



Estudio sobre las operaciones
de recuperación posterior
a desastres de la Federación
Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja
y de la Media Luna Roja

Resumen del informe



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

Agenda Global de la Federación Internacional (2006-2010)

Durante los próximos cinco 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.

Fotografía cubierta:

Ulrik Norup Jorgensen/Cruz Roja Danesa

2006

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

Prefacio

Los grandes desastres naturales, además de causar graves pérdidas de vidas y bienes, muchas veces destruyen o amenazan los medios de subsistencia y el futuro de los sobrevivientes. Como lo han demostrado los recientes tsunamis y terremotos en Asia, brindar apoyo a las comunidades para reconstruir sus hogares, servicios y vidas es una empresa compleja que lleva tiempo ejecutar de manera satisfactoria. Sin embargo, se trata de un proceso esencial para ayudar a los damnificados a recuperarse de esas penurias y a fortalecer la capacidad de resistencia de las comunidades frente a futuros desastres.

Por esta razón, en 2005, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) encargó la realización de un amplio estudio de sus experiencias pasadas y presentes en diversas operaciones de recuperación posterior a los desastres. Queríamos saber qué actividades habían producido resultados satisfactorios y cuáles se podrían mejorar, a fin de continuar fortaleciendo la calidad de nuestros programas de recuperación, presentes y futuros, en países afectados por desastres naturales.

El estudio ha destacado muchas lecciones importantes para la Federación Internacional, tomadas de las reflexiones sinceras de nuestras Sociedades Nacionales y del personal operativo. Se han documentado algunas prácticas recomendadas en las operaciones de la Federación Internacional y se han identificado otros ámbitos en los cuales es preciso introducir mejoras.

Aunque fortalecer nuestras respuestas en materia de recuperación será un proceso arduo, la Federación Internacional está resuelta a introducir esas mejoras. Las conclusiones y recomendaciones de este estudio sobre las operaciones de recuperación se darán a conocer y discutirán ampliamente con nuestras Sociedades Nacionales, con el objeto de elaborar un plan de acción eficaz que permita plasmar en la práctica las lecciones que hemos aprendido.



Johan Schaar
Representante Especial para la Operación del Tsunami
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz y de la Media Luna Roja



Introducción

La naturaleza y escala de algunos desastres exigen una respuesta especial. En 1998, el huracán Mitch afectó a cinco países simultáneamente. El terremoto en Ciudad de México en 1985 se produjo en un centro urbano densamente poblado. En Armenia, la situación política dominó las actividades de socorro después del terremoto de 1988. Dos inundaciones afectaron Mozambique en 2000 para repetirse un año después. Y en diciembre de 2004, en uno de los peores desastres de los últimos tiempos, los tsunamis asiáticos devastaron comunidades en varios países de dos continentes.

La Federación Internacional responde a los desastres naturales de pequeña y gran escala, algunos de los cuales son previsibles y otros no lo son. Mientras que la Federación Internacional está familiarizada con las operaciones en desastres de pequeña y mediana escala, todavía está adquiriendo experiencia en el complejo entorno de los desastres de gran magnitud, en particular en relación a la definición de la cobertura y naturaleza de su intervención una vez superada la fase de emergencia.

Los tsunamis asiáticos de 2004 reavivaron el anhelo de sistematizar el enfoque de la Federación Internacional respecto a las operaciones de recuperación, reconociendo la necesidad de formular políticas y establecer procedimientos para hacer frente a los desastres naturales de este tipo. Por lo tanto, la Federación Internacional encargó la realización de un estudio de las operaciones de recuperación llevadas a cabo en contextos seleccionados, en los últimos 20 años, con el fin de identificar pautas recurrentes y buenas prácticas, y de formular recomendaciones para futuras operaciones. En el contexto de la Federación Internacional, se entiende por “operaciones de recuperación” los programas que van más allá de la prestación de socorro inmediato para ayudar a las víctimas que han sufrido el impacto integral de un desastre a reconstruir sus hogares, vidas y servicios y a fortalecer su capacidad para hacer frente a futuros desastres.

Las operaciones de recuperación de la Federación Internacional en los seis contextos examinados fueron todas muy diferentes y aportaron ideas derivadas de una amplia gama de experiencias. En Honduras, uno de los cinco países afectados por el huracán Mitch, la Federación Internacional emprendió programas de reconstrucción de viviendas. En Turquía, el terremoto llevó a realizar un gran programa de recuperación en un centro urbano para reconstruir la infraestructura social y mejorar la preparación para desastres. Después del terremoto en Irán, la Federación Internacional concentró sus trabajos de recuperación en las escuelas. Ante una serie de ciclones en Vietnam, la Federación Internacional diseñó un programa de construcciones resistentes a los ciclones a fin de atender las necesidades de refugio y también se ocupó de reactivar la plantación de manglares. Después de las inundaciones en Mozambique, las actividades de la Federación Internacional se concentraron en la salud pública y el refugio. En Suazilandia, se hizo hincapié en la recuperación de los efectos de la sequía y en la seguridad alimentaria.

El estudio abarcó diferentes aspectos sobre el enfoque aplicado por la Federación Internacional a las operaciones de recuperación anteriores y sobre su gestión y, con arreglo a sus conclusiones, se formularon diversas recomendaciones concretas. El presente documento contiene una sinopsis de las principales conclusiones y recomendaciones.

En el estudio se identificaron muchas deficiencias en las operaciones de recuperación realizadas por la Federación Internacional. También se observaron ejemplos de intervenciones satisfactorias que podrían servir de base para una futura estrategia de la Federación Internacional en materia de recuperación; estos ejemplos también se han documentado.



Yoshi Shimizu/Federación Internacional

Christopher Black/Federación Internacional

Objetivos y metodología

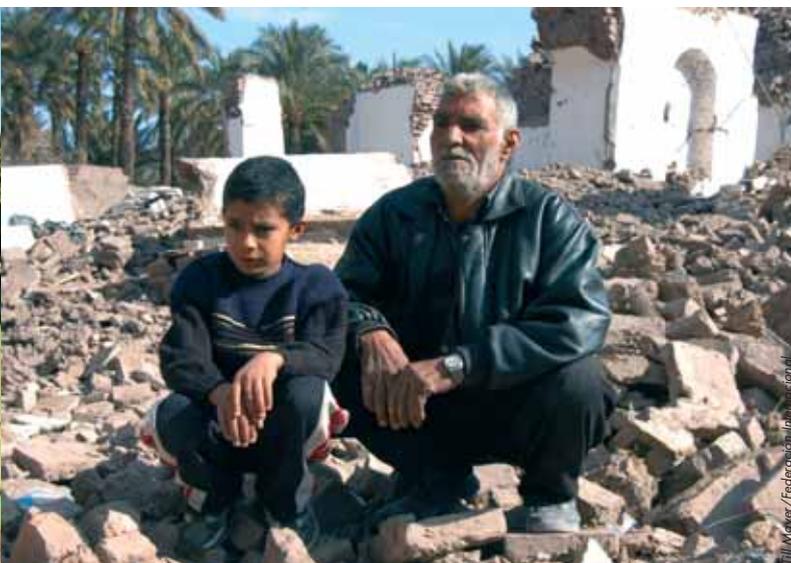
El objetivo principal del estudio fue recabar enseñanzas de las experiencias del pasado con el fin de mejorar las operaciones en los países afectados por el tsunami. Ante la probabilidad de que la Federación Internacional continúe interviniendo en el futuro en programas de recuperación y reconstrucción, el segundo objetivo del estudio se centró en reunir, examinar y analizar la experiencia institucional de la Federación Internacional en la respuesta a desastres de gran magnitud y en utilizar las conclusiones como fundamento para formular las políticas y directrices futuras.

El estudio fue realizado por un consultor externo en el período comprendido entre octubre de 2005 y marzo de 2006. Se realizaron estudios sobre el terreno en seis países de cuatro continentes que representaban diferentes tipos de desastres: el huracán Mitch (Honduras, 1998), el terremoto de Mánara (Turquía, 1999), las inundaciones (Mozambique, 2000 y 2001), el terremoto de Bam (Irán, 2003), diversos ciclones e inundaciones (Vietnam) y la sequía prolongada (Suazilandia, en curso). Además, el trabajo de escritorio sobre los terremotos en Armenia, Gujarat (India) y México brindó una imagen retrospectiva de las operaciones de la Federación Internacional en la recuperación. Aunque no se pudo realizar un examen en los países afectados por el tsunami, las evaluaciones y los informes de las misiones aportaron útiles datos de referencia.

Los estudios de campo incluyeron el análisis de documentos y entrevistas con los funcionarios competentes de la Secretaría de la Federación Internacional (la Secretaría), tanto sobre el terreno como en la sede en Ginebra, las Sociedades Nacionales receptoras y los asociados externos. Algunas Sociedades Nacionales asociadas mostraron su postura en relación a las operaciones de recuperación e informaron de los programas que ejecutaban en los países cubiertos por el estudio¹.

