

Plan de Cooperación Internacional



Cada vez más cerca de las personas



Cruz Roja Española

Plan de Cooperación Internacional

© Cruz Roja Española

Cualquier parte de este documento puede ser citado, copiado, traducido a otros idiomas o adaptado para satisfacer las necesidades locales sin autorización previa de Cruz Roja Española, a condición de que se cite claramente la fuente.

Edita:
Cruz Roja Española
Rafael Villa, s/n
28023 El Plantío (Madrid)

Diseño y Maquetación: Cyan, Proyectos
y Producciones Editoriales

Fotografías: Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Agencia EFE,
Carlos Esteve y Cruz Roja Española.

Depósito Legal: M-29651-2008

Índice

Presentación	05
Introducción. Balance de la Cooperación Internacional de Cruz Roja Española	06
I. Una acción dirigida a los más vulnerables. El contexto internacional y la agenda de desarrollo	10
II. Acción humanitaria	18
III. Cooperación para el desarrollo	32
IV. Cooperación institucional con las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	50
V. Estrategias y enfoques de intervención	56
VI. Cruz Roja Española como organización de aprendizaje	70
VII. Estrategias regionales y subregionales	80
VIII. Educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política	88
IX. Los Comités Territoriales	100
X. Cruz Roja Española y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	104
Glosario	112
Referencias	120



Cruz Roja

Presentación

Hace cinco años, en el año 2002, salía a la luz la anterior edición del Plan de Cooperación Internacional de Cruz Roja Española. Desde entonces hasta ahora, tanto el contexto internacional como el nacional han cambiado y siguen en cambio constante.

Cruz Roja Española, como organización que está presente en el mundo de hoy, y que quiere estar *“cada vez más cerca de las personas”*, no puede ser ajena a estos cambios. Estar presente y dar respuesta a contextos en evolución supone un constante esfuerzo para poder anticiparse, prepararse e irse adaptando a las necesidades de las personas y de las comunidades vulnerables.

La labor de Cooperación Internacional es una tarea colectiva en la que todos los niveles de nuestra red deben estar implicados. Me refiero tanto a los voluntarios y estructuras territoriales de la Cruz Roja Española, como a nuestras Sociedades hermanas, a la Cruz Roja o la Media Luna Roja de cada país, con quienes hemos adquirido un compromiso de apoyo en su labor humanitaria y sobre todo de apoyo para el fortalecimiento institucional.

Así, en los últimos años, la cooperación internacional de Cruz Roja Española ha crecido considerablemente. Hacer de este crecimiento, un aprendizaje, es un reto que tenemos por delante para los próximos años.

El aprendizaje comienza a partir de la reflexión sobre “dónde estamos” y “cómo hemos llegado hasta aquí”, para poder planificar “hacia donde queremos ir”, teniendo en cuenta las necesidades, la agenda internacional de desarrollo, las prioridades del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y nuestra capacidad como organización.

Este Plan de Cooperación Internacional, aprobado por el Comité Nacional de Cruz Roja Española el 24 de julio de 2007, es fruto de un proceso participativo donde se ha querido dar cabida a una parte importante de las distintas realidades que conviven en el seno de la organización. El contenido del documento refleja, no sólo el contexto en el que trabajamos, sino también la visión colectiva de las personas que integran Cruz Roja Española.

Quisiera que toda nuestra Institución sienta su responsabilidad para comprometerse en la consecución de los retos que aquí se plantean y, así, traducir los buenos deseos en resultados positivos en beneficio de las personas que más nos necesitan.

Es una labor de todas y de todos y espero que este nuevo Plan de Cooperación Internacional contribuya a aumentar los logros de la trayectoria internacional de la Cruz Roja Española.

Madrid, diciembre de 2007



Juan Manuel Suárez del Toro Rivero
Presidente de la Cruz Roja Española



Introducción

Balance de la Cooperación Internacional de Cruz Roja Española

Introducción

Desde la elaboración del primer Plan de Cooperación Internacional en 1997, Cruz Roja Española ha experimentado una importante transformación. Este proceso de cambio se debe al esfuerzo de adaptación y, en ocasiones, a la previsión y anticipación de la organización al cambiante contexto nacional e internacional.

El primer Plan de 1997, así como su posterior revisión en 2002, fueron concebidos con el objetivo de canalizar dicho cambio, para sentar las bases doctrinales de Cruz Roja Española ante los distintos temas de la agenda del desarrollo y como guía del trabajo de la organización. Marcaban un punto de partida más que un punto de llegada. Así, este Plan, heredero de aquellos, trata de identificar los aspectos no alcanzados plenamente e integrarlos con otros nuevos, a la luz del contexto cambiante y de los logros alcanzados por la organización.

El presente Plan pretende, por tanto, establecer los fundamentos doctrinales de la Organización en torno a los temas más relevantes que componen su marco de actuación, sobre el que establecer futuros ejercicios de planificación, así como un posterior proceso de elaboración de herramientas sectoriales. Además, este Plan inicia un proceso de reflexión que permite identificar necesidades organizativas, establecer prioridades que guíen el trabajo en los próximos años e impulsar el proceso que posibilite que Cruz Roja Española se convierta en una organización de aprendizaje.

Para iniciar este proceso es necesario ver en qué situación se encuentra la Organización y cuáles son los retos fundamentales que se le presentan.

Un balance sobre la acción internacional de Cruz Roja Española en la última década debe iniciarse resaltando el crecimiento experimentado por la organización en este campo, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

Este crecimiento se ha visto traducido en un papel y un peso relevante y creciente de Cruz Roja Española como una de las Sociedades nacionales con mayor presencia geográfica a nivel mundial, con una amplia red de relaciones con Sociedades nacionales y con gran peso específico dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Sin embargo, el papel desempeñado por Cruz Roja Española dentro del Movimiento no ha sido suficientemente activo, lo que se plantea como un reto para las próximas etapas.

En el ámbito nacional también se observa el crecimiento y consolidación de la acción internacional. Cruz Roja Española es, sin duda, una de las ONGD españolas con mayor nivel de actividad en cuanto al número y volumen de proyectos de desarrollo ejecutados y goza de uno de los mayores niveles de confianza ante la opinión pública¹ y las Administraciones públicas.

No obstante, el rasgo distintivo más importante de Cruz Roja Española es su especialización como organización humanitaria y su gran capacidad de respuesta ante

¹Fundación BBVA, *Estudio Internacional sobre Capital Social*, abril 2006.

emergencias. Este rasgo —que sitúa a Cruz Roja Española como la organización de acción humanitaria de referencia en España y que constituye un hecho diferencial con respecto a la mayoría de ONGD españolas— ha sido afianzado en los últimos años con la creación de una Unidad específica de emergencias y con la adopción de un avanzado sistema de respuesta ante emergencias, las Unidades de Respuesta ante Emergencias (ERU en sus siglas en inglés). Por todo esto, Cruz Roja Española se posiciona como uno de los principales apoyos no gubernamentales de la AECID en materia de ayuda humanitaria.

Como consecuencia de este importante crecimiento, Cruz Roja Española ha experimentado un avance sustancial en cuanto al apoyo recibido por parte de la sociedad, traducido en un elevado número de socios y de personal voluntario. En los últimos años, Cruz Roja Española se sitúa entre las organizaciones que mayor número de cuotas de socios recibe y cuenta con un voluntariado en la acción internacional superior al resto de ONGD españolas². Sin duda, este elevado apoyo social constituye uno de los motores del crecimiento de la organización.

Este crecimiento se apoya de manera determinante en una amplia presencia en todo el territorio español a través de los Comités Territoriales, que han ido adquiriendo un papel más activo en las plataformas y espacios de la sociedad civil, a través de su incorporación a la práctica totalidad de coordinadoras autonómicas de ONGD. En este sentido, la Organización ha experimentado un avance importante, en parte debido al incremento de fondos procedentes de entidades financiadoras descentralizadas que se sitúa entre los más altos de las ONGD españolas.

Sin embargo, a pesar del desarrollo experimentado en el ámbito territorial, no se ha producido un verdadero proceso de fortalecimiento de los Comités Territoriales en el ámbito de la acción internacional que posibilite el desarrollo de todo el potencial de Cruz Roja Española.

Es necesario, por tanto, como se abordará en el capítulo dedicado al ámbito territorial, definir el proceso de fortalecimiento de la red territorial que Cruz Roja Española desea alcanzar, de una manera participativa y consensuada, de tal modo que obtenga un modelo y una estructura organizativa más eficiente y eficaz, con mayor capacidad de coordinación y mayor aprovechamiento de los recursos potenciales de los Comités Territoriales.

El auge experimentado por Cruz Roja Española en las actividades de cooperación internacional, materializado en la proyección internacional y en la fortaleza en el ámbito nacional, ha significado también un incremento —aunque seguramente no todo lo deseable— de las acciones de educación para el desarrollo y sensibilización social.

Sin embargo, Cruz Roja Española, a lo largo de la pasada década no ha traducido todo su capital social en una importante capacidad de incidencia. Sin duda, éste es uno de los desafíos más importantes que se presentan en el corto y medio plazo: aprovechar la capacidad de influencia, convertir el apoyo social y el potencial de recursos humanos en una voz firme y activa en la defensa de sus posiciones sobre la agenda política del desarrollo.

En relación a la dimensión del crecimiento de la organización, es necesario realizar esfuerzos para promover la reflexión, capacitarse para planificar el propio proceso de crecimiento, aprender de la experiencia y generar conocimiento a través de la actividad. Es importante, pues, que Cruz Roja Española dé el salto para convertirse en una “organización de aprendizaje”, capaz de planificar su futuro y emprender un sólido proceso de desarrollo organizativo.

**Cruz Roja
Española como
una organización
de aprendizaje**

² CONGDE, “Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2005. Recursos Humanos en las ONGD”, 2006.

Además, como Sociedad Nacional y componente del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Cruz Roja Española contribuye al cumplimiento de los objetivos del Movimiento. Así, este Plan confluye con los principales marcos estratégicos y ejercicios de planificación llevados a cabo por la Federación Internacional, así como por sus órganos regionales, entre los que destaca la “Estrategia 2010”³ (y su posterior revisión de mitad de periodo), “Nuestra Federación del Futuro”⁴, las políticas de la Federación Internacional, los compromisos y Planes de Acción de las Conferencias Regionales y las estrategias regionales. Igualmente, a través de este Plan se pretende avanzar hacia la consecución de las estrategias del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como hacer realidad su enorme potencial.

En resumen, la última década ha sido la del crecimiento de la acción internacional de la Organización, en la que se han alcanzado grandes logros y se ha avanzado en la gestión y en la planificación. Sin embargo, la Organización debe afrontar cuestiones importantes de las que depende la calidad del trabajo futuro y la posibilidad de responder a las crecientes expectativas depositadas en Cruz Roja Española, tanto desde dentro como desde fuera de la organización.

Mecanismos de asunción del Plan

Este documento significa la apertura de un espacio de reflexión para la organización, posibilita la realización de un balance sobre su actuación y permite elaborar un diagnóstico sobre el estado actual de Cruz Roja Española. Sin embargo, el papel de este Plan no debe limitarse a ofrecer un marco para la reflexión, sino que debe ser también una guía y una herramienta útil para el establecimiento de posteriores procesos de planificación y desarrollo organizativo. Por ello, es importante la asunción del Plan por parte de todo el personal de Cruz Roja Española, con el fin de dotar al trabajo de la organización de un grado de cohesión y coherencia importante.

Además, es necesario incluir el contenido del Plan en el diseño de los procesos de formación del personal de Cruz Roja Española, de manera que las cuestiones que en él se abordan, se integren en el currículo de formación permanente de la organización.

Una medida eficaz para vincular el presente Plan con el trabajo cotidiano y para fijar la relación entre doctrina y práctica, consiste en la vinculación expresa de los proyectos con diferentes apartados del Plan, de manera que en la identificación y en la justificación de los proyectos se detalle, como práctica habitual, en qué aspectos el proyecto se encuentra en sintonía con el Plan y en qué medida contribuye a su materialización. Esta iniciativa, sin duda, coadyuvaría a dotar de coherencia y cohesión al conjunto del trabajo de la Cruz Roja Española.

³“Estrategia 2010” disponible en <http://www.ifrc.org/sp/publicat/s2010/>

⁴“Nuestra Federación del Futuro” disponible en <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/who/fof-sp.pdf>



Capítulo I

**Una acción dirigida
a los más vulnerables.
El contexto internacional
y la agenda de desarrollo**

El escenario internacional: nueva dimensión de la vulnerabilidad

El actual siglo se inauguró con un acontecimiento que, sin duda, configuró un escenario internacional muy distinto del existente a finales de siglo pasado, caracterizado por la caída de los regímenes comunistas, simbolizada por la desaparición del Muro de Berlín. Los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, así como la posterior respuesta del país norteamericano y sus aliados, que emprendieron la denominada “Guerra contra el terror” modificaron de manera notable las relaciones internacionales y determinaron la agenda multilateral —y bilateral en muchos casos— de desarrollo, desplazando la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo, e introduciendo los conceptos de seguridad y lucha antiterrorista como eje central de la política de numerosos donantes, produciendo así una “securitización” de la agenda del desarrollo.

La última década también ha visto cómo, a pesar de haberse registrado un leve descenso del número de conflictos armados, se ha producido una complejización de éstos, se han producido nuevas guerras, “guerras por recursos”, así como un agravamiento y enquistamiento de varios de los conflictos ya existentes. Como resultado, se ha producido un aumento del número de muertes y de personas desplazadas a consecuencia de los mismos.

Sin duda, los conflictos armados constituyen una de las principales fuentes de pobreza y desigualdad, y suponen un gran obstáculo hacia el camino del desarrollo. A su vez, son consecuencia directa de la pobreza y la desigualdad; de hecho, de los 32 países con un IDH más bajo, 20 han sufrido algún conflicto armado desde 1990 hasta ahora⁵.

El número de desastres naturales y tecnológicos aumentó de manera significativa en los últimos años: entre 1994 y 1999 la media anual fue de 428, mientras que entre 1999 y 2003 aumentó hasta 707. Además de la intensificación, la fisonomía de los desastres está cambiando debido, entre otras cosas, al crecimiento de la población urbana —con el consiguiente aumento de personas sin acceso a los servicios básicos, como agua potable y saneamiento—, al deterioro del medio ambiente —el cambio climático, el calentamiento global, sequías, inundaciones, ciclones—, junto al agravamiento de la pobreza y la intensificación de las desigualdades⁶. Sin duda, la intervención del hombre y la degradación medioambiental tienen una influencia relevante en la proliferación e incidencia de los desastres; así, se hace necesario un enfoque más completo, que integre la prevención, la

⁵ Intermón Oxfam, “50 años de pobreza, 50 años de desarrollo”.

⁶ En el año 2002, el promedio de personas fallecidas en desastres fue de 555 en los países con un IDH bajo, 133 en los de IDH medio y 18 en los de IDH alto, “Informe Mundial sobre Desastres 2003”, Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

emergencia, la rehabilitación y el desarrollo como parte de la respuesta.

Todo ello se produce en el contexto de la globalización, caracterizado por la persistencia de la pobreza, el incremento de las desigualdades y la creciente polarización tanto a nivel mundial, como en el interior de los países y las comunidades. Este contexto, en el que se amplían y consolidan las causas que generan la vulnerabilidad que cada vez afecta a un mayor número de personas, ha dado lugar a una intensificación de los flujos migratorios.

El fenómeno de las migraciones, creciente en todo el mundo, en España ha adquirido recientemente una visibilidad sin precedentes a raíz de la denominada “crisis de los cayucos”, lo que ha provocado un impacto desconocido hasta ahora en la opinión pública y una redefinición de la agenda política. Éste no es un fenómeno nuevo, encierra una realidad mucho más compleja y amplia de lo que muestra la versión mediática, constituida por unas causas profundas relacionadas con las expectativas de vida, el desarrollo económico y social y otra serie de factores que caracterizan a los países emisores de inmigración. Para abordar la cuestión de la inmigración conviene huir de opciones reactivas o defensivas, cuyo objetivo es ejercer de freno a la salida de los emigrantes de sus países. Para abordar este fenómeno es pertinente adoptar el enfoque del code-sarrollo, consistente en vincular los procesos de desarrollo y enriquecimiento mutuo de los países involucrados en el proceso migratorio —país emisor y país receptor—.

Sin duda, todos estos importantes cambios —que contribuyen a aumentar y redefinir la vulnerabilidad— constituyen un desafío para cualquier organización que pretenda dar respuestas orientadas a reducir la brecha y las relaciones de desigualdad Norte-Sur. Cruz Roja Española, consciente de la necesidad de adaptación que este hecho supone, pretende lograr la adecuación de sus intervenciones a la cambiante fisonomía de las relaciones internacionales, las desigualdades Norte-Sur y las causas que generan la pobreza y la vulnerabilidad.

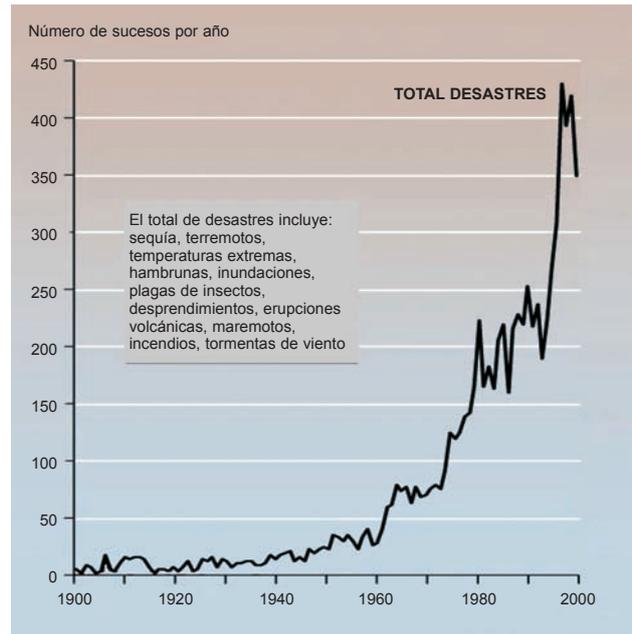
Agenda internacional de desarrollo

Uno de los objetivos de este Plan consiste en promover el papel de Cruz Roja Española como un actor relevante en el escenario humanitario; no sólo debido a su capacidad de intervención y ejecución, sino también al desempeño de un papel activo e influyente en los debates relevantes de la agenda internacional y nacional de desarrollo.

Por ello, se pretende asumir los grandes debates internacionales del ámbito del desarrollo y, en la medida de lo posible, buscar la articulación del trabajo de Cruz Roja Española con las resoluciones y las nuevas tendencias derivadas de dichos debates, siempre y cuando éstas sean acordes con los Principios y los Valores del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Gráfico 1: Evolución de la frecuencia de desastres naturales

Fuente: UNEP



Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo fue adoptada en 2005 por el Foro de Alto Nivel designado por diferentes actores de la comunidad internacional, con amplia representación de actores gubernamentales y no gubernamentales de países donantes y receptores, así como de Organismos Internacionales implicados en el sistema de cooperación internacional.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

La Declaración de París supone un amplio consenso sobre la necesidad de llevar a cabo una transformación del sistema de ayuda sobre la base de una nueva planificación, caracterizada por mayores esfuerzos de coordinación entre los donantes y mayores cuotas de participación en la toma de decisiones de los receptores. El objetivo planteado en la Declaración de París consiste en la reforma de los mecanismos de suministro y gestión de la ayuda hacia una mayor eficacia de ésta. El camino propuesto para la gestión de una ayuda más eficaz se basa en cinco principios:

a) Armonización

La armonización de las acciones emprendidas por los donantes es un requisito necesario para aumentar la eficacia de la ayuda. Este concepto hace referencia a la homogeneización de procedimientos para facilitar la absorción de la ayuda —a través de la implementación de disposiciones comunes y de la simplificación de procedimientos—, y a la coordinación de los donantes para evitar duplicidades y solapamientos —sobre la base de la especialización y las ventajas comparativas— y, así, evitar la pérdida de eficiencia y eficacia y la inhibición del impacto.

Cruz Roja Española debe asumir el criterio de la armonización, criterio contemplado también en *Nuestra Federación del Futuro*, según el cual “existe un claro consenso entre las Sociedades miembros de que, como Federación Internacional, podemos y debemos redoblar nuestros esfuerzos para armonizar y aprovechar mejor nuestros recursos, capacidad y experiencia colectiva, con vistas a beneficiar a más personas”⁷.

La búsqueda de la armonización implica trabajar en múltiples direcciones. En primer lugar, dentro de la propia Federación Internacional, impulsando procesos de homogeneización de criterios, procedimientos y requerimientos. En segundo lugar, promoviendo la adopción de enfoques complementarios, la coordinación y la articulación de las planificaciones y las intervenciones de las Sociedades nacionales. En tercer lugar, buscando la complementariedad del trabajo de Cruz Roja Española con otros actores externos que trabajan con los mismos objetivos. En cuarto lugar, en el interior de Cruz Roja Española, promoviendo el fortalecimiento de la red territorial, guiado por un proceso de planificación basado en la complementariedad. Por último, en quinto lugar, convenciendo a las entidades financiadoras sobre

⁷ “*Nuestra Federación del Futuro*”.

la necesidad de armonización de sus procedimientos⁸.

b) *Alineamiento*

Con el concepto de alineamiento la Declaración de París resalta la importancia de que la ayuda responda a las necesidades de los receptores por encima de los intereses de los donantes.

Los donantes deben canalizar sus recursos hacia el cumplimiento de las estrategias y planes de desarrollo elaborados en el interior de los países socios, así como hacia su elaboración en los casos en que éstos no existan.



En este sentido, la labor de Cruz Roja Española es doble. En primer lugar debe orientar sus procesos de planificación hacia los ejercicios de planificación desarrollados por las Sociedades nacionales junto a las que trabaja. Esta cuestión, que se abordará con mayor profundidad en el capítulo IV “Cooperación Institucional con las Sociedades nacionales”, plantea varias dificultades: por un lado, los Planes de Desarrollo de las Sociedades nacionales no siempre existen y, por otro lado, dichos planes no siempre coinciden con las prioridades establecidas por las entidades financiadoras, lo que, sin duda, dificulta su realización.

Por ello, en segundo lugar, es relevante impulsar el trabajo de incidencia política, con el objetivo de modificar las posturas y las pautas de asignación de los donantes hasta hacerlas coincidentes con las necesidades de los receptores⁹.

c) *Apropiación*

Con el criterio de apropiación, a través de la Declaración de París, se pretende impulsar el liderazgo de los receptores en la toma de decisiones que guían la planificación y el diseño de los programas de ayuda. Para evitar que este hecho siga siendo un ejercicio retórico, es necesario que los planes de desarrollo sean acordes a la realidad, elaborados de manera participativa y con un elevado grado de operatividad. Planes de desarrollo que los donantes deben respetar y reconocer como importantes directrices en sus procesos de planificación.

