramente formal. En todo caso, la dependencia respecto del gobierno hace que los problemas de liderazgo se planteen en términos muy diferentes a los de otras Sociedades Nacionales de la región.

Uno de los retos actuales es el perfeccionamiento del proyecto de reglamento electoral de los órganos de gobierno.

5.2.2. Una gran cobertura territorial

La Cruz Roja Cubana destaca por su cobertura territorial, que abarca prácticamente todo el territorio nacional, con filiales en general fuertes y capacitadas. La Sede central y la filial de La Habana están separadas, lo que facilita el funcionamiento de la Sociedad Nacional, y las filiales provinciales, además de poseer sede propia en el 90% de los casos, tienen la estructura necesaria para su adecuado funcionamiento. En las filiales locales el 67 % dispone de local propio. Algunos locales, sin embargo, no reúnen las condiciones idóneas. Por parte de la sede central se proporciona un fuerte apoyo a las filiales, que son, además, visitadas sistemáticamente, según el cronograma establecido, y evaluadas semestralmente en su trabajo en reuniones nacionales, con presencia de los Secretarios Generales de dichas filiales. Aunque existen desigualdades entre las filiales provinciales, la sede central trata de equilibrar esta situación apoyando específicamente a las más débiles. En cuanto a las filiales locales el reto prioritario al que se trata de atender por la sede central y las provinciales es el relativo a la capacitación del personal. Las carencias que subsisten en este tema se deben fundamentalmente a una insuficiente financiación.

5.2.3. Una Sociedad Nacional fuerte en recursos humanos, pero con el reto de la captación de voluntarios

A pesar de ser una Sociedad Nacional fuerte en materia de recursos humanos, tanto de personal contratado como de voluntariado, con un alto nivel académico de formación y elevados niveles de capacitación, el reto de la captación de voluntarios sigue pendiente, como se pone de manifiesto en la especial atención que la Cruz Roja Cubana está prestando a este tema. De hecho, aunque en los tres últimos años el número de voluntarios se ha incrementado un 3%, en concreto, en 11.000 personas, este incremento ha quedado por debajo de lo esperado, que era un 5 %.

Consciente de este reto, la Sociedad Nacional está realizando un estudio sobre los motivos que llevan a una persona a hacerse voluntario, con el fin de poder desarrollar más eficazmente la labor de captación. La variedad de actividades desarrolladas por la Cruz Roja Cubana y su especial relación con el gobierno le permite

utilizar diferentes vías de captación, que van desde el propio ámbito de la capacitación comunitaria pasando por las escuelas, universidades, campamentos de trabajo y campamentos de verano, en los que actúa la Cruz Roja Juvenil, hasta llegar a los centros de trabajo y fábricas.

La Cruz Roja Cubana continúa caracterizándose por un significativo desequilibrio en materia de géneros, siendo una Sociedad Nacional con una relativamente escasa presencia masculina. Según datos de 2003, referidos al voluntariado, el 68 % son mujeres. Entre los afiliados a la Sociedad Nacional esta relación es más equitativa, con un 55 % de mujeres y un 45 % de hombres, al cierre de 2006.

5.2.4. Una Cruz Roja Juvenil bien posicionada y activa

La Cruz Roja Cubana es consciente de la importancia de la Cruz Roja Juvenil para su desarrollo, considerándola no sólo como la cantera fundamental del voluntariado, sino también como una vía para llevar los Principios y Valores a la juventud. La Cruz Roja Juvenil entrelaza su acción con todos los frentes de trabajo de la Sociedad Nacional como un eje transversal. Está presente en todos los niveles de gobierno de la Sociedad Nacional: órganos centrales, provinciales, municipales y locales. Desempeña un papel muy activo especialmente en salud comunitaria, prevención y lucha contra el estigma del VIH y sida, captación de donantes de sangre y en la atención a los niños en los Círculos de Interés de Cruz Roja.

5.2.5. El reto de una financiación más diversificada

La casi totalidad de la financiación de la Cruz Roja Cubana procede del gobierno, estando integrada en los presupuestos del Estado y sin sujeción a ningún condicionamiento. Esta dependencia casi absoluta de la financiación gubernamental, al mismo tiempo que proporciona una relativa seguridad a la actividad de la Sociedad Nacional, hace que la cuantía de la misma esté sujeta a la coyuntura económica del país, privando además a la Sociedad Nacional de plena autonomía. Por esta razón, en orden a la diversificación, la cooperación externa constituye una importante fuente de ingresos que complementa la financiación pública. Sin embargo, la posición común adoptada por la Unión Europea, en 1996, ha incidido negativamente en la financiación que algunas Sociedades Nacionales europeas realizaban de determinados programas de la Cruz Roja Cubana. En este contexto es lógico que uno de

los retos más importantes a los que se enfrenta la Cruz Roja Cubana sea la diversificación de su financiación y la ampliación de la base de sus recursos financieros.

5.2.6. Buena imagen pública y buena relación con los medios

La Cruz Roja Cubana considera que disfruta de una buena aceptación social e imagen pública, derivada principalmente de su actividad en materia de desastres. Su actividad en materia de capacitación a la población y de socorrismo ha contribuido igualmente a esta buena imagen en el ámbito local y nacional.

En materia de comunicación mantiene una buena relación con los medios, lo que le ha proporcionado mucha visibilidad. Tiene además una página Web desde hace cinco años, que publicita sus actividades e incluso algunas filiales provinciales, como la de Pinar del Río, tienen su propio espacio en Internet. Tiene igualmente su propia red de telecomunicaciones por radio, si bien está pendiente de modernización, debido al tiempo de explotación, con el objetivo de ampliar el sistema de cobertura y mejorar el estado técnico de los equipos.

5.3. Alianzas y cooperación internacional

5.3.1. El reto de una mayor interacción con el Movimiento

En 1997, la Cruz Roja Cubana suscribió un memorando de entendimiento con la Federación Internacional, que ha venido orientando las relaciones entre ambas. También mantiene una estrecha colaboración con el CICR, especialmente a través de la Delegación Subregional para Centroamérica y México. Participa igualmente en las reuniones regionales del Movimiento. En sus relaciones con la Federación Internacional existe una cierta tendencia a trabajar más con la Oficina Subregional de Panamá que con la de Puerto España, por razones evidentes de idioma y cultura. Este es un problema que afecta a otras Sociedades Nacionales del Caribe de habla española y que requiere una rápida solución, pues incide negativamente en la cooperación internacional de la Cruz Roja Cubana con el Movimiento.

Algunas Sociedades Nacionales participantes, como la Cruz Roja Española, Francesa, Alemana, Holandesa, Noruega y Japonesa, han colaborado con la Cruz Roja Cubana en diferentes proyectos. El Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID)

ha apoyado a la Sociedad Nacional en su programa de preparación para desastres. La Cruz Roja Cubana trabaja igualmente con organizaciones internacionales, como el ACNUR y Organización Internacional para las Migraciones (IOM).

Como se indicó, la posición común adoptada por la Unión Europea ha tenido un efecto negativo en la cooperación que realizaban algunas Sociedades Nacionales europeas, que han visto como se reducían sus fuentes de financiación gubernamental para poder cooperar con la Cruz Roja Cubana. También ha influido negativamente en la cooperación internacional el bloqueo económico de los Estados Unidos.

En todo caso, más allá de estas relaciones y condicionantes, es evidente que el reto al que se enfrenta en este terreno la Sociedad Nacional pasa por una mayor apertura hacia el exterior y el establecimiento de relaciones de cooperación más intensas a nivel regional, subregional y con las Sociedades Nacionales de la región. La Cruz Roja Cubana es plenamente consciente de este reto, expresando su voluntad de avanzar en el camino de la colaboración.

5.3.2. Estrecha relación con el gobierno e inexistencia de relaciones con entes no gubernamentales

En consonancia con la dependencia de la Cruz Roja Cubana del gobierno, es una Sociedad Nacional que tiene relaciones y trabaja directamente con distintos ministerios, desde Salud y Educación hasta Defensa e Interior, tanto en su trabajo cotidiano como en casos de desastres, y muy especialmente con los órganos de Defensa Civil. Esta relación con el gobierno, a través del Ministerio de Salud como órgano de relación, hace que las relaciones sean fluidas y de mutuo entendimiento. Tiene también una relación directa con los órganos provinciales y municipales de gobierno y con las asambleas populares. La Cruz Roja Juvenil mantiene relaciones con otras asociaciones juveniles cubanas.

Obviamente, las condiciones en las que opera el reducido sector privado de la economía cubana dificulta el establecimiento de relaciones y alianzas con actores del mismo. Este hecho hace que la Cruz Roja Cubana no tenga que competir con instituciones privadas de ningún tipo, en sus actividades y en la búsqueda de financiación.

5.4. Recomendaciones

El principal reto al que se enfrenta la Cruz Roja Cubana es continuar avanzando en la afirmación de su autonomía respecto del gobierno, sin dejar de ser una institución auxiliar del mismo y mantener unas excelentes relaciones con los diferentes departamentos gubernamentales, en el ámbito central, provincial y local.

De forma más específica cabe hacer, además, las siguientes recomendaciones:

5.4.1. Fortalecer las áreas de intervención con una orientación más comunitaria

- a. Continuar potenciando una orientación más comunitaria en las actividades en materia de salud, reduciendo el carácter asistencial que en general las caracteriza.
- b. Mejorar el intercambio de información y la coordinación y cooperación con otras Sociedades Nacionales y organizaciones externas que trabajan en la región en materia de desastres, a través principalmente de la Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias ante Desastres (CDERA).
- c. Completar el número de Grupos de Operaciones y Socorro necesario para un adecuado cumplimiento de su misión en casos de desastres y lograr un desarrollo homogéneo de los mismos.
- d. Ampliar el sistema de cobertura y mejorar el estado técnico de los equipos de comunicación por radio.

5.4.2. Avanzar en la política de reforzamiento de los recursos humanos y ampliar la base de los recursos financieros

- a. Continuar trabajando en el proceso de capacitación del personal de las filiales, especialmente en el nivel municipal.
- b. Continuar avanzando en el desarrollo jurídico-institucional, especialmente en relación a la revisión de los Estatutos y el reglamento para la elección de los órganos de gobierno.
- c. Reforzar la estrategia de captación de voluntarios, en línea con el trabajo que ya viene realizando la Sociedad Nacional.
- d. Promover una participación más equitativa de los géneros a todos los niveles, incorporando en mayor medida la presencia masculina en las actividades.

- e. Diversificar la financiación de la Sociedad Nacional, actualmente totalmente dependiente de los presupuestos del Estado, y ampliar la base de sus recursos financieros, de forma que se avance hacia una creciente autonomía en este campo.

5.4.3. Impulsar una mayor interacción y cooperación con el Movimiento y especialmente con las Sociedades Nacionales de la región

- a. Desarrollar una mayor apertura hacia el exterior, estableciendo relaciones de cooperación más intensas en el ámbito regional, subregional y con las Sociedades Nacionales de la región.
- b. Desarrollar las relaciones de cooperación con las Sociedades Nacionales de fuera de la región.
- c. Definir con claridad cual es la sede subregional con la que debe trabajar la Cruz Roja Cubana, tomando en consideración a la hora de tomar una decisión al respecto no sólo su posición geográfica y lo que estatutariamente está establecido, sino también sus vínculos culturales y lingüísticos.

6. La Cruz Roja de Dominica: la necesidad de formación de líderes

Dominica es un país vulnerable a desastres naturales como huracanes, erupciones volcánicas, terremotos y corrimientos de tierras. Estos tienen un impacto directo sobre su principal actividad económica, la industria bananera, que al mismo tiempo depende en gran medida de las oscilaciones dentro del mercado exterior.

Por otra parte, el país sufre una alta tasa de desempleo así como un importante movimiento migratorio hacia otras islas del Caribe más prósperas, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. Otros problemas sociales se vinculan a la alta tasa de violaciones, por encima del promedio mundial, y a la discriminación de los indios caribes que se ubican principalmente en áreas rurales y en los que la incidencia de la pobreza se acentúa.

En cuanto a la Cruz Roja de Dominica, ha experimentado importantes avances en relación con la situación recogida por el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina* en los primeros noventa. En la actualidad sus principales

focos de trabajo son la respuesta a desastres, teniendo un gran reconocimiento social en este campo, así como la salud. En esta última área de intervención, la Sociedad Nacional destaca por sus avances realizados en el programa “Juntos sí podemos” si bien aún queda mucho trabajo que realizar desde el enfoque de Atención Primaria de la Salud.

Se trata, además, de una Sociedad Nacional con un claro interés en el buen gobierno y la rendición de cuentas pero que tiene aún pendientes temas como la transferencia de liderazgo, una participación más activa de la población joven, el incremento del voluntariado y el cambio de enfoque en la estrategia de generación de ingresos.

6.1. Servicios y programas

6.1.1. Una Sociedad Nacional centrada en la respuesta a desastres

La respuesta a desastres es una de las áreas prioritarias para esta Sociedad Nacional y cuenta con una alta valoración por parte del gobierno y la comunidad. Su papel en la distribución de ayuda de alimentos y materiales de construcción en los últimos años ha contribuido a mejorar su imagen pública y, como resultado, se ha observado un incremento del número de sus comités locales a comienzos de la presente década.

En esta materia, la Cruz Roja de Dominica ha elaborado un plan de gestión de desastres que incluye la preparación para desastres y que es parte del plan oficial del Gobierno. Paralelamente, esta Sociedad Nacional es miembro de la Organización Nacional de Planificación ante Emergencia (NEPO, por sus siglas en inglés) donde tiene asignadas responsabilidades en materia de primeros auxilios, asistencia social, distribución de la ayuda, salud, telecomunicaciones, alimentación y provisiones generales. No obstante, respecto a su relación con el Gobierno, queda pendiente promover la adopción por parte del mismo del Derecho Internacional relativo a la Respuesta a Desastres.

En lo que respecta a la capacitación de su personal, esta Sociedad Nacional cuenta con cuatro personas capacitadas para los equipos regionales de intervención (RIT, por sus siglas en inglés) y formó a unas 500 personas, según datos de la Sociedad Nacional, a través del Programa de Recuperación tras Emergencias del Banco

Mundial. Del mismo modo, ha participado en la formación sobre reducción de riesgo a escala nacional.

Un aspecto fuerte de la Cruz Roja de Dominica es su sistema de telecomunicaciones para el intercambio de información en situaciones de desastre donde trabaja en red con Santa Lucía y Antigua y Barbuda. Dispone de una red de radio VHF que permite una comunicación eficaz durante las emergencias así como de una red de radio HF que permite compartir información entre Sociedades Nacionales. Igualmente, hacen uso de Internet, están suscritos a FedNet y al Sistema de Información sobre Gestión de Desastres (DMIS, por sus siglas en inglés). Si bien la Sociedad Nacional ha jugado un papel importante en el apoyo a otras Sociedades nacionales afectadas por desastres como San Cristóbal y Nieves, Guyana y Montserrat, se considera mejorable la coordinación y el intercambio de información con otras Sociedades nacionales y organizaciones externas vía la Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias ante Desastres (CDERA, por sus siglas en inglés).

En cuanto a preparación para desastres, la Cruz Roja de Dominica ha sido un actor fundamental para la formación de voluntarios y personal gubernamental. Desde 1998 viene desarrollando también el programa regional de preparación para desastres basado en la comunidad, que a partir del 2002 ha contado con la cofinanciación de la Cruz Roja Americana y la Oficina de los Estados Unidos para la ayuda externa ante desastres (OFDA, por sus siglas en inglés). Dicho programa, apoyado en el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) como metodología de trabajo, ha puesto el énfasis en los últimos años en el incremento de la conciencia comunitaria sobre la importancia de las medidas de prevención y respuesta. Hasta el momento, ha sido implementado en 25 comunidades y aún queda pendiente introducirlo en otras comunidades vulnerables, promoviendo en mayor modo el AVC e involucrando más activamente a los comités locales en las actividades de desarrollo comunitario.

6.1.2. Las intervenciones en salud, entre las actividades tradicionales y el nuevo trabajo en VIH y sida

Otra área fundamental de trabajo es la salud. Si bien no hay una estrategia o programa nacional de salud, las actividades en el área de salud tienen tal entidad que se cuenta con ocho personas en la plantilla. Sus principales campos de intervención son los primeros

auxilios, muy vinculados a la respuesta a desastres, y la asistencia a víctimas de incendios, estando la Sociedad Nacional en su conjunto aún lejos del enfoque de Atención Primaria de la Salud. Existe una alta demanda de formación en primeros auxilios, exigida como requisito para el certificado de guía turístico, y esto supone una importante fuente de ingresos para la Sociedad Nacional. Por otro lado, gran parte del presupuesto se destina a un programa de asistencia a víctimas de incendios. La Sociedad Nacional proporciona sillas de ruedas y muletas a la comunidad.

Además de estas actividades sanitarias de corte más tradicional, la Cruz Roja de Dominica ha empezado a implementar desde 2002 y en respuesta a la alta incidencia del VIH y sida en la subregión, el programa “Juntos sí podemos” de educación entre iguales. En la actualidad, con cuatro formadores nacionales y 12 instructores, la Sociedad Nacional se encuentra entre las Sociedades Nacionales caribeñas más avanzadas en esta área. No obstante, aún falta continuar con el programa de información educativa sobre VIH y sida; trabajar en mayor grado contra el estigma y en servicios de cuidados y apoyo; y desarrollar programas orientados a la población adulta.

En menor medida, esta Sociedad Nacional también está llevando a cabo actividades de ayuda e incidencia política a favor de la población haitiana emigrada. Entre estas actividades destacan las relativas al apoyo para la obtención del permiso de residencia y de trabajo.

6.1.3. Principios y Valores, una cuestión pendiente

Por último, si bien los Principios Fundamentales no se incluyen de forma sistemática en todas las actividades comunitarias, se cuenta con una estrategia para la promoción de la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia y se provee información sobre el Derecho Internacional Humanitario a todos los comités locales. Aún así, falta mayor integración y difusión de los Valores Humanitarios y los Principios Fundamentales en las actividades de la organización.

6.2. Gobierno y organización interna

6.2.1. Interés por el buen gobierno y el rendimiento de cuentas

Durante el período de implementación del *Plan de Acción de Santiago de Chile* la Cruz Roja de Dominica contó con un Plan Nacional de Desarrollo (2000-

2005) conforme a las áreas centrales de la *Estrategia 2010*. En la actualidad, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo está en elaboración así como los Estatutos están en proceso de renovación.

Por otra parte, el interés por el buen gobierno y la rendición de cuentas también se manifiesta en la elaboración de un presupuesto anual, en la existencia de informes mensuales y en el desarrollo de auditorías externas anualmente. De igual manera, este interés queda plasmado en la preocupación por una división clara de funciones entre gobierno y gestión en la cual se está trabajando actualmente.

6.2.2. Los retos de la transferencia de liderazgo y la participación equitativa de los géneros

Los principales déficit son los relativos a la transferencia de liderazgo y a la participación equitativa de los géneros.

La profesionalidad y el compromiso de la Directora General hacen de ella una persona clave en el funcionamiento de esta Sociedad Nacional. Sin embargo, la concentración de responsabilidades en un pequeño número de personas –sólo hay una persona en la plantilla– ha generado una creciente preocupación por la transferencia de liderazgo a la que están intentando dar respuesta.

Por otra parte, persiste una feminización de la organización, muy vinculada a los roles tradicionales de género, y grandes dificultades para lograr una mayor implicación masculina. Así se observa dentro del voluntariado. Datos del 2003 revelan que de los 393 voluntarios adultos, 277 eran mujeres y de los 200 voluntarios jóvenes, 164 eran mujeres.

6.2.3. Crisis del voluntariado y escasez de planificación en juventud

Profundizando en el área de voluntariado, la Sociedad Nacional está aplicando las políticas y guías de voluntariado y está en proceso de elaboración de un programa especial para el desarrollo del mismo dado su escaso número de voluntarios. Sin duda, su participación en la producción de la metodología de gestión del voluntariado, impulsada desde la Federación Internacional, le será de gran utilidad para este último punto.

Por otra parte, a día de hoy, la Cruz Roja de Dominica cuenta con una base de datos cuya finalidad es

mejorar la gestión y el seguimiento de los voluntarios. Esta base de datos constituye una herramienta fundamental debido a la participación activa del voluntariado en la implementación de programas y proyectos por la escasez de plantilla. Esta participación del voluntariado, por otro lado, hace necesario un responsable de la gestión del voluntariado a tiempo parcial.

Respecto a la Cruz Roja Juventud, su desarrollo en los últimos años ha estado estrechamente vinculado al programa “Juntos sí podemos” y la Sociedad Nacional aún no ha elaborado un plan de juventud. Si bien la población joven, que supone el 37% del voluntariado de la organización, cuenta con dos representantes en el gobierno, queda pendiente una mayor participación de los jóvenes en los procesos de planificación así como una mayor formación de líderes.

6.2.4. La necesidad de modernizar las fuentes de recaudación de ingresos

En cuanto a la financiación, la Sociedad Nacional posee una estrategia de generación de ingresos. No obstante, los métodos de recaudación de fondos son tradicionales (rifas, fiestas de gala, día de la banderita, entre otros) y precisan de una modernización de dichos métodos para poder hacer frente a la actual competencia dentro del tercer sector.

Por otra parte, las pocas aportaciones provenientes de los comités locales, en tanto que los fondos se invierten en su propio desarrollo, y el impacto negativo de las medidas de austeridad económica del Fondo Monetario Internacional sobre las donaciones de la sociedad civil hacen necesario un replanteamiento de la estrategia de recaudación de fondos. Queda por identificar medios para lograr la propia sostenibilidad financiera a través de donaciones gubernamentales y donaciones del sector privado.

6.2.5. Una imagen pública de la Cruz Roja de Dominica excesivamente vinculada a la respuesta a desastres

En lo que respecta a la comunicación y proyección de una imagen coherente de la Cruz Roja, como se ha indicado en líneas anteriores, el trabajo realizado en materia de desastres ha contribuido a impulsar el reconocimiento social de la organización. Sin embargo, no existe una estrategia de comunicación ni una implicación en iniciativas de sensibilización humanita-

ria así como tampoco dispone hasta el momento de una página Web.

6.3. Alianzas y cooperación internacional: una actuación más proactiva hacia el sector privado y los actores internacionales

La Cruz Roja de Dominica participa bianualmente en las reuniones de la Cooperación Caribeña de la Cruz Roja así como en la Red Caribeña contra el Sida de la Cruz Roja (CARAN, por sus siglas en inglés), la Red Regional de Desarrollo Organizativo (RODNET, por sus siglas en inglés), la Red de Gestión de Desastres (DMNET, por sus siglas en inglés) y la Red de Comunicación (COMNET, por sus siglas en inglés). Ahora bien, el desarrollo primario de todas las redes excepto CARAN hace que su participación sea mayor en esta última.

Por otra parte, esta Sociedad Nacional cuenta con alianzas con diversos ministerios gubernamentales, especialmente durante las temporadas de desastres, y ha sido designada por el Gobierno como la principal agencia de capacitación en primeros auxilios proporcionando formación al personal sanitario, la policía y las unidades de servicios especiales. Queda pendiente establecer alianzas de tipo regional o global con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

6.4. Recomendaciones

La Cruz Roja de Dominica se enfrenta a importantes retos en los años venideros. El primero de ellos es impulsar la transferencia de liderazgo promoviendo la formación de líderes y el aumento del voluntariado joven. Sin duda, la transferencia de liderazgo resulta fundamental para el futuro de la organización. El segundo reto se vincula al desarrollo de una nueva estrategia de recaudación de fondos que identifique nuevos medios de obtención de financiación con la finalidad de lograr la auto-financiación y hacer frente a la competencia dentro del tercer sector.

Igualmente, pueden hacerse otras recomendaciones generales a la Sociedad Nacional:

6.4.1. Fortalecer las áreas de intervención teniendo en cuenta las necesidades concretas de la población vulnerable

- a. Mejorar el intercambio de información y la coordinación con otras Sociedades nacionales y organizaciones externas a través de la Agen-

cia Caribeña de Respuesta a Emergencias ante Desastres (ACRED/CDERA).

- b. Potenciar el desarrollo de programas de preparación para desastres en un mayor número de comunidades vulnerables con una mayor promoción del AVC y una participación más amplia de los comités locales en materia de desarrollo comunitario.
- c. Diseñar una estrategia o plan nacional de salud que tome como punto de partida la Atención Primaria de la Salud y no se centre en los primeros auxilios.
- d. Fortalecer el trabajo desarrollado en VIH y sida trabajando en mayor medida contra el estigma y en programas orientados a la población adulta.
- e. Incluir de forma sistemática en todas las actividades de la organización la promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios.

6.4.2. Promover mecanismos para un mejor desarrollo organizacional

- a. Promover una participación equitativa de los géneros en todos los niveles de la organización, involucrando en mayor medida a los hombres, e incorporar la perspectiva de género en sus diferentes programas y proyectos.
- b. Nombrar a un responsable de la gestión de voluntariado y desarrollar herramientas efectivas para la incorporación y mantenimiento del mismo.
- c. Incrementar la participación de los jóvenes en la organización, especialmente en la toma de decisiones y en los procesos de planificación.
- d. Desarrollar una estrategia de comunicación y actividades de sensibilización para dar a conocer las actividades de Cruz Roja y difundir los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios.

6.4.3. Aumentar la cooperación y las alianzas

- a. Mantener e incrementar las alianzas con el sector público con la finalidad de mejorar el trabajo conjunto y de contribuir al fortalecimiento del Estado.
- b. Impulsar alianzas con organismos intergubernamentales y no gubernamentales para promover una ayuda más eficaz y coordinada.

7. La Cruz Roja Dominicana: mejoras institucionales y nuevos desafíos humanitarios

La Cruz Roja Dominicana se enfrenta a un contexto de riesgo recurrente de desastres, en el que concurre la permanente amenaza de huracanes e inundaciones –entre ellos, los huracanes “Georges” de 1998, “Lili” de 2002, “Odette” en 2003, “Iván” en 2004, y “Dean” en 2007, junto con las graves inundaciones de 2003 y 2004–, y la vulnerabilidad derivada de unas condiciones socioeconómicas que, aun habiendo experimentado variaciones en función del ciclo económico, siguen siendo muy precarias. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2005 la mitad del empleo total se ubicaba en el sector informal. Según la CEPAL, en el año 2000 el 46% de la población vivía en situación de pobreza y el 22,1% lo hacía en situación de pobreza extrema. Estos datos aumentaron en el año 2004 hasta el 55,4% y 29% respectivamente, para volver a situarse, en el año 2006, en los mismos niveles que a principios de la década: 44,5% y 22,1% respectivamente. Es en los bateyes, donde se concentran los trabajadores haitianos de la caña de azúcar, donde la pobreza sigue siendo particularmente intensa. Pero se estima que todos esos indicadores serían peores sin las remesas que envían los emigrantes dominicanos en el exterior, que en 2004 alcanzaron un volumen equivalente al 13% del producto interno bruto. En ese año, aproximadamente el 20% de los hogares dominicanos percibía remesas, lo que también puede ser un factor de vulnerabilidad, en el supuesto de que una recesión económica en los países industrializados reduzca esos flujos.

En este escenario actúa la Cruz Roja Dominicana, una Sociedad Nacional creada en 1927 y que disfruta de un nuevo marco jurídico con la nueva Ley de la Cruz Roja de 1998, que trata de asegurar mejor su autonomía e independencia. Desde ese momento, la Sociedad Nacional ha pasado por diferentes situaciones, algunas muy críticas, hasta que en la actualidad ha normalizado su funcionamiento y gobierno. Ello supone un notable avance respecto a la situación planteada por el Estudio *Los retos del Desarrollo humano: el futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, realizado a principios de los noventa, que señalaba la falta de autonomía respecto del Gobierno como el problema más perentorio a abordar por esta Sociedad Nacional.

De igual manera, se ha avanzado en lo relativo a la diversificación de las actividades y su orientación. En la actualidad, sus principales actividades están centradas principalmente en la gestión y preparación para desastres, en lo que realiza un trabajo consistente y reconocido en el ámbito gubernamental y comunitario, así como en materia de salud, donde destacan los programas de prevención del VIH y sida y de lucha contra el estigma asociado a esta pandemia, la donación voluntaria de sangre, la atención prehospitalaria, el transporte sanitario y el saneamiento de aguas. En estos programas se observa una creciente orientación hacia los más vulnerables y la paulatina adopción de un enfoque comunitario, aunque no se ha llegado a dar respuestas a los desafíos sociales y sanitarios que plantea, desde el punto de vista humanitario, la importante migración haitiana, que hasta ahora ha estado prácticamente ausente del actuar de la Cruz Roja Dominicana.

7.1. Servicios y programas

7.1.1. Importantes avances en materia de gestión y preparación para desastres

La Cruz Roja Dominicana ha sido receptiva a los cambios que se están produciendo en las visiones y estrategias para afrontar los desastres, y en los últimos años ha impulsado avances en materia de gestión y preparación para desastres. Se ha transformado en el referente principal en este campo en el país, y también ha logrado cierto liderazgo en la subregión.

Cuenta con un Programa Nacional de Gestión de Riesgos, que actualmente se aplica, en primer lugar, a través de actividades de capacitación comunitaria en el Bajo Yuna que cuentan con financiación de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (Programa ECHO-DIPECHO V 2006-2007). Además, ha formulado planes de contingencia frente a inundaciones, huracanes y terremotos; ha establecido 10 centros de coordinación, más de 100 centros estratégicos y un Centro Nacional de Capacitación. También cuenta con 148 personas capacitadas para los equipos nacionales de intervención (NIT, por sus siglas en inglés) y 7 para los equipos regionales de intervención (RIT, por sus siglas en inglés). El Programa y los planes se desarrollan en coordinación con la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), tanto en el ámbito nacional, como local y comunitario, y comprenden pre-acuerdos firmados, entre otros, con la Unidad Panameri-

cana de Respuesta a Desastres (PADRU, por sus siglas en inglés), y la Cruz Roja Española, Alemana, Holandesa, Haitiana, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La Cruz Roja Dominicana ha avanzado también en la implementación de programas nacionales de preparativos para desastres basados en la comunidad, mediante la metodología de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), que utilizan activamente muchas de sus filiales, y que se ha desarrollado en más de 200 comunidades.

Sin embargo, la Sociedad Nacional presenta todavía algunas deficiencias en materia de comunicación e intercambio de información y conocimientos sobre gestión de desastres con sus asociados externos y las Sociedades Nacionales de la subregión.

7.1.2. Una actividad en salud cada vez más centrada en la comunidad

La Cruz Roja Dominicana ha avanzado significativamente en materia de salud comunitaria en los últimos años, dejando atrás el enfoque marcadamente asistencial que caracterizaba su actividad en este ámbito. Una característica singular de esta Sociedad Nacional es que trabaja también en el campo de la medicina privada y en especializaciones que requieren moderna tecnología, lo que, por un lado, es una fuente de financiación y de desarrollo sanitaria en materia asistencial para la misma, pero por otro, puede generar cierta confusión respecto a la naturaleza de la Sociedad Nacional.

Actualmente, según datos de la propia Cruz Roja Dominicana, está trabajando en ocho programas, que van desde atención prehospitalaria y transporte sanitario hasta VIH y sida, salud comunitaria, donación voluntaria de sangre –campo en el que la Cruz Roja Dominicana juega un papel decisivo en el país–, agua y saneamiento, salud bucal y apoyo psicosocial. Para ello, según sus propias cifras, se cuenta con 75 empleados remunerados y con más de 3.000 voluntarios, distribuidos en cerca de 118 filiales, que despliegan su acción en las comunidades vulnerables. Se trabaja también en educación comunitaria a través de las filiales, habiéndose beneficiado aproximadamente 20.000 personas. Las actividades de primeros auxilios inciden en cerca de 300 comunidades, con más de 10.000 bene-

ficiarios. En materia de donación no remunerada de sangre la Cruz Roja Dominicana moviliza a 30.000 donantes.

En relación a la lucha contra el VIH y sida, la Sociedad Nacional está llevando adelante una importante actividad, con una incidencia significativa en las comunidades, que abarca desde la prevención hasta la lucha contra el estigma, pasando por la asistencia y tratamiento. En relación al estigma asociado al VIH y sida, los beneficiarios ascienden a cerca de 20.000. Las actividades de prevención han alcanzado, siempre según información proporcionada por la Sociedad Nacional, a más de 100.000 personas. Las de apoyo y cuidados a más de 200, a través de tres grupos de autoapoyo.

La Sociedad Nacional está igualmente actuando en apoyo a las campañas de lucha contra el dengue y la malaria que desarrolla el Ministerio de Salud.

Continúa siendo un reto para la Cruz Roja Dominicana el desarrollo de programas centrados en la salud de las mujeres y la población infantil, donde los avances han sido menores.

Lo mismo cabe decir, aunque en este caso el déficit de actividad es casi total, en relación al apoyo a las poblaciones inmigrantes y desplazadas, donde ni siquiera se desarrolla una actividad puramente asistencial. En el caso de la Cruz Roja Dominicana este reto es decisivo, dada la magnitud de los problemas comunitarios y de salud que se derivan de la importante migración haitiana a la República Dominicana, de las precarias condiciones en que viven en dicho país, y la fuerte discriminación que padecen.

7.1.3. Avanzando en Principios y Valores, con el reto de la inmigración haitiana

La Sociedad Nacional desarrolla una amplia promoción de los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios, tanto internamente, con participación de todo el personal remunerado y voluntario, como externamente, participando en actividades de difusión en las Academias de las Fuerzas Armadas, colegios y universidades, así como respecto de las autoridades y líderes comunitarios.

En cuanto a la promoción de la tolerancia, la no-violencia y la no-discriminación se trabaja en la imple-

mentación de la Estrategia Regional de Prevención de la Violencia (ERP), formulada con apoyo de la Federación y la Cruz Roja Española. Asimismo, se ha puesto en marcha un proyecto, siguiendo la experiencia centroamericana, de reducción de la violencia juvenil (2004-2007), que atiende a cuatro componentes: salud, cultura y valores, familia y educación.

También, en materia de lucha contra el estigma del VIH y sida se están desarrollando campañas como “Caras”, “Huellas” y la ERP.

El punto más débil de la Sociedad Nacional en este campo se encuentra, como es lógico en función de lo señalado anteriormente, en la ausencia de iniciativas para promover la tolerancia, con un enfoque basado en la defensa de los derechos de los inmigrantes y desplazados haitianos.

7.1.4. Asumiendo el concepto de programas comunitarios integrados

El trabajo de la Cruz Roja Dominicana en materia de programas comunitarios integrados tiene una relación directa con la puesta en práctica del *Plan de Acción de Santiago de Chile*. Esto no quiere decir que el concepto y la acción estén ya plenamente integrados en la Sociedad Nacional, pero sí que hay avances, incidiendo en cerca de 300 comunidades, y que se empieza a asumir esta nueva estrategia, a través de los correspondientes procesos de capacitación. Como se ha indicado, se utilizan las metodologías participativas como el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), el Mejor Diseño de Programas (MDP) y el Proceso de Planificación del Proyecto (PPP).

Están implicadas todas las filiales en cuyo trabajo participan voluntarios procedentes de las comunidades, lo que a su vez está facilitando el incremento del voluntariado. El trabajo, centrado principalmente en educación y salud comunitaria, VIH y sida, gestión de riesgos, capacitación y donantes voluntarios de sangre, se desarrolla también en muchos casos en colaboración con las autoridades y organizaciones locales.

7.2. Gobierno y organización interna

7.2.1. Avances en buen gobierno y gestión

Como se indicó, la aprobación de un nuevo marco legal que garantiza la autonomía de Cruz Roja ha re-

suelto uno de los problemas más graves que afectaba a la Cruz Roja Dominicana en su desarrollo, y ello representa un importante avance respecto a las recomendaciones del Estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, de mediados de los noventa. En esa línea de mejora de la gobernanza, la Sociedad Nacional ha revisado sus estatutos, siguiendo las recomendaciones de la Federación y, después del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005, se encuentra en proceso de elaboración de un nuevo Plan Nacional, en línea con la *Estrategia 2010*.

Avanza igualmente en el proceso de establecimiento de funciones claras y diferenciadas entre el gobierno y la gestión, si bien el proceso todavía no ha culminado, especialmente en lo que se refiere a las filiales.

Su interés por el buen gobierno se expresa igualmente en la definición de tareas y responsabilidades, que se plasman en la publicación de informes anuales, en la realización de auditorías externas igualmente anuales y en el proceso de capacitación de sus órganos de gobierno y gestión, con participación de las filiales, aunque todavía hay un importante camino por recorrer.

Las filiales participan activamente en los órganos de toma de decisiones de la Sociedad Nacional. El Consejo Nacional está compuesto por representantes electos de las diferentes regiones del país, si bien hay poca presencia de la juventud en los órganos de gobierno.

El proceso en cualquier caso, como se ve, todavía no ha terminado, siendo necesario que la Cruz Roja Dominicana continúe avanzando en este ámbito.

7.2.2. Una Sociedad Nacional que debe mejorar en la organización de sus recursos humanos

La Sociedad Nacional ha realizado en los últimos años importantes progresos en su capacidad para organizar los recursos humanos. Se ha abierto a los distintos sectores de la sociedad, mantiene estadísticas del voluntariado con todos los detalles del mismo, ha incrementando el número de voluntarios, ha avanzado en materia de equilibrio de género, y ha puesto en marcha procesos de capacitación tanto del personal voluntario como remunerado. Pero el reto continúa siendo la puesta en marcha de un sistema de gestión y desarrollo de los recursos humanos y muy especialmente de gestión y de desarrollo del voluntariado, que permita su

permanente capacitación e implicación activa en la vida de la Sociedad Nacional y proporcione una solución al reto actual de su permanencia en la misma. Reto aún más perentorio, pues la Cruz Roja Dominicana es consciente de que el voluntariado es clave para el desarrollo de los programas comunitarios integrados que constituyen uno de los ejes de su futuro desarrollo.

7.2.3. Una Sociedad Nacional equilibrada en materia de género, pero con desequilibrio en los órganos de dirección

Aunque la presencia de mujeres en la Cruz Roja Dominicana está cerca del 50%, su presencia varía significativamente según los niveles y estratos salariales. Existe una alta presencia femenina en las áreas técnicas, que no tiene correspondencia con su reducida presencia en los órganos de gobierno, en los que, con la excepción notable de la Presidencia, la presencia masculina es muy marcada. Por otro lado, la Sociedad Nacional, aunque exterioriza un discurso de equidad en la materia, no tiene ningún programa formativo que incluya la perspectiva de género, ni estrategia específica para corregir el desequilibrio existente.

7.2.4. El reto de la diversificación de la financiación sigue pendiente

La Sociedad Nacional sigue dependiendo en una medida importante de la ayuda económica que le presta el gobierno, a través de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Bienestar Social. Los fondos que recibe de donantes y de la actividad médica privada representan todavía una parte reducida del presupuesto de la Cruz Roja Dominicana. La cooperación internacional procede tanto de otras Sociedades Nacionales y organizaciones internacionales –caso de la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en materia de gestión de riesgo–, como de otros actores públicos y privados. Es una importante fuente de recursos y otros activos para la realización de determinados programas. A pesar de estar establecido por ley, la Sociedad Nacional no ha podido lograr que se haga efectivo el pago que los ayuntamientos deben hacer a Cruz Roja Dominicana.

El reto de la diversificación de la financiación, fundamental para garantizar la autosostenibilidad de la Sociedad Nacional, sigue pendiente, sin que, a pesar de algunos pasos en la buena dirección, se haya avanzado de forma consistente en la puesta en marcha de

una estrategia específica de generación de ingresos y de desarrollo de recursos financieros.

7.2.5. Mejora de la imagen, pero es necesario dotarse de una estrategia de comunicación

La Cruz Roja Dominicana ha mejorado su imagen pública en los últimos tiempos, definiendo con mayor claridad su identidad frente a la sociedad. Sin embargo, continua teniendo como reto el incremento de la capacidad de su departamento de comunicación y el definición de una estrategia de comunicación, que proyecte una imagen coherente de sus actividades a favor de las personas vulnerables. Es necesario igualmente culminar el proceso de puesta en marcha de una página Web adecuada a las actividades de la Sociedad Nacional, internas y externas, y continuar trabajando en la promoción de la comprensión y el respeto del emblema. La Cruz Roja Dominicana participa en el Foro Latinoamericano de Comunicación.

7.2.6. Una Cruz Roja Juventud cada vez más integrada, pero que debe culminar su Plan de Juventud

La Cruz Roja Juventud está ya plenamente integrada en la Sociedad Nacional, desarrollando principalmente su actividad en materia de salud sexual y reproductiva y VIH y sida, en materia de prevención comunitaria de desastres, en rehabilitación y, en menor medida, en medio ambiente, participación comunitaria y brigadas escolares. Trabaja, también, en la Estrategia Regional de Prevención de la Violencia, centrada en la violencia juvenil y está impulsando el programa Club 25. Cuenta, en consecuencia, con jóvenes voluntarios que participan en los programas comunitarios integrados que se han puesto en marcha.

En los últimos tiempos ha conocido un incremento del número de voluntarios, aumentando especialmente el número de mujeres y su acceso a cargos de dirección, rompiéndose con el desequilibrio de género que existía. Si bien esta información es, sin duda, positiva, se deben desarrollar mecanismos que impulsen de modo efectivo la equidad de género tanto internamente como en las actividades realizadas por la Sociedad Nacional. Aunque la Cruz Roja Juventud está presente, a través de las correspondientes elecciones, mediante un representante, en los distintos órganos de dirección de la Sociedad Nacional a todos los niveles y participa en la planificación y la implementación de

las actividades en las diferentes áreas de intervención, todavía existe un cierto déficit en cuanto a la participación en los órganos de gobierno, especialmente en lo que se refiere a la plena integración de las filiales. El reto prioritario es la culminación del Plan de Juventud, que responda a la problemática de los jóvenes del país y permita la puesta en marcha de campañas de movilización de la juventud. Retos más específicos son igualmente la definición de la edad, perfil y tareas que corresponden a la Cruz Roja Juventud, un más flexible acceso de los jóvenes a los órganos de dirección y una mayor integración de la comunidad en la Sociedad Nacional.

La Cruz Roja Juventud apuesta por la creación de una Red de Juventud de El Caribe, que permita el intercambio de voluntariado entre las Sociedades Nacionales de la subregión y de la región, como instrumento para favorecer el voluntariado y la Cruz Roja Juventud.

7.3. Alianzas y cooperación internacional

7.3.1. Continuar reforzando la cooperación con el Movimiento

La Cruz Roja Dominicana coopera plenamente con el Movimiento, si bien existen algunos déficits y disfuncionalidades que es necesario atender. Tiene en funcionamiento el proceso de Acuerdos de Cooperación Estratégica (CAS, por sus siglas en inglés) con otras Sociedades Nacionales y empieza a utilizar los modelos de cooperación de la Federación, pero considera que ha perdido oportunidades como consecuencia de la no siempre adecuada coordinación de los actores involucrados por parte de la Federación. En lo referido a las Sociedades Nacionales participantes, destaca especialmente el apoyo de la Cruz Roja Española, si bien otras Sociedades Nacionales, como la Cruz Roja Americana y Holandesa han participado en apoyo a programas o situaciones de desastres específicas. En un futuro próximo es muy probable que otras Sociedades Nacionales articulen relaciones de cooperación con la Cruz Roja Dominicana.

La Sociedad Nacional también ha desarrollado unidades de intervención rápida en materia de desastres y agua y saneamiento que han actuado en misiones de ayuda humanitaria con otras Sociedades de la región. Mantiene relaciones permanentes con el Comité Regional Interamericano (CORI) y trabaja en el ámbito

subregional a través de la Cooperación Caribeña de la Cruz Roja (CCORC, por sus siglas en inglés), atendiendo a la estrategia de cooperación regional, en materia de VIH y sida, agua y saneamiento, donantes voluntarios de sangre, reducción de riesgo comunitario, gestión del riesgo en la zona fronteriza y apoyo psico-social.

Sin embargo, y este es el principal reto en relación a la cooperación, como ocurre con otras Sociedades Nacionales de El Caribe de habla española, la Cruz Roja Dominicana se encuentra en una situación poco definida en cuanto a su vinculación práctica con la Delegación de Panamá o de Puerto España, en Trinidad y Tobago. Este hecho gravita negativamente en materia de cooperación. La Sociedad Nacional tiene una clara tendencia a trabajar con la sede de Panamá, pero no por ello olvida su vinculación orgánica con Puerto España. La consecuencia es que no acaba de estar adecuadamente ni con una ni con otra, lo que explica los problemas que tiene en este campo. No siempre es invitada a participar en las “Reuniones de Presidentes y Seminarios Técnicos” de la subregión. No es invitada con regularidad a participar en las redes del CCORC, so pretexto de que debería participar en las redes de Centroamérica, en las que sólo se la incluye como invitada, y no de manera regular. La consecuencia es que no se encuentra plenamente inmersa en ninguna de las dinámicas abiertas por ambas subregiones, con los efectos negativos que ello tiene para la Sociedad Nacional.

Es indispensable y urgente, en este sentido, aclarar de forma precisa cual es la sede subregional con la que debe trabajar la Cruz Roja Dominicana, tomando en consideración tanto lo que orgánicamente está establecido, como su ubicación geográfica y los referentes culturales y de afinidad lingüística de esta Sociedad Nacional.

7.3.2. El reto de desarrollar alianzas con el sector privado

La Sociedad Nacional mantiene relaciones de colaboración con determinados departamentos gubernamentales, como los de salud y educación, y con la Procuraduría General de la República, así como con actores internacionales gubernamentales e intergubernamentales, como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el PNUD. También mantiene relaciones con Intermón Oxfam, REDO-

VIH, la Universidad INTEC, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), y Hogares Crea. Sin embargo, las alianzas con el sector privado son casi inexistentes o muy puntuales, y no se ha avanzado significativamente en este campo, por lo que constituye uno de los retos a los que tiene que dar respuesta la Cruz Roja Dominicana, tanto desde el punto de vista de diversificar la financiación como desde el punto de vista operativo.

7.4. Recomendaciones

La Cruz Roja Dominicana avanza en la dirección adecuada en cuanto a su consolidación institucional y el desarrollo de sus programas, pero su principal desafío es proporcionar las adecuadas respuestas al problema humanitario que supone la llegada de los inmigrantes y desplazados haitianos, sin lugar a dudas el sector social más vulnerable en la República Dominicana, dadas no sólo las precarias condiciones humanitarias y desamparo en que llegan a suelo dominicano, sino también la discriminación y precarias condiciones sociales en que se encuentran una vez logran establecerse en dicho territorio. Hasta ahora, la Sociedad Nacional no ha desarrollado en la práctica ningún programa consistente encaminado a atender las necesidades humanitarias de dicho colectivo, constituyendo este hecho un llamativo déficit en su estrategia de acción. En consecuencia, urge que la Cruz Roja Dominicana diseñe y ponga en práctica una estrategia específica de atención y asistencia humanitaria y de lucha contra la discriminación en relación a los inmigrantes y desplazados haitianos, en los casos en que sea preciso con la colaboración de las autoridades gubernamentales competentes en esta materia y, eventualmente, con las instituciones internacionales y ONG que se ocupan de la problemática de este colectivo.

Al mismo tiempo, hay que apuntar las siguientes recomendaciones:

7.4.1. Consolidar la actividad en determinados ámbitos de las áreas de intervención

- a. Superar las deficiencias actualmente existentes en materia de comunicación e intercambio de información y conocimientos sobre gestión de desastres con sus asociados externos y las Sociedades Nacionales de la subregión.
- b. Iniciar programas de salud sexual y reproductiva que pongan el énfasis en los derechos se-

- xuales y reproductivos de mujeres y hombres así como en la corresponsabilidad en esta materia.
- c. Continuar el proceso de incorporación del concepto de programas comunitarios integrados y el consiguiente desarrollo de dichos programas en el Plan de Acción.
 - d. Seguir trabajando en la puesta en marcha de la “Estrategia Regional de Prevención de la Violencia”.
 - e. Mantener el proceso de capacitación actualmente en marcha en materia de gestión de desastres, tanto en el interior de la propia Sociedad Nacional como en las comunidades.
 - f. Elaborar una estrategia específica de promoción de la no discriminación y la tolerancia, con especial atención al colectivo haitiano.

7.4.2. Continuar avanzando en la senda del buen gobierno y la diversificación de la financiación

- a. Culminar el proceso ya iniciado de establecimiento de diferenciación de funciones entre el gobierno y la gestión, especialmente en lo que se refiere a las filiales.
- b. Poner en marcha un sistema de gestión y desarrollo de los recursos humanos y muy especialmente de gestión y de desarrollo del voluntariado, que permita su permanente capacitación y facilite su permanencia en la Sociedad Nacional.
- c. Articular una estrategia con perspectiva de género, que permita una corrección progresiva del desequilibrio existente en los órganos de dirección.
- d. Poner en marcha una estrategia específica de generación de ingresos y de desarrollo de recursos financieros, que diversifique la financiación y permita la autosostenibilidad a medio plazo.
- e. Incrementar la capacidad del departamento de comunicación y definir una estrategia de comunicación, que proyecte una imagen coherente de sus actividades y a favor de las personas más vulnerables.
- f. Culminar el diseño y puesta en práctica del Plan de Juventud, que responda a la problemática de los jóvenes y permita el desarrollo de campañas de movilización de la juventud.

- g. Flexibilizar el acceso de la juventud a los órganos de dirección, de forma que su presencia no esté numéricamente limitada.

7.4.3. Acabar con la confusión referida a la adscripción subregional con la que se debe relacionar y trabajar directamente la Sociedad Nacional

- a. Aclarar, con carácter de urgencia, cuál es la sede subregional, Puerto España o Panamá, con la que debe relacionarse y trabajar más directamente la Cruz Roja Dominicana, tomando en consideración todos los factores presentes, principalmente ubicación geográfica, disposiciones estatutarias, vínculos culturales y lingüísticos, preferencias de la Sociedad Nacional.
- b. Reforzar la relación y la cooperación con el Movimiento, tanto con la Federación como con otras Sociedades Nacionales regionales y extrarregionales.
- c. Continuar la estrategia de establecimiento de alianzas con el sector público, así como con organismos internacionales, prestando una particular atención al reto pendiente de explorar el establecimiento de relaciones de cooperación con el sector privado y con organizaciones de la sociedad civil, especialmente activas en relación al colectivo haitiano.

8. La Cruz Roja de Granada: adoptar el enfoque de gestión de desastres

Granada es un país especialmente vulnerable a huracanes, erupciones volcánicas y terremotos. En 2004 el huracán Iván causó sus peores daños en Granada, causando pérdidas de más del doble del producto interno bruto (PIB) del país en 2003. Su paso afectó gravemente al turismo, principal fuente de ingresos, y a los cultivos tradicionales y tuvo efectos dramáticos sobre el crecimiento económico, que aún se resiente. Además, las infraestructuras y las viviendas sufrieron graves daños, causados, en gran medida, por los bajos estándares vigentes en el ámbito de la construcción. En 2005, el país volvió a verse afectado por el huracán Emily.

Por otra parte, Granada también está haciendo frente a graves problemas sociales, entre los que desta-

can las altas tasas de emigración, especialmente de la población joven; el alto desempleo, particularmente de mujeres y jóvenes; el incremento de la marginación juvenil; y el aumento del consumo y tráfico de drogas. Estos problemas hacen de la población joven un objetivo prioritario para el desarrollo social.