El estudio se concentró, en particular, en las operaciones de recuperación ejecutadas por la Federación Internacional en desastres de gran magnitud. No tuvo por objeto evaluar la operación en cada país ni tampoco la gestión de la Sociedad Nacional en los contextos respectivos. Tampoco se trató de hacer una evaluación a fondo de las repercusiones de los programas sobre los beneficiarios.

1. Una Sociedad Nacional receptora es la Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja en el país donde ha sucedido un desastre. Una Sociedad Nacional asociada es la Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja de otro país que viene a ayudar a la Sociedad Nacional receptora a responder al desastre.



Política y enfoques de la recuperación

La cuestión sobre si la Federación Internacional debería intervenir y en qué condiciones en las actividades de rehabilitación, recuperación y reconstrucción ha sido tema de numerosos estudios desde mediados de la década de 1970. Después de cada desastre de gran magnitud en el que la Federación Internacional participó en programas de recuperación y reconstrucción a más largo plazo, las Sociedades Nacionales y la Secretaría trataron de formular un enfoque más sistemático de esas operaciones. Sin embargo, nunca hubo continuidad en esas iniciativas, quizás porque los desastres de esa magnitud sólo se producen en forma intermitente. Las iniciativas encaminadas a formular una posición, inspiradas en cada caso por un gran desastre natural, no se reorganizaron de manera sistemática ni fueron objeto de seguimiento, y la Federación Internacional continuó aplicando un enfoque ad hoc en sus actividades de recuperación.

Como consecuencia de ello, fue difícil durante el estudio formarse una idea clara de la posición de la Federación Internacional respecto a la recuperación. No existía una definición consensuada, una política activa o directrices respecto a la participación en una operación de recuperación. Muchos entrevistados, especialmente sobre el terreno, se inclinaban a emplear términos como “rehabilitación” y “reconstrucción”, en lugar de “recuperación”, pues representan pasos operativos más tangibles y actividades identificables. En general, se entendía que la rehabilitación era una continuación natural de las actividades de socorro y no necesariamente implicaba la intervención en grandes trabajos de reconstrucción. Se estimaba que recuperación era sinónimo de construcción, particularmente de viviendas, tarea compleja que consume tiempo, si bien constituye la actividad a la cual se dedicaban más fondos.

Los entrevistados tenían opiniones divergentes en cuanto al grado de implicación de la Federación Internacional en actividades de “recuperación”. Algunos señalaron que era inevitable que los programas fueran más allá del socorro; otros se manifestaron más escépticos respecto a la capacidad de la organización para ejecutar esas actividades. Había también una auténtica preocupación sobre si la recuperación se podía simplemente considerar como una continuación de las actividades de socorro, o si estaba más próxima del desarrollo a largo plazo y, por ende, requería un enfoque organizativo distinto.

Algunas Sociedades Nacionales estaban interesadas en realizar una operación de recuperación a corto plazo, de carácter limitado; otras deseaban disponer de tiempo para elaborar programas integrados, planificar junto con las comunidades y fortalecer las capacidades de las Sociedades Nacionales. En un extremo, había Sociedades Nacionales que hacían hincapié en una interpretación restringida del mandato humanitario; en el otro extremo, había Sociedades Nacionales que querían que la Federación Internacional ampliara su ámbito de actuación a las actividades de desarrollo, yendo más allá de la mera recuperación.

Reconociendo que los gobiernos son los responsables de establecer los planes de rehabilitación y reconstrucción y que las Sociedades Nacionales son sólo auxiliares de sus gobiernos, los participantes en la XVII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja, celebrada en Santiago (Chile) en 2003, propusieron algunas directrices estratégicas respecto de la intervención en actividades de rehabilitación y reconstrucción:

- a) Las acciones de rehabilitación y reconstrucción emprendidas por las Sociedades Nacionales deberán basarse en los análisis de vulnerabilidad y riesgo;
- b) Los proyectos de rehabilitación deberán diseñarse como antesala a las acciones de preparación, mitigación, prevención y desarrollo, por lo tanto deberán ser desarrollados de manera que mejoren los medios de vida de los beneficiarios;
- c) Fomentar la participación comunitaria en el diseño y ejecución de las acciones de rehabilitación;
- d) Establecer alianzas estratégicas que permitan facilitar la mediación en los procesos de rehabilitación y reconstrucción que conducen hacia el desarrollo².

Estas son probablemente las directrices y recomendaciones más amplias en materia de rehabilitación y reconstrucción que existen dentro de la Federación Internacional. Lamentablemente, no se han difundido, ni se ha hecho un seguimiento de ellas, ni se las ha aplicado de manera sistemática.

Recomendaciones

- Delimitar el grado de implicación de la Federación Internacional en actividades de recuperación en distintas situaciones y contextos.
- Elaborar una política formal relativa a las operaciones de rehabilitación, recuperación y reconstrucción, basada en las políticas y procedimientos en vigor, su revisión y actualización, y teniendo en cuenta las posiciones y políticas de las Sociedades Nacionales en esos ámbitos.
- Clarar las funciones y responsabilidades de la Secretaría de la Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y los centros regionales en diferentes situaciones de desastres y contextos de recuperación.

2. Federación, Informe de la XVII Conferencia Interamericana, 2003.

Intervención en actividades de recuperación

La filosofía operativa que vincula el socorro, la recuperación y el desarrollo existe desde la década de 1970. De acuerdo con el Informe Tansley, “La Cruz Roja reconoce también la evolución en el discurso sobre los desastres que ahora impera en los círculos internacionales, a saber, que el socorro en casos de desastre es parte integral de la asistencia para el desarrollo y se debe planificar en un continuum, desde la etapa anterior al desastre, pasando por la emergencia, hasta las fases de rehabilitación y reconstrucción, teniendo presente su repercusión sobre el desarrollo”³. En realidad, las operaciones de la Federación Internacional rara vez se planifican incluyendo objetivos de recuperación desde un principio. En cambio, la recuperación se ha convertido en una respuesta a la disponibilidad de fondos para el socorro.

La Federación Internacional interviene en operaciones de recuperación de diversas maneras:

- a) En **desastres estacionales y previsible**, como los ciclones, existe una cierta anticipación en la definición de las necesidades y del nivel de apoyo externo requerido. En esos casos, se han realizado algunas actividades de rehabilitación, esencialmente como continuación de los programas de socorro, pero no se lleva a cabo ninguna actividad importante de recuperación y reconstrucción. En esta categoría entrarían los ciclones en Bangladesh, los huracanes en el Caribe y las inundaciones moderadas en China. Los sistemas que la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales receptoras han adoptado son adecuados para manejar de manera eficaz esas operaciones, que por lo general duran de seis a doce meses.
- b) En **los desastres de evolución lenta**, como la sequía, el socorro se combina con programas a más largo plazo, lo que hace difícil distinguir qué es fortalecimiento de la capacidad a más largo plazo y qué es socorro. Esos desastres son recurrentes y, muchas veces, cíclicos. Sin embargo, algunos organismos de financiación no autorizan a utilizar fondos de socorro para programas de recuperación a más largo plazo, que podrían comenzar a atender las causas subyacentes del desastre. Los problemas crónicos no se conjugan bien con los llamamientos de socorro ni tampoco parece que la Federación Internacional presente estos problemas de una manera satisfactoria, en particular en lo que concierne a obtener financiación para el desarrollo. Como consecuencia de ello, bien puede ocurrir que la organización esté haciendo distribuciones de alimentos cuando la intervención apropiada sería reforzar la seguridad alimentaria.
- c) En **los desastres de evolución rápida y de gran escala**, como los terremotos, la atención de los medios de comunicación es alta y las donaciones del público pueden ser importantes. Sin embargo, las necesidades de socorro se atienden rápidamente, y ello deja grandes sumas de fondos sin utilizar en manos de la Federación Internacional. Las ideas respecto a la mejor manera de utilizar esas sumas para facilitar la recuperación son limitadas, y muchas veces se adoptan decisiones rápidas para utilizar los fondos disponibles en actividades de reconstrucción, particularmente de viviendas. Cuando se trata de donaciones públicas, se observa también la tendencia a elegir proyectos visibles y adaptados a las percepciones del público sobre la asistencia humanitaria.

En la mayoría de los países afectados, los desastres ponen de manifiesto problemas sociales y económicos subyacentes que existían antes del desastre y que hicieron que la población fuera más vulnerable a sus efectos. Para comenzar a abordar esos problemas, hay que recurrir a programas de recuperación y reconstrucción a más largo plazo. Sin embargo, aunque muchos en la comunidad humanitaria lo saben, la cuestión no se explica abiertamente al público y a los gobiernos ni se la presenta en los llamamientos en los que se solicitan fondos.

La mayor parte de las Sociedades Nacionales asociadas dijeron que su principal fuente de financiación para los trabajos de recuperación eran las sumas de dinero destinadas al socorro que no se habían utilizado, y que rara vez se recibían fondos de desarrollo con esos fines. En consecuencia, las Sociedades Nacionales se sentían obligadas a gastar rápidamente los fondos, lo que hacía difícil adoptar un enfoque de recuperación a más largo plazo y orientado hacia el desarrollo.

