



# El arte del equilibrio

Estudio sobre la Cruz Roja de Vietnam y sus asociaciones

---

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo que, cada año, presta asistencia a ciento cincuenta millones de personas por intermedio de las ciento ochenta y nueve Sociedades Nacionales miembros. Juntas, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales trabajan antes, durante y después de los desastres y las emergencias sanitarias para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la *Estrategia 2020* –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarrollo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de «salvar vidas y cambiar mentalidades».

La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo y en las intervenciones en caso de desastres. Asimismo, intercede ante los encargados de adoptar decisiones para persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad y fomenta una cultura de paz en el mundo.

---

**© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2015**

Se autoriza citar total o parcialmente el contenido de este documento con fines no comerciales, siempre y cuando se mencione la fuente. La Federación Internacional apreciaría recibir detalles acerca de su utilización. Las solicitudes para la reproducción comercial deben dirigirse a la Federación Internacional a la dirección [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org).

Las opiniones y recomendaciones expresadas en este documento no representan necesariamente la política oficial de la Federación Internacional ni de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Las designaciones y mapas utilizados no suponen la expresión de ninguna opinión por parte de la Federación Internacional ni de las Sociedades Nacionales con respecto a la condición jurídica de la Federación Internacional salvo indicación en contrario. Todas las fotografías utilizadas en este documento son propiedad intelectual de la Federación Internacional, salvo indicación en contrario.

Fotografía de portada: Tran Quan Tuan/Cruz Roja de Vietnam.

*Du Hai Duong, miembro del equipo nacional de intervención en casos de desastre de la Cruz Roja de Vietnam, evalúa los daños causados por las inundaciones en la provincia de Long An, en el sur de Vietnam.*

Apartado postal 303

CH-1211 Ginebra 19

Suiza

Teléfono: +41 22 730 42 22

Telefax: +41 22 733 03 95

Correo electrónico: [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org)

Sitio web: <http://www.ifrc.org>

**1290400 El arte del equilibrio S 03/2015**

**978-92-9139-224-7**

# Índice

Introducción	3
<b>1. La Cruz Roja de Vietnam</b>	<b>5</b>
1.1 Organización	<b>5</b>
1.2 El contexto operativo: la República Socialista de Vietnam	<b>8</b>
1.3 Desarrollo de la Sociedad Nacional: período posterior al <i>Doi Moi</i>	<b>10</b>
1.4 Fortalezas de la Sociedad Nacional	<b>13</b>
<b>2. Transición: problemas y dilemas</b>	<b>17</b>
2.1 Base jurídica: función de auxiliar e independencia	<b>17</b>
2.2 Fundamento: modelos «ascendente» y «descendente»	<b>19</b>
2.3 Organización: centralizada y descentralizada	<b>21</b>
2.4 Servicios: basados en establecimientos y basados en la comunidad	<b>23</b>
2.5 Crecimiento frente a calidad y sostenibilidad	<b>27</b>
<b>3. Las asociaciones de la Sociedad Nacional</b>	<b>29</b>
3.1 Reseña, 1988-2010	<b>29</b>
3.2 Patrones y tendencias generales	<b>34</b>
3.3 Posición de la secretaría de la Federación Internacional	<b>36</b>
3.4 Crecimiento de las asociaciones y oportunidades	<b>39</b>
<b>4. Fomento del desarrollo de una Sociedad Nacional     más sólida</b>	<b>42</b>
4.1 Comprensión de la lógica institucional	<b>42</b>
4.2 Ayuda para mantener las fortalezas existentes y utilizarlas como base	<b>45</b>
4.3 No formular exigencias poco realistas	<b>48</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>52</b>
<b>Anexos</b>	<b>54</b>
Anexo 1. Lista de personas consultadas	<b>54</b>
Anexo 2. Lista de documentos consultados	<b>56</b>
Anexo 3. Lista de jefes de delegación y representantes de la Federación Internacional en Vietnam	<b>59</b>

## Agradecimientos

Quiero expresar mi agradecimiento a la dirección y al personal de la Cruz Roja de Vietnam por su cálida hospitalidad y a todas las personas a las que entrevisté por el valioso tiempo que me dedicaron y por compartir sus opiniones. Debo manifestar mi especial reconocimiento a Bhupinder Tomar y Lan Nguyen, de la oficina de la Federación Internacional en Hanoi, cuya excelente cooperación y ayuda contribuyeron al cumplimiento de esta tarea.

Bayarmaa Luntan  
*diciembre de 2011*

## Introducción

La secretaría de la Federación Internacional ha confiado la realización de una serie de estudios que favorezcan una mejor comprensión práctica del funcionamiento de las Sociedades Nacionales en diferentes contextos políticos, económicos y culturales, de la manera en que el apoyo externo puede o no ser útil para ellas y de las necesidades de modernización en relación con el enfoque de la Federación Internacional para el desarrollo de Sociedades Nacionales sólidas. La iniciativa guarda consonancia con el compromiso de la secretaría de contextualizar el apoyo y centrar más su atención en los países. Se espera que los estudios, basados en situaciones de la vida real, contribuyan al aprendizaje y el desarrollo de los conocimientos en toda la Federación Internacional.

El presente documento es el primero de esos estudios y se centra en la Cruz Roja de Vietnam. Desde la introducción de la reforma, conocida como *Doi Moi* (reforma o renovación económica) en Vietnam en 1986, el país ha experimentado rápidos cambios socioeconómicos. Estos cambios se han acelerado desde la normalización de las relaciones entre Vietnam y los Estados Unidos en 1995 y las modificaciones introducidas en la estructura económica del país a partir del sexto plan quinquenal (1996-2000). El objetivo de este estudio es conocer la forma en que la Cruz Roja de Vietnam ha evolucionado en ese entorno cambiante del país, cómo se ha gestionado ese proceso en el plano interno, cuál ha sido el apoyo externo prestado por las Sociedades Nacionales asociadas y la secretaría de la Federación Internacional, y cuáles son los principales problemas que se deben abordar para asegurar el apoyo externo continuo.

El análisis se basa en un estudio documental, una visita a la Cruz Roja de Vietnam, incluidas breves visitas a las secciones de Ho Chi Minh y Hai Phong, la comunicación con el personal de la secretaría en el país, la región, la oficina zonal y en Ginebra, así como en reuniones con representantes de Sociedades Nacionales asociadas presentes en Vietnam. En el anexo 1 figura una lista de las personas entrevistadas.

Los materiales utilizados para el estudio son básicamente los que estaban disponibles en inglés y esto puede haber limitado el análisis. En el anexo 2 se expone una lista de los documentos consultados. La recopilación de información en la secretaría requirió un esfuerzo mucho mayor de lo previsto. Es preciso dedicar atención a la forma de conservar la memoria institucional. Por ejemplo, los informes de fin de misión de los representantes de la Federación Internacional del decenio de 1990 no están disponibles en el archivo de la Federación Internacional. Ni siquiera es posible consultar la lista de todos los representantes presentes en un país determinado porque se perdieron los datos cuando se modificó el sistema de recursos humanos de la secretaría a principios de 2000. Por lo tanto, tampoco son fáciles de conseguir los últimos informes de misión si no se conocen los nombres

exactos y se localizan en los archivos de recursos humanos. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, esperamos que el estudio aborde adecuadamente algunas de las cuestiones fundamentales.

El documento se articula en cuatro partes principales. Las partes I y II se centran en la Cruz Roja de Vietnam. En primer lugar, se ofrece una breve descripción de la organización y de su contexto operativo, y seguidamente se examina el funcionamiento y los servicios de la Sociedad Nacional. Para abordar los principales acontecimientos y el importante crecimiento que tuvieron lugar durante más de 25 años, el período posterior al Doi Moi se divide en tres etapas. En estas secciones también se examinan los fortalezas, así como los problemas y dilemas que afronta la Sociedad Nacional. La parte III versa sobre las asociaciones de la Sociedad Nacional y en ella se presenta una reseña de la ayuda externa brindada a la Cruz Roja de Vietnam durante el período 1988-2010 y se exponen los principales patrones, retos y oportunidades. El objetivo no es examinar programas o esferas temáticas individuales. En la sección final (Parte IV) se analizan varios temas sobre lo que se debe tener en cuenta en la asistencia actual y futura a la Cruz Roja de Vietnam. Se pretende asimismo contribuir a una reflexión y un debate más amplios sobre la modernización del apoyo de la Federación Internacional al desarrollo de las Sociedades Nacionales.

# La Cruz Roja de Vietnam

## 1.1 Organización

La Cruz Roja de Vietnam es una organización de gran envergadura que cuenta con 4553582 miembros, 3943994 miembros de la juventud y 298725 voluntarios activos, pertenecientes a 19725 unidades locales en todo el país<sup>1</sup>.

La Sociedad Nacional está organizada en cuatro niveles con arreglo a la división administrativa del país. Dispone de unas 12000 oficinas que se desglosan de la siguiente manera:

- sede nacional en Hanoi;
- 63 secciones provinciales (en ciudades provinciales y municipales);
- 689 filiales de distrito;
- 11000 filiales comunales<sup>2</sup>, incluidas subfiliales y unidades en barrios y pueblos.

La autoridad suprema de la Cruz Roja de Vietnam es el *Congreso Nacional*, que se convoca cada 5 años y en el que participan entre 350 y 500 delegados. El Congreso Nacional elige a los miembros del *Comité Ejecutivo Central* (párrafo 4 del artículo 12 de los Estatutos de la Cruz Roja de Vietnam), que es el máximo órgano rector entre los períodos de sesiones del Congreso (párrafo 1 del artículo 13). El Congreso decide la estructura y el número de miembros del Comité Ejecutivo Central. Está integrado por 130 miembros. Se reúne por lo menos una vez al año. El Comité Ejecutivo Central designa a los miembros de la *Junta Permanente Nacional*, a saber, el presidente, los vicepresidentes, el secretario general<sup>3</sup> y los secretarios generales adjuntos, así como al director y los directores adjuntos del Departamento de Inspección de la Cruz Roja de Vietnam (párrafo 4 del artículo 17). La Junta Permanente Nacional, en nombre del Comité Ejecutivo Central, orienta la labor de la Sociedad Nacional entre los períodos de sesiones del Congreso (párrafo 1 del artículo 18), y se reúne por lo menos cada seis meses. Aborda cuestiones de ámbito provincial relacionadas con los desastres, la violación de las normas, etc. Está compuesta por 39 miembros. El *Órgano Ejecutivo de la sede nacional* (también denominado «Junta Ejecutiva»), en nombre del Comité Ejecutivo Central y la Junta Permanente Nacional, orienta la labor, gestiona y se ocupa de todos los asuntos entre dos períodos de sesiones de la Junta Permanente Nacional (artículo 19). Está integrado por el presidente, los vicepresidentes, el secretario general y los secretarios generales adjuntos de la Cruz Roja de Vietnam, que son miembros ejecutivos de la Junta Permanente Nacional. Se reúne una vez a la semana.

La Cruz Roja de Vietnam fue fundada el 23 de noviembre de 1946 por el presidente Ho Chi Minh. En abril de 1957 suscribió el Convenio de Ginebra (Protocolo I) y el 4 de noviembre de 1957 se convirtió en miembro de la Federación Internacional.

1 Estrategia de desarrollo de la Cruz Roja de Vietnam para 2020, aprobada en enero de 2011.

2 Fuente: oficina de la Federación Internacional en Hanoi, *presentación*, 2011.

3 El secretario general es al mismo tiempo vicepresidente.



La duración del mandato de estos órganos es de cinco años. En los niveles provincial, de distrito y comunal se repite la misma estructura. La periodicidad de las reuniones es diferente: de conformidad con los Estatutos de la Cruz Roja de Vietnam, el Comité Permanente se reúne una vez cada tres meses y el Comité Ejecutivo una vez al mes.

El presidente del país es presidente honorario de la Cruz Roja de Vietnam. El presidente y los vicepresidentes son elegidos por el Congreso Nacional.

La Sociedad Nacional tiene una plantilla de 21009 empleados distribuidos en los cuatro niveles de la siguiente manera<sup>4</sup>:

- oficina central: 154
- provincias: 849
- distritos: 2034
- comunas: 18216

El número de empleados lo decide el Comité Popular<sup>5</sup> conforme al siguiente abanico por oficina:

- de 13 a 14 empleados a nivel provincial;
- de 1 a 2 empleados a nivel de distrito;
- de 0 a 1 empleado a nivel comunal<sup>6</sup>.

Las secciones tienen una doble dependencia jerárquica, ya que están subordinadas a la sede de la Cruz Roja de Vietnam y al Comité Popular de la provincia o la ciudad. Las filiales dependen de sus correspondientes secciones y también de su Comité Popular local.

4 Estrategia 2020 de la Cruz Roja de Vietnam, página 3; los datos incluyen el personal a tiempo parcial.

5 El Comité Popular, elegido por el Consejo Popular, es el órgano ejecutivo de este último, el órgano de la administración local del Estado. Tiene la responsabilidad de aplicar la Constitución, las leyes, las órdenes oficiales de los órganos superiores del Estado y las resoluciones del Consejo Popular de conformidad con el artículo 123 de la Constitución de Vietnam.

6 Estrategia 2020 de la Cruz Roja de Vietnam, página 3.



Los recursos financieros de la Sociedad Nacional abarcan:

- las cuotas de los miembros;
- los fondos procedentes de la generación de ingresos y de los servicios de la Sociedad Nacional, que se obtienen de conformidad con las leyes y los reglamentos;
- las contribuciones voluntarias efectuadas por los miembros de la Cruz Roja, los fondos y los materiales aportados por organizaciones y personas extranjeras y nacionales;
- los fondos procedentes de actividades de socorro humanitario y de programas y proyectos financiados por organizaciones y personas extranjeras y nacionales;
- el apoyo del presupuesto del Estado conforme a las leyes y los reglamentos;
- los fondos procedentes de programas y proyectos estatales financiados por donantes externos<sup>7</sup>.

En la Estrategia 2020 de la Cruz Roja de Vietnam, aprobada en 2011<sup>8</sup>, se establecen cuatro esferas principales que constituyen las prioridades operativas:

**Preparación para desastres, intervención en casos de desastre y recuperación posterior a desastres:** Fortalecer la capacidad de las comunidades vulnerables para llevar a cabo actividades encaminadas a reducir los riesgos y aumentar la capacidad de resistencia y recuperación en el marco de los efectos del cambio climático; reducir la pérdida de vidas, las lesiones, los costos económicos, las repercusiones en los medios de vida y otras consecuencias de los desastres, y mejorar la capacidad de intervención en casos de desastre y de recuperación posterior a desastres.

**Atención de salud comunitaria:** Mejorar la capacidad de las personas para cuidar de su propia salud mediante la promoción, la movilización y el apoyo a la atención de salud comunitaria, la protección del medio ambiente y la mejora de las condiciones de vida básicas.

**Donación de sangre, tejidos y órganos:** Aumentar el suministro de sangre, tejidos y órganos seguros promoviendo la donación voluntaria de sangre, tejidos y órganos, y abogar en favor del suministro de sangre y productos sanguíneos seguros.

**Labor social:** Prestar apoyo psicológico y material (aportaciones en efectivo y en especie) a los grupos más vulnerables y ayudarlos a mejorar sus vidas, sus medios de subsistencia y la atención de salud que reciben mediante el fortalecimiento de las relaciones con otras organizaciones e individuos en actividades sociales y humanitarias.

En la Estrategia 2020 de la Cruz Roja de Vietnam también se señalan tres prioridades con miras al fortalecimiento institucional de la Sociedad Nacional:

**Promoción de los valores humanitarios:** Promover, entre los jóvenes y el público en general, el espíritu de los principios fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los valores humanitarios tradicionales del país y contribuir a la paz y la estabilidad del país.

<sup>7</sup> Artículo 25 de los Estatutos de la Cruz Roja de Vietnam.

<sup>8</sup> Un comité de 12 personas que representan a los departamentos de la sede, dirigido por el vicepresidente, trabajó en la redacción de la estrategia. Fue un proceso consultivo en el que participaron las 63 secciones provinciales y se tuvieron en cuenta los documentos existentes, como las conclusiones de una encuesta reciente sobre el personal. La oficina de la Federación Internacional prestó apoyo financiero y técnico.

**Movilización de fondos para las actividades de la Cruz Roja:** Aumentar las donaciones financieras y en especie para hacer frente al incremento de la vulnerabilidad y los problemas humanitarios en las comunas.

**Fortalecer la estructura institucional:** Fortalecer su capacidad interna y convertirse en una Sociedad Nacional que funciona bien con la posición que le corresponde en la sociedad, y la capacidad para desempeñar la función de auxiliar de los poderes públicos mediante las actividades de la Cruz Roja.

## 1.2 El contexto operativo: la República Socialista de Vietnam

La conquista de Vietnam por Francia comenzó en 1858 y finalizó en 1884. En 1887 pasó a formar parte de la Indochina francesa. Vietnam declaró su independencia después de la Segunda Guerra Mundial, pero Francia siguió gobernando hasta 1954, cuando los comunistas, dirigidos por Ho Chi Minh, tomaron el poder en el norte. En virtud de los Acuerdos de Ginebra de 1954, Vietnam quedó dividido en dos Estados: Vietnam del Norte y Vietnam del Sur. La partición llevó a la guerra de Vietnam. En 1973 se firmó un acuerdo de alto el fuego y dos años después el país se unificó. Después de la reunificación en 1975, se inició otro período de sufrimiento en el país debido a la invasión vietnamita de Camboya. Las tropas vietnamitas se retiraron de Camboya a finales del decenio de 1980.

En el período comprendido entre finales del decenio 1980 y principios del decenio de 1990, el socialismo se sumió en una grave crisis marcada por la disolución de la Unión Soviética y del bloque socialista de Europa Oriental y la situación socioeconómica de Vietnam se hizo más difícil. En 1986, el Partido Comunista de Vietnam cambió su política económica y comenzó a reformar el sector privado. La reforma (*Doi Moi*) destinada a impulsar una economía mixta supuso una combinación de la propiedad estatal, colectiva y privada. El desarrollo de una economía de mercado multisectorial de orientación socialista, regulada por el Estado, entrañó cambios importantes, como el desmantelamiento de las granjas colectivas y el fomento de la inversión extranjera. Se aplicó una política de diversificación, apertura y ampliación de las relaciones exteriores. En 1991, Vietnam suscribió un acuerdo de paz en París y ulteriormente desplegó importantes esfuerzos por mejorar las relaciones con Estados Unidos que condujeron a que este país levantara el embargo económico en 1994 y, finalmente, en 1995 ambos países establecieron relaciones diplomáticas plenas. El mismo año Vietnam ingresó en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

Actualmente, Vietnam tiene una población de 90,5 millones de habitantes. El país está dividido en 58 provincias. Hay también 5 municipios administrados en el ámbito central en el mismo nivel que las provincias. Las provincias se dividen en municipios, distritos y condados provinciales, que a su vez se subdividen en pueblos o comunas. Los municipios administrados a nivel central se dividen en distritos y condados, que a su vez se subdividen en barrios.

La pobreza se redujo considerablemente desde el 58% en 1992 a menos del 15% en 2008. En el XI Congreso Nacional del Partido, celebrado en enero de 2011, se examinaron los resultados de la estrategia decenal de desarrollo socioeconómico aplicada durante el período 2001-2010 con el objetivo de alcanzar la condición de país de ingresos medianos en 2010. El Congreso ratificó la continuación del perfeccionamiento del régimen de economía de mercado orientada al socialismo, impulsando el proceso de renovación y estableciendo los fundamentos para que Vietnam llegue a convertirse en un país industrial moderno en 2020. Se aprobó la plataforma para la construcción nacional en el período de transición al socialismo (complementada y desarrollada en 2011) y una estrategia decenal de desarrollo socioeconómico para el período 2011-2020<sup>9</sup>.

Vietnam alcanzó el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, reducir a la mitad el hambre, cinco años antes de lo previsto. También puede alcanzar otros Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente en materia de salud

<sup>9</sup> En el momento de redactarse este documento dichos planes no estaban disponibles en inglés.

y educación<sup>10</sup>. Sin embargo, subsisten algunos problemas importantes de desarrollo. Dieciocho millones de personas viven con menos de 1,25 dólares estadounidenses al día y siete millones de personas pertenecientes a minorías étnicas son pobres. El Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre el VIH/SIDA no se está cumpliendo y se podría incumplir el objetivo en materia de saneamiento. Es necesario desplegar mayores esfuerzos para lograr avances reales en la lucha contra la corrupción. El número de niños y niñas que asisten a la escuela primaria es el mismo, y la proporción de mujeres en el Parlamento es una de las más elevadas del mundo; sin embargo, problemas como la violencia doméstica aún requieren mucha más atención<sup>11</sup>.