En este contexto, la Cruz Roja de Granada ha sabido adecuar sus acciones en materia de desastres, en particular a partir del huracán Iván, y se ha ido desplazando desde un enfoque de respuesta a desastres, a otro más amplio orientado a la gestión de desastres. Este hecho supone un cambio importante respecto a la situación de la Cruz Roja a principios de los noventa, cuando se realizó el Estudio *Los retos del Desarrollo Humano. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. En otras áreas, la Sociedad Nacional ha mantenido actividades de corte más tradicional. Así, a pesar de la pujanza de sus actividades sobre VIH y sida, el programa central de la Cruz Roja de Granada sigue siendo el de primeros auxilios.

En cuanto a su gestión y gobierno, pocos han sido los avances y quedan pendientes reformas en los documentos estatutarios y organizativos que permitan una renovación ordenada de los órganos de Gobierno, una mejora general del desarrollo interno de la organización.

8.1. Servicios y programas: primeros auxilios, con orientación creciente hacia la gestión de desastres

8.1.1. El impacto del huracán Iván : hacia un enfoque de gestión de desastres

A raíz del huracán Iván y de la presencia de delegados de la Federación Internacional y de Sociedades Nacionales Participantes, la Cruz Roja de Granada ha puesto mayor énfasis en la gestión de desastres, con un plan renovado que hace hincapié en la prevención y utiliza como perspectiva de trabajo un enfoque más integrado, que combina la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, a partir de las experiencias de los huracanes “Iván” y “Emily”.

Desde el enfoque de la gestión de desastres, la Sociedad Nacional mantiene una buena relación con la Agencia Nacional de Gestión de Desastres (*National Agency for Disaster Management, NADMA*), y forma

parte del Consejo Asesor de Emergencia Nacional (*National Emergency Advisory Council, NEAC*). La Sociedad Nacional desarrolla reuniones con dicha agencia con la finalidad de que el Gobierno adopte el concepto y ponga en práctica las propuestas del Derecho Internacional relativo a la Respuesta a Desastres, pero la respuesta ha sido parcial y es necesario trabajar en mayor medida en esta dirección.

Respecto a la preparación para desastres, la Sociedad Nacional ha realizado diversas actividades para concienciar a la población sobre la importancia de la prevención. Entre ellas destacan campañas en los medios, las exposiciones públicas, los folletos, los carteles, los anuncios en periódicos y en televisión, entre otras. Paralelamente, ha implementado el programa de preparación para desastres basado en la comunidad, que se ha aplicado en 45 comunidades, y ha realizado según datos de la propia Sociedad Nacional hasta 60 actividades de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC). También ha desarrollado 30 proyectos de mitigación y reducción de riesgos con la comunidad a través de las filiales.

En esta dirección, es necesario consolidar y extender tanto el programa de preparación comunitaria como el de mitigación y reducción de riesgos, valorando la eficacia de estas intervenciones en la comunidad.

En materia de respuesta, con la colaboración de la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU) la Sociedad Nacional ya dispone de 25 personas capacitadas para los equipos nacionales de intervención (NIT), y 14 para los equipos regionales (RIT), y considera que es fundamental seguir impulsando el desarrollo de la capacidad de respuesta regional. En esta dirección, la Sociedad Nacional es parte activa del Sistema de Información sobre Gestión de Desastres (DMIS – *Disaster Management Information System*) aunque tiene pendiente mejorar el intercambio de información y las telecomunicaciones.

8.1.2. Los primeros auxilios, el principal programa de la Cruz Roja de Granada

La Cruz Roja de Granada se caracteriza por su programa de primeros auxilios, elemento central de trabajo de su Departamento de Salud y Seguridad, que

imparte formación en primeros auxilios en las comunidades y proporciona servicio en todos los eventos religiosos, deportivos y de entretenimiento del país.

Esta Sociedad Nacional no tiene un plan nacional de salud, aunque ha hecho esfuerzos de planificación en salud en varios niveles y cuenta con personal permanente y con voluntariado centrado en actividades de salud. De hecho, también se están desarrollando, aunque con menos peso, otras actividades de lucha contra el VIH y sida, de atención psicosocial, de salud y seguridad en el transporte, de gripe aviar y de salud en situaciones de desastres. Del mismo modo, se han impulsado acciones de educación comunitaria y se promueve la donación voluntaria de sangre, siendo miembro del Comité Nacional de Sangre.

En relación a las intervenciones sobre VIH y sida, segunda área de intervención en salud, la Sociedad Nacional participa en la lucha contra el VIH y sida a escala nacional, regional e internacional, proporcionando a la comunidad información y formación para reducir el impacto social de la epidemia. Desde 2002 se está trabajando con las comunidades a través del programa “Juntos sí podemos”, que los Ministerios de Educación y Salud están muy interesados en aplicar en todas las escuelas. Paralelamente, también ha llevado a cabo una campaña de sensibilización, “*Ride the BUS (Building Understanding for Safety) Campaign*”, y un programa de cuidados, “*Care for the Caregivers*”, que proporciona servicios a las personas que viven con el VIH y el sida, y a sus cuidadores.

Estas acciones relativas a la lucha contra el VIH y sida ponen de manifiesto que la Sociedad Nacional ofrece un modelo de intervención integral que recoge tanto la lucha contra el estigma como la prevención del VIH y sida y el apoyo y cuidado a las personas que viven con VIH y sida (PVVS). No obstante, la Sociedad Nacional reconoce que es necesario un mayor esfuerzo en el tercer eje de apoyo y cuidados.

8.1.3. La necesidad de un enfoque más proactivo y actual de las actividades sobre los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios

En cuanto a la promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios, la Cruz Roja de Granada realiza una difusión interna del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y los Principios de

Cruz Roja, a través de una inclusión sistemática de los mismos en la formación de su membresía, en todas las actividades comunitarias, así como en las actividades externas de promoción.

Sin embargo, la Sociedad Nacional no ha realizado actividades que respondan a los objetivos planteados en este campo por el Plan Interamericano y otras políticas de la Federación, en campos como la promoción de la tolerancia, la no violencia y la no discriminación. Tampoco dispone de un plan específico sobre esta materia, ni realiza campañas de lucha contra el estigma del VIH y sida, o en materia de prevención de la violencia. En otras palabras, ha dado continuidad al enfoque y la práctica tradicional en este campo, sin incorporar enfoques más actuales de la promoción de los Principios y los Valores Humanitarios.

8.1.4. El impulso de la participación de la comunidad

La Sociedad Nacional ha promovido en los últimos años una mayor participación de las comunidades en los proyectos. En esta dirección, ha utilizado la metodología del AVC, como ya se indicó, y ha aumentado el número de voluntarios procedentes de las comunidades. De modo paralelo, ha involucrado a los beneficiarios en la identificación de necesidades generando una mayor implicación de las comunidades en las actividades de Cruz Roja. En cambio, aún está pendiente una mayor participación de la población en la implementación de programas y asentar las alianzas con las organizaciones sociales y políticas para generar una mayor apropiación por parte de todos los actores.

8.2. Gobierno y organización interna

8.2.1. Limitados avances en gobierno y gestión

En relación al gobierno y la gestión, la Cruz Roja de Granada ha experimentado pocos avances en los últimos años, pues aún tiene pendiente actualizar sus Estatutos. En segundo lugar, el liderazgo del Secretario General ha dado un nuevo impulso a la organización, pero la Sociedad Nacional tiene pendiente el reto del relevo generacional en los órganos de gobierno. La falta de diversidad social, cultural y religiosa en los puestos de dirección, y algunos casos de incumplimiento del principio de neutralidad ponen de manifiesto también la necesidad de cambios en esta área.

Por otra parte, se ha desarrollado el trabajo de las filiales con las comunidades, pero aún existe un claro problema de cobertura territorial, que impide que las acciones de Cruz Roja se lleven a cabo en todo el país.

En materia de planificación, los avances son parciales, pues se está a la espera de que se apruebe el Plan 2007-2011 a lo largo de 2007. También se ha mejorado la gestión y en particular la transparencia y la rendición de cuentas a través de informes de auto-evaluación y auditorías anuales externas así como una mayor integración de programas.

Respecto a la generación de ingresos, la construcción de un centro de formación puede ser un elemento crucial para el incremento de los fondos. Sin embargo, hasta el momento no se dispone de una estrategia concreta de generación de ingresos y se hace necesario fortalecer el desarrollo de recursos ante el incremento de la competencia de otras organizaciones sociales.

8.2.2. La necesidad de mejoras en la captación y la gestión del voluntariado

La reducida población de Granada condiciona las posibilidades de crecimiento de la Sociedad Nacional cuyo tamaño también es relativamente pequeño. Este hecho comporta un claro problema de personal remunerado en tanto que resulta difícil su ampliación o renovación. Este hecho ya fue señalado a principios de los noventa, en el Estudio *Los retos del Desarrollo Humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina*, y la situación actual revela tanto las mejoras alcanzadas por la Sociedad Nacional, como la persistencia de este problema. Aun así, la Sociedad Nacional ha realizado esfuerzos para la mejora de sus recursos humanos y su voluntariado, y en estos momentos se encuentra en proceso de establecimiento de un sistema de gestión de los recursos humanos y de un sistema de desarrollo del personal remunerado. Además, se han venido realizando talleres específicos de formación para la plantilla.

En cuanto al voluntariado, desde esta Sociedad Nacional existe un claro reconocimiento del papel del voluntariado, y se está poniendo gran énfasis en su captación. En este sentido, se cuenta con un encargado de la gestión del voluntariado y se está impulsando un programa especial para su desarrollo. Del mismo modo, se está aplicando la política de voluntariado de

la Federación y se está estableciendo una base de datos sobre el mismo. No obstante, también se reconoce que aún queda bastante camino por recorrer en relación con la gestión eficaz del voluntariado, y más aún cuando cada vez son más las organizaciones sociales que buscan incorporar personal voluntario.

8.2.3. Una Cruz Roja Juventud activa

El voluntariado joven constituye el 75% del total del voluntariado de la Cruz Roja de Granada, se encuentra activamente involucrado en la planificación e implementación de programas y está presente en los órganos de toma de decisiones. La fuerza de la Cruz Roja Juventud de Granada se manifestó en el hecho de que fue la encargada del Campamento Regional de Juventud en 2006.

La Sociedad Nacional cuenta con un Plan de Juventud, y centra las actividades de los jóvenes en el trabajo en las escuelas de primaria y secundaria, en la sensibilización sobre VIH y sida, en el empoderamiento de la población joven, y en el desarrollo de proyectos comunitarios.

8.2.4. Buen trabajo en comunicación, pero imagen parcial

La Cruz Roja de Granada se encuentra entre las Sociedades Nacionales más fuertes del Caribe en materia de comunicación. Dispone de una estrategia de comunicación así como de un espacio en Internet actualizado, aunque centrado en la proyección externa de la Sociedad Nacional, y sin aprovechar plenamente el potencial de este medio para la comunicación, la formación y la gestión interna. Por otra parte, la Sociedad Nacional es consciente de que aún predomina la imagen de la Cruz Roja como una organización proveedora de formación y servicios de primeros auxilios, y es necesario desarrollar actividades de sensibilización humanitaria y potenciar una nueva imagen de la organización.

8.3. Alianzas y cooperación internacional

8.3.1. Un participante activo de la coordinación en el Caribe y la cooperación internacional

La Sociedad Nacional ha participado en las reuniones de la Cooperación Caribeña de la Cruz Roja (CCORC, por sus siglas en inglés) así como en la Red Caribeña contra el Sida de la Cruz Roja (CARAN, por sus siglas en inglés), la Red Regional de Desarrollo Or-

ganizativo (RODNET, por sus siglas en inglés) y la Red de Comunicación (COMNET, por sus siglas en inglés). La Cruz Roja de Granada, por otra parte, es consciente de la importancia de la cooperación regional y una acción conjunta.

La cooperación internacional ha venido en los últimos años de las Sociedades de Cruz Roja Americana, Española, Finlandesa y Francesa. Concretamente, con la Cruz Roja Francesa ha realizado un programa de gestión del riesgo vía el Programa para preparación ante desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DIPECHO, por sus siglas en inglés) y ha realizado, con el apoyo de la Federación Internacional, un estudio sobre agua y saneamiento. En el caso de la Cruz Roja Española, se han promovido programas de fortalecimiento institucional de la Sociedad Nacional y de la Cruz Roja Juventud.

8.3.2. La necesidad de fortalecer alianzas con otros actores

Por otra parte, la Cruz Roja de Granada mantiene alianzas con el Gobierno, quien valora la calidad del trabajo de la organización y otorga un importante subsidio a la Sociedad Nacional. En el área de salud, la Cruz Roja de Granada ha firmado un reciente memorando de entendimiento con el Ministerio de Salud y forma parte del Grupo de Trabajo nacional sobre la Gripe Aviar. Y, como se ha indicado anteriormente, existe una buena relación de colaboración con el Gobierno en materia de desastres.

Respecto al sector privado, la Cruz Roja de Granada mantiene, al igual que con los medios, una buena relación pero no ha establecido hasta el momento alianzas.

8.4. Recomendaciones

La Cruz Roja de Granada ha experimentado notables avances desde la década de los noventa, en particular en lo referido al fortalecimiento institucional, su creciente orientación a la gestión de desastres, la importante actividad desplegada en programas frente al VIH y sida, y las actividades con la comunidad. En la actualidad la Sociedad Nacional hace frente a diferentes retos entre los que destacan la necesidad de promover un enfoque más amplio de los programas de salud, basado en la Atención Primaria de la Salud, más allá del énfasis en los primeros auxilios, y la urgencia de actua-

lizar los Estatutos para promover el relevo regular de los órganos de gobierno.

Estos y otros retos de la Cruz Roja de Guyana son el fundamento de las siguientes recomendaciones:

8.4.1. Promover intervenciones adecuadas a las necesidades específicas de la población vulnerable.

- a. Impulsar una participación activa de los diferentes actores de la comunidad en las actividades de Cruz Roja para propiciar un mayor impacto de las mismas y un mayor grado de apropiación.
- b. Considerar las necesidades, los roles y las responsabilidades de género en el diseño y ejecución de proyectos de cara a generar efectos e impactos positivos tanto en hombres como en mujeres.
- c. Elaborar un Plan Nacional de Salud centrado en la APS y reorientar conforme a este enfoque las actividades del Departamento de Salud y Seguridad.
- d. Continuar las intervenciones integrales en materia de VIH y sida fortaleciendo el área de apoyo y cuidados a las personas que viven con el VIH y sida.
- e. Poner más énfasis en la gestión del riesgo de desastres manteniendo el trabajo relativo a la preparación para desastres y el enfoque integrado de prevención, respuesta, rehabilitación y desarrollo.
- f. Mejorar el sistema de telecomunicaciones y el intercambio de información en situaciones de desastres.
- g. Adoptar un enfoque más actual y proactivo en la promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios a través de campañas concretas de sensibilización sobre cuestiones como el estigma del sida, la no violencia y la no discriminación.

8.4.2. Fortalecer los mecanismos de gestión y gobierno

- a. Actualizar los Estatutos y el Plan Nacional de Desarrollo para impulsar un buen gobierno y mejorar la planificación.
- b. Propiciar una mayor representación de la diversidad social, cultural y religiosa en los ór-

- ganos y procesos de toma de decisiones.
- c. Extender las actividades de la Sociedad Nacional al conjunto del país.
- d. Elaborar una estrategia de generación de ingresos que recoja nuevos medios para el desarrollo de recursos.
- e. Promover una mejor gestión del voluntariado que impulse su captación, mantenimiento y desarrollo.
- f. Participar activamente en iniciativas de sensibilización humanitaria y promover una imagen más adecuada de la Cruz Roja, más allá de su identificación con los primeros auxilios.

8.4.3. Potenciar alianzas y redes

- a. Mantener y fortalecer las alianzas con el sector público y explorar las posibilidades de establecer alianzas con el sector privado.
- b. Promover acuerdos de largo plazo y un enfoque más coordinado de la cooperación externa que recibe la Cruz Roja de Granada

9. La Cruz Roja de Guyana: mantener el proceso de modernización

Único país anglófono de América del Sur, caracterizado por una gran diversidad étnico-cultural, Guyana mantiene vínculos económicos, socioculturales y políticos más intensos con el Caribe que con Sudamérica. Es parte del Mercado Común del Caribe (CARICOM) y del Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). De igual manera, la Cruz Roja de Guyana forma parte de la subregión Caribe y de la Cooperación Caribeña de la Cruz Roja (*Caribbean Co-operation of Red Cross, CCORC*).

Además de ser un país amenazado por inundaciones, sequías y vendavales, Guyana es también uno de los países más pobres de América Latina y el Caribe, lo que define un escenario de alta vulnerabilidad. Por todo ello, existe un riesgo elevado de desastres, como las inundaciones de 1995 y 1996, la sequía asociada al fenómeno de “El Niño” de 1998, y las graves inundaciones de 2005. El vertido de residuos mineros tóxicos (cianida) que se produjo en 1995 en el río Essequibo reveló que también existe el riesgo de desastres ambientales. Las inundaciones del año 2005 en las tierras bajas de la región que circunda la capital, Georgetown, motivaron una importante operación de emergencia de la

Cruz Roja de Guyana y de la Federación Internacional de Cruz Roja, que ha sido un motor de cambio en la Sociedad Nacional, al fortalecer sus capacidades, y han propiciado una mayor atención a las actividades de preparación y prevención de desastres, aunque estas son aún incipientes.

Como consecuencia de las turbulencias políticas, la pobreza y la crisis económica que vivió el país en la década de los ochenta, se produjeron fuertes migraciones al exterior –se estima que la mitad de la población del país ha emigrado, sobre todo a Estados Unidos–, con la consiguiente pérdida de recursos humanos, que también afectó a la Cruz Roja. Por otra parte, Guyana es también uno de los países más afectados por la epidemia global del VIH y sida, con una tasa de prevalencia entre la población adulta del 2,4%, más del doble del promedio del Caribe, lo que ha demandado a la Sociedad Nacional una mayor implicación en este problema.

Frente a este contexto, la Cruz Roja de Guyana ha mostrado ser una Sociedad Nacional dinámica, capaz de asumir el cambio y con potencial de desarrollo. Para ello, además del compromiso y empuje que han demostrado sus miembros, es necesario afianzar el proceso de fortalecimiento y modernización iniciado en los últimos años, y como ya se indicó a comienzos de los noventa en *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina*, consolidar sus estructuras y ampliar su cobertura territorial.

9.1. Áreas de intervención

9.1.1. Las inundaciones de 2005: un impulso para adoptar un sistema de gestión integral de desastres

Como se indicó, las inundaciones de 2005 han sido un catalizador del cambio en la Cruz Roja de Guyana. Aunque la Sociedad Nacional había enfrentado anteriormente otras inundaciones y desastres, continuaba centrada en actividades de salud y de asistencia social y sus capacidades de respuesta eran limitadas. Las inundaciones motivaron una importante operación de emergencia en la que la Sociedad Nacional, que contó con el apoyo de la Federación, mostró su capacidad de convocar un gran número de personas voluntarias. Esa operación tuvo continuidad con algunas acciones de rehabilitación, que implicaron a la Sociedad Nacional

en nuevos ámbitos de trabajo, aunque se perdieron oportunidades de financiación y de trabajo debido a la falta de planificación de la fase de rehabilitación y de una visión integrada del trabajo de Cruz Roja en los desastres, que abarcaría desde la prevención al desarrollo.

La operación, no obstante, reveló importantes debilidades en materia de respuesta a los desastres, como la falta de procedimientos para integrar al voluntariado a largo plazo, y la necesidad de mejorar la coordinación con otras agencias y la propia Federación, así como con el órgano del gobierno, la Comisión de Defensa Civil (CDC), en aquel momento muy débil.³⁴ La eficaz respuesta a desastres posteriores –por ejemplo, la operación lanzada en 2007 ante las inundaciones de Rupununi– revela que algunas de esas carencias están siendo afrontadas.

Las inundaciones de 2005 también han llevado a la Sociedad Nacional a prestar más atención a las actividades de preparación para desastres basadas en la comunidad. Estas últimas, sin embargo, son débiles e incipientes, dependen de la financiación externa, y aún no existe un programa nacional de preparación para desastres. Con el apoyo de la Oficina de Asistencia a Desastres de Estados Unidos (OFDA-USAID), la Cruz Roja de Guyana ha estado llevando a cabo actividades de prevención y preparación para desastres en dos filiales y algunas comunidades, que han llevado a la formación de comités locales de preparación para desastres. Las actividades de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) se detuvieron a finales de 2006, debido a que la Sociedad Nacional no puede asumir su coste, aunque hay voluntad de continuar con esa actividad.

La Cruz Roja de Guyana también participa de las iniciativas regionales de respuesta a desastres, como la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU), que ha formado personal de la Sociedad Nacional para los Equipos Regionales de Intervención (RIT).

En este ámbito, en suma, el desafío que enfrenta la Cruz Roja de Guyana es extender las actividades de prevención y preparación, continuar fortaleciendo sus capacidades de respuesta, dotarse de un marco de planificación adecuado, y asumir un enfoque integrado de gestión de riesgo que permita que estas actividades

se relacionen con otras acciones que la Sociedad Nacional desarrolle en la comunidad.

9.1.2. Del asistencialismo a la promoción de la salud en la comunidad

La Cruz Roja de Guyana se ha caracterizado por una fuerte orientación a las actividades de salud materno-infantil, y en particular, a la atención de niños que han sido abandonados y/o sufren desnutrición así como diferentes tipos de abusos. Uno de sus servicios más asentados –lleva operando más de cincuenta años– es el centro de atención a niños en situación de exclusión, situado en Georgetown. Con una plantilla de 22 personas, atiende en torno a 30 niñas y niños, y cuenta con un edificio propio. Además, existe un programa de asistencia domiciliaria a mayores (*Meals on Wheels*), que suministra una comida diaria a unas 60 personas, cinco días a la semana.

La formación en primeros auxilios es también una de las actividades emblemáticas de la Cruz Roja de Guyana y supone, además, una significativa fuente de ingresos. El curso otorga un certificado valorado en el mercado laboral. También se realizan cursos en distintas comunidades, y la Sociedad Nacional cuenta con una red de unos 25 puestos de primeros auxilios en las comunidades.

La creciente importancia de las actividades de promoción de la salud se expresa, en primer lugar, a través del curso de atención primaria de salud, y la actuación en este campo en unas 45 comunidades, parte de ellas en áreas remotas con población indígena. Esta actividad tiene gran relevancia debido a la incidencia de la malaria, el dengue y otras enfermedades infecciosas relacionadas con la reducida cobertura de las redes de agua potable y saneamiento. Además, la Cruz Roja de Guyana participa en la Red Caribeña de la Cruz Roja contra el sida (CARAN) está llevando a cabo el programa de prevención del VIH y el sida “Juntos sí podemos” (*Together we Can*), basado en la educación entre iguales, la distribución de condones, y el apoyo a personas que viven con el VIH y sida. Este programa, además, se ha realizado en colaboración con otros actores, como el Cuerpo de Paz de Estados Unidos, o UNICEF. En 2006 se amplió la actividad en este ámbito con el lanzamiento en Guyana de la campaña “Caras” (*Faces*).

34 Véase el informe de Richard Allen *Red Cross Guyana Flood Operation*, Ginebra, octubre de 2005, mimeo (disponible en <https://fednet.ifrc.org/sw238.asp>)

9.1.3. Un enfoque más proactivo hacia los Principios y Valores Humanitarios

La formación y difusión del Derecho Internacional Humanitario con las fuerzas armadas y a través de la formación de socorristas ha sido la actividad tradicional en este campo, pero la campaña “Caras” y otras actividades contra el estigma del sida, a menudo realizadas en asociación con otras entidades, han llevado a la Sociedad Nacional a adoptar un enfoque más proactivo en este campo, lo que también ha contribuido a realzar su imagen pública.

9.2. Gobierno y organización de la Sociedad Nacional

9.2.1. El desafío del liderazgo y la ampliación de la cobertura territorial

La Cruz Roja de Guyana considera que existe una adecuada separación entre las funciones de gobierno y gestión, con una nueva dirección general más dinámica y profesional, y existen responsabilidades bien delimitadas en el área de administración y finanzas, en la que se han ido adoptando métodos más modernos y eficaces. Se han atravesado un largo proceso de renovación de los Estatutos, finalizado en 2007, que establece el marco adecuado para la renovación del liderazgo de la Sociedad Nacional, en la actualidad muy asentado. La Sociedad Nacional también ha logrado contar con una nueva sede, después de que fuera destruida por un incendio en 1996.

La Cruz Roja está presente en 8 de las 10 regiones administrativas del país, aunque con desigual grado de implantación. Además de la sede central en la capital, Georgetown, en la que la Sociedad Nacional está bien asentada, existen cuatro filiales en la capital, en la ciudad de Lethem, situada en la sabana de Rupununi fronteriza con Brasil, en Moruka y en Mabaruma, las dos últimas en la zona noroeste del país donde hay una mayor presencia de pueblos indígenas.

En el marco del *Plan de Acción Interamericano 2003-2007* y la *Estrategia 2010*, la Sociedad Nacional ha adoptado un Plan de Desarrollo, tratando de adaptar esos marcos a la particular realidad de Guyana y del Caribe. El plan es, además, la base para la elaboración del presupuesto anual auditado externamente. En la misma línea, algunos programas que cuentan con financiación externa son auditados interna y externa-

mente y se elabora una memoria anual, pero no todas las auditorías externas están finalizadas a tiempo para incluirlas en cada año fiscal.

9.2.2. Recursos humanos y financieros

La Cruz Roja de Guyana cuenta con un voluntariado regular relativamente numeroso y activo, así como unas 33 personas empleadas. Dos terceras partes del voluntariado y todo su personal remunerado son mujeres, lo que se relaciona con su marcada orientación hacia actividades en el ámbito del “cuidado”, especialmente en salud y asistencia social. La Sociedad Nacional es consciente de este sesgo, y ha tratado de incorporar más hombres y evitar que exista esa identificación de roles entre sus miembros. También se ha tratado de incrementar el número de jóvenes, algo a lo que han contribuido programas como “Juntos sí podemos”. No se cuenta aún con un plan de gestión de los recursos humanos, aunque sí se han hecho esfuerzos para preparar a la Sociedad Nacional para acoger al mayor número de personas voluntarias que acuden si se produce un desastre. Sin embargo, la metodología de gestión del voluntariado, creada por la Red de Desarrollo Organizativo, ha sido cambiada para reflejar el voluntariado del país y mensualmente se llevan a cabo sesiones de orientación al voluntariado. Igualmente, existen programas de formación, en buena medida basados en las herramientas de la Federación.

Finalmente, entre las actividades de promoción del voluntariado hay que mencionar las actividades de promoción de la donación de sangre voluntaria que realiza de manera regular la Sociedad Nacional.

En materia de recursos financieros, la estructura de ingresos está relativamente diversificada, aunque la cooperación externa tiene un peso significativo. Hacia 2004, la mitad de los recursos de la Sociedad Nacional procedían del programa PEPAR para la prevención del VIH y sida en la comunidad, de la Cruz Roja de Estados Unidos, lo que otorgaba a la dirección de este programa un fuerte peso en la estructura de la Sociedad Nacional. Aproximadamente una quinta parte de los ingresos procede de los cursos de primeros auxilios y de otros servicios de la Sociedad Nacional, subvencionados por el Gobierno, y se recurre también a galas, rifas y cuestaciones. La Sociedad Nacional intenta incrementar las contribuciones del sector privado y del Gobierno. Estas últimas, en particular, son muy escasas.

9.2.3. Una imagen positiva, pero sin estrategias de comunicación definidas

La Cruz Roja de Guyana considera que cuenta con una imagen pública positiva y el reconocimiento de la población, del Gobierno y del sector privado, que se ha logrado a partir de sus actividades tradicionales de salud, su capacidad de respuesta a los desastres –un importante activo en las inundaciones de 2005–, y de los programas más recientes sobre VIH y sida. Sin embargo, sigue siendo percibida como una organización dominada por mujeres y ello condiciona su capacidad de atraer voluntarios. Aunque la Sociedad Nacional despliega diversas actividades en el “Mes de la Cruz Roja”, no tiene una estrategia de comunicación para la difusión de sus actividades o de los valores humanitarios. No obstante, los Principios Fundamentales son difundidos en todas las sesiones sobre primeros auxilios, educación en salud, educación entre pares y orientación. Igualmente, la Sociedad Nacional ha establecido un espacio propio en Internet, pero tras las inundaciones de 2005 no se le ha dado mantenimiento y está desactualizado.

9.3. Alianzas y cooperación externa

La Cruz Roja de Guyana cuenta con una larga trayectoria de trabajo con la cooperación externa, dentro y fuera del Movimiento Internacional de Cruz Roja. Desde principios de los noventa se ha contado con apoyo de la Oficina de Asistencia a Desastres de la Agencia par el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (OFDA-USAID) y la Cruz Roja de Estados Unidos en programas comunitarios de prevención de desastres; de UNICEF y el Banco Mundial en el programa “Juntos sí podemos”; y del Fondo de la Emperatriz Shoken en actividades de capacitación. Esta cooperación, no obstante, se ha basado en proyectos y no existen marcos de asociación estratégica que se traduzcan en acciones de más largo plazo.

En relación a otros actores internos, se han ido ampliando los vínculos con organizaciones locales de desarrollo y la filial de Lethem está trabajando con la Asociación de Pueblos Indígenas del Sur Central (South Central Indigenous Peoples Association) en promoción de la salud y preparación ante desastres y actividades de respuesta.

9.4. Recomendaciones

En los últimos años la Cruz Roja de Guyana ha mostrado ser una Sociedad Nacional pequeña pero diná-

mica, con potencial de desarrollo si, además del compromiso que demuestran sus miembros, logra sustentarse más en estructuras estables y afianzar el proceso de fortalecimiento y modernización que ha iniciado a partir de las inundaciones de 2005. Este acontecimiento ha actuado como un catalizador del cambio para la Sociedad Nacional, pues reforzó sus capacidades en la respuesta a desastres, y la hizo tomar conciencia de la importancia de las actividades de preparación para desastres. No obstante, aún no se ha asumido un enfoque más amplio de gestión del riesgo, y no existe un plan integrado que abarque las actividades de prevención, las capacidades para la respuesta, y la rehabilitación post-desastre.

La Cruz Roja de Guyana también está tratando de adoptar un enfoque más amplio de sus actividades de salud, antaño de carácter eminentemente asistencial, dando más énfasis a la promoción de la salud en la comunidad y a la lucha contra el VIH y sida.

Finalmente, fortalecer las estructuras y capacidades de la Sociedad Nacional supone aplicar y consolidar su cobertura territorial para estar presente en todo el país, y fortalecer la base financiera de la Institución a través de alianzas con el sector privado y un enfoque más proactivo hacia los poderes públicos.

En concreto, las recomendaciones dirigidas a la Cruz Roja de Guyana son las siguientes:

9.4.1. Adoptar un enfoque integral de gestión del riesgo

- a. Definir un plan de gestión de desastres con un enfoque integral, incluyendo componentes de preparación, prevención, respuesta y rehabilitación, con la participación de otros actores, y en el marco de estándares internacionales como Esfera.
- b. Consolidar las capacidades de respuesta a desastres a través de una mayor interacción con PADRU y la mejora de la logística y la radio-comunicación así como de una mayor implicación en actividades vinculadas al cambio climático.
- c. Ampliar la cobertura de los programas de preparación para desastres en un mayor número de comunidades vulnerables, con un mayor uso del AVC.

9.4.2. Ampliar y consolidar las actividades de promoción de la salud en la comunidad

- Ampliar las actividades de promoción de la salud con los colectivos vulnerables, a través de metodologías basadas en la comunidad.
- Fortalecer el trabajo desarrollado en VIH y sida, y ampliar las actividades de lucha contra el estigma a partir de la experiencia de otras Sociedades Nacionales del Caribe.

9.4.3. Fortalecer el voluntariado y ampliar la cobertura territorial

- Desarrollar un plan de captación y gestión del voluntariado que afronte los desequilibrios de género particularmente en los programas de asistencia de la Sociedad Nacional.
- Adoptar y aplicar un plan de desarrollo de filiales para ampliar la cobertura territorial de la Sociedad Nacional

9.4.4. Fortalecer las finanzas a través del desarrollo de las alianzas de la Sociedad Nacional

- Fortalecer las finanzas de la Sociedad Nacional, a través de una mayor implicación de los poderes públicos en el sostenimiento de algunas actividades y servicios; de acuerdos con el sector privado; y de una actuación más proactiva ante la cooperación internacional.

10. La Cruz Roja Haitiana: la agenda de la eficacia de la ayuda

Haití es el país más pobre de América Latina y el Caribe, y uno de los más pobres del mundo. En el año 2006 el 75% de la población haitiana vivía por debajo de la línea de la pobreza, y el 56% se encontraba en situación de pobreza extrema. Actualmente ocupa, según Naciones, el puesto número 154 en la clasificación de desarrollo humano, lo que supone un retroceso significativo con respecto a los datos de hace 15 años, cuando se situaba en el puesto número 124.

Tras unos años de violenta convulsión política y social, que en parte explican ese retroceso, Haití se encuentra actualmente en un intento de estabilización apoyado sobre tres bases fundamentales: la construcción de un proceso de paz social, el fortalecimiento institucional y la recuperación del crecimiento económico. En ese proceso de estabilización del país, la Cruz

Roja Haitiana puede jugar un papel importante, en la medida que sea capaz de desempeñar una función relevante en la prestación de servicios básicos de salud, como la atención primaria, el saneamiento y el abastecimiento de agua, y la lucha contra el VIH y sida, que en Haití alcanza elevadas tasas de prevalencia. En todos estos ámbitos, la larga crisis sufrida por Haití ha dado lugar a un Estado incapaz de asegurar la prestación de los servicios sociales más básicos, como la educación, la salud o el acceso al agua potable. Esta Sociedad Nacional cuenta con un fuerte apoyo externo, sobre todo del Movimiento Internacional de Cruz Roja, y tiene ante sí, como ya se recogía en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* a comienzos de los noventa, el reto de canalizar esa ayuda de manera eficaz hacia algunas de las principales necesidades de la población haitiana.

La desigualdad y la aguda incidencia de la pobreza, unidas a la polarización política, la criminalidad y la proliferación de actividades ilícitas como el tráfico de armas y de drogas, explican los elevados niveles de violencia social que experimenta el país, y suponen un desafío importante para la Cruz Roja Haitiana en el ámbito de construcción de la paz y prevención de la violencia.

10.1. Servicios y programas

10.1.1. Prevención, preparación y respuesta: una visión integral de la gestión de desastres

La Cruz Roja Haitiana cuenta con un Plan de Gestión de Desastres que se articula con el Sistema Nacional de Gestión de Desastres y es, en situaciones de desastre, el principal aliado del gobierno. La elaboración de este Plan es una muestra del fortalecimiento que la Sociedad Nacional ha experimentado en este ámbito.

El aumento de la capacidad de la Sociedad Nacional en la gestión de desastres ha sido apoyado por diversas Sociedades Nacionales Participantes, pero se explica fundamentalmente por la mejora de la formación de los recursos humanos en esta materia, y por el desarrollo de las comunicaciones propiciado por la participación de la Sociedad Nacional en la Red de Información sobre Desastres (DMNET) y por el uso de Internet y de sistemas de radio HF y VHF. Sin embargo, actualmente el sistema de telecomunicaciones, si bien opera en un 70% del territorio de la capital,

Puerto Príncipe, tiene importantes limitaciones y, por tanto, un amplio margen de mejora.

El Plan de Gestión de Desastres de Cruz Roja Haitiana ha supuesto un avance en la capacidad de respuesta de la Sociedad Nacional, y se extiende a la prevención y la preparación para desastres, como pone de manifiesto la elevada participación de las filiales en los programas de preparativos para desastres basados en la comunidad realizados, que han mejorado la organización y la capacitación para responder a los desastres de un elevado número de comunidades. Con ello, esta Sociedad Nacional, que partía de un enfoque reactivo orientado hacia la respuesta, ha asumido un enfoque más proactivo, basado en un concepto más amplio de gestión de desastres.

Sin embargo, el desarrollo y preposicionamiento de equipos de emergencia es una cuestión vital a desarrollar en el futuro para avanzar en la mejora de la capacidad de respuesta de la Cruz Roja Haitiana. La presencia de estos equipos es necesaria porque proporciona accesibilidad y capacidad de reacción en los primeros momentos de la respuesta, lo que permite minimizar significativamente los daños provocados por los desastres.

10.1.2. Fortalecimiento de la capacidad de la Sociedad Nacional en materia de salud

La Cruz Roja Haitiana cuenta con una Estrategia Nacional de Salud y con una estructura dedicada a llevarla a cabo compuesta por 80 voluntarios y cuatro personas contratadas. Las principales áreas de actividad, caracterizadas por altos niveles de calidad y por contar con un gran reconocimiento, son los programas de salud comunitaria, la donación voluntaria de sangre y la gestión del banco de sangre. Además, la Sociedad Nacional trabaja, en el ámbito sanitario, en otras áreas de actuación como la formación en primeros auxilios vinculada al trabajo con las comunidades, la lucha contra el VIH y sida, y el servicio de ambulancias.

Haití se sitúa en el grupo de países del Caribe con una mayor tasa de prevalencia del VIH y sida, y en este país, junto con la República Dominicana, viven las tres cuartas partes de la población caribeña afectada por el VIH y sida. Hay que resaltar, en este contexto, que la Cruz Roja Haitiana es una de las Sociedades Nacionales del Caribe más avanzadas en la lucha contra el VIH

y sida. Esta área de trabajo absorbe los mayores esfuerzos de la Sociedad Nacional dentro del ámbito de la salud. Sus principales acciones en la lucha contra el VIH y sida consisten en la prevención y en la eliminación del estigma, actividades en las que se encuentran involucradas más de la mitad de las filiales de la Cruz Roja Haitiana a través del programa “Juntos sí podemos”. Por el contrario, la Sociedad Nacional no lleva a cabo acciones de cuidado y asistencia a enfermos de VIH y sida.

En el área de la salud comunitaria, junto al trabajo de lucha contra el VIH y sida, la Cruz Roja Haitiana ha realizado actividades de educación comunitaria, en las que han participado tres filiales y de las que se han beneficiado, según datos de la Sociedad Nacional, unas 34.000 personas. Asimismo, ha llevado a cabo varias sesiones formativas de actividades de primeros auxilios vinculadas al trabajo con las comunidades de las que se han beneficiado unas 100 personas. La Cruz Roja Haitiana también ha trabajado en la promoción de la donación voluntaria de sangre, ámbito en el que ha incrementado su capacidad y en el que ha registrado un aumento desde 1.613 donantes voluntarios en 2005, a 3.725 en 2006.

En el ámbito de la salud materno infantil su actividad es, por el contrario, más limitada. Con apoyo de la Cruz Roja de Estados Unidos de América, una de las filiales ha llevado a cabo un programa de lucha contra la malaria en 30 comunidades, con unos 30.000 beneficiarios.

10.1.3. Apoyo a las víctimas de la violencia y necesidad de un mayor esfuerzo en la promoción de la tolerancia y la no discriminación

El estado actual de fractura social y política de Haití, que ha producido distintos episodios de violencia política y social, y el auge de la criminalidad organizada, han dado lugar a importantes movimientos internos de población. Ante este problema, la Cruz Roja Haitiana ha llevado a cabo labores de apoyo a la población desplazada, fundamentalmente a las mujeres embarazadas, a través del programa de lucha contra la malaria anteriormente citado, y de asistencia a través de acciones de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de los miembros de bandas y de sus familiares, en colaboración con la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

A causa de este clima de violencia, la promoción de los Principios Fundamentales y Valores Humanitarios, la prevención de la violencia, y la promoción de la tolerancia y la no discriminación se convierten en desafíos de gran relevancia para la Cruz Roja Haitiana. Por ello, esta Sociedad Nacional ha llevado a cabo una labor sistemática de difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios para la que ha recibido un apoyo sólido y consistente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). En este ámbito de actuación la Cruz Roja Haitiana ha involucrado a un importante número de sus voluntarios, y se ha centrado en el colectivo de los estudiantes como grupo destinatario de sus actividades de difusión externa.

Además, la Sociedad Nacional ha trabajado la prevención de la violencia, mediante la utilización de la Estrategia Regional de Prevención de la Violencia, a través de campañas entre la población joven. En esta labor ha sido fundamental la participación de la Cruz Roja Juventud en las áreas en conflicto.

10.1.4. Mayor participación de la comunidad en la acción de la Sociedad Nacional

La situación de la Cruz Roja Haitiana es un caso claro de la falta de claridad que existe en la región respecto al concepto de “programas comunitarios integrados”, y las dificultades que supone su aplicación para las Sociedades Nacionales. A pesar de la falta de definición de este concepto y de una metodología para abordarlo, la Sociedad Nacional ha llevado a cabo algunos avances en su relación a su trabajo con la comunidad, en el grado de participación por parte de ésta en la Cruz Roja Haitiana, así como en la apropiación de los proyectos por parte de las comunidades con las que ha actuado. Esto se observa en el hecho de que todas las filiales utilizan metodologías basadas en la participación de la comunidad, como el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), el Mejor Desarrollo de Proyectos (MDP), y el Proceso de Planificación del Proyecto (PPP) en el desarrollo de los programas, lo que ha producido notables cambios en el comportamiento, en las actitudes y en las habilidades de esas comunidades.

Otro indicador de una mayor participación de la comunidad en la Sociedad Nacional es el incremento de entre un 5% y un 10% en los voluntarios provenientes de las comunidades, los avances en la partici-

pación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos, y el grado de satisfacción de los beneficiarios, que es muy elevado, tal y como muestran distintas evaluaciones de proyectos.

Este vínculo de la Cruz Roja Haitiana con las comunidades se asienta también en el hecho de que todas las filiales han establecido relaciones con las autoridades locales, las iglesias, las ONG y otras organizaciones de la comunidad para trabajar en áreas como la gestión de desastres, y la salud comunitaria.

Estos avances se dirigen hacia el desarrollo de “programas comunitarios integrados”, pero no se han traducido, por el momento, en una definición y sistematización del trabajo comunitario basada en la integración de todas las áreas de intervención en la comunidad.

10.2. Gobierno y organización interna

10.2.1. Avances en las áreas de gestión y gobierno

La Cruz Roja Haitiana ha llevado a cabo una actualización de sus Estatutos, los cuales fueron publicados oficialmente en 2005. Para ello, la Sociedad Nacional ha seguido las recomendaciones de la Comisión Mixta de la Federación Internacional y el CICR. Los nuevos estatutos han supuesto un avance significativo en materia de gobierno, ya que han establecido una distinción clara entre las funciones de gobierno y de gestión.

Además, la Sociedad Nacional cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo elaborado a través de un proceso consultivo y participativo. La manera de abordar el proceso parece haber influido en la elaboración de un plan que recoge de manera adecuada las necesidades locales, especialmente las de los colectivos más vulnerables de la sociedad haitiana. La ejecución del Plan, no obstante, supone un desafío importante para la Sociedad Nacional, en tanto que debe desarrollar las capacidades necesarias para llevar a la práctica ese ambicioso ejercicio de planificación. También es necesario articular con el Plan las actividades respaldadas por la cooperación internacional. En este sentido, es importante el hecho de que la Cruz Roja Haitiana cuenta con una estrategia de generación de ingresos, que ha favorecido el aumento de los ingresos procedentes de otras fuentes de financiación de la Sociedad Nacional.

Otro avance significativo que sitúa a la Cruz Roja Haitiana en el camino hacia la convergencia con una “Sociedad Nacional que funciona bien”, es el aumento de la representación en los órganos de gobierno de la diversidad social del país, con una mención especial a la representación igualitaria de ambos géneros en todos los niveles de la Sociedad Nacional. Sin embargo, hasta el momento la juventud de la Sociedad Nacional no se encuentra representada adecuadamente en los órganos de gobierno. En este sentido, además, es necesario destacar que la Cruz Roja Haitiana es la única institución en el país con cobertura nacional, mediante su presencia en todos los departamentos del país a través de sus más de 100 filiales. Este hecho indica la capacidad operativa de la Sociedad Nacional que, por el número de oficinas y el alcance de sus acciones, tan sólo es comparable con la capacidad operativa del Gobierno haitiano. Sin embargo, es necesario que la Sociedad Nacional desarrolle aún más su modelo territorial a través de la capacitación y fortalecimiento de su red territorial de filiales, para que éstas vayan asumiendo cada vez más competencias y poder adoptar un funcionamiento descentralizado y articulado, con especial énfasis en la búsqueda de sinergias y completamente compatible con el principio de Unidad.

Asimismo, se han desarrollados esfuerzos de formación y capacitación en materia de gestión. Estos esfuerzos, sin embargo, no se han producido con la misma intensidad en el área de gobierno. La Sociedad Nacional, consciente de la necesidad de un aumento de la capacitación y el reciclaje formativo de sus órganos de gobierno reclama un mayor apoyo para esta labor por parte de los actores del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Por último, la Sociedad Nacional ha avanzado hacia la adopción de un modelo de gestión transparente y eficaz. De hecho, actualmente la Cruz Roja Haitiana publica informes de gestión de manera anual y se somete a auditorías externas también de carácter anual.

Todos estos avances en materia de gestión y gobierno, así como su importante labor operativa, han favorecido el alto grado de reconocimiento por parte del gobierno así como la amplia aceptación social de la que goza actualmente la Sociedad Nacional.

10.2.2. El sistema de gestión de los recursos humanos y la importancia de Cruz Roja Juventud

En materia de recursos humanos, la Cruz Roja Haitiana cuenta con un sistema de gestión del voluntariado en el que aplica las políticas y guías de voluntariado y de género de la Federación. Asimismo, la Sociedad Nacional dispone de estadísticas con información sociodemográfica de sus voluntarios.

La capacidad de respuesta de la Cruz Roja Haitiana a las diferentes situaciones de vulnerabilidad existentes en el país depende, en gran medida, de su capacidad para movilizar al voluntariado. Por ello, el sistema de gestión del voluntariado de la Sociedad Nacional se completa con la elaboración de un Plan para el Desarrollo del Voluntariado que persigue una mayor capacidad de movilización del mismo. Actualmente, según datos de la Sociedad Nacional, la Cruz Roja Haitiana cuenta con un elevado número de voluntarios que se sitúa entre 7.000 y 10.000 personas.

En cuanto al personal contratado, la Sociedad Nacional ha puesto en práctica un sistema de gestión de personal acorde con la legislación del país, así como un plan para el desarrollo del personal, fuertemente apoyado por los órganos de gobierno.

Cruz Roja Juventud merece una mención especial. El peso de la juventud dentro de la Cruz Roja Haitiana es muy elevado. De hecho, el 80% de los voluntarios de la organización son personas jóvenes. Los jóvenes, además, participan de manera significativa en la gestión de los programas, tanto en la planificación como en su implantación. No obstante, esta fuerte presencia en el voluntariado y en el nivel operativo no se corresponde con la misma presencia en los órganos de toma de decisiones, donde la participación de este colectivo es inexistente.

10.2.3. Avances en comunicación, pero ausencia de utilización de las nuevas tecnologías

La Cruz Roja Haitiana cuenta desde el año 2005 con un Plan Nacional de Comunicación, que ha contribuido a la mejora de su proyección hacia la opinión pública y a la transmisión de mensajes humanitarios. Esta cuestión es especialmente importante en Haití, por la necesidad de respeto del emblema y la actuación de la Cruz Roja en un contexto de violencia muy elevada. La Sociedad Nacional afirma que las acciones

impulsadas por el Plan Nacional de Comunicación han favorecido el reconocimiento y el respeto del emblema tanto por las partes en conflicto como por las autoridades.

Sin embargo, la Cruz Roja Haitiana aún no ha incorporado la utilización de las tecnologías de la información para desarrollar su estrategia de comunicación, aunque existe la voluntad de revertir esta carencia en el futuro. En particular, se pretende dotar a la Sociedad Nacional de un espacio propio en Internet.

10.3. Alianzas y cooperación internacional

10.3.1. Una política de cooperación y alianzas muy activa

La Cruz Roja Haitiana es una de las Sociedades Nacionales que mantiene un mayor número de relaciones de cooperación dentro del Movimiento Internacional: ha promovido Estrategias de Acuerdos para la Cooperación (CAS); asiste con cierta regularidad a las reuniones de coordinación del Movimiento Internacional; trabaja de manera conjunta con la Federación Internacional, con el CICR –cuya presencia es especialmente significativa– y con un importante número de Sociedades Nacionales Participantes. La Sociedad Nacional, además, ha desarrollado alianzas estratégicas con otros actores nacionales e internacionales.

Además, en el ámbito regional la Sociedad Nacional desempeña un papel activo, que se refleja en su asistencia a las reuniones de la Cooperación Caribeña de la Cruz Roja (CCORC, por sus siglas en inglés) y en su participación en la Red Caribeña contra el Sida (CARAN) y en la Red de Información sobre Desastres (DMNET). La Cruz Roja Haitiana puede extender esa participación a las redes regionales en las que actualmente no está activa, con el objetivo de favorecer la coordinación y el aprendizaje a través del intercambio de conocimientos.

10.3.2. Necesidad de coordinación y articulación de las relaciones de cooperación: la búsqueda de mayor eficacia

Haití es un país con una importantísima presencia de Organismos Internacionales y ONG transnacionales, lo que significa una gran oportunidad de alianzas, establecimiento de relaciones y colaboraciones concretas con una extensa diversidad de actores.

La amplia participación de actores que cooperan con la Cruz Roja Haitiana, en particular los que pertenecen al Movimiento Internacional, no significa que los resultados sean los óptimos, o los más eficaces. Los recursos movilizados a través de la cooperación internacional exigen unos esfuerzos de coordinación y articulación que una Sociedad Nacional como la de Haití, con unos recursos muy limitados, no siempre puede realizar.

Actualmente en Haití están presentes seis Sociedades Nacionales: Cruz Roja Española, Americana, Holandesa, Francesa, Noruega y Canadiense. Sin embargo, el nivel de coordinación entre las Sociedades Nacionales Participantes y la Cruz Roja Haitiana y entre las Sociedades Nacionales Participantes entre sí, es claramente insuficiente, lo que provoca que la ayuda efectuada al país sea ineficaz y no cumpla con las expectativas de calidad depositadas en ella. Esta cuestión es especialmente significativa en el área de desastres y en los proyectos llevados a cabo por las filiales. En materia de salud, por el contrario, los niveles de coordinación entre los distintos actores del Movimiento Internacional y la Cruz Roja Haitiana son mayores, dando lugar a un trabajo más articulado y eficaz.

Debido al fuerte peso de la cooperación bilateral, parece necesario un mayor esfuerzo de coordinación por parte de las Sociedades Nacionales Participantes y la Federación Internacional para mejorar la eficacia de la ayuda. En particular, que se asuman los criterios de armonización, alineamiento y apropiación de la ayuda. Además, en buena lógica, es necesario que la Cruz Roja Haitiana lidere este proceso y, con apoyo de la Federación, favorezca la coordinación y articulación de la ayuda sobre su Plan Nacional de Desarrollo.

10.4. Recomendaciones

Como se apuntó al inicio de este análisis, la actual situación económica, política y social que atraviesa Haití conduce a que este país caribeño sea muy dependiente de los recursos provenientes de la cooperación internacional. Un reto fundamental para la Cruz Roja Haitiana es asegurar el máximo aprovechamiento y el uso óptimo de los recursos y mejorar la eficacia de la ayuda que recibe. Para ello es necesario que trate de coordinar a los donantes, y articular las intervenciones puestas en marcha con cada uno de ellos de manera estratégica, a partir de la planificación establecida en el Plan Nacional de Desarrollo de la Cruz Roja Haitiana,

que recoge las principales necesidades de la población vulnerable del país.