3. Tansley, D., *Final Report, An Agenda for Red Cross, 1975, pág. 74*

Las Sociedades Nacionales receptoras señalaron claramente que, cuando se dispone de grandes sumas, querrían invertir más en fortalecer sus capacidades para responder a futuros desastres y reforzar sus programas ordinarios. Esto ocurre cada vez con más frecuencia, a medida que la creación de capacidad en las Sociedades Nacionales se convierte en un componente común de los llamamientos de la Federación Internacional. De hecho, en el llamamiento para el tsunami se hizo hincapié en el fortalecimiento de la capacidad de las Sociedades Nacionales como parte integral de las operaciones de socorro.

Recomendaciones

- Adoptar directrices y procedimientos operativos estándar para las operaciones que van más allá de la respuesta de emergencia, teniendo en cuenta los diferentes contextos de la recuperación posterior a desastres.
- En los desastres crónicos y estacionales, propiciar las oportunidades para focalizar la respuesta en las necesidades a largo plazo y en la solución de problemas recurrentes.
- Elaborar una buena estrategia de comunicaciones focalizada en el público, los donantes y los beneficiarios para explicar las razones y los beneficios de gastar los fondos en programas con una perspectiva a más largo plazo.
- Elaborar una estrategia, orientada por las Sociedades Nacionales con competencia en ese ámbito, a fin de obtener fondos de desarrollo para la recuperación.



Evaluación y planificación

La Federación Internacional no puede elaborar estrategias y establecer normas en el vacío. Organizar y coordinar la evaluación y la planificación de la recuperación, desde el punto de vista estratégico, es a todas luces una responsabilidad que incumbe a los gobiernos nacionales. Sin embargo, el sistema nacional puede verse abrumado después de un desastre si el gobierno no es muy fuerte y si no tiene una gran experiencia. En teoría, la Federación Internacional debería formar parte del “esquema general” y, al mismo tiempo, recurrir a una amplia gama de fuentes para formarse su propia idea respecto a qué se debe hacer y cuál es la mejor manera de hacerlo. Con todo, la Secretaría y las Sociedades Nacionales asociadas sienten la presión de los donantes y de los gobiernos para que se asignen rápidamente las grandes sumas no gastadas en la respuesta de emergencia, a fin de utilizarlas en actividades de recuperación. Existe, pues, una tendencia a que la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales asociadas, individual o colectivamente, traten de desarrollar proyectos específicos para asignar rápidamente los fondos, en general a proyectos de construcción, en lugar de aplicar una estrategia global. En consecuencia, la planificación se transforma más en un proceso de asignación de fondos que en un diálogo permanente de planificación estratégica con las autoridades nacionales y la Sociedad Nacional receptora.

Las lecciones extraídas de anteriores operaciones de recuperación sugieren que la Federación Internacional no está bien equipada para hacer evaluaciones fiables de las necesidades de recuperación. Hasta la operación del tsunami, no se había hecho una evaluación sistemática de las necesidades de recuperación desde el inicio de una operación. Los equipos de recuperación se constituían cuando se estimaba que la operación había terminado su fase de socorro. A veces, las necesidades de recuperación se añadieron al llamamiento de emergencia y otras veces fueron objeto de un llamamiento especial.

Muchas Sociedades Nacionales actúan bajo la presión de sus gobiernos y del público para que se hagan presentes en el lugar del desastre lo antes posible. En casi todas las operaciones, aunque la Secretaría forme un equipo de evaluación de necesidades, varias Sociedades Nacionales asociadas enviarán también sus propios equipos para realizar evaluaciones independientes. En el estudio se comprobó que el rápido despliegue de un equipo conjunto de evaluación de las necesidades de recuperación (Recovery Assessment Team “RAT”), formado por la Secretaría y las Sociedades Nacionales asociadas después del tsunami, hizo que las Sociedades Nacionales asociadas se abstuvieran de actuar de manera unilateral y sin coordinación y colocó a la Federación Internacional en mejor situación frente a los donantes y a las autoridades nacionales. Al mismo tiempo, no se puede constituir un equipo completo de evaluación técnica de las necesidades de recuperación en el fragor de una emergencia, pues ni la población afectada, ni las autoridades, ni la Sociedad Nacional están en condiciones de determinar con precisión las necesidades a largo plazo en esa etapa.

Tomarse el tiempo suficiente al principio para consultar con la población afectada y otras partes interesadas puede acelerar el proceso más adelante y mejorar la calidad de los resultados. En Honduras, las Sociedades Nacionales asociadas que planificaron y consultaron con más cuidado fueron las que luego ejecutaron de manera más apropiada y sostenible las actividades de construcción de vivienda, frente a las Sociedades hermanas que se apresuraron a comenzar las actividades.

La evaluación de las necesidades es un proceso permanente, especialmente en las fluctuantes circunstancias que tienen ante sí quienes han perdido sus hogares, ingresos y/o familiares. Con una sola evaluación no se pueden captar los cambios producidos en las necesidades de las poblaciones afectadas. En muchas operaciones, la evaluación inicial, que sirvió para configurar los programas de recuperación, no fue seguida por evaluaciones sistemáticas para determinar la evolución de las necesidades y las percepciones de los beneficiarios. En todas las situaciones, a pesar de la evaluación de las necesidades más amplias, los planes resultantes fueron impulsados por la oferta y por los donantes, y no por las necesidades, aunque en última instancia los programas atendieron algunas de las necesidades de la población afectada.

Los equipos de evaluación suelen realizar su actividad sin el beneficio de directrices, métodos o procedimientos operativos establecidos. La forma en que se lleva a cabo el proceso aparentemente depende de la presión política y periodística y también de las personalidades y conocimientos especializados de los integrantes del equipo de evaluación.

La introducción del concepto del “equipo de evaluación de necesidades de recuperación” (RAT) es un claro reconocimiento de la diferencia entre la evaluación y la planificación de emergencias y de la recuperación, aunque todavía no cuenta con el sustento de las herramientas necesarias.

Recomendaciones

- Fortalecer los procedimientos y herramientas de evaluación y planificación a fin de que las operaciones de recuperación resultantes sean más previsibles y eficaces; en los grandes desastres, realizar evaluaciones periódicas de las necesidades y de la situación y ajustar en consecuencia las estrategias de recuperación.
- Elaborar directrices sobre la composición, competencias y expectativas necesarias en la evaluación de la recuperación; fortalecer la participación de los expertos locales en el proceso y considerar la posibilidad de crear una lista de expertos en recuperación, además de la capacitación de equipos de evaluación rápida.



Coordinación y asociaciones externas

Cooperación dentro del Movimiento

En las entrevistas se mencionaron más de una vez las deficiencias en la coordinación entre los diferentes componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja de la Media Luna Roja (el Movimiento). El Marco de Cooperación Internacional define las opciones de cooperación internacional dentro de la Federación Internacional. La coordinación de la cooperación en un contexto específico es la función que primordialmente corresponde a la Sociedad Nacional receptora, si bien se espera que la Secretaría se ocupe de que las Sociedades Nacionales asociadas se atengan a las modalidades convenidas y de prestar apoyo a la Sociedad Nacional receptora en el ejercicio de sus propias funciones.

En la práctica, el ejercicio de esta función puede dar lugar a contradicciones. La mayoría de las Sociedades Nacionales consultadas manifestaron su preferencia por que la Secretaría no asumiera una función operacional y cumpliera, sin embargo, una función de facilitación y coordinación. Al mismo tiempo, en entornos operacionales complejos, las Sociedades Nacionales receptoras esperaban que la Federación Internacional asumiera una función directora y de gestión, e incluso obrara con firmeza frente a las Sociedades Nacionales asociadas que actuaban de manera autónoma. En Honduras, Irán y Turquía se estimó que la planificación, la coordinación y el asesoramiento técnico eran las funciones más críticas que podía cumplir la Secretaría en el contexto de un desastre de gran magnitud. En contraste, las Sociedades Nacionales asociadas estaban persuadidas de que la Secretaría debía abstenerse de asumir una función operacional. La cuestión relativa a saber si la Secretaría debería o no llevar a cabo operaciones o atenerse exclusivamente a una función de coordinación sigue siendo tema de debate.

A pesar de las reiteradas experiencias de problemas de la coordinación en anteriores desastres de gran magnitud, se observó en las primeras fases de las operaciones relacionadas con el tsunami que a la Secretaría no le fue posible establecer un mecanismo de coordinación lo suficientemente atractivo para las Sociedades Nacionales miembros hasta que se introdujo el Marco de Coordinación del Movimiento⁴. De acuerdo con la “evaluación en tiempo real” en Sri Lanka, se estimó que el Marco había sido formulado de manera satisfactoria y, en general, había sido aceptado con entusiasmo⁵. Con todo, las Sociedades Nacionales asociadas opinaron en las entrevistas que la función de algunos de los grupos de trabajo era imprecisa, que los procedimientos eran a veces engorrosos y que se dedicaba demasiado tiempo a las reuniones de coordinación en detrimento de la acción propiamente dicha.