El cambio climático es una amenaza real. Vietnam es uno de los cinco países que podrían resultar más afectados por la elevación del nivel del mar. Según las previsiones para Vietnam, es probable que para 2100 se produzca una subida de un metro en el nivel medio del mar, y esto se tiene en cuenta en el programa nacional para hacer frente al cambio climático. Si no se adoptan medidas importantes, como refuerzos de diques y la mejora de los sistemas de drenaje, se estima que esta elevación del nivel del mar podría provocar la inundación de una superficie de 17 423 kilómetros cuadrados, es decir el 5,3% de la superficie total de Vietnam. De esa superficie total, el 82% se encuentra en el delta del Mekong, el 9% en el delta del río Rojo, más de un 4% en la región de la Costa Central del Norte y ese mismo porcentaje en la región del Sureste. En esta última está situada Ciudad Ho Chi Minh.

La urbanización es otro problema. Según el censo de 2009, la población urbana de Vietnam era de aproximadamente 26 millones de personas, lo que representaba el 29,6% de la población nacional. En el plan director de Vietnam sobre desarrollo urbano para 2025 se prevé un aumento significativo de la población urbana del 45% en 2025 y del 50% en 2050. Según el Ministerio de Trabajo, Discapacidad y Asuntos Sociales, entre 2001 y 2005 Vietnam perdió anualmente 73 300 hectáreas de tierras de cultivo debido a la urbanización, lo que afecta a la vida de 2,5 millones de agricultores<sup>12</sup>.

Vietnam representa un modelo de relaciones entre el Gobierno y el sector sin fines de lucro fuertemente dominadas por el gobierno, aunque el nuevo papel del Estado, que se ha reducido lentamente, ha favorecido el surgimiento de un sector voluntario y sin fines de lucro incipiente y en fase de crecimiento<sup>13</sup>. La filantropía también ha experimentado un auge, aunque a un ritmo más lento. Tanto el sector voluntario y sin fines de lucro como el Estado han de hacer frente a retos importantes a medida que se acelera el desarrollo del sector. El Estado ha procurado fomentar el desarrollo de las instituciones sin fines de lucro, voluntarias y filantrópicas, pero intentando al mismo tiempo controlar el ritmo y la orientación de ese desarrollo. Esos objetivos dobles se reflejan en la regulación del sector por parte del Estado desde mediados del decenio de 1980<sup>14</sup>.

Considerablemente más cercanas al Partido y al Gobierno se encuentran las organizaciones de masas tradicionales dirigidas por el Partido, como la

10 *Cultivar un futuro mejor. Justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados*. Informe resumido, Oxfam Internacional, junio de 2011.

11 Resumen de la labor del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID) en Vietnam para el período 2011-2015, mayo de 2011 ([www.dfid.gov.uk/Vietnam](http://www.dfid.gov.uk/Vietnam)).

12 *Cities and climate change*, hoja informativa, Naciones Unidas, Vietnam, 2011.

13 Sidel Mark, *The emergence of a voluntary sector and philanthropy in Vietnam: Functions, legal regulations and prospects for the future*, VOLUNTAS: international Journal of Voluntary Nonprofit Organisations, Volume 8, Number 3, 283-302, DOI: 10.1007/BF02354201.

14 *Ibid.*

unión de mujeres, la unión de la juventud, la unión campesina, la unión de asociaciones de ciencia y tecnología y otros grupos coordinadores. Las organizaciones de masas tuvieron funciones fundamentales de movilización y control durante gran parte del período 1954-1986, incluso durante la guerra. En la etapa del *Doi Moi* han tratado de desempeñar una función esencialmente de representación asumiendo, en muchos casos, una responsabilidad más directa en el servicio social y en las actividades de desarrollo, tanto en las ciudades como en las zonas rurales.<sup>15</sup>

Existen unas 800 organizaciones no gubernamentales internacionales registradas en Vietnam, que representan una parte significativa de las subvenciones de la asistencia internacional para el desarrollo. El Banco Mundial fue en 2010 el mayor donante multilateral, duplicando su compromiso del año anterior de 2500 millones de dólares estadounidenses, seguido por el Banco Asiático de Desarrollo con cerca de 1500 millones de dólares estadounidenses. Entre los donantes bilaterales se destaca Japón con la mayor promesa de contribución por valor de 1640 millones de dólares estadounidenses<sup>16</sup>.

### 1.3 Desarrollo de la Sociedad Nacional: período posterior al *Doi Moi*

Con el propósito de examinar el desarrollo y el aumento de los servicios de la Sociedad Nacional, el período posterior al *Doi Moi* se divide en tres partes.

#### **1987-1995: Independencia estructural y fortalecimiento de la capacidad a nivel local**

Este período de la historia de la Sociedad Nacional se caracterizó por el fortalecimiento de la capacidad local. Hasta finales de 1988, la Cruz Roja se había establecido en 40 provincias, 427 distritos y ciudades (que representaban el 80% de los distritos) y en 3814 comunas (el 38%). La Cruz Roja contaba con:

7 700	unidades de base de la Cruz Roja (en comunas, oficinas, escuelas, empresas)
2 700 000	miembros
290 000	jóvenes de la Cruz Roja y pioneros de la Cruz Roja
45 000	miembros de las vanguardias de la Cruz Roja

De las 40 secciones provinciales, 4 actuaban bajo la dirección del Departamento de Salud. En ese momento existían varios planes locales de integración de la Cruz Roja local en el Frente Patriótico<sup>17</sup>, el Departamento Provincial de Salud o la Asociación Provincial de Medicina Tradicional.

Esta incertidumbre se disipó a principios del decenio de 1990. Al aplicar la Directiva N° 14/CT-TW de 1988 de la Secretaría Central del Partido Comunista, el Comité Permanente del Consejo de Ministros confirmó que

<sup>15</sup> *Ibíd.*, página 289

<sup>16</sup> Fuente: Market information and Business opportunity – utilizado por la oficina de la Federación Internacional en Hanoi, julio de 2010.

<sup>17</sup> El Frente Patriótico es una coalición política, una unión voluntaria de organizaciones políticas, organizaciones sociopolíticas, organizaciones sociales y personas representantes de todas las clases y estratos sociales, grupos étnicos, religiones y vietnamitas residentes en el extranjero, artículo 1 de la ley sobre el Frente Patriótico, 1999.

este no tenía ninguna política de fusión de la Cruz Roja de Vietnam con organismos del Estado<sup>18</sup>.

En 1990 se publicó un documento que describía la organización y el funcionamiento de la Cruz Roja de Vietnam en el contexto de la renovación del Partido respecto de la movilización de masas (*Knowledge on Viet Nam Red Cross in response to the Party's renovation in mass mobilisation*). Era un documento amplio sobre las funciones y responsabilidades, las características y el cometido de la Cruz Roja de Vietnam, que sirvió de referencia práctica para la organización y las operaciones de las secciones locales.

Unos años más tarde, a fines de 1994, cuando las provincias vietnamitas se volvieron a dividir en 53 provincias y municipios administrados a nivel central, la Cruz Roja estaba presente en las 53 provincias y en la mayoría de los distritos. A nivel local, las subfiliales y unidades de la Sociedad Nacional se extendieron a las comunas, escuelas, empresas, oficinas y granjas administradas por el Estado<sup>19</sup>.

Al parecer, el apoyo internacional también se mejoró con el fin de ayudar a la Sociedad Nacional a fortalecer su capacidad local. Por ejemplo, en 1990 la Cruz Roja de Vietnam, con el apoyo de la Federación Internacional, ejecutó un proyecto de fondo de desarrollo por el cual se prestaron 2000 dólares estadounidenses a 32 secciones provinciales como inversión inicial para que pudieran llevar a cabo sus actividades, mejorar la capacidad de gestión y las condiciones de vida y de trabajo del personal. Gracias al proyecto de inversión, las secciones pudieron cultivar camarones, caña de azúcar, efectuar actividades comerciales en el ámbito de los productos farmacéuticos, producir medicamentos tradicionales a base de plantas e invertir en empresas conjuntas. A nivel de distrito, algunas filiales empezaron a realizar actividades de obtención de fondos a pesar de las mayores dificultades que afrontaban. El 60 por ciento de las subfiliales contaban con fondos propios. En 1994, más de 8000 unidades comunales tenían fondos para operaciones, más de 2500 comunas disponían de más de 1 millón de donges cada una y algunas de más de 50 millones de donges (que equivalían a unos 4500 dólares estadounidenses)<sup>20</sup>.

### **1996-2006: Ampliación de servicios y mejor imagen**

La Sociedad Nacional siguió reforzando su red local. El 87% de las comunas tenían unidades comunales de la Cruz Roja.

El aspecto más destacado de este período fue la ampliación de la prestación de servicios. La Cruz Roja de Vietnam prestó asistencia a raíz de la sequía en 1998 y de las inundaciones y los tifones en 1998 y 1999 (en el centro de Vietnam) y en 2000 y 2001 (en el delta del río Mekong). Tras las inundaciones históricas en nueve provincias centrales en noviembre y diciembre de 1999, las secciones provinciales, con el apoyo de la Federación Internacional, llevaron a cabo actividades de rescate y proporcionaron alojamiento provisional y de emergencia, alimentos y otros artículos de socorro a las personas más vulnerables. Se reconstruyeron viviendas para las personas más pobres y más vulnerables de entre las que perdieron sus hogares. Fue la operación de socorro de mayor envergadura en la historia de la Cruz Roja de Vietnam<sup>21</sup>.

18 Historia de la Cruz Roja de Vietnam, 2010.

19 En 1994, había 14900 subsecciones integradas por 6555 unidades comunales de la Cruz Roja y 6835 subsecciones en escuelas, empresas, oficinas y granjas administradas por el Estado (Fuente: Historia de la Cruz Roja de Vietnam, 2010).

20 Historia de la Cruz Roja de Vietnam, 2010.

21 *Partnership in profile*, 2002-2003, página 319.

Dichas operaciones de socorro fueron un gran éxito en lo que respecta a dar mayor relieve a la labor de la Sociedad Nacional, realzar su imagen y mejorar sus relaciones públicas y con el Gobierno. Los programas de socorro también aportaron una importante contribución a la confianza y la capacidad institucional de la Cruz Roja de Vietnam en todo el país<sup>22</sup>.

En 2003, el Fondo Nacional para las Víctimas del Agente Naranja (establecido en 1998) brindó asistencia por valor de unos 4,5 millones de francos suizos a las víctimas de la intoxicación con dioxinas durante la guerra. La Sociedad Nacional administraba 16 centros de formación profesional para huérfanos, niños de la calle y discapacitados; 70 centros de atención de huérfanos y ancianos; 363 clases impartidas por voluntarios para pobres, huérfanos y niños de la calle; 10 centros de rehabilitación para niños discapacitados y 185 servicios gratuitos de comida en hospitales para pacientes sin recursos<sup>23</sup>.

En este período, la Cruz Roja de Vietnam administraba 633 dispensarios que prestaban asistencia gratuita a los pobres. Continuó participando en las campañas ampliadas de vacunación, aumentó la concienciación y fomentó la higiene, la protección del medio ambiente y la planificación familiar. Prosiguió la sensibilización del público a fin de incrementar la motivación para la donación de sangre que se había iniciado en el decenio anterior. Con apoyo internacional se introdujo durante este período el concepto de *programas comunitarios*. Se elaboraron diversos enfoques para la atención primaria de salud. Los programas de salud y primeros auxilios comunitarios se extendieron a un mayor número de provincias. En 2003, había más de 7000 brigadas comunitarias de primeros auxilios<sup>24</sup>.

## 2007 hasta la fecha: Posicionamiento de la organización

En junio de 2008, la Asamblea Nacional de la República Socialista de Vietnam aprobó una ley sobre las actividades de la Cruz Roja (ley sobre la Cruz Roja). En enero de 2011, el Gobierno promulgó un decreto en el que se detallaban y exponían las medidas para la aplicación de la ley sobre la Cruz Roja<sup>25</sup>.

Los principales servicios especificados en la ley sobre la Cruz Roja son los siguientes:

- Asistencia de emergencia y socorro humanitario
- Atención de salud
- Primeros auxilios
- Donación de sangre, tejidos y órganos
- Reagrupación de familias separadas por conflictos armados y desastres naturales
- Difusión de valores humanitarios
- Preparación para desastres e intervención en casos de desastre

La ley fortaleció la posición de la Sociedad Nacional y ofreció garantías del apoyo del Gobierno. La ley se complementó con otras disposiciones legales, algunas de las cuales afectaron no solo a la Sociedad Nacional sino también a otras organizaciones de masas. De conformidad con la decisión 67 de julio de 2007, dictada por el Partido Comunista, sobre la descentralización de la gestión del personal, se concedió a la sede de la Cruz Roja de Vietnam

22 Informe de fin de misión (5) páginas 5 y 6.

23 *Partnership in profile*, 2002-2003.

24 *Partnership in profile*, 2002-2003.

25 Decreto N° 03/2011/ND-CP del 7 de enero de 2011.

un rango equivalente en el sistema de gobierno al de un ministerio. Así, la Sociedad Nacional ya no estuvo subordinada ni se vio influida por un ministerio en particular, sino que pasó a recibir el mismo trato que los ministerios.

Durante el período 2007-2011 se aprobaron otros siete u ocho decretos directamente relacionados con la Sociedad Nacional, que versan sobre diversas cuestiones tales como la dotación de personal más cualificado a la Sociedad Nacional y la concesión a dicho personal de prestaciones sociales equivalentes a las de los funcionarios gubernamentales; el suministro de vehículos y equipo (Decreto núm. 43 de 2010) o la emisión de llamamientos nacionales (Decreto núm. 64 de mayo de 2008). La Sociedad Nacional es uno de los tres órganos, junto con el Gobierno y el Frente Patriótico, que puede emitir llamamientos nacionales. En caso de desastre fuera del país, el presidente de la Cruz Roja de Vietnam o el primer ministro del Estado pueden efectuar un llamamiento.

En resumen, los dirigentes de la Sociedad Nacional han desplegado enormes esfuerzos en los últimos años para mejorar la posición y la imagen de la Cruz Roja de Vietnam. En la estrategia de desarrollo de la Cruz Roja de Vietnam para 2020 se refleja esa labor. Incluso su lema es «cambiar mentalidades, posicionarse, proteger vidas». Posicionarse significa lograr que el sistema social y político convalide tanto la posición como la función de la Cruz Roja de Vietnam en el contexto de las operaciones humanitarias<sup>26</sup>.

En suma, la Cruz Roja de Vietnam ha venido desempeñando una función esencial en el país para hacer frente a la vulnerabilidad y a los desastres naturales. En los últimos 25 años del período posterior al *Doi Moi* se ha conseguido un progreso considerable en el fortalecimiento de la Sociedad Nacional. Sus estrategias han evolucionado continuamente. La situación de la Sociedad Nacional en el plano local ha mejorado y al mismo tiempo se han ampliado sus servicios y programas. A su vez, esto ha contribuido a los cambios en la imagen de la Sociedad Nacional; se ha incrementado el apoyo del Gobierno y se han ampliado las asociaciones con la Federación Internacional y otras Sociedades Nacionales.

Detrás de estos logros se encuentran personas que trabajan con dedicación y ahínco.

## 1.4 Fortalezas de la Sociedad Nacional

### Arraigo local

La Cruz Roja de Vietnam es una de las Sociedades Nacionales más importantes de la Federación Internacional en cuanto a cobertura territorial y alcance. Mientras que a finales de 1988 el 38% de las comunas tenían unidades de la Cruz Roja, en la actualidad más del 99% de las comunas y barrios del país cuentan con unidades de la Cruz Roja.

Las unidades de base tienen un total de 18216 empleados. El Gobierno confirmó nuevamente su apoyo mediante el Decreto N° 92, que aprobó en septiembre de 2009, sobre el salario de los presidentes a nivel comunal. Se establecieron los niveles de salario mínimo para los empleados de la Cruz Roja. Anteriormente el personal solo tenía derecho a una asignación mensual (626000 dong, que equivalían a 24 francos suizos)<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Estrategia de desarrollo de la Cruz Roja de Vietnam para 2020, enero de 2011, página 2.

<sup>27</sup> *Ibid.*

**Sección de Hai Phong: campaña «100 más 5»**

1. el 100 % de la población goza de la asistencia de unidades de la Cruz Roja;
2. el 100 % de los miembros pagan sus cuotas;
3. el 100 % de las unidades deben adquirir las publicaciones elaboradas por la sede o la sección;
4. en uno de cada tres hogares debe haber por lo menos un miembro de la Cruz Roja (el promedio actual es de 0,8 hogares con un miembro de la Cruz Roja y, por tanto, se supera el objetivo);
5. las filiales y las unidades comunales deben trasladar cada año al ejercicio siguiente, como mínimo, un saldo de 5 millones de dong (250 dólares estadounidenses).

La iniciativa se puso en marcha en 2003 y 9 de las 14 secciones (105 comunas) ya han alcanzado estos objetivos.

**Capacidad de movilización**

La Cruz Roja de Vietnam tiene una enorme capacidad de movilización, y hay numerosos ejemplos que lo ilustran. Solo en 1993 y 1994, las filiales locales movilizaron recursos para reparar entre 10000 y 20000 viviendas y construir 20000 nuevas viviendas para las víctimas de desastres por valor de 5500 a 6000 millones de dong (que equivalían a unos totales aproximados de 498000 a 543000 dólares estadounidenses en ese momento). En el delta del río Mekong, las filiales locales construyeron 6000 puentes por un importe aproximado de 6000 millones de dong. Las secciones provinciales del sur organizaron 2115 equipos de servicios funerarios. En algunas localidades, las filiales movilizaron recursos para comprar coches fúnebres y proporcionar gratuitamente 4306 ataúdes (por valor de más de 2000 millones de dong) a personas que se encontraban en circunstancias extremadamente difíciles<sup>28</sup>.

Las unidades de la Cruz Roja en las escuelas, universidades y otras instituciones de enseñanza son especialmente activas por lo que atañe a la movilización social. Se ejerce un liderazgo creativo para motivar a las personas, por ejemplo, en 2010, las unidades de la juventud de Hai Phong (en 500 escuelas) recaudaron 1500 millones de dong (60000 dólares estadounidenses) para apoyar a los estudiantes de escasos recursos. Se estableció una disposición por la que se disponía que un determinado porcentaje de la ayuda se destinara a los estudiantes necesitados de la misma escuela y a víctimas del agente naranja y el resto se empleara como incentivos para los organizadores (comité directivo con miembros de la Cruz Roja, representantes de la autoridad educativa, unión de la juventud y la escuela ) y la propia unidad de la Cruz Roja.

Otras organizaciones participan también en las actividades de la Cruz Roja. Por ejemplo, en el artículo 5 de la ley sobre la Cruz Roja se establece que otras organizaciones, entre ellas el Frente Patriótico de Vietnam, realizarán actividades de difusión y movilizarán a sus miembros y a las personas para que participen en actividades de la Cruz Roja.

<sup>28</sup> Historia de la Cruz Roja de Vietnam, 2010.



La realización de campañas es un método de trabajo bien conocido y sumamente eficaz. La reciente campaña nacional de movilización para ayudar a las víctimas del terremoto y el tsunami en Japón fue un ejemplo de ello. Entre el 16 de marzo y el 30 de mayo de 2011, un gran número de organizaciones y personas recaudaron 161 000 millones de dong (7,8 millones de dólares estadounidenses), la mayor cantidad de fondos movilizados por la Cruz Roja de Vietnam en el plano nacional. Las donaciones en efectivo y los artículos de socorro se hicieron llegar oportunamente para apoyar a las personas afectadas: el dinero en efectivo se transfirió en las dos primeras semanas y los artículos de socorro se enviaron a solicitud de los homólogos japoneses. El apoyo fue muy apreciado por la Cruz Roja Japonesa y el Gobierno de Japón.

La Secretaría del Comité Central del Partido Comunista y el Gobierno dirigieron directamente la movilización, que contó con el respaldo activo de ministerios, organismos, organizaciones, localidades y personas. La Cruz Roja de Vietnam realizó consultas en todos los niveles respecto de la puesta en práctica de la campaña. Los órganos de prensa comunicaron con celeridad la situación sobre el desastre y las actividades de socorro y recuperación que se llevaban a cabo, y presentaron constantemente información actualizada sobre la campaña de movilización<sup>29</sup>. En Vietnam solo se permite realizar este tipo de actividades a unas pocas organizaciones y por ello la Cruz Roja de Vietnam tiene motivos para estar muy orgullosa de los resultados.

### Actitud de autosuficiencia

Históricamente, el pueblo vietnamita afrontó varias guerras y siempre las ganó con orgullo. Los vietnamitas son conocidos como un pueblo fuerte y con capacidad de resistencia. La aspiración de ser autosuficientes y no depender de la ayuda internacional forma parte del espíritu del país y de la Sociedad Nacional.

Durante los últimos diez años la Cruz Roja de Vietnam ha conseguido mantener la proporción del apoyo externo dentro de determinados límites, a saber, del 20 al 25%, como se indica en el cuadro siguiente<sup>30</sup>.