Además, la Sociedad Nacional afronta otra serie de retos importantes:

10.4.1. Fortalecer la capacidad operativa

- a. Extender las acciones de prevención y lucha contra el estigma del VIH y sida a todas las filiales de la Sociedad Nacional.
- b. Iniciar la labor de cuidado y apoyo a las personas viviendo con el VIH y sida.
- c. Impulsar el trabajo de salud materno-infantil a un mayor número de comunidades y ampliarlo a más áreas, como la lucha contra la malaria.
- d. Ampliar las acciones de educación comunitaria al conjunto de las filiales de la Sociedad Nacional.
- e. Orientar de manera articulada los esfuerzos de los donantes hacia la cobertura de las necesidades más básicas de salud de la población haitiana.
- f. Consolidar e intensificar el trabajo de prevención de la violencia, promoción de la tolerancia y la no discriminación, incluyendo a un creciente número de colectivos en las acciones de difusión.
- g. Ampliar el número de voluntarios provenientes de la comunidad.
- h. Definir y sistematizar la integración en la comunidad de las distintas áreas de intervención para avanzar hacia el desarrollo de los “programas comunitarios integrados”.

10.4.2. Mejorar la gestión y el gobierno a través de la formación y las nuevas tecnologías

- a. Dedicar recursos para la formación y el reciclaje de los órganos de gobierno.
- b. Favorecer la representación de la juventud en los órganos de gobierno.
- c. Mejorar el uso de las nuevas tecnologías para proyectar la imagen y dar a conocer los mensajes de la Cruz Roja Haitiana. Para ello, es fundamental elaborar una página Web como instrumento de difusión.

10.4.3. Favorecer la coordinación regional

- a. Ampliar la participación de la Sociedad Nacional en las redes regionales de Cruz Roja.

- b. Mejorar los mecanismos de coordinación entre las Sociedades Nacionales Participantes y la Cruz Roja Haitiana, así como entre las propias Sociedades Nacionales Participantes.

11. La Cruz Roja Jamaicana: una Sociedad Nacional bien enfocada, ante la necesidad de modernizar la gestión

Jamaica ha logrado importantes mejoras en sus indicadores socioeconómicos, como pone de manifiesto el hecho de que entre 1990 y 2005, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la proporción de su población viviendo por debajo del umbral de la pobreza ha descendido del 28% al 15%. Aún así, se caracteriza por un alto grado de vulnerabilidad social, ambiental e institucional frente a diferentes tipos de amenazas, por lo que se trata de un país especialmente expuesto al riesgo de desastres naturales. En 2001 sufrió la tormenta tropical “Michelle”, en 2002 las tormentas “Lili” e “Isidoro”, y en 2004 el huracán “Iván”. Las consecuencias de estos acontecimientos fueron especialmente duras debido a factores de vulnerabilidad como la degradación medioambiental, la falta de respeto a las normativas sobre construcción, y las situaciones de pobreza.

Además, el país hace frente a graves problemas sociales, algunos de ellos emergentes. Entre ellos destacan los movimientos migratorios, tanto la emigración hacia Estados Unidos y Europa, como la inmigración desde Guyana y Haití; el tráfico de armas y de drogas y, vinculado a éste, la violencia social con el incremento de las bandas callejeras y del número de asesinatos; y la violencia de género con un aumento de los homicidios y una tasa de violaciones por encima de la media mundial. A estos hay que unir la elevada incidencia del VIH y sida, y el envejecimiento de la población.

La economía, por su lado, recibe un fuerte impulso de las remesas, que constituyen un 17% del PIB, mismo porcentaje que el proveniente del turismo. No obstante, Jamaica se encuentra entre los países más endeudados del Caribe.

En cuanto a la Cruz Roja Jamaicana, si bien ha experimentado una gran evolución en los últimos años

en relación con la situación de comienzos de los noventa recogida en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y se encuentra entre las Sociedades Nacionales más fuertes del Caribe en cuanto a programas y voluntariado, tiene como retos más importantes el fortalecimiento institucional y la orientación de sus programas, y en particular el desarrollo de mecanismos que promuevan intervenciones más participativas y con mayor sensibilidad de género; que favorezcan el cambio en los puestos de gestión; que impulsen la incorporación y mantenimiento del voluntariado; y que establezcan con mayor fuerza nuevas fuentes de recaudación de fondos.*

11.1. Servicios y programas

11.1.1. Un enfoque de gestión de desastres

La Cruz Roja Jamaicana realiza una importante labor en el área de la gestión de desastres, y así se manifiesta en el reconocimiento del Gobierno, y en sus relaciones con el mismo, especialmente cercanas durante la temporada de huracanes. A nivel gubernamental, la Sociedad Nacional es miembro del Comité Nacional de Desastres y trabaja de forma conjunta con la Oficina de Preparación para Desastres y Gestión de Emergencias.

Su enfoque de trabajo está claramente orientado a la gestión de desastres vinculando la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, y tomando a la comunidad como un actor clave. Así se puso de manifiesto con el huracán “Gilbert”, en 1988, a partir del cual se desarrollaron numerosos proyectos de rehabilitación que contribuyeron a mejorar su imagen pública. Por su parte, el trabajo derivado de los efectos del huracán “Iván”, en 2004, reveló una mayor atención al trabajo comunitario en la respuesta y preparación ante desastres. En los últimos años también se ha desarrollado formación específica en servicios de agua y saneamiento.

En cuanto a la respuesta ante desastres, ha desarrollado su capacidad de forma significativa contando con buenos equipos de respuesta, tanto equipos nacionales de intervención (NIT, por sus siglas en inglés) como regionales (RIT, por sus siglas en inglés). Esta capacidad de respuesta se ha visto mejorada gracias al apoyo de la Federación Internacional, a la par-

ticipación de la plantilla y el personal de las filiales en cursos de gestión, y al establecimiento de grupos de gestión de desastres en las comunidades. Su experiencia técnica acumulada ha sido de gran ayuda para otras Sociedades nacionales caribeñas, y sus telecomunicaciones se han visto mejoradas en los últimos años promoviendo una eficaz coordinación e intercambio de información.

La Cruz Roja Jamaicana está presente en las tareas de distribución de ayuda, las operaciones de búsqueda y rescate, las evacuaciones, la determinación de daños y el apoyo psicológico en las comunidades afectadas.

Respecto al apoyo psicológico en situaciones de desastres y post-desastres, esta Sociedad Nacional se encuentra entre las más avanzadas. Gracias al apoyo de la Cruz Roja Americana, del Centro de Referencia Psicológico con sede en Copenhague y de la Cruz Roja Finlandesa, ha formado una unidad de apoyo psicológico, a disposición también de Guyana y Granada, con el objetivo de responder ante los principales desastres, las situaciones de violencia y las tensiones internas. Aunque en la actualidad la actividad en salud psicosocial se ha visto frenada por la falta de financiación, la Sociedad Nacional considera que es un área clave de acción y su intención es integrarla en todos los programas y proyectos.

Ahora bien, los mayores avances en los últimos años se vinculan a la preparación para desastres, donde la Sociedad Nacional ha puesto su foco. Con apoyo de compañías locales, la Sociedad Nacional ha desarrollado una campaña para concienciar a la opinión pública sobre la importancia de la preparación para desastres. Dentro del marco del programa regional de preparación para desastres de la Federación Internacional, la Sociedad Nacional ha implementado programas basados en la comunidad en 14 comunidades realizando Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC).

Por otra parte, esta Sociedad Nacional también ha desarrollado documentos sobre vulnerabilidad y evaluación del riesgo y ha implementado siete nuevos proyectos de mitigación y reducción del riesgo con las comunidades. En concreto, estos proyectos han puesto de manifiesto que una comunidad que identifica los riesgos realiza menos demandas a la Cruz Roja al estar

capacitada. En este sentido, la Cruz Roja Jamaicana considera que es importante que se forme sobre gestión del riesgo de desastres a las filiales y al voluntariado.

11.1.2. Diversificación de programas y proyectos en el área de la salud

La Sociedad Nacional cuenta con un departamento de salud y seguridad y con unas 140 personas entre plantilla y voluntariado. Sin embargo, hasta el momento la Sociedad Nacional aún no dispone de una estrategia nacional de salud, la cual está en proceso. En cuanto a sus campos de acción, aparte de las áreas definidas en el *Plan de Acción de Santiago de Chile*³⁵, la Cruz Roja Jamaicana trabaja otras como los primeros auxilios en situaciones de emergencias y desastres, la asistencia sanitaria en el hogar, las visitas a hospitales, la promoción de la salud local y los programas de alimentación como “*Meals on Wheels*”.

En materia de primeros auxilios, la creación del departamento de salud y seguridad en 2001 ha contribuido a la comercialización de cursos, siendo ésta una fuente de generación de ingresos para la Sociedad Nacional. Igualmente, este departamento ha promovido el desarrollo de prácticas en primeros auxilios y la estandarización de los cursos de formación.

11.1.3. Una intervención integral en VIH y sida

Más allá de los esfuerzos vinculados a los primeros auxilios y otras áreas clásicas de la Cruz Roja, la Sociedad Nacional se caracteriza desde comienzos de los noventa por su labor en materia de prevención y sensibilización sobre VIH y sida y otras infecciones de transmisión sexual (ITS). El programa “*Juntos sí podemos*”, cuyo objetivo es informar a través de la “educación entre pares” sobre prácticas de sexo seguro, es desarrollado en este país, con apoyo de la Cruz Roja Americana y Noruega, desde 1993 y su pertinencia ha hecho que sea trasladado a otras Sociedades Nacionales de la región.

El programa “*Juntos sí podemos*” se está implementando fundamentalmente en las áreas urbanas donde existe un mayor porcentaje de personas viviendo con VIH y sida (PVVS), si bien se considera necesario trabajarlo en mayor medida en las zonas ru-

rales donde la posibilidad de infección se ha visto aumentada por los movimientos campo-ciudad.

En materia de VIH y sida, la Cruz Roja Jamaicana se encuentra entre las Sociedades Nacionales más avanzadas del Caribe al trabajar los tres ejes de acción: prevención, estigma y discriminación, y asistencia y tratamiento. La Sociedad Nacional considera que, una vez que se cuenta con antirretrovirales, la tarea más importante a desarrollar es la asistencia domiciliaria. Sin embargo, el trabajo en asistencia está aún poco avanzado.

Por otra parte, la Sociedad Nacional considera que necesita avanzar, desarrollando herramientas, en el apoyo psicológico y la reducción del estrés de los voluntarios y voluntarias que trabajan con VIH y sida.

En cuanto a la búsqueda de fondos para la lucha contra el VIH y sida, la Sociedad Nacional es muy activa y, en esta dirección, mantiene alianzas con el sector privado al tiempo que busca financiación en el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) y en el Fondo Global de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria.

11.1.4. Relevancia de los Principios y Valores en el trabajo de la Sociedad Nacional

La Cruz Roja de Jamaica realiza un trabajo constante en materia de Principios Fundamentales y Valores Humanitarios. Desarrolla actividades para su promoción tanto en el ámbito interno como en el externo y los han integrado en su Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, está trabajando para que las filiales los incluyan en tanto que tienen un especial interés en poder institucionalizarlos y hacerlos horizontales en toda la organización. Por otra parte, también dispone de una estrategia de promoción de la tolerancia, la no violencia y la no discriminación.

11.1.5. Primeros pasos en actividades de desarrollo comunitario

Aunque aún no cuenta con una metodología definida relativa a los “programas comunitarios integrados”, realiza actividades de desarrollo comunitario en 39 co-

35 Las áreas de salud recogidas en el *Plan de Acción de Santiago de Chile* (2003-2007) son: educación comunitaria, primeros auxilios comunitarios, promoción de la donación no remunerada de sangre, salud de las mujeres y de los niños, VIH y sida, crisis de salud pública (epidemias y desastres), y asistencia a inmigrantes y desplazados.

comunidades utilizando metodologías como el AVC. Estas actividades han tenido, en opinión de la Sociedad Nacional, un impacto positivo en las comunidades en tanto que ha aumentado sus capacidades. Por otra parte, alrededor de 4.000 beneficiarios han estado involucrados en la planificación, implementación y evaluación de proyectos y 13 filiales han establecido alianzas con autoridades y organizaciones locales.

11.2. Gobierno y organización interna

11.2.1. La modernización del sistema de gobierno y gestión

A lo largo de los últimos cinco años, la Sociedad Nacional ha experimentado un cambio relevante en sus documentos estatutarios y operativos así como en su funcionamiento. Esta transformación es fruto de un proceso de revisión donde el trabajo se centró en las cuatro áreas clave de la *Estrategia 2010*, y se enfocó hacia la población más vulnerable.

Reflejo de este cambio son los actuales Estatutos, revisados de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Mixta, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional, y el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, así como la elaboración de planes de desarrollo por filiales. El nuevo enfoque dentro de la organización se ha traducido también en un sistema menos centralizado en relación al trabajo con las filiales, y en un sistema mejorado de comunicación interna.

El interés por el buen gobierno se manifiesta en la diferenciación entre la gestión y el gobierno. No obstante, persisten problemas relativos a la gestión. Existe una rotación en los órganos de gobierno, pero el sistema de gestión está más anquilosado.

Ligado también al interés por el buen gobierno y a la preocupación por la transparencia y la rendición de cuentas, la Sociedad Nacional ha realizado ejercicios de auto-evaluación, seguimiento y auditoría cuyas recomendaciones han sido recogidas por la organización.

11.2.2. La necesidad de una mejor gestión del voluntariado

Si bien la Cruz Roja Jamaicana se encuentra entre las Sociedades Nacionales caribeñas con un sistema de recursos humanos más fuerte, en materia de volunta-

riado se enfrenta, aunque en menor medida, a los problemas recurrentes de captación y mantenimiento del voluntariado.

La Sociedad Nacional posee un sistema de gestión de los recursos humanos acorde con la legislación nacional y un sistema para su desarrollo. Sin embargo, respecto a los avances en voluntariado, aunque cuenta con un comité de gestión del voluntariado, aún está en proceso de aplicar la política de voluntariado y de género así como de contar con estadísticas sobre el mismo y un plan especial para su desarrollo.

Los cambios vividos por la Sociedad Nacional en los últimos años y la apertura del Centro de Capacitación del Voluntariado han traído consigo un crecimiento del número de voluntarios y voluntarias. En cambio, precisa de una estrategia clara de gestión del voluntariado. Al igual que se ha conseguido que los funcionarios de alto nivel puedan ofrecer parte de sus horas de trabajo a la Cruz Roja, sería interesante aprovechar el creciente interés empresarial en la “responsabilidad social corporativa”, y que los trabajadores de las grandes empresas contaran con la misma opción.

11.2.3. Una Cruz Roja Juventud fuerte pero con problemas de financiación y mantenimiento de voluntariado

La Cruz Roja Jamaicana cuenta con un plan de juventud así como con una participación activa de los jóvenes en la planificación e implementación de programas y proyectos y en los órganos de gobierno.

El principal foco de trabajo de Cruz Roja Juventud es la prevención del VIH y sida y la lucha contra el estigma y la discriminación a través del programa “Juntos sí podemos”. No obstante, también trabaja en la preparación para desastres en las comunidades, en la donación no voluntaria de sangre a través del programa “Club 25”, en primeros auxilios, en el desarrollo de capacidades técnicas en los adolescentes, en formación para la mediación y resolución de conflictos, y en la lucha contra la violencia. Sus principales formas de trabajo son la “educación entre pares” y las campañas y cuentan con grupos de jóvenes en las escuelas y fuera de ellas.

Sin embargo, a pesar de ser una Cruz Roja Juventud fuerte que tiene alianzas con otras organizaciones

de la sociedad civil, existen problemas de falta de financiación y de captación y mantenimiento de voluntariado joven. Es necesario desarrollar mecanismos para evitar la fuga del voluntariado tras la escuela secundaria y una opción de interés podría ser el intercambio de voluntariado entre las Sociedades Nacionales del Caribe al igual que ya se está haciendo entre Jamaica y Noruega.

11.2.4. Entre métodos tradicionales y modernos de recaudación de ingresos

Aunque la Sociedad Nacional ha desarrollado un manual de gestión financiera y de recaudación y ha empezado a realizar nuevas actividades de recaudación, diferentes a las de corte más tradicional, que han contribuido a mejorar su situación financiera, aún no ha desarrollado totalmente su programa para la generación de recursos.

A grandes rasgos, cuenta con dos modelos de recaudación de fondos: uno de corte tradicional, centrado en actividades como venta de equipos de primeros auxilios, comedores de hospitales, y alquiler de equipos médicos, entre otros; y otro más orientado a nuevas fuentes de financiación que ponen el énfasis en el sector privado.

11.2.5. Buena comunicación e imagen

La Cruz Roja Jamaicana dispone de una estrategia de comunicación, de un responsable de comunicación y de un departamento de comunicación y difusión, establecido con el apoyo del CICR, cuya finalidad es formar en los Valores y Principios de la Cruz Roja así como en el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Se trata de una de las Sociedades Nacionales caribeñas donde en mayor medida se ha avanzado en esta área en los últimos años.

Al tiempo que realiza actividades de sensibilización humanitaria vía cursos sobre DIH y elaboración de publicaciones para informar sobre el trabajo de la Cruz Roja y lleva a cabo acciones para la promoción del respeto al emblema, su espacio en Internet está jugando un papel muy importante en la difusión del trabajo y los Valores de la organización hacia el exterior y en la comunicación a interna.

En cuanto a su imagen, la Sociedad Nacional considera que, aparte de ser reconocida como un actor

fundamental en la gestión de desastres, también es positiva entre la población más pobre, con la cual trabaja día a día.

11.3. Alianzas y cooperación internacional

11.3.1. Una Sociedad Nacional activa en las redes subregionales y en el seno del Movimiento

La Cruz Roja Jamaicana ha participado de forma muy activa en todas las actividades del Movimiento en la subregión caribeña y forma parte de las redes CARAN (Red Caribeña contra el Sida de la Cruz Roja, por sus siglas en inglés), RODNET (Red Regional de Desarrollo Organizativo, por sus siglas en inglés), DMNET (Red Caribeña de Gestión de Desastres, por sus siglas en inglés) y COMNET (Red Caribeña de Comunicación, por sus siglas en inglés).

En los últimos años, ha jugado un papel crucial en la gestión y coordinación de envíos de ayuda para desastres a la subregión y se ha mostrado totalmente abierta a aumentar los lazos de cooperación entre las Sociedades Nacionales caribeñas. Entre los modos de cooperación, se ha ofrecido para proporcionar apoyo a las Sociedades Nacionales interesadas en adoptar algunos de los programas desarrollados en Jamaica.

En cuanto a la cooperación internacional, ésta ha sido un actor clave en la promoción del trabajo sobre VIH y sida. Especialmente, las Sociedades Nacionales Noruega y Americana han sido los principales promotores del programa “Juntos sí podemos”. Por otra parte, también se ha impulsado el desarrollo de actividades vinculadas al desarrollo organizativo y al fortalecimiento de capacidades.

11.3.2. Alianzas con entes gubernamentales y no gubernamentales

La Sociedad Nacional está desarrollando esfuerzos para el establecimiento de alianzas con el gobierno, organizaciones internacionales y el sector privado.

En la actualidad, trabaja activamente con el Ministerio de Salud, el Departamento de Incendios, el Ministerio de Bienestar Social y la Oficina del Primer Ministro. A escala local, trabaja en colaboración con las oficinas locales de desarrollo (CDRT) del Gobierno y está buscando acuerdos de trabajo con grupos como asociaciones de vecinos, asociaciones civiles y escuelas.

En cuanto a alianzas con organismos internacionales y el sector privado, la Sociedad Nacional ha buscado fondos en UNICEF y el Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria, y ha establecido alianzas con el sector privado.

11.4. Recomendaciones

La Cruz Roja Jamaicana se encuentra en la dirección correcta tanto en el ámbito de los servicios y programas como en el de funcionamiento interno. En cuanto al primer punto, se sitúa entre las Sociedades Nacionales caribeñas con mayores avances en materia de desastres, salud, Principios y Valores y desarrollo comunitario aunque es fundamental que opte por una orientación de carácter más integral. Respecto al segundo, aunque realiza esfuerzos en relación con el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas, aún tiene pendiente promover un sistema de gestión moderno.

Otras recomendaciones a considerar son:

11.4.1. Fortalecer las áreas de intervención de acuerdo con las necesidades específicas de la población vulnerable

- a. Impulsar en mayor medida el enfoque de gestión del riesgo de desastres promoviendo actividades centradas tanto en la prevención como en la mitigación del riesgo y reconociendo que las amenazas y los desastres no son sólo ni fundamentalmente naturales sino que también se construyen socialmente.
- b. Buscar fondos específicos para continuar con el desarrollo de actividades de apoyo psicológico en situaciones de desastres y post-desastres.
- c. Diseñar una estrategia de salud que tenga como enfoque la Atención Primaria de la Salud centrandolo los esfuerzos y recursos en los sectores básicos de salud.
- d. Seguir desarrollando una atención integral a las PVVS e impulsar servicios de atención psicológica al voluntariado.
- e. Promover un trabajo con y desde la comunidad tanto en la planificación como en gestión y evaluación de los programas y proyectos con la finalidad de favorecer la apropiación.
- f. Reconocer las necesidades específicas de género en el diseño y ejecución de proyectos de cara a generar efectos e impactos positivos tanto en hombres como en mujeres.

11.4.2. Impulsar mecanismos para mejorar la gestión

- a. Definir una estrategia de gestión del voluntariado que promueva una mayor incorporación y mantenimiento del mismo, especialmente del voluntariado joven.
- b. Elaborar y aplicar una política de género de la Sociedad Nacional que potencie una participación equitativa de hombres y mujeres en todos los niveles de la organización así como formación sobre planificación, gestión y evaluación sensible al género.
- c. Apoyar las actividades de Cruz Roja Juventud con más aporte financiero.
- d. Desarrollar una estrategia de recaudación de fondos que apueste por una modernización en las fuentes de generación de ingresos.

11.4.3. Afianzar las alianzas con el sector público y privado

- a. Continuar en la búsqueda de alianzas con organismos gubernamentales, internacionales y del sector privado así como afianzar las existentes con el fin de incrementar la ayuda y hacerla más eficaz y armonizada.
- b. Impulsar procesos de cooperación con otras Sociedades Nacionales del Caribe.

12. La Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves: optar por el enfoque comunitario como motor de cambio

Con la independencia de San Cristóbal y Nieves en 1983, la filial de la Cruz Roja Británica que se había creado en 1942 en este archipiélago pudo comenzar su andadura como Sociedad Nacional independiente. Como otras Sociedades de los pequeños Estados insulares del Caribe, la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves cuenta con capacidades y recursos humanos y financieros limitados —el país tiene alrededor de 45.000 habitantes—, pero se enfrenta a un elevado nivel de riesgo a desastres —en particular los desencadenados por la actividad volcánica, los huracanes, o las lluvias torrenciales, que pueden provocar avalanchas repentinas—. A pesar de ser un país de “desarrollo humano medio”, existe un alto grado de vulnerabilidad debido a los cambios económicos y las condiciones sociales —según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 2000, el 30% de la población de San Cristóbal y el 32% de Nieves se

encontraba en la pobreza, que incidía en mayor medida en madres que encabezan hogares monoparentales, jóvenes sin empleo, y personas de tercera edad—. Además, hay problemas sociales emergentes, como el VIH y sida, que reclaman una respuesta humanitaria.

Esta Sociedad Nacional se ha caracterizado por una marcada continuidad en sus actividades. Se ha centrado, en particular, en la formación de socorristas, la respuesta a emergencias, y un modesto programa de apoyo a personas mayores. Estas actividades, generalmente de pequeña escala, son las que la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves considera que puede asumir con sus reducidas capacidades, pero la propia Sociedad Nacional es consciente de que algunos programas actuales, pequeños y poco atractivos para los jóvenes y otros potenciales miembros y socios, dificultan la captación de fondos y de voluntariado, evitando que esas capacidades puedan ser mayores. A principios de los noventa, con el Estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, se alentó a la Sociedad Nacional a reorientar sus actividades y fortalecer los recursos humanos y financieros, en el marco de un plan de desarrollo, para tratar de situarse en un ciclo de crecimiento y de fortalecimiento institucional, que sin embargo no se ha logrado materializar.

Sin embargo, las actividades de prevención de desastres y de lucha contra el VIH y sida que se han desplegado en los últimos años, en el marco de iniciativas y redes subregionales respaldadas por la cooperación internacional, y en particular por la Federación Internacional de Cruz Roja, revelan que la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves tiene posibilidades de asumir el cambio y responder a los requerimientos del contexto, adoptando enfoques y metodologías más innovadoras.

12.1. Gestión del riesgo, lucha contra el VIH y sida, y apoyo a los mayores: las áreas de intervención

12.1.1. De la respuesta a los desastres a un enfoque de gestión del riesgo

La respuesta a los desastres constituye una de las áreas tradicionales de actuación de la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves, y uno de los elementos más importantes de su perfil e imagen pública. En los últimos años, las capacidades de la Sociedad Nacional han sido puestas a prueba por los huracanes “Hugo” (1989), “Louis” y

“Marilyn” (1995), “Georges” (1998), y “José” y “Jenny” en 1999. Georges, además, dio paso a un programa de rehabilitación post-desastre de la Sociedad Nacional. En la respuesta a desastres la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves mantiene una colaboración estrecha con la Autoridad Nacional de Gestión de Emergencias (*National Emergency Management Authority*, NEMA), a cuyo personal se capacita en primeros auxilios. Desde 2000, se ha recibido apoyo de la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU), que ha formado personal, ha facilitado equipos y ha tratado de mejorar la logística de suministros de emergencia de la Sociedad Nacional.

Para reforzar sus capacidades, la Sociedad Nacional ha preparado un plan de contingencias, y desarrolla un programa regular de formación de socorristas y facilita formación en primeros auxilios a la policía, los bomberos, centros escolares, y empresas. Esta actividad, además, es una de las fuentes de ingresos de la Sociedad Nacional.

Pese a la recurrencia de los desastres, las condiciones de vulnerabilidad, y la magnitud de las amenazas que penden sobre las islas, el trabajo en materia de prevención de desastres y gestión del riesgo ha sido menos intenso, es más reciente, y no existe una verdadera apropiación del concepto de “gestión de riesgo”, que no se ha incorporado en la visión del papel y actuación de la Cruz Roja en San Cristóbal y Nieves, aunque existe un interés claro en relación a los efectos del cambio climático. Las iniciativas que existen responden, en gran medida, a estímulos externos y al apoyo clave de la Delegación Regional de la Federación. En concreto, la Sociedad Nacional participa en el programa regional de preparación para desastres, y, con apoyo del programa DIPECHO de la Comisión Europea, lleva a cabo un proyecto en este ámbito, que involucra también a las Sociedades Nacionales de Antigua y Barbuda, Bahamas y Jamaica. Este programa se caracteriza por incorporar un enfoque comunitario e incide en los efectos del cambio climático, y ha permitido realizar talleres con la metodología de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) en cinco comunidades de San Cristóbal, y cuatro de Nieves.

12.1.2. VIH y sida: actuaciones incipientes en salud en la comunidad

La Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves no cuenta con un programa de salud, que a su juicio no es posible, ni

necesario, debido a que la asistencia sanitaria pública tiene adecuada cobertura, y la Sociedad Nacional considera que no cuenta con capacidades para ello. Sin embargo, en los últimos años se ha involucrado en actividades de lucha contra el VIH y sida en tres niveles. Por una parte, personas formadas a través de la Red Caribeña de la Cruz Roja en la Lucha contra el Sida (CARAN) llevan a cabo sesiones de formación en escuelas de secundaria y dan apoyo a personas viviendo con VIH y sida. Por otra, los jóvenes que forman parte del proyecto HOPE están contribuyendo a cambiar el comportamiento de los jóvenes en un esfuerzo por reducir la incidencia del VIH y sida. En concreto, en 2006, llevaron a cabo un campamento de la juventud centrado en el estigma y la discriminación. Del mismo modo, está implicada en los esfuerzos en materia de VIH y sida dirigidos por el Gobierno. Al igual que ocurre con las actividades de prevención de desastres, un catalizador del cambio ha sido la participación de la Sociedad Nacional en redes e iniciativas subregionales –en particular, la Red Caribeña de la Cruz Roja en la Lucha contra el Sida, CARAN–, y el apoyo de la Federación. Estos nuevos enfoques le han permitido mejorar su perfil e imagen entre los jóvenes y aumentar el voluntariado.

12.1.3. Atención a los mayores, Principios

Humanitarios y programas comunitarios

Durante más de dos décadas, la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves ha mantenido servicios de atención domiciliaria a personas mayores, facilitando cuidados sanitarios y alimentación, mediante el programa *Meals on Wheels*. Pese a su reducido tamaño –atiende 13 personas a diario, salvo fines de semana– este programa se ha caracterizado por su continuidad, pues se ha mantenido desde hace décadas. La Sociedad Nacional ha identificado otras 20 personas mayores que requerirían ese apoyo, pero no cuenta con los recursos necesarios para ampliarlo. El programa emplea a dos personas a tiempo parcial.

La actividad en materia de Principios y Valores Humanitarios se ha centrado en la formación de Derecho Internacional Humanitario con las Fuerzas de Defensa, y la actuación en VIH y sida, orientada a la prevención. Sin embargo, ésta no se ha querido extender a la lucha contra el estigma y la discriminación, o el apoyo a personas con VIH y sida. Aunque se alega que no existe capacidad para asumir esas tareas, también

existe cierta renuencia a implicarse en esas actividades en la medida que no coinciden con los valores dominantes.

Como se ha indicado, las actividades comunitarias se han reducido a la formación en primeros auxilios y, con un enfoque más amplio, a los talleres de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) realizados en el marco del programa DIPECHO de prevención de desastres, sin que la Sociedad Nacional haya asumido este enfoque en el conjunto de sus actividades.

12.2. Gobierno y organización de la Sociedad Nacional

12.2.1. El desafío de un liderazgo más dinámico

Dado el pequeño tamaño de la Sociedad Nacional, las funciones de gobierno y gestión recaen en un reducido número de personas de la Sociedad Nacional. Sus principales dirigentes son, a su vez, personalidades destacadas en el ámbito público y académico, lo que supone un importante activo en cuanto a la vinculación de la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves con su entorno social. Sin embargo, es necesario que exista un mayor dinamismo en el liderazgo para impulsar los procesos de cambio que requiere esta Sociedad Nacional.

Entre 2002 y 2003 la Sociedad Nacional actualizó sus Estatutos, pero ello no significó cambios organizativos de importancia. Se ha tratado de aplicar el *Plan Interamericano 2003-2007*, adaptándolo al menor tamaño de esta Sociedad Nacional, y a las particularidades del Caribe, aunque la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves sólo cuenta hasta el momento con un borrador del plan de desarrollo. A mediados de los años noventa, en aplicación de las recomendaciones del Estudio *Los retos del Desarrollo Humano* de 1993, sí se elaboró un plan de desarrollo pero no pudo ser aplicado en su integridad debido, según la Sociedad Nacional, a la falta de capacidad para ello, y como resultado se ha abandonado la práctica de hacer planes nacionales de desarrollo.

La filial de la capital, Basseterre, situada en San Cristóbal, y la filial de Nieves, aseguran una adecuada cobertura territorial en las dos pequeñas islas que componen este archipiélago. La filial de Nieves, en particular, se ha caracterizado por un liderazgo más dinámico, y por contar con un voluntariado más amplio. Ambas

mantienen una comunicación fluida. Empero, un motivo de preocupación de la Sociedad Nacional es obtener los recursos necesarios para contar con equipos de radio, que aseguran la comunicación en el seno de la Sociedad Nacional y son un elemento básico de su capacidad de respuesta a desastres.

12.2.2. La necesidad de ampliar el voluntariado y los recursos financieros

La Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves cuenta, según datos de la Sociedad Nacional, con una persona contratada a jornada completa y con unos 150 voluntarios, una parte significativa de los mismos se ha mantenido durante muchos años y en ocasiones son también miembros de otras ONG. La Sociedad Nacional se muestra preocupada por las dificultades para atraer más personas que desarrollen una actividad voluntaria de carácter estable, y la mayor capacidad de otras organizaciones no gubernamentales para ello. En situaciones de desastre el voluntariado se incrementa, pero cuando termina la fase crítica de la emergencia, la Sociedad Nacional no logra retenerlo.

Durante un largo período, la participación de los jóvenes se orientó a actividades recreativas y de base y no siempre se encontraban canales de participación en otras actividades y en órganos de gobierno. No obstante, en los últimos años la participación se ha visto incrementada en la actualidad se cuenta con un grupo de jóvenes dentro de la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves que, centrado en el proyecto HOPE, lleva a cabo un trabajo muy activo, a través de la “educación entre iguales”, especialmente en la lucha contra la discriminación y el estigma. El reto, en la actualidad, es formar a líderes que contribuyan a mantener a los jóvenes voluntarios implicados y activos en la Sociedad Nacional.

La financiación de la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves es uno de los principales “cuellos de botella” para su desarrollo. Nunca ha existido apoyo financiero del Gobierno, salvo la exención de pagar los impuestos del local de la institución. Esta falta de apoyo es llamativa, pues la respuesta gubernamental a los desastres descansa, en parte, en las capacidades de Cruz Roja. Por ello, los recursos de la Sociedad Nacional proceden de métodos tradicionales de recaudación como galas, rifas y colectas públicas, en las que existe una fuerte competencia de otras ONG, así como los

ingresos procedentes de cursos de primeros auxilios con el sector privado, de actividades realizadas en la sede de la Sociedad Nacional, de contribuciones de los miembros y de donaciones individuales o de empresas. Para cualquier actividad que vaya más allá del socorrismo y la atención a personas mayores, en la práctica se depende de la cooperación internacional, aunque ésta, como se señalará, no siempre ha podido apoyar a la Sociedad Nacional debido a la debilidad de sus estructuras y los métodos de gestión. Como indicadores de esas debilidades, se puede señalar que aunque se realizan memorias de labores no se llevan a cabo auditorias de forma regular, alegando su elevado coste.

12.2.3. Hacia un enfoque más proactivo en la comunicación e imagen

La Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves considera que cuenta con una imagen pública positiva y el reconocimiento de la población, del Gobierno y del sector privado. Esa imagen se deriva de sus actividades tradicionales –sus servicios en eventos deportivos, en particular, tienen alto valor simbólico–, y de las más recientes en relación al VIH y el sida, que como se indicó parecen haber mejorado su imagen ante los jóvenes. Sin embargo, no tiene capacidad para ser más activa en la difusión de sus actividades o de los Valores Humanitarios. Esas debilidades llegan al punto de no contar con un espacio propio en Internet, si bien las actividades de la Sociedad Nacional se difunden en el espacio de Internet que mantiene la Delegación Regional para el Caribe de la Federación, y existe voluntad de dotarse de uno propio.

12.3. Alianzas y cooperación: los condicionantes internos para el aprovechamiento del apoyo externo

Aunque las relaciones con los poderes públicos han atravesado momentos difíciles, en la actualidad la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves mantiene una relación estrecha con los organismos responsables en materia de respuesta a desastres, así como con la oficina nacional de VIH y sida.

Las debilidades organizativas de la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves justificarían el apoyo externo de otras Sociedades Nacionales, pero a menudo han sido un freno para una cooperación internacional que requiere cierta capacidad de gestión, que cada vez es más exigente en cuanto a transparencia y rendición de

cuentas, y que, además, trata de promover cambios que a menudo suponen dejar atrás el estatus quo.

Han prestado apoyo a la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves las Sociedades Nacionales de Estados Unidos, España y Austria, que financió la adquisición de la sede central. Se trata, en cualquier caso, de proyectos concretos, y no existe ningún Acuerdo de Cooperación Estratégica (CAS), que como otros instrumentos en vigor en el seno de la Federación, es considerado demasiado complejo para Sociedades Nacionales de pequeño tamaño como la de San Cristóbal y Nieves.

12.4. Recomendaciones

En los últimos veinte años, la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves apenas ha modificado su perfil de actividades, y sus capacidades siguen siendo reducidas frente a un escenario más exigente en cuanto a los retos humanitarios, en el que además es necesario contar con modelos de gestión más modernos, y asegurar una mayor transparencia y rendición de cuentas.

En cierta manera, esta Sociedad Nacional está inmersa en un círculo vicioso que dificulta su desarrollo. Sus escasas capacidades de gestión e implementación de proyectos le restan apoyos externos que podrían contribuir a fortalecer la Sociedad Nacional. La cooperación externa y el apoyo de la Federación pueden ayudar a romper estas lógicas y facilitar un proceso de cambio. Sin embargo, sin la voluntad de la propia Sociedad Nacional —que en estos momentos apenas despunta—, no será posible romper la inercia y situar a la Cruz Roja de San Cristóbal y Nieves en el proceso de desarrollo que esa Sociedad Nacional requiere para seguir siendo un actor relevante en su contexto nacional. En particular, se necesita incidir en los siguientes ámbitos:

12.4.1. Adoptar un enfoque integral de gestión del riesgo

- a. Definir un plan de gestión de desastres con un enfoque integral, incluyendo componentes de preparación, prevención, respuesta y rehabilitación, con la participación de otros actores, y en el marco de estándares internacionales como Esfera.
- b. En ese marco, fortalecer las capacidades de respuesta a desastres a través de una mayor interacción con PADRU y la mejora de la logística y la radiocomunicación.

- c. Ampliar la cobertura de los programas de preparación para desastres en un mayor número de comunidades vulnerables, con un mayor uso del AVC y una participación más amplia del voluntariado en el trabajo en la comunidad.
- d. Promover un enfoque más amplio en la actuación gubernamental ante los desastres, con mayor incidencia en la prevención y la preparación en las comunidades.

12.4.2. Una actuación dirigida a los más vulnerables, con una perspectiva integral

- a. Ampliar el programa de bienestar social hacia otros colectivos vulnerables sin apoyo de las políticas gubernamentales, a través de metodologías participativas y de apoyo basadas en la comunidad, y una mayor actividad de apoyo y defensa (*advocacy*) ante los poderes públicos y el conjunto de la sociedad.
- b. Fortalecer el trabajo desarrollado en VIH y sida, ampliándolo a actividades de lucha contra el estigma a partir de la experiencia de otras Sociedades Nacionales del Caribe.

12.4.3. Reforzar el liderazgo y la gestión de la Sociedad Nacional

- a. Reforzar los órganos de dirección de la Sociedad Nacional, con una mayor implicación del voluntariado en la dirección estratégica de la Cruz roja de San Cristóbal y Nieves.
- b. Implantar un sistema de gestión y administración de recursos más moderno, eficaz y transparente, y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas ante los partícipes y socios de la Sociedad Nacional.

12.4.4. Fortalecer las capacidades y las alianzas de la Sociedad Nacional

- a. Adoptar una estrategia de captación y gestión del voluntariado, tratando de incrementar la participación de los jóvenes en programas que tengan mayor atractivo, y en el conjunto de la organización, especialmente en la toma de decisiones y en los procesos de planificación.
- b. Fortalecer las finanzas de la Sociedad Nacional, a través de una mayor implicación de los poderes públicos en el sostenimiento de algunas actividades y servicios; de acuerdos con el sector privado —por ejemplo, con la creciente

actividad turística— en el marco de sus iniciativas de responsabilidad social corporativa; y de una actuación más proactiva ante la cooperación internacional.

13. La Cruz Roja de San Vicente y las Granadinas: la necesidad de un enfoque más estratégico

Al igual que otros países del Caribe, San Vicente y Las Granadinas se enfrenta a un elevado riesgo de desastres en el que inciden la amenaza de huracanes y de erupción del volcán Soufriere, en San Vicente, así como sus particulares condiciones de vulnerabilidad, entre ellas, la dispersión geográfica de este archipiélago compuesto por 32 islas y cayos, y una difícil situación socioeconómica que se traduce en elevados niveles de pobreza —a mediados del decenio de los noventa alcanzaba el 37% de la población, con un 25% en situación de pobreza extrema, sin que existan datos posteriores—, y desempleo, especialmente entre los jóvenes, con un escenario económico incierto debido a la finalización de las preferencias comerciales para el acceso al mercado europeo del banano, principal producto de exportación del país, y la difícil transición hacia una economía basada en el turismo y los servicios. El país también hace frente a otros problemas de carácter social entre los que destacan la alta incidencia del VIH y sida, y la violencia sexual y de género, que se traduce entre otros indicadores en una elevada tasa de violaciones; y la discriminación de los indios caribes. Vulnerabilidad que, como en otros Estados insulares del Caribe, puede verse agravada por los efectos del cambio climático.

En ese escenario, la Cruz Roja de San Vicente y Las Granadinas muestra signos de estancamiento y debilidad frente a los avances de otras Sociedades Nacionales de la subregión caribeña. A pesar de que en los últimos años esta Sociedad Nacional ha experimentado cambios en materia de gestión y gobierno en relación con la situación de comienzos de los noventa recogida en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, los resultados son aún limitados y todavía no dispone ni de unos Estatutos ni de un Plan Nacional de Desarrollo actualizados. Por otra parte, también ha de hacer frente al escaso número de jóvenes en su voluntariado y la ausencia de un sistema moderno de recaudación de fondos, y la ausencia de filiales. Finalmente, sus actividades se centran

en primeros auxilios y en la respuesta a los desastres, con algunas actividades incipientes de preparación ante desastres, aspecto éste último en el que se depende, en gran medida, de la financiación externa, y no se han incorporado al quehacer de la Sociedad Nacional las prioridades planteadas por el *Plan de Acción Interamericano*, y otras políticas de la Federación.

13.1. Desastres y primeros auxilios: prioridades y programas

13.1.1. Marcada orientación hacia la actuación en desastres

La Cruz Roja de San Vicente y Las Granadinas cuenta con un claro reconocimiento por parte del Gobierno como actor clave en la respuesta de desastres. Así se pone de manifiesto en su participación en el Comité Principal que ha ayudado a desarrollar el Plan Nacional de Desastres del Gobierno así como en el Comité Central de Emergencias. Igualmente, su renombre ante los entes gubernamentales se refleja en que es la organización responsable de la distribución de alimentos y otros productos de socorro en caso de emergencia nacional.

Además, la Sociedad Nacional promueve de forma activa la integración de la reducción del riesgo en las políticas y herramientas operativas del Gobierno a través de su participación en la formulación del Plan Nacional y en las discusiones sobre políticas. El Gobierno apoya la adopción del concepto y la aplicación del Derecho Internacional relativo a la Respuesta a Desastres.

Sin embargo, los avances de los últimos años en la actuación en materia de preparación ante los desastres se han resentido por la excesiva dependencia de la financiación externa, que hace que esta actividad no sea sostenible. Entre las cuestiones pendientes destaca la revisión y la actualización del Plan de Gestión de Desastres, que data de 1992.

También queda camino por recorrer en materia de comunicación y coordinación tanto interna como externa. No se utilizan las telecomunicaciones, y tampoco se mantiene una comunicación ágil con otras Sociedades Nacionales, ni en línea con los estándares de la Federación Internacional.

Por otra parte, la Sociedad Nacional ha formado a parte de sus miembros en preparación para desastres y

gestión de refugios, aunque es necesaria la actualización de algunas metodologías de formación acorde con las de la Federación Internacional. Cuenta con cuatro personas formadas como miembros de los Equipos Regionales de Intervención (RIT), uno especializado en logística, otro en socorro, otro en telecomunicaciones, y uno general.

En cuanto a la preparación para desastres basada en la comunidad, el trabajo en esta materia ha estado íntimamente unido al desarrollo del programa regional. Aparte de la realización de cuatro Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), durante el DIPECHO IV (Programa para preparación ante desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, según sus siglas en inglés), ha desarrollado actividades para incrementar la conciencia pública sobre la preparación para desastres. Entre estas actividades destacan las visitas y la formación a la comunidad, las reuniones en alcaldías y las convenciones trimestrales.

Hasta el momento, y tal como lo han puesto de manifiesto la realización de ejercicios de simulación nacionales, la Sociedad Nacional ha contribuido a la mejora en la organización y formación para respuesta a desastres en ocho comunidades. Como parte de su actividad en materia de desastres, la Cruz Roja de San Vicente y Las Granadinas también realiza colectas de ropa y productos del hogar para familias que han sufrido un desastre, y proporciona asesoramiento psicológico.

13.1.2. Los primeros auxilios, principal área de actuación en salud

En materia de salud, la Cruz Roja de San Vicente y las Granadinas muestra un perfil tradicional, basado en los primeros auxilios, aunque se han iniciado actividades de prevención del VIH y sida. Por el momento, la Sociedad Nacional no cuenta con un Plan o Estrategia Nacional de Salud así como tampoco dispone de una estructura y una plantilla centrada en los programas sanitarios. De las áreas de trabajo en salud marcadas por el *Plan de Acción de Santiago de Chile*, la Cruz Roja de San Vicente y Las Granadinas trabaja fundamentalmente los primeros auxilios y el programa de lucha contra el VIH y sida “Juntos sí podemos”.

La Sociedad Nacional desarrolla un programa de formación en primeros auxilios y reanimación cardiopulmonar que promueve y comercializa con empresas,

organizaciones, grupos de jóvenes y el público en general. Del mismo modo, también proporciona servicios de primeros auxilios en los eventos públicos, como desfiles y acontecimientos deportivos. Los primeros auxilios tienen una doble función, al tiempo que constituyen un importante servicio a la comunidad, suponen una de las principales fuentes de ingresos.

Como en otras Sociedades Nacionales del Caribe, el programa “Juntos sí podemos” ha sido un punto de inflexión en relación con actividades sanitarias de corte tradicional, y ha abierto nuevas formas de relación con el Gobierno y otras entidades a través de la participación de Cruz Roja en el Comité Nacional sobre VIH y Sida. No obstante, se encuentra entre las Sociedades Nacionales con menores avances en trabajo sobre VIH y sida aunque algunas de las actividades de salud se ven complementadas por un modesto programa de acción social en el que se pueden citar los proyectos de atención a los sin techo, a las personas mayores y a otros grupos vulnerables. Igualmente, forma parte del Comité Nacional sobre Malos Tratos a los Niños.

13.1.3. La necesidad de un enfoque más proactivo en los Principios y Valores humanitarios

Respecto al trabajo sobre Principios Fundamentales y Valores Humanitarios, la Sociedad Nacional considera que son un elemento clave de diferenciación frente a otras organizaciones sociales y cuenta con personal y voluntarios que participan en actividades de formación sobre el Movimiento y en actividades de difusión. No obstante, no ha desarrollado una estrategia para promover la tolerancia, la no discriminación y la prevención de la violencia y tampoco ha llevado a cabo campañas en esta línea.

13.2. Gobierno y organización interna

13.2.1. Cambios lentos en gestión y gobierno

Como se indicó, la Sociedad Nacional se encuentra en proceso de actualización de los Estatutos vigentes –que datan de 1990– y el Plan Nacional de Desarrollo, y se espera que ambos textos estén terminados en 2007.

En el lado positivo, desde 2004 la Cruz Roja de San Vicente y Las Granadinas cuenta con un nuevo Presidente, joven y con nuevas ideas. Igualmente, la Sociedad Nacional ha realizado ejercicios de evaluación y ha seguido las lecciones aprendidas y las reco-

mendaciones en el desarrollo de sus actividades. También se han iniciado procesos de elaboración de informes anuales y auditorías externas. No obstante, los cambios son más lentos de lo deseable y la Sociedad Nacional se sigue situando entre las menos avanzadas del Caribe a pesar de tener un gran potencial. En esta línea, si bien se observan cambios a nivel de gobierno y gestión aún es necesario que estos queden reflejados en el funcionamiento de la organización.

Respecto a la composición de los órganos de toma de decisiones, se observa todavía una mayor presencia de mujeres que de hombres, lo que se traduce en una organización feminizada, que al igual que en otras Sociedades Nacionales caribeñas, perpetúa los roles tradicionales de género. En este sentido, es necesario desarrollar una política equilibrada de género.

13.2.2. El reto de mejorar la gestión del voluntariado y del personal

A pesar de la competencia de otras ONG en la captación de voluntarios, la Sociedad Nacional no cuenta con un programa o un plan para el desarrollo del voluntariado ni aplica las políticas y guías sobre voluntariado. No existen, hasta el momento, datos sobre la composición del voluntariado desde el punto de vista de su diversidad social o étnico-cultural, por lo que no es posible saber en qué medida hay mejoras en la composición del voluntariado para que refleje la realidad social del país de acuerdo con los principios de Cruz Roja.

13.2.3. Crisis del voluntariado joven

Respecto a la situación de Cruz Roja Juventud, la Sociedad Nacional cuenta con un Plan Nacional de Juventud, que se actualiza anualmente, y forma parte de la Comisión Nacional de Juventud. Entre las principales actividades en este ámbito, destaca la participación en el programa gubernamental “*Youth Employment Strategy*” (YES, por sus siglas en inglés) así como el desarrollo de actividades con grupos en las escuelas.

En lo que se refiere a la participación de los jóvenes en la organización, éstos tienen un papel activo en la planificación e implementación de actividades y cuentan con dos representantes en los órganos de toma de decisiones. No obstante, la Cruz Roja de San Vicente y Las Granadinas se enfrenta a una crisis del voluntariado joven. Sólo el 15% del voluntariado es población joven y ha aumentado el abanico de organizaciones sociales donde los jóve-

nes pueden realizar actividades de voluntariado al tiempo que ha disminuido la disponibilidad por parte de los mismos. En este contexto, se hace necesario pensar nuevas formas para la captación de población joven.

13.2.4. La necesidad de diversificar y modernizar la recaudación de fondos

El desarrollo de la diversificación y modernización de la recaudación es también una cuestión pendiente. Hasta el momento la Sociedad Nacional no dispone de una estrategia para la generación de recursos financieros. Si bien se reconoce la recaudación de fondos como una prioridad, y se están desarrollando actividades para incrementarlos, en la actualidad estos provienen en su mayor parte del alquiler de salas de reuniones, de la formación en primeros auxilios, de una feria de recaudación y de una subvención anual del Gobierno.

Aunque los miembros de la Sociedad Nacional han participado en talleres regionales e internacionales sobre desarrollo de recursos, impulsados por la Federación Internacional, se precisa un mayor impulso para la modernización del sistema de obtención de recursos financieros.

13.2.5. Hacia una orientación más estratégica en comunicación e imagen

Si bien la Sociedad Nacional se encuentra involucrada en el desarrollo de actividades de sensibilización humanitaria y de promoción del respeto al emblema, no existe una estrategia de comunicación que marque los aspectos a difundir y los medios para ello. Tampoco dispone de un espacio propio en Internet que pueda proporcionar información actualizada sobre las actividades y el funcionamiento de la organización.

A pesar de esto, la Sociedad Nacional considera que tiene una buena imagen ante la sociedad y está trabajando para mejorarla. En especial, mantiene unas buenas relaciones tanto con el Gobierno como con otras ONG.

13.3. Alianzas y cooperación internacional

13.3.1. Redes dentro del Movimiento y alianzas de cooperación internacional

La Cruz Roja de San Vicente y Las Granadinas ha participado en las reuniones de la Cooperación Caribeña de la Cruz Roja (CCORC, por sus siglas en inglés).

Desde su perspectiva se ha avanzado en comunicación y acceso a estrategias, protocolos y operaciones de las Sociedades Nacionales de la subregión. Queda pendiente, no obstante, en opinión de la Sociedad Nacional, una mejora del funcionamiento de la CCORC.

Por otra parte, forma parte de las diferentes redes de la Cruz Roja en la subregión: la Red Caribeña contra el Sida de la Cruz Roja (CARAN, por sus siglas en inglés), la Red Regional de Desarrollo Organizativo (RODNET), la Red de Gestión de Desastres (DMNET, por sus siglas en inglés) y la Red de Comunicación (COMNET, por sus siglas en inglés).