Entre los problemas observados en la operación del tsunami se mencionaron también la coordinación a nivel de las filiales de la Sociedad Nacional receptora y la coordinación entre las filiales y la sede de la Sociedad Nacional. La coordinación a nivel de las filiales es deseable cuando se realiza la operación, pero es difícil generalizar debido a los diversos grados de capacidad de las mismas. En los países en los cuales el sistema nacional se ha descentralizado a favor de las provincias o distritos, es probable que las filiales estén en condiciones de coordinar las operaciones. Así ocurrió en Vietnam. En todos los casos examinados se observó que las filiales se habían fortalecido gracias a su intervención en los programas de recuperación y a la asunción de algunas funciones de coordinación o cooperación en las operaciones.

Cooperación con otras entidades

En general, la Federación Internacional mantuvo buenas relaciones con las autoridades nacionales y locales, que respetaban su acción, si bien la percepción que tenían de la Federación Internacional como una organización con abundancia de recursos hacía que se inclinaban a encauzar la acción de ésta hacia la inversión en infraestructura y no hacia la formulación de estrategias. Hubo confusión asimismo en cuanto a las diferencias entre los diversos componentes del Movimiento.

4. El Marco de Coordinación del Movimiento incluye a las Sociedades Nacionales receptoras, a las Sociedades Nacionales asociadas, a la Federación Internacional y al CICR.

5. A. Bhattacharjee, *Real Time Evaluation of Tsunami Response in Asia and East Africa for the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Second Round, diciembre de 2005.*



Federación Internacional

La coordinación con otras organizaciones y asociados estratégicos es otro ámbito que se debe fortalecer. A veces, la Federación Internacional limita la coordinación externa a los organismos de las Naciones Unidas. Ello es comprensible cuando se trata de la respuesta en una situación de emergencia. Para la recuperación a más largo plazo, la coordinación y la dirección técnica eficaz del sistema de las Naciones Unidas pueden ser limitadas. Gran parte de la asistencia internacional para la recuperación se encauza por medio de gobiernos donantes en régimen bilateral, y la coordinación pasa a ser parte del sistema nacional o de los organismos de recuperación o reconstrucción constituidos con esa finalidad. En los desastres de gran escala, cada vez más son las instituciones financieras internacionales, y no las Naciones Unidas, las que definen el marco de la recuperación y reconstrucción con el sistema nacional. Desde el punto de vista operacional, las medidas de recuperación se trasladan a los organismos del gobierno nacional, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales.

Sin embargo, la cooperación y la coordinación de la Federación Internacional con estos actores claves en la formulación de políticas, normas y acciones son limitadas. Muchas entidades que aportaron recursos a las operaciones relacionadas con el tsunami estimaron que la Federación Internacional “no aprovechaba a fondo sus posibilidades” y no se valía de sus ventajas organizacionales para influir en las políticas⁶.

En Suazilandia, pese a la persistencia del problema de la seguridad alimentaria, la asistencia disminuyó en el curso de los años debido a la “fatiga de los donantes”. La evaluación de los proyectos piloto de seguridad alimentaria en 2005 indicó que la población había decidido ayudarse a sí misma ante la falta de asistencia. Se determinó claramente que se necesitaba que los diversos organismos y organizaciones mancomunaran sus recursos y que las evaluaciones y actividades coordinadas se encaminaran hacia objetivos comunes. De esta manera, se mejorarían la asistencia y el uso de los recursos⁷. La Sociedad Nacional participa en diversas iniciativas con esa finalidad, tales como la Asociación Coordinada de ONG (CANGO), que se propone facilitar la coordinación de las intervenciones relacionadas con la seguridad alimentaria mediante evaluaciones y estrategias de respuesta comunes.

6. C. Burton, *Report from mission to Indonesia and Sri Lanka, 22 August–11 September 2005*, pág. 1.

7. P. Fox, *Recovery Study on Food Security Incident, Swaziland, diciembre de 2005*, pág. 5.

La Federación Internacional debería establecer un mayor número de asociaciones estratégicas en los ámbitos en los cuales se aporta un valor añadido, sea técnico, de políticas o de sensibilización, y no limitarse a financiar o ejecutar la labor y las ideas de las Naciones Unidas.



Yoshi Shimizu/Federación Internacional

Recomendaciones

- Establecer un claro equilibrio entre las funciones de coordinación y ejecución de la recuperación, manteniendo un enfoque flexible de acuerdo con la naturaleza de las operaciones de recuperación.
- Fortalecer la coordinación de las políticas y la acción con las instituciones financieras internacionales, los donantes bilaterales y las ONG.

Compartir fortalezas

A los ojos de las Naciones Unidas y de sus organismos, el valor añadido de la Federación Internacional radica en su capacidad para ejecutar proyectos sobre el terreno, su base de voluntarios y sus vinculaciones nacionales y locales. Esa es la razón por la cual cada vez son más comunes los acuerdos operacionales con los organismos de las Naciones Unidas y, en menor medida, con otros actores nacionales e internacionales. Después del terremoto que destruyó la ciudad de Bam, en diciembre de 2003, la Sociedad de la Media Luna Roja de la República Islámica de Irán cooperó con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a fin de brindar apoyo psicosocial a las víctimas. En Irán, asimismo, la Federación Internacional y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) colaboraron en la reconstrucción de un centro educativo: la UNESCO aportó expertos y la Federación Internacional financió los gastos de construcción de dos edificios. En Vietnam, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) financió diversos proyectos de preparación para desastres administrados por la Sociedad Nacional.

En Honduras, después del huracán Mitch, la Sociedad Canadiense de la Cruz Roja unió esfuerzos con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); esta última dio apoyo a la construcción de viviendas, en tanto que la Sociedad Canadiense de la Cruz Roja ejecutó un programa de salud y dio apoyo al desarrollo de las filiales de la Sociedad Nacional. Por su parte, la Cruz Roja Americana colaboró con los Centros de Control de enfermedades americanos “Centers for Disease Control (CDC)”, con sede en Atlanta (Georgia), en la elaboración de un estudio de referencia sobre la salud en todas las zonas afectadas por el huracán. Gracias a esta labor se podrá demostrar fácilmente a los donantes la repercusión de los programas destinados a reducir la incidencia de la diarrea mediante la construcción de letrinas y la mejora de la higiene.

La amplitud y escala de las operaciones relacionadas con el tsunami asiático llevaron oportunamente a forjar nuevas asociaciones con las ONG locales e internacionales. En Aceh, la Federación Internacional colabora estrechamente con varias ONG internacionales y nacionales importantes, incluidas las siguientes: CARE, MuslimAid y GenAssist, para ejecutar su amplio Programa de albergues temporales. En Sri Lanka, se está ejecutando un programa de medios de subsistencia sostenibles y reducción del riesgo juntamente con el Instituto de Estocolmo para el Medio Ambiente.

Recursos humanos

Un elemento crucial para el éxito de una operación de recuperación es el empleo de recursos humanos apropiados. Los conocimientos especializados que se necesitan para la recuperación son muy distintos de los que se precisan en las actividades de socorro. Sin embargo, es común que para las operaciones de recuperación se recurra a delegados que esencialmente tienen experiencia y capacidades relacionadas con el socorro. Por cuanto el grupo de personal calificado para realizar trabajos de recuperación es limitado dentro de la Federación Internacional y lleva tiempo captar candidatos apropiados, existe una tendencia a llenar algunos puestos con el personal disponible y no con las personas más apropiadas para realizar la tarea.

Los delegados para operaciones de recuperación se necesitan, por lo común, durante un período más largo que los que participan en actividades de socorro. La elevada rotación de los delegados de recuperación sobre el terreno afecta a la continuidad y causa demoras en la ejecución de los programas. Asimismo, es más fácil hacer arreglos para que los delegados de socorro dejen temporalmente otras responsabilidades para realizar misiones a cortas, los delegados de recuperación (en particular en ámbitos especializados) quizás tengan que dejar los cargos que estén ocupando.

Para obtener una gama más amplia de candidatos calificados es necesario que las descripciones de puestos sean más precisas y que se publiquen en diversos sitios web y revistas especializadas en cuestiones de desarrollo. Además, la Federación Internacional tendría que ofrecer sueldos y prestaciones competitivos, con alguna expectativa de empleo futuro en la organización. La Federación Internacional no podrá, sin embargo, mantener fácilmente un grupo básico de profesionales para operaciones de recuperación, pues la recuperación posterior a desastres es una actividad especial e intermitente.

La contratación nacional es también una debilidad de la Federación Internacional. En todos los países examinados, las pericias requeridas para las actividades de recuperación se hubieran podido obtener dentro del país con sueldos locales, con un nivel de competencia elevado; pero aparte de subcontratar a compañías de construcción, la Federación Internacional no trató sistemáticamente de encontrar personal local calificado. Cuando se recurre al concurso de expertos locales, como se hizo en la operación del terremoto del Pakistán, hay que establecer un sistema de apoyo y hay que familiarizar a esos expertos con las normas y políticas de la Federación Internacional.