	2001	Promedio de 2006 a 2010
Presupuesto	USD 21 millones (450 000 millones de dong vietnamitas)	USD 46 millones
Apoyo del Gobierno	7,7%	20-25% (USD 9-12 millones)
Obtención de fondos en el país y donaciones privadas	69,9%	50-60% (USD 24-28 millones)
Apoyo internacional	22,4%	20-25% (USD 9-12 millones)

29 Informe sobre la respuesta al llamamiento para obtener recursos destinados a la recuperación del pueblo japonés afectado por el terremoto y el tsunami del 11 de marzo de 2011.

30 Fuente: actas de la Junta de Gobierno de la Cruz Roja de Vietnam, enero de 2011 y datos de coordinación del Movimiento, delegación de la Federación Internacional en Vietnam. Estos datos deben interpretarse con gran cautela ya que no se basan en estados financieros auditados. La sede nacional de la Cruz Roja de Vietnam recopila datos financieros comunicados por sus secciones para elaborar estados consolidados para sus reuniones de gobierno, los cuales constituyen la fuente principal del análisis que figura más arriba. Sin embargo, los detalles de esos informes ponen de manifiesto la posibilidad de que exista una doble contabilización.

Como se ha mencionado anteriormente, el apoyo del Gobierno aumentó de manera significativa al tiempo que disminuyeron la obtención de fondos de la Sociedad Nacional en el país y las donaciones privadas. Sin embargo, si se compara el volumen de la ayuda externa con los recursos movilizados en el país la proporción es inferior a 1:4.

# Transición: problemas y dilemas

# 2

En esta sección se presentan algunas observaciones, desde el punto de vista del desarrollo institucional, acerca de varios temas que merecen una mayor atención. No se pretende sacar conclusiones o extraer enseñanzas, sino examinar de manera crítica y suscitar la reflexión y el análisis más a fondo.

## 2.1 Base jurídica: función de auxiliar e independencia

Las actividades de la Cruz Roja de Vietnam reciben el apoyo del Partido Comunista, del Gobierno y de los comités populares en todos los niveles. El Gobierno y los comités populares proporcionan apoyo para el pago de los salarios del personal<sup>31</sup>, los locales de oficinas y los vehículos y también brindan otras facilidades. Ayudan a la Sociedad Nacional a movilizar a otras organizaciones y facilitan las actividades de la Cruz Roja. Por ejemplo, conforme a la decisión 2602 de la Academia Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública de Ciudad Ho Chi Minh, de octubre de 2009, en el programa de formación de funcionarios del Gobierno y del Partido se ha incorporado un módulo sobre la Cruz Roja. Los aspirantes a líderes a nivel comunal deben asistir a los cursos de formación. En general, los funcionarios del Partido y del Gobierno conocen las actividades de la Cruz Roja.

El apoyo del Estado se traduce en influencia sobre la Cruz Roja de Vietnam. El Estado le asigna tareas junto con la normativa y la financiación, y la Sociedad Nacional, a su vez, depende del Gobierno. Las secciones tienen una doble dependencia, es decir, dependen de los comités populares y de la sede de la Cruz Roja de Vietnam. También dependen de los comités populares cuando reciben una directriz importante de la propia sede o cuando solicitan el apoyo de donantes internacionales. Los comités populares a todos los niveles participan en la selección de los candidatos que se postulan para la elección al Congreso. La mayoría de los empleados de la Cruz Roja de Vietnam son propuestos por el Gobierno.

La ventaja de este arreglo es que la Sociedad Nacional recibe apoyo oficial. Sin embargo, los asociados del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja estiman que la estrecha proximidad entre la Sociedad Nacional y el Gobierno entraña una dependencia excesiva respecto del Gobierno.

En la práctica, existe un cierto grado de independencia, en particular en la prestación de servicios. Las restricciones aparentemente guardan más relación con el funcionamiento de la Sociedad Nacional. Además, se habla abiertamente de las restricciones que pesan sobre el funcionamiento de la

---

<sup>31</sup> Por ejemplo, en 2009, alrededor de 40 de aproximadamente 120 empleados de la sede recibían apoyo del Gobierno.

Sociedad Nacional, es decir, el tema ha dejado de ser materia delicada. Esos límites se definen con más precisión en la ley sobre la Cruz Roja y su decreto de aplicación. Seguidamente figuran algunos ejemplos de lo que la Sociedad Nacional puede y no puede hacer.

	¿Qué puede hacer?	¿Qué no puede hacer?
<b>Funcionamiento</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Selección de dirigentes: La propuesta sobre el personal, con especial referencia al Presidente, es uno de los temas principales del orden del día de cada congreso en los cuatro niveles. La sección propone candidatos y se reúne con los representantes del Comité Popular para examinar la propuesta y los candidatos. Una vez acordada con la sede, la propuesta se transmite al Congreso para su votación. A continuación, la sección remite una carta oficial a la sede para su aprobación definitiva.</li> <li>■ La sede no puede influir en la contratación de personal para las secciones y filiales (resolución 16 de 2008);</li> <li>■ Restricción del uso de las donaciones voluntarias destinadas a actividades humanitarias para financiar los gastos de administración, transporte o salarios. En virtud del Decreto núm. 64, el Estado financia todos esos gastos<sup>32</sup>.</li> </ul>
<b>Servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Propone actividades, zonas y lugares para realizar las actividades;</li> <li>■ Puede asignar financiación para el socorro, es decir, decidir quién ha de recibir asistencia (la lista de beneficiarios a veces proviene del Gobierno; la Cruz Roja puede modificarla previa justificación; por lo tanto, se trata de un proceso negociado);</li> <li>■ Moviliza a los donantes en los planos nacional e internacional.</li> </ul>	

La Cruz Roja de Vietnam tiene que conformarse a las leyes y reglamentos nacionales como cualquier otra Sociedad Nacional. Como bien dijo Pictet, las Sociedades Nacionales están sujetas a la ley nacional, y no podría ser de otra manera<sup>33</sup>.

**La proximidad al Gobierno es un hecho en el contexto nacional vietnamita. En ese caso, la alternativa habría sido quizá una Sociedad Nacional pequeña, con financiación insuficiente, desconocida e incapaz de prestar servicios muy necesarios a las personas vulnerables. En última instancia, el éxito de una Sociedad Nacional se mide por los servicios que presta.**

32 Decreto del Gobierno núm. 64/2008/ND-CP sobre movilización, recibo, distribución y uso de donaciones de fuentes voluntarias para ayudar a la población a superar las dificultades causadas por desastres naturales, incendios o incidentes graves y también a los pacientes con enfermedades terminales, de fecha 14 de mayo de 2008.

33 *Comentario sobre los principios fundamentales de la Cruz Roja*, Jean Pictet, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1979, página 63.

## 2.2 Fundamento: modelos «ascendente» y «descendente»

En teoría, la Cruz Roja de Vietnam es una organización que adopta el modelo ascendente (lo que comúnmente se denomina «organización basada en sus miembros»<sup>34</sup>).

Las principales características de esas organizaciones son las siguientes:

- los miembros participan directamente en la organización, la gobiernan y aportan la mayor parte de la financiación;
- las unidades locales organizan la labor de los miembros y los servicios;
- las secciones provinciales representan al nivel local el modelo ascendente y al nivel central el modelo descendente;
- la oficina central nacional dirige toda la organización.

Como se indicó anteriormente, la Cruz Roja de Vietnam tiene cuatro niveles, cada uno de los cuales celebra sus propios congresos, elige sus presidentes y adopta sus propias decisiones.

El próximo congreso nacional se reunirá en 2012. Antes de esa reunión, las provincias, los distritos y las comunas celebran sus propios congresos, de acuerdo con el siguiente calendario:

- comunas: entre enero y mayo de 2011
- distritos: entre junio y septiembre de 2011
- provincias y ciudades: entre octubre y diciembre de 2011

En los últimos dos a tres años ha disminuido el número de miembros; el número de voluntarios, en cambio, ha aumentado.

	2001	2002 <sup>35</sup>	2008	2010
<b>Miembros</b>	4 700 000	4 700 000	6 153 038	4 553 582
<b>Miembros de la juventud</b>	2 500 000	2 500 000	4 027 674	3 943 994
<b>Voluntarios activos</b>			240 294	298 725

De acuerdo con la Sociedad Nacional, cada vez es más difícil atraer miembros e interesarlos en participar activamente en sus actividades. Los miembros se preguntan por qué deben pertenecer a la Cruz Roja.

El número de voluntarios no es tan elevado como el de miembros. Históricamente, el concepto de «voluntario» no es bien conocido. Algunas secciones no tienen voluntarios. En los últimos años, la Sociedad Nacional ha adoptado la política de aumentar el número de voluntarios. En 2001 se adoptaron una política sobre el servicio voluntario y un plan de desarrollo del servicio voluntario.<sup>36</sup> En 2009 se aprobó un «reglamento del servicio voluntario». La base de datos sobre el servicio voluntario es una iniciativa reciente (que no existía en 2001), y en 2010 la sede emprendió un examen de los datos existentes sobre los voluntarios para verificar su exactitud. En el

34 Marco para el Fortalecimiento de la Capacidad de la Federación Internacional, 2003; Christer Leopold, en su libro *Professionell ideell - Om att Verka med ideell logik* (2006), denomina a este tipo de organización como «organización de propiedad de sus miembros».

35 Partnership in profile 2002-2003, página 317.

36 Autoevaluación de las Sociedades Nacionales 2002-2003.

marco de esa iniciativa, se organizó una reunión (financiada por la Cruz Roja Americana) y se elaboró una plantilla para el ingreso de datos. La Sociedad Nacional está estudiando ahora la posibilidad de establecer una meta (cuota) para las secciones y filiales respecto de la movilización de voluntarios y está examinando la posibilidad de crear centros regionales de servicio voluntario, con el fin de mejorar las competencias de los voluntarios.

En general, se considera que el problema principal radica en que las secciones carecen todavía de capacidad suficiente para encargarse de la gestión de los voluntarios, circunstancia que, en parte, se debe a que la definición de voluntario no es del todo clara.

De acuerdo con el artículo 10 de los Estatutos de la Cruz Roja de Vietnam:

Se reconoce como voluntarios a quienes participan en actividades humanitarias, propician el afianzamiento de la organización de la Cruz Roja a largo plazo o realizan voluntariamente tareas específicas en todos los niveles de la Cruz Roja.

Por otra parte, según el párrafo 1 del artículo 4 de los Estatutos de la Cruz Roja de Vietnam:

Se reconoce como miembros de la Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam a los vietnamitas de 16 años de edad o más que acepten los Estatutos de la Sociedad, se asocien voluntariamente, paguen la cuota, respeten todas las normas de los Estatutos de la Sociedad y participen en las actividades de la Sociedad.

Las distinciones básicas entre miembros y voluntarios son que los miembros pagan cuotas y, salvo los miembros protectores y honorarios, pueden participar y votar en las elecciones.<sup>37</sup> Sin embargo, algunas tareas podrían ser de interés tanto para los miembros como para los voluntarios. Por lo tanto, es evidente que las distinciones entre miembros y voluntarios no son enteramente claras y ello causa confusión en algunas secciones.

Se plantea, además, otra cuestión de carácter más fundamental. ¿Se está orientando la Sociedad Nacional hacia una estructura institucional diferente?

La Cruz Roja de Vietnam funciona en un régimen de representación de base. En estas organizaciones, los miembros no solo son los «propietarios» de la organización, sino que realizan también trabajos voluntarios. Esta estructura es diferente de la del modelo descendente que se utiliza en otros tipos de organizaciones. De estas organizaciones de modelo descendente, las que más nos interesan son las entidades sin fines de lucro de los países anglosajones. En el Marco para el fortalecimiento de la capacidad de la Federación Internacional se las denomina organizaciones centradas en una misión<sup>38</sup> o autónomas<sup>39</sup>. Dichas organizaciones no son gobernadas por los miembros. Por lo general, reciben los recursos que se les asignan (u obtienen fondos ellas mismas) y contratan personal para ejecutar programas. Cuando es necesario, el personal capta y gestiona voluntarios. Si la Cruz Roja de Vietnam

37 Artículo 5 de los Estatutos de la Cruz Roja de Vietnam.

38 En el Marco para el fortalecimiento de la capacidad de la Federación Internacional, 2003, se dice que estas organizaciones están centradas en una misión; por su parte, Christer Leopold, en su libro *Professionell ideell - Om att Verka med ideell logik* (2006), denomina a este tipo de organización «organización autónoma».

39 Christer Leopold, en su libro *Professionell ideell - Om att Verka med ideell logik* (2006), denomina a este tipo de organización «organización autónoma».

se está encaminando hacia esa modalidad, entonces no se trata de convertir automáticamente a los miembros operativos más activos<sup>40</sup> en voluntarios de servicio. Se trata de adoptar una lógica institucional diferente y ello implica, por lo tanto, un **proceso de cambio planificado**.

Si esta reorientación no constituye un cambio deliberado de modelo, sino que es una forma de responder al problema de atraer miembros, incluidos los miembros de la juventud, cabría pensar, entonces, que el problema tal vez no se vaya a resolver con la mera captación de un mayor número de voluntarios, pues subsistirá el problema de atraer y retener a las personas, ya sea que se las llame miembros o voluntarios. La cuestión, por consiguiente, estriba en la **creación de más servicios**. La Sociedad Nacional no puede tener más voluntarios que servicios.

**En consecuencia, la cuestión exige una mayor claridad conceptual. Es importante evitar un modelo híbrido que, según se ha demostrado, no puede prosperar.**

## 2.3 Organización: centralizada y descentralizada

La Cruz Roja de Vietnam es una organización muy descentralizada. Las secciones son independientes de la sede nacional en lo que respecta a las decisiones fundamentales, por ejemplo, las decisiones sobre el presupuesto, el número de empleados y la contratación, así como las estructuras de las oficinas. Estas decisiones, que son adoptadas por las propias secciones o por el Comité Popular, se negocian a nivel local, según sea necesario. Por ejemplo, la Cruz Roja Municipal de Ciudad Ho Chi Minh tiene alrededor de 14 empleados remunerados, de acuerdo con las decisiones del Comité Popular Municipal sobre el número de empleados y las estructuras de personal de la Cruz Roja Municipal. Recientemente presentó una propuesta sobre el fortalecimiento y la mejora de la estructura institucional de la Sociedad de la Cruz Roja para solicitar más personal y mejorar la estructura de las secciones.<sup>41</sup>

En otras palabras, cada nivel se autofinancia, es decir, la financiación circula horizontalmente. Desde un punto de vista teórico, en organizaciones basadas en los miembros como la Cruz Roja de Vietnam, lo ideal es que la financiación circule de abajo hacia arriba. Si esto no es posible, la financiación debería circular de arriba hacia abajo. La circunstancia de que cada nivel se autofinancie socava la unidad de dirección de una organización. En el caso de la Cruz Roja de Vietnam, la situación es inevitable, pues refleja el sistema político del país. Ser ajeno a este sistema significa carecer tanto de influencia como de presupuesto. La sólida relación lateral entre las secciones y las autoridades locales imparte una gran capacidad a las secciones y a sus filiales y comunas.

De acuerdo con las disposiciones explícitas de los Estatutos de la Sociedad Nacional, la dirección central es más fuerte de lo que parece en la práctica. Sin embargo, ello no obra en detrimento de la autoridad de la sede. Las políticas generales de personal son uniformes en toda la organización. Después

40 Por miembros operativos se entiende los que intervienen directa y habitualmente en las operaciones y actividades de una unidad de la Cruz Roja.

41 Propuesta sobre el fortalecimiento y la mejora de la estructura institucional de la Sociedad de la Cruz Roja, Cruz Roja de Ciudad Ho Chi Minh.

**Una imagen típica de una sección provincial, una filial de distrito y una subfilial o unidad de comuna se puede ver en el ejemplo tomado de la sección de Hai Phong (en 2011).**

#### **Sección provincial de Hai Phong**

- Estructura: oficina general y tres departamentos profesionales:
  - Departamento de trabajo social
  - Departamento de atención de salud basada en la comunidad
  - Departamento de juventud y comunicación
- La plantilla consta de 15 empleados, incluidos 3 miembros del Comité Ejecutivo.

#### **Filiales del Distrito de Hai Phong**

- Número de filiales: 15 (7 distritos urbanos y 8 distritos rurales)
- Personal: 29 empleados, incluidos 14 presidentes y 11 vicepresidentes y 4 empleados por contrata.
  - De los 18 empleados con dedicación exclusiva, 15 se financian con recursos del Estado.
- Comités ejecutivos: 315 miembros.

#### **Subfiliales o unidades de comuna de Hai Phong (incluidos barrios y pueblos)**

- Número de filiales en comunas, barrios y pueblos: 223
- Número de subfiliales o unidades: 2503
- Miembros: 108654
- Miembros de la juventud: 102499
- Voluntarios: 5455

de que se adopte una decisión importante a nivel local, la sede tiene que refrendarla, aunque muchas veces se trata de un acto simbólico. Además de la orientación normativa, los asuntos estatutarios y las actividades de ámbito nacional, la sede se encarga de las gestiones ante las autoridades públicas centrales, las relaciones internacionales (dentro del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) y la rendición de cuentas por los fondos de fuentes externas. Los fondos relacionados con programas y proyectos que reciben apoyo internacional son redistribuidos por la sede a las secciones y de estas a sus filiales, en la medida en que sea necesario. Así pues, la financiación «circula verticalmente».

Al parecer, este sistema mixto funciona sin problemas en circunstancias singulares.



## 2.4 Servicios: basados en establecimientos y basados en la comunidad

La Cruz Roja de Vietnam administra diversos centros de formación, investigación y asistencia humanitaria<sup>42</sup>:

- centro de asistencia humanitaria Hong Duc
- centro Merci de artes escénicas
- centro de investigación para el apoyo a las personas mayores
- centro de población y planificación de la familia
- centro de asistencia humanitaria de Hoa Binh
- centro de asistencia humanitaria Thinh Phuc
- centro de asistencia humanitaria Lang Tre (provincia de Dong Nai)
- centro de asistencia humanitaria rural (en la provincia de Binh Duong)

Estos centros se administran principalmente con independencia de la Sociedad Nacional y algunos incluso tienen su propio logotipo. No figuran en el presupuesto de la Sociedad Nacional.

Además, tienen dispensarios y bancos de sangre de la Cruz Roja. Los dispensarios de la Cruz Roja prestan servicios gratuitos a las personas más vulnerables inscritas en una lista de beneficiarios acordada con el Gobierno. Estas personas (pobres y menores de 6 años) reciben también una «tarjeta de ayuda» y pueden acudir a ciertos hospitales para recibir servicios gratuitos.

Al parecer, el Gobierno alienta a la Sociedad Nacional a administrar esos dispensarios o centros de atención sanitaria humanitarios por dos razones principales. La primera es que el Gobierno quiere alentar a los médicos a ejercer fuera de sus horarios oficiales de trabajo y generar ingresos adicionales. El personal de los dispensarios de la Cruz Roja se compone principalmente de jubilados o personal de hospitales a tiempo parcial. La segunda es que, por medio de los dispensarios de la Cruz Roja, el Gobierno amplía el alcance de sus servicios de salud y ayuda a las personas de escasos recursos que no pueden pagar un seguro de salud adecuado.

En cuanto a la Sociedad Nacional, el problema radica en la forma de gestionar este servicio de una manera sistemática. Los servicios de los dispensarios humanitarios están sujetos a la disponibilidad de fondos. Los dispensarios no realizan directamente actividades de obtención de fondos. Al parecer, también hay una gran diversidad entre las secciones respecto de su participación en esta labor. En la Ciudad Ho Chi Minh, por ejemplo, hay 48 dispensarios (con médicos voluntarios), mientras que la meta asignada por la sede de la Cruz Roja de Vietnam a las secciones es mucho menor, esto es, entre 2 y 3 dispensarios. Cada sección establece sus propias metas en cuanto al número de personas que ha de atender. Por ejemplo, en Hai Phong, la meta de los dispensarios se fija anualmente. En la actualidad, cada dispensario debe prestar servicios gratuitos a un mínimo de 1500 personas vulnerables por año. En cuanto a los bancos de sangre, el nivel de participación varía según la sección de que se trate. El Centro humanitario de donaciones voluntarias de sangre de Ciudad Ho Chi Minh, por ejemplo, tiene 59 empleados y el Gobierno sufraga el salario de 2 de ellos. La sección recogió, en 2010, un tercio de la meta de todo el país, es decir, 150000 unidades.

42 «Cada organización, cada persona atiende a una necesidad humanitaria», folleto de la Cruz Roja de Vietnam, 2008.

La política de la Cruz Roja de Vietnam es ampliar estos establecimientos. La Estrategia 2020 de la Cruz Roja de Vietnam, en respuesta a la urbanización emergente en el país, propone un programa ambicioso para la prestación de servicios de salud. Hay planes de abrir hospitales, más bancos de sangre y varios otros centros de salud especializados para prestar servicios de salud a la población urbana emergente.