En cuanto a la cooperación internacional, el principal socio externo de esta Sociedad Nacional es el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) con quien trabaja en materia de VIH y sida. En los últimos años, como se ha indicado, también ha implementado de forma conjunta con la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO, por sus siglas en inglés) un proyecto DIPECHO de prevención de desastres, en el que han participado otras Sociedades Nacionales de la subregión.

13.3.2. Alianzas con el sector público y privado

En cuanto a las alianzas con el sector público, esta Sociedad Nacional forma parte de la Comisión Nacional de Ayuda y de la Comisión Nacional de Gestión de Emergencias. Estas alianzas han mejorado la visión sobre la vulnerabilidad; han incrementado la formación en el ámbito comunitario y a otros niveles; han potenciado el intercambio de experiencias, conocimientos y personal; y ha contribuido a la armonización de las actividades.

La Cruz Roja de San Vicente y Las Granadinas también mantiene una alianza con el *Eastern Caribbean Group of Flower Mills* que ha aumentado la capacidad de atender a los grupos más vulnerables.

13.4. Recomendaciones

Los principales retos a los que se enfrenta la Cruz Roja de San Vicente y Las Granadinas son la actualización de sus Estatutos y la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo que impulsen su desarrollo organizativo y financiero, y den una orientación más clara a su trabajo hacia los más vulnerables, conforme a las políticas de la Federación. Del mismo modo, se precisa una capacitación más activa de voluntariado joven que ali-

mente a la organización y sienta las bases de la Sociedad Nacional del futuro.

Aparte de estos tres retos principales, a continuación se recogen otras recomendaciones:

13.4.1. Actualizar y elaborar planes en las áreas de intervención de acuerdo con las necesidades específicas de la población vulnerable

- Revisar el actual Plan de Gestión de Desastres y convertir la gestión del riesgo en una línea de trabajo permanente de la Sociedad Nacional, conforme a la vulnerabilidad especial del país.
- Adequar las metodologías de formación en materia de gestión del riesgo a las elaboradas por la Federación Internacional.
- Incrementar la actividad propia en preparación para desastres poniendo el énfasis en el papel activo de la comunidad.
- Desarrollar una estrategia o plan nacional de salud girando el foco de trabajo desde los primeros auxilios a la Atención Primaria de Salud (APS).
- Establecer un trabajo más proactivo y actual sobre Principios Fundamentales y Valores Humanitarios con la comunidad.

13.4.2. Impulsar mecanismos para un mejor desarrollo organizacional.

- Actualizar los Estatutos y el Plan Nacional de Desarrollo como punto de partida para el desarrollo organizativo y operativo de la Sociedad Nacional.
- Impulsar programas para el desarrollo del voluntariado y del personal remunerado que potencien el equilibrio de género así como una mayor participación de la población joven. En concreto, elaborar una política que potencie la igualdad de género tanto dentro de la organización como a través de las actividades de la misma.
- Establecer una estrategia para la generación de recursos financieros que ayude a reducir la dependencia externa y que estabilice a la organización.
- Promover una estrategia de comunicación que de forma sistemática difunda el trabajo de la Sociedad Nacional y contribuya a asentar su imagen.

- e. Diseñar una página Web que proporcione a la sociedad una visión actualizada de las actividades realizadas que sirva como medio para la promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios.

13.4.3. Promover más cooperación y alianzas con actores del sector público y privado.

- a. Fortalecer las alianzas con el sector público y privado de cara a proporcionar una respuesta armonizada y más eficaz a las necesidades de la población vulnerable.
- b. Establecer mecanismos de coordinación con otras Sociedades Nacionales Participantes y actores de cooperación que contribuyan a una definición conjunta de las necesidades y líneas de acción.

14. La Cruz Roja de Santa Lucía: el desafío de la sostenibilidad

Santa Lucía es un país muy propenso a sufrir sequías, tormentas tropicales, huracanes y terremotos, a pesar de que en los últimos años no se han registrado desastres naturales de gran magnitud. Este hecho plantea un reto importante a la Cruz Roja del país, que consiste en la necesidad de seguir trabajando para reducir la vulnerabilidad ante los desastres, y el fortalecimiento de la capacidad de gestión del riesgo de las comunidades. Paradójicamente, este trabajo se ve dificultado por la ausencia de desastres de los últimos años, que hace que la población sea poco receptiva ante esta cuestión y dificulta la posibilidad de recibir apoyos externos.

Santa Lucía, cuya economía es una de las que menos ha crecido en los últimos años en todo el Caribe, afronta los mayores niveles de desempleo de la subregión, y altos índices de marginalidad juvenil. Esta situación genera, a su vez, importantes problemas de alcoholismo y consumo de drogas, problemas éstos que, sin duda, suponen un importante desafío para el quehacer de la Cruz Roja de Santa Lucía.

La fortaleza de la Cruz Roja de Santa Lucía, ya recogida en el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe* a comienzos de los noventa, se refleja en su grado de articulación con el Estado en sus principales ámbitos de intervención: la salud y la gestión de desastres. La So-

iedad Nacional, a través de su trabajo, contribuye a fortalecer el sistema público de gestión de desastres así como los servicios y programas de salud pública. Por otro lado, en su estrecha relación con los poderes públicos, la Sociedad Nacional tiene ante sí el reto de incidir en el compromiso y la atención de las políticas gubernamentales hacia las personas más vulnerables del país.

14.1. Áreas de intervención

14.1.1. Articulación con el Sistema Nacional de Gestión de Desastres

La Cruz Roja de Santa Lucía ha elaborado un Plan de Gestión de Desastres que responde a un enfoque integral, y que abarca componentes de prevención, preparación y respuesta. Es parte integrante del Plan de Gestión de Desastres del Organismo Nacional de Gestión de Emergencias (NEMO, por sus siglas en inglés) y contempla, dentro de dicho Plan, responsabilidades específicas de la Sociedad Nacional en materia de respuesta. En concreto, la Sociedad Nacional es la responsable de suministrar alimento durante las 72 horas posteriores a un desastre. Además, la Cruz Roja de Santa Lucía provee suministros de emergencia que incluyen camas, comida, mantas, ropa, agua y rehabilitación para víctimas de incendios e inundaciones.

La Sociedad Nacional cuenta con un Comité de Gestión de Desastres bien organizado y está representada en el comité asesor y en el comité de coordinación, así como en el subcomité de refugio.

La Cruz Roja de Santa Lucía ha llevado a cabo un significativo esfuerzo de formación de recursos humanos en materia de gestión de desastres consistente en capacitación en Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), preparación para desastres basada en la comunidad (*Community-based Disaster Preparedness o CBDP* por sus siglas en inglés), así como equipos nacionales y regionales de intervención (NIT y RIT). A pesar de la ausencia de desastres en el país, la respuesta efectuada por los equipos RIT tras el huracán Iván fue altamente satisfactoria.

La Sociedad Nacional desarrolla, además, un programa específico de preparación para desastres que consiste fundamentalmente en la realización de AVC. Este programa ha mejorado la capacidad de organiza-

ción y de hacer frente a los desastres de 20 comunidades. En este proceso, sin embargo, no han conseguido involucrar plenamente a las filiales de la Sociedad Nacional.

La Cruz Roja de Santa Lucía, por el contrario, no ha registrado avances significativos en el trabajo de incidencia con el gobierno para que éste integre la reducción del riesgo en sus políticas de gestión de desastres.

Asimismo, en el desarrollo de las comunicaciones se sitúa otro de los grandes retos de la Sociedad Nacional para mejorar su capacidad de gestionar los desastres. Si bien es cierto que las comunicaciones y la Red de Gestión de Desastres han sido utilizadas para el intercambio de información y para compartir conocimientos sobre gestión de desastres, también es cierto que este uso ha decrecido. Es necesario, por tanto, invertir esta tendencia y volver a recuperar, e impulsar, el uso de las tecnologías para el intercambio de información.

14.1.2. Primeros auxilios y lucha contra el VIH y sida: ámbitos prioritarios en materia de salud

Como en el caso de la gestión de desastres, las intervenciones en el ámbito de la salud de la Cruz Roja de Santa Lucía se encuentran integradas dentro del trabajo del Ministerio de Salud del país.

La Sociedad Nacional, en este sector, ha puesto en marcha dos estrategias específicas: la Estrategia de VIH y sida y la Estrategia de Gripe Aviar. Para su implementación, la Sociedad Nacional no cuenta con un departamento específico de salud, sin embargo destina parte de su plantilla y un elevado número de voluntarios a desarrollar este ámbito de trabajo. Concretamente cuenta con voluntarios formados en materia de VIH y sida, primeros auxilios, reanimación cardio-pulmonar y salud mental, voluntarios que, a su vez, se dedican a formar a otras personas en estas materias.

En cuanto al VIH y sida, La Cruz Roja de Santa Lucía ha desarrollado diferentes acciones relacionadas con la lucha contra el estigma producido por esta enfermedad. Ha efectuado charlas y conferencias en escuelas y comunidades. Asimismo, ha llevado a cabo acciones de sensibilización sobre este tema a través de la radio, de carteles y a través de Internet, acciones estas

que han tenido un gran alcance en cuanto al número de personas a las que han llegado.

La estrategia de la Sociedad Nacional de lucha contra el VIH y sida también contempla acciones de prevención. Éstas se basan fundamentalmente en el programa “Juntos sí podemos”, en los primeros auxilios, en la celebración del Día Mundial del sida, así como en la emisión de mensajes en la prensa escrita y electrónica. El trabajo de prevención del VIH y sida de la Cruz Roja de Santa Lucía también se desarrolla a través de una acción conjunta con socios locales como el Ministerio de Salud, con grupos comunitarios y grupos de jóvenes, con el Programa Nacional del Sida, y el Consejo Nacional de Juventud.

La estrategia de lucha contra el VIH y sida, por el contrario, no contempla actualmente actividades de cuidados y asistencia a enfermos de sida. La Sociedad Nacional reconoce esta carencia y asume la necesidad de abordar un trabajo de atención domiciliaria.

La Cruz Roja de Santa Lucía ha desarrollado acciones de educación comunitaria en materia de salud. En concreto, ha impulsado a lo largo de toda la isla actividades relacionadas con el VIH y sida, los primeros auxilios y la gestión de desastres. Es habitual que las organizaciones y la población de Santa Lucía contacten con la Sociedad Nacional para solicitar estos servicios, lo que pone de manifiesto que la Sociedad Nacional es una referencia importante en este sentido, algo que también refleja el hecho de que estas acciones hayan llegado a un total de unas 18.000 personas.

Los primeros auxilios, por otra parte, es una de las actividades más importantes en materia de salud de la Sociedad Nacional. Esta actividad, que constituye una de sus mayores fortalezas, supone a su vez una de las principales fuentes de ingresos de la Cruz Roja de Santa Lucía.

Un aspecto sobre el que la Sociedad Nacional no ha trabajado, y que constituye un ámbito de actuación relevante de Cruz Roja en la Región de América Latina y el Caribe, como se reflejaba en el *Plan de Acción de Santiago de Chile*, es la promoción de la donación voluntaria de Sangre. Junto a la promoción de la donación voluntaria de sangre, las acciones de salud dirigidas específicamente a las mujeres y los niños es

otro ámbito de actuación que la Cruz Roja de Santa Lucía no ha estado activa en los últimos años. El impulso de las intervenciones en estas dos áreas de trabajo constituye, sin duda, un reto importante que la Sociedad Nacional debería afrontar en los próximos años.

14.1.3. La necesidad de impulsar el trabajo de incidencia y sensibilización

La Cruz Roja de Santa Lucía no ha desarrollado una estrategia específica de promoción de la tolerancia, la no violencia y la no discriminación. Su trabajo en este campo no ha sido integrado plenamente en todas sus acciones, no responde, por tanto, a un enfoque horizontal y tampoco ha sido desarrollado como un ámbito independiente de actuación a través de acciones específicas de sensibilización e incidencia. Por el contrario, las intervenciones en esta materia de actuación consisten en la difusión de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios como un componente más de los diferentes programas comunitarios que desarrolla la Sociedad Nacional. Este hecho dificulta la consolidación del trabajo de promoción de la tolerancia, la no violencia y la no discriminación.

La Cruz Roja de Santa Lucía es consciente, sin embargo, de la importancia de fortalecer esta línea de trabajo, más aún teniendo en cuenta el contexto nacional con importantes tasas de desempleo, marginalidad, consumo de drogas y alcoholismo entre los jóvenes que hace más relevante, si cabe, el trabajo de prevención de la violencia. Prueba de la creciente consideración de la Sociedad Nacional de la importancia de las acciones de sensibilización e incidencia es la labor que, en articulación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), han desarrollado de defensa y apoyo a personas inmigrantes. Labor esta que podría extenderse y profundizarse a otros colectivos en situación de exclusión y vulnerabilidad.

14.2. Gobierno y organización interna

14.2.1. El reto de la renovación del liderazgo

La Cruz Roja de Santa Lucía se caracteriza por contar con un liderazgo fuerte y estable, que ha contribuido a crear una Sociedad Nacional activa, que participa en los asuntos del Movimiento, que ha revisado sus Estatutos y definido y separado claramente las funciones de gestión y gobierno. Una Sociedad Nacional que es

representativa de la composición de la población del país. Sin embargo, la ausencia de iniciativas y procesos de capacitación de sus órganos de gobierno y gestión, plantea a la organización un serio problema de renovación del liderazgo que es necesario afrontar con celeridad.

En el periodo 2001-2006 la Sociedad Nacional implementó su Plan Nacional de Desarrollo. Actualmente se encuentra en un periodo de elaboración de un nuevo Plan. La elaboración de estos planes ha supuesto importantes avances en la planificación y la gestión. De hecho, la Sociedad Nacional tiene actualmente la capacidad de elaborar informes de gestión con periodicidad anual. No obstante, para alcanzar una mayor transparencia en su gestión, debe fortalecerse y aumentar su capacidad de rendición de cuentas a través de la realización de auditorías externas de carácter anual.

Por otro lado, otro reto importante para la Sociedad Nacional se sitúa en el ámbito de las comunicaciones. La Cruz Roja de Santa Lucía carece de una estrategia de comunicación, así como de un espacio propio en Internet, aspectos que deberían ser contemplados en su próximo Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, esto no impide que desarrollen acciones de sensibilización humanitaria a través de los medios de comunicación

14.2.2. Recursos humanos y materiales: hacia la sostenibilidad de la Sociedad Nacional

La situación de los recursos humanos es una de las principales debilidades de la Cruz Roja de Santa Lucía, ya que se trata de una de las Sociedades Nacionales con una plantilla más pequeña, compuesta por tres personas y con una limitada capacidad de contratación de personal, y se enfrenta ante una “crisis del voluntariado” que afecta de manera generalizada a todas las Sociedades Nacionales del Caribe anglófono.

Este problema tiene gran importancia, pues dado el reducido tamaño de su plantilla, su trabajo se apoya, casi exclusivamente, en la labor de los voluntarios y voluntarias. A pesar de ello, la Sociedad Nacional no ha impulsado un desarrollo significativo del voluntariado, ni en la aplicación de políticas en este campo, ni en la elaboración de estadísticas y registros del voluntariado. Ante esta situación, un objetivo prioritario de la So-

ciudad Nacional consistiría en la elaboración de un programa especial para el desarrollo del voluntariado.

Al igual que ocurre en este campo, la Cruz Roja de Santa Lucía carece de una estrategia específica de generación de ingresos. Los recursos económicos de la Sociedad Nacional provienen de varias vías de financiación: ingresos obtenidos por el alquiler de oficinas situadas en el mismo edificio de la Oficina Central, fundamentalmente a instituciones gubernamentales; la formación en primeros auxilios; la venta de suministros, y la financiación externa.

En los últimos años los ingresos provenientes del gobierno han aumentado significativamente y los provenientes del resto de fuentes de financiación se mantienen estables, entre ellos los fondos recaudados entre la población del país y los provenientes del sector privado.

El crecimiento y la sostenibilidad económica de la Sociedad Nacional dependen, en gran medida, de la elaboración de una estrategia de financiación basada en la búsqueda de diversificación de fuentes de financiación, que garantice la autonomía. Dicha estrategia, además, debería incidir en la búsqueda de recursos entre los dos principales sectores del país que no han sido suficientemente explorados por parte de la Sociedad Nacional: el sector privado y los particulares.

Así pues, la Cruz Roja de Santa Lucía debe aprovechar la actual tendencia que conduce a determinadas empresas a comprometerse con prácticas socialmente responsables, con el objetivo de buscar alianzas estratégicas que favorezcan financieramente a la organización.

Asimismo, la población y los particulares constituyen un potencial apoyo para la Sociedad Nacional, no sólo en términos de recursos humanos y apoyo voluntario, sino también de apoyo económico. Es importante, que las acciones de búsqueda de recursos entre la sociedad civil no se limiten a las tradicionales acciones de captación de fondos, sino que puedan ampliarse a la búsqueda de apoyos más constantes, como las aportaciones periódicas de socios, que suponen una fuente de ingresos más estable y constante, que facilita la planificación y favorece la sostenibilidad de la organización.

14.2.3. El papel de la juventud en la Sociedad Nacional

La Cruz Roja de Santa Lucía ha desarrollado un programa muy activo de juventud. Este programa, que se lleva a cabo en las escuelas de la isla, está reconocido por el Ministerio de Juventud y por el Ministerio de Salud.

La Sociedad Nacional, además, está trabajando sobre la política de juventud de la Federación. Concretamente, está desarrollando una política de juventud, actualmente en estado de borrador, que pretende profundizar la política de la Federación en este campo. Este borrador ha sido presentado al Ministerio de la Juventud debido al interés existente de trabajar de manera conjunta con los poderes públicos.

Todo ello es un indicador de la presencia significativa que los jóvenes tienen dentro de la Sociedad Nacional. Ésta, a su vez, se manifiesta en el voluntariado —alrededor del 75% del voluntariado está formado por jóvenes—, en la existencia de una elevado número de brigadas escolares, en su participación en la planificación e implementación de los programas, y en su presencia en los órganos de gobierno.

Sin embargo, a pesar de la importante presencia de la juventud en la Sociedad Nacional y de la fortaleza del programa de juventud, la Cruz Roja de Santa Lucía se enfrenta ante la dificultad de la motivación de los jóvenes y su integración en la organización, que cada vez es más difícil, debido también a la existencia de otras organizaciones que también desean incorporar a la juventud del país.

A la Sociedad Nacional se le plantea un reto común a otras Sociedades Nacionales del Caribe: ¿cómo involucrar y motivar a la gente joven?, ¿cómo hacer que la organización sea atractiva para ellos?, ¿qué ofrece Cruz Roja a la juventud que no ofrezcan otras organizaciones? La Sociedad Nacional considera que la respuesta, aunque debe estar orientada a los mecanismos de captación, debería fundamentarse en un sistema de incentivos que garantice la permanencia de los jóvenes a largo plazo, tales como la formación, el intercambio de experiencias con otros voluntarios a nivel subregional y regional, el impulso de la participación en los debates internos y en la toma de decisiones de la organización, debe ser tenida en cuenta, tanto en las

políticas de juventud como en las políticas de desarrollo del voluntariado.

14.3. Alianzas y cooperación internacional

La Cruz Roja de Santa Lucía no se caracteriza por ser una Sociedad Nacional con una extensa red de relaciones y alianzas. Sus principales vínculos se sitúan en el ámbito gubernamental, ya que trabaja de manera articulada con varios ministerios e instituciones oficiales.

Dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la principal actividad de la Sociedad Nacional se desarrolla en el ámbito subregional, a través de la Coordinación Caribeña de Cruz Roja (CCORC). Sin embargo, la Cruz Roja de Santa Lucía no tiene un papel muy activo en las redes regionales, salvo en la Red de Gestión de Desastres (DMNET).

Del mismo modo, tampoco han desarrollado actividades en el país en el marco de alianzas regionales o globales con Organismos Internacionales –con la excepción de la colaboración con ACNUR en materia de inmigración y desplazados–, ni con organismos de la sociedad civil. Por último, como se mencionó anteriormente, la Sociedad Nacional no ha establecido alianzas estratégicas con el sector privado del país.

14.4. Recomendaciones

El principal reto al que se enfrenta la Cruz Roja de Santa Lucía es el logro de su propia sostenibilidad para, de esta manera, poder cumplir con su mandato humanitario. Para ello, parece necesario que la Sociedad Nacional desarrolle sus recursos humanos, fundamentalmente el voluntariado, a través de la elaboración de una estrategia de desarrollo del voluntariado basada en la captación, la motivación y los incentivos de los voluntarios y voluntarias. Para el logro de la sostenibilidad de la Sociedad Nacional es necesario también el desarrollo de una estrategia de movilización de recursos financieros que incida fundamentalmente en la diversificación de fuentes de financiación y en la búsqueda de recursos provenientes del sector privado y de la población y los particulares.

Además, la Cruz Roja de Santa Lucía afronta otra serie de desafíos más específicos:

14.4.1. Ampliar las actividades en las áreas esenciales de intervención:

- a. Insistir en la prevención y preparación de desastres a pesar de la ausencia de desastres significativos en el país.
- b. Fomentar la participación de las filiales en el trabajo de capacitación comunitaria en la preparación para desastres.
- c. Realizar trabajo de incidencia con el Gobierno para que integre la reducción del riesgo en su política de gestión de desastres.
- d. Recuperar e impulsar el uso de las tecnologías para el intercambio de información en materia de gestión de desastres.
- e. Ampliar el trabajo de lucha contra el VIH y sida a las acciones de cuidados y asistencia.
- f. Iniciar el trabajo de promoción de la donación voluntaria de sangre.
- g. Desarrollar una estrategia de promoción de la tolerancia, la no violencia y la no discriminación que contemple acciones específicas y transversales.

14.4.2. Avanzar en la organización interna:

- a. Afrontar la renovación del liderazgo a través de la capacitación de los órganos de gestión y gobierno.
- b. Impulsar la rendición de cuentas a través de la realización de auditorías externas anuales.
- c. Elaborar una estrategia de comunicación.
- d. Impulsar la motivación de los jóvenes y favorecer su integración en la Sociedad Nacional.

14.4.3. Impulso de la articulación con otros actores:

- a. Participar en las redes regionales.
- b. Desarrollar alianzas con Organismos Internacionales, con organizaciones de la sociedad civil y con el sector privado.

15. La Cruz Roja de Surinam: hacia una mayor diversificación de sus programas

La alta dependencia del comercio exterior de la economía de Surinam, cuya base es la producción de aluminio y oro, ha traído consigo una fuerte deuda externa, una alta inflación anual y, a pesar del fuerte

crecimiento económico de los últimos años, una elevada tasa de pobreza, que algunas estimaciones elevan hasta el 80% de la población. A esta situación socioeconómica, se une la inestabilidad política, así como problemas sociales como al aumento del tráfico de drogas, el envejecimiento de la población y el incremento de la incidencia del VIH y sida.

La población tiende a concentrarse en zonas urbanas, pero los mayores índices de pobreza se ubican predominantemente en las zonas rurales y en el interior, donde vive la mayor parte de las comunidades indígenas y de Cimarrones (*Maroons*). De acuerdo con diversas estimaciones, el 88% de los indígenas y Cimarrones son pobres.

En cuanto a la Cruz Roja de Surinam, se trata de una de las Sociedades Nacionales del Caribe más sólidas. Su principal área de intervención ha sido tradicionalmente la donación de sangre, la formación en primeros auxilios y la asistencia. Sin embargo, las inundaciones de 2006 pusieron de manifiesto que la Sociedad Nacional debía atender con mayor fuerza a la gestión del riesgo de desastres.

Esta Sociedad Nacional ha experimentado avances significativos en materia de gobierno y gestión, pero muchos de los retos señalados a principios de los años noventa, en el Estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, siguen vigentes. En particular, los retos en los que la Sociedad Nacional ha de seguir trabajando son la diversificación de sus actividades para hacer frente a las necesidades de los más vulnerables; la plena incorporación de todos los grupos sociales, de forma que la Cruz Roja de Surinam sea un reflejo de la diversidad que caracteriza al país; la gestión del voluntariado, y la búsqueda de nuevas fuentes de financiación.

15.1. Servicios y programas: una marcada orientación a los servicios de salud

15.1.1. Avances en gestión de desastres

La gestión de desastres es un área en la que tradicionalmente ha habido menos implicación por parte de la Cruz Roja de Surinam, en tanto que se considera que este es un país relativamente libre de desastres naturales, aunque existe riesgo de huracanes. Esta visión ha conducido a que los avances en esta materia se hayan

producido en los últimos años, muy ligados a desastres concretos, como las inundaciones de 2006, y gracias al fuerte apoyo de las Sociedades Nacionales hermanas y de la Federación Internacional.

Antes de estas inundaciones, la Sociedad Nacional realizaba acciones de preparación para desastres junto con el Gobierno y también junto con la Organización Panamericana de Salud (OPS), y había avances significativos, sobre todo si se tiene en cuenta la situación desde la que se partía. En particular, la Sociedad Nacional ha sido una parte activa en el desarrollo de la estrategia del Gobierno para la preparación para desastres, y ha exhortado al Gobierno a que preste más atención al desarrollo de estructuras y mecanismos nacionales para responder a posibles desastres. Aunque la Sociedad Nacional ha realizado diferentes actividades para sensibilizar a la población sobre riesgos de desastres y la necesidad de la preparación para desastres, se acaba de empezar a implementar un programa de primeros auxilios y preparación para desastres basado en la comunidad.

Además, la realización de estas actividades se ha caracterizado por una fuerte dependencia del exterior. Este hecho se debe, en parte, al escaso interés de los responsables de gestión y dirección en desarrollar más este nuevo campo de acción y, también a carencias de plantilla y voluntariado.

Por todo ello, la actuación de la Cruz Roja de Surinam aún no responde a un modelo integrado de gestión de desastres, tal y como se pretendía en el *Plan de Acción de Santiago de Chile*.

En ese marco, la Cruz Roja de Surinam ha impulsado la elaboración de un plan de gestión de desastres; está estableciendo preacuerdos con actores externos al Movimiento; cuenta, aparte de con Equipos Nacionales de Intervención (NIT), con nueve integrantes de los Equipos Regionales de Intervención (RIT) y dos formadores regionales en agua y saneamiento; y mantiene una buena comunicación e intercambio de información sobre desastres. Además, el llamamiento tras las inundaciones de 2006 se basó en un análisis de la vulnerabilidad y el riesgo y en las acciones de socorro, se han incluido equipos de agua y saneamiento y actividades de formación sobre agua y salud.

15.1.2. Donación de sangre, primeros auxilios y programas de VIH y sida

La Cruz Roja de Surinam es ampliamente reconocida a escala nacional por su programa de donación de sangre, que además es la principal fuente de ingresos de la organización. Su programa de sangre, que funciona de acuerdo con los estándares técnicos más modernos, se apoya totalmente en donación voluntaria, es el único en el país y es un componente crucial del sistema sanitario nacional. Aparte del banco de sangre, el programa también incluye cursos de formación, comercialización de productos de sangre y campañas para la captación de donantes.

Otro importante programa de la Cruz Roja de Surinam es el programa de formación en primeros auxilios con el que anualmente se forma a cientos de personas, provenientes de empresas privadas, organizaciones e instituciones. Esta formación se divide en varios módulos que son reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación. La Sociedad Nacional también ofrece servicios de primeros auxilios durante eventos deportivos y de masas. Por otra parte, desde 1997 se ha implementado un programa de primeros auxilios basados en la comunidad, también llevado a cabo en áreas rurales.

Existen, no obstante, distintos obstáculos para diversificar en mayor medida las actividades de la Cruz Roja de Surinam. Dado que los recursos son limitados, se considera que lo más adecuado es centrarse en aquello que mejor se sabe hacer. Además, puesto que el banco de sangre es el único proveedor de sangre en el país, éste se percibe como una importante responsabilidad de la organización.

Aunque tienen menos peso, en el ámbito sanitario también destacan las actividades realizadas en primeros auxilios y en VIH y sida. Sobre VIH y sida, la Sociedad Nacional ha comenzado su programa sobre VIH y sida de acuerdo con el enfoque utilizado por la Cruz Roja en el Caribe. Forma parte de la Coalición Nacional contra el Estigma y la Discriminación y, en 2003, participó en la “Campaña por el sexo seguro” (*Campaign for Safe Sex*) desarrollada a raíz del Carifesta (Caribbean Festival of Arts). Igualmente, la Cruz Roja de Surinam ha trabajado tanto en la lucha contra el estigma, como en actividades de prevención. Ahora bien, aunque el asesoramiento psicológico es un com-

ponente clave dentro del programa nacional de sida, hasta el momento no ha llevado a cabo actividades permanentes de apoyo y cuidados.

Por otra parte, se ha desarrollado el programa “*Healthy Life Styles*” para jóvenes y se han llevado a cabo actividades específicas de educación comunitaria sobre salud (producción de películas educativas; presentaciones en escuelas, organizaciones y empresas; ayuda en eventos locales). Paralelamente, se han incorporado los componentes de salud en el trabajo en desastres y los equipos de intervención han realizado análisis de la situación médica, incluyendo el agua y el saneamiento, la higiene, el riesgo de epidemias, el acceso a la atención básica, y el acceso a anticonceptivos.

15.1.3. Una Sociedad Nacional activa en la promoción de Principios y Valores Humanitarios

La Sociedad Nacional también organiza de modo regular actividades de promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios y actividades concretas para personas con discapacidad física y mental.

En cuanto a la promoción de los Principios y Valores, la Cruz Roja ha realizado actividades de difusión a través de talleres y boletines y los ha incorporado de modo sistemático en todas sus actividades comunitarias. Sin embargo, aunque ha realizado campañas para promover la tolerancia, la no violencia y la no discriminación, no dispone de una estrategia específica al respecto.

15.2. Gobierno y organización interna

15.2.1. Mejoras en gobierno y gestión pero importantes retos pendientes

La Sociedad Nacional ha mejorado en materia de gobierno y organización interna en los últimos años. Desde 1994 la Cruz Roja de Surinam es liderada por un equipo de dirección y gestión más abierto al cambio y a la diversificación, y en 2006 aprobó sus nuevos Estatutos, acordes con las recomendaciones de la Comisión Mixta de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Igualmente, la organización elaboró un nuevo Plan Estratégico (2002-2005) y en 2007 hizo cambios para

distinguir claramente entre la planificación operativa y la planificación estratégica y acelerar los procesos de planificación.

Respecto a la diferenciación entre la gestión y el gobierno, ésta se recoge en los Estatutos pero la dificultad surge a la hora de llevarla a la práctica, en tanto que se trata de una Sociedad Nacional pequeña y con pocos recursos humanos, donde la gestión tiene que apoyarse en los miembros de la Dirección para llevar a cabo sus tareas.

A pesar de estas limitaciones, la Sociedad Nacional muestra un claro interés por el buen funcionamiento, la transparencia y la rendición de cuentas. En esta dirección, la Cruz Roja de Surinam ha realizado procesos de capacitación para sus órganos de gobierno y de gestión; ha llevado a cabo auto-evaluaciones; y ha seguido las recomendaciones realizadas por las evaluaciones en materia de recursos humanos, formación, programas y finanzas. Igualmente, cuenta con informes anuales y auditorías externas anuales.

La Sociedad Nacional, a pesar de los avances, debe ir más allá de los actuales esfuerzos en materia de diversidad social y étnico-cultural.

15.2.2. Necesidad de mejorar la gestión del voluntariado

Entre las organizaciones sociales de Surinam existe una gran competencia por el voluntariado. Sin embargo, hasta el momento la Cruz Roja no ha aplicado completamente ni las políticas ni las guías de voluntariado, que podrían contribuir a una mejor gestión del mismo. Se está elaborando un plan o estrategia especial para el desarrollo del voluntariado, y ya se ha dado el primer paso para una buena gestión del mismo, que es contar con estadísticas detalladas.

En cuanto al personal, como se indicó en líneas anteriores, se trata de una Sociedad Nacional pequeña. Cuenta sólo con siete personas contratadas para temas de planificación y gestión y otras siete personas de apoyo administrativo. Sin embargo, se enfrenta a dificultades presupuestarias para aumentar su plantilla. El programa de sangre, por su parte, cuenta con 22 personas en plantilla y cinco apoyos administrativos de cinco personas. Del mismo modo, dispone de cinco voluntarios implicados en sus actividades. En térmi-

nos generales, el sistema de gestión del personal está acorde con la legislación nacional.

15.2.3. Una Cruz Roja Juventud con poco voluntariado y con poca voz

La Cruz Roja de Surinam cuenta con un Plan de Juventud y el voluntariado joven participa en planificación e implementación de programas así como en los diferentes niveles de la organización. Por otra parte, aunque nunca ha organizado brigadas escolares, sí ha implementado programas y actividades de sensibilización en el sistema educativo y en organizaciones de las comunidades. Entre las principales actividades de los últimos años en esta área destacan los programas de estilo de vida saludable y sensibilización sobre el VIH y sida.

Sin embargo, es poca la población joven voluntaria sobre el total del voluntariado, sólo un 20% según datos de la Sociedad Nacional. Aunque la Sociedad Nacional ha contado con una Cruz Roja Juventud o unidad de juventud con un nivel medio de desarrollo, hoy por hoy esta área está sufriendo un elevado proceso de rotación y no se están impulsando métodos efectivos para la captación de jóvenes voluntarios. No obstante, desde finales de 2007 la población joven está representada en los órganos de gobierno por un Comisionado de la Juventud.

15.2.4. La necesidad de modernizar la estrategia de recaudación de fondos

La Cruz Roja de Surinam cuenta con una estrategia para la generación de ingresos, pero ésta se centra en actividades tradicionales. La principal fuente de ingresos, como se expuso con anterioridad, es el programa de sangre, apoyado por una subvención del Gobierno, seguido muy de lejos por otras contribuciones del Gobierno, por contribuciones de compañías privadas, por actividades específicas de búsqueda de fondos (actividades de formación y alquiler de instalaciones, entre otras) y por recursos de la cooperación internacional provenientes de la Federación Internacional y la Cruz Roja Holandesa. Durante el 2006, sin embargo, las inundaciones provocaron un aumento de los fondos provenientes del llamamiento y de las donaciones de empresas privadas y del público en general. En este contexto, la competencia entre las organizaciones no gubernamentales, y la falta de auto-financiación manifiesta en las inundaciones hace necesario desarrollar nuevas formas de financiación.

15.2.5. Buen desarrollo de la comunicación y buena imagen pública

La Cruz Roja de Surinam es una de las Sociedades Nacionales del Caribe más avanzadas en comunicación. Si bien no dispone de página Web, se encuentra en elaboración de una estrategia de comunicación –que incluye difusión de noticias, artículos en periódicos locales, anuncios en radio y televisión–. Del mismo modo, ha estado involucrada en actividades de sensibilización relacionadas con valores humanitarios y ha promovido la comprensión y respeto del emblema.

Tiene una muy buena imagen pública vinculada a los servicios de donación de sangre, de primeros auxilios y de VIH y sida así como a la organización de actividades sociales para personas con discapacidad física y mental.

15.3. Una Sociedad Nacional activa en las alianzas y la cooperación internacional

Esta Sociedad Nacional formó parte durante dos períodos consecutivos y hasta el 2006 del equipo de gestión de la Cooperación Caribeña de la Cruz Roja (CCORC, por sus siglas en inglés). También participa en la Red Caribeña contra el Sida de la Cruz Roja (CARAN, por sus siglas en inglés), de quien recibe fondos y apoyo para actividades del programa “Juntos sí podemos”; en la Red Regional de Desarrollo Organizativo (RODNET, por sus siglas en inglés), a través de un especialista en desarrollo organizativo; y en la Red de Gestión de Desastres (DMNET, por sus siglas en inglés), que considera clave para mejorar la respuesta a desastres.

Por otra parte, la Cruz Roja de Surinam estuvo implicada, en años anteriores, en un programa de ayuda bilateral de la Cruz Roja Holandesa para el fortalecimiento de la Sociedad Nacional y, actualmente, mantiene un acuerdo de cooperación con dicha Sociedad Nacional.

La Sociedad Nacional también tiene una buena relación de cooperación con el Gobierno, especialmente con los Ministerios de Salud, Educación, Defensa y Asuntos Exteriores. También mantiene cooperación con otras organizaciones sociales en materia de VIH y sida y primeros auxilios. En el ámbito internacional, la Cruz Roja de Surinam ha establecido alianzas con la OPS, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y sida (ONUSIDA).

En cuanto al sector privado, también se han establecido acuerdos en el propio país, aunque aún queda bastante camino por recorrer en este campo.

15.4. Recomendaciones

La Cruz Roja de Surinam se enfrenta, hoy por hoy, a retos importantes. El primero de ellos se refiere al excesivo peso del programa de sangre y del programa de primeros auxilios. En este sentido, la Sociedad Nacional ha de continuar diversificando sus campos de intervención tomando como punto de partida las necesidades específicas de la población vulnerable. Por otra parte, la Cruz Roja ha de continuar incorporando en mayor medida la diversidad étnico-cultural del país dentro de la organización así como impulsar la participación de los jóvenes en los órganos de gobierno y en otros niveles de la Sociedad Nacional.

Además, existen otros retos de importancia, que a continuación se exponen:

15.4.1. Introducir un enfoque menos asistencialista en sus acciones tomando a la población beneficiaria como un sujeto activo

- a. Impulsar una mayor participación de la población beneficiaria y una mejor adecuación de las intervenciones a los roles, responsabilidades y necesidades de mujeres y hombres.
- b. Introducir el enfoque de atención primaria de salud (APS) en los programas de salud con la finalidad de responder, mediante la provisión de servicios básicos, a las necesidades de la población vulnerable.
- c. Avanzar en las intervenciones sobre VIH y sida incrementado el trabajo realizado de apoyo y cuidados a personas que viven con el VIH y sida y las personas que se ocupan del cuidado.
- d. Aumentar el trabajo sobre gestión del riesgo de desastres reduciendo la dependencia externa y fortaleciendo la preparación comunitaria para desastres.
- e. Elaborar una estrategia específica para promover la tolerancia, la no violencia y la no discriminación para conseguir un trabajo más sistemático sobre estos puntos.

15.4.2. Impulsar mecanismos que contribuyan a la mejora de la gestión

- a. Promover de forma permanente los procesos de planificación a todos los niveles con la finalidad de diferenciar entre los componentes estratégicos y operativos de las intervenciones y dar mayor relevancia a la planificación.
- b. Fortalecer la gestión del voluntariado, estableciendo un plan específico para su desarrollo y poniendo especial énfasis en el voluntariado joven.
- c. Modernizar la estrategia de recaudación de fondos con la finalidad de ampliar la capacidad de auto-financiación.
- d. Crear una página Web que se configure como herramienta de comunicación interna y externa de la Sociedad Nacional.

15.4.3. Promover alianzas dentro y fuera del Movimiento

- a. Promover alianzas con un enfoque estratégico y de largo plazo para asegurar una mayor continuidad de l apoyo externo.
- b. Impulsar más alianzas y asociaciones con el sector privado.

16. La Cruz Roja de Trinidad y Tobago: el reto del desarrollo del voluntariado

Trinidad y Tobago es, junto a Barbados, una de las principales economías del Caribe. También es la que ha registrado un mayor crecimiento económico en los últimos años, en gran medida basado en la explotación de hidrocarburos, con un escaso nivel de endeudamiento.

Existen, sin embargo, importantes problemas sociales en ese marco de bonanza económica. Siendo un país eminentemente urbano, multiétnico y multicultural, acusa un serio problema de cohesión social, y está aumentando la violencia y la criminalidad asociada al narcotráfico. Existen tasas muy elevadas de prevalencia del VIH y sida. Se han producido importantes flujos de inmigración intrarregional y en ocasiones existen dificultades en el proceso de integración social.

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago es una Sociedad Nacional sólida y consolidada, con actividades de am-

plio espectro en materia de prevención y respuesta a desastres, que la sitúa en una buena posición para adoptar las prácticas y el concepto integrado de gestión del riesgo. Destaca, además, por su actividad en el ámbito de la salud, con actividades tradicionales de corte asistencial, y enfoques de promoción que responden a problemas como la alta incidencia del VIH y sida.

A comienzos de la década de los noventa, tal y como señalaba el estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, la Sociedad Nacional se enfrentaba a importantes retos en materia de comunicación y participación en la toma de decisiones. Actualmente, los dos retos más importantes son la incorporación, motivación y mantenimiento del voluntariado, y la mayor participación de los jóvenes en los procesos decisorios de la Sociedad Nacional, aspectos clave para fortalecer sus capacidades y seguir siendo relevante en su contexto nacional.

16.1. Una actuación prioritaria en gestión de desastres y programas de salud

16.1.1 Respuesta a desastres en articulación con los poderes públicos

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago es una de las Sociedades Nacionales más sólidas en materia de gestión de desastres de la región del Caribe. Cuenta con un Plan de Gestión de Desastres elaborado en 2006, y su acción está integrada en el sistema de gestión de desastres establecido por el Gobierno. Concretamente, la Cruz Roja de Trinidad y Tobago forma parte del grupo de expertos de la Oficina de Gestión y Preparación para Desastres (ODPM), agencia gubernamental dependiente del Ministerio de Seguridad Nacional. Tras un desastre natural o tecnológico, en las labores de respuesta, la Cruz Roja de Trinidad y Tobago trabaja estrechamente junto a las autoridades nacionales, otras organizaciones humanitarias, y con las comunidades para proveer asistencia: comida, ropa, suministro de ayuda, primeros auxilios, servicio de ambulancias a los afectados y refugio. La fortaleza de la Sociedad Nacional en su capacidad de responder a los desastres se apoya, también, en los importantes avances realizados en materia de comunicaciones.

La Sociedad Nacional ha desarrollado, además, acciones de incidencia con el Gobierno de su país para que integre la reducción de riesgos en sus políticas y en

sus instrumentos operativos, así como acciones consistentes en la promoción del Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) como herramienta para la reducción del riesgo. Sin embargo, es necesario ampliar el trabajo de incidencia con el Gobierno, para que apoye el fortalecimiento del Derecho Internacional relativo a la Respuesta a Desastres (DIRD), tarea que debería ser asumida con la ODPM.

16.1.2 Prevención de desastres en las comunidades

Además de las labores de respuesta y de incidencia, la Cruz Roja de Trinidad y Tobago lleva a cabo acciones de preparación para desastres, con la participación de sus tres filiales. Estas acciones consisten en la elaboración del AVC en las comunidades más propensas a sufrir desastres. A través de este programa, los miembros de diferentes áreas del país son formados para evaluar la vulnerabilidad y capacidades de su propia comunidad en materia de desastres y otros riesgos. Estas acciones, además, se complementan con intervenciones a través de los medios de comunicación, campañas de concienciación social y programas de educación sobre cambio climático y reducción del riesgo en las escuelas.

16.1.3 Cooperación regional en materia de gestión de desastres

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago cuenta con recursos humanos bien formados, y cuenta con Equipos de Intervención Nacionales y Regionales (NIT/RIT), en cuya formación ha participado la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU), y se han utilizado los programas, herramientas y metodologías de la Federación, en materia de gestión de desastres. No obstante, en la Sociedad Nacional existe una sensación de infrautilización de los recursos humanos capacitados. La ausencia de desastres de gran magnitud en el país en los últimos años ha provocado que no se hayan puesto en práctica los conocimientos y la capacidad adquirida, y esas capacidades tampoco se han empleado a través de la cooperación entre los países del Caribe, con lo que la Cruz Roja de Trinidad y Tobago podría desempeñar un papel más relevante de difusión del conocimiento, capacitación técnica, asesoramiento y apoyo en la respuesta a otras Sociedades Nacionales más débiles.

16.1.4 Salud: primeros auxilios, lucha contra el VIH y sida y movilización social

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago ha desarrollado un departamento y una estrategia de salud, que se orien-

tan hacia la lucha contra el VIH y sida y los primeros auxilios y el servicio de ambulancias. La salud es, por tanto, uno de los ámbitos prioritarios de intervención, en el que conviven un enfoque tradicional de salud, con intervenciones centradas en la asistencia, y un enfoque de atención primaria de la salud en el que la educación comunitaria, la prevención de enfermedades –fundamentalmente del VIH y sida– y la lucha contra la discriminación son acciones prioritarias.

El programa de primeros auxilios incluye acciones de formación de socorristas y venta de kits de primeros auxilios. También se dispone de una unidad móvil que puede desplazarse a zonas rurales. Este programa de primeros auxilios está vinculado a las comunidades, a través del llamado “Proyecto de primeros auxilios”. Éste persigue el fortalecimiento de las comunidades, mediante la formación y la sensibilización.

Otro ámbito de trabajo importante, sobre el que se apoya la estrategia de salud de la Cruz Roja de Trinidad y Tobago es el servicio de ambulancias.

Junto a los programas de primeros auxilios, la Cruz Roja de Trinidad y Tobago lleva a cabo otros servicios de carácter asistencial, como los programas de bienestar social, que consisten en el reparto de comida, utensilios del hogar o de cocina entre la población más vulnerable.

El programa de salud, además, se está ampliando a otros temas como la lucha contra la malaria y dengue, la prevención y la promoción de la salud. Asimismo, desde la Sociedad Nacional consideran que se debe avanzar más en la prevención de otras enfermedades.

El otro gran eje de trabajo en el ámbito de salud de la Cruz Roja de Trinidad y Tobago es la lucha contra el VIH y sida. La Sociedad Nacional ha puesto en marcha el programa “Juntos sí podemos”, la “Campaña de las Caras”, y otras campañas de concienciación social.

La intervención de la Sociedad Nacional en la lucha contra el VIH y sida engloba acciones de prevención y lucha contra el estigma basadas en la comunidad –mediante los programas y campañas citados– y acciones de cuidado y apoyo, a través de los programas de asistencia domiciliaria.

Por otro lado, la Cruz Roja de Trinidad y Tobago ha logrado una importante movilización social a través de sus intervenciones de salud con la comunidad. De hecho, la actividad de mayor alcance de la Sociedad Nacional es la concienciación y educación social, mediante la elaboración de campañas que responden a un enfoque integral del trabajo con las comunidades. En ellas se tratan de manera conjunta los primeros auxilios, la lucha contra el VIH y sida, y la preparación y respuesta ante desastres. En el desarrollo de estas acciones están involucradas las tres filiales de la Sociedad Nacional y se calcula que los beneficiarios finales han sido más del 25% de la población total del país.

A pesar de la fortaleza de los programas de salud de la Cruz Roja de Trinidad y Tobago, hay ciertas áreas sobre las que la Sociedad Nacional puede trabajar o profundizar el trabajo realizado. En primer lugar, no se ha abordado la donación voluntaria de sangre. La Sociedad Nacional es consciente de la necesidad de trabajar en este campo y se plantea iniciar la implementación del programa “Club 25”.

Asimismo, en la actualidad tampoco se actúa en el campo de la salud materno-infantil, a pesar de que en el pasado lo han hecho de manera exitosa a través del programa *Project Life*, que finalizó en 2005. La Cruz Roja de Trinidad y Tobago, consciente de la importancia de este tema, se ha planteado el objetivo de volver a poner en marcha dicho programa, que consiste en la prevención de la transmisión del VIH y sida de madre a hijo durante el embarazo.

Por último, el apoyo psico-social es otro tema que la Sociedad Nacional no ha trabajado y puede abordar en el futuro.

16.1.5. Sensibilización social

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago no cuenta con una estrategia específica de promoción de la tolerancia, la no violencia y la no discriminación, pero ello no impide que se lleven a cabo acciones de sensibilización e información acerca del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, acerca de los principios y valores y, especialmente, iniciativas de lucha contra el estigma del VIH y sida. También se llevan a cabo acciones de información sobre Derecho Internacional Humanitario con las Fuerzas Armadas y otros actores públicos y privados. En la actualidad la difusión de Principios y

Valores se incluye en todos los programas de capacitación y se divulga en todos los niveles y reuniones.

16.2. Gobierno y organización interna.

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago es una Sociedad Nacional sólida, que ha avanzado significativamente en cuestiones de gestión y gobierno. Ha elaborado un Plan Nacional de Desarrollo, y, además, todas las filiales han participado en los procesos de planificación y de elaboración de presupuestos. Actualmente se encuentra en proceso de revisión de sus estatutos. En cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas, es una Sociedad Nacional con capacidad para publicar informes anuales y ha comenzado a realizar auditorías externas en 2006.

16.2.5. El reto de la incorporación y motivación del voluntariado

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago no es ajena a uno de las debilidades comunes de las Sociedades Nacionales del Caribe: el problema del voluntariado. La organización acusa importantes dificultades de captación, motivación y mantenimiento del voluntariado. Este hecho sitúa a una Sociedad Nacional como la de Trinidad y Tobago, por su importante volumen de actividad, ante el reto de la búsqueda de nuevas formas de captación de voluntariado, de aumentar su motivación y de encontrar nuevos perfiles de sus voluntarios y voluntarias.

Sin embargo, la Cruz roja de Trinidad y Tobago se ve sumida en una lógica de la que es difícil escapar: desarrollar una estrategia de desarrollo del voluntariado requiere recursos humanos que la implementen. La Sociedad Nacional es consciente de que ésta es una cuestión prioritaria pues de ella depende, en gran medida, la capacidad de la organización. En cuanto a la captación, es necesario explorar nuevas vías de incorporación de voluntarios, así como contemplar el acercamiento de nuevos sectores de la población, como trabajadores de empresas —a través de alianzas estratégicas con las empresas a la luz del crecimiento de la responsabilidad social corporativa—, o estudiantes universitarios.

La incorporación de estos colectivos se encuentra estrechamente relacionada con la capacidad de motivación de la Sociedad Nacional, de modo que la organización deje de ser atractiva sólo para adultos, o para el voluntariado juvenil, el cual se desvincula de la organización a medida que finaliza esa etapa. La capacidad

de motivación, sin duda, esta vinculada al tipo de actividades encomendadas al voluntariado, al aumento de su formación, a la posibilidad de realizar intercambios de experiencias con otras personas voluntarias, así como al grado de participación que se le conceda al voluntariado en las cuestiones internas de Cruz Roja. Una mayor apropiación de la organización por parte del voluntariado conlleva un aumento de la implicación y, por tanto, la posibilidad de lograr una mayor continuidad de los voluntarios y voluntarias.

16.2.6. Hacia la sostenibilidad económica de la Sociedad Nacional

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago no cuenta con una estrategia específica de generación de ingresos. Sin embargo, la Sociedad Nacional es bastante sólida en lo referido a sus finanzas, ya que cuenta con una importante base de recursos y, además, existe cierta diversificación en las fuentes de financiación.

Éstas, además, consisten tanto en fuentes tradicionales de financiación, como las donaciones, los ingresos por servicios de alquiler de ambulancias y la formación en primeros auxilios, así como otras fuentes como la firma de convenios y las alianzas estratégicas, fundamentalmente con actores del ámbito privado. En la actualidad, la Sociedad Nacional está pendiente de la aprobación de una subvención anual por parte del Estado que ya ha sido presentado y ha recibido una reacción positiva.

Es importante para la Sociedad Nacional consolidar la capacidad de generación de ingresos, a través de la elaboración de una estrategia de movilización de recursos financieros que consolide y amplíe la capacidad de generar recursos y siga diversificando las fuentes de financiación. De este modo, la Sociedad Nacional, podrá seguir avanzando en el camino, en el que actualmente se encuentra, de una creciente sostenibilidad económica.