El tamaño y la composición de las delegaciones también plantean problemas. En Indonesia, Irán, Sri Lanka y Vietnam se manifestaron algunos reparos al gran número de funcionarios internacionales que se había contratado. En la operación del tsunami, el tamaño de la delegación fue, y sigue siendo, superior a las necesidades y la estructura tiene un gran número de altos cargos. Una alternativa para corregir el exceso de delegados expatriados y la insuficiencia de personal calificado podría ser la utilización común de los delegados por parte de la Secretaría y de las Sociedades Nacionales asociadas en programas en diversos sectores. De esta manera se ayudaría a reducir el número total de personal necesario y se fortalecería la coordinación con las Sociedades Nacionales asociadas.

Recomendaciones

- Levantar un inventario de las competencias y experiencias pertinentes en materia de recuperación existentes dentro de los miembros de la Federación Internacional y que las Sociedades Nacionales puedan obtener; determinar las lagunas críticas en materia de pericias y experiencias y las estrategias de recursos humanos y asociaciones necesarias para colmar esas lagunas.
- Instituir un mejor sistema para compartir los recursos humanos entre la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales y crear un cuadro de profesionales calificados, particularmente en las disciplinas en las que los recursos sean relativamente escasos (por ejemplo, refugio, medios de subsistencia, planificación de la recuperación y negociaciones con las comunidades).
- En consulta con las Sociedades Nacionales, formular una estrategia de recursos humanos para las operaciones de recuperación, incluido un uso mucho mayor de las fuentes de contratación no tradicionales.
- Cuando sea posible, hacer un mayor esfuerzo por contratar recursos humanos idóneos en el plano nacional con destino a los programas de recuperación.

Rendición de cuentas

Los procedimientos y mecanismos relativos a la rendición de cuentas frente a los donantes son satisfactorios en todos los casos. De acuerdo con las Sociedades Nacionales receptoras, sin embargo, hay menos transparencia y rendición de cuentas frente a ellas, en particular cuando se trata de proyectos bilaterales⁸ o proyectos acordados directamente con las autoridades u otros asociados. La rendición de cuentas ante los beneficiarios es el elemento central del Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales; sin embargo, su aplicación por parte de la Federación Internacional no parece adecuada. No se hace un esfuerzo sistemático y suficiente para asegurar que se rinda cuentas periódicamente a los beneficiarios. Este aspecto se ha destacado en casi todas las evaluaciones, incluida la segunda ronda de la ‘Evaluación en tiempo real’⁹.

Hasta ahora, la evaluación, el intercambio de experiencias y el aprendizaje no se ha llevado a cabo de manera sistemática, de tal modo que no ha sido posible analizar cabalmente el proceso y los resultados de las operaciones de recuperación en el curso del estudio. Para empezar, la documentación sobre operaciones distintas de las actividades de socorro es muy exigua. Cada componente del Movimiento tenía su propia documentación, pero no había informes o estudios conjuntos, ni tampoco una fuente central de información. Segundo, la información disponible era, en su mayor parte, de carácter descriptivo y cuantitativo. Había muy pocas evaluaciones y análisis cualitativos. En la mayor parte de las operaciones no se documentó el proceso de adopción de decisiones y los llamamientos de la Federación Internacional rara vez abarcaron componentes de recuperación. La información disponible en las Sociedades Nacionales asociadas respecto de sus programas correspondía esencialmente a actividades realizadas y no a resultados. La documentación rara vez explicaba por qué se habían adoptado ciertas decisiones; de qué manera funcionaba la relación entre las diversas partes de la organización; por qué se habían establecido ciertas asociaciones; por qué se habían modificado las decisiones; y cómo se habían evaluado y aceptado los cambios en las necesidades.

La Federación Internacional utiliza diversas herramientas de calidad y rendición de cuentas, como el Código de Conducta y la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre (Proyecto Esfera). Además, participa cada vez más en los procesos conjuntos de seguimiento y evaluación de otros organismos, por ejemplo, del Comité de Emergencia en Casos de Desastre del Reino Unido. Sin embargo, muchas de estas herramientas y normas, así como los procesos de seguimiento y evaluación, no llegan a abarcar la recuperación y tienden a concentrarse únicamente en la respuesta de emergencia o, a lo sumo, en la fase de transición o en sectores concretos. No existe un mecanismo para velar por que esas normas se incorporen en la programación y la ejecución. Por último, no se cuenta con indicadores mínimos o parámetros convenidos por la organización para determinar y cuantificar el “éxito”. Se supone que las normas existentes son difundidas.

8. Por bilateral en este contexto se entiende entre una Sociedad Nacional receptora y una Sociedad Nacional asociada; por multilateral se entiende las actividades realizadas junto con la Secretaría o por conducto de ésta, y/o con la participación de más de una Sociedad Nacional asociada.

9. A. Bhattacharjee, Real Time Evaluation of Tsunami Response in Asia and East Africa for the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Second Round, diciembre de 2005.

Recomendaciones

- Institucionalizar la revisión periódica del progreso y la gestión de la operación global de recuperación, incluidas las repercusiones a largo plazo de la operación sobre la Sociedad Nacional receptora y las comunidades beneficiarias, a fin de informar las políticas y las acciones futuras.
- Revisar las herramientas que disponen la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales asociadas en materia de rendición de cuentas, en particular frente a las poblaciones afectadas y adoptar o ampliar “códigos” y parámetros que definan las “prácticas recomendadas” en materia de recuperación.
- Crear un centro en el que se recoja la información y la documentación en materia de recuperación existente en las Sociedades Nacionales, a fin de ponerla a disposición de los miembros.

Calidad y rendición de cuentas

La Secretaría de la Federación Internacional ha contratado recientemente personal especializado en calidad y rendición de cuentas para las operaciones relacionadas con el tsunami. La Plataforma del Movimiento en Sri Lanka ha constituido un Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación para racionalizar y simplificar sus sistemas. El personal técnico brinda asistencia a la operación a fin de elaborar un marco de calidad y rendición de cuentas centrada en la rendición de cuentas a los beneficiarios. También se están elaborando marcos de calidad y rendición de cuentas en Maldivas e Indonesia. Estos trabajos están vinculados con la actualización y el fortalecimiento de las estrategias de recuperación en los planos regional y nacional. La Secretaría sigue de cerca esa experiencia, con miras a utilizar las lecciones extraídas de ella para elaborar los nuevos mecanismos de calidad y rendición de cuentas de la Federación Internacional.

Construcción

Durante los últimos 20 años, la Federación Internacional ha intervenido en grandes programas de construcción y ha gastado sumas considerables, principalmente en vivienda e infraestructura social. Algunas Sociedades Nacionales receptoras están interesadas en intervenir en esos programas. La actividad tiene la ventaja de ser muy visible para el público en general y los gobiernos, atraer el interés de los donantes - en particular donaciones públicas - y atender a una necesidad. Otras Sociedades Nacionales se muestran más renuentes a intervenir en ámbitos en los cuales se necesitan conocimientos especializados, tales como la legislación nacional, régimen de propiedad de la tierra, códigos de edificación, la selección de beneficiarios, la administración de grandes sumas de dinero y el trato con contratistas.

La construcción es un ámbito de actividad complejo y no tradicional para muchas Sociedades Nacionales y actualmente se dispone de pocos recursos para orientarlas en ese proceso. En general, la Secretaría no ha brindado un gran apoyo en muchos aspectos de este tipo de actividad. Los valiosos conocimientos adquiridos por los responsables de área en operaciones anteriores no se han compartido, intercambiado o incorporado de manera sistemática en documentos prácticos. Los entrevistados en el marco del examen no conocían o no podían recordar la introducción básica al proceso de construcción que figura en el *Manual para Delegados*¹⁰. En cuanto a las Sociedades Nacionales asociadas, cabe decir que algunas prefieren ocuparse de la obtención de fondos y el seguimiento en apoyo de las operaciones de la Sociedad Nacional receptora y de la Federación Internacional, sin intervenir operacionalmente en los trabajos de construcción. Otras, que disponen de más conocimientos especializados y experiencias en reconstrucción, estiman que las fuentes de financiación nacionales exigen que ejerzan una función más operacional, que las haga ganar visibilidad en sus países.

Las cuestiones vinculadas con la construcción son la composición de los equipos de evaluación y la selección de lo que se ha de construir o reconstruir. Las entrevistas hicieron ver que había lagunas de conocimientos en los equipos de evaluación respecto de los trabajos de construcción. En Irán, donde la principal actividad resultó ser la reconstrucción física, no había ninguna persona con los conocimientos especializados necesarios en el equipo de evaluación de la Secretaría. Cuando hubo un especialista en construcción en el equipo, como ocurrió en Turquía, esa especialidad se limitó a la ingeniería civil. Esta experiencia es frecuente en las evaluaciones y en las actividades de ejecución de la Federación Internacional, pues se interpreta que determinar las necesidades cuyo producto sea un edificio - un centro social, una vivienda o un hospital - es tarea que corresponde a un ingeniero. Sin embargo, son muy pocas las decisiones sobre la naturaleza de lo que se ha de construir que requieren conocimientos de ingeniería.