Hacia este cometido se orienta una de las líneas de trabajo clásicas y prioritarias en el trabajo de cooperación institucional de Cruz Roja Española: el apoyo a la ejecución de los Planes de Desarrollo de las Sociedades nacionales, así como a su elaboración en los casos en los que no existen.

d) *Gestión orientada a resultados*

El principio de la gestión orientada a resultados pretende resaltar la importancia de la consecución de resultados a través del ejercicio

⁸ Véase capítulo VIII, “Educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política”.

⁹ Véase capítulo VIII, “Educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política”.

de la ayuda. Esta cuestión, que aparentemente resulta una obviedad, pone de manifiesto la ausencia sistemática de mecanismos de evaluación en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo y, por ende, la falta de interés y la dificultad de conocer los resultados de las intervenciones.

Es necesario, y así se plantea en la Declaración de París, incorporar la evaluación en los procesos de planificación de la ayuda como una práctica habitual. Por ello, Cruz Roja Española pretende constituirse en una organización de aprendizaje que incorpore la evaluación, tanto de las intervenciones como del funcionamiento organizativo, como una práctica habitual en el día a día.

e) *Mutua responsabilidad*

Con este principio, los firmantes de la Declaración de París ponen de manifiesto la necesidad de impulsar la transparencia y el ejercicio de la rendición de cuentas, tanto en dirección ascendente (receptor-donante), como en dirección descendente (donante-receptor) y horizontal (donantes-sociedad civil y receptor-sociedad civil).

Para dotar de una mayor eficacia al ejercicio de la ayuda es necesario que, tanto donantes como receptores, se sientan partícipes del resultado de las intervenciones y que ambos rindan cuentas del éxito o fracaso de las intervenciones tanto entre sí, como hacia la sociedad civil.

Cruz Roja Española concede una gran importancia a la rendición de cuentas y se esfuerza para conseguir amplios niveles de transparencia, tanto de su propio trabajo como del de las Sociedades nacionales con las que trabaja.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Junto a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, la Declaración del Milenio —materializada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)— es el otro gran consenso alcanzado por la comunidad internacional en el ámbito del desarrollo. Los ODM son una guía imprescindible hacia la que orientar el trabajo, ofreciendo la posibilidad de actuar como armonizadores de las agendas de los donantes.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los ODM responden al compromiso, por parte de los dirigentes mundiales, de abordar de manera decidida y sin demora la resolución de problemas como la ausencia de paz y seguridad, los problemas del desarrollo, los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Uno de los logros de los ODM consiste en que han conseguido centrar la atención en el hecho de que la lucha contra la pobreza no es una cuestión que corresponda asumir exclusivamente a las Naciones Unidas, sino que debe ser un compromiso prioritario de todas las naciones.

Los ODM constituyen un compendio de los distintos acuerdos internacionales que se habían firmado a lo largo de los años noventa en materia de desarrollo. Estos consisten en los ocho objetivos que se muestran a continuación:

I. Una acción dirigida a los más vulnerables

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna.
- Objetivo 6: Combatir el VIH y SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Estos objetivos comprenden 18 metas concretas y 48 indicadores cuantificables, lo que les confiere un carácter operativo y ofrece la posibilidad de su evaluación en el momento previsto para su cumplimiento en el año 2015.

La capacidad de medición y evaluación de los resultados en torno a los ODM, es una cuestión muy importante y con grandes repercusiones.

En primer lugar, permite visibilizar la relación entre las políticas de los Gobiernos y de los Organismos Internacionales y las condiciones de vida de millones de personas en el planeta. En este caso, concretamente, permiten observar cómo una apuesta decidida por parte de una multitud de actores en torno a una agenda común de desarrollo, puede contribuir a la generación del desarrollo y a la erradicación de la pobreza de manera global.

Sin embargo, en segundo lugar, esta apuesta por unos objetivos operativos globales puede poner de manifiesto un posible fracaso —nada descartable a la vista del cumplimiento de los compromisos por parte de la comunidad internacional— de la iniciativa de la Declaración del Milenio y minar la credibilidad de la comunidad internacional y de los Gobiernos en relación a su capacidad y compromiso con el desarrollo y con el destino de las personas vulnerables.

Por todas estas razones, los ODM suponen para la Cruz Roja Española un desafío importante.



Los ODM son una guía hacia la que orientar el trabajo. Sin duda, para Cruz Roja Española esto no supone una gran dificultad ya que el contenido de los ODM se encuentra claramente integrado en su trabajo y en su mandato humanitario, y la práctica totalidad de sus ámbitos de actuación son plenamente coincidentes con los citados objetivos.

Además, los ODM sirven a Cruz Roja Española como un instrumento de incidencia y presión hacia el cumplimiento de los compromisos de los responsables de las políticas de desarrollo gubernamentales, al amparo de un marco institucional consensuado por la comunidad internacional de la que forman parte.

En definitiva, los ODM constituyen una herramienta importante para la armonización entre los donantes y alineación con las políticas de desarrollo y las necesidades de los receptores. Además, son una guía que se inscribe en la lógica de trabajo y en la concepción del desarrollo de muchas organizaciones sociales que trabajan en el ámbito del desarrollo, como es el caso de la propia Cruz Roja Española.

Propuestas de acción

1. Cruz Roja Española se compromete a participar en, y asumir, los principales debates internacionales del ámbito del desarrollo y, en la medida de lo posible, buscar la articulación de su trabajo con las tendencias, conclusiones y recomendaciones derivadas de dichos debates, siempre y cuando sean acordes con los Principios y Valores del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
2. Es prioritario para la organización asumir e incorporar, en su lógica de funcionamiento, los principios recogidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda: armonización, alineación, apropiación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.
3. Cruz Roja Española adopta los ODM como una guía importante sobre la que orientar sus estrategias de intervención y su trabajo en educación, sensibilización e incidencia.



Capítulo II

Acción humanitaria



Nuevo contexto

El suministro de ayuda humanitaria y la mediación a favor de las víctimas de desastres y conflictos armados es la concreción más inmediata del mandato humanitario de Cruz Roja. Es un ámbito en el que existe una notable experiencia acumulada y que constituye, además, la imagen emblemática de la acción internacional de Cruz Roja ante la opinión pública.

El escenario humanitario, no obstante, ha cambiado considerablemente en los últimos 10 años. A la complejización y enquistamiento de numerosos conflictos armados y a la proliferación y cambiante fisonomía de los desastres naturales, se añade la irrupción de un elevado número de actores tratando de intervenir en las zonas de emergencia.

Sin duda, la aparición de nuevos actores aumenta la capacidad de respuesta de la comunidad internacional ante las emergencias. Sin embargo, una excesiva proliferación de actores supone la aparición de dificultades añadidas: introduce nuevas restricciones al atomizar las

intervenciones, dificulta la coordinación e introduce el riesgo de disminución de la calidad de las respuestas.

El cambiante escenario humanitario plantea nuevos retos a las organizaciones humanitarias. Es necesario, por ello, que Cruz Roja Española asuma el nuevo contexto y sea capaz de ofrecer respuestas acordes a sus capacidades y a su potencial, a las expectativas depositadas en la Organización y a las necesidades de las personas vulnerables. A continuación se abordan las respuestas y los planteamientos de la Organización ante los principales desafíos planteados:

El establecimiento de relaciones con otros actores del escenario humanitario

Un mayor número de organizaciones interviniendo ante emergencias no significa necesariamente una mejor capacidad de respuesta; por el contrario, en ocasiones, provoca descoordinación, ineficiencia, duplicidades, en definitiva, dispendio de recursos y pérdida de capacidad de respuesta colectiva.

Toda organización humanitaria es responsable de su intervención individual, pero también es, en cierta medida, responsable del conjunto de las intervenciones del colectivo humanitario. Así pues, Cruz Roja Española tiene una doble responsabilidad: buscar la máxima calidad posible en sus intervenciones y trabajar para dotar de la máxima coherencia posible al conjunto de respuestas de las organizaciones humanitarias.

Por ello, Cruz Roja Española considera imprescindible definir la relación a establecer con cada uno de los actores que componen el escenario de la acción humanitaria, con el objetivo de transformar el creciente capital humanitario en un aumento de la capacidad de respuesta ante emergencias de la comunidad internacional.

Relaciones con otros actores humanitarios

ONG humanitarias

El hecho de que Cruz Roja sea una de las organizaciones de referencia de ayuda humanitaria en el panorama nacional e internacional, no debe llevar a ignorar el importante papel que otras organizaciones desempeñan en este campo. Más aún, es importante que las ONG con una sólida y amplia trayectoria de trabajo en acción humanitaria, y con un alto grado de compromiso con el cumplimiento de los estándares internacionales, establezcan una alianza que facilite el debate, el aprendizaje, la comunicación y la coordinación. Este es, sin duda, un requisito imprescindible para aumentar la capacidad de respuesta y promover intervenciones coherentes y articuladas.

Cruz Roja Española se propone impulsar la comunicación y la coordinación, con el objetivo de consolidar una alianza entre las ONG humanitarias decididas a respetar los estándares internacionales de calidad y los códigos de conducta establecidos.

Fuerzas Armadas

El creciente papel de las Fuerzas Armadas en el desempeño de labores humanitarias supone un desafío para las organizaciones humanitarias y, muy especialmente, para Cruz Roja, cuyos Principios Fundamentales incluyen, entre otros, la Imparcialidad, la Neutralidad y la Independencia.

Esta cuestión es de vital importancia ya que, la presencia de las Fuerzas Armadas en situaciones de crisis y su cercanía a las ONG en el escenario humanitario, puede condicionar la capacidad de actuación de Cruz Roja como actor humanitario imparcial, y con ello, los derechos de las personas necesitadas a recibir asistencia humanitaria. En ese contexto, desde Cruz Roja Española —como desde el resto del Movimiento Internacional— se debe prestar especial atención para garantizar la observancia de los principios humanitarios y la integridad de la acción humanitaria.

Es importante, pues, establecer mecanismos reguladores de la relación entre Cruz Roja Española y las Fuerzas Armadas con el objetivo de garantizar la independencia, neutralidad e imparcialidad de su acción. Así, Cruz Roja Española ha definido su relación con las Fuerzas Armadas en el escenario humanitario a través de la firma de un

Convenio con el Ministerio de Defensa que, en cuanto a la acción humanitaria, se circunscribe a la difusión del Derecho Internacional Humanitario y al apoyo logístico.

Nuevos equipos de rescate

Junto a la proliferación de ONG y a la irrupción de las Fuerzas Armadas en el escenario humanitario, se ha producido una masiva aparición de los denominados “nuevos equipos de rescate” (bomberos, servicios de protección civil, servicios de urgencias médicas...).



La entrada en el escenario humanitario de estos actores como ejecutores directos de las intervenciones ha modificado sustancialmente el “mapa” español de los actores de la acción humanitaria. La ejecución directa de las intervenciones ha incidido en una mayor atomización de las respuestas que ha conducido a obtener peores resultados en la relación coste-beneficio de las actuaciones.

Desde Cruz Roja Española se considera necesario la coordinación entre los nuevos equipos de rescate y las organizaciones humanitarias, previamente a la intervención en el terreno como respuesta a una crisis. Sólo así avanzaremos hacia el necesario equilibrio

entre la capacidad técnica y material de los nuevos equipos de respuesta y la especialización y el conocimiento de la realidad local, el respeto a los patrones culturales locales, el fomento de los recursos humanos locales y la búsqueda de la complementariedad con las organizaciones y administraciones locales del país en emergencia que caracteriza a Cruz Roja Española. Y así, se incrementaría la calidad de las respuestas ante las emergencias.

Reforma humanitaria y marcos reguladores de la acción humanitaria

Reforma humanitaria

Este escenario se enmarca en un contexto más amplio, a nivel internacional, de reforma de la agenda humanitaria en el marco de las Naciones Unidas iniciado en 2006. Dicha reforma, cuyo objetivo es alcanzar una mayor eficacia a través de la respuesta humanitaria, se asienta fundamentalmente sobre cuatro iniciativas: el enfoque *cluster*, que trata de generar capacidades adecuadas y consolidar el liderazgo en cada uno de los sectores que componen la ayuda humanitaria (salud, agua, nutrición, refugio, logística, telecomunicaciones, saneamiento, recuperación temprana, protección y manejo de campos); la búsqueda de una mayor coordinación entre los distintos actores; una financiación de la respuesta humanitaria más coherente: adecuada, oportuna

y flexible, para lo que se creó en 2006 el Fondo Central para Emergencias de Naciones Unidas (CERF- Central Emergency Response Fund); y por último, el establecimiento de alianzas más sólidas entre los organismos de Naciones Unidas y los actores externos a las Naciones Unidas.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es la organización encargada de liderar el grupo de trabajo (*cluster*) dedicado al refugio temporal. Cruz Roja Española está desempeñando un papel relevante en este proceso multilateral de reforma humanitaria, especialmente en el fortalecimiento del liderazgo de la Federación Internacional en este sector.

La Federación Internacional, en su calidad de Codirector (junto a ACNUR) del Grupo de trabajo del sector de refugio temporal deberá, entre otras funciones, apoyar la preparación en refugio temporal a nivel global, buscar la ampliación gradual de su capacidad operacional en este sector y coordinar la provisión de asistencia de refugio temporal en los países en los que se produzcan desastres naturales.

Marcos reguladores de la acción humanitaria

Cualquier organización humanitaria tiene una doble responsabilidad hacia las personas vulnerables. Por un lado, velar por la calidad de las acciones individuales y, por otro lado, tratar de mejorar la respuesta humanitaria desde el punto de vista colectivo.

Por ello, es necesario un compromiso sin restricciones con el cumplimiento de los estándares internacionales, los acuerdos y los códigos de conducta que establecen los mínimos exigibles en la asistencia humanitaria.

Marcos reguladores de la acción humanitaria

a) *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre*

Una de las principales referencias de estándares internacionales la constituye el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre, adoptado en 1994 por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, junto con el CICR y otras seis importantes ONG humanitarias internacionales¹⁰. Este Código se aplica de forma voluntaria por las organizaciones que lo han suscrito y, en caso de conflicto, de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario.

Cruz Roja Española, como integrante del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, actúa conforme a los diez compromisos incluidos en este Código de Conducta. Las normas y procedimientos técnicos que rigen la ayuda humanitaria estarán basados en este decálogo:

1. Lo primero es el deber humanitario. El derecho a brindar y recibir asistencia humanitaria constituye un principio humanitario

¹⁰ CÁRITAS Internacional, Catholic Relief Services (CRS), Alianza Internacional Save the Children, Federación Mundial Luterana, OXFAM y el Consejo Mundial de Iglesias.

fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país. La ayuda humanitaria que prestamos no responde a intereses partidistas ni políticos y no debe interpretarse en este sentido.

2. La ayuda brindada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios, ni por ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades.
3. La ayuda no se utilizará para favorecer a una determinada opción política o religiosa.
4. Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de la política exterior gubernamental.
5. Respetaremos la cultura y las costumbres locales.
6. Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a catástrofes, utilizando las aptitudes y los medios disponibles a nivel local.
7. Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro.
8. La ayuda de socorro tendrá por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, tratar de reducir la vulnerabilidad ante los desastres.
9. Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos.
10. En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión.

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



El Proyecto Esfera es una iniciativa promovida por organizaciones no gubernamentales de diversos países, organismos de las Naciones Unidas, representantes de Gobiernos donantes y receptores de ayuda, y por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

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

Se apoya fundamentalmente en dos pilares: en el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos

Humanos y el Derecho de los refugiados, y en el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre. El Proyecto se materializa en una Carta Humanitaria —que reconoce y reafirma el derecho a la asistencia humanitaria— y en unas normas mínimas —que establecen los niveles mínimos que las intervenciones deben garantizar en los principales ámbitos de actuación de la ayuda humanitaria—¹¹.

Junto a estas dos iniciativas, seguramente las más relevantes en relación con la ayuda humanitaria, existen otros marcos reguladores importantes en el ámbito nacional e internacional, a tener en cuenta en el trabajo de Cruz Roja Española: Iniciativa del Buen Donante Humanitario (*Good Humanitarian Donorship Initiative*)¹², “Código de Conducta de las ONG de desarrollo de la CONGDE”¹³, “Carta de las ONGD: principios básicos de las ONG de desarrollo y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea”, “Código de imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo de las ONGD europeas”, Declaración de Hyogo¹⁴.

Es una cuestión fundamental para Cruz Roja Española cumplir y respetar estos Códigos y Tratados nacionales e internacionales. La asunción de los marcos reguladores por parte del colectivo humanitario, en el actual contexto de complejización de las emergencias y proliferación de actores, se convierte en una cuestión inaplazable.

Cruz Roja Española, junto a otras organizaciones humanitarias, además de cumplir con los estándares internacionales, debe velar por su cumplimiento entre el conjunto de actores que componen el escenario humanitario. En este sentido, cobra relevancia la iniciativa de consolidación de una alianza entre las ONG humanitarias caracterizadas por una sólida experiencia de trabajo en la asistencia humanitaria y por el respeto a los estándares nacionales e internacionales.

c) Estándares internos

En Cruz Roja Española, como consecuencia de su larga experiencia de trabajo en el campo de la acción humanitaria, se es plenamente consciente de la importancia que reside en el cumplimiento de los marcos reguladores, no sólo para garantizar la calidad de las respuestas, sino también para dotar de la necesaria legitimidad al colectivo humanitario. Ésta es, sin duda, una cuestión de extrema relevancia de la que depende, en gran medida, el futuro de las organizaciones humanitarias y la capacidad de respuesta de la comunidad internacional.

Para asegurar el cumplimiento de unos estándares y marcos reguladores comunes dentro de la organización, Cruz Roja Española ha establecido un código de conducta interno (*Código de Conducta de Cruz Roja Española*)¹⁵ que debe ser respetado por el voluntariado y el personal de la organización.

¹¹ Para más información sobre el Proyecto Esfera véase www.sphereproject.org

¹² La Iniciativa del Buen Donante Humanitario (*Good Humanitarian Donorship Initiative*) se aborda en mayor profundidad en el capítulo VIII, “Educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política”.

¹³ www.congde.org

¹⁴ www.unisdr.org/eng/hfa/docs/final-report-wcdr-spanish.doc

¹⁵ Código de Conducta de Cruz Roja Española disponible en www.cruzroja.es/docs/2006_34_CN/CodigodeconductaCRE.pdf



Gestión de desastres: hacia una visión integral

Cruz Roja Española ha comprendido el desafío que enfrenta como organización humanitaria, por las razones ya esgrimidas a lo largo de este capítulo: mayor complejidad de las emergencias, aumento de actores, incremento de las responsabilidades y de las expectativas depositadas en la organización.

La principal respuesta de Cruz Roja Española ante las crecientes exigencias ha sido la puesta en marcha de una Unidad de Emergencias dedicada exclusivamente a la asistencia humanitaria y a promover la capacidad de respuesta de la organización ante las situaciones de urgencia de carácter internacional.

Cruz Roja Española forma parte del sistema de Unidades de Respuesta ante Emergencias de la Federación Internacional (ERU - Emergency Response Unit, en sus siglas en inglés), que permiten ofrecer una respuesta efectiva, eficiente y proporcionada a los desastres producidos. En la actualidad, se dispone de las ERUs especializadas en cuidados básicos de salud, agua y saneamiento, saneamiento masivo, logística, telecomunicaciones y distribución de socorros. Asimismo, hay una Unidad de comunicación en emergencias.

También se está mejorando la capacidad de intervención con el fortalecimiento de la red territorial, generando capacidades logísticas descentralizadas consistentes en la creación de *stocks* de ayuda humanitaria.

Sin embargo, la creciente participación de Cruz Roja Española en la respuesta urgente no es incompatible con una visión cada vez más integral de las labores de acción humanitaria en la gestión de desastres.

Una visión íntegra de la gestión de desastres

Las acciones en ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo deben ser consideradas como fases de un mismo proceso de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de la capacidad de las personas y comunidades expuestas a, o afectadas por, un desastre, una situación de emergencia o un conflicto.

Preparación para desastres

La preparación para desastres es una de las prioridades de la Federación Internacional y de todas las Sociedades nacionales, y constituye un nexo eficaz entre los programas de intervención en situaciones de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Una inversión adecuada en preparación para desastres, plenamente integrada con otras actividades, puede traducirse en una enorme reducción de los efectos de los desastres y de los costes mismos de la intervención.

La preparación para desastres abarca los siguientes ámbitos:

- Desarrollo de sistemas de información de riesgos.
- Prevención de desastres.
- Mitigación de los efectos de los desastres.

- Hacer frente a las consecuencias de los desastres a nivel internacional y local.

Una adecuada preparación para desastres implica incidir y generar capacidades en las siguientes líneas de trabajo:

- Diagnóstico y análisis: es importante la existencia de una línea de trabajo de diagnóstico, análisis y evaluación de la vulnerabilidad y las capacidades, para determinar qué personas, familias y comunidades están más expuestas a los desastres.
- Disminución de la vulnerabilidad de las familias y las comunidades residentes en zonas propensas a desastres: reducción de riesgos¹⁶.
- Mejora de la capacidad de las familias y las comunidades para superar los efectos de esos desastres.
- Fortalecimiento de la capacidad de las Sociedades nacionales para prepararse antes de los desastres e intervenir cuando se produzcan.
- Determinación del papel y cometido de las Sociedades nacionales en los Planes Nacionales contra los desastres.
- Establecimiento de redes regionales de Sociedades nacionales que mejoren los resultados colectivos de la Federación Internacional en la preparación para desastres y la intervención en el plano internacional.

Intervención en situaciones de emergencia

Por situaciones de emergencia se entienden situaciones de amenaza para la vida, que ponen a las personas en peligro de muerte o de grave deterioro de su salud o de sus condiciones de vida, y que pueden desbordar totalmente la capacidad normal de los individuos, las familias, las comunidades y los sistemas de apoyo del Estado.

La política de Cruz Roja Española, en este ámbito, se orienta hacia la asistencia a las personas vulnerables en situación de emergencia, con el objetivo de proteger la vida y la salud del individuo y asegurarle el debido respeto y un acceso adecuado a los recursos para afrontar las necesidades más básicas de la subsistencia:

- Suministro de agua salubre y sistemas de saneamiento.
- Alimentación¹⁷.
- Atención para la salud, incluido el apoyo psicosocial¹⁸.
- Albergue.

¹⁶ Ver *Las Sociedades nacionales americanas frente al reto de la reducción de riesgos ante los desastres: mapeo de capacidad institucional en preparativos y respuesta*. Documento de trabajo de la Conferencia Interamericana de Santiago de Chile 2003 disponible en <http://www.ifrc.org/sp/meetings/regional/americanas/interamerica03/>

¹⁷ Véase capítulo III, "Cooperación para el desarrollo". Véase también la Política de Seguridad Alimentaria de la Federación Internacional.