16.2.7. Avances en materia de comunicación

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago es también una Sociedad Nacional avanzada en el ámbito de las comunicaciones. La organización cuenta con una estrategia de comunicación plasmada en su Plan de Acción de Comunicación, de cuya implementación son responsables el Oficial de comunicación y el equipo de comunicación. La Sociedad Nacional cuenta también con página Web, un espacio en Internet actualizado, que recoge información exhaustiva acerca de las actividades de la So-

iedad Nacional y de la figura y la labor del voluntariado. Asimismo, la Cruz Roja de Trinidad y Tobago trabaja junto a los medios de comunicación para llevar a cabo acciones de sensibilización humanitaria.

A partir de estos avances en materia de comunicación, la Sociedad Nacional puede consolidar el uso de las telecomunicaciones y los sistemas basados en Internet para promover un mayor intercambio de información, para compartir conocimientos sobre gestión de desastres y otros ámbitos de actividad, y como herramienta de formación, de gestión del conocimiento, y de administración interna de la Sociedad Nacional, desarrollando su propia intranet.

16.2.8. La necesidad de una mayor participación de los jóvenes en todas las áreas de la Sociedad Nacional

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago considera importante la presencia de jóvenes en la vida de la Sociedad Nacional, ya que éstos aumentan claramente la capacidad de actuación, de cambio y de transformación de la organización. La Sociedad Nacional se articula con los poderes públicos en el trabajo específico con la juventud. Concretamente se apoya al Ministerio de Deportes y Juventud para la implementación de programas de jóvenes.

Actualmente, la Sociedad Nacional estima que en torno al 75% del voluntariado son jóvenes. Sin embargo, paradójicamente, este grupo se encuentra poco valorado dentro de la organización y ello se relaciona con su falta de presencia en los órganos de gestión y gobierno, aunque sí participan en la planificación e implementación de actividades. Por todo ello, es importante promover una mayor participación de los jóvenes en todas las áreas de acción de la Sociedad Nacional.

16.3. Alianzas y cooperación internacional

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago otorga una gran importancia a las alianzas, tanto en el ámbito internacional –dentro y fuera del Movimiento Internacional– como en el propio país, con el sector público y el sector privado. Se considera que éstas permiten, a través de la articulación, una mayor eficiencia y eficacia del trabajo.

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago desempeña un papel relevante en el desarrollo y funcionamiento del

Movimiento, especialmente en el ámbito subregional. En concreto, mantiene una estrecha relación de cooperación con las oficinas subregionales de la Federación Internacional y del CICR situadas en el país. Actualmente la Sociedad Nacional ha asumido la Secretaría de la Coordinación caribeña de Cruz Roja (CCORC).

La Cruz Roja de Trinidad y Tobago ha establecido alianzas con actores significativos del propio país, tanto gubernamentales – Ministerio de Deportes y Juventud –, del ámbito no gubernamental, en el que se caracteriza por tener unas buenas relaciones con organizaciones de la sociedad civil y, por último, del sector privado, concretamente con una importante empresa del sector energético.

16.4. Recomendaciones

Como se ha indicado, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la Cruz Roja de Trinidad y Tobago es el fortalecimiento del voluntariado. Es necesario destinar recursos humanos para la elaboración de una estrategia de desarrollo del voluntariado que incida en la capacidad de incorporación de voluntarios, en la capacidad de mantenerlos a largo plazo –a través del incremento de la motivación– y en la búsqueda de nuevos perfiles de voluntarios y voluntarias. Asimismo, la Sociedad Nacional se enfrenta ante otros retos importantes:

16.4.5. Consolidar las actividades en las áreas esenciales de intervención

- a. Impulsar la cooperación subregional entre los países del Caribe en materia de gestión de desastres: formación, capacitación técnica y apoyo en la respuesta.

- b. Consolidar el uso de las telecomunicaciones e Internet para el intercambio de información en materia de gestión de desastres.
- c. Construir capacidades para promover la donación voluntaria de sangre.
- d. Consolidar el trabajo de salud materno-infantil a través de la continuación del proyecto “Project life”.
- e. Elaborar una estrategia específica de promoción de la tolerancia, la no violencia y la no discriminación más allá del programa de VIH y sida.
- f. Impulsar el trabajo de defensa y promoción de los derechos de las personas inmigrantes y desplazadas.

16.4.6. Promover una gestión más transparente, participativa y sostenible

- a. Continuar llevando a cabo auditorías externas para mejorar la rendición de cuentas y alcanzar una mayor transparencia en la gestión.
- b. Elaborar una estrategia de generación de ingresos que consolide la sostenibilidad económica de la Sociedad Nacional.
- c. Ampliar la presencia de la juventud en la Sociedad Nacional en cuanto a su participación en los órganos y procesos de toma de decisiones.

16.4.7. Consolidar y ampliar las alianzas

- a. Establecer alianzas estratégicas con una mayor número de Organismos Internacionales, además de con el sector público y privado del país.

Consideraciones finales

Los desafíos del entorno

El proceso de globalización ha redefinido los riesgos económicos, políticos, sociales y ambientales que afrontan América Latina y el Caribe, planeando nuevos desafíos, como el cambio climático, o agravando los ya existentes. Los ciclos económicos y la persistente vulnerabilidad externa, los problemas y crisis de gobernabilidad que se relacionan con esos ciclos económicos, la persistencia de la pobreza, en la que cada vez tiene más peso los factores globales, los flujos migratorios y la creciente importancia de las remesas, la pérdida de biodiversidad derivada de un modelo productivo intensivo en recursos naturales, o el cambio climático, que está incrementando la intensidad de los fenómenos catastróficos, son algunas muestras la creciente influencia de los problemas y dinámicas globales en la evolución de la región. Se trata de un escenario de riesgos globales, y frente a ellos, ni las sociedades ni los gobiernos de la región –incluso en un escenario de cambio político en el que se está tratando de fortalecer al Estado y sus capacidades para responder eficazmente a las demandas sociales– disponen, por sí solos, de las capacidades políticas o los recursos económicos necesarios para afrontarlos eficazmente.

En este escenario de riesgos globales, amplificados por las particulares circunstancias de América Latina y el Caribe, en estas páginas se han señalado algunas cuestiones que, a partir de su mandato humanitario, requerirán mayor atención para las Sociedades Nacionales de Cruz Roja de la región.

Como se ha indicado, las economías latinoamericanas y del Caribe se han ido vinculando de manera más profunda a la economía global. Ello ha brindado oportunidades de crecimiento, que parecen confirmar el actual ciclo expansivo o la mejora que se observa en las

finanzas públicas, aunque no todos los países han podido aprovecharlas, y también supone riesgos crecientes, como ilustran las crisis financieras que se han sucedido desde mediados de los noventa, la posibilidad de que la región se ve arrastrada por la crisis económica iniciada en Estados Unidos en 2008, por los efectos de la elevación del precio del crudo –sea la crisis energética en aquellos países dependientes de importaciones, o los efectos macroeconómicos y políticos negativos de una afluencia extraordinaria de divisas– o que se vea afectada por el deterioro de la seguridad alimentaria en aquellos países más vulnerables a las alzas en los precios de los alimentos. Esos riesgos, además, pueden aumentar con la actual oleada de acuerdos comerciales si no dan lugar a resultados adecuados. La gestión adecuada de estos factores de riesgo reclamaría un mayor peso de los procesos de integración regional, y mayor atención a la mejora de las instituciones y las reglas que puedan asegurar una gobernanza internacional más eficaz y legítima.

En este contexto de riesgos económicos, la cohesión social se presenta como desafío aún más perentorio tanto para los procesos de desarrollo, como para la gobernanza democrática. A pesar de las mejoras que se han producido en los últimos años al calor del crecimiento económico, el desempleo, que afecta en mayor medida a los jóvenes, y sobre todo el empleo informal, siguen teniendo niveles muy altos. El elevado grado de informalidad de los mercados laborales comporta coberturas limitadas en materia de protección social, lo que supondrá una proporción creciente de personas mayores que verán empujadas a la pobreza si en los próximos años no se establecen mecanismos adecuados de protección.

En relación con lo ocurrido en los mercados de trabajo, persisten niveles intolerables de pobreza, desigual-

dad, y exclusión social, que en gran medida responden a factores de discriminación como el género, la etnia, o determinados prejuicios socioculturales, y no solo debido a la desigual distribución de la riqueza. Aunque el ciclo económico favorable ha logrado sacar de la pobreza a más de 20 millones de personas, el 38% de la población de América Latina y el Caribe aún sufre esa situación. Esas cifras no son mejores que las que se habían alcanzado en 1980, antes del estallido de la crisis de la deuda. La evolución de los índices de desigualdad es aún menos favorable, y en algunos países han empeorado. De mantenerse el ritmo de avance –lo que puede no ocurrir debido a la crisis económica– la región en su conjunto podrá alcanzar las metas de reducción de la pobreza de los ODM, pero incluso con las tendencias actuales algunos países de la región no podrán alcanzar ese objetivo.

Frente a ello, tanto las políticas sociales tradicionales, como las políticas compensatorias adoptadas en los últimos años han mostrado serias limitaciones para hacer realidad sus metas de cobertura universal y reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. Mejores resultados están alcanzando los programas de transferencias condicionadas, si bien es necesario que estos se integren en un diseño más general de política económica, de empleo, y de salud y educación de carácter redistributivo orientada a la cohesión social, basada en la materialización de derechos de ciudadanía y la disminución de la desigualdad. En ese marco, la consecución de las metas de salud y educación de los ODM deben ser un resultado, más que un objetivo específico de acciones focalizadas. En principio, la región está mejor situada para abordar estas políticas, debido a la mejor situación de las finanzas gubernamentales y las reformas del Estado y de las políticas públicas que están adoptando los gobiernos de la región, en el contexto de un nuevo ciclo político con Gobiernos más atentos a la cuestión social, y nuevas formas de acción colectiva y participación social que pueden conducir a una mayor eficacia de las políticas sociales y a una mayor rendición de cuentas ante la ciudadanía. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil pueden tener un papel relevante a través de fórmulas de gobernanza participativa, y de gestión de servicios sociales

Aparece, además, una nueva “agenda social” con nuevas temáticas que reclaman atención. Entre ellas se sitúan los flujos migratorios, que expresan , aunque de

forma parcial y segmentada, la globalización de los mercados de trabajo. Para América Latina y el Caribe, la “era de la migración” afecta tanto a los flujos migratorios a estados Unidos y la Unión Europea, como las migraciones intrarregionales. La situación de los emigrantes apela tanto a las obligaciones de los Gobiernos, como al mandato humanitario de Cruz Roja, tanto en lo referido a su situación socioeconómica, como a la situación de discriminación y a la violación de los derechos humanos de las que en ocasiones son objeto los emigrantes. Por otro lado, las remesas han contribuido a atenuar la pobreza, pero también suponen un nuevo factor de vulnerabilidad ante los vaivenes de la economía global, al vincular la situación social, por citar un ejemplo, de una comunidad rural en Ecuador, con la evolución del sector inmobiliario en España o en Estados Unidos.

La creciente presencia de la criminalidad organizada, a menudo vinculada a redes económicas transnacionales ilícitas, es también la expresión de la inserción de América Latina en las dinámicas, en este caso negativas, de la globalización. La violencia vinculada a redes transnacionales y otras formas de violencia social han convertido a América Latina y el Caribe, en especial algunos países, en uno de los mayores focos de violencia de todo el mundo, lo que a su vez constituye una rémora para el desarrollo. Dado su carácter “glocal” –a la vez transnacional y local-, una estrategia para hacer frente a la violencia y mejorar la seguridad ciudadana requerirá una estrategia integral, que no caiga en la ilusión de las soluciones fáciles de las políticas de “mano dura”, que abarque tanto la mejora de las políticas e instituciones del Estado, como el apoyo de las instituciones internacionales, y acciones en el plano local, en especial en lo que se refiere a la prevención de la violencia, atendiendo tanto a sus manifestaciones como a sus causas profundas. Es en este ámbito en el que la acción de las organizaciones sociales y los poderes locales puede ser relevante.

Este Estudio también resalta el creciente coste ambiental de un modelo de inserción en la economía global basado, de manera creciente, en la explotación de los recursos naturales. A la deforestación y la pérdida de biodiversidad se le suman ahora los efectos potenciales del cambio climático, cuyos costes para América Latina, tanto en términos de impacto, como de adaptación al mismo, serán elevados. Los datos dis-

ponibles hasta el momento muestran cambios significativos en los patrones climáticos, la transformación de los ecosistemas y las cuencas hídricas, la seguridad alimentaria, y la intensidad y frecuencia de los acontecimientos extremos desencadenantes de desastres. Ello puede agravar la tendencia de los últimos años al aumento de las personas damnificadas, en un contexto, como pone de manifiesto este Estudio, de creciente vulnerabilidad que se relaciona con la pauta de desarrollo, de ocupación y ordenación del territorio, y de urbanización, y la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Uno de los factores de vulnerabilidad es, precisamente, la persistencia de visiones tradicionales en la respuesta a los desastres, aunque empieza a afirmarse un enfoque más adecuado de gestión del riesgo enraizado en actuaciones tanto desde las administraciones públicas, como en y con las comunidades.

La respuesta de Cruz Roja

El recorrido que este Estudio ha hecho sobre la realidad de Cruz Roja en América Latina muestra que ha habido notables avances desde que, en 1994, se publicó su antecesor, *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. Muchas Sociedades Nacionales son hoy más capaces y su funcionamiento ha mejorado notablemente desde entonces, en parte debido a que muchas de las recomendaciones de ese Estudio fueron asumidas por las Sociedades Nacionales a través de sus respectivos planes de desarrollo. No obstante, este Estudio muestra que no hay razones para la complacencia. Hay problemas y carencias que, aunque fueron detectadas hace ya década y media, siguen presentes. Algunas Sociedades Nacionales se enfrentan a serias carencias materiales y de recursos humanos. En al menos cuatro Sociedades Nacionales se han registrado situaciones de crisis que han requerido del apoyo del Movimiento, y en al menos dos de ellas, se trata de crisis que, en cierta forma, ya habían aparecido anteriormente y fueron ya recogidas en el Estudio anterior.

Pero lo más importante es quizás que Cruz Roja enfrenta un escenario de cambios ante el que permanecer anclado en el status quo equivale a un retroceso. Por un lado, América Latina y el Caribe presentan una fisonomía distinta a la que caracterizó el decenio de los noventa. Como se ha indicado, el crecimiento eco-

nómico, y la mejora de los indicadores de empleo han permitido una reducción apreciable de la pobreza y, en mucha menos medida, de la desigualdad. Pero estas mejoras no han logrado alterar substancialmente una realidad de polarización social y de pobreza urbana y rural que se traducen en un alto grado de vulnerabilidad ante las amenazas que se ciernen sobre la región. En ese contexto de vulnerabilidad, además, las dinámicas demográficas, las pautas de urbanización, y otros procesos económicos, sociales, políticos y medioambientales que se describieron en la primera parte de este estudio –por ejemplo, la creciente violencia social y los nuevos problemas de seguridad ciudadana, o el desafío de la adaptación al cambio climático–, suponen desafíos de gran complejidad en la gestión del riesgo y, en general, en el cumplimiento del mandato humanitario de Cruz Roja. Algunos países, en particular, están atravesando periodos de cambio acelerado que afectan de múltiples maneras a las Sociedades Nacionales respectivas.

Los cambios, empero, no sólo derivan del contexto externo, pues la Federación ha decidido adaptarse y modernizarse en el marco de la *Estrategia 2010* y, en particular, a través del proceso *La Federación del Futuro*. En ese marco, las Sociedades Nacionales de América Latina han definido sus planes regionales y nacionales de acción, mostrando así su compromiso con la Agenda Global de la Federación.

Sin menoscabo de los esfuerzos que se están realizando, el principal mensaje que se deriva de este Estudio es que para poder lograr las metas de La Federación del Futuro en América Latina y el Caribe es necesario un renovado impulso de modernización por parte de todos los integrantes del Movimiento en esa región. Ese esfuerzo se refiere a las visiones, las estructuras, la gestión, los programas, y las capacidades y recursos. De ese esfuerzo de modernización dependerá que las Sociedades Nacionales sigan siendo relevantes en sus respectivos países, y en el conjunto de la región.

A partir de ese diagnóstico, los principales desafíos que ha identificado este Estudio para el futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe podrían resumirse en un listado relativamente corto: relevancia de su acción; buena gobernanza; responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas; suficiencia de recursos; reconocimiento de la diversidad social; y respuesta global.

a) *Relevancia de su acción:* el futuro de Cruz Roja en la región dependerá, en primera instancia, de que pueda tener una actuación relevante en cuanto a los desafíos humanitarios que enfrenta la región, y ello supone una visión renovada del mandato de Cruz Roja adaptada a las nuevas realidades y problemas sociales y ambientales. En materia de desastres, esto supone inscribir la actuación de Cruz Roja, en algunos casos aún centrada primordialmente en la respuesta a los desastres, en un enfoque más amplio de gestión del riesgo que permita aproximarse a la realidad de los desastres con una perspectiva más amplia, menos reactiva, más integral, y con la capacidad de incorporar factores que están agravando la vulnerabilidad y, a la postre, la intensidad y la frecuencia de los desastres, como los procesos de urbanización y segregación socio-espacial de las sociedades latinoamericanas, y el cambio climático.

En el marco del *Plan de Acción de Santiago de Chile*, se ha empezado a actuar con ese enfoque. Ello muestra que las Sociedades Nacionales pueden hacer más para fortalecer a las comunidades y promover el desarrollo local, conforme se establece en *La Federación del Futuro*. En materia de salud, programas como “Juntos sí podemos” expresan la creciente incorporación de las actividades de prevención respecto a las actuaciones asistenciales, antes predominantes, en el marco de estrategias de actuación basadas en la participación comunitaria y que se sitúan, desde el ámbito local, en las metas internacionales de desarrollo y en los ODM. En cuanto a los principios y valores humanitarios, ese programa también muestra que la actuación de Cruz Roja es más relevante si adapta su corpus de valores, a menudo interpretados y difundidos de manera abstracta y genérica, a los problemas humanitarios del presente, haciendo frente a dinámicas de discriminación y exclusión. En este ámbito, las Sociedades Nacionales de Cruz Roja habrán de responder de forma más enérgica y decidida a los imperativos humanitarios que plantean problemas contemporáneos como la violencia social, o las migraciones. Como se ha indicado, es necesario un cambio doctrinal en el modo de abordar estas cuestiones, en línea con las propuestas de la *Estrategia 2010* y *La Federación del Futuro*. Estos documentos estratégicos abogan por ir más allá del clásico ejercicio de promoción de los Principios Fundamentales y los Valores Humanitarios, para asumir un enfoque más orientado hacia la prevención de la violencia, el respeto a los derechos humanos y la promoción de la tolerancia y la no-discriminación.

b) *Buena gobernanza:* son muchos y notables los progresos registrados en esta área, en particular en lo referido a la actualización de los Estatutos. Empero, sigue vigente la necesidad de separar las funciones de gobierno y de gestión en algunas Sociedades Nacionales, y el relevo generacional y la formación de líderes supone para algunas Sociedades de la región uno de sus retos más perentorios. Como se indicó, un número significativo de Sociedades Nacionales se ha visto afectado por crisis de diversa naturaleza, algunas de ellas de larga data. Estas crisis han afectado a sus órganos de Gobierno y a sus dirigentes y han supuesto la ruptura o cuestionamiento de los procedimientos orgánicos de elección de dirigentes y renovación de órganos. Las crisis han generado importantes problemas de integridad, unidad e imagen y han mostrado que si bien la renovación de los Estatutos es, en muchas ocasiones, una condición necesaria para la superación de estas situaciones, no supone una condición suficiente. Esas crisis también han vuelto a poner de relieve, como ya hiciera el estudio *Los retos del Desarrollo Humano*, la necesidad de un enfoque más proactivo en este campo por parte de los distintos integrantes del Movimiento. Aunque el papel de la Federación Internacional ha sido esencial para evitar su agravamiento y propiciar vías de solución, se ha vuelto a poner de manifiesto que no se dispone de herramientas suficientes ni del marco normativo adecuado para dar apoyo a las Sociedades Nacionales que sufren crisis de gobernabilidad o se ven afectadas por un problema de integridad que puede llevar a la intervención gubernamental.

c) *Responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas:* Entre los mensajes clave de este Estudio se encuentra la necesidad imperiosa de asumir plenamente los principios de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en la acción de Cruz Roja ante sus partícipes, sean los Gobiernos, los socios externos, y los destinatarios de su actuación. Estos principios tienen un papel clave en *La Federación del Futuro*, que sitúa “Una Federación que funciona bien, firmemente comprometida con la calidad, la excelencia, la rendición de cuentas y la integridad” como un objetivo clave de la Agenda Global de la Federación. Pero es aún más importante recordar que existen muchas razones para pensar que la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad son cualidades y ejercicios que, tanto los donantes como el público en general, se exigirán cada vez en mayor medida a las organizaciones humanitarias.

De hecho, para las organizaciones humanitarias la legitimidad de su actuación no depende solo de su mandato humanitario, sino de su capacidad de responder por la calidad de su actuación ante los distintos actores y colectivos que son partícipes del mismo: las comunidades, las autoridades, los socios, o el público. En un escenario en el que además concurren otras organizaciones sociales, no puede eludirse la transparencia en la gestión y la obligación de rendir cuentas ante la sociedad y mostrar de qué forma, por qué, y con qué recursos y resultados se está llevando a cabo la misión de Cruz Roja en cada país. En materia de respuesta humanitaria, la adopción del Código de Conducta de Cruz Roja y las organizaciones humanitarias y de los estándares del Proyecto Esfera indican que existe clara conciencia de esta necesidad en el seno del Movimiento. Así lo han entendido algunas Sociedades Nacionales que han mejorado sus procedimientos de auditoria e información pública para el conjunto de sus actividades, pero se requiere que estas prácticas se extiendan al conjunto de las Sociedades Nacionales de la región. De igual manera, el compromiso con la calidad de la actuación de Cruz Roja, que para algunas Sociedades Nacionales se inscribe en una estrategia de diferenciación de los servicios prestados respecto a otras organizaciones que concurren en el mismo espacio de acción, debe situarse en un marco de responsabilidad y rendición de cuentas. En este, como en otros ámbitos de la actuación de las Sociedades Nacionales, la mejora de los mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad y con otros actores exige un mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías de información y comunicación, y en particular, de Internet. Superar el importante atraso acumulado en este ámbito por parte de muchas Sociedades Nacionales ha de constituir un objetivo inmediato.

d) *Suficiencia de recursos*: la modernización de los métodos de recaudación constituye otro de los aspectos prioritarios en los que ha insistido este Estudio. Para algunas Sociedades Nacionales, atrapadas en lo que se ha denominado “el círculo vicioso de la escasez”, la insuficiencia de recursos es el principal “cuello de botella” de su desarrollo. En otros casos, procesos de cambio rápido en las políticas públicas han supuesto el cese o la renegociación de las aportaciones gubernamentales, sin que las Sociedades Nacionales hayan dispuesto del tiempo necesario para diversificar las fuentes de financiación. La generación y diversificación de recursos financieros está condicionada en muchas Sociedades

Nacionales por la falta de un modelo de actuación basado en la calidad –algo a lo que pueden contribuir los sistemas de certificación de calidad, por los que algunas Sociedades Nacionales ya han optado–, en una gestión moderna y eficaz, y en la transparencia y la rendición de cuentas. Por otra parte, la cooperación internacional se reduce, al ser América Latina y el Caribe regiones “de renta intermedia” de la que los donantes se retiran para concentrar sus recursos en los países más pobres de África subsahariana y de Asia Meridional. En este Estudio se plantea la necesidad de adoptar estrategias y planes de movilización de recursos financieros, modernizando los métodos de recaudación, diversificando las fuentes de recursos, y haciendo uso, con las debidas cautelas, de las oportunidades que abre la responsabilidad social de la empresa, por un lado, y las nuevas políticas sociales, por otro.

e) *El reto de la diversidad social*: la región engloba, en la mayor parte de los países sociedades plurales y diversas, pero a menudo la diversidad social no es reconocida, y determinados rasgos diferenciadores –género, etnia, estrato socioeconómico, u otros– devienen factores de discriminación y exclusión social. En esos contextos, el principio de universalidad que caracteriza al Movimiento de Cruz Roja puede requerir una acción positiva para asegurar una participación equitativa de los distintos grupos sociales, de manera que las Sociedades Nacionales reflejen adecuadamente la diversidad de sus respectivos países y, en particular, alcancen las metas establecidas en políticas específicas de la Federación como la referida al género. En todos estos aspectos, este Estudio muestra que para algunas Sociedades Nacionales, este continúa siendo un importante desafío.

f) *Respuestas globales*: es sabido que en su naturaleza de organización a la vez local y global radica una de las principales ventajas comparativas del Movimiento y de cada una de sus Sociedades Nacionales. Empero, este Estudio ha señalado las carencias y desafíos que se observan en la cooperación entre los distintos integrantes del Movimiento en América Latina y el Caribe. En particular, es importante avanzar hacia un mayor equilibrio entre la cooperación bilateral entre Sociedades Operantes y Participantes, y hacia un modelo más coordinado y articulado, que asuma los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resulta-

dos, planteados por la Declaración de París. Estos principios se están asimilando de manera desigual por parte de los distintos actores del Movimiento en la región, debido, en gran medida, a que la cooperación sigue estando inducida más por los donantes que por los Planes de Desarrollo de las Sociedades Nacionales, que no se han convertido aún en la herramienta que articule la planificación de la cooperación de las Sociedades Nacionales Participantes.

Es importante que las Sociedades Nacionales Participantes, a través del apoyo institucional y de las re-

laciones de cooperación, acompañen a las Sociedades Operantes de la región en el proceso de desarrollo organizativo, tal y como subraya la “Política de Cooperación para el Desarrollo”. Sin embargo, el fortalecimiento institucional es un proceso largo y necesitado de apoyo sostenido, cuya lógica no siempre concuerda con los esquemas clásicos de la cooperación para el desarrollo. En ese contexto, este Estudio también ha identificado un mayor potencial para modalidades de cooperación triangular y “Sur-Sur”, dadas las capacidades con las que cuentan algunas Sociedades Nacionales de la región.

Bibliografía

Documentos de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Código de Conducta para el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja para el socorro en casos de desastres. Ginebra, 1994.

Estrategia 2010. Ginebra, 1999.

Estrategia 2010. Revisión de mitad de período. Ginebra, 2005.

Estrategia Regional de Prevención de la Violencia: Centroamérica, México y Caribe, 2006.

Evaluation of PADRU. Pan American Disaster Response Unit. Final Report. 2004.

Implementación de la Agenda Global. Una encuesta de referencia sobre los programas de las Sociedades Nacionales. The Gallup Organisation, Informe resumido, Ginebra, 2007.

Informe mundial sobre desastres. Ginebra, 2003-2006.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – International Committee of the Red Cross. Harmonisation for Latin America and the Caribbean. Review of achievements. Responses to review questionnaire, 2005 (mimeo).

La Salud Materna e Infantil en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; los aportes del Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja en: Centroamérica, República Dominicana, Panamá y países de la Comunidad Andina de Naciones. Informe del primer seminario, Panamá, 2005.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Proteger la dignidad humana. Lima, 2005.

Nuestra Federación del Futuro. Ginebra, 2006.

One for All and All for One. Support and Assistance Models for an Effective IFRC. Feinstein International Famine Center, Friedman School of Nutrition, Tufts University USA, agosto de 2004.

Plan de Acción de Santiago de Chile 2003-2007. Aprobado en la XVII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja, Santiago de Chile, 2003.

Política de apoyo psicológico. Ginebra, 2003.

Política de cooperación para el desarrollo de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 1997.

Política de género. Ginebra, 1999.

Política de intervención en situaciones de emergencia. Ginebra, 1997.

Política de juventud. Ginebra, 1999.

Política para las asociaciones con empresas. Ginebra, 2005.

Política de preparación para desastres. Ginebra, 1999.

Política de primeros auxilios. Ginebra, 1999.

Política de rehabilitación posterior a la situación de emergencia. Ginebra, 1999.

Política de salud. Ginebra, 2005.

Política sobre el VIH y sida. Ginebra, 2002.

Política sobre la protección de la integridad de las Sociedades Nacionales. Seúl, 2005.

Política de voluntariado. Ginebra, 1999.

Plan Regional de VIH y sida 2005-2007. Sociedades Nacionales de América del Sur, Delegación Regional para América del Sur. Ginebra, 2006.

Primer Foro de Movilización de Recursos en América Latina. La Antigua, 2006.

Reglamento del Comité Regional Interamericano, CORI. Aprobado el 2 de diciembre de 2003.

Refugees and other displaced people policy. Geneva.

Review of the major operations in the Americas: Hurricane Georges, Hurricane Mitch and Venezuela Floods. September, 2000.

Segundo Foro de Movilización de Recursos para América del Sur. Quito, 2007.

Sociedades Nacionales que funcionan bien, 1994.

The Disaster Response System in the Americas. The role of the Pan American Disaster Response Unit. Geneva 2005.

Informes elaborados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador, y la University of West Indies (UWI)

Ahmad, R., (2007) *Risk management, vulnerability and natural disasters in the Caribbean*. University of West Indies, Mona.

FLACSO, (2007a) *Desastres, vulnerabilidad y gestión de riesgos en América Latina*. Quito.

FLACSO, (2007b) *Economía, política y sociedad en América Latina 1990-2006: Evolución y perspectivas futuras*. Quito.

FLACSO, (2007c) *Migración internacional en y desde América Latina*. Quito.

Lavell, A., (2007) *Riesgo, desastres y gestión en Centroamérica, Suramérica y México: conceptos, enfoques, actividades y actores institucionales y organizacionales*. FLACSO, Secretaría General.

Witter, M., (2007) *Current Socio-Economic Trends and medium Term Prospects for the Caribbean Community and Common Market (CARICOM)*. University of West Indies, Mona.

Otras referencias bibliográficas

Aguirre, B., (2004) *Los Desastres en Latinoamérica: Vulnerabilidad y Resistencia*. Newark: University of Delaware

Alonso, J.A., (2006) "América Latina: las trampas del progreso", en Christian Freres y José A. Sana-huja, *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 321-34

Avritzer, L., (1999) "El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional" en Olvera, A. (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos

Avritzer, L., (2002) *Democracy and the public space in Latin America*. Oxford: Princeton University Press

Ayuso, A., (2007) "Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los Objetivos del Milenio", *Pen-samiento Iberoamericano* n° 0, pp. 105-130

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (1999) *Reunión del grupo consultivo para la reconstrucción y la transformación de Centroamérica, Taller sobre vulnerabilidad ecológica y social*. Estocolmo: BID

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2006a) *Educación, Ciencia y Tecnología en América Latina y El Caribe*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2006b) *Sending money home. Leveraging the Development Impact of Remittances*. Inter-American Development Bank. Washington, DC.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2007), *Migrant – Remittances as a development tool*. [En línea] disponible en (<http://www.iadb.org/mif/remittances/index.cfm>).
- Banco Mundial, (2005) *A Time to Choose: Caribbean Development in the 21st Century*, Report No. 31725-LAC, April.
- Banco Mundial, (2006): *The Development Impact of Workers Remittances in Latin America*”, Report N 37026, The World Bank, Washington, DC
- Banco Mundial, (2007a) *Cerca de casa: el impacto de las remesas en América Latina*. Washington, DC. Banco Mundial.
- Banco Mundial, (2007b), *Global Monitoring Report 2007. Millennium Development Goals: Confronting the Challenges of Gender Equality and Fragile States*. Washington, D.C.
- Baker, J., (1997) “Poverty reduction and human development in the Caribbean: a cross-country study”, *World Bank Discussion Paper*, N° 366, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Barahona, J., Doryan, E., Larrain, F., y Sachs, J., (1999) *Enfrentando los Desastres Naturales: El Huracán Mitch en Centroamérica*. Washington D.C.: BID (Poverty and Inequality Advisory Unit of the Sustainable Development Department).
- Benn, D. et al, (2003) *Caribbean Regional Report on the Implementation of the millennium Development Goals (MDGs)*, prepared by a team from the University of the West Indies for the UNDP, November.
- Birdsall, N. y A. de la Torre, (2001) “El Disenso de Washington. Políticas Económicas para la Equidad social en Latinoamérica” Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el diálogo Interamericano.
- Buvinic, M. y Morrison, A., (1999) *Violence as an Obstacle to Development*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Cardona, O., Lavell, A., Mansilla, E., y Moreno, A., (2005) *Avances en las estrategias de desarrollo institucional y sostenibilidad financiera de la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. Washington: BID; Diálogo Regional de Política.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América (CEPREDENAC), (2006) *Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015*. Guatemala, CEPREDENAC.
- Cohen, E. y R. Franco, (2005) *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Siglo Veintiuno Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2001) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, (2002) *El impacto socioeconómico y ambiental de la sequía de 2001 en Centroamérica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2000) *Poverty and Social Integration in the Caribbean*, LC/CAR/G.619, 22 September.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2004) *Panorama Social de América Latina, 2004*. Santiago de Chile [en línea] disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/20391/P20391.xml&xsl=/dds/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2005a) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331), Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2005b) *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006a) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006b) *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006c) *Migración internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones*. Santiago de Chile [en línea] disponible en <http://www.contexto.org/pdfs/CEPALmigr06.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006. [En línea] disponible en <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/27480/P27480.x>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2007a), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006*. Santiago de Chile [en línea] disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/28063/P28063.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2007b) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, (LC/G.2335/REV. 1), Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2007c) *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Europea, (2001) *Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- Comunidad Andina – CAPRADE, (2005) *Plan Estratégico Andino para la Prevención y Atención de Desastres 2005 – 2010*. Lima, Comunidad Andina.
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. (2005) París, Foro de Alto Nivel.
- De Piero, S., (2005) *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- Downes, Andrew S. and Doris A. Downes, (2003) *The Millennium Development Goals in the Eastern Caribbean: A Progress Report*, prepared for UNDP-Barbados and the OECS, December.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, (1993) *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*. San José, ABSOLUTO.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, (2003) *Preparación para el cambio climático. Estudio para determinar la repercusión futura de los cambios climáticos en la frecuencia y la gravedad de los desastres y las consecuencias para la preparación y la respuesta humanitaria. XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna 2-6 de diciembre de 2003*. Ginebra.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, (2006) *La Reducción del Riesgo de Desastre y la Federación Internacional*. Ginebra.
- FERRANTI, D. et al., (2003) *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?* Washington D.C, Banco Mundial.
- Ferrero, S., (2007) “Haití: ¿hay espacio para la esperanza?” en *Tiempo de Paz*, nº 84, Madrid, primavera de 2007.
- Franco, R., (2006) “Modelos de política social en América Latina en el último cuatro de siglo” en Franco, R. y J. Lanzaro (coord.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila, FLACSO México y CEPAL. 147-168.
- Ffrench-Davis, R. y Machinea, J. L. (eds.), (2006) *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, , Londres, Palgrave Macmillan.
- Frühling, H., Tulchin, J. et al (2003), *Crime, and violence in Latin America. Citizen Security, Democracy and the State*. Washington D.C, Woodrow Wilson Center
- Hengsternberg, P. et. al (eds.), (1999) *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas: FES-Nueva Sociedad.
- International Fund for Agricultural Development, (2007) *Sending Money Home. World Remittance Flows to Developing Countries*. [En línea] disponible en <http://www.ifad.org/events/remittances/maps/>.
- IPCC, (2001) *Tercer informe de evaluación: Cambio Climático 2001, Impactos adaptación y vulnerabilidad*. Resumen para responsables de políticas y Resumen técnico. Parte de la contribución del grupo de trabajo II al tercer informe de evaluación.

IPCC, (2007a) *Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*. Working Group II Contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change Fourth Assessment Report.

IPCC, (2007b) *Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*. IPCC WGII Fourth Assessment Report.

IPCC, (2007c) *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers*. Geneva: UNEP; WMO.

Jáuregui, R., (coord.), (2006) *Responsabilidad Social de las Empresas. Una mirada desde España hacia América Latina*. Madrid, Fundación Carolina.

Kirton, C., (2005) "Remittances: The experiences of the English-speaking Caribbean" en Donald F. Terry and Steven R. Wilson (Eds), *Beyond Small Change. Making Migrant Remittances Count*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank (IADB): 261-294.

Koonings, K. y J. Kruijt, (2006) *Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*, Londres, Zed Books.

Latinobarómetro, (2006) *Informe Latinobarómetro 2006* [En línea], disponible en <http://www.e-lecciones.net/novedades/archivos/Informe-Latinobarometro-2006.pdf> [Accesado: el 31 enero de 2007].

Laudano, C., (2002) *Género: Manual de capacitación*. Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Delegación Regional para Sudamérica.

Lavell, A., (2000a) *Desastres durante una Década: Lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina (1990-1999)*. México D.F.: FLACSO; LA RED.

Lavell, A., (2001a) *Gestión de Riesgos Ambientales Urbanos*. LA RED.

Lavell, A., (2001b) *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*.

Lavell, A., (2003) *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Guatemala: CEPREDENAC; PNUD.

Lavell, A., (2004). *Riesgo, Ambiente, Desastre y Desarrollo Social. Hacia un entendimiento de sus relaciones*. FLACSO-Banco Mundial. San José. Costa Rica.

Lederman, D. et al, (2001), *Crimen y violencia en América Latina*, Washington, Banco Mundial.

Londoño, J. L.; Gaviria, A. y R. Guerrero (Eds.), (2000) *Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina*. Washington: BID.

López I., y Sierra, B., (2001) *Integrando el análisis de género en el desarrollo*. Madrid, IUDC.

Naciones Unidas, (2000) *Declaración del Milenio. Resolución 55/2*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas, (2005a) *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*. Hyogo.

Naciones Unidas, (2005b) *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe de 2005. Nueva York.

Naciones Unidas (2006), *International Migration Wall Chart 2006*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población. Nueva York [En línea] disponible en <http://www.unpopulation.org>.

Mac Donald, J., (2004) *Pobreza y precariedad del hábitat en las ciudades de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Machinea, J. L. y Martín Hopenhayn, (2005) "La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética", *serie Informes y estudios especiales*, N°14 (LC/L.2414-P), Santiago de Chile, CEPAL.

Machinea, J. L. y N. Serra (eds.), (2007), *Visiones del desarrollo en América Latina*, Barcelona, CIDOB/CEPAL.

Mansilla, E., (2000b) *Riesgo y ciudad*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Martí, S. (ed.), (2007), *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Barcelona, CIDOB.

Martínez, I., (2007) *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Madrid, ICEI.

Mata, L. y C. Nobre (2006). *Impacts, Vulnerability and Adaptation to Climate Change in Latin America*. Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change. Lima, mimeo.

Mayo, M., (2007) *Sistematización de experiencias de trabajo para el fortalecimiento institucional y desarrollo organizacional en las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja. Informe final*. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Mung, K. Mung and J. Hospedales, (2005) *Caribbean Health Situation Analysis Developed for the Caribbean Commission on Health and Development*, April.

Ocampo, J.A., (2001) *Retomar la agenda de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL

Ocampo, J.A., (2004), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/ Alfaomega.

Organización de Estados Americanos (OEA), (2004) *Managing Natural Hazard Risk: Issues and Challenges*. Washington, OAS, Policy Series, number 4.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2006) *Panorama Laboral 2006 América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Primera Edición. Lima [en línea] disponible en <http://www.oit Chile.cl/pdf/PL2006.pdf>.

Organización Mundial de la Salud (OMS), (2005) *Informe sobre la salud en el Mundo 2005 – ¡Cada madre y cada niño contarán!* [en línea] disponible en <http://www.who.int/whr/2005/es/index.html> [Accesado: el 31 marzo de 2007].

Organización Panamericana de la Salud (OPS), (1996b) “La violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX” en *Serie Publicaciones Comunicación para la salud* N° 10. Washington, DC: OPS.

Organización Panamericana de la Salud (OPS), (2000) *Los desastres naturales y la protección de la salud*. Washington D.C.: OPS.

Pardo, M., (2003) “Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 20 (LC/L.1906-P-E), Santiago de Chile, CEPAL.

Paunovic, I., (2001) “Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s” en *Serie Reformas Económicas* N° 70. Santiago de Chile.

PNUD-PRODDAL, (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.

Ponce, J., (2006) “Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina” en *Seminario Internacional Equidad y Cohesión Social*. Quito: UNESCO, Ministerio de Trabajo y Empleo del Ecuador y Friedrich Ebert Stiftung (ILDIS).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2006) *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de las escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Nueva York, PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2007) *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Nueva York, PNUD.

Proyecto Esfera, (1999) *Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria*, (www.sphere-project.org).

Roche, C., (2004) *Evaluación de impacto para agencias de desarrollo. Aprendiendo a valorar el cambio*. Barcelona, Intermón Oxfam.

Ruiz Sandoval, E., (2007), “Migración y desarrollo en América Latina: ¿círculo vicioso o círculo virtuoso?” *Pensamiento Iberoamericano* n° 0, febrero, pp. 151-178.

Sanahuja, H., (1999) *El daño y la evaluación del riesgo en América Central: una propuesta metodológica tomando como caso de estudio a Costa Rica*. San José: LA RED.

Sanahuja, J. A., (2005) “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda”, *Documentación Social* n° 136, monográfico sobre los Objetivos del Milenio, enero-marzo, pp. 25-41.

Sanahuja, J. A., (2007a), “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Pensamiento Iberoamericano* n° 0, febrero, pp. 73-104.

Sanahuja, J. A., (2007b) “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Manuela Mesa (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.

- Secretaría General Iberoamericana, (2007) *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*. Madrid.
- Sistema Económico Latinoamericano (2005), *Migraciones y remesas en América Latina y el Caribe: Los flujos intrarregionales y las determinantes macroeconómicas*. SP/CL/XXXI.O/Di No. 9-05. [En línea] disponible en <http://www.sela.org/public-html/AA2K5/ESP/consejo/DT3Rev1.pdf>.
- Solimano, A., (2005) "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales" en *Revista de la CEPAL*, Número 87, Diciembre, pp. 45-60.
- Sogge, D., (Ed.), (1998) *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Barcelona, Icaria.
- Sogge, D., (2004) *Dar y tomar. ¿Qué sucede con ayuda internacional?* Barcelona, Icaria.
- SustainAbility/The Global Compact/PNUD, s/a, *La ONG del siglo XXI. En el mercado, por el cambio*.
- Tokman, V. y G. O'Donnell (comps.), (1999) *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Tokman, V., (2006) "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 170 (LC/L.2507-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- UN Office of Drugs and Crime and the World Bank (2007), *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*, Report No.37820, March.
- Velásquez, A., y Rosales, C., (1999) *Escudriñando en los desastres a todas las escalas. Concepción, metodología y análisis de desastres en América Latina utilizando DesInventar*. Cali: OSSO; ITDG; LA RED.
- Villatoro, P., (2005) "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina" en *Revista de la CEPAL*. Número 86, Agosto, pp. 87-101.
- Villatoro, P., (2006) "Los nuevos programas de transferencias condicionadas" en *Seminario Internacional Equidad y Cohesión Social*. Quito: UNESCO, Ministerio de Trabajo y Empleo del Ecuador y Friedrich Ebert Stiftung (ILDIS).

Fuentes estadísticas

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2004), *Statistics Yearbook*, [En línea] disponible en <http://www.unhcr.ch/statistics>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Equis (Equidad e Indicadores Observatorio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) [En línea] disponible en <http://www.iadb.org/sds/xindicators/index.cfm?language=EN&parid=2&item1id=2> [Accesado: el 31 de enero de 2007].
- Central Intelligence Agency (CIA). *The World Factbook*. [En línea] disponible <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>. [Accesado: febrero de 2008].
- Demographic and Health Surveys database [En línea] disponible en www.measuredhs.com [Accesado: el 31 de marzo de 2007].
- EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Université Catholique de Louvain. Bélgica. [En línea] disponible www.em-dat.net en [Accesado: octubre de 2007].
- Instituto Nacional de Estadística de España, (2001) [En línea] disponible en <http://www.ine.es>
- OCED. Stat Extracts. [En línea] disponible [http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx? DatasetCode=ODA-RECIPIENT](http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=ODA-RECIPIENT). [Accesado: febrero de 2008].
- ONUSIDA, (2006) *Informe sobre la epidemia mundial de SIDA* [En línea] disponible en <http://data.unaids.org/pub/GlobalReport/2006/2006-GR-CH00FM-es.pdf>. [Accesado: el 31 de marzo de 2007].
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), Base de Datos de Indicadores Básicos de Salud [En línea] disponible en <http://www.paho.org/Spanish/SHA/coredata/tabulator/newTabulator.htm> [Accesado: el 31 de enero de 2007].
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), (2006) *Estadísticas de Salud de las Américas (Edición 2006)* [En línea] disponible en <http://www.paho.org/spanish/DD/AIS/HSA2006-Table1.pdf> [Accesado: el 31 de marzo de 2007].
- Relief Web. <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/doc110?OpenForm>. [Accesado: octubre de 2007].

Anexo estadístico

Sección 1 Economía

Tabla 1.
Evolución del PIB en América Latina (18 países) por décadas

	1951-1980	1980 (década)	1990 (década)
Argentina	3,4	-0,6	4,6
Belice	–	4,5*	4,1*
Bolivia	3,4	0,2	3,8
Brasil	7,2	1,7	2,6
Chile	3,7	3,2	6,0
Colombia	5,1	3,7	2,6
Costa Rica	6,5	2,3	4,4
Ecuador	6,2	1,8	1,8
Salvador	4,4	-0,3	4,4
Guatemala	5,0	0,9	4,2
Honduras	4,6	2,4	3,2
México	6,6	1,9	3,3
Nicaragua	–	-1,5*	3,3*
Panamá	–	1,4*	4,4*
Paraguay	5,4	3,1	2,0
Perú	4,8	-0,8	4,7
Uruguay	2,3	0,2	3,2
Venezuela	5,2	-0,5	2,1
América Latina	4,9	1,4	3,4

* Se han utilizado los datos de CEPAL (2001) para completar la información de Panamá, Nicaragua y Belice, ausentes del estudio original de Paunovic.

Fuente: Paunovic, I., (2001) "Growth and Reforms in Latin America and The Caribbean in the 1990s" en *Serie Reformas Económicas* N° 70. Santiago de Chile.

Tabla 2.**América Latina: Producto Interno Bruto por Habitante** (Tasa Promedio Anual)

	1981-1990	1991-2000	2001-2006
América Latina y el Caribe	-0,9	1,5	1,35
América Latina*	-0,9	1,5	1,33
Argentina	-2,1	2,9	2,36
Belice	1,9	1,5	2,83
Bolivia	-1,9	1,4	1,0
Brasil	-0,4	1,2	0,85
Chile	1,4	5,0	3,25
Colombia	1,6	0,6	2,16
Costa Rica	-0,7	2,1	2,58
Ecuador	-0,9	-0,4	3,63
El Salvador	-1,5	2,5	0,63
Guatemala	-1,6	1,4	0,35
Honduras	-0,8	0,2	0,35
México	-0,2	1,7	0,91
Nicaragua	-4,1	0,5	1,13
Panamá	-0,7	2,6	2,96
Paraguay	0,0	-0,5	0,33
Perú	-3,3	2,4	3,16
Uruguay	-0,6	2,3	1,53
Venezuela	-3,2	-0,1	2,2

* Para el cálculo de este promedio la CEPAL incluye también a Haití y a República Dominicana. Belice, a su vez, es incluido en el grupo de países del Caribe.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2001) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. CEPAL-Naciones Unidas.; y, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006a) *Balance Preliminar de las economías de América Latina*. Santiago de Chile. CEPAL-Naciones Unidas.

Tabla 3.
Tasa de crecimiento del PIB en el Caribe, 2000-2005 (en porcentajes)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	media, 2000-2005
Anguila	0,2	2,7	1,1	4,3	21,7	15,4	7,6
Antigua y Barbuda	2,5	1,5	2,0	4,3	5,2	7,1	3,8
Bahamas	0,4	1,3	0,4	3,8	5,2	3,7	2,5
Barbados	3,7	-2,8	0,5	2,0	3,7	2,5	1,6
Belice	8,1	4,6	4,3	9,3	4,2	3,1	5,6
Cuba	5,6	2,1	0,0	2,6	3,0	5,5	3,1
Dominica	0,1	-4,2	-5,0	0,1	3,6	5,3	0,0
Rep. Dominicana	7,3	3,2	4,1	-0,4	1,4	9,3	4,2
Granada	6,4	-4,4	0,8	5,8	-3,0	17,0	3,8
Guyana	0,6	2,3	1,2	-0,7	1,6	-2,8	0,4
Haití	0,4	-0,8	-0,1	-0,6	-2,2	2,0	-0,2
Jamaica	0,8	1,7	1,1	2,3	1,2	1,8	1,5
San Cristóbal y Nieves	7,7	1,7	-0,3	-0,9	6,4	6,5	3,5
Santa Lucia	1,7	-4,1	0,1	2,9	3,6	8,4	2,1
San Vicente y las Granadinas	3,5	2,0	3,2	3,4	5,4	4,7	3,7
Surinam	-0,1	4,6	3,0	5,3	7,8	5,1	4,3
Trinidad y Tobago	6,4	4,0	6,8	13,2	6,2	6,7	7,2
Media							3,2

Fuente: Witter, M., (2007) *Current Socio-Economic Trends and Medium Term Prospects for de CARICOM Caribbean*. University of West Indies, Mona.

Sección 2 Pobreza y Desigualdad

Tabla 4.
Desigualdad en América Latina

País	año	Coefficiente Gini/a	Brecha de la pobreza/b (Porcentaje de la línea de pobreza)
Argentina	1990/c/ch	0,501	7,2
	2005/ch/d	0,526	10,4
Bolivia	1989/e	0,537	24,5
	2002	0,614	34,4
Brasil	1990	0,627	23,5
	2005	0,613	15,9
Chile	1990	0,554	14,9
	2003	0,550	6,3
Colombia	1994	0,601	26,6
	2005	0,584	20,7
Costa Rica	1990	0,438	10,7
	2005	0,470	7,9
Ecuador	1990/c	0,461	27,6
	2005	0,513	20,9
El Salvador	1995	0,507	24,0
	2004	0,493	21,1
Guatemala	1989	0,582	35,9
	2002	0,542	27,0
Honduras	1990	0,615	50,2
	2003	0,587	44,5
México	1989	0,536	18,7
	2005	0,528	12,9
Nicaragua	1993	0,582	41,9
	2001	0,579	36,9
Panamá	1991/c	0,544	17,9
	2005	0,545	14,8
Paraguay	1990/f	0,447	16,1
	2005	0,536	29,5
Perú	1997	0,533	20,8
	2004	0,505	...
Rep. Dominicana	2000	0,554	22,1
	2005	0,569	23,0

País	año	Coefficiente Gini/a	Brecha de la pobreza/b (Porcentaje de la línea de pobreza)
Uruguay	1990/c	0,492	5,3
	2005/c	0,451	6,0
Venezuela (R. B. de)	1990	0,471	15,7
	2005	0,490	16,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2007c) *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile. pp. 323-324; y, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2007a) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006*. Santiago de Chile. p. 75.

/a El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad en los ingresos, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad.

/b Es la distancia que separa a la población de la línea de pobreza, expresada como porcentaje de tal línea; para la población no pobre esta distancia es de cero.

/c Área urbana.

/ch Área metropolitana.

/d Veintiocho aglomeraciones urbanas.

/e Cochabamba, El Alto, La Paz, Oruro Potosí, Santa Cruz, Sucre, Tarija y Trinidad.

/f Área metropolitana de Asunción.