En el examen se determinaron diversos aspectos en el ámbito de la construcción en los que se necesitaban mejoras. Entre ellos cabe mencionar la evaluación de las necesidades, el acuerdo entre las partes interesadas, las adquisiciones, los contratos, las licitaciones y la calidad de la construcción.

Recomendación

- Elaborar normas y procedimientos para los programas de construcción - que abarquen modelos de memorandos de entendimiento, adquisiciones, contratos, licitaciones y control de calidad -, aprovechando la experiencia de las secciones pertinentes del Manual para Delegados, las experiencias de los responsables de área y de los delegados y la documentación que pueda obrar en poder de las Sociedades Nacionales.

10. Federación Internacional, *Manual para Delegados*, CD-ROM, junio de 2002.

La gestión de una transición más prolongada

En Honduras, después del huracán Mitch, el Ministerio de Cooperación Interior pidió a la Cruz Roja Hondureña que administrara macro albergues temporales, tarea que ésta asumió con la cooperación de la OIM. Habida cuenta de la escala y el alcance de los daños, las deficiencias de los sistemas nacionales y locales existentes y sobre todo el limitado acceso de los pobres a la tierra, la reconstrucción llevó mucho más tiempo del que se había previsto y la población permaneció en los albergues temporales por un plazo medio de tres a cuatro años. Ello significó que la Cruz Roja Hondureña tuvo que administrar los campamentos por un período inesperadamente prolongado, tarea que resultó ardua, pues los residentes de los campamentos eran habitantes urbanos marginales con problemas sociales, que se agravaron durante su estancia en el campamento. La Cruz Roja Hondureña manejó la situación de manera sumamente satisfactoria y pudo evitar los errores que se podrían haber cometido en esas circunstancias.

Refugio y vivienda

En los últimos 20 años, el Movimiento ha intervenido en numerosos programas de refugio y vivienda. Los más importantes fueron los que se ejecutaron en Armenia, los Balcanes, México, Vietnam, los países afectados por el huracán Mitch y, ahora, los países afectados por el tsunami. Además de estos programas, ha habido muchos otros de menor escala, incluyendo proyectos de provisión de refugio de emergencia y transición.

Parece haber un amplio margen para mejorar la gestión de la Federación Internacional en el ámbito de la vivienda. Existen grandes variaciones entre los programas en cuanto a su celeridad, calidad y enfoque, incluso en un mismo país. La Federación Internacional, asimismo, carece de un enfoque estratégico sobre el refugio y la vivienda, que vaya desde el refugio de emergencia hasta la vivienda permanente a largo plazo para las comunidades afectadas, si bien se ha comenzado a abordar esta cuestión mediante la creación de un departamento de refugio. Por lo general, la actividad de la Federación Internacional en el suministro de vivienda se incrementa cuando los recursos financieros lo permiten; por lo tanto, no siempre es fácil disponer de una política coherente desde el inicio.

En casi todos los casos examinados, la Federación Internacional no llevó a cabo una evaluación realista de los plazos necesarios para construir viviendas permanentes. De la mayor parte de los casos se desprendería que la Federación Internacional tiene una comprensión limitada de cuánto tiempo se requiere para resolver problemas como el desescombros, el acceso a la tierra, los derechos de propiedad, la selección de beneficiarios, las negociaciones con las comunidades y las autoridades y la reducción del riesgo estructural.

Los plazos ajustados y la presión a favor de gastar grandes sumas de dinero en productos visibles perjudican seriamente los procesos encaminados a facilitar el desarrollo social y la organización comunitaria. Las condiciones de vida de la población afectada, junto con las expectativas de donantes y gobiernos, crean presión a favor de actuar con premura, al igual que en otros aspectos de la recuperación. Con todo, se sabe bien que las intervenciones “condensadas” pueden hacer más mal que bien. Ello se puso de manifiesto en las diversas intervenciones habitacionales en Honduras, donde los programas de vivienda que se ejecutaron con demasiada premura carecieron de infraestructura, participación y organización comunitaria de calidad, en comparación con los resultados de los programas en los cuales se dedicó más tiempo a la planificación.

Además de unos calendarios de reconstrucción carentes de realismo, en el informe de evaluación en tiempo real sobre el terremoto y los tsunamis en Asia se señaló que “la intervención de la comunidad afectada en la planificación y el diseño de la respuesta o la integración de una ‘perspectiva de los beneficiarios’ en la respuesta del Movimiento, así como de otras organizaciones humanitarias, ha brillado por su ausencia hasta ahora en el curso de



la operación”¹¹. Esta situación se observó también en Mozambique durante la operación de recuperación posterior a las inundaciones, en la cual la reconstrucción de algunas viviendas, aunque flexible en cuanto a futuras ampliaciones, se hizo más para los beneficiarios que con el concurso de éstos, y la ejecución fue lenta. Es esencial comprender mejor las diferencias entre las distintas modalidades de participación. Por ejemplo, es a todas luces evidente que no todos pueden construir sus propias viviendas y que su tiempo bien podría emplearse para generar ingresos.

La consulta y la participación comunitaria llevan tiempo y requieren una facilitación del proceso, circunstancia que puede entrar en conflicto con la celeridad de ejecución. Los donantes, las autoridades y la población misma pueden sentir impaciencia ante las demoras, en particular si otras intervenciones que brindan asistencia sin una mayor participación producen resultados con más rapidez. Se debe estudiar la conveniencia de celebrar consultas conjuntas, no sólo dentro del Movimiento, sino también con otras entidades. Cuando se adopta la decisión de emprender la construcción de viviendas permanentes, es útil también realizar actividades en las mismas comunidades durante el período de transición, sea en el ámbito de los medios de subsistencia, el refugio de transición o la gestión de campamentos. También es crucial, en relación con los donantes, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG, aplicar un enfoque sistemático a la participación, para evitar mensajes confusos a las comunidades en cuanto a la futura orientación de los programas habitacionales.

Recomendaciones

- Emplear las experiencias adquiridas para evaluar de manera ajustada a la realidad los plazos que se necesiten para reconstruir y también para elaborar una estrategia de comunicación satisfactoria que ponga estos detalles en conocimiento de todas las partes interesadas.
- En el contexto de la creación de un departamento de refugio, recopilar las experiencias de las Sociedades Nacionales en materia de vivienda; explorar diferentes opciones, incluida la financiación de vivienda, y elaborar una estrategia congruente que aborde todas las cuestiones relacionadas con el suministro de refugio y vivienda.
- Estudiar la conveniencia de ampliar el Proyecto Esfera o de formular normas mínimas para la vivienda.
- Reforzar las capacidades de la Federación Internacional para intervenir en procesos comunitarios, incluido el suministro de vivienda.

11. M. Herson, *A Fine Balance: Asia Earthquake and Tsunamis: Real Time Evaluation Report for the Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, marzo de 2005.

El enfoque integrado produce mejores resultados

En Honduras, los programas de la Cruz Roja Suiza, el proyecto de reasentamiento de Amateca de la Cruz Roja Española y el proyecto integrado de salud y vivienda de la Sociedad Canadiense de la Cruz Roja son buenos ejemplos de un enfoque integral y de desarrollo.

En el programa de la Cruz Roja Suiza se impartió formación a voluntarios de la comunidad en atención básica a la salud y estos voluntarios, a su vez, impartieron formación a otras personas en sus comunidades. Los asentamientos cercanos que no habían sido afectados por el huracán Mitch también se beneficiaron, porque fueron parte integral del programa de “mejoras habitacionales” de la Cruz Roja Suiza para los pobres no afectados por el fenómeno. Se prestaron con equidad los servicios de salud en la zona inmediata donde se reasentaron los habitantes afectados por el huracán Mitch, lo que reforzó su aceptación por parte de la población residente.

La disponibilidad de agua también fue esencial para el éxito de los programas de vivienda en Honduras, pues la población era de origen urbano y estaba habituada a tener abastecimiento de agua. Las Sociedades de la Cruz Roja de España y de Suiza velaron por que sus programas habitacionales incluyeran componentes de agua y saneamiento (letrinas y educación en materia de higiene).

El éxito de las Sociedades de la Cruz Roja de Suiza y de España se debió, en gran medida, a la acción de su personal sobre el terreno que fueron excelentes trabajadores de desarrollo, imbuidos de una profunda comprensión del país y de la forma de realizar su labor en las comunidades.

La Secretaría General de la Cruz Roja Hondureña abrigaba inicialmente algunas reservas en cuanto al tiempo que se necesitaría para poner en marcha esos programas. Sin embargo, después de observar la diferencia en los resultados, ve con beneplácito el tiempo que se dedicó a determinar los detalles del programa junto con las comunidades y con las filiales de la Cruz Roja Hondureña que intervinieron.