¹⁸ Véase Política de Apoyo Psicológico de la Federación Internacional.



a) Enfoque de las intervenciones

Cruz Roja Española sustentará sus acciones en una programación bien planificada de la preparación para desastres. Se tratará de que los beneficiarios regresen cuanto antes a su vida normal o, si ello no fuera posible, a un régimen de vida lo más independiente posible.

b) Participación y apropiación

Cruz Roja Española se plantea su trabajo dentro de la competencia de las Sociedades nacionales con las que trabaja y de la Federación Internacional. Por ello, recurre a las capacidades y medios locales de enfrentar la situación de emergencia, pero sin limitarse a ellos. También dará a los beneficiarios de los programas, tanto hombres como mujeres, una participación significativa en la planificación y ejecución de la intervención.

Asimismo, aprovechará al máximo la ventaja estratégica de la Federación Internacional para movilizar todos los recursos apropiados, incluidas las estructuras regionales de la Federación Internacional y, velará, al mismo tiempo, por fortalecer la capacidad de las Sociedades nacionales con las que trabaja.

c) Recursos físicos

Es importante que la necesidad de recursos físicos esté bien definida, que se garanticen las normas de calidad, que las entregas sean oportunas, que las existencias se mantengan en forma apropiada y que se fiscalice la distribución. Los activos físicos que no se usen en una operación de emergencia, o los excedentes operativos, deberían desplegarse en apoyo de otros programas de ayuda, observando al respecto los reglamentos de las autoridades nacionales.

Igualmente, han de evaluarse los efectos de las adquisiciones sobre la economía local y sobre el bienestar de la población, para cerciorarse de que no causarán perjuicios indebidos. Es importante evitar crear infraestructuras duplicadas allí donde las Sociedades nacionales o las empresas comerciales existentes puedan proporcionar el apoyo necesario.

Rehabilitación posterior a la situación de emergencia

La rehabilitación abarca todas las actividades encaminadas a ayudar a las comunidades víctimas en la fase de intervención posterior al desastre, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad frente a desastres futuros o remediar las causas de la misma.

También se aplica a las iniciativas adoptadas específicamente para restablecer y fortalecer la capacidad de las Sociedades nacionales afectadas por el desastre. Así, es importante que la rehabilitación contemple el fortalecimiento de esta capacidad para hacer frente a los desastres futuros¹⁹.

Desde Cruz Roja Española se deben emprender actividades de rehabilitación, contando con la participación de la comunidad en su planificación y puesta en marcha, basadas en evaluaciones de necesidades y de capacidades de intervención disponibles, priorizando a los grupos más necesitados y complementando las responsabilidades y actividades de los servicios públicos.

a) *Prioridades*

Es necesario asignar un orden de prioridades —consensuado con las autoridades locales— a los servicios comunitarios, a fin de rehabilitar los sistemas más esenciales para la preservación de la vida, garantizando la dignidad de las personas y teniendo en cuenta los programas y capacidades de la Sociedad Nacional. Se debería dedicar una atención particular a la rehabilitación de los sistemas de apoyo e infraestructuras de salud pública, a los sistemas para garantizar la seguridad alimentaria²⁰ y el acceso al agua potable, a la rehabilitación de las viviendas y a los servicios de búsquedas.

b) *Medio ambiente*

Los programas de rehabilitación ofrecen una oportunidad para reparar daños causados al medio ambiente durante las operaciones de socorro y para desarrollar aptitudes y actitudes en las comunidades, a fin de que adquieran una mayor capacidad de recuperación ante los desastres, a través de medidas tendientes a mitigar los efectos de los mismos y prevenirlos en el futuro.

¹⁹ Véase capítulo IV, “Cooperación institucional con las Sociedades nacionales”.

²⁰ Véase capítulo III, “Cooperación para el desarrollo”.

Permanencia en el terreno

En situación de emergencia, Cruz Roja Española proseguirá su labor en el terreno hasta que haya disminuido la amenaza crítica para la vida y la salud de las personas o, en situaciones de amenaza prolongada, hasta que las necesidades se puedan atender de manera más apropiada dentro del marco de los sistemas de rehabilitación. Esta cuestión es de vital importancia y conviene recalcarla y tenerla muy en cuenta ya que, como se señala en el informe de revisión de la “Estrategia 2010”, las Sociedades nacionales afectadas por desastres afirman que, en ocasiones, tras una “invasión” inmediata después de un desastre por parte de Sociedades nacionales deseosas de participar en la operación, muchas veces se sienten, a continuación, abandonadas.

Cruz Roja Española debe mantener su participación en los programas de rehabilitación mientras sea necesaria, a fin de salvaguardar la vida y los medios de subsistencia de las personas a las que asiste.

No obstante, es necesario mantener una estrategia de salida, programando la rehabilitación de manera tal que los servicios y actividades cuya responsabilidad incumbe al Gobierno o a otras autoridades, puedan transferirse a éstos o integrarse en la programación a largo plazo de la Sociedad Nacional. La estrategia de salida estará supeditada a las necesidades de desarrollo de la Sociedad Nacional y del país en cuestión, por lo que Cruz Roja Española seguirá presente y promoverá acciones de desarrollo mientras sea pertinente y su acción responda a las necesidades locales.

Coordinación con otros actores

Es necesario, como se afirmó anteriormente, mejorar la coordinación de la gestión de desastres promoviendo una mejor cooperación y asociación entre las Sociedades nacionales, la Federación Internacional, el CICR, los Gobiernos, las ONG y otros organismos de intervención en casos de desastre a nivel local, nacional, regional e internacional.



Es importante coordinarse con otros actores con el objetivo de evitar duplicidades en las respuestas ante las emergencias. Asimismo, es necesario coordinar con eficacia las actividades de rehabilitación y garantizar que la planificación, la movilización de recursos, la ejecución y el cierre de las intervenciones

están debidamente coordinados entre la Sociedad Nacional, la Federación Internacional y Cruz Roja Española.

Igualmente, es fundamental coordinar la planificación y la ejecución de las actividades con las autoridades nacionales, locales y demás organismos, teniendo en cuenta sus políticas, normas e iniciativas.

En la gestión de desastres, así como en el resto de ámbitos de trabajo de Cruz Roja Española, es necesario reconocer la responsabilidad principal del Estado, a nivel nacional y local, para prevenir y prepararse ante los desastres, socorrer en situaciones de emergencia y dirigir y financiar la rehabilitación posterior al desastre. Las Sociedades nacionales tienen una función auxiliar en apoyo a esta labor. Sin duda, el papel de Cruz Roja consiste en complementar, y nunca suplantarlo, la labor del Estado, especialmente donde exista el potencial adecuado para una intervención apropiada. La política de gestión de desastres de Cruz Roja Española debe tomar en consideración las diferencias entre hombres y mujeres e incorporar procedimientos institucionales que garanticen una respuesta equitativa en la intervención²¹.

Sensibilización e incidencia en preparación para desastres

Cruz Roja Española debe cumplir también una función de sensibilización e incidencia —hacia los gobiernos, los donantes y el público— por la necesidad de una política eficaz de gestión de desastres.

Es importante incidir en la relevancia de la preparación para desastres. En particular, conviene resaltar los siguientes ámbitos:

- Factores de riesgo.
- Grado de peligro.
- Mecanismos adoptados por la sociedad.
- Programas de mitigación.

Asimismo, debemos trabajar en esta línea para aumentar la concienciación sobre los peligros de los desastres a través de la educación pública, alentando a todos, y en especial a las personas vulnerables, a tomar medidas, siempre que sea posible, para prevenir y mitigar esas situaciones antes de que sobrevenga el desastre.

También en esta línea, debemos velar para que las comunidades locales tengan acceso a la información y actúen en consecuencia.

Tranversalización de la gestión de desastres

La gestión de desastres es una línea de trabajo fundamental para Cruz Roja Española, como pone de manifiesto el intento de desarrollo de una política coherente, integral y eficaz de gestión de desastres.

La gestión de desastres es, como se verá más adelante²², no sólo un ámbito de actuación preferente, sino también una de las prioridades horizontales de Cruz Roja Española que pretende dotar a todas las acciones de un componente de gestión de desastres a través de la transversalización de la actividad.

²¹ Véase capítulo III, "Cooperación para el desarrollo", *Prioridades horizontales*.

²² Véase capítulo III, "Cooperación para el desarrollo", *Prioridades horizontales*.

Propuestas de acción

1. Es necesario impulsar la coordinación entre las organizaciones no gubernamentales humanitarias caracterizadas por una sólida trayectoria de cumplimiento de los estándares internacionales en acción humanitaria. Así, Cruz Roja Española se propone mejorar la comunicación, la coordinación y el aprendizaje y, por tanto, la calidad de las intervenciones del colectivo de ONG humanitarias.
2. Con el fin de mostrar las ventajas de una acción coordinada y respetuosa con los estándares internacionales existentes en el campo de la acción humanitaria, Cruz Roja Española considera necesario llevar a cabo un trabajo de incidencia con las administraciones públicas que ejecutan intervenciones en emergencias.
3. Cruz Roja Española considera que es una responsabilidad de toda la comunidad de actores involucrados en acciones de ayuda humanitaria, el cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales y los marcos reguladores establecidos en el ámbito de la acción humanitaria, que se compromete a cumplir.
4. Cruz Roja Española se propone aplicar rigurosamente el código de conducta interno que, en coherencia con los marcos reguladores externos existentes, ayude a todo el personal de la organización a asumir con claridad los criterios de actuación de Cruz Roja Española.
5. Cruz Roja Española adopta una visión integral de la gestión de desastres, superando la visión diferenciada entre la preparación, la respuesta y la rehabilitación para desastres.



Capítulo III

Cooperación para el desarrollo

Junto a su importante apoyo voluntario y amplia red territorial, entre los rasgos distintivos más importantes de Cruz Roja Española se encuentra su especialización en labores de ayuda humanitaria y su capacidad de respuesta ante las emergencias. Sin embargo, los conflictos armados y los desastres no son situaciones aisladas, sino que son fenómenos relacionados de distinta manera con los problemas del desarrollo.

Cruz Roja Española, consciente de esa interrelación, ha asumido que la ayuda humanitaria y el trabajo de promoción del desarrollo deben estar íntimamente relacionados entre sí. En este marco, la actividad de cooperación para el desarrollo se ha incrementado de manera notable en los últimos años, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Sin duda, el enfoque integral que concibe la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo²³ como fases de un mismo proceso, influye de manera determinante en el tipo de cooperación que Cruz Roja Española lleva a cabo, fundamentalmente, en la distribución geográfica de la ayuda, en su focalización sectorial y en la importancia concedida a la cooperación institucional con las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Planificación geográfica y sectorial del trabajo de Cruz Roja Española

En los últimos años, el trabajo de Cruz Roja Española ha experimentado una notable expansión a nivel mundial, lo que ha supuesto una presencia estable en un amplio número de países. Esta importante diversificación geográfica pone de manifiesto el crecimiento de la actividad de cooperación para el desarrollo de Cruz Roja Española, sin embargo, a su vez, plantea enormes dificultades y conduce a la organización a afrontar el debate de la estrategia geográfica a seguir en los próximos años.

Existen razones para considerar pertinente un gradual proceso de concentración geográfica del trabajo de cooperación; son razones que tienen que ver, fundamentalmente, con la eficiencia, la eficacia, el impacto y la calidad del trabajo de cooperación para el desarrollo de la organización.

Además, una mayor focalización geográfica de la ayuda, permitiría una intensificación del trabajo en las zonas priorizadas y la obtención de un mayor impacto, a través de la búsqueda de la profundidad frente a la extensión en la planificación geográfica.

Sin embargo, en la planificación geográfica de Cruz Roja Española entran en juego diversos factores. La concepción del trabajo de cooperación internacional de la organización se apoya en

²³ Véase capítulo V, "Estrategias y enfoques de intervención". *Ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo: un proceso integral*.

dos pilares: la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo. La diversificación geográfica que pudiera llevar a una cierta desintesisificación del trabajo en cooperación, confiere, sin embargo, una cierta presencia institucional de Cruz Roja Española en un elevado número de países, lo que posibilita una mayor capacidad de respuesta ante las emergencias y un papel central en el escenario humanitario.

Además, la principal explicación del relevante papel y de la influencia de Cruz Roja Española dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está sustentada, en parte, en la extensa red de relaciones con otras Sociedades nacionales. Cruz Roja Española no pretende desarticular esta red, ni abandonar estas relaciones de cooperación, teniendo en cuenta las expectativas depositadas por las Sociedades nacionales con las que trabaja.



Así pues, la estrategia de orientación geográfica de la ayuda para los próximos años consiste en un mantenimiento de la diversificación geográfica de las intervenciones; sin que esta opción signifique renunciar a la búsqueda de la calidad, la eficacia y el impacto.

Hacia la concentración geográfica en el interior de los países

El hecho de mantener una estrategia de diversificación geográfica de la ayuda no significa necesariamente que exista dispersión de los recursos. El argumento de la diversificación no es incompatible con una cierta focalización geográfica en el interior de los países.

Sin duda, una estrategia eficaz de orientación geográfica de la ayuda —en el actual contexto de presencia en un elevado número de países— pasa por una planificación que trate de articular y concentrar las intervenciones en cada uno de los países en los que se trabaja —o a nivel binacional en zonas fronterizas, o incluso a nivel subregional— y que, además, lo haga sobre criterios de pertinencia (existencia de vulnerabilidad, presencia de los mayores niveles de pobreza, IDH bajo, etc.); así como sobre criterios de impacto (búsqueda de eficiencia y eficacia y resultados).

En este sentido, también es importante tener en cuenta la presencia de otros actores en los países en los que trabaja Cruz Roja Española: otras ONGD, otras Sociedades nacionales, otras organizaciones cooperantes y otros donantes.

El objetivo consiste en generar un mayor impacto a través de la acción colectiva, buscando una mayor integración de las acciones con las de otros actores de la cooperación internacional, tratando de evitar la atomización de las intervenciones en el terreno, las duplicidades y los solapamientos. Se trata, en definitiva, de favorecer un uso colectivo más eficiente de los recursos y de coadyuvar, en la medida de lo posible, a una actuación más estratégica y, por tanto, más eficaz del conjunto de actores involucrados en la promoción del desarrollo.

Hacia la focalización sectorial

Cruz Roja Española reconoce la dificultad de ejercer el control absoluto sobre todas las decisiones relacionadas con la planificación geográfica y sectorial. El sistema de financiación español —con un elevado número de entidades financiadoras cada una con sus propias prioridades geográficas y sectoriales—, el gran crecimiento de la organización, así como las expectativas depositadas por parte de otras Sociedades nacionales, han llevado a Cruz Roja Española a desarrollar intervenciones que rebasan las metas de planificación de la organización.

Es un objetivo prioritario para Cruz Roja Española, en el corto y medio plazo, invertir esta lógica de funcionamiento y asumir, exclusivamente, aquellas iniciativas que coadyuven al cumplimiento y materialización de su planificación.

Para lograr este equilibrio, y para encontrar el camino hacia una ayuda más eficaz, es necesario realizar esfuerzos, al menos, en dos direcciones: en primer lugar, es indispensable dar el salto hacia una organización de aprendizaje²⁴ capaz de diseñar su propio proceso de crecimiento y, en segundo lugar, es necesario rediseñar la estrategia de intervención sectorial.

Junto al debate de la orientación geográfica, el presente Plan pretende resaltar la necesidad de iniciar un proceso de focalización sectorial. Esto no significa que Cruz Roja Española deba abandonar su enfoque integral²⁵ y convertirse en una organización especializada en un único sector, sino que significa evitar “hacer de todo en todas partes” y abordar una planificación estratégica guiada por criterios de focalización sectorial.

Planificación sectorial

Cruz Roja Española cuenta con una serie de elementos importantes y marcos de planificación sobre los que establecer la planificación sectorial de sus intervenciones:

- Los Planes de Desarrollo de las Sociedades nacionales.
- Las Resoluciones y Planes de Acción adoptados en las Conferencias Regionales de la Federación Internacional.
- Las Estrategias de la Federación Internacional, en particular, la Agenda Global de la Federación del Futuro.
- El marco de los ODM.
- La capacidad, la concepción del desarrollo y la trayectoria de trabajo de Cruz Roja Española.

Sobre estos elementos, en términos generales, destacan como prioritarios los siguientes sectores de intervención:

²⁴ Véase capítulo VI, “Cruz Roja como organización de aprendizaje”.

²⁵ Véase capítulo V, “Estrategias y enfoques de intervención”, *Enfoque integral*.

Salud comunitaria

Cruz Roja Española, en coherencia con la Política de salud de la Federación Internacional, pretende llevar a cabo un amplio abanico de actividades de salud para las personas vulnerables.

La política de salud se apoya en el concepto de salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) —que describe la salud como un “estado de bienestar físico, mental y social pleno y no meramente la ausencia de enfermedad”—, y en la concepción de la seguridad en materia de salud como un requisito fundamental e indispensable para el desarrollo mundial, nacional y personal.

Cruz Roja Española, por tanto, pretende ser un portavoz de la conciencia social a favor del derecho de todos los grupos vulnerables a contar con una atención básica de salud, tratando de involucrar activamente a actores clave a nivel nacional e internacional, especialmente a los gobiernos para que aborden los problemas de salud con un enfoque holístico, integrado y participativo.

El objetivo final de la política de salud de la organización consiste en favorecer el establecimiento, mantenimiento, desarrollo y mejora constantes de un sistema nacional de salud estable, sostenible y apto para atender las necesidades sanitarias de las personas vulnerables.

Cruz Roja Española, junto con otras Sociedades nacionales, intenta proporcionar los medios para que las comunidades vulnerables tengan mayor control sobre su salud y los factores que la determinan, y para mejorarla mediante enfoques participativos que incrementen sus conocimientos en materia sanitaria.

Junto al fortalecimiento de las comunidades y al fomento de modelos de prácticas idóneas, es fundamental el fortalecimiento de la capacidad de las Sociedades nacionales con las que trabaja Cruz Roja Española, en materia de salud y desarrollo. En este sentido, es muy importante que, en la medida de lo posible, los programas generales de prevención y asistencia comunitarias relativos al VIH y SIDA formen parte de los programas de salud comunitaria y se coordinen con los esfuerzos dirigidos a otros problemas frecuentes de salud como la tuberculosis o la malaria.

Entre las actividades de Atención Primaria de la Salud que atienden las necesidades más apremiantes de salud de las personas destacan:

- la prevención, promoción y educación para la salud, especialmente en el ámbito de las enfermedades endémicas y transmisibles,
- la salud materno-infantil —problemas del embarazo y el parto, con el objetivo de la “maternidad sin riesgo”—, los derechos reproductivos y la planificación familiar;
- la promoción de una alimentación saludable,
- la inmunización,
- las actividades curativas sencillas asociadas a primeros auxilios,
- la donación voluntaria de sangre,



- los servicios primarios de salud (incluyendo el suministro de medicamentos esenciales),
- y el abastecimiento de agua potable.

VIH/SIDA y malaria

La pobreza, la inestabilidad, la brecha creciente en la justicia social, la desigualdad entre hombres y mujeres y la falta de respeto de los derechos humanos son factores fundamentales que impulsan la pandemia del VIH y SIDA, siendo un problema fundamental de desarrollo que exacerba otros problemas de salud como la tuberculosis y la malaria.

Por tanto, una de las prioridades en salud para Cruz Roja Española —integrada en el enfoque de atención primaria de la salud— es combatir la pandemia del VIH y la malaria a través, fundamentalmente, de la sensibilización, la prevención, la eliminación del estigma, la incidencia y la asistencia sanitaria.

- *Prevención*: El trabajo de prevención abarca la información, la educación (también educación entre pares) y la comunicación. Además, en el caso del VIH y SIDA, también comprende la movilización de donantes voluntarios de sangre, la reducción del peligro para consumidores de drogas inyectables, la promoción del uso del preservativo, del acceso a los servicios de asesoría, de la realización de pruebas de forma voluntaria y la prevención de la transmisión madre-hijo.
- *Eliminación del estigma* (en el caso del VIH y SIDA): Cruz Roja Española trabaja para convertirse en una voz fuerte y cualificada del conocimiento y la conciencia social en la promoción y protección de la salud de las familias y comunidades con personas afectadas por el VIH y SIDA. Asimismo, Cruz Roja Española se esfuerza por liderar la lucha contra la estigmatización y la discriminación, y por crear ambientes de tolerancia y apoyo para las personas que viven con SIDA.
- *Incidencia*: Cruz Roja Española aboga por el compromiso y liderazgo del Gobierno al nivel político más alto en la lucha contra el SIDA y la malaria y por el derecho de todos los grupos vulnerables a la información, a la protección y a vivir una vida plena y digna.
- *Asistencia sanitaria*: En sus intervenciones, Cruz Roja Española identifica áreas apropiadas para abordar las verdaderas necesidades de las personas vulnerables y proporcionar los servicios de prevención, asistencia y apoyo correspondientes, de manera complementaria a los servicios prestados por el Gobierno.

Cruz Roja Española promueve, cuando corresponde, a través de sus intervenciones, el acceso al tratamiento de infecciones oportunistas y a medicamentos retrovirales de acuerdo a las normas internacionales y a la capacidad de la organización.

Además, en línea con las directrices de la Federación Internacional, Cruz Roja Española se compromete a integrar en sus intervenciones los principios contenidos en el “Code of Good Practice for

*Non-Governmental Organizations (NGOs) responding to HIV/AIDS*²⁶ promovido por la Federación Internacional, para la mejora continúa de los programas de VIH y SIDA.

Otras enfermedades (tuberculosis, gripe aviar)

La especial atención al VIH/SIDA y a la malaria no impide dedicar esfuerzos a combatir otras enfermedades como la tuberculosis o la gripe aviar.

La Federación Internacional ha establecido una alianza con la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades (ECDC- European Centre for Disease Prevention and Control), Médicos del Mundo y otros organismos y ONG europeas, para articular una respuesta más eficaz frente a la actual epidemia de tuberculosis existente en Europa.

En relación a la gripe aviar, desde finales de 2003 se han conocido diversos brotes de gripe aviar, que se han ido extendiendo progresivamente por distintos países y que han afectado ocasionalmente a seres humanos que han tenido una exposición de riesgo con aves enfermas. Frente a esta enfermedad, la actuación de Cruz Roja Española se sitúa en el ámbito de la información y la prevención.

Agua y saneamiento

Cruz Roja Española también apoya proyectos de pequeña escala para asegurar el acceso al agua potable y al saneamiento, que se inscriben dentro de las actividades de las Sociedades nacionales relacionadas con la mejora de la salubridad y, en general, con la promoción y protección del medio ambiente.