Los servicios de salud basados en establecimientos (hospitales, dispensarios y bancos de sangre) requieren personal profesional. Por esa razón la Sociedad Nacional no promovía ese tipo de centros en el pasado. Ahora se está adoptando una nueva orientación. En esta reflexión probablemente han influido las experiencias de otras Sociedades Nacionales, como las de Japón, Tailandia y la República de Corea, que administran centros similares. Al parecer, este interés y cambio normativo obedecerían a dos razones. La primera es que el establecimiento de los centros puede ser una inversión en la sostenibilidad de la Sociedad Nacional. El apoyo del Gobierno podría declinar en cualquier momento y, en ausencia de una fuente de ingresos fiable para financiar los salarios del personal y los gastos de funcionamiento, la Sociedad Nacional tendría dificultades para sobrevivir. Pero los centros sí podrían sobrevivir. La segunda es que los centros son visibles y apreciados por el Gobierno.

Entre tanto, la Sociedad Nacional también ha declarado explícitamente, en su Estrategia 2020, su intención de ampliar sus actividades de atención de salud basada en la comunidad. Los programas basados en la comunidad se introdujeron cuando la Cruz Roja de Vietnam comenzó a recibir apoyo internacional a principios del decenio de 1990. Los asociados estimaron que esta evolución era «un gran adelanto que empezó a cambiar el tradicional enfoque descendente de la labor de beneficencia por un enfoque más participativo, basado en la comunidad, con miras a lograr el desarrollo sostenible a nivel comunitario».<sup>43</sup> Se consideraba que el proceso avanzaba con lentitud. En informes anteriores de los delegados de la Federación Internacional se observó una frustración compartida de las Sociedades Nacionales participantes en sus relaciones con la Cruz Roja de Vietnam y «una visión sombría del interés de los directivos de la Sociedad Nacional en la ejecución de los programas basados en la comunidad»<sup>44</sup>.

En los últimos 20 años, los programas basados en la comunidad se ampliaron con el concurso de los asociados internacionales. En la actualidad, el sector salud es un ámbito en el cual se lleva a cabo un gran número de proyectos con apoyo internacional en los que intervienen cinco Sociedades Nacionales participantes (las de Francia, los Estados Unidos, Australia, Alemania e Italia)<sup>45</sup>. El interés en la atención de salud basada en la comunidad podría así vincularse con la asistencia internacional disponible para proyectos que prestan servicios muy necesarios para la población.

Por lo tanto, los programas de salud basados en la comunidad coexisten con un creciente número de centros de salud, bancos de sangre y hospitales. Cuando se trata de elegir entre servicios sanitarios curativos basados en la comunidad o basados en establecimientos es preciso tener en cuenta varias cuestiones. La primera es que estos servicios requieren diferentes conjuntos de competencias, dirección y gestión. A este respecto, podría ser útil tener

43 Informe de fin de misión (7), página 5.

44 Informe de fin de misión (8), página 8.

45 Además, la Cruz Roja Noruega brinda apoyo a un proyecto de primeros auxilios y la Cruz Roja de Suiza, a un proyecto de saneamiento de agua en 2 provincias.

en cuenta las lecciones de otras Sociedades Nacionales, como la Cruz Roja Americana y la Cruz Roja Española, que tuvieron experiencias similares y debieron elegir entre una u otra orientación en el decenio de 1980.

La segunda cuestión es que hay que considerar también el hecho de que los servicios basados en establecimientos son, en su mayoría, administrados por personal. Si la Sociedad Nacional está decidida a aumentar el número de voluntarios, debe crear más servicios que puedan ser prestados por voluntarios, como los servicios sociales en las comunidades. La decisión de ampliar el trabajo social está en gran medida en consonancia con esta idea. De lo contrario, los servicios basados en establecimientos acaso no necesiten o atraigan muchos voluntarios más.

La tercera cuestión es que se debe determinar qué se entiende por *servicios basados en la comunidad*. Los servicios a las comunidades se pueden prestar desde el exterior, con visitas y asistencia ocasionales; o los miembros y voluntarios de las unidades de base pueden prestar servicios a las comunidades desde el interior mismo de estas. Existe el riesgo de atraer voluntarios de servicio que no pertenezcan a estas unidades, pero que estén directamente vinculados con programas y proyectos financiados con recursos externos.

A ese respecto, la ubicación de estas unidades de base es otro tema interesante para la reflexión. Históricamente, las unidades de base de la Cruz Roja de Vietnam eran fuertes en los lugares de trabajo y los establecimientos de enseñanza, y no en las comunidades. Actualmente, de un total de 19725 unidades de base, hay 11124 unidades de nivel comunal con 55257 subunidades directas; el resto se encuentran en establecimientos de enseñanza y lugares de trabajo, incluidos hospitales<sup>46</sup>. Si se comparan los textos de los Estatutos de la Cruz Roja de Vietnam de 2001 y 2008, que figuran a continuación, bien se podría pensar que estas unidades tal vez están haciendo una transición de las oficinas, empresas, fábricas, sitios de construcción, unidades agrícolas, proyectos de forestación y hospitales a las zonas residenciales.

Estatutos de 1995 (párrafo 1 del artículo 17)	Estatutos revisados de 2001 (párrafo 1 del artículo 21)	Última enmienda de los Estatutos, 2008 (párrafo 1 del artículo 21)
<p>Las bases de la Cruz Roja son el fundamento de la Cruz Roja de Vietnam y se establecen en comunas, distritos, escuelas, fábricas, unidades agrícolas, hospitales... La Cruz Roja local con un gran número de miembros se divide en filiales de la Cruz Roja; las filiales de la Cruz Roja con un gran número de miembros se dividen en equipos de la Cruz Roja.</p>	<p>La Cruz Roja a nivel de base es el fundamento de la Cruz Roja de Vietnam, que se organiza en función de las zonas residenciales: pueblos, barrios, ciudades, escuelas, oficinas, empresas, fábricas, sitios de construcción, unidades agrícolas, proyectos de forestación, hospitales... La Cruz Roja comunal con un gran número de miembros podría dividirse en varias unidades y las unidades con un gran número de miembros podrían dividirse en varios grupos. Según las necesidades, pueden establecer su propia unidad de la Cruz Roja.</p>	<p>La Cruz Roja a nivel comunal es el fundamento de la Cruz Roja de Vietnam, que se organiza en función de las zonas residenciales. La Cruz Roja comunal está dividida en varias unidades de la Cruz Roja; la unidad de la Cruz Roja con un gran número de miembros se divide en grupos de la Cruz Roja.</p>

Entre tanto, continuarán en vigor las disposiciones relativas a las unidades de la Cruz Roja en las escuelas.

<sup>46</sup> Estrategia de Desarrollo de la Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam para 2020, enero de 2011.

### Estatutos de 2001

#### Artículo 9. Pioneros de la Cruz Roja

Los pioneros vietnamitas de 9 a menos de 15 años de edad que participen voluntariamente en actividades humanitarias se organizarán en equipos de pioneros de la Cruz Roja.

Las actividades de los pioneros de la Cruz Roja son dirigidas específicamente por la Cruz Roja en colaboración con los sectores y organizaciones interesados.

### Estatutos de 2008

#### Artículo 9. Jóvenes de la Cruz Roja

1. Se denomina jóvenes de la Cruz Roja a las personas de 9 a 16 años de edad que se ofrecen a participar como voluntarios en las actividades de la Cruz Roja, como una fuerza de la Sociedad.
2. Las actividades de los jóvenes de la Cruz Roja son organizadas por la Cruz Roja u organizadas conjuntamente con las escuelas y otras entidades.

Para estar completamente organizados en zonas residenciales quizá sea preciso aplicar un enfoque diferente al de la movilización de personas. Es relativamente más fácil organizar a las personas (miembros y voluntarios) que pertenecen a los mismos establecimientos de enseñanza y lugares de trabajo, sobre todo debido a la influencia que ejercen actualmente el Partido y el Gobierno. Las unidades de base se pueden organizar a nivel residencial y también a nivel institucional. Sin embargo, cada nivel requiere una modalidad distinta de dirección y gestión, y este aspecto no se debe perder de vista.

En resumen, desde el punto de vista conceptual, la Cruz Roja de Vietnam está oscilando entre los servicios basados en la comunidad y los servicios basados en establecimientos. Esta oscilación no se refiere solo a la elección entre servicios basados en la comunidad y servicios basados en establecimientos. También se trata de satisfacer las expectativas del Gobierno y de los asociados internacionales. Ambos generan financiación para la Sociedad Nacional y sus servicios. En última instancia, se deben sopesar otros compromisos, como el aumento de los voluntarios de servicio, o las tendencias como la transición de las unidades de base a zonas residenciales, **de modo que se unifique la orientación.**

## 2.5 Crecimiento frente a calidad y sostenibilidad

	2001 <sup>47</sup>	2002 <sup>48</sup>	2008	2010
<b>Personal</b>	1 500	1 738	13 720	21 009

Al parecer, el número de empleados ha aumentado de manera sostenida en los últimos diez años, aunque la estructura propiamente dicha se ha mantenido estable. La sede fue reorganizada en 1993 y se establecieron cuatro secciones especializadas constituidas por 13 departamentos y unidades, como se indica a continuación<sup>49</sup>.

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trabajo social</li> <li>■ Atención de salud</li> <li>■ Desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personal – Inspección</li> <li>■ Comunicación</li> <li>■ Juventud de la Cruz Roja</li> <li>■ Revista de la Cruz Roja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asuntos externos</li> <li>■ Vínculos familiares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asuntos generales</li> <li>■ Emulación e Incentivos</li> <li>■ Administración</li> <li>■ Contabilidad y Gestión Económica</li> <li>■ Taller de Imprenta</li> </ul>
---	--	---	---

La estructura se ha mantenido. La sede nacional consta de 14 departamentos. Acoge a 4 órganos de prensa: El periódico *Humanidad y Vida*, la revista, la televisión y el sitio web de la Cruz Roja de Vietnam, así como la Oficina de la Comisión Nacional para la Donación Voluntaria de Sangre.

Gestión de desastres	Atención de salud	Banco de sangre	Fondo para las víctimas del agente naranja	Comunicaciones, servicio voluntario y juventud	Relaciones internacionales	Centro de formación
Obtención de fondos	Finanzas	Personal	Trabajo social	Inspección	Oficina general	Representación en el sur

El número de empleados asignados a las secciones y filiales depende muchas veces de las relaciones y negociaciones con las autoridades locales. Es común que cada sección o filial quiera obtener más personal para atender su creciente volumen de trabajo. Algunas secciones consideran que no existen directrices reales sobre cómo definir el número de empleados (por ejemplo, en porcentaje de la población o de miembros de la Cruz Roja).

Entre tanto, se observa un aumento de la rotación de personal y muchos empleados experimentados se están marchando. En general, no es fácil atraer a personas competentes, debido a los bajos salarios. Con la asistencia de la Cruz Roja Sueca, en 1999 se puso en marcha un programa trienal de apoyo salarial y fomento de la capacidad, que produjo resultados iniciales positivos. El programa fue suspendido en 2000 debido a las inspecciones del Estado<sup>50</sup>.

Las instancias de dirección son conscientes de que el aumento de la plantilla debe ir acompañado por un esfuerzo extraordinario para mejorar la calidad. Sin embargo, se plantean varias complicaciones. La Sociedad Nacional

47 Partnerships in profile 2002-2003, página 317.

48 Well functioning National Society Self-Assessment 2002: Preliminary Findings, 29 de julio de 2002.

49 Historia de la Cruz Roja de Vietnam.

50 Partnerships in profile 2002-2003, página 318.

no tiene un control total sobre la calidad de los empleados, que son propuestos por el Gobierno. En teoría, los nombramientos de la administración pública en Vietnam se basan en el mérito e incluyen exámenes (entrevistas). Sin embargo, en un estudio (del PNUD) se llegó a la conclusión de que «la mayoría de los nombramientos de altos cargos son nombramientos políticos; en el caso de los nombramientos a puestos de menor nivel es común que se recurra al nepotismo y a la compra de cargos»<sup>51</sup>. El problema, pues, radica en cómo mejorar la calidad del personal en una situación en la que se tiene un control muy limitado sobre el personal directivo y los empleados que se incorporan a la Sociedad Nacional. Lleva tiempo desarrollar las capacidades y competencias y también adquirir un conocimiento y una comprensión básicos de la Sociedad Nacional y de la labor de la Cruz Roja.

Una cuestión de igual importancia es la relativa a la forma de mantener una estructura en proceso de expansión en el largo plazo.

Con un fuerte reconocimiento por parte del Gobierno, en 2003 se indicó (por medio de un decreto) que el Gobierno podría reducir su presupuesto para la Sociedad Nacional. Seguidamente, el Gobierno redujo su apoyo a algunas secciones en 2004. Por ejemplo, debido al aumento de la inflación, el Gobierno solicitó que la sección de Hai Phong hiciera economías equivalentes a un 10%.<sup>52</sup> Ante esa situación, la Sociedad Nacional emprendió varias iniciativas para mejorar la obtención de fondos a nivel nacional y creó un departamento especial en la sede.<sup>53</sup> Sin embargo, como se expuso supra, si bien el apoyo del Gobierno aumentó significativamente (a pesar de la indicación que se había dado con anterioridad), en los últimos diez años la obtención de fondos de la Sociedad Nacional a nivel nacional y las donaciones privadas han disminuido (del 69,9% al 50%-60%).

En la actualidad, un número significativo de empleados sigue recibiendo apoyo salarial de los programas y proyectos con financiación internacional que se describen en la sección siguiente. En general, se corre un auténtico riesgo de pasar a depender de la financiación de los proyectos internacionales. Las secciones aparentemente solicitan formación en competencias para preparar propuestas de proyectos y están muy interesadas en ejecutar proyectos con financiación internacional. Por ejemplo, en fecha reciente finalizó una formación experimental en lógica de la programación en diez provincias; esa actividad formaba parte del apoyo de una Sociedad Nacional participante al fomento de la capacidad en lógica de la programación, el seguimiento y la evaluación y el análisis de necesidades.<sup>54</sup> La Cruz Roja de Vietnam valora estos proyectos, ya que no solo responden a las necesidades del país, sino que ayudan también a mejorar las competencias del personal en materia de gestión de proyectos y a realzar la imagen de la Sociedad Nacional frente al Gobierno.

**La cuestión clave radica en saber cómo equilibrar la necesidad a corto plazo de apoyo internacional a los programas con la inversión a largo plazo en la obtención de fondos a nivel nacional y la movilización interna de recursos locales, con miras a evitar la dependencia respecto de la asistencia internacional.**

---

51 Informe de fin de misión (7), página 5.

52 Esta política también se aplica a todos los organismos públicos.

53 El departamento se estableció en 2003. Se suprimió en 2006 y fue restablecido en 2008 tras el Congreso de la Cruz Roja de Vietnam celebrado en 2007.

54 Información actualizada mensual para la Reunión de Coordinación del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de junio de 2011, página 3.

# Las asociaciones de la Sociedad Nacional

# 3

## 3.1 Reseña, 1988-2010

Desde hace 17 años trabajan activamente en Vietnam 11 Sociedades Nacionales asociadas. Se calcula que en ese período la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales asociadas han destinado a Vietnam una financiación total de 118 millones de dólares estadounidenses, con un promedio anual de 7 millones de dólares estadounidenses.

### **Etapas inicial**

A finales del decenio de 1980, la Cruz Roja de Vietnam tenía alianzas con varias Sociedades Nacionales asociadas como la Cruz Roja Suiza, la Cruz Roja Francesa, la Cruz Roja Sueca y la Cruz Roja Japonesa. También había suscrito un acuerdo de cooperación bilateral con la Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de la Unión Soviética. Entre 1988 y 1990 recibió ayuda del Movimiento por un valor aproximado de 5260 millones de dong (unos 475000 dólares estadounidenses)<sup>55</sup>. Al mismo tiempo, la Cruz Roja de Vietnam también prestó apoyo a otras Sociedades Nacionales. Por ejemplo, en 1988 movilizó donaciones destinadas a los damnificados por el terremoto de Armenia y obtuvo aproximadamente 100 millones de dong (equivalentes a 250000 dólares estadounidenses).

En noviembre de 1990, la Federación Internacional recibió autorización para abrir una oficina de representación en Hanoi y designó al señor M. Xitman como primer jefe de delegación. En marzo de 1991 se firmó un acuerdo marco de cooperación para el desarrollo que abarcaba el período 1991-1994. A principios de 1993, se estableció en la ciudad de Ho Chi Minh un delegado de enlace de la Federación Internacional.

En ese momento, la prioridad estratégica de la secretaría era apoyar el desarrollo institucional y la movilización de recursos. Las Sociedades Nacionales asociadas movilizaron cerca de 7 millones de dólares estadounidenses para ayudar a la Cruz Roja de Vietnam en esas áreas. Entre otros ejemplos representativos, se puede destacar la antes mencionada inversión inicial de 2000 dólares estadounidenses para actividades de obtención de fondos, que se cedieron en préstamo a cada sección. Además de prestar asistencia en los casos de desastre, la Federación Internacional construyó centros de preparación para desastres naturales en la zona de la costa central y patrocinó cursos de formación para el personal. En 1993, como respuesta a un llamamiento, se obtuvieron 2568 millones de dong (unos 232000 dólares estadounidenses) para la prevención del paludismo en 19 provincias.

---

<sup>55</sup> History of the Vietnam Red Cross, 2010

En julio de 1992 se organizó la primera reunión de Sociedades Nacionales donantes. En marzo de 1993, el CICR cerró su oficina en Vietnam, una vez cumplida su misión de guerra, y comenzó a prestar apoyo a la Cruz Roja de Vietnam desde la oficina regional del CICR en Bangkok. Mientras tanto, el número de Sociedades Nacionales asociadas aumentó de forma constante en Vietnam. En 1994 solo operaba la Cruz Roja Danesa, y junto con ella la Sociedad de la Cruz Roja Japonesa puso en marcha un proyecto de preparación para desastres, y actualmente sigue apoyando a la Cruz Roja de Vietnam en la plantación de bosques de manglares a lo largo de la costa<sup>56</sup>.

La política del Gobierno de Vietnam con respecto a la asistencia internacional ha cambiado. Hasta 1995 los vietnamitas no tenían libertad para hablar con extranjeros<sup>57</sup>. En aquel entonces, muchos donantes occidentales recurrían a los EE.UU. para que les orientara sobre una posible colaboración con Vietnam, o se mostraban cautos por las posibles reacciones de los EE.UU. ante las asociaciones. La reunión del presidente Clinton con las instancias de dirección de la Cruz Roja de Vietnam tras las inundaciones de 1998 contribuyó significativamente a realzar la imagen de la Cruz Roja, de modo que la Sociedad Nacional y la Federación Internacional en su conjunto ganaron mucha credibilidad frente a otros donantes<sup>58</sup>. Las inundaciones de Vietnam fueron un tema presente en los medios internacionales durante tres años consecutivos, y los llamamientos internacionales para la obtención de fondos tuvieron buena acogida.

## Volumen

La política de la Cruz Roja de Vietnam ha consistido en aumentar el número de Sociedades Nacionales asociadas, siguiendo lo establecido en su estrategia decenal anterior. La Sociedad Nacional ha alcanzado satisfactoriamente este objetivo, pues cuenta con **nueve asociados**. Se trata del mayor número de asociados entre las Sociedades Nacionales beneficiarias de Asia y el Pacífico, si se excluyen las operaciones para el tsunami acaecido en 2005.

La ayuda internacional recibida de la Cruz Roja y la Media Luna por la Cruz Roja de Vietnam entre 1994 y 2010 asciende a **118 millones de dólares estadounidenses**, distribuidos como se resume en el siguiente cuadro. En primer lugar de las aportaciones se sitúa la Federación Internacional (68 millones de dólares estadounidenses), presente en Vietnam desde 1990. Le siguen la Cruz Roja Americana (17,5 millones de dólares estadounidenses), que participa activamente desde 2000, la Cruz Roja Francesa (6,4 millones) y la Cruz Roja Danesa (6 millones)<sup>59</sup>.

56 *Mangroves and education reduce disaster risk in Viet Nam*, estudio de caso, Federación Internacional, 2007

57 Informe de fin de misión (5), pág. 3

58 *Ibid*, pág. 4

59 En el artículo se utiliza dólares estadounidenses y francos suizos, según la fuente, para mantener la coherencia con el documento de origen.