Medios de subsistencia

Es bien sabido que el suministro de semillas y herramientas, cupones para alimentos y dinero y comida por trabajo es más adecuado para reactivar los medios de subsistencia después de un desastre que la simple distribución de socorro. Existen oportunidades de crear puestos de trabajo en el desescombro y el reciclaje de materiales después de los desastres de evolución rápida, además de las oportunidades de generar ingresos en las actividades de reconstrucción. Otros ejemplos en los que las actividades de generación de medios de subsistencia apoyan las intervenciones de recuperación, son brindando formación profesional a las personas para ampliar sus calificaciones para proveer al sustento de sus hogares, y capacitando a la comunidad para adquirir calificaciones en la reconstrucción o en otros ámbitos.

Muchos programas de apoyo a los medios de subsistencia se emplean para reemplazar la distribución de productos (por ejemplo, ayuda alimentaria, etc.) en situaciones en las cuales los productos están disponibles a precios razonablemente estables en los mercados locales, pero cuyo acceso plantea problemas a algunos grupos. En general, las experiencias de la Secretaría y de las Sociedades Nacionales asociadas en esos programas han sido positivas y eficaces. Sin embargo, ha habido casos en los cuales se ha brindado un apoyo inadecuado a las actividades de generación de medios de subsistencia, (por ejemplo, el suministro de un número excesivo de lanchas de pesca y redes en Sri Lanka por parte de varias organizaciones). La coordinación con otras entidades reviste igual importancia en los programas de apoyo a las actividades de generación de medios de subsistencia. Cuando una Sociedad Nacional no tiene una gran experiencia en los programas en este ámbito, es aconsejable que establezca un enlace o una asociación con organizaciones más experimentadas.

En los programas de apoyo a las actividades generadoras de medios de subsistencia existe una tendencia a concentrarse más en los medios de subsistencia rurales que en los urbanos. Aunque los modelos para contextos urbanos no abundan, se estima que los grandes desastres del futuro, en particular en Asia, afectarán a los residentes urbanos y a sus medios de subsistencia. Además, muchos organismos se concentran en la recuperación de los medios de subsistencia anteriores, sin verificar si la actividad es todavía viable (por ejemplo, si existe todavía un mercado para el producto o los servicios de que se trate, un lugar apropiado para realizar la actividad, etc.). Esa verificación estaría en consonancia con la política de la Federación Internacional de dar apoyo a la reducción del riesgo y de crear comunidades en mejores condiciones de recuperarse.

Es preciso que los programas de apoyo a las actividades generadoras de medios de subsistencia hagan una transición del socorro (por ejemplo, cupones para alimentos y dinero por trabajo) a la rehabilitación a más largo plazo: renovación de los bienes, acceso al crédito para los pobres y formación y enseñanza laboral para atender a las necesidades de reconstrucción y a otras necesidades. En estos ámbitos, la experiencia de la Federación Internacional es limitada o deficiente.

Recomendación

- Formular estrategias de medios de subsistencia en consonancia con las distintas circunstancias de recuperación; por tratarse de un ámbito de actividad relativamente nuevo, es necesario que el personal de la Federación Internacional se familiarice con los conceptos, principios y consecuencias más importantes de los programas de apoyo a las actividades de subsistencia.



Olav A. Salibones/Federación Internacional

Desarrollo organizativo y fortalecimiento de la capacidad

Hacer participar a la Sociedad Nacional del país, en particular a sus filiales, brinda la mejor oportunidad de visibilidad y de aprendizaje para la acción. Al igual que en otros aspectos de la recuperación, el fortalecimiento de la capacidad de la Sociedad Nacional se debe sustentar en una estrategia común en la que intervengan todos los asociados.

Como dijo un delegado, si uno quiere fortalecer la capacidad, “no hay que ir a contramano de la Sociedad Nacional”. Elaborar un programa que se sustente en las capacidades de la Sociedad Nacional receptora antes del desastre puede producir mejores resultados. Por ejemplo, en Mozambique y en la India, la construcción de clínicas ayudó a las Sociedades Nacionales a fortalecer sus capacidades en el área de la salud. Los servicios que se prestan durante la rehabilitación y la recuperación y que se pueden reproducir por sus propios medios, por ejemplo, el apoyo psicosocial o los primeros auxilios comunitarios, pueden ayudar a las Sociedades Nacionales a crear servicios similares.

A pesar de las tensiones y reservas ocasionales en cuanto a la celeridad o la calidad de ciertos programas, en general todas las Sociedades Nacionales receptoras visitadas expresaron su agradecimiento por la solidaridad y el apoyo que recibieron de la Federación Internacional para su desarrollo. Por conducto de las operaciones de recuperación, se mejoraron el perfil y la capacidad organizacionales de las Sociedades Nacionales receptoras y ello, a su vez, reforzó algunos de sus programas y asociaciones con sus gobiernos y con el público.

Recomendaciones

- Insistir, en el contexto de las estrategias de recuperación, en el desarrollo de los recursos humanos y el fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades Nacionales.
- El fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades Nacionales debe formar parte de los llamamientos y las comunicaciones de la Federación Internacional respecto a sus estrategias y actividades, y se debe justificar claramente.
- Elaborar herramientas organizativas apropiadas para las operaciones de recuperación, incluida la formación del personal y de los voluntarios para que colaboren con las comunidades.

El fortalecimiento de las Sociedades Nacionales

En Mozambique, como consecuencia de las inundaciones, se fortaleció considerablemente la capacidad de la Sociedad Nacional en los aspectos de coordinación y ejecución. El gobierno, que había desmantelado su propia capacidad logística tras la conclusión del conflicto, pidió a la Sociedad Nacional que le brindara apoyo logístico en sus operaciones de socorro. La Cruz Roja de Mozambique pasó así a ser un asociado clave del gobierno en la respuesta a las inundaciones y hoy es miembro permanente de la Comisión Nacional de Capacidad de Respuesta.

Para la Cruz Roja de la India, los principales resultados de las operaciones después del terremoto en Gujarat fueron la visibilidad y el posicionamiento satisfactorio en relación con el gobierno, pues se demostró que la Sociedad Nacional no era solamente un banco de sangre. El programa más importante fue el de salud y uno de los resultados de desarrollo organizativo más interesantes fue el traslado de la experiencia a las filiales de otros estados, donde existían otros riesgos. Dentro de las filiales de los estados, los primeros auxilios comunitarios se iniciaron por conducto del programa posterior al terremoto en Gujarat en otros estados, como el de Rajastán, que se trasladó a Tamil Nadu después del tsunami. En Kerala, un estado con recursos más holgados, se estableció un programa de enfermería. También se preparó un módulo de capacitación sobre salud pública en emergencias, que se usa en varios estados.

En Turquía, la intervención en las actividades de construcción ayudó a la Sociedad de la Media Luna Roja Turca a adquirir conocimientos especializados que le fueron muy útiles en su labor internacional, por ejemplo, los actuales programas de construcción después del tsunami en Indonesia y Sri Lanka. También comprobó que a las filiales en la zona afectada les había sido más fácil atraer voluntarios después del terremoto, aunque todavía queda por verse su sostenibilidad a más largo plazo.

Salud

La atención a la salud es un área esencial para la Federación Internacional y un componente inevitable de todos los programas de recuperación. En el presente estudio, aparte de alguna información sobre los servicios de salud, sólo fue posible observar los programas de atención a la salud cuando estaban integrados en los programas de vivienda en América Latina. De acuerdo con las observaciones recibidas de los delegados sobre el terreno, la Secretaría dispone de muy buenas políticas y documentos técnicos que, sin embargo, no están bien difundidos sobre el terreno, razón por la cual “se inventa y reinventa la rueda”. Existen enfoques y métodos competitivos en salud, especialmente en la atención materno-infantil. Como en muchos otros ámbitos de la recuperación, la Secretaría tiene que coordinar los insumos en el ámbito de la salud. Es preciso que imparta congruencia a los diversos programas adoptados por las Sociedades Nacionales, a fin de velar por que no sean contradictorios y se conformen a las estrategias y políticas de salud del país.

Muchos de los países afectados por desastres ya se encuentran en una situación sanitaria deficiente, razón por la cual la prestación exclusiva de apoyo médico de emergencia revierte la situación a la época anterior al desastre. Un desastre podría ser una oportunidad para forjar asociaciones y fortalecer las capacidades de las Sociedades Nacionales receptoras de ejecutar programas de salud sostenibles en el largo plazo, por ejemplo, el apoyo psicosocial y la educación impartida por los pares en materia de VIH/SIDA. También se pueden establecer asociaciones con otras organizaciones nacionales o internacionales a fin de atender a las necesidades de salud en el largo plazo.

Después de un desastre, hay mucha “premura” y se piensa poco en una estrategia de salud o en un enfoque integrado de la recuperación, en el cual la salud podría ser un área programática excelente para realizar actividades en la comunidad. Los delegados sienten la presión de encontrar proyectos de gran visibilidad. Según el delegado regional de salud para Centroamérica y el Caribe: “Hay que salir de la alternativa “fácil” de edificios visibles y, por lo tanto, deseables y emplear la recuperación como oportunidad para atender a las auténticas necesidades de salud de la población”. La mayor parte de las prestaciones de salud en la recuperación posterior a desastres tienen un plazo demasiado breve para lograr repercusiones y sostenibilidad.