²⁶ "Código de Buenas Prácticas para Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) trabajando en programas de HIV/AIDS" disponible en <http://www.ifrc.org/what/health/hivaids/code/>



Estas actividades se realizan preferentemente en el ámbito local, mediante acciones de pequeña escala, con tecnología apropiada y con la participación directa de la comunidad y del voluntariado de la Sociedad Nacional del país.

La política de salud de Cruz Roja Española está en sintonía con la agenda internacional de desarrollo, así como con la Declaración del Milenio, de manera que el cumplimiento de los objetivos en materia de salud coadyuvaría al avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular, al Objetivo 4 *“Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años”*, Objetivo 5 *“Mejorar la salud materna”* y Objetivo 6 *“Combatir el VIH y SIDA, la malaria y otras enfermedades”*.

Seguridad alimentaria

Cruz Roja Española entiende la seguridad alimentaria como el derecho a la alimentación, a tener acceso de forma individual y/o colectiva, de forma regular y permanente, a una alimentación adecuada y suficiente, y a los medios necesarios para producirla, de forma que se corresponda con las tradiciones culturales de cada población y garantice una vida física y psíquica satisfactoria y digna de las personas.

Uno de los objetivos primordiales de Cruz Roja Española es la promoción de la seguridad alimentaria, a través de proyectos que aseguren el acceso de la población a una alimentación que cumpla con dichas características.

Es necesario, como punto de partida, efectuar una evaluación y un análisis de la seguridad alimentaria que muestre la forma en que las poblaciones afectadas obtienen de ordinario sus alimentos, cuáles son los riesgos, las causas y los efectos de los desastres en la seguridad alimentaria inmediata y futura. Asimismo, se debe identificar la forma más apropiada de abordar la inseguridad alimentaria, tanto transitoria como a largo plazo, reconociendo y fomentando los mecanismos que poseen los hogares para hacer frente a estos problemas.

También es necesario evaluar y analizar la situación nutricional, a fin de poder determinar mejor las causas y los efectos de los

desastres, así como la eficacia de las intervenciones.

Las principales líneas de actuación de Cruz Roja Española en el ámbito de la seguridad alimentaria son:

- Apoyo a la producción primaria, cuando ésta sea una estrategia de seguridad alimentaria viable, garantizando que la población disponga de los medios necesarios para dedicarse a la producción agrícola, la pesca o la ganadería en una forma económica y ecológicamente sostenible.
- Apoyo a la generación de ingresos o puestos de trabajo cuando haya una pérdida comprobada de oportunidades en estos ámbitos, o cuando esté en juego un mecanismo esencial de supervivencia de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria. Se deberá estar atento a que los programas no interfieran con las actividades estacionales de subsistencia.
- Apoyo al desarrollo, la protección o la recuperación de bienes cuando éstos constituyan la base de las estrategias de subsistencia o brinden una oportunidad para diversificar esas estrategias.
- Apoyo al acceso a los mercados, como productores y consumidores, para comprar, vender o intercambiar alimentos y otros artículos esenciales a precios razonables y de manera eficiente.
- Provisión de ayuda alimentaria, cuando corresponda, como aportación nutricional o económica para los hogares. La ayuda alimentaria debe ser culturalmente aceptable y carecer de consecuencias indeseables a largo plazo.
- Educación comunitaria en salud y nutrición para la prevención de deficiencias en la dieta.

Los programas de seguridad alimentaria se extienden desde la fase de socorro a la fase de desarrollo, reduciendo el riesgo de desastres y mitigando los efectos de los mismos. Por ello, es importante integrar la seguridad alimentaria en los programas para desastres y en las actividades destinadas a reducir los riesgos de los desastres.

Los programas de seguridad alimentaria también pueden ser un aspecto esencial de los programas de apoyo a los enfermos crónicos (de VIH/SIDA, de tuberculosis...), así como a sus familiares. Por ello, es importante integrar la seguridad alimentaria en los programas de salud.

Desarrollo económico

Un adecuado nivel de vida, que supere niveles de pobreza y vulnerabilidad, supone tener acceso, entre otros, a servicios de alimentación, sanidad, vivienda, educación, seguridad, culturales y de tiempo libre.



Disfrutar de autosuficiencia personal para poder utilizar todos estos servicios, implica haber alcanzado un apropiado nivel de autosuficiencia económica, ya que se pretende que el individuo pueda acceder a ellos por sus propios medios al margen —salvando las prestaciones sociales generales— de contribuciones asistenciales.

Esta autosuficiencia económica implica que una persona en situación de vulnerabilidad disponga de los medios que le aseguren unos ingresos suficientes, a través del acceso a una adecuada ocupación remunerada en una de estas modalidades²⁷:

- Incorporación al mercado oficial de trabajo en calidad de asalariado, en una empresa comercial.
- Incorporación al mercado laboral como autoempleado independiente desarrollando una actividad productiva por cuenta propia.
- Acceso a una ocupación remunerada, en calidad de pequeño empresario o como miembro de un grupo de copropietarios.
- Incorporación al mercado de trabajo a través de empresas de economía solidaria, creadas con el fin de facilitar la integración social y laboral de los colectivos más vulnerables, tales como las empresas de inserción.

Cualquiera de estas modalidades presenta serias dificultades, sobre todo teniendo en cuenta que, o bien se están dirigiendo los esfuerzos de integración social hacia personas vulnerables —con experiencia laboral mínima o trunca por motivos que socialmente tienden a disminuir el grado de aceptación de los empleadores—, o bien se trabaja en países con escasas oportunidades de trabajo como asalariados.



²⁷ Autosuficiencia Personal: culminación de los Programas de Cruz Roja Española. Óscar Ozaeta Baños de Ebro. 2001.

Antes de realizar una intervención de desarrollo económico debemos analizar la situación de partida y no obviar que para una actuación que fomente la generación de ingresos, a través del trabajo por cuenta propia, se necesita una capacidad mínima de la persona; al igual que, a través del trabajo por cuenta ajena, se necesita contar con unos estándares mínimos de empleabilidad.

Con esta premisa está trabajando Cruz Roja Española, principalmente en América Central, donde la experiencia ha puesto de manifiesto que, con carácter previo a este tipo de intervenciones, se deben incorporar actuaciones que fomenten un mínimo de estabilización socioeconómica de las comunidades y las personas. Una vez conseguido dicho proceso de estabilización tiene sentido el desarrollo de intervenciones de desarrollo económico consistentes fundamentalmente en capacitar profesionalmente y formar a los beneficiarios para facilitar su incorporación al mercado laboral o su constitución como microempresas.

Asimismo, se promueve el acercamiento de instituciones crediticias a la comunidad, para que los emprendedores (individuales o colectivos) con negocios rentables tengan acceso regulado a los recursos necesarios para poner en marcha sus microempresas.

Migraciones y codesarrollo

La migración no es un fenómeno nuevo. Quizás lo novedoso sea el efecto mediático generado, representado, en España, por “la crisis de los cayucos” en verano de 2006 y el tratamiento defensivo y reactivo que están adoptando muchas de las políticas de los donantes como respuesta a este fenómeno.

El sesgo generado por esta atención mediática, que conduce a sobredimensionar y distorsionar la naturaleza del fenómeno migratorio, oculta, en demasiadas ocasiones, las verdaderas implicaciones que las migraciones suponen: éstas son causa y consecuencia directa del grado de desarrollo político, económico, social y cultural de los países emisores y receptores de inmigración. El tipo de inmigración, así como las políticas de acogida de los países destinatarios de inmigración, inciden de manera determinante en el estado del desarrollo de los países, tanto de origen como de destino.

Las migraciones constituyen un ámbito de intervención relevante sobre el que desarrollar una estrategia que sienta las bases para la intervención en este sector.

Para establecer las directrices de una política en materia de migración es importante que Cruz Roja Española incorpore las recomendaciones establecidas por el Movimiento Internacional²⁸.



²⁸Resolución del Consejo de Delegados, Ginebra 2001; Plan de Acción de Berlín, VI Conferencia Regional Europea 2002; Plan de Acción de Manila, VI Conferencia Regional de Asia y Pacífico 2002; Plan de Acción de Marrakech, V Conferencia Regional Africana 2006; Decisión de la Asamblea General de la Federación Internacional 2007; Resolución del Consejo de Delegados 2007 y Resolución de la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja 2007.

El trabajo de Cruz Roja Española en el ámbito de las migraciones, en coherencia con el cumplimiento de su mandato humanitario, se orienta hacia las personas y colectivos en situación de mayor vulnerabilidad. Así pues, las líneas del trabajo de la organización en materia de migraciones abarcan la respuesta humanitaria, la protección, el apoyo y la integración y la defensa de las personas inmigrantes, refugiadas y desplazadas:

- Respuesta humanitaria:
 - Asistencia mediante la provisión de comida, refugio, vestido, atención psicosocial, primeros auxilios y atención sanitaria.
 - Restablecimiento de vínculos familiares.
- Protección:
 - Información y asesoramiento legal para el ejercicio de los derechos básicos de las personas inmigrantes, refugiadas y desplazadas.
 - Lucha contra cualquier forma de explotación y engaño hacia las personas inmigrantes, refugiadas y desplazadas.
 - Lucha contra el tráfico de personas.
 - Atención a las necesidades de las personas inmigrantes detenidas, refugiadas por motivos políticos y retornadas.
- Integración:
 - Promoción de la integración a través de la información a las personas inmigrantes, refugiadas y desplazadas de sus condiciones, derechos y obligaciones incluyendo, cuando sea apropiado, información acerca de las posibilidades de retornar a su país de origen.
- Apoyo y defensa:
 - Incidencia en los gobiernos, los medios de comunicación y la sociedad en general, sobre los derechos y la realidad de las personas inmigrantes, refugiadas y desplazadas.
 - Presión a los gobiernos para el respeto de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el principio de “no-devolución”.
 - Lucha activa contra el racismo, la xenofobia y la discriminación.
 - Búsqueda de elaboración de políticas justas y humanitarias de inmigración, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Es necesario que dicha estrategia, además, adopte el enfoque del codesarrollo, que vincule el fenómeno migratorio con las necesidades de desarrollo de los países emisores de inmigración y con las necesidades del país de destino, pero también con los derechos humanos. Para ello, es importante articular el trabajo de cooperación en el ámbito de las migraciones con el trabajo de la red de acción social de Cruz Roja Española, caracterizado por una amplia y sólida experiencia de trabajo con el colectivo inmigrante.

Sin duda, una parte importante del trabajo en el ámbito de las migraciones y el codesarrollo debe orientarse hacia la educación para el desarrollo, la sensibilización social y la incidencia política en nuestro país²⁹. En este sentido es importante la presión para que más países ratifiquen y cumplan la “*Convención Internacional*

²⁹ Véase capítulo VIII, “Educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política”.

sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”³⁰.

Todas las acciones de Cruz Roja, independientemente del sector de intervención en el que se inscriban, se caracterizan por la incorporación de diferentes componentes de manera transversal. El objetivo consiste en llevar a cabo una transversalización efectiva de una serie de prioridades horizontales en los procesos de planificación y en los diseños de los proyectos.

Prioridades horizontales

Equidad de género

En coherencia con el mandato humanitario de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que consiste en aliviar el sufrimiento sin discriminación, Cruz Roja Española pone un énfasis especial en favorecer la igualdad de género para garantizar la ausencia de discriminación por razón de sexo en la asignación de recursos o beneficios en el acceso a los servicios.

El enfoque de la Federación Internacional, asumido por Cruz Roja Española, se centra en el género y no específicamente en las mujeres. El término “género” hace referencia a los papeles, responsabilidades, necesidades, intereses y capacidades, tanto de los hombres como de las mujeres, aspectos que se ven influidos por factores sociales y culturales.

Es necesario tener en cuenta la diferencia de funciones y necesidades que hombres y mujeres representan, para garantizar que se especifiquen las necesidades, vulnerabilidades y capacidades propias de los hombres y de las mujeres.

El principal objetivo de Cruz Roja Española en materia de género es garantizar la incorporación de la perspectiva de género en todas sus intervenciones, de manera que se beneficie a hombres y mujeres por igual, de acuerdo con sus necesidades específicas y con especial atención a las particularidades culturales.

No obstante, siempre que sea necesario, las intervenciones de Cruz Roja Española buscarán la incorporación de medidas de acción positiva a favor de las mujeres, estimulando su participación y alentando iniciativas para mejorar su situación y promover sus derechos básicos.

Para hacer efectivo el enfoque de género y evitar que se convierta en un ejercicio retórico, es necesario incorporar procedimientos institucionales que garanticen una respuesta equitativa a las necesidades de hombres y mujeres en el conjunto de intervenciones de la organización. Dichos procedimientos consisten en:

³⁰ “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” disponible en http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm

- Formulación de medidas para garantizar la identificación sistemática de las vulnerabilidades y las capacidades específicamente vinculadas al género.
- Separación de los datos de los beneficiarios por sexos en la evaluación de las necesidades y en la planificación de programas, integrando el análisis de género en la aplicación, supervisión y evaluación de los mismos.
- Consideración, en las situaciones de emergencia, de las especiales necesidades de protección y asistencia de las mujeres y adopción de las medidas necesarias para que éstas sean cubiertas.
- Formación del personal de la organización en el análisis de género y concienciación de las diferencias sociales existentes entre hombres y mujeres vulnerables para tenerlas presentes en el momento de identificar, supervisar y evaluar programas.



A pesar del carácter transversal con el que Cruz Roja Española concibe el enfoque de género, también se impulsan proyectos específicamente orientados a las mujeres y a los problemas que les afectan en campos como la salud reproductiva, el VIH y SIDA, la violencia doméstica, la violencia sexual, los embarazos en adolescentes, el acceso a la educación, la formación ocupacional y el acceso al empleo.

Como respuesta a la necesidad de unificación de los criterios de actuación en materia de género para todas las intervenciones de la organización, Cruz Roja Española ha desarrollado un Manual de Género³¹.

Prevención y preparación para desastres

La gestión de desastres es, a la vez, uno de los principales sectores de actuación de Cruz Roja Española³² y una de las prioridades horizontales de la organización. Como afirma la política de Gestión de desastres de la Federación Internacional, es importante incorporar en todas las acciones de la organización un componente de gestión de desastres.

Esta cuestión está determinada por la propia visión y concepción del desarrollo en Cruz Roja Española según la cual, la disminución de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante las emergencias por parte de las comunidades, son dos ámbitos relevantes en el trabajo para la promoción del desarrollo.

³¹ Manual de Género de Cruz Roja Española disponible en <http://www.cruzroja.es/pls/portal30/url/ITEM/2C3254FFCF490427E0440003BAF29C92>

³² Véase capítulo II, "Asistencia Humanitaria".

Por ello, es importante que la organización realice esfuerzos para introducir la gestión de desastres como una temática importante en sus programas de educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política.

Además, en la medida de lo posible, los proyectos y programas de desarrollo de Cruz Roja Española deben incorporar componentes relacionados con la gestión de desastres, en especial, los programas de salud, como recomiendan las políticas de la Federación Internacional.

Junto a la incorporación de este enfoque, es importante que la propia organización interiorice y asuma el enfoque de la gestión de desastres mediante la formación de su personal en esta materia³³. Así, se estará en mejores condiciones para conseguir una transversalización efectiva y de calidad de la actividad, y se favorecerá en gran medida la agilización de la respuesta y los mecanismos de actuación ante las emergencias.

Medio ambiente

La protección y la mejora del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sostenible son componentes básicos de la concepción de desarrollo de Cruz Roja. La organización es sensible a los problemas ambientales globales —desertización, calentamiento global, pérdida de la biodiversidad...— y a la especial amenaza que supone para las personas más vulnerables del planeta. Por ello, es importante dedicar renovados esfuerzos a estas cuestiones y a su implicación en los problemas del desarrollo en las actividades de educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política³⁴.

El deterioro del medio ambiente suele ser un componente crítico de la vulnerabilidad; los desastres pueden tener causas ambientales y sus efectos pueden agravarse por estas mismas causas. Si no se evalúa correctamente su impacto ambiental, algunos proyectos de desarrollo pudieran afectar negativamente al medio ambiente y hacer más vulnerable a la población y a las generaciones futuras.

Las actividades de conservación y mejora del medio ambiente y de promoción del desarrollo sostenible emprendidas por Cruz Roja Española se inscriben plenamente dentro de los sectores prioritarios de acción:

- Las actividades de reforestación, de conservación de suelos y pastizales y de promoción de los cultivos ecológicamente sostenibles, son un componente esencial de los proyectos de *prevención de desastres*, causados o agravados por factores ambientales como inundaciones, avalanchas, sequías y hambrunas.
- La construcción de pequeñas instalaciones de agua potable y saneamiento y las campañas de salud pública dirigidas al conjunto de la población, son elementos básicos de la *atención*

³³ Véase capítulo VI, “Cruz Roja Española como organización de aprendizaje”.

³⁴ Véase capítulo VIII, “Educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política”.



primaria de la salud, orientados a la mejora de la salubridad y a la lucha contra las enfermedades infecciosas asociadas a la contaminación ambiental. Las actividades de educación para la salud integran, de esta forma, elementos de la educación ambiental.

Es importante que los programas de cooperación para el desarrollo integren actividades de conservación de los recursos, consistente en un uso más racional y eficiente de los mismos, en el conocimiento y uso de energías alternativas y en la propuesta de nuevas alternativas económicas que permitan reducir la fuerte presión sobre los recursos naturales que existe en muchas sociedades de países en desarrollo.

Así pues, es fundamental para Cruz Roja Española la integración del factor ambiental en la planificación de las actividades de cooperación internacional, el impulso de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos³⁵, así como dedicar un espacio relevante a las cuestiones ambientales en las actividades de educación, sensibilización e incidencia, abordando el cambio climático como uno de los principales problemas a los que nos enfrentamos desde el plano colectivo.

Participación en los debates internacionales

Como se indicó anteriormente, debido al proceso de crecimiento experimentado, Cruz Roja Española se ha convertido en una de las ONG más relevantes en el ámbito nacional, en cuanto a las labores de cooperación para el desarrollo se refiere. Esta

³⁵ Véase capítulo VI, "Cruz Roja Española como organización de aprendizaje".



relevancia proviene, entre otros, del apoyo que recibe de la sociedad española, a través de sus socios y del voluntariado, y del volumen de proyectos que gestiona, fruto de su importante presencia geográfica a nivel mundial, especialmente en América y en África.

Sin embargo, el relevante papel que Cruz Roja Española desempeña en el ámbito de la cooperación internacional no se ve correspondido con una participación de igual intensidad en el ámbito del debate estratégico que configura la agenda del desarrollo. Por ello, Cruz Roja Española debe asumir una mayor implicación en este sentido.

El objetivo, no sólo es asumir las resoluciones y conclusiones de los principales debates y tendencias en el ámbito del desarrollo, sino también promover esfuerzos y dedicar un espacio a la reflexión y a la participación en los debates, foros y encuentros, de manera que Cruz Roja Española se constituya en un actor importante en la configuración de la agenda del desarrollo, tanto en el ámbito nacional como en internacional³⁶.

³⁶ Véase capítulo VI, "Cruz Roja Española como organización de aprendizaje".

Propuestas de acción

1. El objetivo prioritario de Cruz Roja Española a través de su labor de cooperación internacional es contribuir a mejorar, de la forma más estable y duradera posible, la vida de las personas y comunidades en situación de vulnerabilidad, mediante la búsqueda de la calidad, la eficiencia y la eficacia de su trabajo.
2. Para ello, Cruz Roja Española se propone llevar a cabo una focalización geográfica en los países en los que trabaja como requisito necesario para llevar a cabo una intervención más eficaz. Esta focalización tendrá en cuenta los recursos existentes en el país y la presencia de otros actores, de manera que la orientación de la ayuda contribuya a una actuación estratégica y, por tanto, más eficaz del conjunto de actores involucrados en la promoción del desarrollo.
3. Asimismo, para avanzar hacia una ayuda más eficaz, Cruz Roja Española se propone llevar a cabo una focalización sectorial de su trabajo construida sobre los siguientes elementos: los Planes de Desarrollo de las Sociedades nacionales; las Resoluciones y Planes de Acción adoptados en las Conferencias Regionales de la Federación Internacional; las Estrategias de la Federación Internacional; el marco de los ODM y la capacidad y la concepción del desarrollo de Cruz Roja Española.
4. Cruz Roja Española se compromete a alcanzar una mayor participación en los debates nacionales e internacionales de la agenda del desarrollo, así como asumir las resoluciones y conclusiones de dichos debates e incorporarlos al quehacer de la organización.



Capítulo IV

Cooperación institucional con las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La cooperación institucional como parte del proceso de desarrollo

El desarrollo, tal y como lo entiende Cruz Roja Española, es un proceso que debe ser dirigido por los propios países en desarrollo, liderado por los poderes públicos, pero en el que la sociedad civil debe desempeñar un papel fundamental. Una sociedad civil fuerte, representativa de la diversidad social, será capaz de contribuir a la generación de un desarrollo que responda a las necesidades de las personas vulnerables de la comunidad.

Por ello, la cooperación institucional con las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es un pilar fundamental del trabajo de cooperación para el desarrollo de Cruz Roja Española. A través de la cooperación institucional, Cruz Roja Española promueve el fortalecimiento de las Sociedades nacionales para que puedan llevar a cabo su mandato humanitario e impulsar procesos de desarrollo en sus países.

La cooperación institucional con las Sociedades nacionales se orienta hacia dos ámbitos estrechamente relacionados que se presentan a continuación:

Cooperación con Sociedades nacionales orientada al ámbito operativo

En coherencia con las políticas de la Federación Internacional, los principales objetivos de la cooperación institucional en el ámbito operativo consisten en proporcionar asistencia debidamente planificada para fortalecer la capacidad de cada Sociedad nacional de incrementar la efectividad de sus programas.

Además, es importante fomentar el sentido de la asociación y de pertenencia a la red, así como el intercambio de conocimientos entre las Sociedades nacionales.

Los mecanismos adecuados para llevar a cabo estos objetivos provienen de los Planes de desarrollo de las Sociedades nacionales. Cada Sociedad Nacional debe elaborar un plan exhaustivo y ajustado a la realidad, resultado de un análisis previo de su contexto nacional y de sus puntos débiles y fuertes. Cuando una Sociedad Nacional no dispone del mismo, se ha de centrar la atención, en primer lugar, en ayudar a esa Sociedad Nacional en el proceso de elaboración de dicho plan. Este plan, posteriormente, debe guiar el proceso de cooperación con la Sociedad Nacional en cuestión, de manera que el apoyo que preste Cruz Roja Española esté siempre en consonancia con las prioridades y los objetivos de las Sociedades nacionales contemplados en su Plan de desarrollo.

En cuanto a las descripciones de programas o proyectos específicos, Cruz Roja Española apoyará a las Sociedades nacionales, siempre que sea necesario, a formular propuestas técnicas y

financieras sobre los proyectos para los que procura obtener recursos del exterior. Dichas propuestas deberán estar fundamentadas en las prioridades del plan y formuladas según una metodología de planificación de programas apropiada.