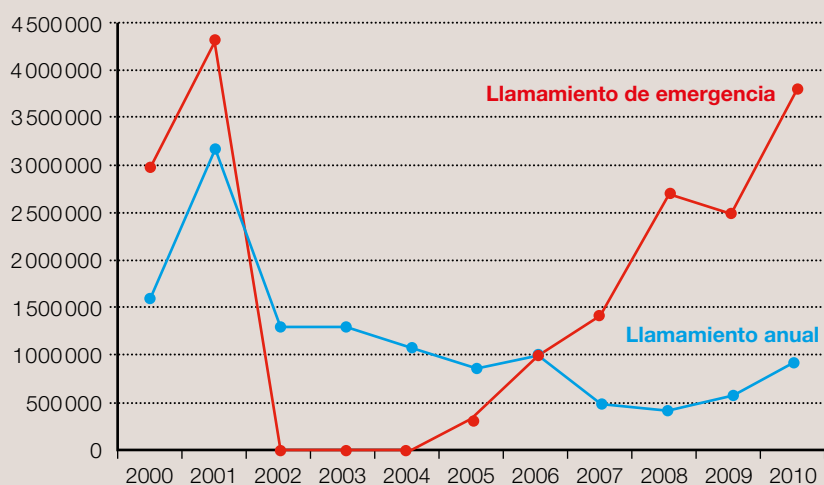
### Apoyo a la Cruz Roja de Vietnam, 1994-2010

Número	Período	Asociado	Total (dólares estadounidenses)
1	Cruz Roja Americana	2001-2010	17 558 202
2	Cruz Roja Australiana	1995-2010	2 766 073
3	Cruz Roja de Bélgica	2003-2004	310 095
4	Cruz Roja Danesa	1994-2005	6 031 814
5	Cruz Roja Francesa	2002-2005	6 450 468
6	Cruz Roja Alemana	2007-2010	2 768 904
7	Cruz Roja Italiana	2009-2010	119 508
8	Cruz Roja Neerlandesa	2003-2010	3 434 239
9	Cruz Roja Noruega	2002-2010	2 188 000
10	Cruz Roja Española	2003-2010	4 695 310
11	Cruz Roja Suiza	2000-2010	3 896 309
12	Federación Internacional	1994-2010	68 074 025
	Total		118 292 946

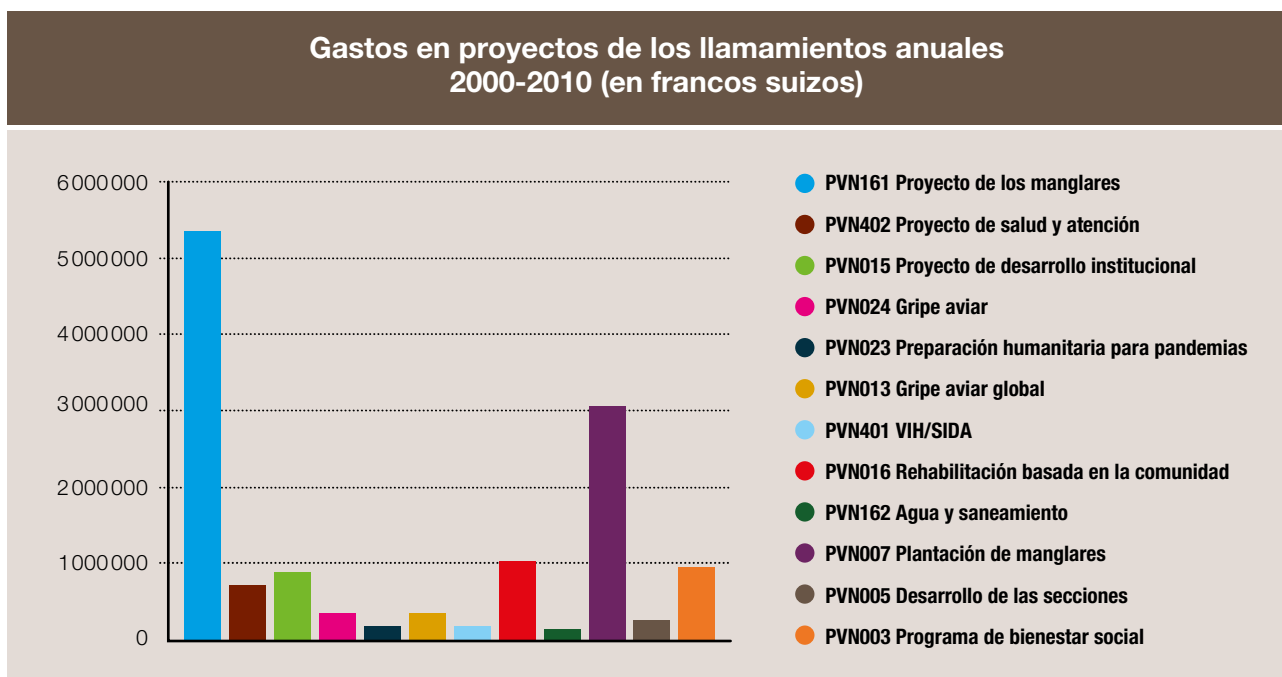
### Contenido

Si examinamos el apoyo obtenido a través de los llamamientos de la Federación Internacional durante el período 2000-2010, la tendencia general es que cuando aumenta la asistencia de socorro (llamamientos de emergencia) crece también el apoyo a los llamamientos anuales (es decir, no relacionados con una emergencia), y cuando disminuyen los fondos obtenidos a partir de los llamamientos de emergencia, también se reducen los obtenidos a través de los llamamientos anuales.

**Tendencias en los llamamientos anuales y de emergencia durante el período 2000-2010 (en francos suizos)**



El gráfico siguiente ofrece detalles sobre el apoyo obtenido a través de los llamamientos anuales durante estos diez años. Los dos gastos más importantes corresponden a los proyectos relacionados con la preparación para desastres y la plantación de manglares. Le siguen los programas de rehabilitación basados en la comunidad (927 000 francos suizos), el programa de bienestar social (906 000 francos suizos) y el proyecto de apoyo al desarrollo institucional (835 000 francos suizos).

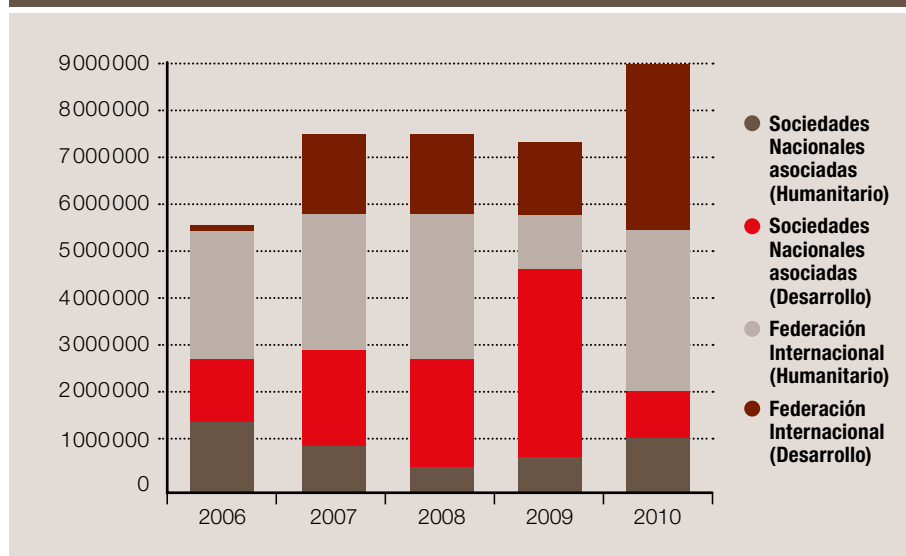


Si examinamos el apoyo bilateral, durante el período 2006-2010 nueve Sociedades Nacionales asociadas aportaron 13,1 millones de dólares estadounidenses para el desarrollo. Seis Sociedades Nacionales asociadas contribuyeron en varias operaciones de respuesta a emergencias durante ese mismo período y dedicaron 8,3 millones de dólares estadounidenses.

La Cruz Roja Americana encabeza la lista de la ayuda al desarrollo, con 5,1 millones de dólares estadounidenses, mientras que la Cruz Roja Francesa es líder en el área de socorro, con 3,9 millones de dólares estadounidenses. Estos son los asociados que tienen mayor influencia sobre los resultados buenos o malos que se obtengan en estas esferas.

Si comparamos las Sociedades Nacionales asociadas con la Federación Internacional, vemos que esta última se ha orientado más al socorro, es decir, ha destinado una proporción mayor de recursos a la ayuda humanitaria que al desarrollo, como se muestra en el siguiente gráfico.

### Apoyo de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales asociadas a la Cruz Roja de Vietnam (2006-2010)



Solo en el año 2010 se ejecutaron más de treinta proyectos apoyados por las Sociedades Nacionales asociadas, la Federación Internacional y el CICR, con un presupuesto total de 11,5 millones de dólares estadounidenses. Estos proyectos abarcaron desde el socorro de emergencia al fortalecimiento de la capacidad sobre valores humanitarios, incluido un proyecto para sensibilizar a las comunidades sobre las minas terrestres sin detonar.

### Coordinación

Con el aumento del número de asociados, la coordinación se ha convertido en una cuestión importante, como se pone de manifiesto en casi cada uno de los informes de misión de los representantes de la Federación Internacional en los últimos 15 años.

Hasta 2006, la Cruz Roja de Vietnam estuvo representada en las reuniones de coordinación por una sola persona que a menudo se limitaba a «informar» a los asociados. Un representante de la Federación Internacional se encargaba de dirigir las reuniones, que se llevaban a cabo en los locales de la propia Federación Internacional. Esto ha cambiado con los años. Los directivos de la Cruz Roja de Vietnam, el secretario general o el presidente, copresiden las reuniones con el representante de la Federación Internacional, y los encuentros se celebran ahora en la sede de la Sociedad Nacional. En estas reuniones, los dirigentes de la Cruz Roja de Vietnam aprovechan la oportunidad para plantear cuestiones de interés, incluyendo sus propias prioridades<sup>60</sup>. En adelante la Sociedad Nacional se encarga de preparar la reunión de coordinación mensual. Los asociados envían sus informes actualizados mensuales a la Sociedad Nacional, para que los recopile y distribuya antes de la reunión. A petición del CICR, la reunión recibe el nombre de «coordinación del movimiento» («movement coordination») y en ocasiones asiste a las mismas un representante del CICR (con sede en Bangkok).

60 Informe de fin de misión (10), pág. 2

Además, hay una serie de grupos de trabajo temáticos establecidos por las Sociedades Nacionales asociadas y la Federación Internacional para garantizar una coordinación sustantiva. La presidencia de las reuniones es rotatoria. Se invita a la Cruz Roja de Vietnam.

Los asociados han realizado esfuerzos para utilizar un enfoque común de los proyectos o temas. Algunos funcionan como consorcios. A continuación se muestra un ejemplo de la Cruz Roja Neerlandesa.

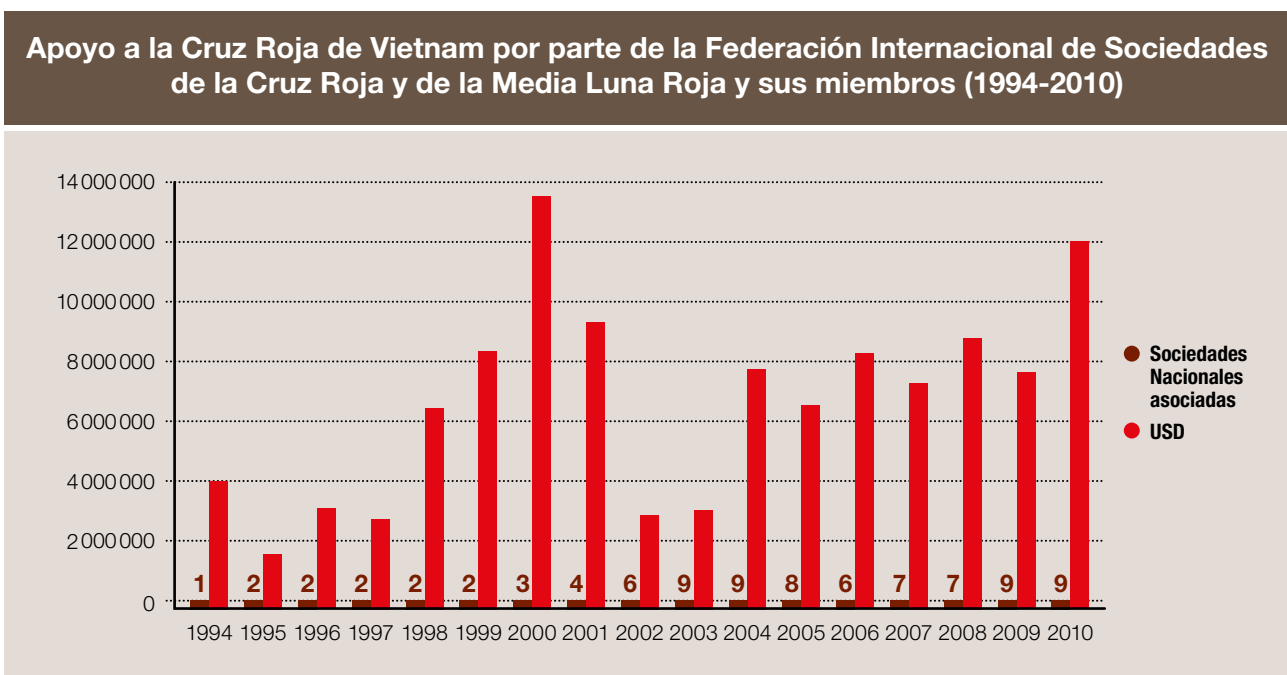
Proyecto Gestión de riesgos y de catástrofes basada en las comunidades (en 4 provincias)	Cruz Roja Neerlandesa ( <i>entidad principal</i> ) con Cruz Roja Española	enero de 2007 – abril de 2008
Recuperación posterior a una emergencia (en 3 provincias)	Cruz Roja Neerlandesa con Cruz Roja Alemana ( <i>entidad principal</i> )	enero a junio de 2010
Recuperación posterior a una emergencia (en 2 provincias)	Cruz Roja Neerlandesa con Cruz Roja Alemana ( <i>entidad principal</i> ) y Cruz Roja Francesa	enero a junio de 2011

Al parecer, algunas Sociedades Nacionales asociadas no juzgan necesaria la coordinación con la Federación Internacional en las áreas de programas temáticos. Consideran que la Federación Internacional debe centrarse más en los recursos humanos, las finanzas y el apoyo en general a la gestión de las Sociedades Nacionales. Los asociados esperan que la Federación Internacional asuma la iniciativa en las cuestiones de desarrollo institucional.

### 3.2 Patrones y tendencias generales

#### Más Sociedades Nacionales asociadas, menos fondos

Como se muestra en el siguiente gráfico, con el aumento del número de asociados ha disminuido el volumen real de los fondos de apoyo. En otras palabras, aparecen más Sociedades Nacionales asociadas, pero aportan menos fondos. Por ejemplo, si se excluyen los años con más operaciones de socorro



(1998-2001), el apoyo recibido en 2002-2003 de seis a nueve Sociedades Nacionales asociadas es comparable con el apoyo de solo dos Sociedades Nacionales asociadas en 1996-1997.

En 2010 se produjo un aumento significativo de los fondos. No obstante, esto se debió principalmente a las inundaciones.

### Menos fondos, mayores costos

Mientras el número de Sociedades Nacionales asociadas aumentó y los fondos disminuyeron, el número de personas que trabajan para los asociados aumentó gradualmente. En 2010 había 74 personas en las estructuras de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales asociadas. El número varía entre las 17 personas empleadas por la Cruz Roja Francesa y las 2 empleadas por la Cruz Roja Noruega.

El costo total de la estructura de apoyo en Vietnam es de cerca de 2 millones de dólares estadounidenses<sup>61</sup>. Esto significa que el promedio anual de la ayuda de 8 millones de dólares estadounidenses, incluidas las emergencias, está gestionada por una estructura que cuesta 2 millones de dólares estadounidenses, es decir, el 25% del volumen total. Esto presenta un gran contraste con el costo de la sede de la Cruz Roja de Vietnam, que gestiona toda la Sociedad Nacional con menos de medio millón de dólares estadounidenses.

En consecuencia, el gran número del personal de apoyo internacional (casi la mitad del total de la dotación de personal de la sede de la Cruz Roja de Vietnam) ejerce en la práctica presión sobre el personal de la Sociedad Nacional para que preste servicios dirigidos a satisfacer las diversas necesidades de gestión de los programas internacionales. Este conflicto constante entre la satisfacción de las necesidades de los donantes, en cumplimiento de los requisitos contractuales, y la realización de sus propias funciones como sede lleva a la Sociedad Nacional a tener un rendimiento constantemente bajo. Ello se manifiesta a su vez en una percepción de debilidad de la Sociedad Nacional, que con frecuencia incita a los asociados a contratar todavía más personal – lo que crea un círculo vicioso<sup>62</sup>. ¿Cómo podemos garantizar que el propio apoyo destinado a ayudar a las Sociedades Nacionales no les genere un problema estructural?

Otro motivo de preocupación es la duplicación de funciones en el personal que presta apoyo internacional. De acuerdo con la estimación realizada por la oficina de la Federación Internacional en Hanoi, cerca del 56% de los gastos de personal está en gran parte relacionado con funciones de representación y administración. En otras palabras, de los 1,7 millones de dólares estadounidenses destinados a cubrir los costos del apoyo internacional en Vietnam, la Sociedad Nacional recibe solo la mitad aproximadamente, en diversas formas de asistencia técnica (tal vez incluso menos, ya que la mayoría del personal de programas no proporciona apoyo técnico, sino que gestiona los programas)<sup>63</sup>. El problema no es el número elevado de asociados en el país, sino la forma en que se organiza el apoyo internacional, lo cual requiere de una mayor reflexión y una modernización. Los asociados son conscientes del problema y parecen estar abiertos al cambio.

---

61 Bhupinder Tomar, *Understanding the cooperation model in Vietnam*, document de debate, 2010

62 *Ibid.*

63 Bhupinder Tomar, *Understanding the cooperation model in Vietnam*, document de debate, 2010

En cuanto al personal internacional, la mayoría de Sociedades Nacionales asociadas prefiere financiar a sus propios candidatos, lo que en ocasiones da lugar a que se designen delegados poco experimentados para hacerse cargo de sus proyectos. La Cruz Roja de Vietnam tiende a aceptar cualquier delegado<sup>64</sup>.

Por último, con el aumento del número de asociados y de personal, las Sociedades Nacionales asociadas han introducido importes diferentes en los que se refiere a salarios y otros costos cubiertos por ellas. Ya en 2001, un jefe saliente de la delegación aludió a la necesidad de «optimizar los niveles de las prestaciones, dietas y pagos realizados por las Sociedades Nacionales asociadas y por nosotros mismos al personal de la Cruz Roja de Vietnam para cursos de formación y días de trabajo»; esta ha sido una preocupación constante para todos los jefes de delegación y representantes de la Federación Internacional posteriores. Finalmente, después de diez años, en mayo de 2011 se acabó de redactar el documento *Cost norms for financing of local costs for VNRC programs/projects* (Normas de costos para la financiación de los costos locales de los programas/proyectos de la Cruz Roja de Vietnam). En adelante, los costos son los mismos para todos los asociados.

En resumen, el modelo de cooperación en Vietnam ha sido oneroso. Dicho modelo ha alentado la aparición de muchas estructuras paralelas, cada una de las cuales presenta sus propias exigencias a la Cruz Roja de Vietnam. El asunto va más allá de las competencias de coordinación del Movimiento. La Sociedad Nacional anfitriona ha necesitado «protección» para no verse sobrepasada por estas demandas y mantener el control sobre sus propias prioridades, y al mismo tiempo fortalecer su capacidad de optimizar el apoyo internacional, que tanto necesita. Esta, en teoría, es la función de apoyo que presta la secretaría de la Federación Internacional.

### 3.3 La posición de la secretaría de la Federación Internacional

#### **Antecedentes históricos: más Sociedades Nacionales asociadas, menor presencia de la Federación Internacional**

Durante los primeros años de la década de 1990, la prioridad estratégica de la Federación Internacional era el fortalecimiento institucional de la Sociedad Nacional.

La oficina de la Federación Internacional asumió a continuación una función más operativa durante las importantes actividades de socorro en casos de desastre realizadas entre 1999 y 2001, que exigieron un llamamiento de emergencia de gran alcance, con una respuesta abrumadora de los donantes. Gracias a la gran cantidad de fondos recibidos, la propia delegación creció, pasando a tener una oficina principal en Hanoi y subdelegaciones en Ciudad Ho Chi Minh, Hue y Danang. En la intervención en casos de desastre, la rehabilitación, la preparación para desastres, el bienestar social, la salud, el desarrollo de la sección y los programas de desarrollo institucional, se asoció activamente a ocho delegados internacionales, además del personal nacional y los consultores y el personal internacional contratados localmente<sup>65</sup>.

64 Informe de fin de misión (7), pág. 2

65 Informe de fin de misión (4), pág. 2

Esta configuración ha cambiado con los años. Desde 2001, la delegación se ha reducido. En julio de 2001 había dos delegados (el jefe de la delegación y un delegado de finanzas) y un número limitado de personal de apoyo para administración y programas nacionales<sup>66</sup>.

En mayo de 2002, un encargado de programa (Dang Van Tao) asumió la responsabilidad de los asuntos corrientes de la delegación<sup>67</sup>; de hecho, anteriormente ya se había evocado (para 2000) un eventual cese de las actividades. Por diversas razones, como las grandes operaciones de socorro, los compromisos asumidos por los programas y la capacidad de la Cruz Roja de Vietnam, el cese de la actividad no fue posible. Se vislumbró, entonces, que la Federación Internacional se retiraría gradualmente de las funciones operativas más importantes e incluso que la delegación finalizaría completamente sus actividades en 2004 o 2005 (a más tardar)<sup>68</sup>.