Tabla 5.
Pobreza e Indigencia en América Latina

	Año	Población bajo la línea de la pobreza/a					Población bajo la línea de indigencia				
		Total del país	Total	Área metropolitana	Resto urbano	Zonas rurales	Total del país	Total	Área metropolitana	Resto urbano	Zonas rurales
Argentina	1990	...	...	21,2	...	...	...	...	5,2	...	...
	1999	...	23,7	19,7	28,5	...	...	6,7	4,8	8,8	...
	2006	...	21,0	19,3	22,8	...	...	7,2	6,7	7,9	...
Bolivia	1989	...	52,6	...	...	...	...	23,0	...	...	...
	1999	60,6	48,7	45,0	63,9	80,7	36,4	19,8	17,5	29,0	64,7
	2004	63,9	53,8	50,5	60,4	80,6	34,7	20,2	17,3	26,0	58,8
Brasil	1990	48,0	41,2	...	...	70,6	23,4	16,7	...	...	46,1
	1999	37,5	32,9	...	...	55,3	12,9	9,3	...	...	27,1
	2006	33,3	29,9	...	...	50,1	9,0	6,7	...	...	20,5
Chile	1990	38,6	38,5	32,1	43,5	38,8	13,0	12,5	9,3	14,9	15,6
	1996	23,2	22,0	13,4	27,8	30,4	5,7	5,1	2,4	6,9	9,4
	2006	13,7	13,9	10,4	16,0	12,3	3,2	3,2	2,3	3,7	3,5
Colombia/b	1991	56,1	52,7	...	...	60,7	26,1	20,0	...	...	34,3
	1999	54,9	50,6	43,1	53,1	61,8	26,8	21,9	19,6	22,7	34,6
	2005	46,8	45,4	33,8	48,6	50,5	20,2	18,2	12,0	19,9	25,6
Costa Rica	1990	26,3	24,9	22,8	27,7	27,3	9,9	6,4	4,9	8,4	12,5
	1999	20,3	18,1	17,5	18,7	22,3	7,8	5,4	4,3	6,5	9,8
	2006	19,0	18,0	16,5	23,8	20,4	7,2	5,4	4,8	7,9	9,8
Ecuador	1990	...	62,1	...	...	...	...	26,2	...	...	...
	1999	...	63,5	...	...	...	...	31,3	...	...	...
	2006	43,0	39,9	...	...	49,0	16,1	12,8	...	...	22,5
El Salvador	1995	54,2	45,8	34,7	55,1	64,4	21,7	14,9	8,8	20,1	29,9
	1999	49,8	38,7	29,8	48,7	65,1	21,9	13,0	7,7	19,0	34,3
	2004	47,5	41,2	33,2	48,6	56,8	19,0	13,8	8,4	18,8	26,6
Guatemala	1989	69,4	53,6	...	...	77,7	42,0	26,4	...	...	50,2
	1998	61,1	49,1	...	...	69,0	31,6	16,0	...	...	41,8
	2002	60,2	45,3	...	...	68,0	30,9	18,1	...	...	37,6
Haití	2001	75,0	...	...	...	...	56,0	...	...	...	..
Honduras	1990	80,8	70,4	59,9	79,5	88,1	60,9	43,6	31,0	54,5	72,9
	1999	79,7	71,7	64,4	78,8	86,3	56,8	42,9	33,7	51,9	68,0
	2006	71,5	59,4	48,7	67,8	81,5	49,3	30,0	19,9	37,9	65,3

País		Población bajo la línea de la pobreza/a					Población bajo la línea de indigencia				
		Total del país	Total	Área metropolitana	Resto urbano	Zonas rurales	Total del país	Total	Área metropolitana	Resto urbano	Zonas rurales
México	1989	47,7	42,1	...	...	56,7	18,7	13,1	...	...	27,9
	2000	41,1	32,3	...	...	54,7	15,2	6,6	...	...	28,5
	2006	31,7	26,8	...	...	40,1	8,7	4,4	...	...	16,1
Nicaragua	1993	73,6	66,3	58,3	73,0	82,7	48,4	36,8	29,5	43,0	62,8
	1998	69,9	64,0	57,0	68,9	77,0	44,6	33,9	25,8	39,5	57,5
	2001	69,3	63,8	50,8	72,1	77,0	42,4	33,4	24,5	39,1	55,1
Panamá	1991	...	39,9	38,2	46,3	...	...	16,2	15,6	18,3	...
	1999	...	25,8	24,2	32,5	...	...	8,1	7,5	10,6	...
	2006	30,8	21,7	...	...	46,6	15,2	6,4	...	...	30,4
Paraguay	1990	...	...	43,2	...	...	...	...	13,1	...	...
	1999	60,6	49,0	39,5	61,3	73,9	33,9	17,4	9,2	28,0	52,8
	2005	60,5	55,0	48,5	64,3	68,1	32,1	23,2	15,5	34,5	44,2
Perú	1997	47,6	33,7	...	...	72,7	25,1	9,9	...	...	52,7
	2003/c	54,7	43,1	...	...	76,0	21,6	8,6	...	...	45,7
	2006/c	44,5	31,2	...	...	69,3	16,1	4,9	...	...	37,1
Rep. Dominicana	2000	46,9	42,3	...	...	55,2	22,1	18,5	...	...	28,7
	2002	44,9	41,9	...	...	50,7	20,3	17,1	...	...	26,3
	2006	44,5	41,8	...	...	49,5	22,0	18,3	...	...	28,5
Uruguay	1990	...	17,9	11,3	24,3	...	...	3,4	1,8	5,0	...
	1999	...	9,4	9,8	9,0	...	...	1,8	1,9	1,6	...
	2005	...	18,8	19,7	17,9	...	...	4,1	5,8	2,4	...
Venezuela/ch (R. B. de)	1990	39,8	38,6	29,2	41,2	46,0	14,4	13,1	8,0	14,5	21,3
	1999	49,4	...	...	...	...	21,7	...	...	...	...
	2006	30,2	...	...	...	...	9,9	...	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2007c) *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile.

/a Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza.

/b Desde 2001 el diseño muestral de la encuesta no permite desglosar la información en zonas urbanas y rurales. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

/c Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. De acuerdo con el INEI, las nuevas cifras presentan una sobreestimación relativa respecto de la metodología anterior, del 25% para la pobreza y del 10% para la indigencia.

/ch Desde 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite desglosar la información en zonas urbanas y rurales. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

Tabla 6.
Pobreza y desigualdad en el Caribe

País	Año	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia	Índice Gini
Antigua y Barbuda	Inicios década 1990	12,0	...	0,53
Bahamas	2001	9,3	...	0,46
Barbados	1997	13,9	1,0	0,39
Belice	2002	33,5	10,8	0,40
Cuba	1999	20,0 ^a	...	0,38 ^b
Dominica	2002	39,0	15,0	0,35
Granada	1998	32,1	12,9	0,45
Guyana	1993	43,2	20,7	0,40
	1999	35,0	21,3	0,43
Haití	2001	75,0	56,0	0,65
Jamaica	1990	28,4	...	0,38
	2005	14,8	...	0,38 ^c
Puerto Rico	1989	58,9 ^{ch}	...	0,51
	2005	44,9 ^{ch}	...	...
Rep. Dominicana	2000	46,9	22,1	0,55
	2005	47,5	24,6	0,57
San Cristóbal y Nieves	2000 (San Cristobal)	30,5	11,0	0,40
	2000 (Nieves)	32,0	17,0	0,37
San Vicente y las Granadinas	1996	37,5	25,7	0,56
Santa Lucía	1995	25,1	7,1	0,43
Surinam	2000	69,2	...	0,46
Trinidad y Tobago	1992	21,2	11,2	0,40

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2007c) *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile.

/a Sólo área urbana; se refiere a "población en riesgo de pobreza".

/b 1996-1998; área urbana.

/c 2001.

/ch Línea de pobreza oficial del gobierno federal de los Estados Unidos de América.

Sección 3 Condiciones laborales

Tabla 7.
Condiciones laborales en América Latina 1990-2006

País	Año	Tasa de empleo informal (urbano)	Tasa de la participación de las mujeres en la actividad económica	Tasa de desempleo de mujeres (urbano)	Tasa de desempleo juvenil (urbano)	Tasa de desempleo abierto (urbano)
Argentina	1990	...	...	7,6/b	16,2 (15-24 años)/a	7,5/a
	2000	47,7/a	38,2	16,4/b	28,4 (15-24 años)/a	15,1/a
	2006	...	...	13,3/b/c	...	10,7/a/ch
Bolivia	1990	60,1/d/e	33,0	7,8/f	13,3 (10-19 años) /f 9,5 (20-29 años) /f	7,3/f
	2000	62,8/d/e	35,3	8,9/f	14,7 (10-19 años) /f 10,8 (20-29 años) /f	7,4/f
	2002	67,1/d/e	...	10,3/f	20,0 (10-19 años) /f 10,7 (20-29 años) /f	8,7/f
Brasil	1995	63,0/g	38,5	4,8/h	11,0 (15-17 años) /h 9,3 (18-24 años) /h	4,6 /h
	2000	62,8/g	40,7	8,0/h	17,8 (15-17 años)/h 14,0 (15-17 años)/h	7,1 /h
	2006	...	...	12,6/h/ch	33,1 (15-17 años) /h 21,5 (15-17 años)/h/ch	10,2/h/ch
Chile	1990	38,7/i	...	9,2/j	15,9 (15-19 años)/i 12,0 (20-24 años)/i	7,4/j
	2000	31,9/i	31,2	10,0/j	20,8 (15-24 años)/i	9,2/j
	2006	...	...	10,3/j/ch	18,4 (15-24 años)/i/c	8,3/j/ch
Colombia	1990	...	...	14,7/l	...	10,5/k
	2000	55,5/d/k	37,1	19,9/l	33,3 (12-17 años)/l 32,4 (18-24 años) /l	17,3/k
	2005	58,8/d/k	39,2	18,4/l/ll	29,9 (12-17 años)/l/c 31,8 (18-24 años)/l/c	14,6/l/ch
Costa Rica	1990	33,6	...	6,2/m	10,4 (12-24 años)/m	5,3/m
	2000	35,4	29,8	6,3/m	10,9 (12-24 años)/m	5,2/m
	2005	39,9	33,2	8,8/m/n	15,9 (12-24 años)/m	6,9/m/n
Ecuador	1990	55,4	...	9,2/o	13,5 (15-24 años)/o	6,1/o
	2000	57,0	30,4	3,1/o	17,4 (15-24 años)/o	14,1/o
	2005	57,8/ñ	33,5	...	...	11,1/o/ch
El Salvador	1990	55,6/d	...	6,6/m	18,6 (15-24 años)/m	7,5/m
	2000	53,3/d	31,6	3,7/m	14,3 (15-24 años)/m	6,7/m
	2005	56,0/d	34,5	4,8/m	15,0 (15-24 años)/m	7,3/m

País	Año	Tasa de empleo informal (urbano)	Tasa de la participación de las mujeres en la actividad económica	Tasa de desempleo de mujeres (urbano)	Tasa de desempleo juvenil (urbano)	Tasa de desempleo abierto (urbano)
Guatemala	1990	...	20,1	...	...	...
	2000	...	24,1	...	...	...
	2005	...	27,9	...	...	...
Haití	1995	...	47,3	...	...	...
	2000	...	47,9	...	...	...
	2005	...	49,6	...	...	...
Honduras	1990	53,3	...	5,2/m	10,7 (15-24 años)/m	6,9/m
	2000	...	27,1	...	...	...
	2005	...	30,2	7,1/m	10,9 (15-24 años)/m	7,1/m/p
México	1990	38,8/r	...	3,0	7,0 (12-19 años) ...	2,8/q
	2000	39,4/r	33,4	2,4	5,3 (12-19 años) 4,1 (20-24 años)	3,4/q
	2005	42,6/r	36,3	5,3/ch	...	4,9/ch
Nicaragua	1995	73,0/s	31,4	...	...	16,9/t
	2000	66,4/s	34,5	...	...	9,8/t
	2005	58,8/s	37,2	6,1	11,9 (10-24 años)	7,0/t
Panamá	1995	31,0	31,4	20,1/t	31,9 (15-24 años)/t	16,4/t
	2000	34,3	34,5	18,1/t	32,6 (15-24 años)/t	15,3/t
	2005	37,6	37,2	15,0/t/u	26,3 (15-24 años)/t	12,1/t/u
Paraguay	1995	58,1/v	25,2	5,5/w	10,8 (15-19 años)/w 7,8 (20-24 años)/w	5,3/w
	2000-2001	60,8/v	26,7	10,2/w	...	10,0/w
	2005	61,3/v	28,3	8,3/w	18,4(15-19 años)/w 16,2 (20-24 años)/w	7,6
Perú	1990	60,2/x	...	11,4/x	15,5 (14-24 años)/x	8,3/x
	2000	58,8/x	37,2	7,4/x	15,4 (14-24 años)/x	7,8/x
	2005	54,9/x	40,2	11,7/x/ch	17,1 (14-24 años)/x/ch	10,1/x/ch
Rep. Dominicana	1995	...	34,7	26,2/t	...	15,8
	2000	46,0/ch	37,2	22,8/t	...	13,9
	2005	...	40,2	...	...	17,9
Uruguay	1995	...	42,3	13,6/y	25,5 (14-24 años)/y	10,3/m
	2000	40,3/d	44,0	17,2/y	31,7 (14-24 años)/y	13,6/m
	2005	44,6/d	45,4	15,2/y/c	30,0 (14-24 años)/y	12,2/m/c

País	Año	Tasa de empleo informal (urbano)	Tasa de la participación de las mujeres en la actividad económica	Tasa de desempleo de mujeres (urbano)	Tasa de desempleo juvenil (urbano)	Tasa de desempleo abierto (urbano)
Venezuela, R. B. de	1995	48,1/d/j	42,3	12,9/j	19,9 (15-24 años)/j	10,3/j
	2000	52,9/d/j	44,0	14,8/j	25,3 (15-24 años)/j	13,9/j
	2005	50,0/d/j	45,4	14,4/j/ch	21,7 (15-24 años)/j/ch	12,9/ j/ch

Fuentes: Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2006) *Panorama Laboral 2006 América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Primera Edición. Lima. pp. 55-59, 62-66; y, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2007c) *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile. p. 39.

/a 28 aglomerados urbanos. Datos de 2000 se refieren al mes de octubre.

/b Incorporación progresiva hasta alcanzar 28 aglomerados urbanos a partir de 2002. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

/c Primer semestre.

/ch Datos hasta el tercer trimestre.

/d Microempresas: establecimientos con hasta cuatro ocupados.

/e Datos para 1990 corresponden para ciudades capitales y El Alto, el resto de los años es urbano. Por otra parte, los datos para 1990 se refieren a la tercera ronda de septiembre de la EIH; en 2000 son de MECOVI (nov.); y en 2002 son de MECOVI (nov.-dic.).

/f Capitales departamentales más El Alto. A partir de 2000 área urbana.

/g Encuesta PNAD de septiembre de cada año.

/h Seis regiones metropolitanas. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

/i Encuesta CASEN.

/j Total nacional (en el caso de la tasa de empleo informal de Venezuela los datos son del segundo semestre).

/k Datos de 2000 corresponden a 10 ciudades y áreas metropolitanas; se refieren a la encuesta ENH, Etapa 1; datos de 2005 son de abril junio de la encuesta ECH.

/l Incluye desempleo oculto. Siete áreas metropolitanas. A partir de 2000 los datos aplican a trece áreas metropolitanas, promedio anual.

/ll Primer trimestre.

/m Nacional urbano.

/n Datos de julio.

/ñ Datos se refieren al IV trimestre.

/o Incluye desempleo oculto. Nacional urbano. Para la tasa de desempleo abierto a partir de 2000 incluye sólo Quito, Guayaquil y Cuenca.

/p Datos de mayo.

/q Incorporación progresiva hasta alcanzar 32 áreas urbanas a partir de 2003. Nueva medición a partir de 2005. Datos oficiales estimados por el país, con la nueva metodología, 1997-2004.

/r Datos 1990 y 2000 corresponden al tercer trimestre; el de 2005 corresponde a al segundo trimestre.

/s Dato de 1995 corresponde al área urbana de 17 municipios recabado por medio de la encuesta ENMEU; los otros dos años el dato es urbano.

/t Incluye desempleo oculto. Nacional urbano.

/u Dato de agosto.

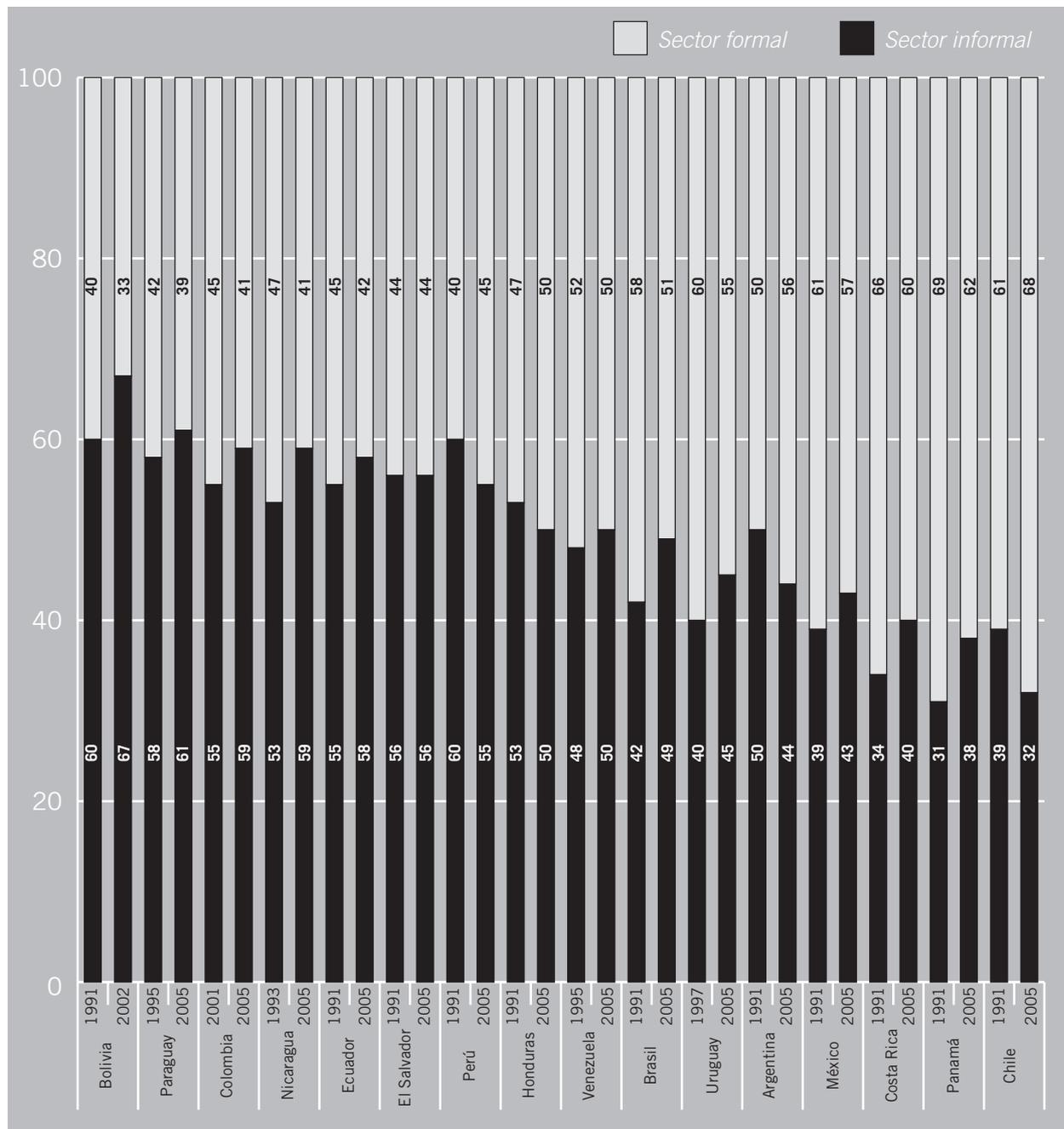
/v Dato de 1995 corresponde a julio-noviembre; 2000: septiembre 2000 - agosto 2001; 2005 octubre-diciembre. Encuesta EPE.

/w Área metropolitana de Asunción en 1990; 2000 y 2005 corresponden al nacional urbano.

/x Lima metropolitana. Para las tasas del desempleo de mujeres y desempleo juvenil a partir de 2002 se aplica una nueva forma de medición y por lo tanto los datos no son comparables con los de años anteriores.

/y Montevideo.

Gráfico 1.
Países latinoamericanos: evolución del empleo en el sector formal e informal urbano 1990 - 2004
 (porcentaje de la población ocupada total)

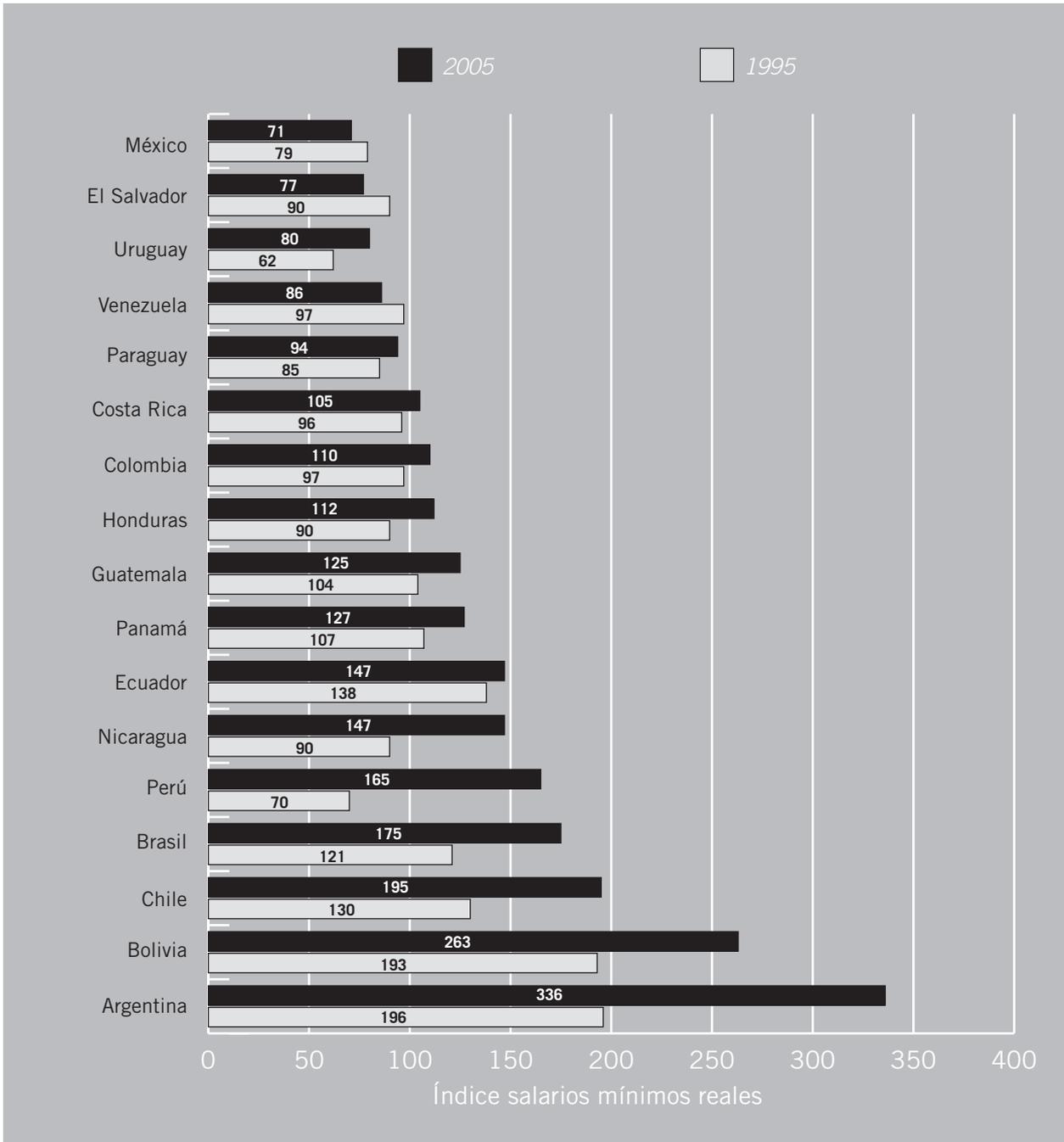


Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2006) *Panorama Laboral 2006 América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Primera Edición. Lima.

Gráfico 2.

Países latinoamericanos: Evolución salarios mínimos reales urbanos, 1995 - 2005

(índice 1990 = 100)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2006) *Panorama Laboral 2006 América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Primera Edición. Lima.

Tabla 8.

Evolución de la población ocupada urbana con protección en salud y/o pensiones en América Latina por países, según sector, alrededor de 2000 y 2005 (en porcentajes)

	Sector informal /a	Sector formal /b	Año	Sector informal /a	Sector formal /b	Año
Argentina /c	12,2	73,7	2000	41,2	80,6	2005
Belice	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Bolivia	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Brasil /d	33,8	83,3	2001	35,1	84,7	2005
Colombia /d	22,5	79,4	2000	71,3	92,0	2005
Costa Rica	66,3	89,0	2000	62,2	91,0	2005
Chile /e	81,3	93,5	2000	86,7	96,2	2003
Ecuador /f	10,9	51,4	2000	11,9	58,9	2005
El Salvador	15,8	79,1	2000	14,5	78,8	2005
Guatemala	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Honduras	ND	ND	ND	ND	ND	ND
México /g	6,3	78,0	2000	9,2	78,3	2005
Nicaragua	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Panamá /h	32,0	87,0	2003	28,1	85,5	2005
Paraguay /h	14,4	58,0	2000	15,4	61,3	2005
Perú /i	17,3	64,1	2000	12,0	58,7	2005
Uruguay	94,4	98,7	2001	94,0	98,7	2005
Venezuela	ND	ND	ND	ND	ND	ND

ND: Información no disponible.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2006) *Panorama Laboral 2006 América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Primera Edición. Lima.

a/ sector informal incluye: trabajadores independientes, servicio doméstico y microempresas.

b/ sector forma incluye: Sector público, pequeñas, grandes y medianas empresas y cuenta propia.

c/ 28 aglomerados urbanos. Datos de 2000, Encuesta EPH se refieren al mes de octubre; datos 2005, EPH segundo semestre.

d/ Encuesta PNAD, septiembre de cada año.

e/ Encuesta CASEN.

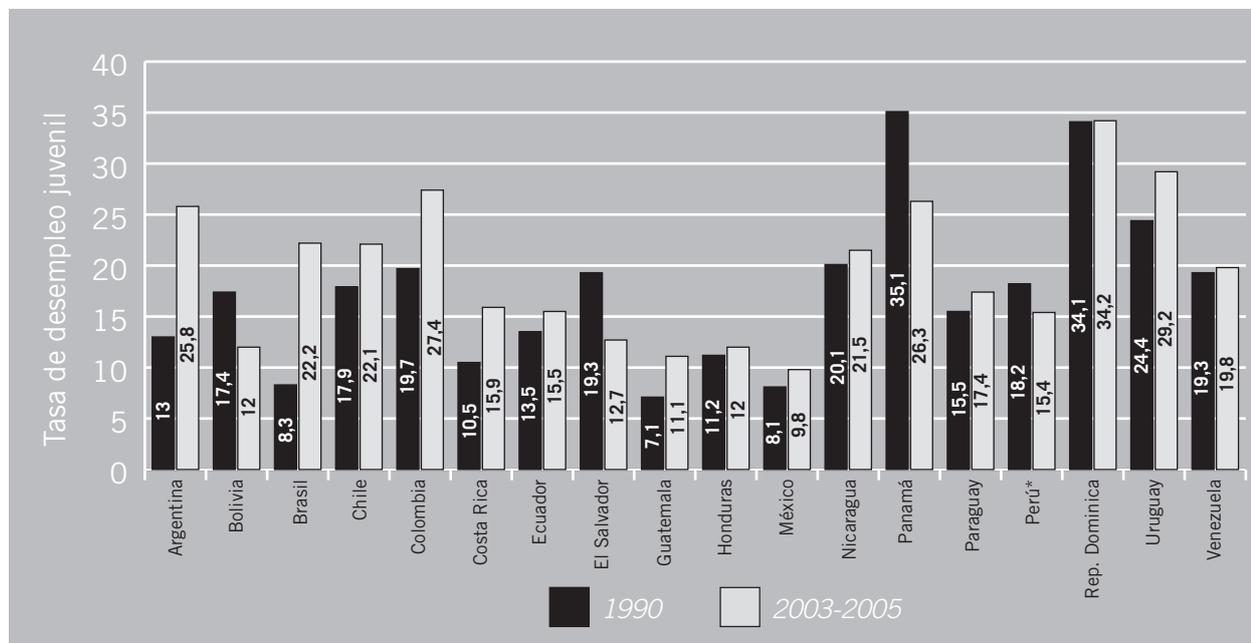
f/ Datos para 2000, corresponden a 10 ciudades del área metropolitana; datos 2005, abril-junio de la encuesta ECH.

g/ Datos 2005, al IV trimestre.

h/ Datos 1995 y 2000 corresponden al tercer trimestre. Estimaciones 2005, ENOE segundo trimestres.

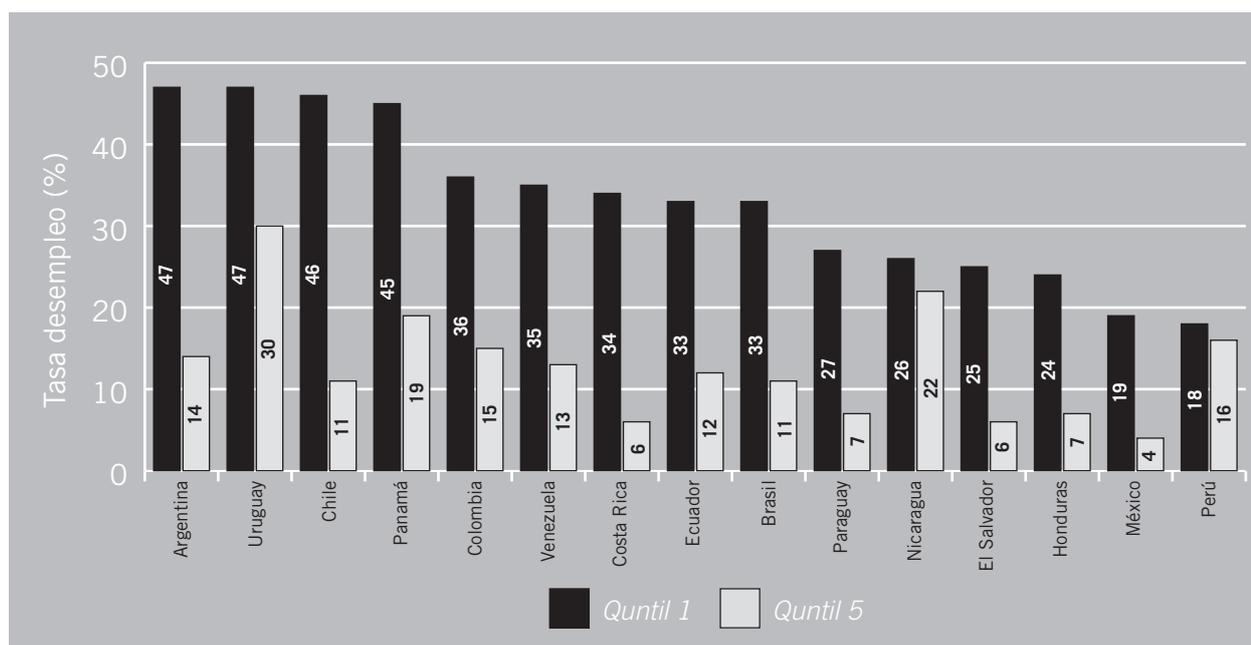
i/ Datos 1995, julio-noviembre.

Gráfico 3.
Países latinoamericanos: Evolución del desempleo juvenil abierto, 1990 - 2003/2005
 (jóvenes entre 15 y 24 años, en porcentajes)



* Nota: Los valores señalados para 1990 corresponden a 1994 para Nicaragua; y a 1997 para el Perú.
 Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006; y, BID Equis.

Gráfico 4.
Países latinoamericanos: desempleo juvenil por nivel socioeconómico, alrededor de 2000
 (en porcentajes)

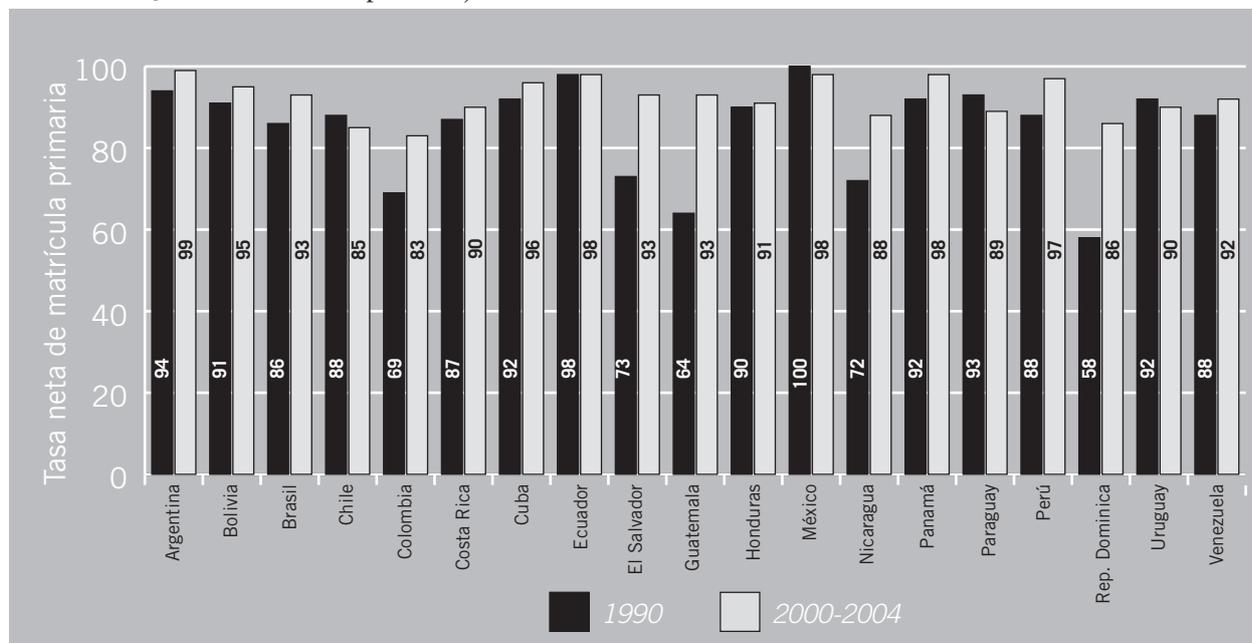


Fuente: BID Equis.

Sección 4 Educación

Gráfico 5.

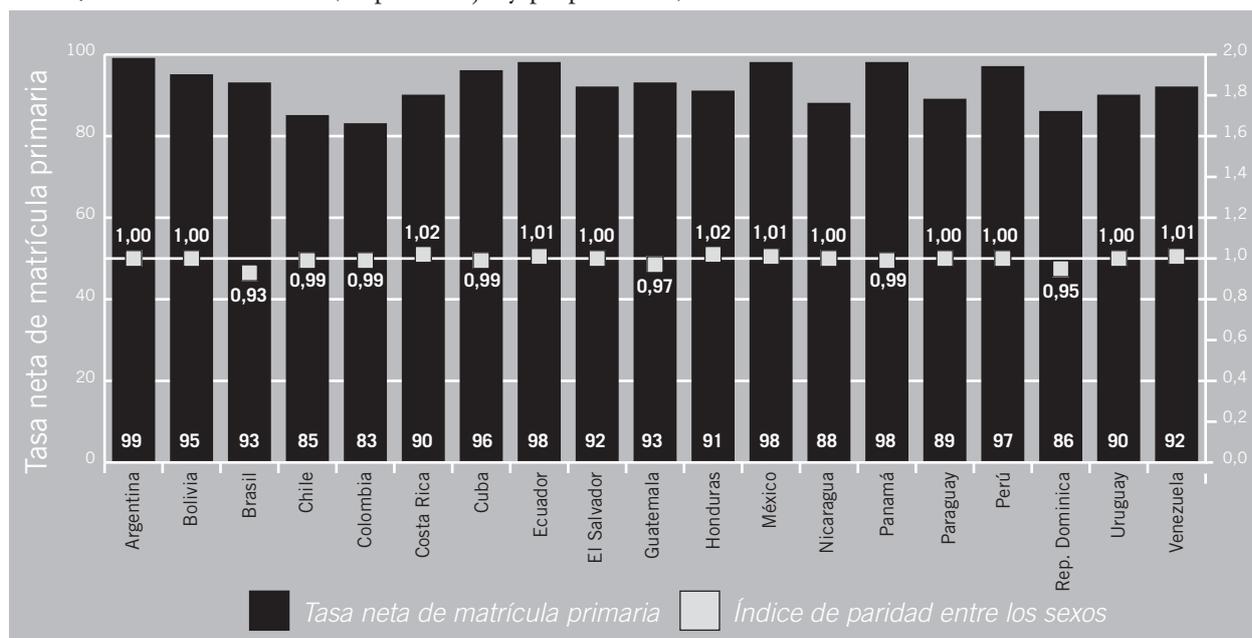
Países latinoamericanos: Evolución de la tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria, según países entre 1990 y 2000/2005 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006; y, BID Eqis.

Gráfico 6.

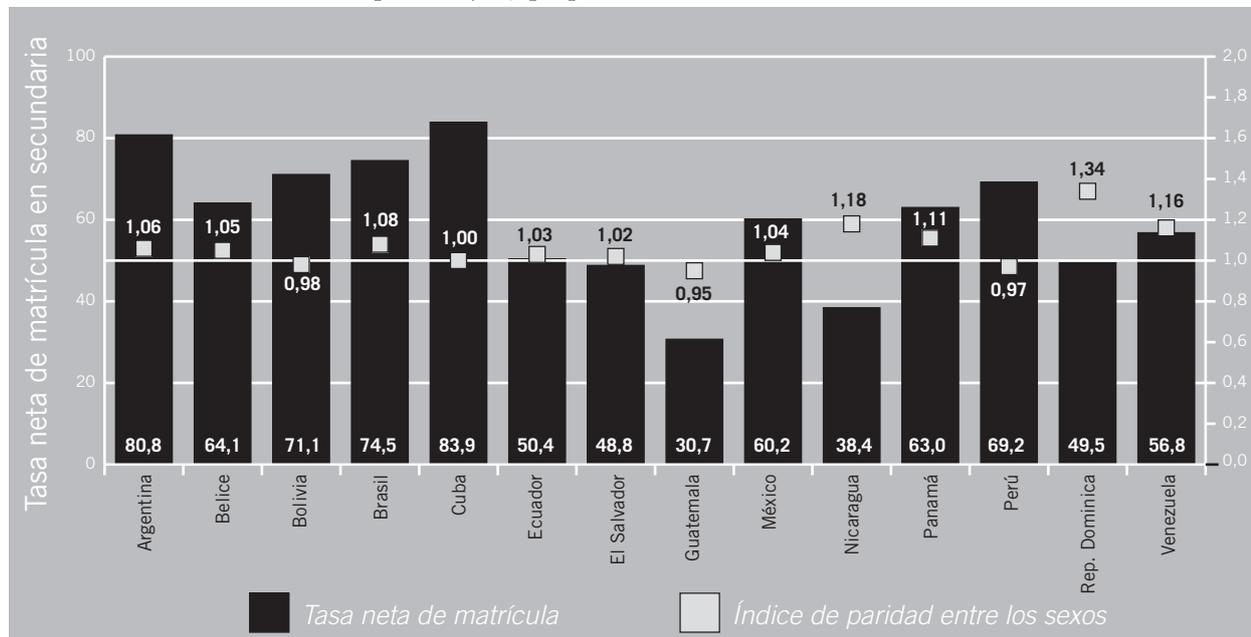
Países latinoamericanos: Tasa neta de matrícula en educación primaria e índice de paridad entre los sexos, alrededor de 2000 (en porcentajes y proporciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006.

Gráfico 7.

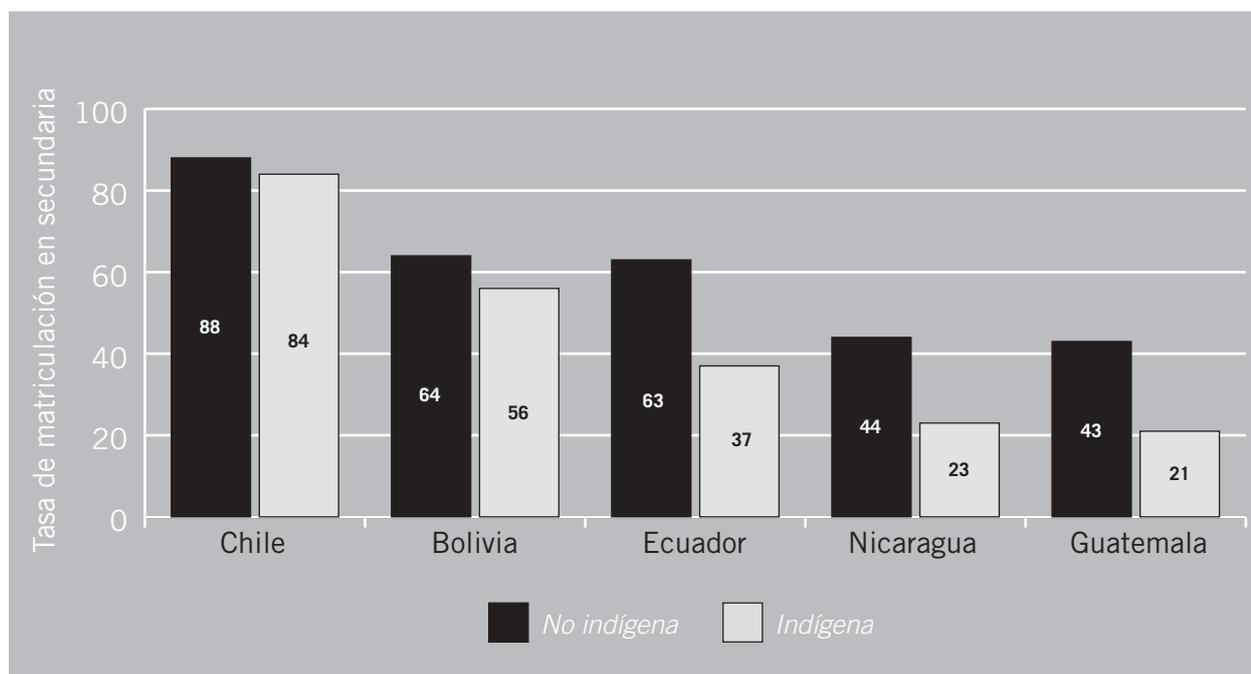
Países latinoamericanos: Tasa neta de matrícula en educación secundaria e índice de paridad entre los sexos, alrededor de 2000 (en porcentajes y proporciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006.

Gráfico 8.

Países latinoamericanos: Tasa neta de matrícula en educación secundaria, por pertenencia étnica, alrededor de 2000 (en porcentajes)



Fuente: BID, Eqxis.

Tabla 9.
Acceso a la educación primaria en el Caribe

	Matriculación primaria bruta (porcentaje, 1990)	Matriculación primaria bruta (porcentaje, 1998)	Matriculación primaria neta (porcentaje, 1998)	Educación obligatoria (edades)
Bahamas	97,4	99,2	99,2	5-17
Barbados	96,7	101,3	101,3	5-16
Belice	...	101,3	88,0	5-14
Dominica	100,4	98,9	88,8	5-14
Granada	...	...	...	...
Guyana	96,9	104,2	91,9	...
Haití	75,9	126,2	66,3	...
Jamaica	101,3	98,9	92,6	...
San Cristóbal y Nieves	102,0	98,0	89,0	5-16
Santa Lucía	116,7	118,6	...	...
San Vicente y las Granadinas	132,0	91,0	84,0	...
Surinam	...	...	...	...
Trinidad y Tobago	124,1	79,6	73,1	...

Fuente: Witter, M., (2007) *Current Socio-Economic Trends and Medium Term Prospects for the CARICOM*. University of the West Indies, Mona. p. 20.

Sección 5 Salud

Cuadro 1.
Principales causas de muerte de la población total por países, por sexo (alrededor de 2000)

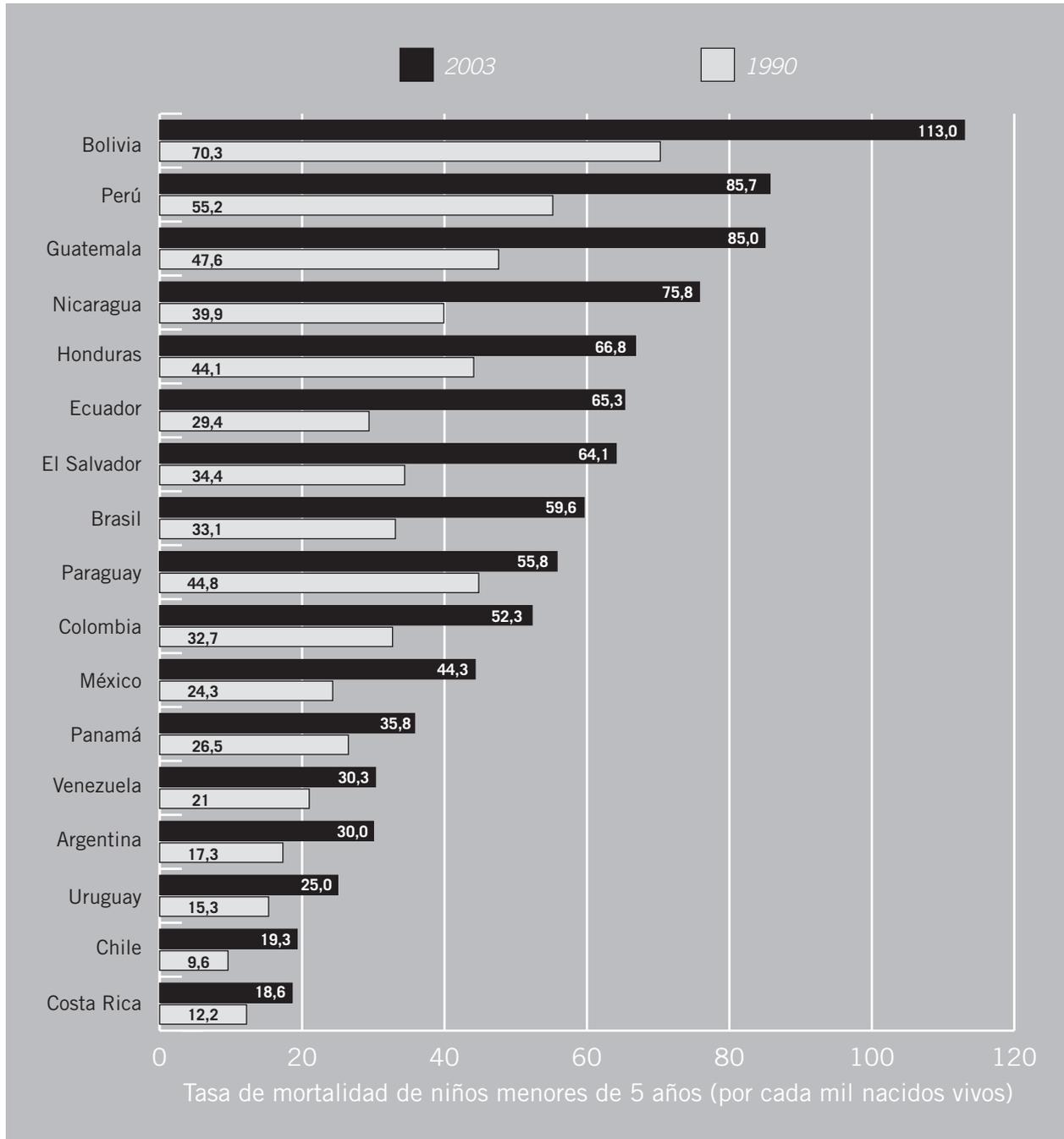
País	Causas de muerte de la población		
	Tres principales causas	Tres principales causas hombres	Tres principales causas mujeres
Argentina	Insuficiencia cardíaca	Insuficiencia cardíaca	Insuficiencia cardíaca
	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades cerebrovasculares
	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades isquémicas del corazón
Belice	Enfermedades hipertensivas	Accidentes de tránsito	Enfermedades hipertensivas
	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades hipertensivas	Diabetes
	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades cerebrovasculares
Brasil	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades cerebrovasculares
	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades isquémicas del corazón
	Homicidios	Homicidios	Insuficiencia cardíaca
Chile	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades cerebrovasculares
	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades isquémicas del corazón
	Cirrosis y enfermedades hígado	Cirrosis y enfermedades hígado	Influenza y neumonía
Colombia	Homicidios	Homicidios	Enfermedades isquémicas del corazón
	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades cerebrovasculares
	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares	Diabetes
Costa Rica	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón
	Enfermedades cerebrovasculares	Accidentes de tránsito	Enfermedades cerebrovasculares
	Enfermedades crónico vías respiratorias	Enfermedades cerebrovasculares	Diabetes
Ecuador	Insuficiencia cardíaca	Homicidios	Insuficiencia cardíaca
	Enfermedades cerebrovasculares	Insuficiencia cardíaca	Enfermedades cerebrovasculares
	Influenza y neumonía	Enfermedades cerebrovasculares	Diabetes
El Salvador	Enfermedades isquémicas del corazón	Homicidios	Enfermedades isquémicas del corazón
	Homicidios	Accidentes de tránsito	Insuficiencia cardíaca
	Insuficiencia cardíaca	Enfermedades isquémicas del corazón	Influenza y neumonía
Guatemala	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Infecciones intestinales	Eventos intencionados no determinados	Infecciones intestinales
	Afecciones perinatales	Homicidios	Afecciones perinatales

País	Causas de muerte de la población		
	Tres principales causas	Tres principales causas hombres	Tres principales causas mujeres
Honduras	Paro cardíaco	Paro cardíaco	Paro cardíaco
	Infecciones intestinales	Homicidios	Infecciones intestinales
	Homicidios	Infecciones intestinales	Enfermedades cerebrovasculares
México	Diabetes	Enfermedades isquémicas del corazón	Diabetes
	Enfermedades isquémicas del corazón	Diabetes	Enfermedades isquémicas del corazón
	Cirrosis y enfermedades hígado	Cirrosis y enfermedades hígado	Enfermedades cerebrovasculares
Nicaragua	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón
	Afecciones perinatales	Afecciones perinatales	Enfermedades cerebrovasculares
	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares	Infecciones intestinales
Panamá	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades cerebrovasculares
	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades isquémicas del corazón
	Diabetes	Accidentes de tránsito	Diabetes
Paraguay	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares
	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón	Diabetes
	Diabetes	Homicidios	Enfermedades isquémicas del corazón
Perú	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Enfermedades cerebrovasculares	Cirrosis y enfermedades hígado	Enfermedades cerebrovasculares
	Enfermedades del sistema urinario	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades del sistema urinario
Uruguay	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares
	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón
	Insuficiencia cardíaca	Tumor maligno traquea pulmón	Insuficiencia cardíaca

Fuente: Estadísticas de Salud de las Américas. (2006).

Gráfico 9.