Cooperación con Sociedades nacionales orientada al ámbito institucional

Junto a los mecanismos más tradicionales de cooperación institucional, orientados a favorecer la capacidad operativa de las Sociedades nacionales, es necesario impulsar también una cooperación dirigida a fortalecer las capacidades institucionales y organizativas.

Dentro de la Federación Internacional existen dos referencias fundamentales sobre las que se apoya la cooperación institucional: las *Características de las Sociedades nacionales que funcionan bien*³⁷ y *Nuestra Federación del Futuro*.

Cooperación con Sociedades nacionales orientada al ámbito institucional

Es necesario que los esfuerzos de Cruz Roja Española estén orientados hacia la consolidación de Sociedades nacionales que funcionan bien, caracterizadas principalmente por:

- Estar guiadas por los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional y conservar su autonomía e independencia.
- Contar con cierta diversificación geográfica, de manera que exista una amplia presencia en el país.
- Contar con unos órganos³⁷ de gobierno comprometidos y eficientes, que velen por la política de integridad³⁸ de la Sociedad Nacional, con unos dirigentes que realizan esfuerzos encaminados a asegurar su reemplazo regularmente.
- Ser representativas de la sociedad en los cargos de responsabilidad.
- Tener capacidad de captación, formación y seguimiento de voluntarios.
- Contar con planes de formación, tanto para los órganos de gobierno como para los empleados y voluntarios.
- Tener capacidad de movilización de recursos financieros, con el objetivo de acceder a una asignación más estable de fondos gubernamentales, y una mejor capacidad para la rendición de cuentas.
- Promover la integración de las comunicaciones en la estructura de las Sociedades nacionales, el perfeccionamiento de las

³⁷ Véase *Estrategia 2010*, parte II, disponible en <http://www.ifrc.org/sp/publicat/s2010/>

³⁸ Ver Política sobre la Protección de la Integridad de las Sociedades nacionales, aprobada en el XV período de sesiones de la Asamblea General, Seúl, República de Corea, noviembre de 2005.

aptitudes y los conocimientos y la elaboración de estrategias de comunicación coherentes y a largo plazo.

- Contar con un plan de desarrollo completo y actualizado que comprenda su misión, sus objetivos específicos, sus programas de socorro y desarrollo y sus medios de financiación.
- Concentrar sus actividades en los más vulnerables, reforzando su capacidad a ayudarse a sí mismos.

En la medida en que las Sociedades nacionales asuman estas prácticas, tendrán mayor capacidad para llevar a cabo su mandato humanitario y desempeñar un papel más sólido y activo en la promoción del desarrollo.



Además, la cooperación institucional con las Sociedades nacionales es un vehículo fundamental para fortalecer a la Federación Internacional en su conjunto, ya que las acciones de cualquier Sociedad Nacional, así como las de la Secretaría, tienen una repercusión significativa en el resto de los miembros.

En este sentido, *Nuestra Federación del Futuro* ofrece un marco de referencia importante para guiar la cooperación institucional de Cruz Roja Española, estableciendo una visión y unos valores organizacionales, proponiendo una Agenda Global para la Federación Internacional en su conjunto y presentando un *Marco para la Acción*, que permita aumentar la eficacia del trabajo de Cruz Roja.

La Agenda Global es relevante porque fija objetivos y prioridades claras a todas las Sociedades nacionales para ampliar el alcance, la calidad y el impacto de la Federación Internacional. Las prioridades marcadas en este proceso, hacia las que Cruz Roja Española debe coadyuvar a través de la cooperación institucional con las Sociedades nacionales, son:

La Agenda Global es relevante porque fija objetivos y prioridades claras a todas las Sociedades nacionales para ampliar el alcance, la calidad y el impacto de la Federación Internacional. Las prioridades marcadas en este proceso, hacia las que Cruz Roja Española debe coadyuvar a través de la cooperación institucional con las Sociedades nacionales, son:

- Mejora de la capacidad local, regional e internacional de respuesta a desastres y a emergencias de salud pública.
- Ampliación de las actividades con comunidades vulnerables en los ámbitos de la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la reducción del riesgo de desastres.
- Ampliación significativa de los programas y actividades de sensibilización en materia de VIH y SIDA.
- Refuerzo de la labor de sensibilización sobre problemas humanitarios prioritarios.

Asimismo, la cooperación institucional es necesaria para lograr la adopción del Nuevo Modelo Operativo por parte de las Sociedades nacionales propuesto en *Nuestra Federación del Futuro*. Este modelo operativo³⁹ se basa en el establecimiento de “alianzas operacionales”, con asociados externos e internos, que permitan que aumente la eficacia mediante una planificación, coordinación y

³⁹ Véase *Nuestra Federación del Futuro*.

mecanismos de presentación de informes y de rendición cuentas comunes. Además, asegurará una utilización más eficiente de los recursos y resultados sostenibles a largo plazo para las comunidades vulnerables y las Sociedades nacionales receptoras”.

El éxito de las alianzas operacionales requiere dos compromisos:

- Compromiso de apoyo a las Sociedades nacionales receptoras hacia la consecución de *Sociedades nacionales que funcionan bien*.
- Compromiso de las Sociedades nacionales receptoras para ampliar sus actividades, fortalecer su propia capacidad y ampliar y gestionar sus asociaciones con otros actores a fin de contribuir a la consecución de los objetivos de la agenda global.



Por último, *Nuestra Federación del Futuro* establece un *Marco para la Acción*⁴⁰, para asegurar que todos los componentes de la Federación Internacional trabajen juntos en los próximos años, armonicen sus esfuerzos y aumenten la eficacia de su acción.

Así, la cooperación institucional desde Cruz Roja Española persigue la realización de este Marco para la Acción, que consiste en una serie de medidas específicas para reformar y mejorar la capacidad de la organización y alcanzar resultados en 10 áreas para toda la Federación Internacional:

- Establecimiento de una visión y una orientación comunes para el futuro:
 - Una visión y valores comunes y una filosofía organizacional para la Federación Internacional.
 - Una dirección y unos órganos de gobierno y de gestión más fuertes y eficaces.
 - Una estrategia mundial de comunicación y sensibilización para difundir las posiciones de la Federación Internacional.
- Mejora de la planificación, los resultados y la rendición de cuentas:
 - Análisis permanente y comprensión común de las tendencias externas.
 - Un enfoque de planificación, gestión de resultados y rendición de cuentas para toda la Federación Internacional.
- Ofrecimiento de programas y servicios eficaces:
 - Un modelo operativo flexible y receptivo.
 - Redes y estructuras regionales reforzadas.
 - Mecanismos de cooperación, coordinación y apoyo mejores y más fuertes.

⁴⁰ Véase capítulo V, “Estrategias y enfoques de intervención”.

- Movilización de recursos para apoyar el trabajo:
 - Una estrategia de recursos humanos para fortalecer la base del voluntariado y el personal de la Federación Internacional.
 - Una estrategia mundial de obtención de fondos para aumentar los recursos de todos los miembros de la Federación Internacional.

Cooperación Institucional

La apuesta de Cruz Roja Española, a través de la cooperación institucional, consiste en el fortalecimiento de la Federación Internacional a través del aumento de la calidad y transparencia del trabajo de sus componentes. Para ello, es necesario desarrollar Sociedades nacionales más fuertes y más articuladas, Sociedades nacionales capaces de cumplir con su mandato humanitario, con sus compromisos con las personas vulnerables y capaces de ejercer un papel relevante en la construcción del desarrollo en cada uno de sus países.

Propuestas de acción

1. Cruz Roja Española continuará apoyando a las Sociedades nacionales con las que trabaja:
 - En la elaboración de sus Planes de Desarrollo, así como en la materialización de los mismos en aquellos casos en los que éstos ya existan.
 - En el diseño de programas o proyectos específicos fundamentados en las prioridades identificadas en sus Planes de Desarrollo.
 - Impulsando otros mecanismos de cooperación basados en la formación, en la búsqueda de mayor capacidad de gestión y de cumplimiento de la política de integridad de las Sociedades nacionales para el desarrollo de Sociedades nacionales fuertes.
2. Cruz Roja Española se propone trabajar junto a las Sociedades nacionales en la asunción de la visión y los valores, la Agenda Global, el nuevo modelo operativo y el Marco para la Acción establecidos en *Nuestra Federación del Futuro*.



Capítulo V

Estrategias y enfoques de intervención

Estrategias y enfoques de intervención

La planificación y las estrategias de Cruz Roja Española se apoyan en una concepción del desarrollo construida sobre la base de los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Éstos constituyen el andamiaje doctrinal de la organización, otorgan coherencia y garantizan la consistencia del conjunto de su trabajo.

Enfoques de intervención

Además, junto a los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional, y en plena coherencia con ellos, Cruz Roja Española adopta una serie de enfoques de intervención a través de los cuales pretende garantizar la legitimidad, sostenibilidad y viabilidad de las acciones, obtener mayor impacto y aumentar la capacidad de transformación de la realidad social.

A continuación se presentan las principales estrategias y enfoques de intervención adoptados por Cruz Roja Española:

Compromiso con las estrategias y enfoques de intervención de la Federación Internacional

Cruz Roja Española, como miembro de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, asume plenamente los enfoques de intervención y marcos de planificación de la Federación Internacional: *Nuestra Federación del Futuro*, la *Estrategia 2010* y su revisión de mitad de periodo, las Políticas de la Federación Internacional, los compromisos de las Conferencias Regionales y las estrategias regionales existentes.

Coordinación

Nuestra Federación del Futuro señala que las Sociedades nacionales tienen la obligación de colaborar entre sí y con otros actores, impulsando la coordinación dentro y fuera del Movimiento Internacional, para movilizar apoyo y tener mayor impacto en el mundo.

La coordinación es importante porque permite una mayor eficacia, facilita el aprendizaje organizativo y constituye un vehículo para que la organización tenga un papel más relevante dentro y fuera del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Por ello, Cruz Roja Española pretende adoptar y promover la adopción del nuevo modelo operativo propuesto en *Nuestra Federación del Futuro*, basado en el establecimiento de “alianzas

operacionales, con asociados externos e internos, que permitirá que aumente su eficacia mediante la planificación, coordinación y mecanismos de presentación de informes y rendición de cuentas comunes. Además, asegurará una utilización más eficiente de los recursos y resultados sostenibles a largo plazo para las comunidades vulnerables y las Sociedades nacionales receptoras”.

Enfoque integral

En este Plan se plantea la necesidad de llevar a cabo una planificación de las intervenciones de Cruz Roja Española basada en una mayor focalización sectorial, como condición necesaria para alcanzar una mayor eficacia e impacto, sin que esto signifique abandonar el enfoque integral que caracteriza el trabajo de promoción del desarrollo de la organización.

Las razones que hace una década hacían pertinente un enfoque integral continúan vigentes. La promoción del desarrollo de las personas, las comunidades y las instituciones no puede abordarse de manera parcial, ni reducirse a una única dimensión.

Cualquier dimensión del desarrollo “depende de” e “interactúa con” el resto de dimensiones; así, las condiciones de salud, por ejemplo, dependen, entre otros factores, del nivel de renta, del nivel de educación, de las formas de organización social y de las condiciones medioambientales.

Cruz Roja Española se plantea continuar el proceso de especialización en los sectores más relevantes, abordados en sentido amplio, dando cabida a otras dimensiones del desarrollo estrechamente vinculadas con el sector de intervención en cuestión.

Además, es muy importante vincular el trabajo de la Cruz Roja Española con el de otras Sociedades nacionales y organizaciones, buscando sinergias y una mayor integralidad, de manera que el trabajo genere un mayor impacto y aumente la capacidad de transformación de la realidad social.

Cruz Roja Española y su relación con los poderes públicos

Cruz Roja Española, como ONG humanitaria y de desarrollo, y en coherencia con los Principios Fundamentales que inspiran al Movimiento Internacional y con las políticas de la Federación Internacional, es una organización auxiliar de los poderes públicos en sus labores humanitarias. Ésta es una cuestión fundamental que determina todos los ámbitos de trabajo de la organización.

En este sentido, la apuesta de Cruz Roja Española es una apuesta por la promoción del desarrollo de las personas, comunidades, Sociedades nacionales y Estados con los que trabaja; es una apuesta por su autosuficiencia con un especial énfasis en la promoción de la iniciativa pública. Por ello, el trabajo de Cruz Roja Española debe ser complementario de la acción de los poderes públicos para, lejos de sustituirlos en sus funciones, buscar su fortalecimiento y fomentar su capacidad para reducir la vulnerabilidad y asistir de manera adecuada a las personas vulnerables.



Cruz Roja Española apoya a las Sociedades nacionales en la búsqueda del diálogo con las instituciones de sus Estados, con el objetivo de articular las intervenciones con los poderes públicos a través de la coordinación en las labores humanitarias y de desarrollo.

Desarrollo de las capacidades locales y empoderamiento

El fortalecimiento de las capacidades de las personas, las comunidades y las instituciones, constituye la base sobre la que se asienta la labor de promoción del desarrollo y de asistencia humanitaria

de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Este proceso se conoce como empoderamiento, ya que contribuye a que las personas sean más fuertes y menos vulnerables, y dispongan de un mayor control sobre aquello que afecta a sus vidas.

El empoderamiento es el proceso por el que las personas, las organizaciones y los grupos que carecen de poder, toman conciencia de las dinámicas de poder que afectan a su contexto vital, obtienen los recursos y desarrollan las habilidades y la capacidad para ganar un grado de control razonable sobre sus vidas, ejercitan ese control sin limitar los derechos de otras personas, y apoyan el empoderamiento de otras personas de la comunidad⁴¹.

Este enfoque asume que, a menudo, las situaciones de vulnerabilidad y la pobreza están causadas por situaciones de discriminación o por la exclusión de ciertos grupos de población de los asuntos públicos y de los procesos de toma de decisiones.

En estrecha colaboración con otros componentes del Movimiento Internacional, Cruz Roja Española velará para que las acciones de cooperación internacional contribuyan a fortalecer las capacidades de la población destinataria.

Las actividades de cooperación internacional, aunque puedan comportar la transferencia de determinados recursos, técnicas o conocimientos, también deben basarse en el uso de los recursos, el saber y las aptitudes locales, contribuyendo a fortalecerlos y revalorizarlos.

Bajo esta lógica, las intervenciones de Cruz Roja Española, siempre a través de la Sociedad Nacional receptora, buscarán el apoyo y la colaboración de las asociaciones vecinales, de mujeres, de jóvenes y, en general, de todas las organizaciones que ya existen en la comunidad, siempre y cuando éstas no alienten o refuercen situaciones de discriminación.

⁴¹ Definición de E. H. McWhirter en "Empowerment in counselling", en *Journal of Counselling and Development* 69, 1991.

Participación

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo destaca los principios de alineamiento y apropiación como factores clave sobre los que construir una ayuda más eficaz y de mayor calidad⁴².

Estos principios se encuentran estrechamente vinculados al concepto de participación.

Cruz Roja Española entiende la *participación* como el proceso a través del cual las personas y comunidades con intereses legítimos en los procesos de ayuda, influyen en las decisiones que les afectan, tanto en los proyectos mismos como en el entorno en el que éstos se desenvuelven.

La participación es un componente esencial del proceso de desarrollo de las capacidades o empoderamiento. El fortalecimiento de las capacidades requiere que las personas beneficiarias participen plenamente en el proceso de desarrollo, y la participación no será real ni efectiva si no contribuye a este resultado.

Por esta razón, las personas potenciales beneficiarias de los proyectos de Cruz Roja Española participarán en la planificación de los proyectos, a fin de que se respeten sus prioridades, así como en la ejecución, la gestión, la supervisión y la evaluación de los mismos. De esta forma, desde el primer momento, se garantiza que las personas beneficiarias se “apropien” del proyecto y no lo perciban como algo ajeno a su realidad y a sus intereses, asegurando además su apoyo una vez que termine la intervención externa, lo que facilita la continuidad y la sostenibilidad.

A través de la apertura de espacios a la participación de las personas beneficiarias, se reconoce y se enfatiza la necesidad de que los procesos de ayuda respondan a las necesidades de los receptores, como requisito básico para una cooperación eficaz y de calidad, cuyo objetivo sea la promoción del desarrollo y la reducción de la vulnerabilidad.

Enfoque comunitario

Cruz Roja Española apoya los proyectos de las Sociedades nacionales que responden a las demandas y necesidades de la comunidad y, dentro de ésta, a las que afectan a las personas vulnerables.

A través del Análisis de la Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) se intentará identificar los intereses, grupos y relaciones de poder existentes dentro de una comunidad que, con frecuencia, silencian a los más vulnerables y ocultan situaciones de discriminación, desorganización y exclusión, que en sí mismas son causa de vulnerabilidad. Es el caso, por ejemplo, de las mujeres o de las minorías étnico-culturales, cuyos intereses y percepciones son, a menudo, “invisibles”.

Las intervenciones deben intentar, a partir de este análisis, superar las situaciones de exclusión y fortalecer la participación e

⁴² Véase capítulo I, “Una acción dirigida a los más vulnerables. El contexto internacional y la agenda de desarrollo”.

influencia de los grupos excluidos, evitando aumentar su situación de discriminación, o aislarlos de su contexto social dentro del “entorno protector” del proyecto.

Optar por las personas más vulnerables dentro de una comunidad como “grupo objetivo”, atendiendo a sus demandas y necesidades específicas, no debe conducir a clasificar a los integrantes de la comunidad mediante categorías parciales, extrañas a su medio social, y ajenas a su identidad y su percepción de sí mismos.

Es importante que el diseño y planificación de las intervenciones tengan en cuenta la composición real de la estructura social de las sociedades y comunidades con las que se trabaja, de manera que la selección de las personas beneficiarias no incorpore distorsiones que puedan redundar en sentimiento de exclusión entre grupos, generar fragmentación del tejido social local o reforzar situaciones de discriminación.

Establecer criterios de inclusión o exclusión, en un proyecto, ajenos a la realidad de la comunidad, por desconocimiento o en función de los intereses de una organización o de un financiador, puede dar lugar a divisiones, e incluso enfrentamientos, al aislamiento o estigmatización de las personas, atentando contra su dignidad o creando *ghettos*. A menudo, las categorías utilizadas por organizaciones externas a un medio social determinado carecen de significado para las personas afectadas, no les identifica como grupo y, por ello, el proyecto no gozará de la participación necesaria como para que pueda tener éxito.

Cruz Roja Española apoyará las estructuras organizativas y democráticas representativas de la comunidad, promoviendo la participación y la integración de sus habitantes. Se tratará de impulsar procesos de desarrollo a través de la capacitación de los líderes electos, de los líderes voluntarios, de los pobladores y de los equipos de trabajo o comités establecidos. En este proceso es fundamental promover el protagonismo de la mujer.

Sensibilidad a los factores culturales

La cultura es un factor clave en el desarrollo, pero sus efectos pueden ser de muy distinto signo. La cultura puede facilitar la cohesión social, cimentar redes de solidaridad y ser un componente esencial de las capacidades humanas para enfrentarse a situaciones de riesgo y llevar vidas más plenas y productivas. Sin embargo, las diferencias culturales, junto con la religión o las diferencias étnicas, también pueden ser origen de situaciones de discriminación que atentan contra la dignidad de las personas e incrementan su vulnerabilidad y ser motivo de división, enfrentamientos e incluso de conflictos armados.

Las actividades de cooperación internacional que Cruz Roja Española lleva a cabo, en estrecha colaboración con otras Sociedades nacionales, se planifican y ejecutan examinando, entre otros factores relevantes, los factores culturales, étnicos y religiosos y su influencia en la identidad de las personas y las comunidades,



en la organización familiar y la estructura social, en los sistemas productivos y los hábitos de salud y nutrición.

La comprensión y la toma de conciencia de las diferencias culturales son condiciones necesarias para que las actividades de cooperación internacional eviten trasladar concepciones, visiones y formas de actuación propias; respeten las tradiciones, costumbres, hábitos y formas de organización social de las comunidades y las personas; y promuevan aquellos valores y conocimientos de la cultura local que puedan contribuir positivamente al proceso de desarrollo.

Cruz Roja Española trabaja en entornos geográficos y culturales muy diversos, en los que el “desarrollo” puede tener significados muy distintos. El significado, el proceso y las metas del desarrollo deben ser definidas por la población y por las Sociedades nacionales, y adaptarse a sus condiciones y necesidades. No obstante, aunque ningún modelo de desarrollo es universalmente aplicable a todas las culturas y pueblos, todos los modelos de desarrollo deben respetar los Derechos Humanos universalmente aceptados y los Principios y valores en los que se basa la acción de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Cruz Roja Española, por esta razón, evita que sus proyectos refuercen situaciones de discriminación, exclusión y vulnerabilidad que, aunque sean toleradas y aprobadas por las costumbres locales y las convenciones culturales vigentes, sean contrarias a los Principios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y a la dignidad y los derechos fundamentales de las personas.

Autosuficiencia y efecto multiplicador

Los programas de desarrollo impulsados por Cruz Roja Española deberán proporcionar mejoras duraderas y se planificarán y gestionarán de forma que puedan ser sostenibles a largo plazo por la Sociedad Nacional y, en su caso, por la comunidad, sin que éstas dependan permanentemente de la ayuda externa.

Las intervenciones de Cruz Roja Española deberán contemplar los costes de operación y mantenimiento, y los mecanismos de financiación futura de los programas, utilizando, en la medida de lo posible, tecnología y recursos disponibles en el medio local. Deberán aportar la capacitación y los recursos necesarios para asegurar su gestión por parte de la comunidad y/o de la Sociedad Nacional una vez que la intervención haya terminado, de forma que puedan continuar sin necesidad de contar con apoyos externos; desalentando la puesta en marcha de programas que excedan las posibilidades de sostenimiento de la Sociedad Nacional y de sus filiales locales en cuestión.

Ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo: un proceso integral

La complejización y enquistamiento de muchos conflictos, así como la proliferación de los desastres y el aumento del número de víctimas, exigen a las actividades de Cruz Roja Española un nuevo marco conceptual en el que las acciones de prevención de desastres y de conflictos, la asistencia humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo, forman parte de un continuo operacional en

el que las líneas divisorias son muy imprecisas y en el que no caben actuaciones aisladas. Por ello, Cruz Roja Española se orienta hacia una visión más integral de gestión de desastres, vinculada estrechamente con la dimensión de la cooperación para el desarrollo⁴³.

Así pues, las actividades de ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo son vistas por Cruz Roja Española como elementos de un mismo proceso de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de la capacidad de las personas y comunidades en situación de mayor vulnerabilidad.

Por esta razón, la acción humanitaria tiende a apoyar y fortalecer las capacidades locales y no a sustituirlas, evitando crear situaciones de dependencia y adoptando un enfoque de largo plazo, que incluya la planificación y ejecución de actividades de rehabilitación y reconstrucción, una vez superada la fase de emergencia.