Mientras tanto, en el período 2000-2003 el número de Sociedades Nacionales asociadas presentes en Vietnam se duplicó, y pasó de tres a seis. Se confirmó la necesidad de prestar más atención a las cuestiones relacionadas con la gestión de las relaciones, como parte del apoyo al fortalecimiento de la capacidad<sup>69</sup>. ¿Por qué deseaba retirarse la secretaría cuando su presencia se había vuelto más importante que nunca, con un número tan elevado de Sociedades Nacionales asociadas?

Al parecer, la Federación Internacional en ese momento era percibida «solo como otra Sociedad Nacional asociada» que gestionaba sus propios programas. En Ginebra se planteó que, como ya había muchas Sociedades Nacionales asociadas presentes en Vietnam para hacer frente a las vulnerabilidades de un país con una economía en rápido desarrollo, la presencia de la Federación Internacional no era necesaria. En cambio, se centró en el desarrollo de una Estrategia para la asistencia por país, como base para facilitar la cooperación y aunar recursos.

En 2003, se recomendó «...la firma de un memorando de entendimiento o acuerdo entre la secretaría de la Federación Internacional y la Cruz Roja de Vietnam para esbozar expectativas, funciones y responsabilidades». El último memorando había expirado en 1994<sup>70</sup>. Por consiguiente, en 2004-2005 se definió una «nueva función» para asistir a la Cruz Roja de Vietnam en el fortalecimiento de la capacidad, la planificación estratégica, la coordinación de las contribuciones de las Sociedades Nacionales asociadas a la Sociedad Nacional y el cese de las responsabilidades de la Federación Internacional en la gestión de programas<sup>71</sup>.

Poco después de definirse esta nueva función, se consideró que no era necesario sustituir al representante de la Federación Internacional, pero sí mantener la oficina local en Hanoi. Las razones esgrimidas fueron que el entorno del momento no era propicio para el desarrollo institucional dentro de la Cruz Roja de Vietnam; ya no había un imperativo de coordinación y la delegación ya no gestionaba programas de gran envergadura<sup>72</sup>. En ese preciso momento había nueve Sociedades Nacionales asociadas, y cada una «aplicaba su propio enfoque y constituía su propia base de financiación y gestión

---

66 *Ibíd* (7), pág. 2

67 Informe de fin de misión (9), pág. 1

68 Informe de fin de misión (7), pág. 2

69 Informe de fin de misión (6), pág. 4

70 *Ibíd* (7), pág. 7

71 Informe de fin de misión (8), pág. 3

72 *Ibíd* (8), pág. 8

de programas». Debido a la ausencia de un marco coherente, ello «provocaba confusión y frustración en todos los agentes, entre ellos la Cruz Roja de Vietnam, que de pronto tuvo que hacer frente a una multitud de asociados y a crecientes exigencias que debía atender con una capacidad limitada»<sup>73</sup>.

Finalmente, en 2006 la secretaría de la Federación Internacional, por conducto de la delegación regional de Bangkok, mantuvo conversaciones con la Cruz Roja de Vietnam (con el presidente, el profesor Nguyen Van Thuong) para definir si la presencia de la Secretaría era requerida y necesaria. La Cruz Roja de Vietnam expresó claramente su deseo de contar con la delegación, por lo que se decidió establecer «un nuevo modelo de cooperación» y se contrató a un nuevo representante de la Federación Internacional. Se elaboró un documento de reflexión (que más tarde pasó a llamarse documento de cooperación), que se firmó en junio de 2006. Esta vez, además del representante de la Federación Internacional, había personal nacional trabajando en la gestión de desastres, la salud y el desarrollo institucional y financiero, así como cinco funcionarios administrativos<sup>74</sup>. El número de Sociedades Nacionales asociadas era todavía alto, aunque disminuyó de nueve a seis.

De nuevo en 2008, el representante de la Federación Internacional saliente no recomendó un representante de la Federación Internacional en Hanoi a tiempo completo. Hasta la llegada del representante actual de la Federación Internacional, en marzo de 2010, en la práctica hubo un vacío de dos años. Ello significa que la Cruz Roja de Vietnam «se quedó sola» para coordinar a las nueve Sociedades Nacionales asociadas presentes en el país. La Cruz Roja de Vietnam ha aumentado con el tiempo la capacidad para coordinar el número abrumador de asociados, pero todavía sigue necesitando refuerzos.

En resumen, el aumento constante en el número de Sociedades Nacionales asociadas, seguido por la necesidad de una mayor coordinación dentro del país, ha hecho que el tamaño de la oficina de la Federación Internacional se haya ido reduciendo; es decir, cuantas más Sociedades Nacionales asociadas, menor y más «ligera» es la presencia de la Federación Internacional.

### «Fin de actividades» permanente

El papel de la Federación Internacional ha ido evolucionando. Al principio, se centró en el fortalecimiento institucional de la Cruz Roja de Vietnam. Más tarde se ocupó sobre todo de las acciones de socorro, luego, de la gestión de los programas y las relaciones y, una vez más, de la coordinación y el fortalecimiento de la capacidad. Sin embargo, al parecer en todo momento ha existido una predisposición a poner fin a las actividades de la delegación en el país.

Es paradójico que los planes para cerrar la delegación o las recomendaciones para reducir su presencia se produjeran en paralelo a los esfuerzos para obtener un acuerdo de estatuto con el Gobierno de Vietnam. Por un lado, la delegación enviaba la señal de que estaba poniendo fin a sus operaciones, y por otro solicitaba un acuerdo de estatuto jurídico para quedarse. El acuerdo de estatuto tiene una larga historia, que abarca más de 17 años. La Federación Internacional ha suscrito actualmente un memorando de entendimiento con el Gobierno, pero se trata solo de una licencia para operar como una organización no gubernamental (decreto de 1996) y no otorga inmunidades.

73 *Ibíd* (8), pág. 3

74 Informe de fin de misión (9), pág. 3



## Dilemas prácticos

Se suponía que, al retirarse de forma permanente de la participación directa en los programas, la delegación asumiría «un papel más importante en la prestación de apoyo administrativo a la dirección de la Cruz Roja de Vietnam y al proceso de desarrollo institucional puesto en marcha, así como al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación en materia de cooperación y asociación»<sup>75</sup>. Así pues, la secretaría de la Federación Internacional era muy consciente de las necesidades y las soluciones. Sin embargo, estaba siempre «dando por terminada» o «reduciendo» su presencia, tal como se describe más arriba, y no era capaz de establecer su posición. Cada representante de la Federación Internacional definía en gran parte por separado su orden de prioridades<sup>76</sup>, aunque todas eran similares en su orientación general. Por otra parte, la duración de la estancia de los representantes de la Federación Internacional era corta, y a menudo entre la salida de un jefe y la entrada de otro había lagunas que podían durar meses, como puede apreciarse en la lista de jefes de delegación y representantes de la Federación Internacional incluida en el anexo 3. ¿Por qué? Una de las principales razones, conocida por todos y discutida *ad nauseam*, es la falta de fondos.

Durante muchos años, hasta que la presencia se interrumpió, fue posible mantener la oficina gracias al generoso apoyo y la dedicación de la Cruz Roja Sueca. La presencia de la secretaría y de los diferentes jefes o representantes ha dependido durante mucho tiempo de los fondos disponibles y de las políticas institucionales de las Sociedades Nacionales asociadas. En las épocas en que no hubo operaciones de socorro, la delegación tuvo que buscar constantemente fondos para su mantenimiento. Este problema se menciona reiteradamente en varios informes de fin de misión de los representantes de la Federación Internacional de los últimos años.

Paradójicamente, la coordinación de los asociados y el apoyo a la gestión de la dirección de la Sociedad Nacional eran, por una parte, las funciones clave identificadas para la Federación Internacional. Además, esa era la intención declarada por la secretaría. Sin embargo, en la práctica la Federación Internacional estaba gastando más en la asistencia directa al socorro humanitario (y no para el desarrollo) en comparación con las Sociedades asociadas. La arquitectura presupuestaria no se correspondía con la intención.

## 3.4 Crecimiento de las asociaciones y oportunidades

### Hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas

En la primera etapa de la asociación, existía preocupación entre los donantes acerca de la integridad y la eficacia operativa de la Cruz Roja de Vietnam. La «vieja idea comunista de que todos deben recibir algo, no solo los más vulnerables», era percibida como un problema por parte de algunos donantes externos<sup>77</sup>. Las operaciones de socorro en el período 1998-2001 fueron grandes pruebas en este sentido y permitieron identificar varios retos que debían abordarse. Tras aprender de estas experiencias, se modificaron los procedimientos de contratación pública y se estableció una gestión adecuada de la intervención en casos de desastre.

75 Informe de fin de misión (7), pág. 7

76 Informe de fin de misión (6), pág. 3

77 Informe de fin de misión (5), pág. 5

En la actualidad se plantea la cuestión de los costos directos e indirectos. El personal de la Cruz Roja de Vietnam recibe, además del salario de su Gobierno, remuneraciones con cargo a los proyectos y programas financiados por las Sociedades Nacionales asociadas y la Federación Internacional. Un funcionario que está a cargo de varios programas o tareas es retribuido en consecuencia. El dinero entregado por un asociado como salario a un funcionario no va directamente a esa persona, sino que se redistribuye en la Sociedad Nacional. Lo mismo sucede con las dietas y otras prestaciones. ¿Por qué?

El Gobierno determina el presupuesto anual de la Sociedad Nacional. Sin embargo, su aprobación tiene lugar con algunos meses de retraso, lo que crea en la Sociedad Nacional problemas de tesorería durante ese período. Para hacer frente a la situación y administrar su flujo de efectivo, la Sociedad Nacional utiliza los fondos de los proyectos internacionales. Se ha creado un complejo sistema de pagos en tres niveles (100%, 50%, 25%) que implica gastos adicionales que requieren partidas adicionales de fondos. Como consecuencia, se emiten facturas y recibos «artificiales». La Cruz Roja de Vietnam informa a las diferentes Sociedades Nacionales asociadas de los proyectos por separado, en lugar de hacerlo de forma global.

Además, las cuentas de ingresos, es decir, las cuentas de entradas y salidas, comienzan con saldos arrastrados del ejercicio fiscal anterior. Como los libros de cuentas no se cierran a final del año, todos los saldos, incluidos los saldos de las cuentas de ingresos, se arrastran al año siguiente, lo cual se aparta totalmente de los principios generales de contabilidad que se aplican a nivel mundial. El procedimiento seguido por la Cruz Roja de Vietnam es obligatorio para las organizaciones populares de Vietnam que reciben subvenciones del gobierno<sup>78</sup>. Si bien los asociados muestran una plena comprensión y solidaridad, lo cierto es que ello ha dado lugar a un problema de transparencia y rendición de cuentas.

Se ha dicho que la Cruz Roja de Vietnam desea crear una «caja» común para todos los costos indirectos a fin de facilitar las reasignaciones de fondos. Sin embargo, ello podría plantear problemas a las Sociedades Nacionales asociadas por lo que respecta a sus requisitos de presentación de informes. La situación es compleja, a pesar de las buenas intenciones de todas las partes. Básicamente, la Sociedad Nacional se debate entre el Gobierno y las Sociedades Nacionales asociadas. Se trata de un problema estructural. Se ha creado un incentivo institucional para encauzar la forma de proceder en una dirección determinada; ahora la Cruz Roja de Vietnam muestra una mayor apertura para discutir y resolver el problema. El representante de la Federación Internacional ha podido entablar este diálogo. Se está planeando una auditoría financiera que cubra los años 2009 y 2010 y la oficina regional de la Federación Internacional en Bangkok está ayudando en el proceso.

### **Hacia «una Federación»**

El personal de las Sociedades Nacionales asociadas colabora adecuadamente. Además, tal vez el contexto obliga a las personas a compartir la información, debatir los problemas comunes y encontrar la manera de abordar los desafíos planteados por el entorno. Por ejemplo, el personal de las Sociedades Nacionales asociadas no puede viajar a provincias para supervisar sus programas sin una autorización previa, y debe ir siempre acompañado de personal de la sede de la Cruz Roja de Vietnam.

---

<sup>78</sup> Rakesh Kumar, Mission report: Vietnam, 15 a 20 de mayo de 2011 y 14 a 17 de junio de 2011, pág. 2

Al mismo tiempo que las personas muestran solidaridad, institucionalmente las Sociedades Nacionales asociadas son muy «independientes». Cada una de estas sociedades tiene su política y su infraestructura propia (por ejemplo, cada una tiene su propio personal) y está interesada en ejecutar sus propios programas y proyectos. Algunas son más operativas que otras. Sigue siendo pertinente la metáfora utilizada por un funcionario de la Federación Internacional hace cinco años, a saber, «conducir un carro tirado por siete caballos, decidido cada uno a correr en una dirección diferente». Sin embargo, se están abriendo también nuevas posibilidades. De acuerdo con un reciente análisis de las partes interesadas, se podría reducir la dotación de personal de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales asociadas si se dispusiera de informes de calidad; existen posibilidades para mejorar la eficiencia y los recursos compartidos<sup>79</sup>. Se observa, por tanto, una voluntad colectiva de cambio.

La tendencia general en Vietnam es que las organizaciones internacionales operen bajo un marco común. Por ejemplo, las Naciones Unidas aplican la política de «una ONU». Del mismo modo, Oxfam trabaja ahora como una entidad única, mientras que antes había cuatro Oxfam en Vietnam. Otros, como Save the Children, Action Aid y Care tienen la misma política. El Gobierno parece promover este tipo de enfoque común.

Al igual que estas organizaciones en Vietnam, tenemos que estudiar las posibilidades de un enfoque de «una Federación». Ello no se limita a la coordinación de los distintos programas y proyectos en las áreas temáticas. Se trata de una estrategia dirigida a la Sociedad Nacional como un todo. Los pasos importantes que se han dado en esa dirección requieren ahora un respaldo político para que los dirigentes se pongan de acuerdo sobre la posibilidad de reproducir en otros lugares los buenos resultados obtenidos –el ejemplo de Vietnam– como una buena práctica en la coordinación del movimiento.

Por lo que respecta a la financiación, nuestra participación es mínima en comparación con las organizaciones antes mencionadas, que tienen una capacidad igual o comparable en términos de dotación de personal en Vietnam. Algunas Sociedades Nacionales asociadas han confirmado su apoyo para los próximos 3 a 4 años; no obstante, a pesar del número siempre elevado de Sociedades Nacionales asociadas presentes en el país, se proyecta que el importe máximo de los fondos será de 8 a 9 millones de dólares estadounidenses por año.

---

79 IFRC Vietnam Strategy, 2012-2015: *Improving collaboration, Strengthening resilience, Stakeholder Analysis – PNS, 2010*

# 4 Fomento del desarrollo de una Sociedad Nacional más sólida

La única capaz de crear una Sociedad Nacional sólida es la propia Sociedad Nacional. La financiación, los conceptos, el asesoramiento o los delegados del exterior pueden ser útiles si la propia Sociedad Nacional sabe hacia dónde se dirige y por qué. Para la Federación Internacional (la secretaría y las Sociedades Nacionales asociadas), la cuestión que se plantea es cómo ayudar a la Sociedad Nacional como «una Federación», a fin de prestar apoyo a la Cruz Roja de Vietnam en su conjunto conforme a la orientación general que esta haya determinado, y no sobre la base de proyectos separados.

En esta sección se exponen varias cuestiones de las que se pueden extraer enseñanzas en relación con el apoyo externo, agrupadas en tres epígrafes generales.

## 4.1 Comprensión de la lógica institucional

En el pasado, algunos colegas consideraban a la Cruz Roja de Vietnam como «una organización encerrada en un sistema» o «un Gulliver, un gigante inmovilizado por la burocracia, la falta de independencia y la aplicación desigual de los principios de la Cruz Roja»<sup>80</sup>. Algunos estimaban que los costos de transacción para colaborar con esa Sociedad Nacional eran demasiado elevados. Por costos de transacción entendían «los costos asociados a la inversión de tiempo, energía y recursos a fin de obtener información, negociar contratos y normas de costos, gestionar y supervisar los contratos, etc.». Al mismo tiempo, lo paradójico es que esos mismos colegas apreciaban unánimemente la eficiencia de la Cruz Roja de Vietnam en la ejecución de programas.

Ello podría significar que la Sociedad Nacional es atípica, es decir, que no pertenece a ninguno de los modelos conocidos. Por tanto, para los extranjeros es difícil entender cómo funciona el sistema. De hecho, se trata de una organización eficaz en la prestación de servicios, que es el objetivo final de todas las Sociedades Nacionales. **Es preciso establecer la distinción entre «el modelo» y «el funcionamiento» y entre «el producto» y «la prestación de servicios».** En general, se tiende a dar demasiada atención al modelo, sin comprender cabalmente la lógica institucional interna ni el contexto operacional de una Sociedad Nacional.

Anteriormente, una de las cuestiones importantes para los asociados era la separación de las funciones de gobierno y de gestión en la Cruz Roja de Vietnam. Por ejemplo, a principios del decenio de 2000, un representante de la Federación Internacional destacó que «la distinción entre las funciones de

---

<sup>80</sup> Informe de fin de misión (8), página 2.

gobierno y de gestión es otra cuestión que merece especial atención y que requiere la cooperación y colaboración con el CICR»<sup>81</sup>.

En el asesoramiento de la secretaría y en los comentarios de la Comisión Mixta del CICR y la Federación Internacional para los Estatutos de las Sociedades Nacionales sobre el proyecto de Estatutos revisados de la Sociedad Nacional se insistió en la separación de las dos funciones. En una carta de la Comisión Mixta de 2007 se indicó que «es necesario separar claramente las funciones de gobierno y las de gestión, para evitar conflictos de intereses y lograr una Sociedad Nacional que funcione bien». La Comisión Mixta incluso sugirió que «se debería hacer referencia al secretario general, en su calidad de máxima autoridad de los órganos de gestión, como la persona responsable ante los órganos de gobierno de la ejecución de las tareas...». En cuanto al presidente, en el comentario se señaló que «no es un miembro ejecutivo del Comité Ejecutivo ni de la Junta Permanente, si el término «ejecutivo» se refiere a las actividades de gestión»<sup>82</sup>.

¿Cuáles fueron los efectos de esos comentarios? En junio de 2007 la Asamblea Nacional de la Cruz Roja de Vietnam recomendó una separación de las funciones de gobierno y de gestión y se siguió esa vía durante algún tiempo, antes de volver al «régimen presidencial»<sup>83</sup>. Históricamente, los presidentes de la Cruz Roja de Vietnam eran también funcionarios gubernamentales (principalmente Ministros de Salud o de Trabajo y Bienestar Social). Desde las elecciones de 2007, el cargo de presidente no se combina con otros cargos de gobierno. Sin embargo, se considera más un caso individual que una decisión deliberada.

Ahora los cargos de presidente y vicepresidentes tienen carácter ejecutivo. A uno de los vicepresidentes también se lo denomina «secretario general». Es casi como si el título se hubiera creado para satisfacer las necesidades de la Federación Internacional y los asociados externos. A nivel de sección y de filial no existe un cargo equivalente al de secretario general, es decir que esta modificación se introdujo solo a nivel central o de la sede. La situación es confusa desde un punto de vista conceptual.

En la práctica, la división del trabajo entre el presidente y el vicepresidente/secretario general parece clara. El vicepresidente/secretario general es sobre todo un funcionario adjunto del presidente y se ocupa de tareas acordadas con el presidente, como la supervisión diaria de los programas y proyectos que reciben financiación internacional. Las decisiones en materia de gestión las sigue adoptando colectivamente el Órgano Ejecutivo de la sede nacional, compuesto de 5 miembros: el presidente y los vicepresidentes (incluido el secretario general), que se reúne una vez por semana. Estos cinco miembros del Órgano Ejecutivo, junto con un grupo de personal seleccionado (directores de departamentos de la sede y de las secciones) forman la Junta Nacional Permanente de 39 miembros, que adopta las decisiones importantes. El principio fundamental que rige la organización de los órganos rectores de la Cruz Roja de Vietnam es **dirección colectiva, y supervisión individualizada**<sup>84</sup>.

En teoría, la Cruz Roja de Vietnam adopta un modelo participativo (es decir, «basado en los miembros»), como se describe en la sección 2.2. En este

---

81 Informe de fin de misión (6), página 7.

82 Carta de la Comisión Mixta del CICR y la Federación Internacional para los Estatutos de las Sociedades Nacionales de fecha 22 de junio de 2007.