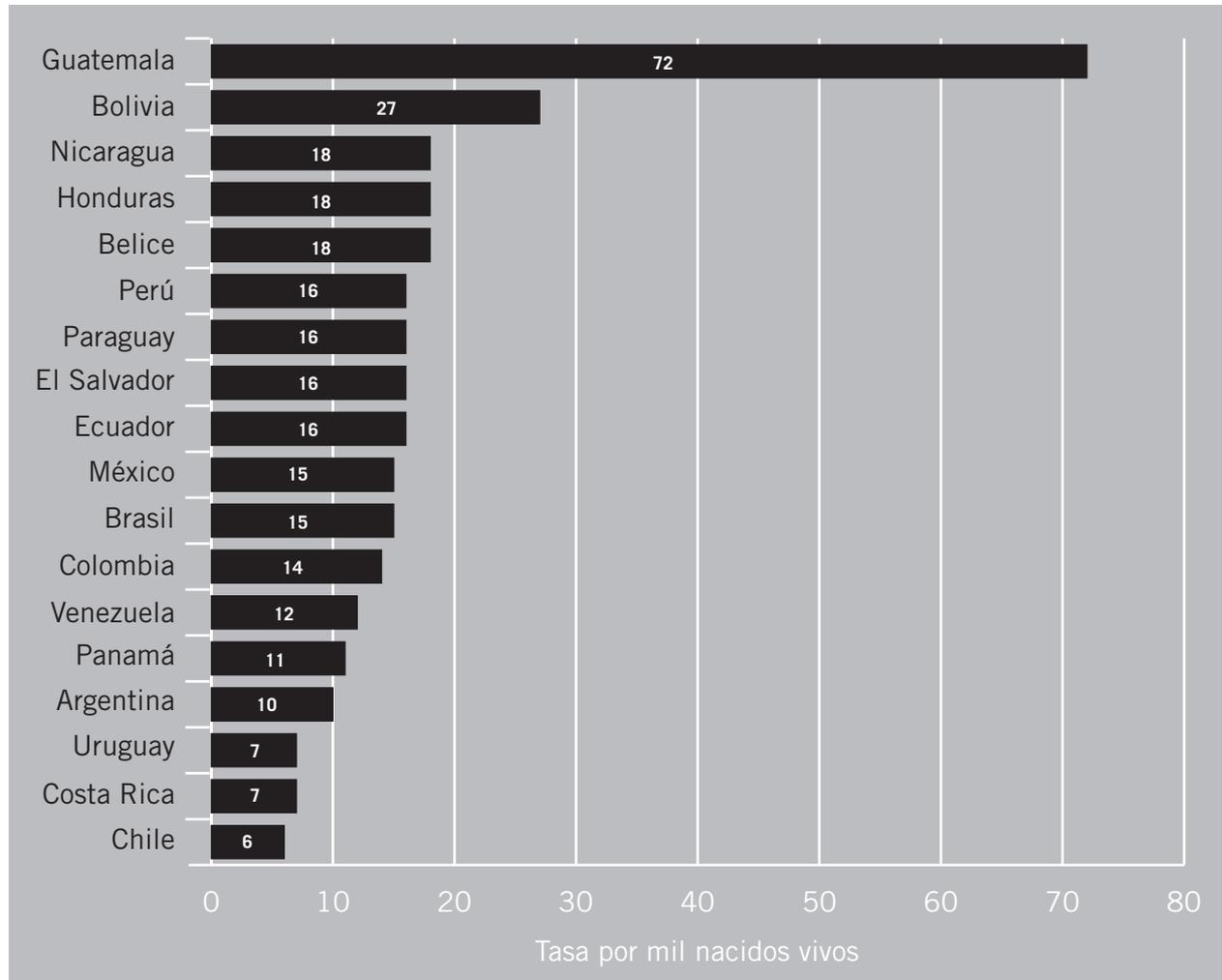
Países latinoamericanos: Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, 1990 - 2003
(por cada mil nacidos vivos)



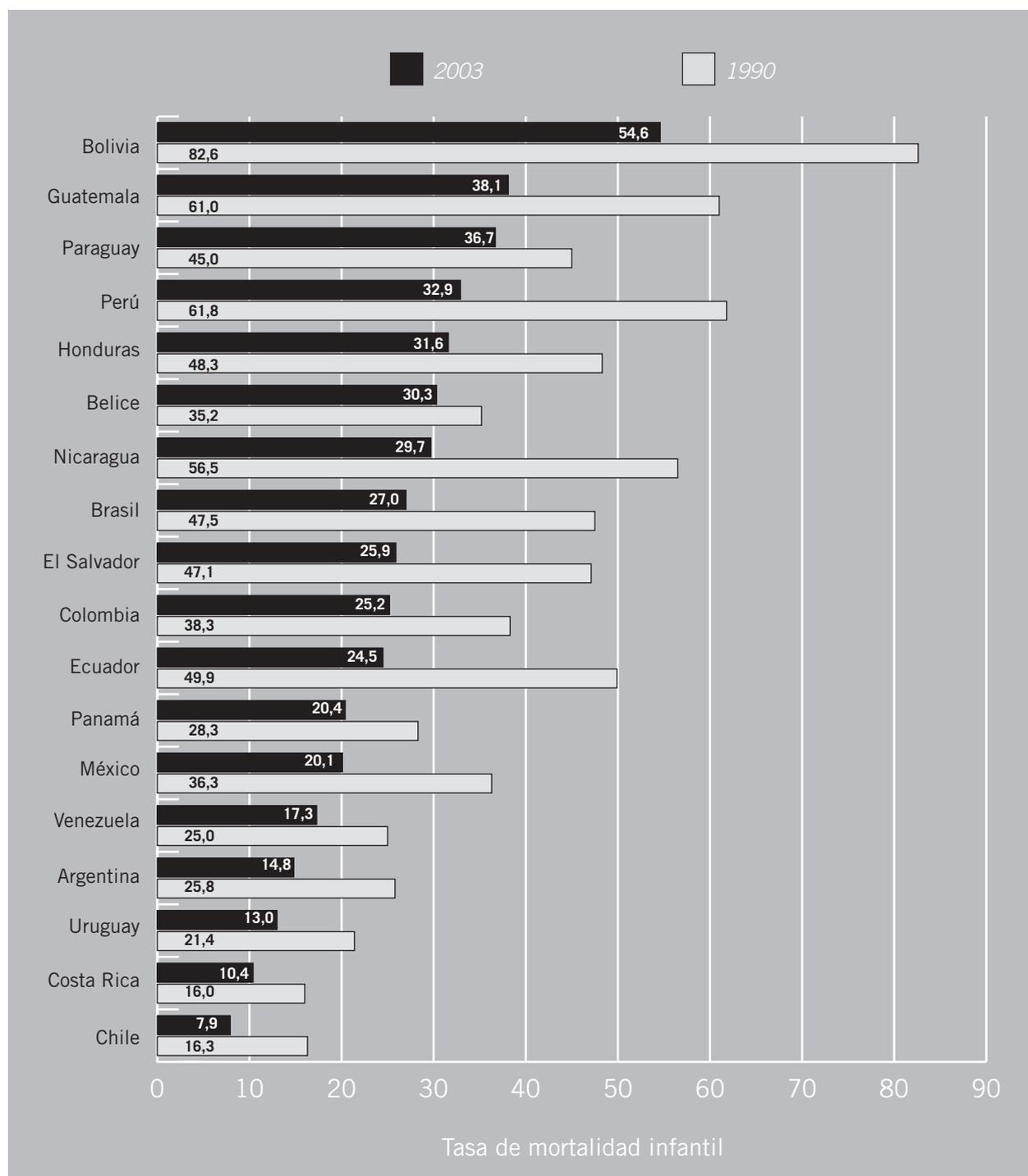
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*.

Gráfico 10.

Países latinoamericanos: Tasa de la mortalidad neonatal al 2005 (por mil nacidos vivos)



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), (2005) *Informe sobre la salud en el Mundo 2005 - ¡Cada madre y cada niño contarán!*

Gráfico 11.**Países latinoamericanos: Evolución de la mortalidad infantil, al 2003 (por mil nacidos vivos)**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006.

Tabla 10.
Tendencia de la tasa de mortalidad infantil
(menores de cinco años de edad, por cada 1.000 nacidos vivos)

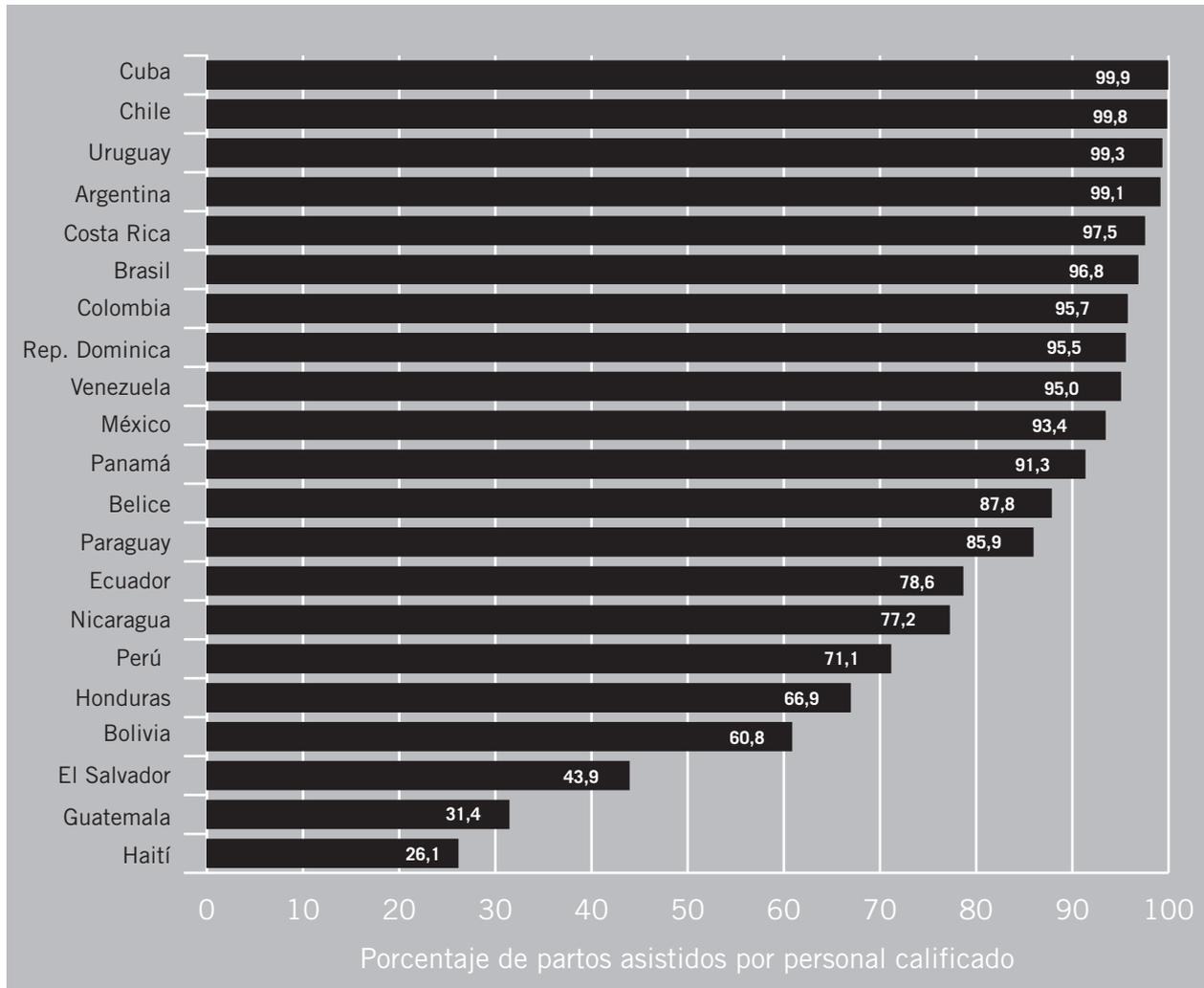
	1990	2000	2015	ODM
Bahamas	27,3	25,1	19,6	9,1
Barbados	17,0	12,0	9,9	5,7
Belice	46,8	43,0	34,5	15,6
Guyana	81,6	72,5	49,0	27,2
Jamaica	31,7	25,6	19,2	10,6
Santa Lucía	22,0	20,5	14,2	7,3
San Vicente	24,5	19,2	14,2	8,2
Surinam	41,9	30,8	20,1	14,0
Trinidad y Tobago	24,0	18,3	17,5	8,0

Nota: ODM: Objetivo de desarrollo del Milenio.

Fuente: Mung, K. y J. C. Hospedales, (2005) *Caribbean Health Situation Analysis Developed for the Caribbean Commission on Health and Development*.p. 65.

Gráfico 12.

Países latinoamericanos: Atención del parto por personal calificado, alrededor de 2000 (en porcentajes)



Fuente: OPS, Base de datos indicadores básicos.

Tabla 11.

Atención del parto por parteras por países, según características seleccionadas (en porcentajes)

País	Área de residencia		Nivel socioeconómico		Nivel de instrucción de la madre		
	Urbano	Rural	Más bajo	Más alto	Ninguno	Primaria	Superior
Bolivia (2002)*	5,1	7,7	7,8	0,5	5,4	7,4	4,3
Nicaragua (2001)*	7,7	37,6	ND	ND	42,6	27,4	2,2
Honduras (2005)*	8,3	42,3	54,9	1,1	50	36	0
Ecuador (2004)**	5,4	21,3	22,4	2,5	26,4	21,5	1,4
Colombia (2005)*	1,8	14,3	17,2	0,4	17,2	10,8	0,4

Fuentes: * *Demographic and Health Surveys database*; y, ** CEPAR, ENDEMAIN.

Tabla 12.

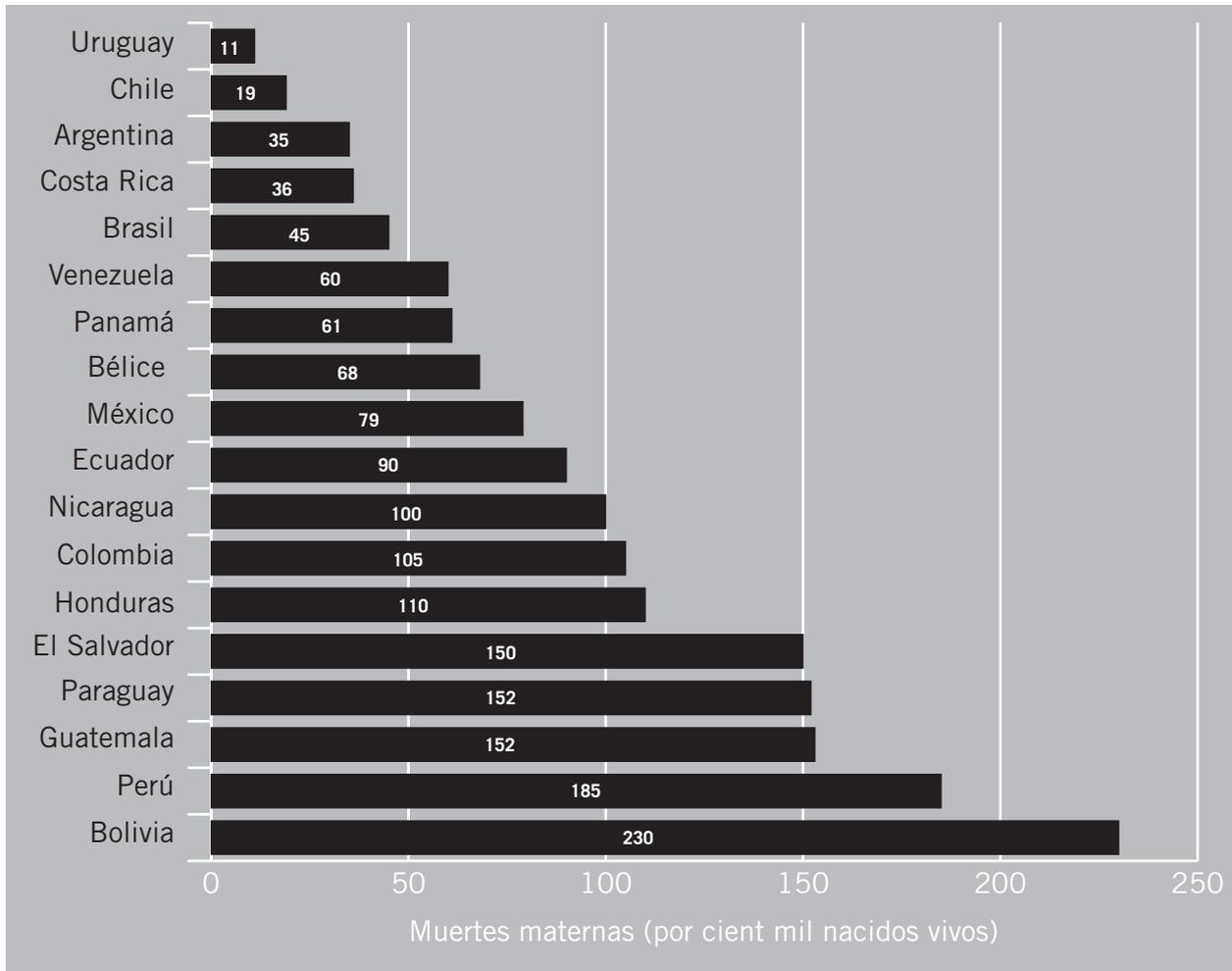
Atención calificada del parto por países, según características seleccionadas (en porcentajes)

País	Área de residencia		Nivel socioeconómico		Nivel de instrucción de la madre		
	Urbano	Rural	Más bajo	Más alto	Ninguno	Primaria	Superior
Bolivia (2003)*	83	46	34	99	39	58	98
Nicaragua (2001)*	97	77	ND	ND	34	62	96
Honduras (2005)*	97	93	88	99	87	94	100
Ecuador (2004)**	93	71	72	93	55	73	95
Colombia (2005)*	99	91	89	99	83	94	99

Fuentes: * *Demographic and Health Surveys database*; y, ** CEPAR, ENDEMAIN.

Gráfico 13.

Países latinoamericanos: Mortalidad materna, 2000 (por cien mil nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006.

Cuadro 2.**Tres principales causas de muerte en menores de 5 años en América Latina por países, según sexo, alrededor del 2000**

País	Tres Principales causas	Tres principales causas niños	Tres principales causas niñas
Argentina	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas
	Ahogamiento	Ahogamiento	Influenza y neumonía
	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Desnutrición y anemias
Belice	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Paro cardíaco
	Influenza y neumonía	Malformaciones congénitas	NR
	Malformaciones congénitas	NR	NR
Brasil	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas
	Infecciones intestinales	Ahogamiento	Infecciones intestinales
Chile	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas
	Ahogamiento	Ahogamiento	Ahogamiento
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Influenza y neumonía
Colombia	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Desnutrición y anemias	Ahogamiento	Desnutrición y anemias
	Ahogamiento	Desnutrición y anemias	Infecciones intestinales
Costa Rica	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas
	Ahogamiento	Ahogamiento	Ahogamiento
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito
Ecuador	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales
	Desnutrición y anemias	Desnutrición y anemias	Desnutrición y anemias
El Salvador	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Malformaciones congénitas
Guatemala	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales
	Desnutrición y anemias	Desnutrición y anemias	Desnutrición y anemias
Honduras	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales
	Enfermedades crónicas vías respiratorias infecciosas	Enfermedades crónicas vías respiratorias infecciosas	Enfermedades crónicas vías respiratorias infecciosas
	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
México	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas
	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales
	Influenza y neumonía	Accidentes de tránsito	Influenza y neumonía
Nicaragua	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales
	Desnutrición y anemias	Desnutrición y anemias	Desnutrición y anemias

País	Causas de muerte de la población en menores de 5 años		
	Tres Principales causas	Tres principales causas niños	Tres principales causas niñas
Panamá	Desnutrición y anemias	Desnutrición y anemias	Desnutrición y anemias
	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas
	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales
Paraguay	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales
	Malformaciones congénitas	Desnutrición y anemias	Septicemia
Perú	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Desnutrición y anemias	Desnutrición y anemias	Desnutrición y anemias
	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales	Infecciones intestinales
Uruguay	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas	Malformaciones congénitas
	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
	Ahogamiento	Ahogamiento	Ahogamiento

NR: No registra.

Fuente: *Estadísticas de Salud de las Américas*. 2006.

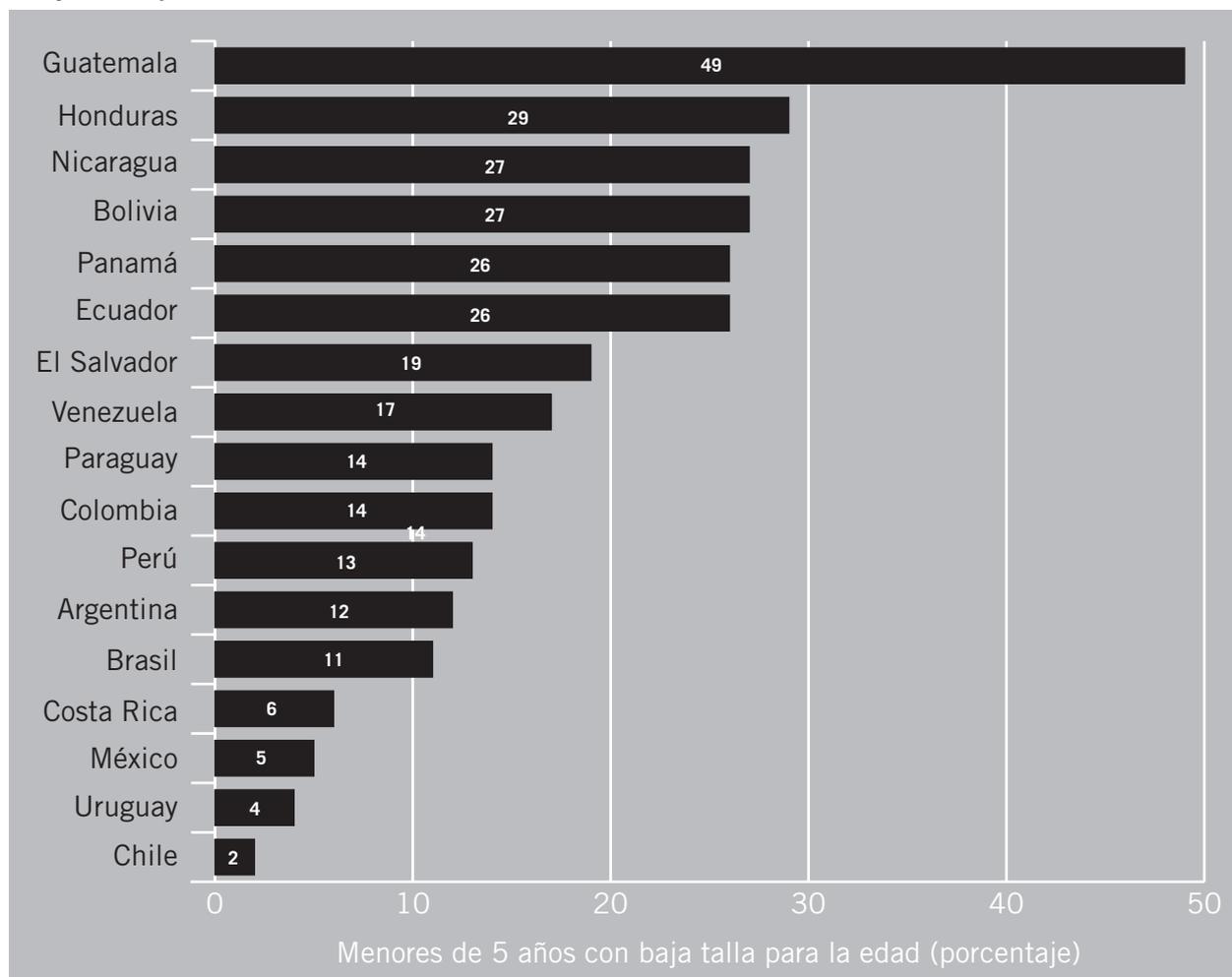
Cuadro 3.
Tres principales causas de muerte en la población joven (15-24 años) en América Latina, por países, según sexo, alrededor del 2000

País	Tres Principales causas	Tres principales causas hombres	Tres principales causas mujeres
Argentina	Homicidios	Homicidios	Accidentes de tránsito
	Accidentes de tránsito	Eventos intencionales	Suicidios
	Suicidios	Accidentes de tránsito	Embarazo y parto
Belice	Accidentes de tránsito	Homicidios	VIH/SIDA
	Homicidios	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito
	Suicidios	Suicidios	Accidentes de tránsito
Brasil	Homicidios	Homicidios	Homicidios
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito
	Eventos intencionales	Eventos intencionales	Embarazo y parto
Chile	Suicidios	Suicidios	Accidentes de tránsito
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Suicidios
	Homicidios	Homicidios	Malignas tejido
Colombia	Homicidios	Homicidios	Homicidios
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito
	Suicidios	Suicidios	Suicidios
Costa Rica	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Suicidios
	Homicidios	Homicidios	Accidentes de tránsito
	Suicidios	Suicidios	N malig teji
Ecuador	Homicidios	Homicidios	Suicidios
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito
	Suicidios	Suicidios	Embarazo y parto
El Salvador	Homicidios	Homicidios	Suicidios
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Homicidios
	Suicidios	Suicidios	Accidentes de tránsito
Guatemala	Homicidios	Homicidios	Suicidios
	Eventos intencionales	Eventos intencionales	Eventos intencionales no determinados
	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía
Honduras	Homicidios	Homicidios	Embarazo y parto
	Paro cardíaco	Accidentes de tránsito	Paro cardíaco
	Accidentes de tránsito	Paro cardíaco	Homicidios
México	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito
	Homicidios	Homicidios	Embarazo y parto
	Suicidios	Suicidios	Homicidios
Nicaragua	Suicidios	Homicidios	Suicidios
	Homicidios	Suicidios	Embarazo y parto
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito
Panamá	Homicidios	Homicidios	Accidentes de tránsito
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	VIH/SIDA
	Suicidios	Suicidios	Embarazo y parto

País	Causas de muerte de la población joven 15-24 años		
	Tres Principales causas	Tres principales causas hombres	Tres principales causas mujeres
Paraguay	Homicidios	Homicidios	Embarazo y parto
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Suicidios
	Suicidios	Eventos intencionales	Accidentes de tránsito
Perú	Eventos intencionales	Eventos intencionales	Eventos intencionales no determinados
	Accidentes de tránsito	Accidentes de tránsito	Tuberculosis
	Tuberculosis	Tuberculosis	Influenza y neumonía
Uruguay	Accidentes de tránsito	Suicidios	Accidentes de tránsito
	Suicidios	Accidentes de tránsito	Suicidios
	Ahogamiento	Homicidios	Homicidios

Fuente: *Estadísticas de Salud de las Américas*. 2006.

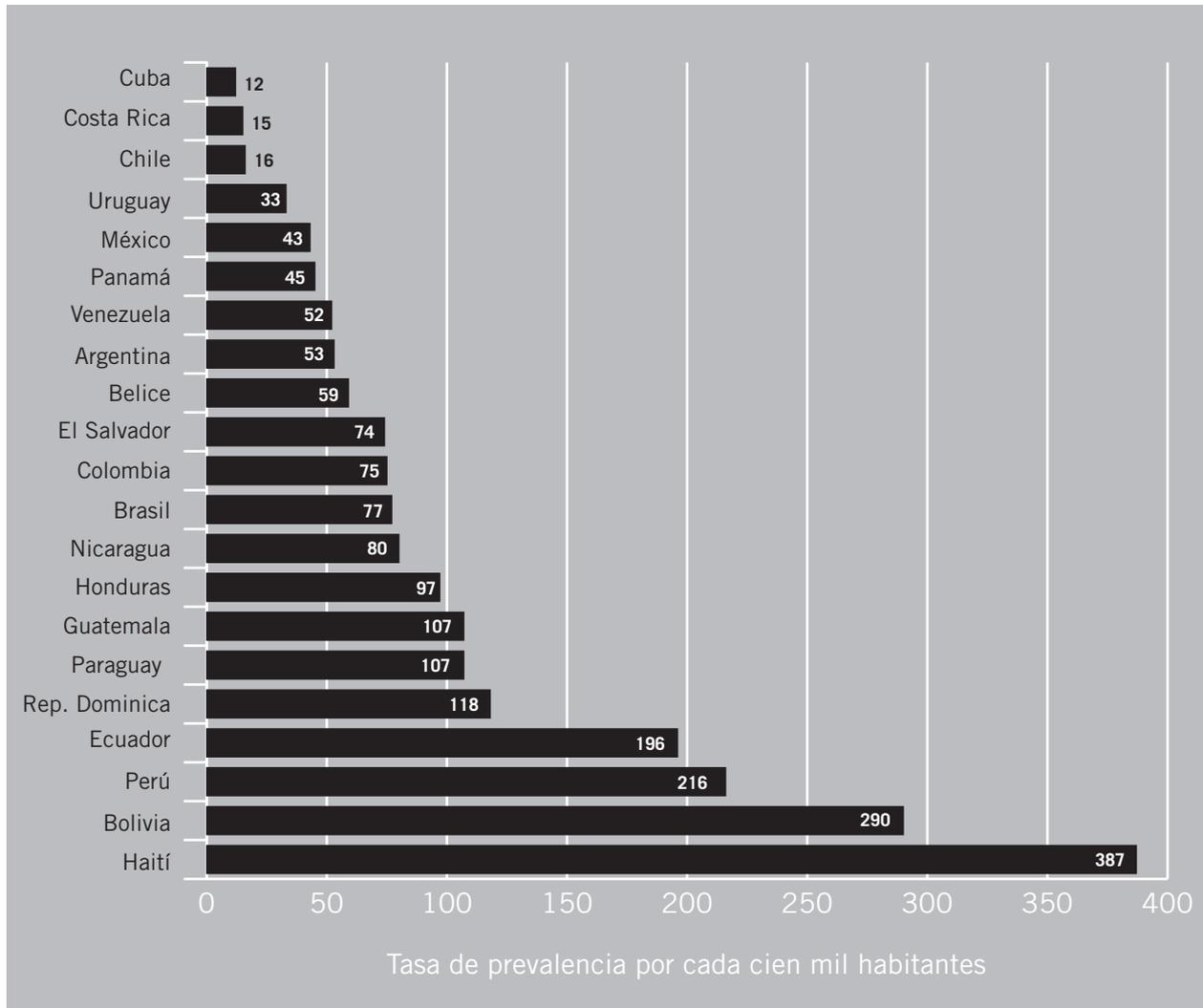
Gráfico 14.
Desnutrición crónica, según países latinoamericanos, 2003
(en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006.

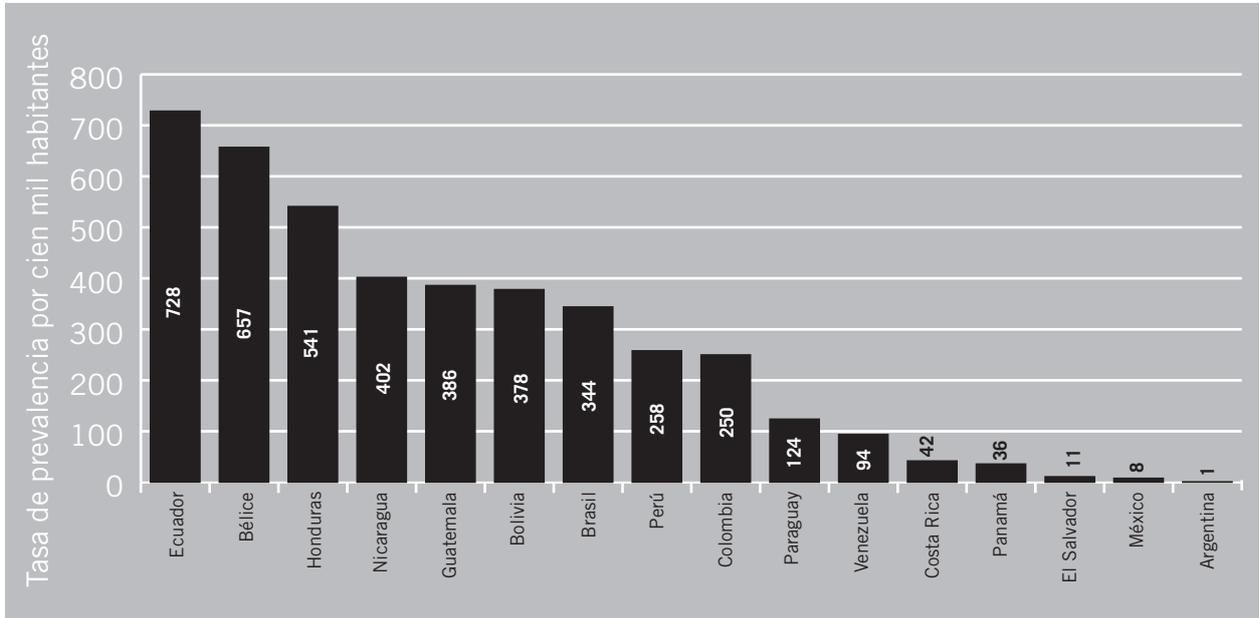
Gráfico 15.

Países de América Latina: Tasa de prevalencia de tuberculosis, 2004



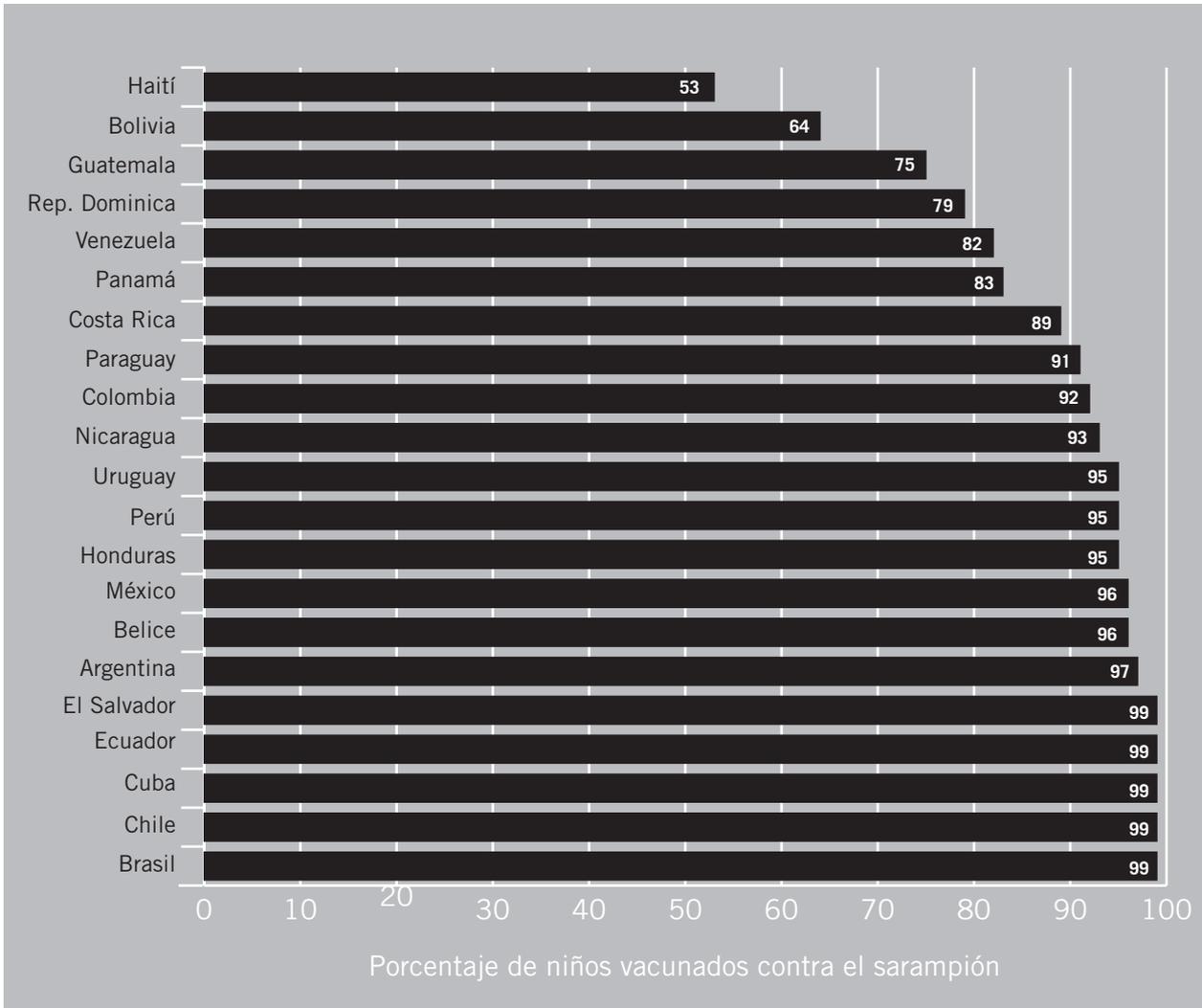
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Pa-norama Social de América Latina*, 2006.

Gráfico 16.
Países de América Latina: Tasa de prevalencia del paludismo, 2000



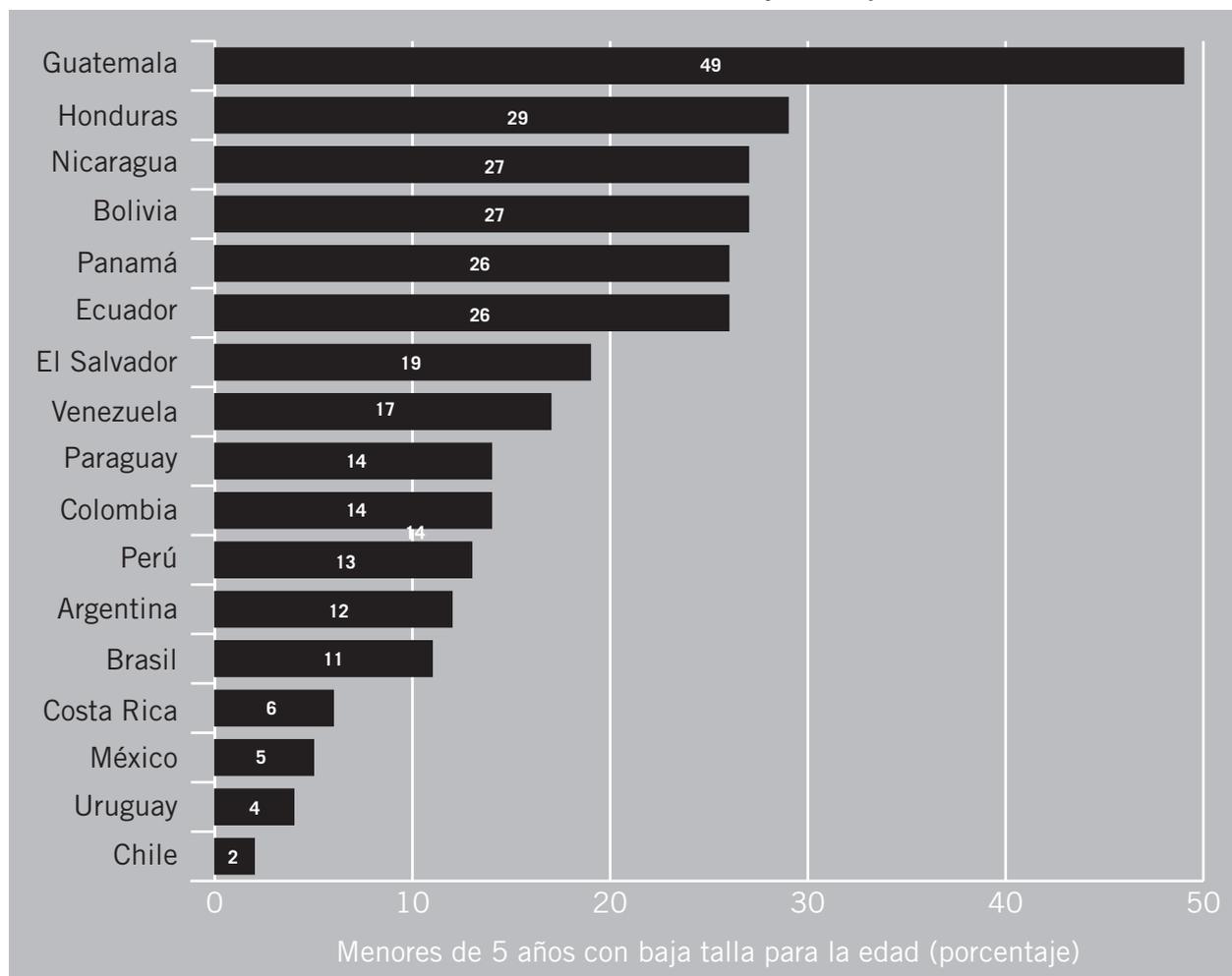
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006.

Gráfico 17.
Países latinoamericanos: Inmunización del sarampión, al 2003



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006.

Gráfico 18.
Países de América Latina: Prevalencia del VIH/SIDA, 2005 (en porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006d) *Panorama Social de América Latina*, 2006.

Tabla 13.
Estimación de casos VIH/SIDA en América Latina por países, según grupos, al 2005.

País	Estimación mujeres (15 años y más)	Estimación adultos (15 años y más)	Estimación adultos y niños
	Número de casos	Número de casos	Número de casos
Argentina	36.000	130.000	130.000
Belize	1.000	3.600	3.700
Bolivia	1.900	6.800	7.000
Brasil	220.000	6.100.000	620.000
Chile	7.600	28.000	28.000
Colombia	45.000	160.000	160.000
Costa Rica	2.000	7.300	74.000
Ecuador	12.000	22.000	23.000
El Salvador	9.900	35.000	36.000
Guatemala	16.000	590.000	61.000
Honduras	16.000	61.000	63.000
México	42.000	180.000	180.000
Nicaragua	1.700	7.200	7.300
Panamá	4.300	17.000	17.000
Perú	26.000	91.000	93.000
Uruguay	5.300	9.500	9.600
Venezuela	31.000	110.000	110.000

Fuente: ONUSIDA (2006), *Informe sobre la epidemia mundial de sida*.

Tabla 14.
Prevalencia del HIV/SIDA en el Caribe, 2000-2003
 (por cada 1.000.000.000 población)

	2000	2001	2002	2003
Antigua y Barbuda	181,8	209,0	59,7	132,4
Bahamas	1.052,8	938,1	938,7	...
Barbados	498,1	351,9	353,2	507,5
Belice	...	...	...	...
Dominica	55,6	70,4	100,0	42,9
Granada	56,2	56,2	...	247,2
Guyana	404,5	570,9	543,2	1.017,4
Haití	...	...	...	...
Jamaica	350,0	360,7	376,5	407,3
San Cristóbal y Nieves	25,6	51,3	51,3	...
Santa Lucía	61,6	88,4	162,2	196,2
San Vicente y las Granadinas	330,5	279,7	540,0	686,4
Surinam	369,4	291,4	388,9	594,6
Trinidad y Tobago	319,6	360,9	322,0	246,0
Media	308,8	288,8	340,5	374,0

Fuente: PAHO *Basic Health Indicators Database*. Véase Witter, M., (2007) *Current Socio-Economic Trends and Medium Term Prospects for de CARICOM Caribbean*. University of West Indies, Mona.

Sección 6 Objetivos de Desarrollo del Milenio

Tabla 15.
Objetivos de Desarrollo del Milenio

País	Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema		Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal		Objetivo 3 Promover la igualdad entre los géneros		Objetivo 4 Reducir la mortalidad infantil	
	Pobreza (índice de conteo de personas con 1 dólar al día, en porcentaje)	Consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población (en porcentajes)	Alumnos que culminan la educación primaria (tasa bruta de admisión en el último grado de primaria)	Porcentaje bruto de matriculación en la educación secundaria	Relación entre niños y niñas matriculados en primaria y secundaria (en porcentaje)	Porcentaje de mujeres que trabajan en el sector no agrícola como porcentaje del total de empleados en el sector no agrícola	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos	Inmunización contra el sarampión (porcentaje de niños entre los 12 y 13 meses)
	1998-2005/a	1998-2005/a	2001-2005/a	2005	2005	2004	2005	2005
Argentina	6,6	...	101	86	111	45,5	18	99
Bolivia	23,2	1,5	101	89	93	36,5	65	64
Brasil	7,5	2,8	108	102	105	46,7	33	99
Chile	<2	3,8	95	89	98	38,1	10	90
Colombia	7,0	2,5	98	7	104	48,3	21	89
Costa Rica	3,3	3,5	92	79	104	38,5	12	89
Cuba	...	...	94	94	110	37,7	7	98
Ecuador	17,7	3,3	101	61	...	42,7	25	93
El Salvador	19,0	2,7	87	63	100	34,8	27	99
Guatemala	13,5	2,9	74	51	91	38,8	43	77
Guyana	<2	4,5	96	102	100	39,9	63	92
Haití	53,9	2,4	...	...	...	...	120	54
Honduras	14,9	3,4	79	66	109	46,8	40	92
México	3,0	4,3	99	80	101	37,4	27	96
Nicaragua	45,1	5,6	76	66	103	...	37	96
Panamá	7,4	2,5	97	70	110	43,5	24	99
Paraguay	13,6	2,4	91	63	101	43,9	23	90
Perú	10,5	3,7	100	92	103	34,6	27	80
Rep. Dominicana	2,8	4,0	92	71	111	38,2	31	99
Uruguay	<2	...	91	108	114	46,8	15	95
Venezuela, R.B. de	18,5	3,3	92	75	104	41,5	21	76
América Latina y el Caribe	8,6	...	98	86	102	43,3	31	92

País	Objetivo 5 Mejorar la salud materna		Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades		Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente		Objetivo 8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	
	Mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	Atención calificada del parto (en porcentajes)	Prevalencia del VIH/SIDA (porcentaje de la población entre 15 y 49 años de edad)	Incidencia de tuberculosis (por 100.000 habitantes)	Acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua (porcentaje de la población)	Acceso a mejores servicios de saneamiento (porcentaje de la población)	Líneas de teléfono y abonados a teléfonos móviles (por cada 1.000 habitantes)	Usuarios de internet (por cada 1.000 habitantes)
	2000	2000-2005/ ^a	2005	2005	2004	2004	2005	2005
Argentina	82	95	0,6	41	96	91	798	177
Bolivia	420	67	0,1	211	85	46	334	52
Brasil	260	97	0,5	60	90	75	587	195
Chile	31	100	0,3	15	95	91	860	172
Colombia	130	96	0,6	45	93	86	648	104
Costa Rica	43	99	0,3	14	97	92	575	254
Cuba	33	100	0,1	9	91	98	87	17
Ecuador	130	75	0,3	131	94	89	601	47
El Salvador	150	92	0,9	51	84	62	492	93
Guatemala	240	41	0,9	78	95	86	457	79
Guyana	170	86	2,4	149	83	70	521	213
Haití	680	24	3,8	306	54	30	64	70
Honduras	110	56	1,5	78	87	69	247	36
México	83	83	0,3	23	97	79	650	181
Nicaragua	230	67	0,2	58	79	47	260	27
Panamá	160	93	0,9	45	90	73	555	64
Paraguay	170	77	0,4	68	86	80	374	34
Perú	410	73	0,6	172	83	63	280	165
Rep. Dominicana	150	99	1,1	91	95	78	508	169
Uruguay	27	99	0,5	28	100	100	624	193
Venezuela, R.B. de	96	95	0,7	42	83	68	606	125
América Latina y el Caribe	194	87	0,6	61	91	77	496	156

Nota: las cifras en cursiva aplican para otros años o períodos.

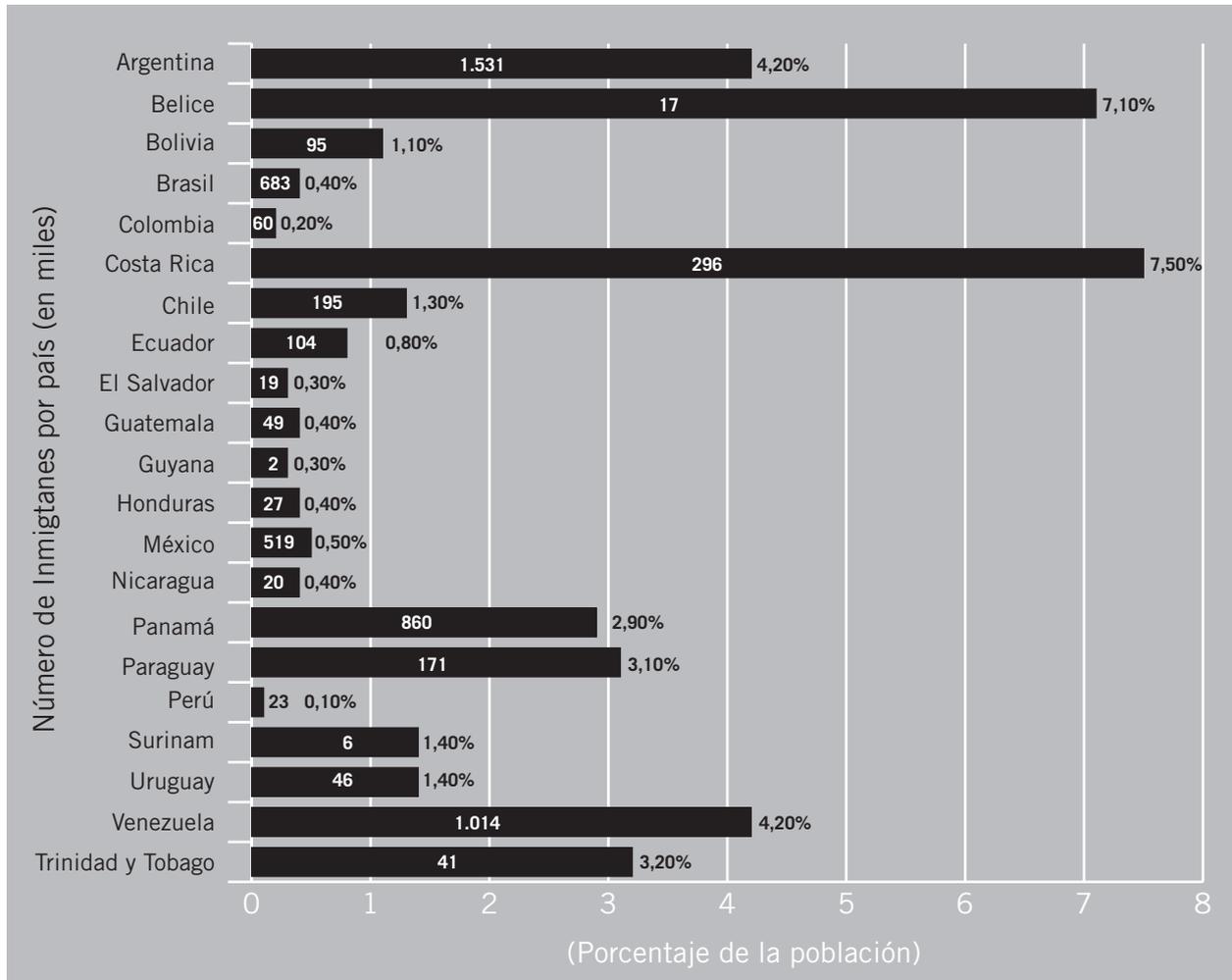
Fuente: Banco Mundial, (2007b) *Global Monitoring Report 2007. Millennium Development Goals: Confronting the Challenges of Gender Equality and Fragile States*. Washington, D.C. pp. 226-233.

^a Datos disponibles al año más próximo.