Dentro de la gestión de desastres, los programas de rehabilitación y reconstrucción, desde la perspectiva de Cruz Roja Española, no son sólo un medio de sustituir los bienes materiales que se hubieran podido perder tras un desastre. Estos programas se planifican de forma que fortalezcan los sistemas social, económico y administrativo de las comunidades afectadas, y contribuyan a restablecer su bienestar psicológico. Se apoyan preferentemente las intervenciones que contribuyen, en mayor medida, a aumentar las capacidades de las personas para ser autosuficientes y valerse por sí mismas, utilizando al máximo los recursos y capacidades locales y que, por esta razón, son el punto de

partida del proceso de desarrollo. La asistencia humanitaria así enfocada sentará las bases de futuras iniciativas de desarrollo.

Las situaciones de emergencia, por otra parte, pueden poner de manifiesto las necesidades de fortalecimiento de las Sociedades nacionales, dando inicio a acciones o programas de cooperación institucional.

Las acciones de desarrollo pueden ser un instrumento de prevención de conflictos y de mitigación de los efectos de eventuales desastres, ya que se enfrentan a situaciones de pobreza, exclusión y negación de los derechos fundamentales, que en sí mismos son factores de vulnerabilidad y que se encuentran entre las causas estructurales de buena parte de los conflictos armados contemporáneos.

⁴³ Véase capítulo II "Acción Humanitaria".

Hacia la planificación estratégica

El compromiso humanitario de Cruz Roja Española requiere intervenciones rigurosas desde el punto de vista técnico, con una elevada coherencia entre fines y medios, y un alto grado de eficacia en cuanto a los resultados obtenidos. El compromiso humanitario, las elevadas expectativas en torno a la cooperación internacional en general y, en particular, a Cruz Roja Española y su responsabilidad hacia la obtención de resultados, son factores que exigen que la cooperación internacional cuente con una gestión transparente y rigurosa y haga el uso más eficiente posible de los recursos obtenidos.

Las tres herramientas metodológicas y de gestión fundamentales con las que cuenta Cruz Roja Española en materia de cooperación internacional son el *método IFEE* (basado en el enfoque del Marco Lógico), la *cartera de proyectos* (instrumento unificado de coordinación y gestión que permite una asignación más eficiente de los recursos partiendo de fuentes de financiación muy diversificadas) y la *aplicación informática de cooperación internacional* (software específicamente diseñado para la gestión y control técnico-financiero de las intervenciones de cooperación internacional).

Reconociendo la importancia de estas herramientas metodológicas como instrumentos necesarios de gestión, sin embargo, su utilización no conduce necesariamente a una planificación estratégica, especialmente en un escenario tan atomizado y fragmentado como el que ofrece el sistema de financiación español, que dificulta la coherencia y consistencia del conjunto de las intervenciones de una organización.

La metodología del Marco Lógico, sobre la que se asienta el método IFEE, a pesar de ser ampliamente utilizada por la práctica totalidad de la agencias de cooperación y ONGD, en ocasiones, lleva a ejercer una mirada fragmentada de la realidad y a concebir las intervenciones bajo la lógica de actuación de los proyectos: acciones muy limitadas temporal y financieramente. Esta fragmentación de las intervenciones es, a su vez, fortalecida por los esquemas de financiación desarrollados por las entidades financiadoras.

Cruz Roja Española debe avanzar hacia una planificación estratégica, acometer un ejercicio de planificación general en el que se definan las líneas geográficas y sectoriales de intervención para, a partir de ellas, desarrollar la cartera de proyectos de forma que, además de ser una herramienta de gestión, sea una fuente de información y seguimiento del cumplimiento de los ejercicios de planificación.

En este punto conviene recoger el argumento de la concentración geográfica en el interior de los países y el de la focalización sectorial⁴⁴, de manera que, sobre una planificación previa, construida para un país determinado (o para una región) sobre la base del Plan de Desarrollo de la Sociedad nacional, se lleven a cabo aquellas intervenciones que coadyuven al cumplimiento de dicha planificación. Sin duda, esto exige un esfuerzo importante en la búsqueda más selectiva de la financiación pero también aporta mayor coherencia, consistencia, eficacia e impacto.

⁴⁴ Este argumento se desarrolló en el capítulo III, "Cooperación para el desarrollo".

Fortalecimiento de capacidades y recursos humanos

La creciente complejización del escenario humanitario, el aumento cuantitativo y cualitativo de la actividad de Cruz Roja Española en materia de cooperación internacional, así como la búsqueda de la calidad en las acciones que emprende, exigen un esfuerzo importante en la capacitación y fortalecimiento de los recursos humanos de la organización.

Cruz Roja Española, consciente de esta realidad, apuesta firmemente por la formación de su personal, tanto voluntario como remunerado. Para ello, se propone como objetivo desarrollar un programa de formación adaptado a las necesidades de sus trabajadores⁴⁵.

Dentro del territorio nacional, Cruz Roja Española apuesta por contar, de manera preferente, con los recursos humanos propios de la Institución. En el exterior, por el contrario, otorga prioridad a la contratación y capacitación del personal local, a través de la Sociedad nacional del país, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de los recursos humanos locales.

Con el acuerdo previo de las Sociedades nacionales implicadas, Cruz Roja Española podrá poner a disposición de las mismas, delegados y delegadas que presten apoyo a sus actividades y contribuyan a su fortalecimiento institucional, sin que deban asumir responsabilidades propias de la Sociedad nacional a la que apoyan.

Delegados/as de Cruz Roja Española

El crecimiento de la actividad de Cruz Roja Española en el exterior y la amplia red de relaciones con las Sociedades nacionales, han incrementado notablemente el número de delegados y delegadas que representan a Cruz Roja Española en el mundo.

El Estatuto del Cooperante, aprobado por el Gobierno español en abril de 2006, ofrece un marco legal a las condiciones de estos cooperantes que salen en misión con Cruz Roja Española, sobre el que se establecen sus instrucciones de misión, que detallan, entre otros, sus funciones en el país donde transcurre la misión.

Previamente a su incorporación a la misión en terreno, los delegados y delegadas realizan una formación preparatoria (*briefing*) en la sede de Cruz Roja Española. Este *briefing* comprende una formación común y otra específica, relacionada directamente con las funciones, tareas y papel a desempeñar con la Sociedad Nacional del país de destino.

La diversidad de funciones y complejidad de contextos que conforman la tipología de las misiones de los delegados y delegadas de Cruz Roja Española hace cada vez más necesario profundizar y perfeccionar esta herramienta formativa (*briefing*), tratando de sistematizar y homogeneizar la información sobre los proyectos en los que se integrarán, sobre la Sociedad nacional receptora, así como sobre las condiciones y requisitos exigidos por los financiadores.

⁴⁵ Véase capítulo VII, "Cruz Roja como organización de aprendizaje", *Formación*.



Asimismo, se debe garantizar que el delegado o delegada conoce el funcionamiento, la estructura, la filosofía y las competencias de cada organismo implicado en su misión; así como los aspectos fundamentales de la política institucional de todos y cada uno de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Además, como personal de Cruz Roja Española, deben asumir y respetar el *Código de conducta de Cruz Roja Española* cuyo objetivo consiste en asentar las bases de comportamiento y los protocolos relativos a aspectos laborales, de salud, seguridad y prevención del abuso de poder, entre otros.

Voluntariado

Una de las principales riquezas de Cruz Roja Española reside en el importante apoyo voluntario por parte de la sociedad civil española. Esta cuestión es determinante porque el *Carácter Voluntario* es uno de los Principios Fundamentales que guían la acción del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Así pues, el voluntariado constituye la espina dorsal de Cruz Roja Española, sobre la que se apoyan muchas de sus acciones y, además, alimenta, consolida y define la identidad y la cohesión de la organización.

Por ello, Cruz Roja Española, en coherencia con los dictados de la Federación Internacional, espera de sus voluntarios que:

- Actúen con arreglo a los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y promuevan su difusión.



- Respeten el Reglamento sobre el uso del emblema⁴⁶ e impidan su utilización indebida.
- Se esfuercen y trabajen por obtener el más alto grado de calidad.
- Suscriban el Código de conducta para voluntarios de la Sociedad Nacional, las normas y/o el Código de Ética y Principios Básicos sobre el Servicio Voluntario de la Federación Internacional, y actúen en consecuencia.
- Respondan a las necesidades de los beneficiarios y fortalezcan su capacidad de ayudarse a sí mismos y ejercer un voluntariado activo.

Asimismo, los voluntarios de Cruz Roja Española tienen derecho a:

- Recibir una formación adecuada o tener posibilidades de desarrollo personal para poder emprender las tareas o funciones que se le encomienden.
- Disponer del equipo adecuado que les permita emprender las tareas o funciones que se les encomienden.

Una de las prioridades y retos de Cruz Roja Española en los próximos años es continuar potenciando el Carácter Voluntario de la organización. Cruz Roja Española entiende que la formación es uno de los mejores mecanismos para avanzar en la movilización de personal voluntario de calidad, que mantenga un importante grado de vinculación y compromiso con la organización.

Junto a la formación, es muy importante que Cruz Roja Española alcance un equilibrio entre el perfil voluntario y las labores a desempeñar, de manera que, en la medida de lo posible, tanto

⁴⁶ Reglamento aprobado por la XX Conferencia Internacional (Viena, 1965), revisado por el Consejo de Delegados (Budapest, 1991), disponible en www.icrc.org/web/spa/sites-pa0.nsf/html/5TDLZT

las expectativas del voluntariado, como las necesidades de la organización se satisfagan. Esta cuestión es fundamental para el futuro de Cruz Roja Española.

Una de las fortalezas de Cruz Roja Española radica en la vasta red de oficinas que posee y en la gran capacidad de movilización del voluntariado que ello posibilita. Por tanto, un mayor desarrollo de la capacidad en cooperación internacional en el ámbito territorial, aumentaría claramente las posibilidades de conectar con la base social y de movilizar al voluntariado de cooperación internacional.



Propuestas de acción

1. Con el objetivo de garantizar la legitimidad, sostenibilidad, viabilidad, obtención de impacto y la capacidad de transformación de la realidad social, Cruz Roja Española adopta una serie de estrategias y enfoques de intervención:
 - 1.1. A través de la asunción de las estrategias y enfoque de intervención de la Federación Internacional vela por la coherencia y consistencia del trabajo del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Asimismo, con la estandarización de enfoques, metodologías y herramientas dentro del Movimiento Internacional, avanzar hacia el cumplimiento de los principios de armonización, alineamiento y apropiación, establecidos en la Declaración de París.
 - 1.2. Priorizando la consolidación y el fortalecimiento de la red de relaciones con las Sociedades nacionales, Cruz Roja Española considera necesario fortalecer la coordinación con otros actores, tanto pertenecientes al Movimiento Internacional como ajenos a éste.
 - 1.3. Cruz Roja Española continuará alentando y promoviendo proyectos de carácter integral que aborden las distintas dimensiones que afectan al desarrollo; haciéndolo compatible con el proceso de focalización sectorial ya iniciado.
 - 1.4. El trabajo de Cruz Roja Española debe ser complementario de la acción de los poderes públicos, para buscar su fortalecimiento y fomentar su capacidad para reducir la vulnerabilidad y asistir de manera adecuada a las personas vulnerables.
 - 1.5. Cruz Roja Española velará para que las acciones de cooperación internacional contribuyan a fortalecer las capacidades de la población destinataria, favoreciendo así el empoderamiento de las personas y las comunidades más débiles. Por ello, Cruz Roja Española abre espacios para la participación de las personas beneficiarias durante todo el proceso de desarrollo, desde la planificación hasta su evaluación.
 - 1.6. Las actuaciones de Cruz Roja Española responden a un enfoque comunitario basado en el intento, a través del Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad, de superación de las situaciones de exclusión y de fomentar la participación e influencia de los grupos excluidos.
 - 1.7. Las actividades de ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo son vistas por Cruz Roja Española como elementos de un mismo proceso de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de la capacidad de las personas y comunidades en situación de mayor vulnerabilidad. Por ello, la acción humanitaria de Cruz Roja Española apoya y fortalece las capacidades locales, evita crear situaciones de dependencia y adopta un enfoque de largo plazo, que incluye actividades de rehabilitación y reconstrucción, una vez superada la fase de emergencia.
2. Aún reconociendo la importancia del método IFEE, la cartera de proyectos y la aplicación informática de cooperación internacional como instrumentos de gestión muy útiles, para avanzar hacia una planificación estratégica es necesario, además, acometer un ejercicio de planificación general en el que se definan las principales líneas geográficas y sectoriales de intervención.
3. Cruz Roja Española se compromete a realizar un esfuerzo para capacitar y formar a sus recursos humanos, tanto voluntarios como remunerados. Para ello se pone como objetivo desarrollar un programa de formación adaptado a sus necesidades y a los de la propia Institución.
4. Cruz Roja Española pretende continuar potenciando su carácter voluntario, llevando a cabo una política decidida de movilización y formación de voluntarios con el objetivo de conseguir un voluntariado de calidad comprometido con la institución.



Capítulo VI

Cruz Roja Española como organización de aprendizaje

Como se ha afirmado en varias ocasiones, uno de los fenómenos más importantes vividos por Cruz Roja Española en los últimos años ha sido un importante proceso de crecimiento, que la ha llevado a ser una de las ONGD de referencia en España. Este proceso de crecimiento, percibido en el interior de la organización como algo positivo, es el resultado de un trabajo bien hecho y de la confianza depositada en la Organización, tanto desde el ámbito público como desde la sociedad civil.

A su vez, este crecimiento ha estado acompañado, en los últimos tiempos, del debate acerca de los límites de dicho crecimiento. Toda organización tiene un límite en su capacidad de trabajo, por encima del cual se producen restricciones importantes: ineficiencia, carga excesiva de trabajo, ausencia de comunicación interna y pérdida de calidad del trabajo.

Este riesgo no es excesivamente lejano a la realidad en el panorama español de las ONGD, en general con unos importantes niveles de dependencia financiera con respecto al sistema público de financiación, que inhibe la reflexión y genera una fuerte inercia hacia la acción.

Cruz Roja Española quiere invertir esta tendencia que dificulta la planificación, limita la consolidación de los avances e inhibe el aprendizaje organizativo.

Organización de aprendizaje

Una organización de aprendizaje es aquella organización capaz de abarcar la totalidad de la toma de decisiones en su proceso de planificación, capaz de decidir el ritmo y el tipo de crecimiento que pretende llevar a cabo, sin que sean las oportunidades de financiación u otras las que decidan estas cuestiones. Una organización de aprendizaje necesita destinar recursos sistemáticos a la reflexión para alimentar el proceso de la toma de decisiones.

Asimismo, una organización de aprendizaje es capaz de transformar su propia actividad en conocimiento, a través de la sistematización de experiencias y del impulso de mecanismos de comunicación y circularización de la información en su seno.

Además, una organización de aprendizaje debe ser capaz de aprender de su experiencia, lo que hace necesario el impulso de mecanismos de evaluación, tanto de sus intervenciones como de sus procesos organizativos.

Así pues, Cruz Roja Española se propone llevar a cabo avances sustanciales, al menos, en cuatro ámbitos: *planificación, evaluación, formación y aprendizaje.*

Planificación

Es necesario destinar recursos para impulsar los mecanismos de planificación que, de manera sistemática y regular, establezcan los criterios de actuación de la Cruz Roja Española en los distintos ámbitos de trabajo.

Un efectivo proceso de planificación debe continuar abierto una vez que haya terminado la fase de diseño. Por ello, es importante impulsar mecanismos de seguimiento, encaminados hacia los siguientes objetivos:

1. Asunción y cumplimiento de los ejercicios de planificación por parte de todo el personal de Cruz Roja Española: En la introducción de este Plan se presentan algunos mecanismos de asunción del documento que conviene sistematizar e incorporar, como práctica habitual, al funcionamiento organizativo⁴⁷. Estos mecanismos consisten en la elaboración de las planificaciones de manera participativa, la inclusión de los documentos de planificación en el currículo de los procesos de formación de la organización, la vinculación expresa de los documentos de planificación con la identificación y justificación de los proyectos, detallando en qué medida el proyecto coadyuva a la materialización de lo planificado.
2. Fortalecimiento del proceso: El seguimiento de la implementación de un marco de planificación, además de constatar el grado de asunción por parte de la organización, ofrece información importante para valorar la calidad, la pertinencia y la viabilidad de dicho marco, así como para identificar puntos débiles o deficiencias del mismo. Una labor de seguimiento orientada en este sentido proporciona una información muy útil para llevar a cabo las modificaciones necesarias, facilitando así el aprendizaje y la rectificación y, en definitiva, el perfeccionamiento y fortalecimiento del proceso de planificación a lo largo del propio proceso.

A partir de este Plan, es necesario, pues, avanzar en esta dirección y desarrollar propuestas concretas, que reflejen el compromiso, también en términos de recursos, para desarrollar labores de planificación y seguimiento.

Evaluación

Uno de los puntos débiles de la práctica totalidad de actores involucrados en el sistema de cooperación internacional consiste en la ausencia de sistematización de mecanismos de evaluación. En los últimos años, Cruz Roja Española, consciente de la importancia de la evaluación de las acciones desarrolladas, ha hecho considerables esfuerzos para llevar a cabo evaluaciones de una parte de sus intervenciones. Ésta es la manera de conocer el resultado del trabajo, de rendir cuentas ante los donantes, los socios, los beneficiarios, el conjunto de organizaciones y ante toda la sociedad en general.

Además, la evaluación es una herramienta imprescindible para generar conocimiento sobre la base de la propia experiencia y promover el aprendizaje. Por todo ello, es necesario apostar

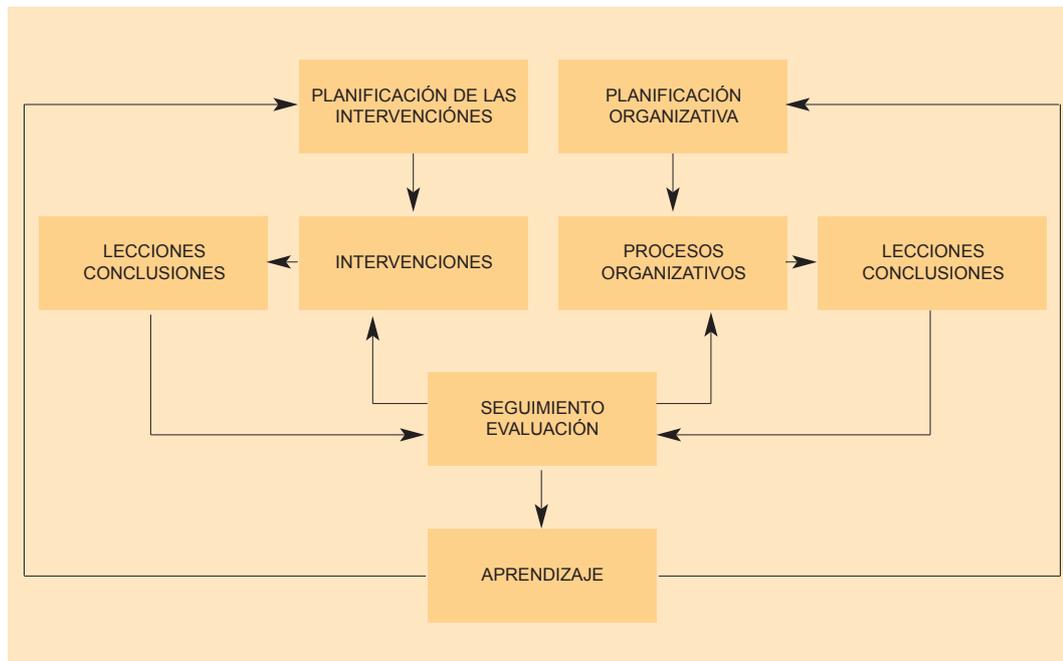
⁴⁷ Véase "Introducción".



decididamente por impulsar las acciones de evaluación, al menos, en tres direcciones:

1. Evaluación y seguimiento de las intervenciones de Cruz Roja Española. Es necesario ampliar las labores de evaluación a un número creciente de intervenciones, independientemente de la entidad donante y del volumen presupuestario de la intervención. Para ello es conveniente fomentar la formación del personal de Cruz Roja Española en materia de evaluación y consolidar, como práctica habitual, siempre que sea posible, la colaboración con evaluadores externos.
2. Evaluación del funcionamiento interno de Cruz Roja Española. Tan importante como la evaluación de las intervenciones es la evaluación de los propios procesos y procedimientos organizativos, más aun en el actual contexto de crecimiento de la organización. En ocasiones, la falta de socialización de los conocimientos y de circulación de la información en el interior Cruz Roja Española dificulta el buen funcionamiento de la organización, generando ineficiencia y duplicidades que conducen a “reinventar” lo ya inventado. Es importante que Cruz Roja Española se comprometa a destinar un espacio fijo —consistente en personal, tiempo y recursos económicos— para la identificación de los aspectos organizativos; así como para los procesos ya iniciados por la organización que tienen una influencia directa en su funcionamiento, entre otros, el plan de formación, el fortalecimiento de la red territorial, la comunicación y coordinación. Para el buen desempeño de esta función es necesario que se establezcan canales sistemáticos de comunicación interna.
3. Incorporación de las lecciones de la evaluación. Como se afirma al inicio de este capítulo, la evaluación no se limita exclusivamente al cumplimiento con la rendición de cuentas. Es, además, una base importante sobre la que establecer mecanismos de aprendizaje.

La adquisición de una cultura formativa implica, no sólo la realización de evaluaciones, sino también y sobre todo, la difusión de sus resultados y su incorporación a la práctica de la organización.



Por ello, Cruz Roja Española quiere aprender de las conclusiones y de las lecciones aprendidas de las evaluaciones e incorporarlas, tanto en los procesos de planificación de las intervenciones, como en el funcionamiento interno de la organización, favoreciendo así la propia retroalimentación. Para ello, se hace necesario articular los esfuerzos de evaluación con las labores de planificación.

Formación

Desarrollo de un plan de formación permanente

Una organización con la dimensión de Cruz Roja Española, que se exige la máxima calidad en su trabajo, y que pretende convertirse en una “organización de aprendizaje” debe invertir los recursos necesarios en la formación del personal. Además, la materialización de varias de las propuestas desarrolladas en este Plan depende, en gran medida, de su asunción por parte del personal de la organización. Así, Cruz Roja Española se propone llevar a cabo un plan de formación permanente.