83 Informe de fin de misión (10), página 4.

84 Párrafo 2 del artículo 12 de los Estatutos de la Cruz Roja de Vietnam.

modelo, en su forma pura, se prevé que los miembros, sin injerencia externa, nombren, elijan, evalúen y destituyan a los dirigentes a todos los niveles. Los dirigentes, que actúan conforme al mandato otorgado por los miembros, toman las decisiones totalmente por su cuenta. En esta situación, el presidente electo desempeña la función de liderazgo más importante. De este modo, la separación de las funciones de gobierno y de gestión (que es esencial para las organizaciones «basadas en una misión» o «autónomas») pierde importancia. Muchas veces, no se hace esta distinción.

En realidad, no son los miembros ni la junta elegida, sino el partido y el Gobierno los que influyen indirectamente en la organización, pues seleccionan a los dirigentes y pagan sus salarios. Además, las secciones tienen una doble relación de dependencia jerárquica: ante la sede de la Cruz Roja de Vietnam y ante los comités populares provinciales. Así, este modelo está cerca de otra categoría a la que en el Marco de fortalecimiento de la capacidad de la Federación Internacional se hace referencia como una organización «basada en una estructura estatal»<sup>85</sup> o «de propiedad de terceros»<sup>86</sup>. La Sociedad Nacional se acercó aún más a este modelo «de propiedad de terceros» a raíz de la nueva legislación y los decretos del Gobierno. Estos otorgan a la Sociedad Nacional una condición más elevada (es decir, equivalente a un ministerio) y más apoyo financiero del Gobierno. Al mismo tiempo, la Cruz Roja de Vietnam también está disminuyendo su dependencia de los miembros y desarrollando un sistema de servicio voluntario que no está basado en los miembros.

No se trata aquí de situar a la Cruz Roja de Vietnam en una categoría, sino de aclarar que la situación es compleja y que los socios del Movimiento deben ser conscientes de ello con el fin de apoyar más eficazmente a la Sociedad Nacional en la dirección que ha elegido. La simplificación excesiva en el enfoque de la Sociedad Nacional y el hecho de ejercer presión sobre ella para que avance hacia una u otra dirección (en este caso, una separación entre los órganos de gobierno y de gestión) no ha sido eficaz. En general, **la aplicación mecánica de una teoría basada en un modelo que procede de un trasfondo diferente puede conducir a un cambio más aparente que real (por ejemplo, solo un cambio de nombre), lo que puede ser confuso y hasta contraproducente.**

De hecho, una representante de la Federación Internacional que trabajó en Vietnam varios años y que era consciente de la realidad y la fuerza de la Cruz Roja de ese país expuso una visión realista y madura. En su informe de fin de misión en 2008 indicó que «la Cruz Roja de Vietnam se percibe a sí misma como una organización madura (de masas), que funciona bien dentro de la cultura y el contexto vietnamita. Hay poca necesidad de un cambio inmediato, ya que de todos modos se crearía controversias a nivel de las autoridades y la mayor parte de su propio personal, a todos los niveles. El sistema actual es provechoso para la Sociedad Nacional y el presidente parece dar prioridad a preservarlo y fortalecerlo»<sup>87</sup>. Su predecesor también afirmó, tres años antes, que «el movimiento en un frente amplio no era ni realista y probablemente no habría de producir un gran cambio en un futuro cercano»<sup>88</sup>.

85 Marco de fortalecimiento de la capacidad de la Federación Internacional, 2003

86 Leopold Christer explicó en detalle esta manera de separar en categorías a las organizaciones de voluntarios en su libro *Professionell ideell – Om att verka med ideell logik*, publicado en 2006 en Suecia

87 Informe de fin de misión (10), pág. 4

88 Informe de fin de misión (8), pág.7

Por último, algunos de nuestros propios conceptos no son precisos. Un ejemplo es el concepto de voluntariado. Puede referirse a los miembros, los miembros activos o los voluntarios de servicio. Actualmente, de acuerdo con la Estrategia 2020 de la Federación Internacional, se supone que todas las Sociedades Nacionales deben comunicar el número de voluntarios como un indicador indirecto para medir «el grado de éxito alcanzado en el desarrollo de nuestras capacidades y en la puesta en evidencia de la calidad y la magnitud del trabajo que atrae mejores recursos»<sup>89</sup>. Sin embargo **no existe un indicador explícitamente dedicado al número de los miembros**. Esto puede conducir a la Sociedad Nacional a valorar a los voluntarios por sobre sus miembros. Se obtiene lo que se mide. Los asociados de la Cruz Roja de Vietnam tienen que ser consciente de estos problemas y preocupaciones.

### Síntesis del aprendizaje

- Se debe reconocer y respetar el hecho de que las Sociedades Nacionales pertenecen a diferentes modelos (es decir, la lógica institucional).
- Se debe hacer la distinción entre «modelo» y «funcionamiento» y entre «producto» y «prestación de servicios» de la Sociedad Nacional.
- La fórmula de separar los órganos de gobierno y de gestión no es siempre indispensable. Incluso podría llevar a una confusión conceptual, a través de un modelo de compromiso mixto.

## 4.2 Ayuda para mantener las fortalezas existentes y utilizarlas como base

Algunos directivos de la Cruz Roja de Vietnam estiman que la sede se centra demasiado en la ejecución de proyectos financiados por los asociados internacionales, en desmedro de una mayor supervisión de las propias cuestiones de desarrollo de la Sociedad Nacional. También carecen de presupuesto para visitar secciones y filiales que necesitan imperiosamente orientación y asesoramiento, mientras que el personal del proyecto puede viajar y trabajar en las provincias que ejecutan proyectos de asociados en ámbitos específicos como la salud, el trabajo social o la gestión de desastres. Se considera que estos proyectos tienen escasa relación con los objetivos de desarrollo de la Sociedad Nacional.

Por otra parte, igualmente débil es el vínculo entre los proyectos mencionados y el apoyo que prestan los socios al desarrollo institucional o al fortalecimiento de la capacidad.

Los principales resultados de la reciente evaluación sobre las repercusiones de un «Proyecto de fortalecimiento de la capacidad, desarrollo institucional y preparación para desastres», apoyado por la Cruz Roja Noruega determinan que:

Actualmente, la mayor parte de las actividades de la Cruz Roja se centran en la beneficencia y el apoyo humanitario a corto plazo. Obviamente, los beneficiarios valoran considerablemente este apoyo, pero teniendo en cuenta que algunas de las secciones y filiales participantes ya disponen de suficiente madurez y especialización, se sugiere complementar cada vez más este tipo de asistencia con modelos de desarrollo a más largo plazo.

<sup>89</sup> Estrategia 2020

El informe destaca la importancia de percibir el apoyo al fortalecimiento de la capacidad como «un proceso menos autónomo» y recomienda que el enfoque «esté impulsado cada vez más por un enfoque centrado en el producto y prestación de servicios de la filial y, en definitiva, se guíe por las necesidades de las comunidades»<sup>90</sup>.

Es cierto que, en general, el apoyo que se da al desarrollo institucional y fortalecimiento de la capacidad de la Sociedad Nacional tiende a centrarse en problemas o áreas de desarrollo individuales (por ejemplo, desarrollo del servicio voluntario, fortalecimiento de la capacidad para la obtención de fondos o el desarrollo de liderazgo, etc.) y no está vinculado a la prestación de servicios. A menudo, aunque los objetivos previstos del proyecto se hayan alcanzado, la Sociedad Nacional, como tal, no se ha hecho más fuerte ni más sostenible a largo plazo. Además, tales mejoras aisladas han sido difíciles de mantener.

Otra evaluación de un «Proyecto de atención de salud basada en la comunidad y desarrollo de las filiales», apoyado por la Cruz Roja Alemana y la Cruz Roja Australiana, apunta hacia la misma dirección. Indica que «mientras que las secciones han generado ingresos procedentes de la obtención de fondos, y por lo tanto han sido capaces de incrementar las actividades, ello todavía no ha llevado a un desarrollo de los recursos» y, por consiguiente, es necesario «transformar la obtención de fondos en desarrollo de recursos» para que se refleje en «una mayor independencia y capacidad en el largo plazo»<sup>91</sup>.

Es cierto que la obtención de fondos por sí sola no conducirá a una mayor independencia económica, sobre todo si, debido a las regulaciones gubernamentales, no se puede en absoluto retirar ni siquiera un pequeño importe para los gastos operativos sin consentimiento expreso del donante. Sin embargo, tal vez se debería completar la obtención de fondos con algo, en lugar de «transformarla» en algo. Además, si por desarrollo de los recursos se entiende desarrollar las habilidades empresariales y comerciales, también habría que considerar los diferentes puntos de vista que existen a favor y en contra. Algunos estiman que ello exigiría una gran cantidad de energía, sin garantías de éxito. Otros pueden dar algunos buenos ejemplos de otras Sociedades Nacionales como la Cruz Roja de Kenia. Todo depende de las oportunidades y condiciones percibidas.

Lo que es más importante, ¿qué desea la Cruz Roja de Vietnam? Si desea ser más fuerte en términos de recursos monetarios, el enfoque empresarial y comercial es pertinente. Si aspira a ser más fuerte en términos de prestación de servicios pertinentes y ampliados, son preferibles otros modelos. Por ejemplo, una opción puede ser un modelo propuesto por C. Leopold sobre la movilización de recursos locales (véase el gráfico infra)<sup>92</sup>.

---

90 Hoybye A, *Impact evaluation: Capacity Building, Organisational Development and Disaster Preparedness Project*, septiembre de 2010

91 Bolte, P. *Viet Nam Community-Based Health Care and Branch Development On track, steep hills ahead*, Informe de evaluación preparado para la Cruz Roja Alemana, Cruz Roja Australiana y Cruz Roja de Vietnam, agosto de 2010, pág. 14

92 Leopold C, *Local resource mobilisation*, presentación, 13 de septiembre de 2007





La idea de este modelo consiste en convertir los recursos locales (por ejemplo, miembros activos y voluntarios) en servicios para la población local. La organización (unidad/filial), sus servicios y la movilización de recursos, están interrelacionados y son interdependientes, por ende se fortalecen todos juntos. Ello está en consonancia con la recomendación antes mencionada, de centrarse en el producto o prestación de servicios de la filial.

En resumen, la Federación Internacional, incluida la Sociedad Nacional asociada y la secretaría, todavía buscan la manera más eficaz de prestar apoyo a la Cruz Roja de Vietnam para el desarrollo institucional y el fortalecimiento de capacidad. Cuando se preste cualquier tipo de asesoramiento o apoyo internacional es preciso velar por proteger los sistemas y las estructuras existentes y no suprimirlos antes de haber concebido una alternativa sostenible.

Como se describe en la sección 1.4, las principales fortalezas de la Cruz Roja de Vietnam son la presencia a nivel local, la capacidad de movilización y la actitud de confianza en sí misma. La combinación de todas estas fuerzas ofrece a la Sociedad Nacional una oportunidad única para desarrollar un nuevo enfoque con miras a autosustentarse y mantenerse fuerte, incluso si con el tiempo se reducen el apoyo del gobierno y/o la asistencia internacional.

#### Síntesis del aprendizaje

- No es posible plantearse una división basada en «nosotros ejecutamos programas y ustedes se ocupan de la Sociedad Nacional o se centran en el desarrollo institucional»; ambos aspectos deben ir juntos.
- Las expresiones «obtención de fondos», «movilización de recursos» o «desarrollo de los recursos» pueden significar cada una algo diferente para diferentes Sociedades Nacionales o individuos. Se deben entender bien los conceptos y términos que se utilizan.

### 4.3 No formular exigencias poco realistas

En aras de la eficacia del asesoramiento o la asistencia que se presta, o la presión que se ejerza del exterior, se deben tener en cuenta las condiciones en el país, algo que no siempre se ha hecho en Vietnam. La redacción de la legislación sobre la Cruz Roja es un ejemplo interesante.

La Sociedad Nacional creó un comité de redacción compuesto por cinco juristas. El proyecto de ley se transmitió en 2007 a la Comisión Mixta del CICR y la Federación Internacional para los Estatutos de las Sociedades Nacionales para su revisión. La Comisión Mixta formuló varias recomendaciones y el comité de redacción a su vez introdujo modificaciones sobre la base de los comentarios recibidos y comunicó el proyecto revisado a la Comisión Mixta en 2008.

Como se observa en el ejemplo del cuadro siguiente, en 2008 solo se repitieron los comentarios y el asesoramiento de la primera ronda en 2007. El resultado final fue decepcionante para la comisión, ya que las modificaciones sugeridas no se incorporaron plenamente en la versión final de la ley, que fue aprobada el 3 de junio de 2008 por la 12ª Asamblea Nacional de la República Socialista de Vietnam.

<b>Proyecto de texto (Artículo 27)</b>	La Cruz Roja de Vietnam es «una organización social y humanitaria de carácter público, que reúne a todos los vietnamitas, con independencia del género, la clase social, la religión, la fe, el nivel educativo y las ocupaciones»
<b>Observación de la Comisión Mixta en 2007</b>	... dada la condición específica otorgada a la Sociedad Nacional en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la definición que ofrece el artículo 27 no es completa. La Comisión Mixta recomienda que, en virtud del párrafo 1 del artículo 27, se reconozca a la Sociedad Nacional como una «sociedad de socorro voluntaria, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, de conformidad con los Convenios de Ginebra de 1949» <sup>93</sup> . Además, se recomendó que la ley incluyera, en el mismo artículo, que «las autoridades públicas deberán respetar en todo momento la adhesión de la Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam a los Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja».
<b>Comentario de la Comisión Mixta en 2008</b>	El proyecto revisado no integró «de manera apropiada» las recomendaciones de 2007. En particular, en el proyecto de ley no figura incluida la condición específica de auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, otorgada a la Sociedad Nacional en virtud de Convenios de 1949 y de conformidad con los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y la Comisión Mixta recomendó nuevamente que se reconozca a la Sociedad Nacional como una «sociedad de socorro voluntaria, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, de conformidad con los Convenios de Ginebra de 1949», y que la ley incluyera, en el mismo artículo, que «las autoridades públicas deberán respetar en todo momento la adhesión de la Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam a los Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja» <sup>94</sup> .
<b>Texto final (párrafo 1 del artículo 27)</b>	La Cruz Roja de Vietnam es «una organización social que realiza actividades humanitarias, de conformidad con la ley vietnamita y el derecho internacional, los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, demás tratados en los que la República Socialista de Vietnam es parte contratante, y la Carta de la Sociedad» <sup>95</sup> .

93 Carta de la Comisión Mixta para los Estatutos de las Sociedades Nacionales al presidente de la Cruz Roja de Vietnam, de fecha 1 de octubre de 2007

94 Carta de la Comisión Mixta para los Estatutos de las Sociedades Nacionales, de fecha 8 de abril de 2008

95 Párrafo 1 del artículo 27

El proceso fue objeto de una gestión cabal durante dos años. Sin embargo, el enfoque de la revisión estaba lejos de la realidad. **Si la reflexión sobre el desarrollo institucional hubiera sido menos legalista y mecanicista, y más estratégico, la redacción de la ley podría haber aportado a la Sociedad Nacional un poco más de lo que resultó de ese proceso.**

Con respecto a la independencia de la Sociedad Nacional, la Comisión Mixta estimó que «algunos artículos son positivos en términos de su relación entre el Estado y la Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam». Sin embargo, la Comisión consideró que varios artículos del proyecto de ley «podrían resultar problemáticos en términos de independencia» de la Sociedad Nacional, y recomendó que se los aclarara, o si no que se los suprimiera. En particular, se consideró problemático el artículo 5, «ya que no es función de las autoridades estatales «gestionar» las actividades de la Cruz Roja»<sup>96</sup>.

Las observaciones específicas incluyen lo siguiente:

- las autoridades estatales no deberían poder promulgar y aplicar documentos normativos y políticas sobre las actividades de la Cruz Roja. Incumbe a los órganos de gobierno de la Cruz Roja de Vietnam la tarea de establecer y garantizar la aplicación de las políticas sobre las actividades de la Cruz Roja;
- las autoridades estatales no deberían tener atribuciones para inspeccionar y examinar la aplicación de la legislación sobre las actividades de la Cruz Roja. Ello podría dar lugar a que el funcionamiento de la Sociedad Nacional esté sujeto al control del Estado;
- el gobierno, los ministerios y los organismos de nivel ministerial, así como los comités populares, no pueden ejercer una gestión uniforme de las actividades de la Cruz Roja. Ello pondría en peligro la independencia de la Sociedad Nacional. Se sugirió limitar las funciones del gobierno en todos los niveles, y se explicó que, aunque ello no dispensa a la Sociedad Nacional de la obligación de informar sobre sus actividades de una manera u otra, se le debe permitir definir y desarrollar dichas actividades de acuerdo con las prioridades que ha determinado.

Las mismas observaciones se aplican a los demás artículos del proyecto de ley. Las recomendaciones, por ejemplo, señalaban que:

el gobierno, así como los comités populares, no deberían poder crear políticas o supervisar e inspeccionar las actividades de la Cruz Roja, de lo contrario el gobierno estaría interviniendo en el funcionamiento de la Sociedad Nacional.

Se recomendaba «limitar la responsabilidad del gobierno y el Comité Popular a crear las condiciones favorables para las actividades de la Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam».

Con respecto a un artículo en particular, la Comisión Mixta también sugirió que «los organismos electos del pueblo no tengan atribuciones para supervisar las actividades de la Cruz Roja», y recomendó la eliminación de la disposición contenida en el proyecto de fecha 20 de febrero del 2008.

<sup>96</sup> Carta de la Comisión Mixta para los Estatutos de las Sociedades Nacionales al Presidente de la Cruz Roja de Vietnam, 2007

Una vez más, el comité de redacción consideró estos comentarios, pero no en el nivel que la Comisión Mixta hubiera deseado. En su carta en 2008 indica que:

aunque algunas disposiciones indican que las autoridades públicas tienen la función de estimular y facilitar la labor de la Cruz Roja de Vietnam, la Comisión Mixta sigue pensando que varios artículos del proyecto de ley podrían plantear problemas en términos de la independencia de esa Sociedad Nacional. Los proyectos de artículos pueden ser diferentes de los identificados en nuestra carta de fecha 1 de octubre de 2007, pero los motivos de preocupación siguen siendo los mismos<sup>97</sup>.

El personal de la Federación Internacional y del CICR continuó el debate y el seguimiento. La Sociedad Nacional y el comité de redacción expresaron sus puntos de vista. Por ejemplo, con respecto a los artículos que establecen las responsabilidades de gestión del Gobierno hacia la Cruz Roja de Vietnam, se explicó que el Gobierno debe ser considerado como uno de los principales «donantes» de la Cruz Roja de Vietnam y por lo tanto tiene el derecho de verificar que los recursos estén bien administrados<sup>98</sup>.

Así, se invirtieron muchos esfuerzos en armonizar la Ley sobre la Cruz Roja con los elementos mínimos establecidos en la *Ley Modelo sobre el reconocimiento de las Sociedades Nacionales*. El problema que se planteaba a la Sociedad Nacional era complejo. **¿Debía la Sociedad Nacional dotarse de una Ley sobre la Cruz Roja aceptada y adaptada al entorno político vietnamita, o era preferible no redactar ninguna ley en absoluto que pudiera ser incompatible con la ley modelo?** Este era el dilema.

En cuanto a la función de auxiliar de la Sociedad Nacional y su independencia, conviene ser más creativo en la interpretación. La noción de «crear condiciones favorables para las actividades de la Sociedad Nacional», por ejemplo, es amplia y debe entenderse de forma flexible.

Algunos sostienen que se debe distinguir entre las situaciones normales y de conflicto. El tema de la independencia es fundamental solo durante una guerra o conflicto, ya que está relacionado con el acceso a las víctimas. Algunos no están de acuerdo con esto. Otros comparan la situación con las de las Sociedades Nacionales asociadas que dependen de sus gobiernos. Un representante de una de estas Sociedades fue explícito al decir que la situación es comparable a la de una Sociedad Nacional asociada que recibe fondos del gobierno, y no se debe esperar normas diferentes de los demás. Hace un par de años, un representante de la Federación Internacional en Vietnam aludió a este fenómeno diciendo que las «Sociedades Nacionales asociadas parecen hacer una afirmación puramente retórica cuando señalan que «desean que la secretaría de la Federación Internacional coordine las actividades», principalmente porque, o bien ya tienen su propio programa o, más frecuentemente, están vinculados por el programa político de sus respectivos gobiernos para el país o la región en particular»<sup>99</sup>. Este es, tal vez, un tema para otro estudio.

La cuestión en este aspecto es determinar **cómo garantizar la mejor adecuación posible entre una organización y las condiciones en el país.**

97 Carta de la Comisión Mixta del CICR y la Federación Internacional para los Estatutos de las Sociedades Nacionales, de fecha 8 de abril de 2008

98 *OD mission report*, Malcolm McKinley, Federación Internacional, y Bernhard Julier, CICR, octubre de 2007

99 Informe de fin de misión (6), pág.5

En cuanto a la revisión propiamente dicha de los estatutos de la Sociedad Nacional, conviene **distinguir lo que se puede juzgar a nivel global y lo que no**. La elaboración de los estatutos de una Sociedad Nacional contiene varios elementos, tales como:

- diseño institucional y sistemas (es decir, aspectos del desarrollo institucional);
- aspectos jurídicos: aspectos jurídicos generales y el contexto jurídico interno;
- cultura y tradición institucional en el país, especialmente las tradiciones en el sector del servicio voluntario;
- normas sobre el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

En la revisión de los estatutos de la Sociedad Nacional a nivel mundial se puede hacer juicios sobre el diseño institucional y los sistemas, los aspectos jurídicos generales y la armonía con las normas del Movimiento. El resto no se puede evaluar adecuadamente a nivel global.