Otro ámbito en el cual la Federación Internacional ha logrado una repercusión considerable es el del apoyo psicosocial en situaciones posteriores a desastres. Este ámbito de actividad fue muy apreciado por las Sociedades Nacionales receptoras. Se reconoció que la necesidad de ayuda psicosocial después de un gran desastre presumiblemente iba a persistir por mucho más tiempo que el plazo habitual de intervención de los servicios de emergencia.

Recomendaciones

- Divulgar mejor las políticas recomendadas y los documentos técnicos sobre salud de que dispone la Secretaría; dar mayor coherencia a las políticas y normas en los programas de salud durante la recuperación posterior a desastres.
- Por razones de equidad, se debe aprovechar la recuperación como oportunidad para mejorar las condiciones básicas de salud cuando ello forme parte del mandato de la Sociedad Nacional, con la mira de beneficiar a todos los necesitados en la misma zona y no sólo en la parte afectada por el desastre.
- Considerar la conveniencia de que los programas de apoyo psicosocial constituyan un área esencial para la Federación Internacional en las operaciones de recuperación; propiciar el apoyo recíproco a los programas de apoyo social entre las Sociedades Nacionales de la misma región.

El apoyo social: crónica de un éxito

Su sencillez, plazo limitado, fácil sostenibilidad y utilidad para las comunidades afectadas hacen que el apoyo psicosocial sea un ámbito excelente para la creación de capacidad en las Sociedades Nacionales y la ejecución de programas de recuperación.



Daniel Cima/Cruz Roja Americana

Los funcionarios de las Sociedades de la Media Luna Roja Turca y de la República Islámica de Irán dijeron que el apoyo psicosocial había sido la contribución más beneficiosa que habían recibido después de los terremotos de Mánara y Bam, respectivamente. Ambas Sociedades Nacionales pudieron aprender y ejecutar sin dificultades el programa y crear las estructuras necesarias para reproducirlo.

En Turquía se han creado equipos de apoyo psicosocial en varias filiales de la Media Luna Roja, que se han desplegado en situaciones de desastre, por primera vez después del terremoto de Bingol en 2003. La Sociedad Nacional ha invertido también en la construcción y rehabilitación de "centros comunitarios" en seis filiales, en los que estos servicios cuentan con el concurso de trabajadores sociales. En el plano internacional, sólo pocos años después de recibir ese tipo de apoyo, la Sociedad de la Media Luna Roja Turca pudo brindar apoyo psicosocial en Irán y en los países afectados por el tsunami.

El programa en Irán ofreció asesoramiento psicológico junto con actividades para reactivar las redes sociales. También se organizaron juegos para niños, mientras los adultos participaban en clases como las de costura, tejido e introducción a la informática. Un componente importante del proyecto fue disminuir la ansiedad del público y hacer participar a los beneficiarios en los proyectos, brindándoles acceso a información actualizada sobre rehabilitación. Mediante esta actividad se ha llegado a más de 20.000 personas.

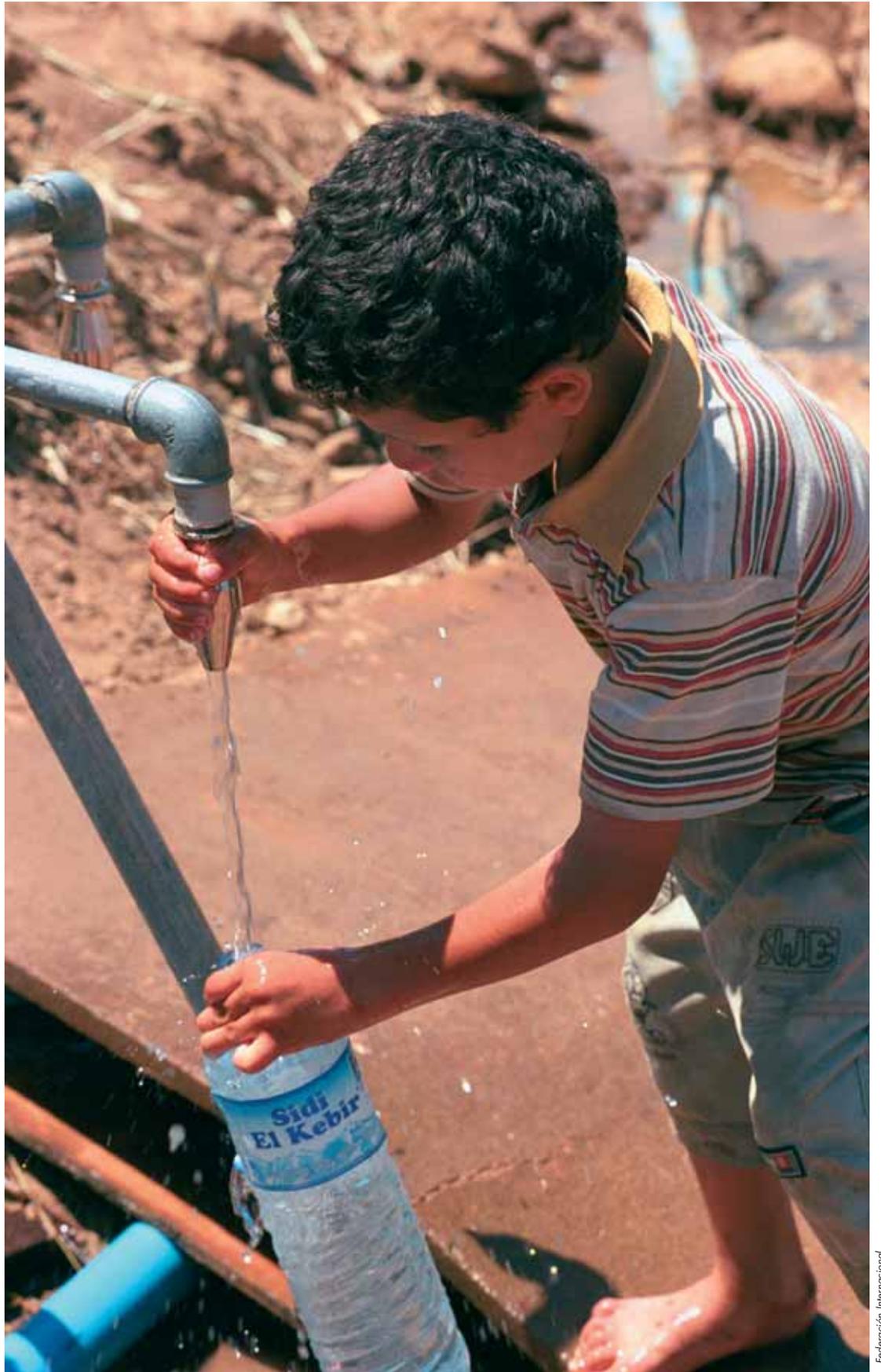
Después del huracán Iván, la Cruz Roja de Jamaica ayudó a la Cruz Roja de Granada a elaborar programas de apoyo psicosocial. La Cruz Roja de Granada pudo aplicar esas experiencias en la práctica durante los huracanes Denis y Emily en 2005. La Cruz Roja Costarricense brindó un apoyo similar a la Sociedad Nacional de las Islas Caimán después del huracán Iván.

Conclusión

Experiencias anteriores y recientes han demostrado que la Federación Internacional tiende a gestionar mejor su respuesta a los desastres de pequeña y mediana escala cuando la necesidad de actividades de rehabilitación es limitada. Cuando se trata de desastres de gran magnitud, la Federación Internacional no ha gestionado su respuesta con igual idoneidad y ello ha llevado a veces a un desperdicio de recursos y al desarrollo de proyectos insostenibles e inadecuados para atender a las necesidades y prioridades de los beneficiarios.

Después de un gran desastre natural, se reciben fondos en abundancia y, si bien se crean así oportunidades sin precedentes, también se impone una mayor necesidad de transparencia y responsabilidad. Además, la escala de la tragedia humana atrae el interés de los medios de comunicación y del público en general, que somete a mayor escrutinio la actividad de organizaciones de ayuda humanitaria como la Federación Internacional. Es importante, pues, que la Federación Internacional responda de una manera que le permita mantener su perfil y visibilidad sin perjuicio para su reputación.

Del estudio se desprende con claridad que, como mínimo, la Federación Internacional tiene que definir por anticipado cuál es el ámbito o límite apropiado y viable para su intervención en actividades que van más allá del suministro de socorro, en lugar de emprender esas actividades de manera tardía y adoptar decisiones de programación que puede ser difícil ejecutar. Asimismo, la Federación Internacional tiene que aplicar de manera seria y sistemática las lecciones aprendidas de sus experiencias - y de las experiencias de otras organizaciones - a fin de que su respuesta de recuperación sea más fiable y eficaz en el futuro.



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* 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.