En los últimos años Cruz Roja Española ha ampliado y consolidado su oferta formativa interna. Sin embargo, los procesos de formación se encuentran excesivamente determinados por necesidades organizativas concretas. La dinámica de crecimiento y gran actividad en la que se encuentra la organización implica una importante carga de trabajo que, sin duda, interfiere y dificulta la puesta en marcha y el logro de un seguimiento de los procesos formativos. Por esta razón, la formación que lleva a cabo Cruz Roja Española para su personal es, en numerosas ocasiones, deliberadamente específica y técnica, centrada en cuestiones operativas e instrumentales. Como consecuencia, los procesos formativos carecen de una carga teórica amplia y sólida necesaria para aportar coherencia y consistencia al conjunto de los conocimientos, así como para fijarlos e integrarlos plenamente en el funcionamiento de la organización, de manera que contribuyan al perfeccionamiento organizativo.

Con el paso de acciones formativas aisladas a un plan de formación permanente, se avanzará notablemente en la homogeneización de los criterios sectoriales de intervención, en la transversalización de las prioridades horizontales y en la consolidación de las estrategias y enfoques de intervención y, además, se fortalecerá el nivel formativo de la organización.

a) Transversalización de las prioridades horizontales

Para que las prioridades horizontales se integren de manera efectiva en las intervenciones de Cruz Roja Española, es necesario que el conjunto de la organización comprenda la importancia que tiene el enfoque transversal de las cuestiones de género, de la gestión de desastres —fundamentalmente la preparación y la prevención— y de la protección del medio ambiente, entre otros.

El plan de formación deberá incluir una formación específica sobre estos temas, por un lado, de carácter teórico y, por otro lado, más práctico, con un enfoque más operativo, orientado hacia la incorporación de las prioridades horizontales de Cruz Roja Española en las intervenciones de cooperación internacional.

b) Estrategias y enfoques de intervención

Las estrategias y enfoques de intervención de Cruz Roja Española⁴⁸ se apoyan en los Principios Fundamentales y en las políticas del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y son el resultado de la experiencia, la reflexión y el debate interno de nuestra organización.

Las estrategias y enfoques de intervención otorgan al conjunto de las acciones de Cruz Roja Española la viabilidad y sostenibilidad necesarias, y la capacidad de obtención de mayor impacto y transformación de la realidad, en definitiva, definen, en gran medida, la calidad del trabajo.

A través de estas estrategias y enfoques, Cruz Roja Española quiere dotar de coherencia a sus acciones desde el punto de vista ideológico. Así, además de impulsar la calidad del trabajo, emite un mensaje claro y preciso, tanto a las Sociedades nacionales con las que trabaja, como a la sociedad civil.

En este sentido, es importante que el plan de formación incluya en el currículo formativo las principales estrategias y enfoques de intervención de Cruz Roja Española. El objetivo consiste en que todo el personal de la organización los conozca en profundidad, de modo que, por un lado, los incorpore al trabajo desde su ámbito de actuación y, por otro lado, se favorezca la reflexión y el debate sobre la base doctrinal en la que se apoyan.

c) Planificación y evaluación

Cruz Roja Española pretende dedicar, a través del plan de formación, un espacio importante a la planificación y a la evaluación. El objetivo, en este caso, es contribuir a la cualificación del personal en materia de planificación y evaluación, así como a la generación de una cultura de evaluación y una visión estratégica en el conjunto de la organización, de modo que exista mayor capacidad

⁴⁸ Véase capítulo V, “Estrategias y enfoques de intervención”.

para gestionar mejor los conocimientos y los procesos organizativos y para aprender de la experiencia.

d) Incorporación de los debates internacionales

Con la incorporación de los principales temas objeto de debate en la agenda nacional e internacional de desarrollo al plan de formación, Cruz Roja Española aspira a elevar el nivel de conocimiento, reflexión y debate sobre estas cuestiones relevantes en la organización. Éste es, sin duda, un paso necesario para una organización quiere estar presente, y de manera activa, en los debates nacionales e internacionales, y que pretende contribuir a la generación de ideas e influir en la configuración de la agenda del desarrollo.

e) Perfiles, necesidades formativas y formatos

En repetidas ocasiones, las actividades formativas no han tenido el seguimiento esperado por parte del personal de la organización. Sin duda, este hecho plantea un desafío a Cruz Roja Española, que debe realizar mayores esfuerzos, tanto en la identificación de perfiles profesionales, como en la identificación de necesidades formativas y de formatos, que sean más compatibles con la disponibilidad de cada colectivo de trabajadores.

Es necesario apostar enérgicamente por la liberación de recursos para la formación, tratando de conciliar la importante carga de trabajo con las necesidades formativas. El reto es, pues, hacer compatible el desarrollo del plan de formación con la limitada disponibilidad de tiempo del personal.

f) Evaluación del programa de formación permanente

Por último, para conseguir desarrollar un programa de formación adecuado a las necesidades y a la realidad de Cruz Roja Española, es necesario impulsar un proceso de seguimiento (durante) y evaluación (a la conclusión del mismo), acompañado de un mecanismo permanente de identificación de nuevas necesidades formativas. A través de la información aportada por los resultados, se podrán llevar a cabo las modificaciones necesarias, de





manera que el plan de formación se convierta en un proceso que se transforma al ritmo que lo hacen las necesidades de Cruz Roja Española y del entorno.

Aprendizaje

En demasiadas ocasiones las ONGD se encuentran imbuidas en una dinámica de trabajo excesivamente orientada a la acción y con una estrecha cercanía con respecto a la realidad local en la que trabajan. Este hecho, que sin duda confiere a Cruz Roja Española un profundo conocimiento de la realidad en la que trabaja, y en la que pretende incidir, también dificulta, en ocasiones, la disponibilidad de los recursos necesarios para la reflexión y el estudio de ésta realidad desde una perspectiva más académica y científica.

Conscientes de esta cuestión, constituye una necesidad organizativa el desarrollo de un espacio dedicado a la investigación y elaboración de estudios acerca de la realidad en la que se trabaja para entender mejor los contextos sociales, económicos, políticos y culturales en los que actúa Cruz Roja Española.

Para la consolidación de un área de conocimiento y aprendizaje dentro de la organización, los esfuerzos de Cruz Roja Española deben orientarse en varias direcciones:

1. Impulsar una línea de trabajo, consistente en el desarrollo de estudios e investigaciones y en la promoción de encuentros con otras organizaciones ajenas al Movimiento Internacional para el debate y la difusión del conocimiento adquirido.
2. Establecer vínculos y colaboraciones con universidades y centros de investigación, de manera que se cree un canal de comunicación y alimentación constante entre Cruz Roja Española y el ámbito académico.
3. Potenciar la explotación de recursos ya existentes en Cruz Roja Española y maximizar su aprovechamiento:

- 3.1. Promoviendo que el Centro de Documentación de Cruz Roja Española sea un centro de referencia para el personal.
- 3.2. Impulsando el desarrollo de otras herramientas de aprendizaje y difusión del conocimiento, como la Intranet, FED-NET y DMIS.

El objetivo de Cruz Roja Española con el desarrollo de las acciones relacionadas con el conocimiento y el aprendizaje es doble:

- Incrementar la calidad de la respuesta ante los problemas del desarrollo y las situaciones de vulnerabilidad, a través de un análisis más profundo y una mejor comprensión de la realidad, especialmente en las temáticas *nuevas*.
- Aprovechar el enorme potencial de Cruz Roja y traducir su importante capital humano en un papel activo y relevante en la reflexión y el debate, acorde con el papel que actualmente ocupa en el escenario humanitario y de desarrollo.



Propuestas de acción

1. Un objetivo prioritario de Cruz Roja Española consiste en avanzar hacia una organización de aprendizaje: una organización capaz de abarcar la totalidad de la toma de decisiones en su proceso de planificación, capaz de transformar su actividad en conocimiento y capaz de aprender de su experiencia.
2. Cruz Roja Española se propone avanzar en cuatro ámbitos de trabajo como requisito indispensable para constituirse en una organización de aprendizaje: *planificación, evaluación, formación y aprendizaje*.
 - 2.1. Planificación:
 - 2.1.1. Adoptando mecanismos para que se asuman los ejercicios de planificación, se sistematicen y se incorporen al funcionamiento organizativo.
 - 2.1.2. Impulsando mecanismos de seguimiento de los ejercicios de planificación para evaluar su grado de implementación, así como su grado de adecuación a la realidad, a las necesidades de los receptores y a la capacidad de la organización, con el objetivo de poder incorporar las modificaciones pertinentes.
 - 2.2. Evaluación:
 - 2.2.1. Seguimiento y evaluación de las intervenciones.
 - 2.2.2. Evaluación del funcionamiento interno.
 - 2.2.3. Incorporación de las lecciones de la evaluación.
 - 2.3. Formación:
 - 2.3.1. Desarrollo de un plan de formación permanente que avance —además de en el aumento del nivel formativo del personal— en la homogeneización de los criterios sectoriales de intervención, en la transversalización de las prioridades horizontales y en la consolidación de las estrategias y los enfoques de intervención. Este plan de formación contribuirá a elevar la cultura de planificación y evaluación en la organización.
 - 2.4. Aprendizaje:
 - 2.4.1. Desarrollar un espacio dedicado al análisis de tendencias, al estudio y a la investigación, para entender mejor la realidad y el contexto social, económico, político y cultural en el que actúa Cruz Roja Española.
 - 2.4.2. Establecer vínculos y colaboraciones con centros universitarios, de manera que se cree un canal de comunicación constante entre Cruz Roja Española y el ámbito académico.
 - 2.4.3. Impulsar otras herramientas de aprendizaje y difusión del conocimiento como la Intranet, FedNet y DMIS.



Capítulo VII

Estrategias regionales y subregionales

El nivel deseable de planificación de la estrategia de intervención de Cruz Roja Española, como el de cualquier organización que trabaje en desarrollo, es la escala nacional. Por ello, uno de los mecanismos propuestos para llevar a cabo la cooperación institucional de la organización es el apoyo a la elaboración de los Planes de Desarrollo de las Sociedades nacionales⁴⁹.

Sin embargo, la planificación a escala nacional conlleva dificultades. La diversificación geográfica del trabajo supone la imposibilidad de obtener recursos suficientes en numerosos países como para hacer pertinente el desarrollo de una estrategia nacional, al menos en un número significativo de países, sin que ésta suponga un mero ejercicio retórico y una pérdida de recursos.

Esto no significa que se deba rechazar la planificación a escala nacional. Por el contrario, Cruz Roja Española debe apoyar la elaboración de Planes de Desarrollo en las Sociedades nacionales en los casos en que este proceso esté en marcha, coadyuvar a su materialización en los casos en los que ya existan, y promover su elaboración en las Sociedades nacionales en las que todavía no existan pero se dan las condiciones para llevarlo a cabo.

La planificación de Cruz Roja Española

Además de tener en cuenta los Planes de Desarrollo de las Sociedades nacionales, la planificación de Cruz Roja Española, en coherencia con el principio de apropiación y alineación⁵⁰, se debe orientar por las estrategias regionales existentes y por los acuerdos establecidos en las Conferencias Regionales. Esta planificación, además, debe llevarse a cabo sobre la base de la propia capacidad y concepción del desarrollo de la Institución.

Así pues, Cruz Roja Española se propone establecer la planificación regional y subregional de la siguiente manera:

América Latina y Caribe

América Latina ha sido, y es, una de las regiones prioritarias para Cruz Roja Española. Los motivos que explican la importante presencia de la organización en la región, así como el compromiso de permanencia y continuidad, son diversos y todos ellos de fondo calado.

El origen de las relaciones de cooperación, no sólo entre Cruz Roja Española, sino entre la gran mayoría de organizaciones españolas

⁴⁹ Véase capítulo IV, "Cooperación institucional con las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja".

⁵⁰ Véase capítulo I, "Una acción dirigida a los más vulnerables. El contexto internacional y la agenda de desarrollo".

y los países y comunidades latinoamericanas, se encuentra en estrechos vínculos históricos y culturales. Sin duda, Cruz Roja Española es heredera de esta tradición y parte de su presencia en el continente tiene una explicación histórica.

Sin embargo, esta razón no es suficiente para explicar la presencia y la apuesta de futuro por el trabajo en la región, que responde a un proceso continuado de acompañamiento y fortalecimiento de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja de América Latina y Caribe.

A pesar del crecimiento macroeconómico que ha registrado la región en los últimos años —que ha situado a la mayoría de los países del continente en un rango de ingreso *per capita* intermedio, situándolos entre los denominados países de renta media—; esta región acusa los mayores niveles de desigualdad e inequidad del planeta y registra, pese a las cifras de crecimiento, intolerables porcentajes de población en situación de pobreza y de pobreza extrema.

Además, la región de América Latina y Caribe es una de las regiones del mundo más propensas a sufrir desastres ambientales y, también, debido a los modelos de urbanización dominantes en sus grandes urbes, desastres tecnológicos.

Por todas estas razones es necesario seguir trabajando de manera decidida y con especial atención en esta región.

La principal referencia de planificación del trabajo de Cruz Roja Española en la región la constituye el Plan de Acción 2008-2011 de la XVIII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja, establecido en Guayaquil en junio de 2007. En sintonía con este proceso de planificación impulsado por las Sociedades nacionales de la región, las prioridades sectoriales para Cruz Roja Española en América Latina y el Caribe son la salud comunitaria, la gestión de desastres, la seguridad alimentaria, el codesarrollo, el fortalecimiento institucional y la prevención de la violencia.

En el caso específico de Centroamérica, México y Caribe, debido a la importancia creciente del fenómeno de la violencia y a su incidencia en los niveles de desarrollo, se ha diseñado una Estrategia Regional de Prevención de la Violencia (ERPV) entre las Sociedades nacionales de la región, Cruz Roja Española y la Federación Internacional.

Asimismo, en esta zona se llevarán a cabo intervenciones de desarrollo económico que posibiliten a las personas en situación de vulnerabilidad disponer de los medios que les proporcionen unos ingresos suficientes para poder disfrutar de una autosuficiencia económica.

África

La Declaración del Milenio y el debate acerca de la necesidad del compromiso de los donantes y las agencias de cooperación con los más pobres; así como acerca de la necesidad de dedicar esfuerzos a la erradicación de la pobreza, ha contribuido a situar al continente africano en un lugar más destacado dentro de la agenda internacional de desarrollo. Este hecho se está traduciendo en un aumento de la presencia de actores y del destino de fondos en África.





Cruz Roja Española comparte la idea de situar a África en el lugar que merece dentro de la agenda de desarrollo, un lugar destacado atendiendo a criterios de erradicación de la pobreza y promoción del desarrollo.

Una mirada al trabajo de Cruz Roja Española en los últimos años revela claramente una intensificación del trabajo en África que hace necesaria una planificación estratégica de la intervención en la zona. Para ello, Cruz Roja Española asume los marcos de reflexión y planificación establecidos por la Federación Internacional y las Sociedades nacionales de la región.

La VI Conferencia Africana de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Argel en septiembre de 2004, afirmó la necesidad de emprender procesos de transparencia, credibilidad y responsabilidad. Asimismo, defendió la importancia de la apropiación y el liderazgo de los procesos de desarrollo por parte de las Sociedades nacionales africanas, como una cuestión fundamental⁵¹.

Las Sociedades nacionales africanas reafirmaron los compromisos adquiridos en los planes de acción de anteriores Conferencias:

Las Sociedades nacionales africanas reafirmaron los compromisos adquiridos en los planes de acción de anteriores Conferencias:

- Mejorar la situación de la salud de las personas más vulnerables en África, adoptando e implementando la estrategia ARCHI 2010⁵².
- Responder a la pandemia del VIH y SIDA como un desastre humanitario y de desarrollo, a través de un aumento de la respuesta en términos de apoyo, prevención, cuidado y mitigación.
- Hacer de la seguridad alimentaria una prioridad estratégica.
- Fortalecer las capacidades de las Sociedades nacionales para mejorar la gestión, formación y apoyo de los voluntarios y ampliación de las redes.

En línea con las prioridades establecidas por las Sociedades nacionales africanas, y en coherencia con las propias capacidades y la concepción del trabajo en desarrollo —orientado hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio—, los ámbitos prioritarios de planificación de las intervenciones en la región son la salud comunitaria —con especial énfasis en la lucha contra el VIH y SIDA, el saneamiento y la depuración de agua—, la seguridad alimentaria⁵³, las migraciones y el codesarrollo, el fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades nacionales y el desarrollo económico —fundamentalmente a través de los microcréditos.

⁵¹ Véase Plan de Acción de Argel, adoptado en la VI Conferencia Panafricana de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja disponible en <http://www.ifrc.org/meetings/regional/AFRI-CA/6thpac/>.

⁵² Iniciativa de Salud de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja africanas (ARCHI 2010) disponible en <http://www.ifrc.org/what/health/archi/index.htm>

⁵³ Véase capítulo III, “Cooperación para el desarrollo”, *Prioridades sectoriales*.

Asia

América Latina y Caribe, y África son las dos regiones en las que Cruz Roja Española desarrolla un mayor volumen de actividad. No obstante, Asia es una región de importancia creciente para Cruz Roja Española, especialmente ciertas subregiones dentro del continente: Oriente Medio, Sur de Asia y Pacífico.

Oriente Medio sufre desde hace 60 años uno de los conflictos más trágicos de la historia de la humanidad, cuyas consecuencias humanitarias se mantienen y reavivan periódicamente, justificando el apoyo constante de Cruz Roja Española y otros componentes del Movimiento Internacional.

El Sur y Sureste de Asia comprenden el área que con mayor frecuencia resulta sacudido por las catástrofes naturales, en un continente que sufre el 60% de los desastres naturales y el 78% de las víctimas causadas por este tipo de fenómenos en todo el planeta. Más del 50% de la humanidad tiene su hogar en esta región, por lo que la presencia y fortalecimiento de las Sociedades nacionales son clave para el futuro bienestar de la región.

En la región del *Pacífico*, la consolidación en las últimas décadas de numerosos países de reciente creación, hace que también resulte esencial contribuir, sobre todo, al fortalecimiento institucional de las nuevas Sociedades nacionales constituidas para atender las necesidades de estos países.

No obstante, existen similitudes y elementos comunes que hacen pertinente el establecimiento de criterios de planificación generales para las distintas regiones del continente. De hecho, las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de Asia y Pacífico, reunidas en Singapur, en la VII Conferencia Regional de Asia y Pacífico, en noviembre de 2006, identificaron sus líneas de acción prioritarias⁵⁴.

Cruz Roja Española, en sintonía con las prioridades establecidas por las Sociedades nacionales de la región y teniendo en cuenta su propia capacidad y las especificidades de cada subregión, establece como ámbitos prioritarios de intervención los sectores de la salud comunitaria, la gestión de desastres, el desarrollo económico y el fortalecimiento institucional de las Sociedades nacionales.

Europa

Los niveles de desarrollo en Europa y el alto número de países europeos donantes existentes, en numerosas ocasiones, sitúan a muchos otros países europeos fuera de la agenda de la cooperación internacional.



⁵⁴ Declaración de Singapur, disponible en <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/events/singapore06/singapore-declaration.pdf>



Algunas regiones del continente europeo, debido a su realidad social, económica y política, caracterizada por importantes niveles de vulnerabilidad y por bajos índices de desarrollo, son prioritarias para Cruz Roja Española.

En este sentido, destacan el conjunto de países balcánicos y algunos países de Asia Central y caucásicos que, a pesar de no pertenecer a Europa, comparten su realidad y sus formas de vulnerabilidad. Por esta razón, estas subregiones constituyen un área de intervención para Cruz Roja Española.

En coherencia con las prioridades de las Sociedades nacionales de la región, establecidas en la VII Conferencia Europea de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Estambul, en mayo de 2007⁵⁵, y teniendo en cuenta su propia capacidad, Cruz Roja Española establece como ámbitos prioritarios de intervención los sectores de la salud comunitaria, la promoción de los Principios y Valores Humanitarios (paz, educación intercultural, respeto de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario), las migraciones y el codesarrollo, el desarrollo económico y el fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades nacionales.

En esta región, el área de la salud se centra especialmente en la atención a la lucha contra el VIH y SIDA y a la tuberculosis. En Europa del Este ha habido recientemente un importante crecimiento de la incidencia y del número de muertes relacionadas con la tuberculosis después de muchos años de declive de la enfermedad, por ello, es una prioridad el reconocimiento y control de la enfermedad en toda la región. Así, es muy importante la cooperación con los servicios de salud de los países, el tratamiento y las actividades de educación, información y comunicación entre pacientes, familiares y el público en general.

Región Mediterránea (Norte de África, Oriente Medio y Sur de Europa)



© Rif Spahni.

En julio de 2005 se creó el Centro para la Cooperación en el Mediterráneo, con el objetivo de fomentar la interacción de la Cruz Roja Española con las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja del área mediterránea (Norte de África, Oriente Medio y Sur de Europa), promoviendo el encuentro e intercambio de experiencias que contribuyan al cumplimiento de los fines del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Las tareas específicas del Centro son:

- Promover el intercambio de información, cooperación y experiencias en relación con los objetivos y las actividades de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la región Mediterránea.
- Apoyar la realización de actividades de sensibilización social.
- Impulsar y desarrollar investigaciones en ámbitos relacionados con las actividades de las Sociedades nacionales de la Cruz

⁵⁵ VII Conferencia Europea de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Estambul 2007, disponible en <http://www.ifrc.org/sp/meetings/regional/europe/istanbul07/index.asp>

Roja y de la Media Luna Roja, incorporando la colaboración de Universidades y otros centros especializados.

- Fomentar la realización de proyectos específicos.
- Promover la formación de personal voluntario y profesional.
- Estimular la participación voluntaria y su colaboración con el Centro.
- Colaborar con organizaciones con fines similares o coincidentes.

El Centro se rige por las Conferencias Mediterráneas, en las que se priorizan los siguientes ámbitos de actuación: migraciones (tráfico de personas, trabajadoras del sexo), medio ambiente, diálogo intercultural, drogas, difusión de Principios y Valores Humanitarios y fortalecimiento institucional, con especial incidencia en la promoción del voluntariado y el desarrollo de la Juventud.