Por tanto, el enfoque de la revisión de los estatutos de las Sociedades Nacionales en Ginebra consiste en juzgar si: i) podría funcionar y ii) cumple con los requisitos mínimos acordados.

Por último, ¿cuáles son las consecuencias de formular comentarios y consejos radicales y mantener «silencio» cuando estas recomendaciones no son aceptadas?

#### Síntesis del aprendizaje

- La revisión de los Estatutos de la Sociedad Nacional y el apoyo a la elaboración de Ley sobre la Cruz Roja y la Media Luna Roja o las políticas de la Sociedad Nacional deben basarse en un conocimiento profundo del desarrollo institucional.
- La comprensión del entorno operativo de la Sociedad Nacional es esencial. Al revisar los estatutos de la Sociedad Nacional es preciso distinguir lo que se puede juzgar a nivel global y lo que no.
- Las soluciones legalistas o la aplicación mecánica de las herramientas globales debilitarán nuestros consejos y recomendaciones, incluso los emitidos por autoridades en la materia, como la Comisión Mixta del CICR y la Federación Internacional para los Estatutos de las Sociedades Nacionales.

## Conclusiones

En los últimos 25 años del período posterior al Doi Moi, la Cruz Roja de Vietnam ha seguido aportando una contribución vital en el país, para abordar la vulnerabilidad e intervenir en casos de desastres naturales. También ha hecho un progreso significativo en términos de su propio fortalecimiento. La condición de la Sociedad Nacional se ha mejorado.

Con la nueva política más abierta del Gobierno acerca de la asistencia internacional, la Cruz Roja de Vietnam ha intensificado su cooperación internacional. Los socios del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han acudido en gran número. Su apoyo ha sido muy apreciado por el pueblo, la Sociedad Nacional y el Gobierno vietnamita. El perfil internacional de la Cruz Roja de Vietnam y la expansión de los servicios no hubieran sido posibles sin la presencia de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales asociadas.

La política general del Gobierno hacia la Cruz Roja de Vietnam ha sido de control, pero también de apoyo. Gracias al apoyo del partido y el Gobierno, la Sociedad Nacional fue capaz de mantener la independencia de la ayuda internacional, especialmente a nivel de sección, de filial y de las bases.

Sin embargo, la trayectoria de la Sociedad Nacional no siempre ha sido fácil. El Gobierno y sus socios internacionales aportaron ambos recursos. Los recursos estaban seguidos de la obligación de cumplir tareas, reglas y expectativas. El principal desafío para la Sociedad Nacional ha sido cómo gestionar las demandas de ambas partes y reducir al mínimo la dependencia de cada una. Se ha tratado de establecer un equilibrio. A veces fue necesario adoptar una posición firme. En otras ocasiones se pudo llegar a soluciones de avenencia. El establecimiento del equilibrio y la adecuación de todos los componentes a veces dio lugar a un enfoque mixto, en términos prácticos.

Si miramos de cerca el funcionamiento y la prestación de servicios de la Sociedad Nacional, la mayoría de los cambios se asocian con la llegada de los socios internacionales más que con los cambios en el país. Irónicamente, las restricciones en el país a veces ayudaron a la Sociedad Nacional a mantener sus fortalezas y evitar las presiones hacia muchas direcciones diferentes. Se ha tratado en particular de conseguir mantener correctamente los elementos básicos y evitar los errores y fallos de otras Sociedades Nacionales con antecedentes similares. Esto se debe a la posición firme de la dirección de la Cruz Roja de Vietnam y la madurez y la confianza de la organización. No se precipitó a tomar prestadas ideas de otros lugares y a suprimir lo establecido antes de haber elaborado una nueva alternativa.

La Sociedad Nacional está realmente frente a una encrucijada. Se le plantean varios dilemas y desafíos. La dirección es muy consciente de ello y está tratando de seleccionar la orientación más adecuada dentro de las limitaciones establecidas.

En este documento se formulan varias observaciones sobre las cuestiones de asociación, que pueden resumirse del siguiente modo:

- las propuestas, el asesoramiento y la presión provenientes de un modelo institucional diferente, si no están adaptados a la lógica existente de la Sociedad Nacional y su entorno operativo, pueden no llevar a buenos resultados (es decir, el desarrollo), e incluso, por el contrario, pueden obstaculizar el desarrollo y el crecimiento;
- las medidas poco coordinadas de los colaboradores para la Sociedad Nacional, y el hecho de que los fondos estén asignados específicamente a la ejecución del programa, pueden dar lugar a una reducción de la capacidad y, en consecuencia, a una debilidad institucional e incluso a una percepción de falta de transparencia;
- la brecha entre la intención y la realidad (junto con la falta de estrategias acordadas y coherentes para abordar la situación) debilita la posición de la secretaría de la Federación Internacional para cumplir con su función.

Se está creando el impulso, a través de un diálogo abierto y las declaraciones de buenas intenciones expresadas por todos los partidos. El enfoque de «una Federación», si se considera necesario, no debe limitarse al objetivo de reunir más recursos, sino que debe servir también como un mecanismo para asegurar la coherencia conceptual hacia el desarrollo de una Sociedad Nacional sólida.

En cuanto al desarrollo de la Sociedad Nacional, el estudio identificó una serie de aspectos específicos de aprendizaje para los socios internacionales de la Cruz Roja de Vietnam. Estos giran en torno a tres grandes temas:

- entender la lógica institucional de la Sociedad Nacional
- ayudar a mantener las fortalezas existentes y utilizarlas como base
- no ejercer una presión poco realista.

Varios de estos aspectos de aprendizaje son de pertinencia directa para la secretaría de la Federación Internacional, sobre todo para la División de Desarrollo de Conocimientos y de las Sociedades Nacionales que solicitó la realización del estudio. Los temas que requieren atención inmediata se resumen a continuación.

- i) Se debe detener la aplicación normalizada de herramientas globales como las *Directrices sobre gobierno de las Sociedades Nacionales* y *Orientaciones para los Estatutos de las Sociedades Nacionales*, sin definir su pertinencia para una Sociedad Nacional particular y su contexto operativo. Las Sociedades Nacionales son diversas y no pueden o no deben caber en un modelo único. Tenemos que definir si algunas herramientas fundamentales y las propias normas mundiales requieren modificación.
- ii) Debe mejorar el control de calidad sobre el apoyo prestado al desarrollo institucional de la Sociedad Nacional por la secretaría, incluida las oficinas zonales, regionales y nacionales. El asesoramiento sobre desarrollo institucional a una Sociedad Nacional es un trabajo de expertos, y no de generalistas con experiencia.
- iii) Se debe mejorar la calidad de la contribución del desarrollo institucional a la revisión de los Estatutos de la Sociedad Nacional y la redacción de la ley sobre la Cruz Roja y la Media Luna Roja. El enfoque general debe centrarse en la forma de garantizar la mejor adecuación posible entre una organización y las condiciones en el país.

No se trata de nuevos descubrimientos. Tampoco se trata de temas de desarrollo institucional, sino de cuestiones de gestión. Con el compromiso renovado y la energía para invertir mucho más que antes en el desarrollo de la Sociedad Nacional, se presenta ahora la oportunidad para resolver algunos de estos problemas bien conocidos.

# Anexos

## Anexo 1. Lista de personas consultadas

### **Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam**

Sr. Tran Ngoc Tang, presidente

Sr. Doan van Thai, vicepresidente, secretario general

Sr. Dang Minh Chau, director del Departamento de Relaciones Internacionales y Desarrollo (miembro del Comité Permanente Central)

Sra. Luong Hong Thuy (Quynh), vicedirector del Departamento de Relaciones Internacionales y Desarrollo (miembro del Comité Permanente Central)

Sr. Tran Viet Hung, director del Departamento de Personal, sede

Sra. Khuong Thi Thanh Huyen, vicedirectora del Departamento de Personal

Sra. Tran Thu Hang, directora del Departamento de Comunicación, Servicio Voluntario y Juventud

Sra. Dang Minh Nguyet, directora del Departamento de Obtención de Fondos

Sra. Dam Thi Nhi, funcionaria del Departamento de Obtención de Fondos

Sr. Nguyen Thanh Quang, funcionario del Departamento de Obtención de Fondos

Sra. Nguyen Thu Phuong, funcionaria del Departamento de Obtención de Fondos

Sr. Nguyen Huu Thang, vicedirector del Departamento de Gestión de Desastres y Trabajo Social

Sra. Nguyen Thu Ha, vicedirectora del Departamento de Gestión de Desastres y Trabajo Social

Sr. Dinh Duy Thenh, vicedirector del Departamento de Salud y Atención

Sr. Nguyen Quoc Dan, vicedirector, funcionario del Centro de Capacitación de la Cruz Roja (Miembro del Comité Central)

Sra. Nguyen Thi Minh, funcionaria del Centro de Capacitación

Sra. Nguyen Thi Hue, presidenta, Cruz Roja, provincia de Ho Chi Minh

Sr. Nguyen Binh Tru, vicepresidente, Cruz Roja, provincia de Ho Chi Minh

Sr. Diep Ba Kiet, jefe del Departamento de Administración, Cruz Roja, provincia de Ho Chi Minh

Sr. Le Vu Son, vicepresidente, Cruz Roja, distrito de Can Gio

Sr. Nguyen Van Dang, vicepresidente, Cruz Roja, distrito de Can Gio

Sr. Nguyen Kim Hoa, miembro, Comité Permanente, Cruz Roja, distrito de Can Gio

Sr. Nguyen Ngac, presidente, Cruz Roja, provincia de Hai Phong



Sra. Tran Thi Hong, vicepresidenta, Cruz Roja, provincia de Hai Phong

Sr. Bui Manh Phuc, miembro del Comité Ejecutivo, Hai Phong

Sra. Pham Thi Hoa, jefa del Departamento de Comunicación y Juventud, Hai Phong

Sra. Nguyen Thi Ngoc Lan, subjefa del Departamento Administrativo, Hai Phong

Sr. Hoang Cong Nhien, presidente de la Cruz Roja del distrito de Kien An cum, vicepresidente del Comité Popular de Distrito

Sr. Do Trong Khoat, miembro del Comité Permanente, Cruz Roja, distrito de Kien An

Sr. Nguyen Ngoc Phan, vicepresidente, Cruz Roja, distrito de Kien An

Sra. Tam, vicepresidenta, Cruz Roja, distrito de Kien An

Sra. Thien, miembro del Comité Permanente, Cruz Roja, distrito de Kien An

Sr. Hoang Van Khoi, miembro del Comité Permanente, Cruz Roja, distrito de Kien An

### **Sociedades Nacionales asociadas**

D. Kendall Repass, representante en el país, Cruz Roja Americana

Nguyen Xuan Duy, coordinador de programa para Vietnam, Cruz Roja Noruega

Frank Küppers, representante en el país, Cruz Roja Alemana

Marta Alejano, representante, Cruz Roja Española

Tanya Cugura, coordinador de programa, Cruz Roja Australiana

Paul, Van Der Laan, Cruz Roja Neerlandesa

### **Secretaría de la Federación Internacional**

Anna Leclerc, jefa de Delegación Regional, Bangkok

Bhupinder Tomar, representante en Vietnam

Ewa Eriksson, ex representante en Vietnam

Ibrahim Osman, ex subsecretario general

Jagan, director de la zona de Asia y el Pacífico, Kuala Lumpur

Johan Schaar, ex jefe de delegación en Vietnam

John Gwynn, coordinador de desarrollo institucional, Kuala Lumpur

Nguyen Hung Ha, jefe de programa de reducción del riesgo de desastres, Delegación Regional de Bangkok

Nguyen Thuan, funcionario de proyecto de atención de salud

Nguyen Thy Lan, director de desarrollo institucional, Delegación en Vietnam

Nguyen Van, auxiliar del representante en Vietnam

Rakesh Kumar, delegado regional de desarrollo de finanzas, Bangkok

Simon Missiri, ex jefe del Departamento de Asia y el Pacífico en Ginebra

### **Otras organizaciones**

Trishit Biswas, delegado de cooperación, Delegación Regional del CICR, Bangkok

Pham Thi Thanh Hang, Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres, Bangkok

## Anexo 2. Lista de documentos consultados

### **Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam**

*The Law on Red Cross Activities*, (Law No.11/2008/QH12), 2008

Estatutos de la Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam (Aprobados, junto con la Decisión No.33/QD-BNV, 14 de enero de 2008 del Ministerio del Interior)

Estatutos de la Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam, 2001 (Decisión No.59/2001/QD-BTCCBCP del Ministro, Jefe del Departamento de Personal del Gobierno)

*Strategy on the Development of the Vietnam Red Cross Society by 2020* (Decisión núm. 14/QD-TUHCTD del Comité Ejecutivo Central de la Cruz Roja de Vietnam), enero de 2011

Cruz Roja de Vietnam, *Development Strategy of Vietnam Red Cross to 2010 and the vision to 2020*, Hanoi, mayo de 2005

Cruz Roja de Vietnam, *Each Organisation, Each Individual Helps One Humanitarian Need*», 2008

*History of the Vietnam Red Cross*, 2010 (extractos en inglés)

Cruz Roja de Vietnam, sección de Ho Chi Minh, *Proposal on strengthening and improvement of RC Society's Organizational Structure*

Cruz Roja de Vietnam, sección de Hai Phong, *Overview on Organizational Structure of Haiphong Red Cross Society and Branches*, 8 de junio de 2011

*Report on Response to the Appeal for resources to assist the recovery of Japanese people affected by the earthquake and the tsunami dated March 11, 2011* (Ref No. 76/BC-TUHCTD)

*Monthly Updates on VNRC activities*, 2011

### **Gobierno de Vietnam**

*The Government decree No. 03/2011/ND-CP of January 7, 2011 detailing and providing measures for the implementation of the Law on Red Cross Activities*

*Law on Vietnam Fatherland Front* (No. 14/1999/QH10 of June 12, 1999)

*Government decree (No. 64) on mobilisation, receipt, distribution and use of sources of voluntary donations for people to overcome difficulties caused by natural disasters, fires or serious incidents and for terminally ill patients*, mayo de 2008

*Joint Resolution on coordination in the protection, care and improvement of people's health, Period 2011-2020*, noviembre de 2010

*Cooperation agreement between National Red Cross Society, Ministry of Education and Training, Central Ho Chi Minh Communist Youth Union on joint program of Red Cross Youth and Pioneers during the period 2011-2015*, noviembre de 2010

## Publicaciones de la Federación Internacional

Estrategia 2020, Ginebra, 2010

Marco para el fortalecimiento de la capacidad, Ginebra, 2003

*National Red Cross and Red Crescent Societies as auxiliaries to the public authorities in the humanitarian field, study*, 2003

Sociedades Nacionales – Gobierno – Directrices, Ginebra, 2003

Directrices para los Estatutos de las Sociedades Nacionales, Ginebra, 2000

*Partnership in Profile*, 2002-2003, Ginebra

*Well-functioning NS Self-assessment 2002, Vietnam Red Cross, Preliminary findings*, 29 de julio de 2002, Ginebra

## Informes y estudios de caso

Ram K. Neupane, *Vietnam RC: Health Mapping Report - A part of the Regional Health Mapping of Southeast Asia Cruz Roja and Red Crescent National Societies' Programmes* – para la Cruz Roja de Vietnam y la Federación Internacional, junio de 2006

Koos Neefjes, AusAID, *Lessons from the floods: Voices of the people, local authorities, and disaster management agencies from the Mekong delta in Viet Nam*, para la Cruz Roja de Vietnam y la Federación Internacional, julio de 2002

*Breaking the waves: Impact analysis of coastal afforestation for disaster risk reduction in Viet Nam*, informe, abril de 2011

«Queen Bee» a practical concept for volunteer management in Vietnam: Case study, 2009

*Mangroves and education reduce disaster risk in Viet Nam: Case study*, 2007

Anna Høybye, *Impact evaluation: Capacity Building, Organizational Development and Disaster Preparedness Project in Vietnam*. Financiado por la Cruz Roja Noruega, septiembre de 2010

Patrick Bolte, *Viet Nam Community-Based Health Care and Branch Development On track, steep hills ahead*, Informe de evaluación preparado para la Cruz Roja Alemana, Cruz Roja Australiana y Cruz Roja de Vietnam, agosto de 2010

Alexander van Leersum, *A socio-economic impact study of a post-disaster housing programme, Case study of a Red Cross housing programme in Vietnam*, Cruz Roja Neerlandesa y Universidad de Tecnología, enero de 2008

## Cartas, informes de misión y otros documentos de trabajo

Comisión Mixta del CICR y la Federación Internacional para los Estatutos de las Sociedades Nacionales, carta, 22 de junio de 2007

Comisión Mixta del CICR y la Federación Internacional para los Estatutos de las Sociedades Nacionales, carta, 1 de octubre de 2007

Comisión Mixta del CICR y la Federación Internacional para los Estatutos de las Sociedades Nacionales, carta, 8 de abril de 2008

Informes de fin de misión de los jefes de delegación y representantes de la Federación Internacional en Vietnam

Kumar R, *Mission report Vietnam*, mayo y junio de 2011

McKinley M, Federación Internacional, y Julier B, CICR, *OD mission report*, octubre de 2007

*Monthly Update for Cruz Roja/RC Movement Coordination Meeting*, agosto de 2010 – junio de 2011

*IFRC and PNS Health and care Technical Working Group in Vietnam*

*Terms of Reference, IFRC and PNS Health and care Technical Working Group in Vietnam*

Tomar B, *Understanding the cooperation model in Vietnam*, documento de debate, 2010

*Cost Norms For Financing of Local Costs For Vietnam Red Cross programs/projects supported by the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies and Partnership National Societies of the Red Cross*, 5 de mayo de 2011

*IFRC Vietnam Strategy, 2012-2015: Improving collaboration, Strengthening resilience, Stakeholder Analysis*, 2010

Leopold C, *Local resource mobilisation*, presentación, 13 de septiembre de 2007

## Otras fuentes

*Growing a better Future: Food justice in a resource-constrained world*, Summary report, Oxfam International, junio de 2011

*Summary of DFID's work in Vietnam 2011-2015*, mayo de 2011 ([www.dfid.gov.uk/Vietnam](http://www.dfid.gov.uk/Vietnam))

United Nations Vietnam, *Fact Sheets*, <http://vn.one.un.org>

PNUD (2007) *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/8* – La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

*The Many faces of Vietnam: Stories about Vietnamese reformers*, The Gioi Publishers, Hanoi 2005

Leopold Crister, *Professionell ideell – Om att verka med ideell logik*, 2006 (extractos en inglés)

Sidel Mark, *The emergence of a voluntary sector and philanthropy in Vietnam: Functions, legal regulations and prospects for the future*, VOLUNTAS: international Journal of Voluntary Nonprofit Organisations, Volumen 8, Número 3, 283-302, DOI: 10.1007/BF02354201

Balme Stephanie and Sidel Mark ed., *Vietnam's New Order: International Perspectives on the State and Reform in Vietnam*, Palgrave Macmillan, 2007

Pictet Jean, *The Fundamental Principles of the Cruz Roja*, commentary, Instituto Henry Dunant, Ginebra 1979

### Anexo 3. Lista de jefes de delegación y representantes de la Federación Internacional en Vietnam

	Duración	Jefes de delegación y representantes	Jefes de delegación y representantes interinos
<b>1</b>	1991	Michel Xitman	
<b>2</b>	Enero de 1992 – junio de 1993	Johan Schaar	
<b>3</b>	1994-1995	Mohamed Chande	
<b>4</b>	Abril de 1995-junio de 1998	Carl-Michael Coyet	
<b>5</b>	Mayo de 1998 – junio de 2001	John Geoghegan	
<b>6</b>	Agosto de 2001 – octubre de 2002	Bo Backstrom	
<b>7</b>	Noviembre de 2002 – junio de 2003		Ingela Holmerz en Hanoi
<b>8</b>	Mayo de 2004 – mayo de 2005	Richard May	
<b>9</b>	Agosto de 2005 – junio de 2006	Leopoldo Principe	
<b>10</b>	Agosto de 2006 – febrero de 2008	Irja Sandberg	
<b>11</b>	Febrero de 2008 – septiembre de 2009		Stefan Kuhne-Hellmessen de Bangkok
<b>12</b>	Septiembre – noviembre de 2009	Ewa Eriksson	
<b>13</b>	Diciembre de 2009 – febrero de 2010		Igor Dmitryuk de Kuala Lumpur
<b>14</b>	Marzo de 2010 – actualidad (Diciembre de 2011)	Bhupinder Tomar	

# 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 solo 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.