Sección 7 Migraciones

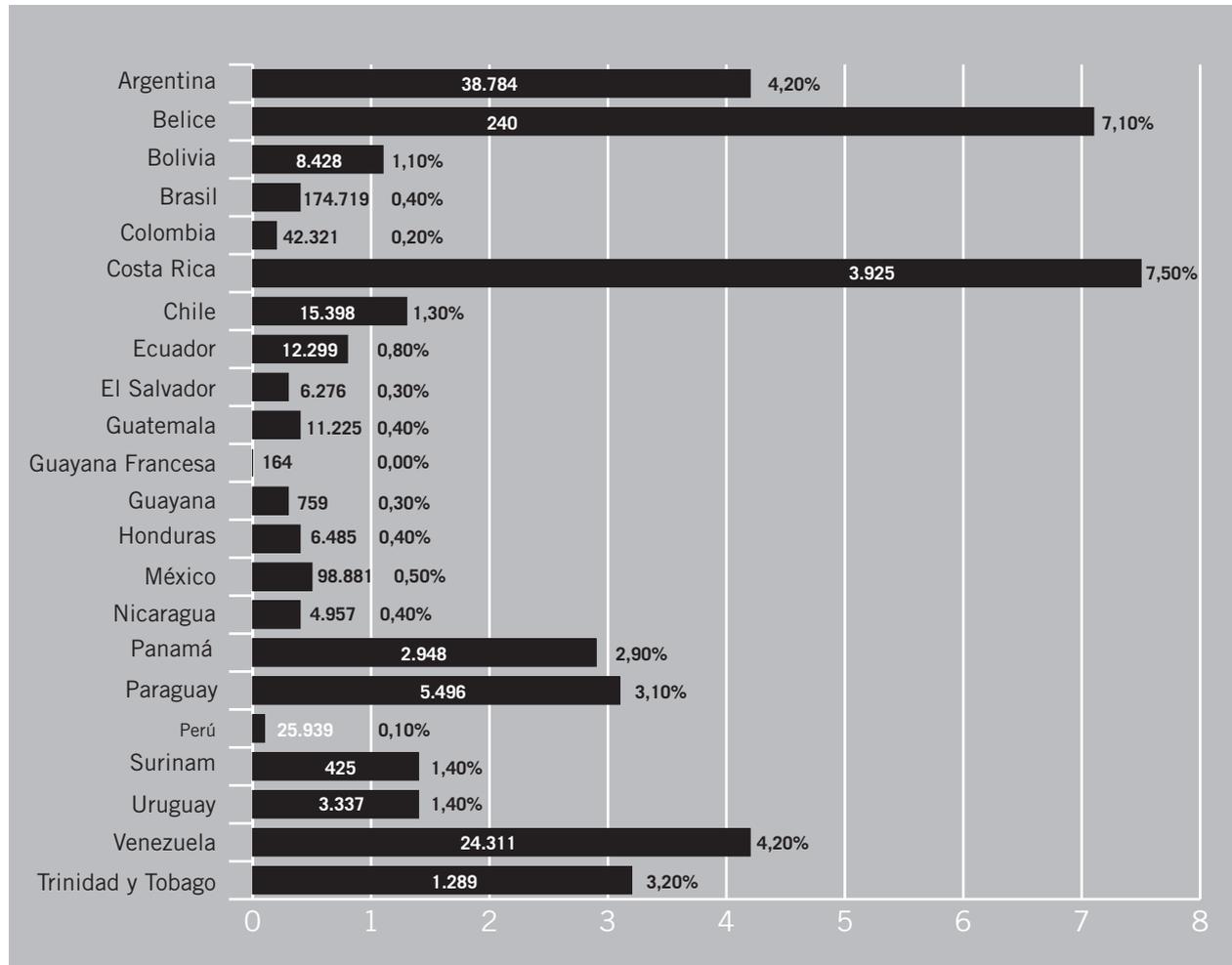
Gráfico 19.

Número de Inmigrantes y su porcentaje respecto a la población del país



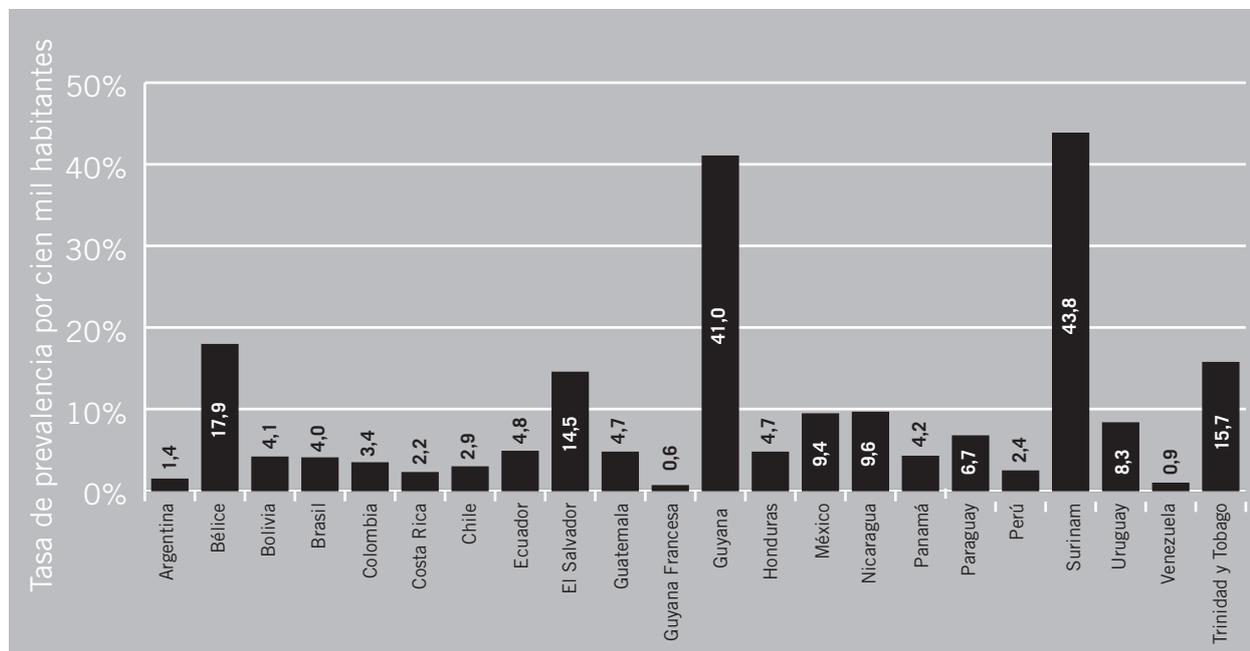
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006c) *Migración internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones*. Washington, D.C.

Gráfico 20.
Población total y porcentaje de inmigrantes (2000)



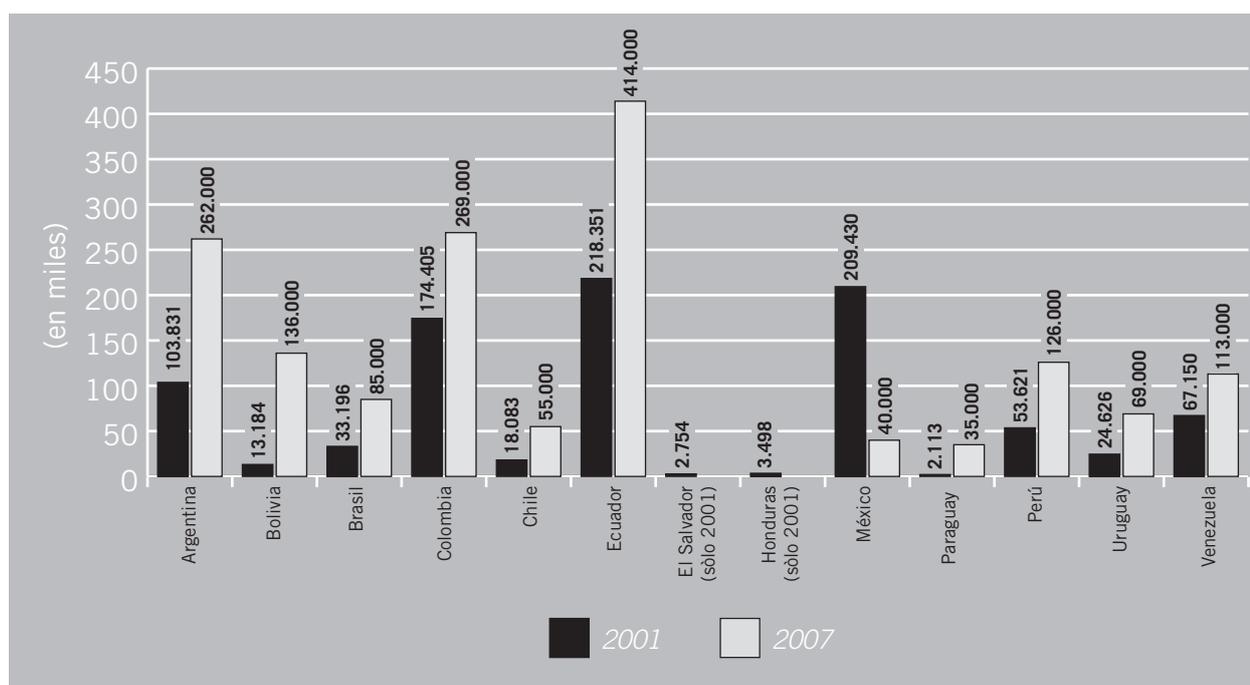
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006c) *Migración internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones*. Washington, D.C.

Gráfico 21.
Porcentaje de emigrantes con respecto a la población total



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006c) *Migración internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones*. Washington, D.C.

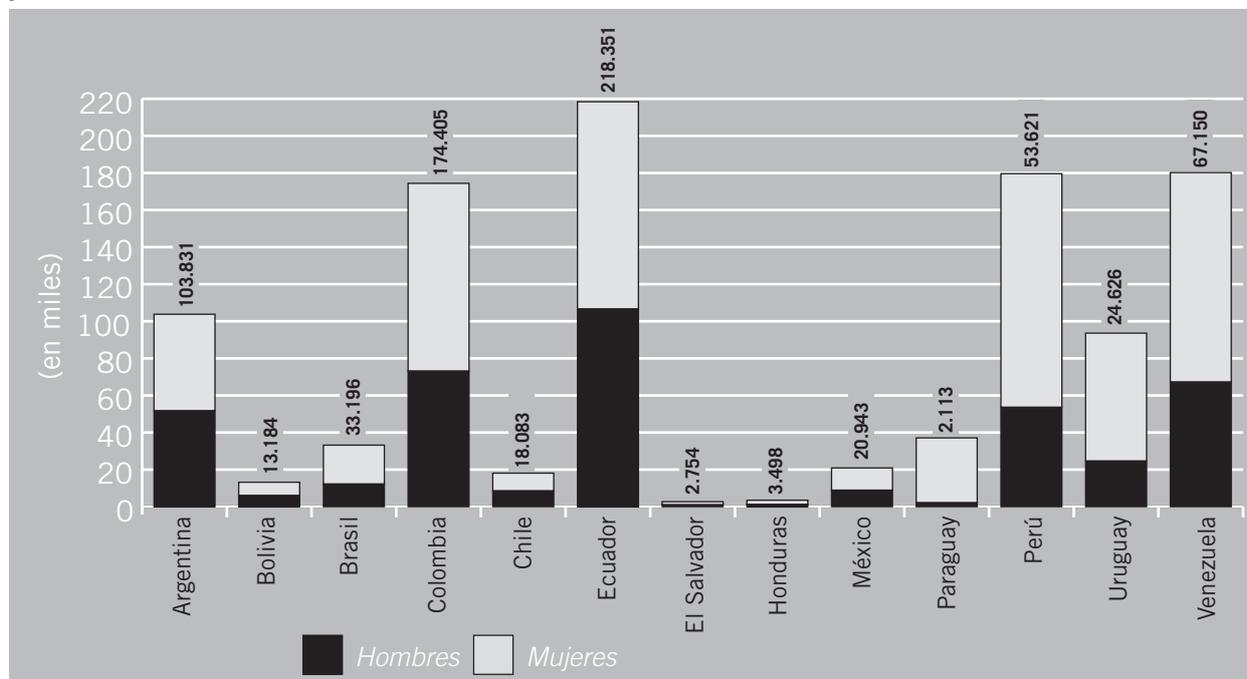
Gráfico 22.
Población adulta de inmigrantes latinoamericanos en España en 2001-2007



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de España (2001). (<http://www.ine.es>) Estimado de B&A basado en datos de INE (2007).

Gráfico 23.

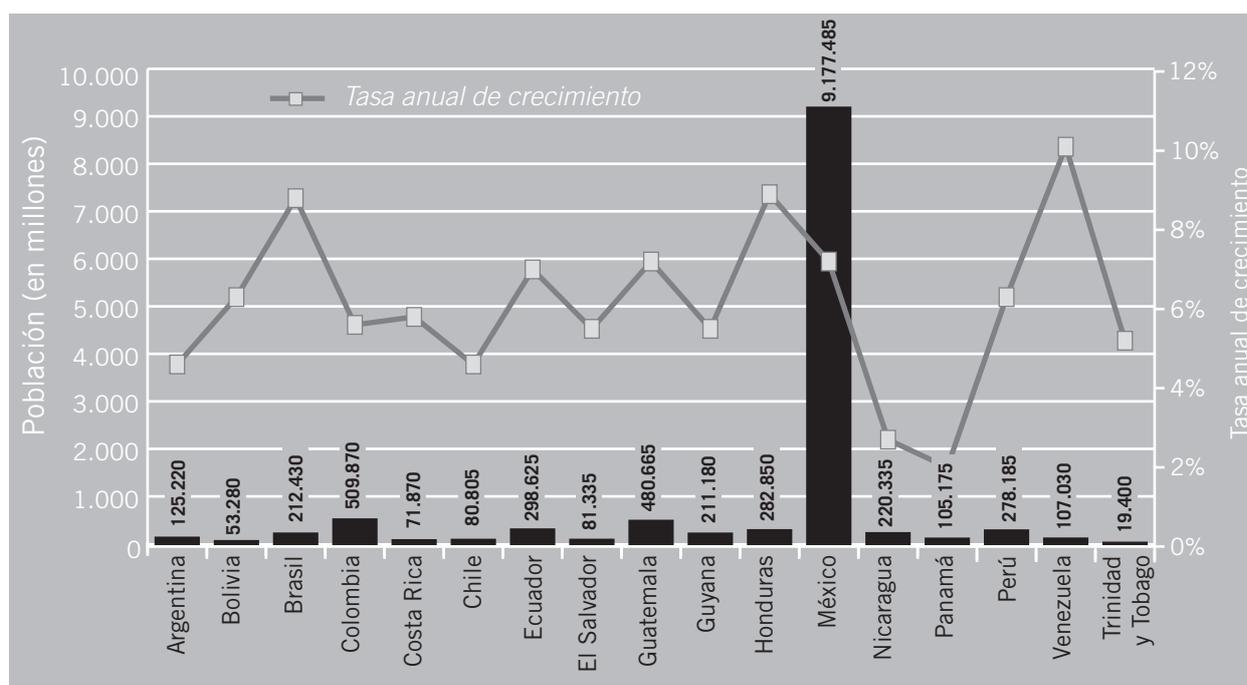
Totales acumulados de nacionales latinoamericanos residentes en España según países de nacimiento y sexo



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de España (2001), (www.ine.es). Estimado de B&A basado en datos del INE (2007).

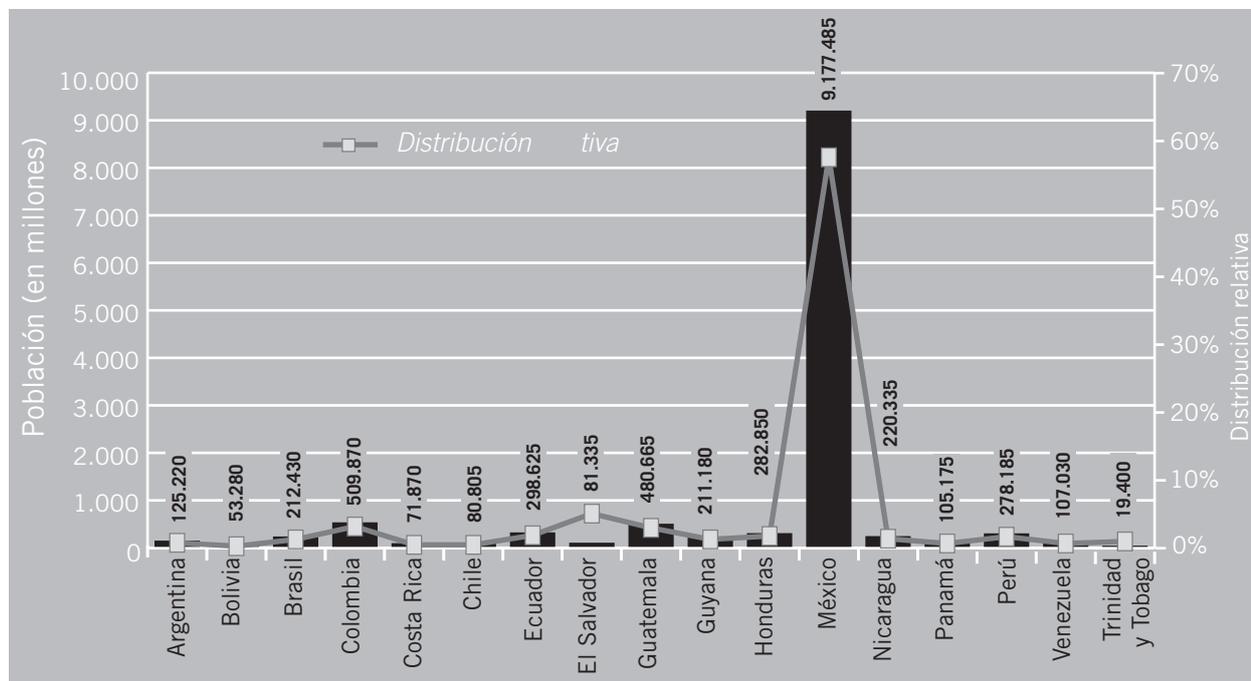
Gráfico 24.

Población de latinoamericana censada en 2000 en Estados Unidos y su tasa de crecimiento



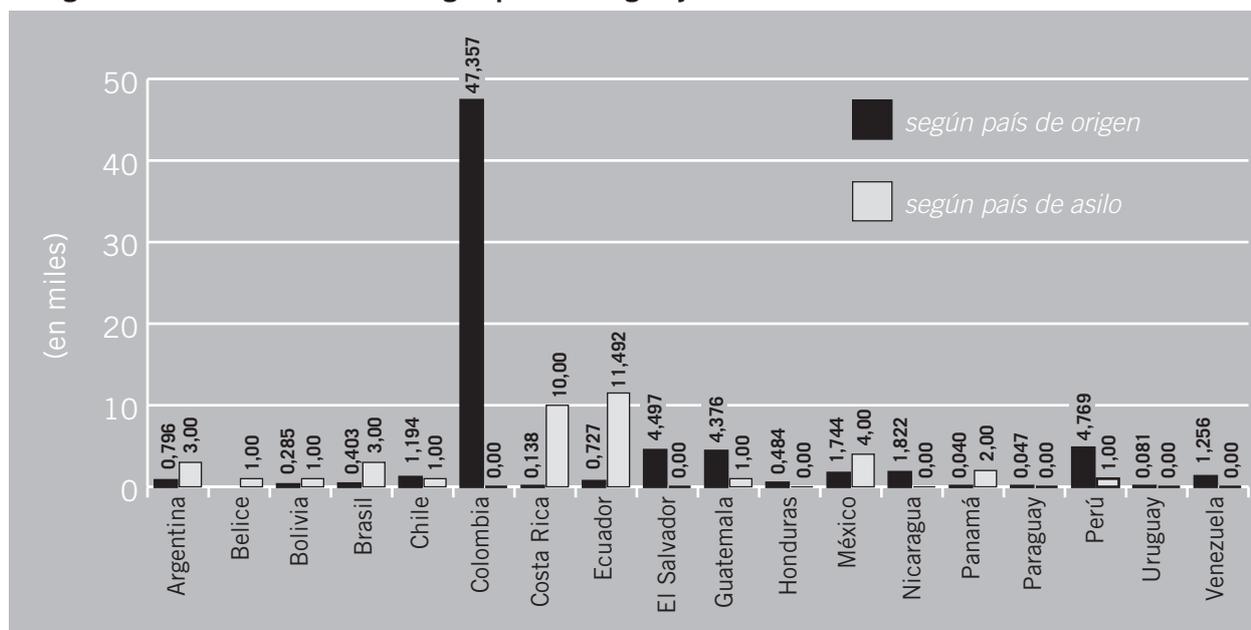
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006c) *Migración internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones*. Washington, D.C.

Gráfico 25.
Población nacida en América Latina censada en 2000 en Estados Unidos y su distribución relativa



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2006c) *Migración internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones*. Washington, D.C.

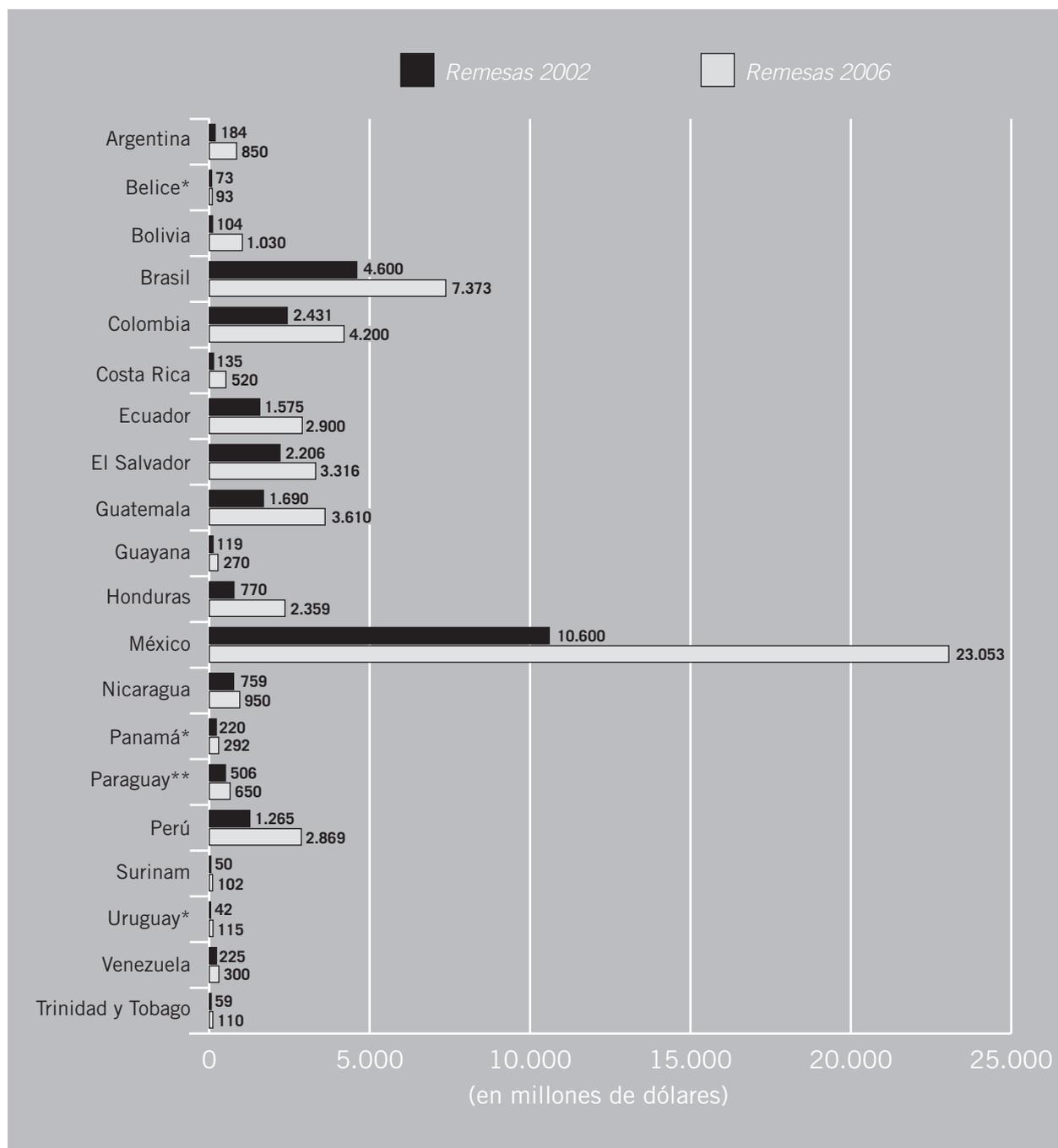
Gráfico 26.
Refugiados/as en América Latina según país de origen y asilo



Nota: Cero significa menos de 500 refugiados/as.

Fuentes: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (2004) *Statistics Yearbook*; y, Naciones Unidas, (2006) *International Migration Wall Chart 2006*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población.

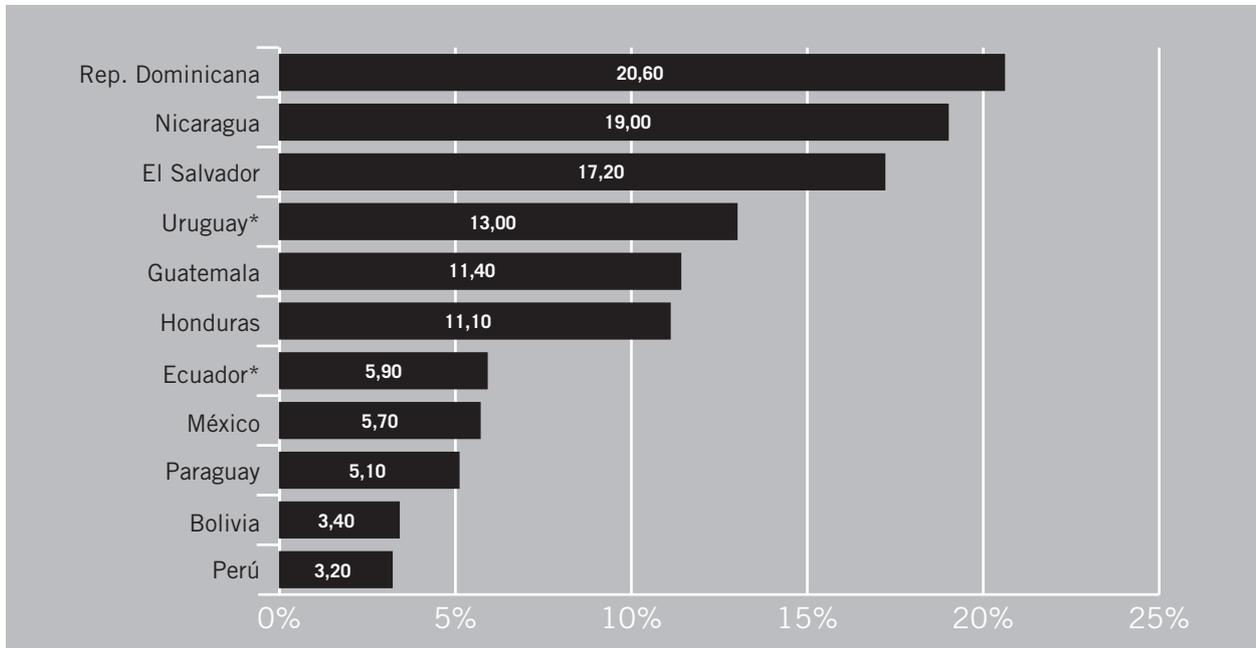
Gráfico 27.
Remesas por países 2002-2006



Nota: * los valores en la columna de 2002 corresponden a 2003; ** el valor de la columna de 2002 corresponde a 2004. No hay datos disponibles respecto a Chile y Guyana Francesa.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2007), *Migrant - Remittances as a development tool*.

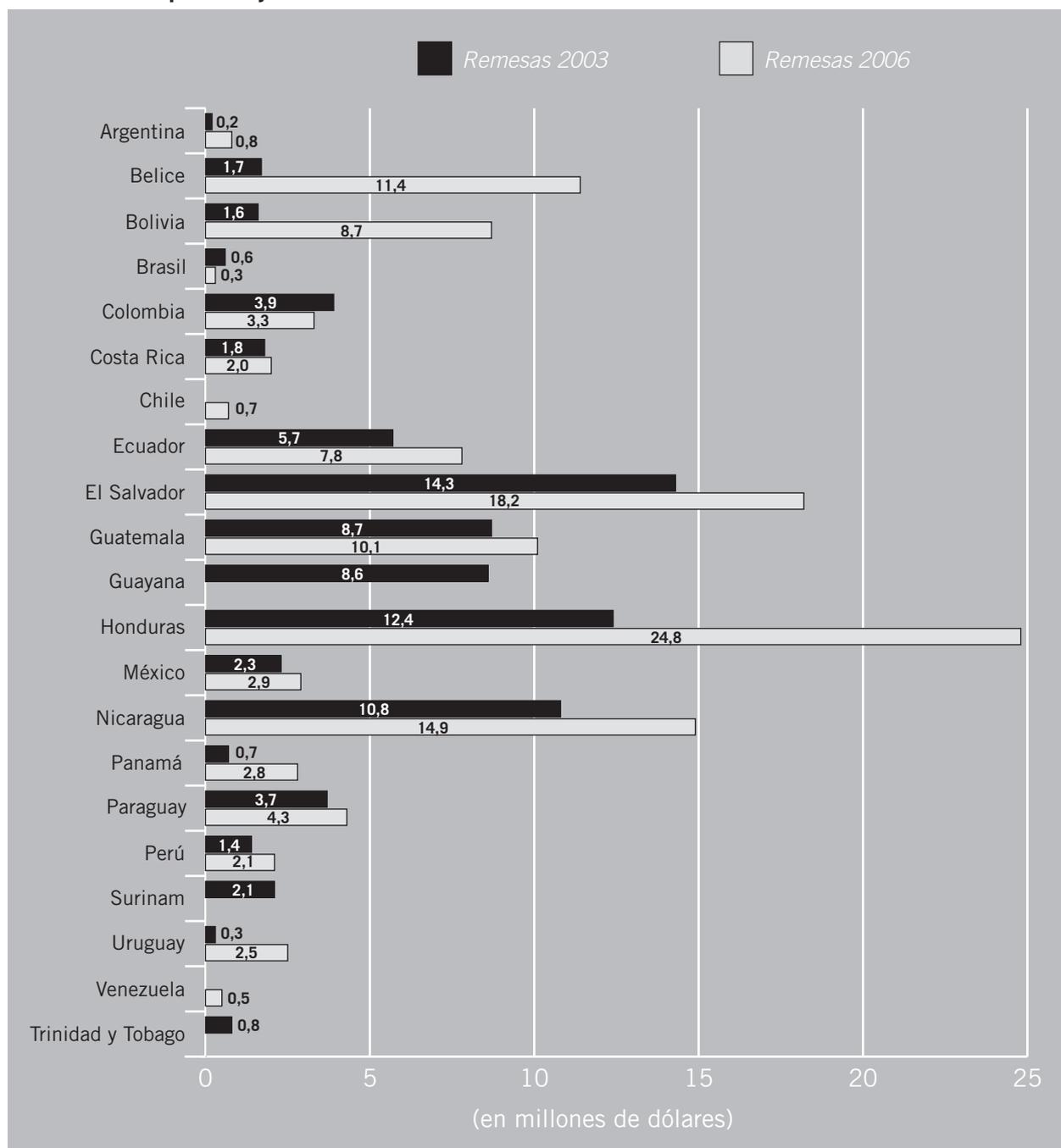
Gráfico 28.
Porcentaje de hogares que reciben remesas 2004



Nota: * Total Urbano.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), (2004) *Panorama Social de América Latina*, 2004. Santiago de Chile. p. 144.

Gráfico 29.
Remesas como porcentaje del PIB 2003-2006



Fuentes: Sistema Económico Latinoamericano, (2005) *Migraciones y remesas en América Latina y el Caribe: Los flujos intra-regionales y las determinantes macroeconómicas*. SP/CL/XXXI.O/Di No. 9-05; y, International Fund for Agricultural Development, (2007) *Sending Money Home. World Remittance Flows to Developing Countries*.

Tabla 16.

Remesas en algunos países miembros del CARICOM (en millones de dólares)

	2002	2003	2004	2005	Porcentaje de la variación 2005/2002
Haití	1.325,0	1.622,0	1.862,0	2.086,0	57,5
Jamaica	1.260,0	1.398,0	1.487,0	1.520,0	20,6
Trinidad y Tobago	79,0	62,0	193,0	317,0	301,3
Barbados	109,0	113,0	114,0	125,0	14,7
Antigua y Barbuda	11,1	26,7	16,9	17,7	59,5
Dominica	3,5	3,5	5,1	4,7	34,3
San Cristóbal y Nieves	3,7	3,6	3,9	4,0	8,1
San Vicente	3,5	3,7	3,7	3,9	11,4
Santa Lucía	4,0	4,3	3,1	2,2	-45,0
Surinam	15,1	23,5	21,3	21,4	41,7
Guyana	124,3	125,7	187,9	248,4	99,8
TOTAL	2.938,2	3.386,0	3.897,9	4.350,3	48,1

Remesas como porcentaje del PIB

	2002	2003	2004	Media
Haití	38,2	54,9	52,7	48,6
Jamaica	17,0	17,5	17,1	17,2
Trinidad y Tobago	0,8	0,5	1,5	0,9
Barbados	4,3	4,1	4,0	4,1
Antigua y Barbuda	1,5	3,1	2,5	2,4
Dominica	1,4	1,3	1,9	1,5
San Cristóbal y Nieves	1,0	1,0	1,0	1,0
San Vicente	1,0	1,0	0,9	1,0
Santa Lucía	0,6	0,6	0,4	0,5
Surinam	1,6	2,3	1,9	1,9
Guyana	17,0	17,4	25,6	20,0

Fuente: Banco Mundial, (2006) *The Development Impact of Workers Remittances in Latin America*, Report N 37026, The World Bank, Washington, D.C.

Sección 8 Desastres

Cuadro 4.
Principales Desastres en América Latina (1972-2007)

	Acontecimiento	Población afectada		Daños y pérdidas materiales (millones de dólares de 1999 y datos más relevantes)	
		Muertos	Damnificados directos	Daños totales	Impacto en el desarrollo
1972 Managua (Nicaragua)	Terremoto (6,2 Ríchter)	6.000	300.000	3.018	Caída del 15% en el PIB y del 46% en la actividad productiva de Managua..
1974 Honduras (Costa Caribe)	Huracán Fifi (vientos de 165 km/h)	7.000	115.000	1.331	Reducción del 6% en el PIB, debido a caída de 23% en la agricultura.
1976 Guatemala	Terremoto (7,5 Ríchter)	23.000	2.550.000	2.147	El “terremoto de los pobres” golpeó el altiplano indígena.
1979 R. Dominicana	Huracanes David y Federico (vientos de 260 y 200 km/h,) con lluvias e inundaciones	2.000	1.200.000	1.869	PIB cae 8%. Déficit externo crece 27%. Agravamiento de problemas macroeconómicos que llevan al “ajuste duro” de 1982.
1982-1983 Ecuador, Bolivia y Perú	El Niño (lluvias torrenciales e inundaciones)		3.840.000	5.651	Graves caídas del PIB: Ecuador, 3%; Bolivia, 10%; Perú, 5%.
1985 México, D.F.	Terremoto 7,8-8,1 grados Ríchter	8.000	150.000	6.216	Caída del PIB en 2,7%.
1985 Colombia	Erupción del Nevado del Ruiz y avalancha en Armero	22.000	200.000	465	Daños muy concentrados en la ciudad de Armero, que queda sepultada definitivamente.
1986 El Salvador	Terremoto (5,4 escala de Ríchter)	1.200	520.000	1.346	Fuerte aumento del desempleo.
1987 Ecuador	Seísmos (6,1 y 6,8 Ríchter) y avalanchas	1.000	82.500	1.438	
1987 México	Huracán “Paulina” (Oaxaca y Guerrero)	228	202.000	448	
1988 México	Huracán “Gilbert”	225	51.000	76	
1988 Nicaragua	Huracán Joan (vientos de 217 km/h)	148	550.000	1.160	Caída adicional del PIB del 2% (17% en sector agrícola) en contexto de crisis profunda

Año/lugar	Acontecimiento	Población afectada		Daños y pérdidas materiales (millones de dólares de 1999 y datos más relevantes)	
		Muertos	Damnificados directos	Daños totales	Impacto en el desarrollo
1992 Nicaragua (C. Pacífico)	Tsunami (maremoto de 7 grados Richter y olas de 8 a 15 metros)	116	40.500	30	Efecto en el PIB: caída del 1%
1997-1998 Comunidad Andina	El Niño. Lluvias torrenciales e inundaciones	600	125.000	7.694	Colombia: reducción del crecimiento PIB de 4% a 6%. Bolivia: daños suponen 7% del PIB. Venezuela, Ecuador y Perú, crecimiento del PIB 1 punto menor del previsto
1998 R. Dominicana	Huracán Georges (vientos de 170 km/h)	235	296.637	2.193	
1998 Centroamérica	Huracán Mitch (vientos de 285 km/h lluvias y avalanchas)	9.214	1.191.908	6.008	Daños equivalentes al 13% del PIB regional, pero el 80% del PIB de Honduras y el 49% de Nicaragua. Graves pérdidas en el sector exportador.
1999 Colombia	Terremoto de Armenia, 6,2 Richter	1.185	560.000	1.857	Graves pérdidas en el "eje cafetero". Daños equivalentes al 1,5% del PIB.
1999 Venezuela	Lluvias torrenciales y avalanchas en la costa	3.170 /1	487.801	3.273	Pérdidas equivalentes al 3,3% del PIB nacional, pero el 167% del PIB del Estado de Vargas, el más afectado.
2000 Belice	Huracán "Keith"	10	57.000	280	23% de la población total damnificada. Reducción del crecimiento del PIB del 6,9% al 5,9%
2001 El Salvador	Terremotos de enero y febrero, 7,6 grados Richter	1.159	1.160.000	1.603	El 18% de la población fue damnificada. Las estimaciones de crecimiento del PIB en el periodo 2001-2003 descienden del 4,5% al 3%
2001 El Salvador Guatemala Nicaragua	Sequía	41 (G)	22.400 (ES) 14.000 (G)		La sequía afectó a un total de 701.596 personas en estos tres países.
2002 Bolivia	Inundaciones	76	5.000	100	

	Acontecimiento	Población afectada		Daños y pérdidas materiales (millones de dólares de 1999 y datos más relevantes)	
		Muertos	Damnificados directos	Daños totales	Impacto en el desarrollo
2002 México Guatemala	Tormenta Tropical "Isidoro"	13 ^(M) 2 ^(G)	500.000 ^(M) 1.500 ^(G)	640 ^(M)	
2002 Chile	Inundaciones	14	221.842	200	
2003 Argentina	Inundaciones	23	140.000	1.028	
2003 México	Terremoto	29	177.530	116,3	
2003-2004 Brasil	Inundaciones	161	175.000	330	
2004 Brasil	Huracán "Catarina" (primer huracán en la historia del Atlántico Sur)	4	150.000	350	En algunas ciudades, el monto de las pérdidas materiales sobrepasó el total de su presupuesto anual. Las pérdidas económicas de las industrias afectadas supuso la pérdida aproximada de 8.600 empleos.
2004 Colombia	Inundaciones	79	186.048		
2004 Islas Caimán Granada Haití Jamaica	Huracán "Ivan"	2 ^(IC) 39 ^(G) 3 ^(H)	60.000 ^(G) 4.000 ^(H)	3.430 ^(IC) 889 ^(G) 300 ^(H) 595 ^(J)	En el impacto económico de pérdidas supuso el equivalente al 212% del PIB en Granada, 8% en Jamaica y, 180% en las Islas Caimán
2004 Cuba	Huracán "Charley"	4	202,500	1.000	41.500 personas perdieron su vivienda.
2005 Colombia	Inundaciones	56	85.612	10	
2004 R. Dominicana Haití	Huracán/ Tormenta tropical "Jeanne"	23 ^(RD) 2.754 ^(H)	32.554 ^(RD) 297.926 ^(H)	296 ^(RD) 295,9 ^(H)	En República Dominicana el impacto equivalió al 1,7% del PIB, y 7,3% en Haití
2005 México Guatemala Honduras Costa Rica El Salvador	Huracán/Tormenta tropical "Stan"	1.687 (en total) (1.513 sólo en Guatemala)	2.656.309 (en total) (2.088.059 sólo en México)	3,473 (en total) (2.009 sólo en México)	En Guatemala el impacto económico supuso el equivalente al 3,60% del PIB. En El Salvador, el impacto de "Ivan", junto con la erupción del volcán Ilimatepec supusieron el 2,2% del PIB.

Año/lugar	Acontecimiento	Población afectada		Daños y pérdidas materiales (millones de dólares de 1999 y datos más relevantes)	
		Muertos	Damnificados directos	Daños totales	Impacto en el desarrollo
2005 México Cuba	Huracán "Wilma"	7 ^(M) 4 ^(C)	700.000 100.000 ^(C)	5.000 700 ^(C)	
2005 Cuba Haití	Huracán "Dennis"	16 ^(C) 40 ^(H)	2.500.000 ^(C) 15.000 ^(H)	1.400 ^(C) 50 ^(H)	En Cuba 175.615 viviendas fueron afectadas, de las cuales 28.082 fueron destruidas.
2005 Guyana	Inundaciones	34	274.774	465,1	El monto de los daños ascendió al equivalente del 59,4% del PIB y equivalió al 64,22% del total de sus exportaciones de bienes y servicios.
2005 Honduras	Tormenta tropical "Gamma"	47	90.000		
2007 Bolivia	Inundaciones	54	446.500	90	
2007 Colombia	Inundaciones	143	652.430		
2007 Perú	Terremoto, 7,9 grados Richter	519	20.265		40,035 familias sin techo. Naciones Unidas hizo un llamamiento rápido por 38 millones de dólares; a diciembre de 2007 se había cumplido con el 50% de dicha cantidad. 176,070 personas perdieron su vivienda.
2007 México	Inundaciones	22	3.000.000		Las inundaciones afectaron principalmente al Estado de Tabasco, con el 70% de su territorio inundado. Las pérdidas al sector agrícola en dicho Estado ascendieron a 462 millones de dólares (siete veces el presupuesto anual de Tabasco).

/1 No hay cifras definitivas sobre el número de muertos. Las fuentes oficiales oscilan entre 370 y 3.170. Otras estimaciones, que incluyen desaparecidos en los derrumbes, elevan el número de muertes a unas 10.000.

Nota: Para aquellos registros que contemplan más de un país, las letras entre paréntesis indican el país, según sus letra(s) inicial(es).

Fuentes: Relief Web. (<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/doc110?OpenForm>). (Fecha de consulta: octubre 2007); y, EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database (www.em-dat.net) Université Catholique de Louvain, Bélgica. (Fecha de consulta: octubre 2007).

Tabla 17.

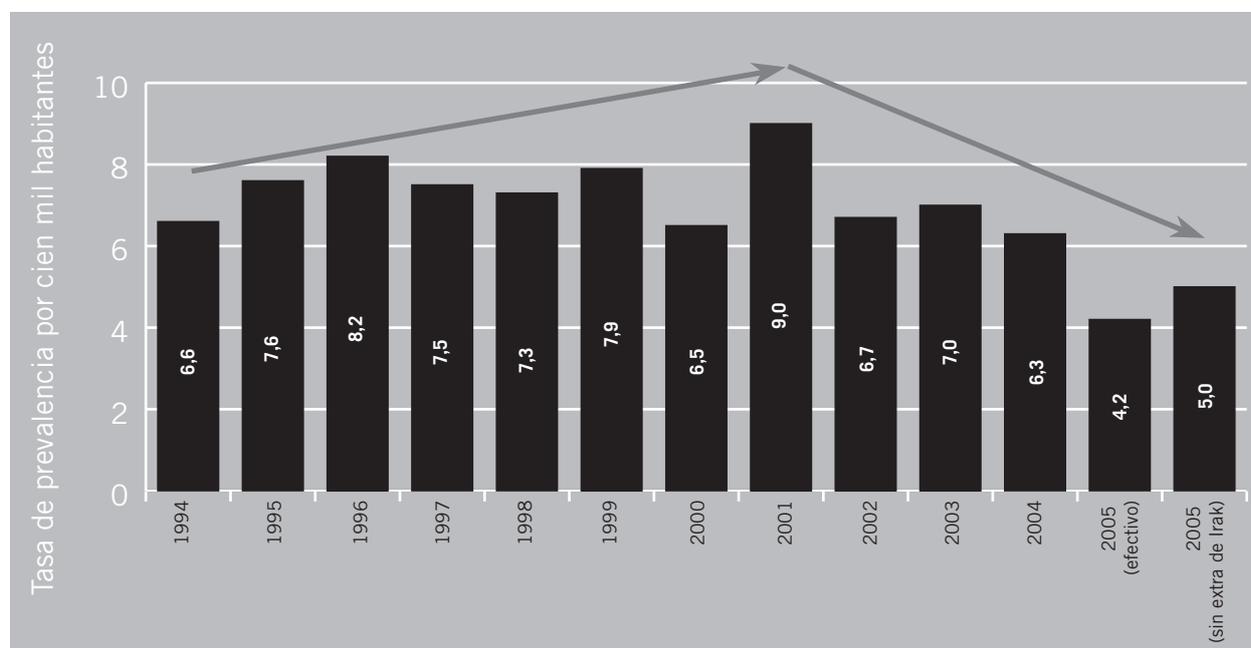
Evolución de la ayuda en América Latina y el Caribe por parte del conjunto de los donantes del CAD (en millones de dólares, a precios corrientes)

Tipo de Ayuda	1997	2001	2006
AOD Total, desembolsos Brutos	4.839,95	5.463,15	6.365,44
AOD Total, desembolsos Netos	3.927,01	4.456,30	5.235,66
AOD Total, sin el alivio de la deuda	3.607,56	3.942,68	4.757,10

Fuente: OCED. Stat Extracts.

Gráfico 30.

Participación de América Latina como receptor de la AOD neta mundial. 1994-2005.



Fuente: Secretaría General Iberoamericana (2007), *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*. Madrid. p. 30.

Tabla 18.
Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina, 2006, 2007

País receptor	Total de AOD en 2006 (desembolsos netos, en millones de dólares a precios corrientes)	Porcentaje del AOD sobre el PIB (2007)	AOD per capita (en dólares) (2007)
Antigua y Barbuda	3,28	0,275%	47,20
Argentina	114,07	0,021%	2,83
Bahamas	...	...	...
Barbados	-0,55	-0,009%	...
Belice	7,61	0,325%	25,85
Bolivia	580,67	1,459%	63,67
Brasil	82,42	0,004%	0,43
Chile	83,01	0,035%	5,09
Colombia	988,2	0,308%	22,26
Costa Rica	23,7	0,042%	5,73
Cuba	78,26	0,153%	6,68
Dominica	19,36	3,991%	267,45
Ecuador	188,78	0,192%	13,72
El Salvador	157,34	0,437%	22,64
Granada	26,81	2,730%	297,98
Guatemala	487,17	0,722%	38,27
Guyana	172,93	4,262%	224,84
Haití	581,42	3,675%	66,78
Honduras	587,4	2,379%	78,48
Jamaica	36,72	0,272%	13,20
México	246,67	0,018%	2,26
Nicaragua	732,65	4,032%	129,09
Panamá	30,44	0,104%	9,38
Paraguay	56,13	0,211%	8,41
Perú	467,86	0,215%	16,31
Rep. Dominicana	53,03	0,062%	5,66
San Cristóbal y Nieves	5,16	0,710%	131,13
San Vicente y las Granadinas	4,73	0,524%	40,03
Santa Lucía	18,45	1,564%	108,11
Surinam	63,78	1,849%	135,47
Trinidad y Tobago	12,97	0,056%	12,27
Uruguay	20,77	0,056%	6,00
Venezuela (R. B. de)	58,3	0,017%	2,24

Fuentes. Datos sobre el AOD obtenidos de OCED. Stat Extracts. Datos sobre el PIB y la población obtenidos de CIA. *The World Factbook*.

Tabla 19.
Ayuda Oficial al Desarrollo en América Central y México, 2006, 2007

País receptor	Total de AOD en 2006 (desembolsos netos, en millones de dólares a precios corrientes)	Porcentaje del AOD sobre el PIB (2007)	AOD per capita (en dólares) (2007)
Costa Rica	23,7	0,042%	5,73
El Salvador	157,34	0,437%	22,64
Guatemala	487,17	0,722%	38,27
Honduras	587,4	2,379%	78,48
México	246,67	0,018%	2,26
Nicaragua	732,65	4,032%	129,09
Panamá	30,44	0,104%	9,38
	Total del AOD hacia la región	Porcentaje del AOD sobre el PIB total de la región	AOD per capita sobre la población total de la región
	2.265,37	0,142%	15,21

Fuentes. Datos sobre el AOD obtenidos de OCED. Stat Extracts. Datos sobre el PIB y la población obtenidos de CIA. *The World Factbook*.

Tabla 20.
Ayuda Oficial al Desarrollo en América del Sur

País receptor	Total de AOD en 2006 (desembolsos netos, en millones de dólares a precios corrientes)	Porcentaje del AOD sobre el PIB (2007)	AOD per capita (en dólares) (2007)
Argentina	114,07	0,021%	2,83
Bolivia	580,67	1,459%	63,67
Brasil	82,42	0,004%	0,43
Chile	83,01	0,035%	5,09
Colombia	988,2	0,308%	22,26
Ecuador	188,78	0,192%	13,72
Paraguay	56,13	0,211%	8,41
Perú	467,86	0,215%	16,31
Uruguay	20,77	0,056%	6,00
Venezuela (R. B. de)	58,3	0,017%	2,24
	Total del AOD hacia la región	Porcentaje del AOD sobre el PIB total de la región	AOD per capita sobre la población total de la región
	2.640,21	0,071%	6,97

Fuentes. Datos sobre el AOD obtenidos de OCED. Stat Extracts. Datos sobre el PIB y la población obtenidos de CIA. *The World Factbook*.

Tabla 21.
Ayuda Oficial al Desarrollo en el Caribe, Belice, Guyana y Surinam

País	Total de AOD en 2006 (desembolsos netos, en millones de dólares a precios corrientes)	Porcentaje del AOD sobre el PIB (2007)	AOD per capita (en dólares) (2007)
Antigua y Barbuda	3,28	0,275%	47,20
Bahamas	...	...	...
Barbados	-0,55	-0,009%	...
Belice	7,61	0,325%	25,85
Cuba	78,26	0,153%	6,68
Dominica	19,36	3,991%	267,45
Granada	26,81	2,730%	297,98
Guyana	172,93	4,262%	224,84
Haití	581,42	3,675%	66,78
Jamaica	36,72	0,272%	13,20
Rep. Dominicana	53,03	0,062%	5,66
San Cristóbal y Nieves	5,16	0,710%	131,13
San Vicente y las Granadinas	4,73	0,524%	40,03
Santa Lucía	18,45	1,564%	108,11
Surinam	63,78	1,849%	135,47
Trinidad y Tobago	12,97	0,056%	12,27
	Total del AOD hacia la región	Porcentaje del AOD sobre el PIB total de la región	AOD per capita sobre la población total de la región
	1.083,96	0,517%	30,62

Fuentes. Datos sobre el AOD obtenidos de OCED. Stat Extracts. Datos sobre el PIB y la población obtenidos de CIA. *The World Factbook*.

Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad

Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

Independencia

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad

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.

Universalidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja expresa su gratitud a las organizaciones que figuran a continuación por su respaldo y su compromiso con la presente publicación.



Cruz Roja Española



ICEI Instituto Complutense de Estudios Internacionales



Punainen Risti
Röda Korset

Cruz Roja Finlandesa



PROVENTION
CONSORTIUM



La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja promueve las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales en favor de las personas vulnerables.

Mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre y el fomento de la asistencia para el desarrollo, se propone prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

La Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.