Cuadro resumen de las prioridades geográficas y sectoriales de Cruz Roja Española:

Regiones	Sectores
América Latina y Caribe	Salud comunitaria Gestión de desastres Seguridad alimentaria Migraciones y codesarrollo Desarrollo económico Fortalecimiento institucional
Centroamérica, México y Caribe	Prevención de la violencia
África	Salud comunitaria Seguridad alimentaria Migraciones y codesarrollo Desarrollo económico Fortalecimiento institucional
Asia, Pacífico y Oriente Medio	Salud comunitaria Gestión de desastres Desarrollo económico Fortalecimiento institucional
Europa	Salud comunitaria Promoción de Principios y Valores humanitarios Migraciones y codesarrollo Desarrollo económico Fortalecimiento institucional
Región Mediterránea (Norte de África, Oriente Medio y Sur de Europa)	Migraciones Medio ambiente Diálogo intercultural Drogas Difusión de Principios y Valores humanitarios Fortalecimiento institucional

Propuestas de acción

1. Cruz Roja Española se compromete a continuar trabajando en las siguientes regiones: América Latina y Caribe, África, Asia (Oriente Medio, Sur de Asia y Pacífico) y Europa (países balcánicos, caucásicos y de Asia Central), así como con las Sociedades nacionales de la región mediterránea.
2. El objetivo de Cruz Roja Española consiste en llevar a cabo una planificación estratégica adaptada a las necesidades y a la realidad de cada región y en coherencia con su capacidad y su visión del desarrollo orientada hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ello, las prioridades de trabajo en cada región son:
 - 2.1. *América Latina y Caribe*: Las prioridades de trabajo, en línea con el Plan de Acción 2008-2011 de Guayaquil, son la salud comunitaria, la gestión de desastres, la seguridad alimentaria y el fortalecimiento institucional; así como el desarrollo económico. En Centroamérica, México y Caribe, además, se considera prioritaria la puesta en marcha de acciones específicas de prevención de la violencia basadas en las Estrategia Regional de Prevención de la Violencia.
 - 2.2. *África*: En línea con las prioridades establecidas por las Sociedades nacionales africanas, las prioridades de trabajo en la región son la salud comunitaria —VIH/SIDA, saneamiento y depuración de agua—, la seguridad alimentaria, las migraciones y el codesarrollo, el desarrollo económico y el fortalecimiento institucional de las Sociedades nacionales.
 - 2.3. *Asia*: Dentro del continente asiático las prioridades geográficas de Cruz Roja Española son: Oriente Medio, Sur de Asia y Pacífico. La estrategia sectorial en la región se centra en la salud comunitaria, la gestión de desastres, el desarrollo económico y el fortalecimiento institucional de las Sociedades nacionales.
 - 2.4. *Europa*: la prioridad geográfica de Cruz Roja Española en Europa está focalizada en los países balcánicos, países de Asia Central y del Cáucaso. En esta región la estrategia de intervención se asienta sobre los siguientes ámbitos de actuación: la salud comunitaria (VIH/SIDA, tuberculosis), la promoción de Principios y Valores humanitarios, las migraciones y el codesarrollo, el desarrollo económico y el fortalecimiento institucional.
 - 2.5. *Región Mediterránea*: región natural que engloba a países de tres continentes (África, Asia y Europa) y que se rige por las Conferencias Mediterráneas, en las que se priorizan los siguientes ámbitos de actuación: migraciones, medio ambiente, diálogo intercultural, drogas, difusión de los Principios y Valores humanitarios y fortalecimiento institucional.



Capítulo VIII

Educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política

El mandato humanitario de Cruz Roja, así como sus Principios Fundamentales, se materializan en la labor de cooperación, que a su vez se concreta de manera visible en la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, el cambio en las relaciones Norte-Sur por el que trabaja Cruz Roja Española, caracterizado por unas relaciones más justas y la desaparición de las relaciones de desigualdad que de lugar a un descenso de la vulnerabilidad, nunca será posible sin un profundo proceso de transformación en el Norte.

Una de las conclusiones reflejadas en el Informe de Revisión de la Estrategia 2010 hace referencia a la necesidad de impulsar la formulación de mensajes y posiciones coherentes sobre los temas más relevantes de la agenda de desarrollo, así como en la transmisión de manera clara y coherente de estos mensajes y posiciones, tanto por parte de la Federación Internacional como de las Sociedades nacionales.

Para Cruz Roja Española, en coherencia con esta recomendación, es prioritaria la línea de trabajo en Educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política. Un intenso trabajo en esta dirección contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otras iniciativas encaminadas a reducir la pobreza y la desigualdad, así como a promover el desarrollo humano y sostenible.

Por ello, gran parte de la actividad de cooperación de Cruz Roja Española tiene lugar en España y está orientada hacia la Educación para el desarrollo, la sensibilización social y la incidencia política en la sociedad española.

Educación para el desarrollo y sensibilización social

El trabajo de Educación para el desarrollo y sensibilización social de Cruz Roja Española recae en diferentes espacios de la organización. Actualmente, las labores más significativas en este ámbito de actuación recaen fundamentalmente en Cruz Roja Juventud y, cada vez en mayor medida, en los Comités Territoriales.

Sin duda, la progresiva incorporación desde el ámbito territorial y local a la labor de sensibilización social y educación para el desarrollo, es un logro destacable de Cruz Roja Española. La capacidad actual y potencial de los Comités Territoriales para desarrollar acciones de educación para el desarrollo en el ámbito local, la posibilidad que ofrecen de alcanzar una amplia cobertura geográfica y de conocer la sensibilidad de la población, así como de establecer alianzas con otras organizaciones, constituyen un canal de amplificación importante de la educación para el desarrollo. Por ello, es necesario seguir apostando por el desarrollo y fortalecimiento de esta actividad a través del apoyo a Cruz Roja Juventud y a los Comités Territoriales.

El camino hacia el fortalecimiento del trabajo de educación para el desarrollo pasa, además, por la coordinación y articulación entre el ámbito territorial y Cruz Roja Juventud, de manera que las campañas y las acciones de la organización respondan a una misma lógica y sean coherentes entre sí. De este modo, Cruz Roja Española será capaz de racionalizar y gestionar de manera más eficaz el conjunto de iniciativas, conocimientos y recursos en esta materia.

Los objetivos fundamentales del trabajo en educación para el desarrollo consisten en la búsqueda de una mayor justicia social, la igualdad entre hombres y mujeres, el respeto al entorno y a los Derechos Fundamentales de las personas. Estos objetivos deben canalizarse hacia el conocimiento profundo de la realidad Norte-Sur, hacia la promoción de actitudes solidarias y valores humanitarios, así como hacia la promoción de la participación y la generación de posicionamientos activos individuales y grupales.

Objetivos fundamentales en educación para el desarrollo

Es fundamental mostrar una imagen objetiva, veraz y ofrecer una información adecuada a la realidad y sensible a la gran complejidad de las relaciones Norte-Sur. Una simplificación o distorsión de la realidad —para conseguir un mayor impacto en el público a corto plazo— puede dificultar el conocimiento y la comprensión de la complejidad de las relaciones de desigualdad, de las causas que generan la pobreza y la vulnerabilidad, y por tanto, inhibir la construcción de respuestas acordes a las necesidades, dando lugar a respuestas muy puntuales y con escasa capacidad de transformación de la realidad social.

Por ello, Cruz Roja Española, además de apostar por ofrecer una información veraz y exhaustiva, debe cumplir los compromisos adquiridos en el marco del “Código de Conducta de las ONGD de Desarrollo de la CONGD”. En este Código, las organizaciones firmantes, conscientes del peligro que encierra un uso inadecuado de las imágenes y de la información de la realidad de los países del Sur, se comprometen a cumplir y a hacer cumplir el “Código de Conducta sobre imágenes y mensajes a propósito del tercer mundo”⁵⁶, que incluye una reflexión acerca de la peligrosidad del uso simplista que desvincule la realidad del Sur de factores económicos, políticos, sociales y culturales de carácter global.

Además, es importante iniciar un trabajo de diálogo e incidencia con los medios de comunicación que, en la práctica totalidad de ocasiones, son los encargados de acercar la realidad de los países al conjunto de la sociedad.

Es muy importante que estos medios comprendan el papel que ejercen en la construcción de la imagen y el conocimiento que los ciudadanos tienen de los problemas y de las situaciones existentes más allá de las propias fronteras. Sólo a partir de esta toma de conciencia se podrá impulsar un cambio cuantitativo y, sobre todo,



⁵⁶ Texto completo de ambos códigos de conducta disponible en www.congd.org.

cualitativo, en los mensajes emitidos por los medios de comunicación sobre la realidad de los países del Sur y de las desigualdades en las relaciones Norte-Sur.

Líneas de actuación en educación para el desarrollo y sensibilización social

Actualmente, las temáticas que Cruz Roja Española aborda en materia de educación para el desarrollo y sensibilización social son:

a) La defensa y difusión de los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de los valores humanitarios

Los siete Principios Fundamentales del Movimiento son: Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Carácter Voluntario, Unidad y Universalidad.

En Cruz Roja Española existe un compromiso con la promoción de los valores humanitarios considerados prioritarios, como son la protección de la vida, la salud y la dignidad humana, el respeto por el ser humano, el entendimiento mutuo, la amistad, la cooperación y el voluntariado, la promoción de una cultura de no-violencia y la paz duradera.

El objetivo de Cruz Roja Española no se reduce a promover estos Principios y valores en el interior del Movimiento Internacional, también es prioritario para la organización que las entidades públicas y privadas y la sociedad civil en general, conozcan estos Principios y valores, para que su influencia afecte al comportamiento en la comunidad.

b) Programa Internacional de leyes, normas y principios para la Respuesta a Desastres (IDRL- Internacional Disaster Response Laws)

El objetivo de este programa es conseguir la reducción de la vulnerabilidad y el sufrimiento de las personas afectadas por desastres naturales creando conciencia y promoviendo la implementación y fortalecimiento de las leyes, normas y principios que aseguren una participación internacional y una respuesta oportuna, adecuada y eficiente a los desastres.

Este programa busca abordar cómo los marcos legales a nivel internacional, regional y nacional pueden afrontar mejor los retos operativos en las operaciones internacionales de respuesta a desastres realizadas, entre otros, por los Estados, Organizaciones Internacionales, ONG, fuerzas militares y compañías privadas, etc.

c) Educación para el respeto de los Derechos Humanos

Cruz Roja Española considera necesario analizar las causas y lugares donde estos derechos no son respetados para poder interpretar el por qué y educar sobre las graves consecuencias para las personas y comunidades que viven estas experiencias, tanto a nivel nacional como internacional.

El trabajo en este ámbito se centra en los Derechos Humanos, los Derechos de la Infancia y el Derecho Internacional Humanitario.

d) *Educación intercultural*

Con el desarrollo de acciones y campañas centradas en la educación intercultural, Cruz Roja Española pretende situar en el centro del debate político y social en España las condiciones de las personas inmigrantes, desplazadas y refugiadas, con el objetivo de favorecer la igualdad de derechos y oportunidades, así como el respeto a las diferencias entre sociedades y grupos culturales.

Un objetivo importante de Cruz Roja Española es promover actitudes de aceptación, respeto y tolerancia hacia todas las personas, independientemente de su procedencia, religión o creencia, a través de la detección, identificación y análisis de los prejuicios y estereotipos identitarios y culturales existentes en nuestra sociedad para evitar posibles actitudes de racismo y xenofobia.

e) *Educación para la paz*

En la concepción del desarrollo de Cruz Roja Española late con fuerza la idea de la necesidad de la Paz como un componente indispensable para la promoción del desarrollo y para el fortalecimiento de cualquier persona, comunidad y sociedad. El concepto de paz está relacionado con el derecho a la dignidad humana, al respeto y a la realización de las personas y, en definitiva, con la cobertura de las necesidades básicas de todos los habitantes del planeta.

La violencia, por el contrario, es un factor importante que influye en el grado de desarrollo y que no puede plantearse de manera aislada, ya que está determinada en gran medida por la realidad económica, social, política y cultural, tanto de los países donde tiene lugar, como de las relaciones Norte-Sur.

Teniendo en cuenta esta idea de globalidad e interdependencia, Cruz Roja Española trabaja para la construcción de una *cultura de paz*, basada en el conocimiento de las implicaciones que tiene la violencia en la inhibición del desarrollo, y de cómo a su vez, la violencia puede ser consecuencia de la ausencia de desarrollo.

f) *Emergencias*

Sin duda, los desastres naturales ocurridos en el mundo en los últimos años han puesto de manifiesto la voluntad y capacidad de respuesta de la sociedad española. También han puesto de manifiesto la dificultad para coordinar las respuestas de la población y la influencia del denominado “Efecto CNN”, consistente en la generación de una respuesta masiva de la sociedad, como consecuencia de una focalización puntual en un determinado fenómeno por parte de los medios de comunicación, y la desatención de otros fenómenos caracterizados de igual modo por la urgencia y la necesidad imperiosa de atención a la población vulnerable, aunque no sean visibles en los medios.

Las organizaciones humanitarias encuentran, como consecuencia, grandes dificultades y restricciones para llevar a cabo respuestas adecuadas, consistentes y que proporcionen la oportunidad de desarrollar un trabajo de continuidad entre la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, apostando por el fortalecimiento de las capacidades y la reducción de la vulnerabilidad ante las

situaciones de emergencia, en coherencia con el enfoque de Cruz Roja Española en gestión de desastres.

Es necesario desarrollar un trabajo de educación en el ámbito de las emergencias, para superar el actual esquema dominante de actuación en ayuda humanitaria caracterizado por una rápida intervención tras una emergencia y el posterior abandono del escenario de la catástrofe.



Para ello, Cruz Roja Juventud ha desarrollado los Equipos de Sensibilización e Información en Emergencias (ESIE), formados por voluntarios y voluntarias de Cruz Roja Juventud, cuyo objetivo consiste en atender de forma precisa y rápida las necesidades de información de la ciudadanía en la fase de emergencia y en los periodos previos y posteriores a una catástrofe. La idea que subyace es vincular la respuesta ante emergencias —facilitando la canalización de fondos— con la prevención y preparación, la rehabilitación, la reconstrucción y con el desarrollo.

Perspectivas de actuación en Educación para el desarrollo y sensibilización social

Cruz Roja Española considera fundamental seguir profundizando y consolidando la labor de Educación para el desarrollo y sensibilización social. Algunas de las temáticas relevantes a abordar en los próximos años son: cambio climático, tráfico de personas, violencia juvenil, malaria, seguridad alimentaria, conflictos olvidados y armas ligeras.

Sin duda, para el establecimiento de posicionamientos acerca de los temas que se incorporan a la agenda del desarrollo y su plena integración en las labores de educación y sensibilización⁵⁷, es importante la interrelación con los esfuerzos destinados a la reflexión, al estudio y a la investigación.

Incidencia política

Al inicio del presente Plan se habla del crecimiento experimentado por Cruz Roja Española en la última década, tanto dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como en el panorama nacional de la cooperación internacional, con un significativo incremento en el número de proyectos, socios y voluntarios; consolidándose como organización humanitaria de referencia.

Todos estos factores, lejos de promover un ejercicio de autocomplacencia, deben servir para comprender dónde está Cruz Roja Española, hasta dónde ha llegado y qué camino queda por recorrer en los próximos años. En definitiva, deben servir para seguir avanzando e identificando aquellos ámbitos de actuación dónde Cruz Roja Española puede desarrollar una labor más importante de la que desarrolla actualmente.

⁵⁷ Véase capítulo VI, “Cruz Roja Española como organización de aprendizaje”.

En este sentido, en el ámbito de la incidencia política, Cruz Roja Española no ha ejercido todavía un papel acorde a su enorme capital social y a su labor en otras esferas del escenario de la acción internacional. Este ejercicio de autocrítica quiere, pues, servir de estímulo para lograr un papel más activo y relevante en este ámbito.

Líneas de actuación en el ámbito de la incidencia política

Es importante que Cruz Roja Española se haga oír en algunos de los temas importantes que determinan la agenda del desarrollo, se posicione y trate de incidir en la transformación de la realidad.

La agenda del desarrollo

Esta cuestión es especialmente relevante en aquellos casos en que las instituciones no cumplen con sus compromisos, sus obligaciones y sus responsabilidades. Algunas de estas cuestiones son:

a) Armonización de los procedimientos administrativos de las entidades financiadoras

Cruz Roja Española es una de las ONGD españolas con mayor implantación regional y local; y por ello, plenamente consciente del actual estado de atomización y diversificación de criterios administrativos y procedimientos en el que se encuentra el sistema de financiación de la cooperación para el desarrollo en España.

Esta no es una cuestión menor, sino que supone unas limitaciones relevantes en términos de dificultades de gestión, inhibición del aprendizaje organizativo, pérdida de recursos y, por tanto, de eficiencia y eficacia que afecta a todas las organizaciones españolas.

Los firmantes de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁵⁸ han llamado firmemente la atención sobre este fenómeno, solicitando a los donantes la necesidad de realizar esfuerzos para la armonización de los procedimientos con el objetivo de evitar las limitaciones expuestas en el sistema de cooperación para el desarrollo, como requisito imprescindible para alcanzar una ayuda de mayor calidad, que responda realmente a las necesidades de los receptores.

Por ello, las ONGD no deben ahorrar esfuerzos en esta reivindicación, con mayor motivo a raíz del crecimiento de la cooperación descentralizada que, además del aumento de los fondos y las posibilidades, ha multiplicado la atomización y la heterogeneidad de los criterios administrativos.



⁵⁸ Véase capítulo I, "Una acción dirigida hacia los más vulnerables. El contexto internacional y la agenda de desarrollo".

b) Incidencia en los criterios de asignación de los donantes

Como se afirma en este Plan⁵⁹, el criterio de la alineación contemplado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, constituye uno de los enfoques prioritarios de intervención de Cruz Roja Española. Este criterio hace referencia a la importancia que reside en el hecho de que las políticas de los donantes se adapten a las necesidades de desarrollo de los receptores y no a otro tipo de intereses ajenos a la promoción del desarrollo.

Por esta razón, Cruz Roja Española considera necesario impulsar un canal de comunicación con las administraciones públicas y las entidades financiadoras, con el objetivo de informar, sensibilizar e incidir en las pautas de asignación de la ayuda, fundamentalmente en aquellos casos en que éstas se encuentren más alejadas de los objetivos de desarrollo y de las necesidades de las comunidades más vulnerables.

c) Promoción de la coordinación y articulación de las entidades financiadoras

El fenómeno de la cooperación descentralizada en España ha supuesto un aumento cuantitativo significativo en la participación, tanto de las administraciones como de la población local, en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, así como en el papel que las ONGD desempeñan en este sistema. Sin embargo, la descentralización de la cooperación, junto al aumento de fondos que ha generado, ha provocado otras consecuencias, no siempre positivas.

El sistema de financiación español de cooperación para el desarrollo es, sin duda, el que mayor número de entidades financiadoras registra, cada cual con sus prioridades, sus procedimientos administrativos y sus requerimientos específicos. Todo ello da lugar a un sistema de financiación con numerosos actores, muchos de ellos en el ámbito local, financiando pequeñas iniciativas de desarrollo de manera más o menos aislada y, por tanto, con poca capacidad de transformación de las relaciones Norte-Sur.

Por estas razones, el compromiso en materia de cooperación para el desarrollo por parte de las administraciones públicas y, especialmente, de las entidades descentralizadas, no se está traduciendo en los resultados más óptimos, debido a la atomización existente. Es necesario impulsar la coordinación, la articulación y la búsqueda de sinergias entre las distintas iniciativas llevadas a cabo a nivel local, provincial, autonómico y central, de manera que la cooperación descentralizada suponga un salto cualitativo, además del cuantitativo que, sin duda, ha supuesto para la Cooperación Española y para la cooperación no gubernamental.

En este sentido, Cruz Roja Española debe trabajar en todo el ámbito territorial, fundamentalmente a través de las coordinadoras autonómicas de ONGD, en la incidencia y el diálogo con las instituciones hacia el impulso y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación.

⁵⁹ Véase capítulo I, "Una acción dirigida hacia los más vulnerables. El contexto internacional y la agenda de desarrollo".

d) *Cambio en el enfoque de las políticas de inmigración de los donantes*

En este Plan se expone la estrategia de Cruz Roja Española en materia de migraciones⁶⁰, marcando como una de las líneas prioritarias, la incidencia sobre los poderes públicos, los medios de comunicación y la sociedad en general, en lo que respecta a los derechos y a la realidad de las personas inmigrantes, refugiadas y desplazadas.

Además, en los últimos años se está produciendo un aumento de la visibilidad y, en ocasiones, distorsión de la información del fenómeno migratorio en España, que da lugar a respuestas reactivas y defensivas, fundamentalmente en Europa, que desplazan el tan necesario enfoque del codesarrollo en materia de migraciones.

Cruz Roja Española, por ello, se plantea como una línea de trabajo prioritaria en el ámbito de la incidencia, tratar de ofrecer una imagen dimensionada y adecuada de la realidad del fenómeno migratorio, impulsar el enfoque del codesarrollo en su trabajo y presionar para su adopción por parte de los donantes oficiales.

e) *Cumplimiento de los estándares internacionales en Ayuda Humanitaria*

La creciente complejización del escenario humanitario, así como la proliferación de actores, tanto en el ámbito privado como en el público, dificulta el cumplimiento de los marcos reguladores de la Ayuda Humanitaria y exige a los actores involucrados en este sistema mayores esfuerzos y mayor atención al cumplimiento de los estándares internacionales.

En este sentido, cobra importancia la “Iniciativa del Buen Donante Humanitario” (*Good Humanitarian Donorship Initiative*⁶¹) que consiste en la búsqueda de mejores prácticas de financiación de la ayuda humanitaria, por parte de los distintos actores de la comunidad internacional y del escenario humanitario, que den lugar a una respuesta humanitaria más eficaz y ajustada exclusivamente a las necesidades.

Así pues, es imprescindible la promoción —y asunción por parte de los distintos actores del escenario humanitario, fundamentalmente los donantes— de los compromisos y objetivos recogidos en la “Iniciativa del Buen Donante Humanitario”, entre los que destacan:

- La acción humanitaria debe guiarse por los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.
- Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus propias fronteras, es importante procurar asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
- Es necesario apoyar y promover la función central y única de liderazgo y coordinación de la acción humanitaria internacional de las Naciones Unidas, la especial función del Comité Internacional de la Cruz Roja, el papel de la Federación Internacional,

⁶⁰ Véase capítulo III, “Cooperación para el desarrollo”.

⁶¹ Véase www.goodhumanitarianidonorship.org

de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las organizaciones no gubernamentales, en la implementación de la acción humanitaria.

- Es importante esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades de crisis en curso.
- Reconociendo la necesidad de proporcionar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, es necesario esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación a agencias de las Naciones Unidas, fondos y programas y otras organizaciones humanitarias clave.



- Adhesión, por parte de las organizaciones humanitarias, a las buenas prácticas y compromiso a la promoción de la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia en el desempeño de la acción humanitaria.
- Afirmación del papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en las que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantía de que ese uso es conforme al Derecho Internacional Humanitario y a los principios humanitarios, y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.
- Apoyo a las iniciativas de aprendizaje y rendición de cuentas para un eficiente y eficaz desempeño de la acción humanitaria.

Sin duda, estos ámbitos de actuación no son los únicos que preocupan a Cruz Roja Española y sobre los que quiere tomar partido,

pero sí son algunos de los temas más importantes a tener en cuenta. La actualización de estos temas, así como la definición de la posición institucional de Cruz Roja Española, se establecerá en constante comunicación con los espacios encargados de la reflexión, el estudio, la investigación y la toma de posición en los debates relevantes de la agenda del desarrollo⁶².

La educación para el desarrollo, la sensibilización social y la incidencia política, constituyen uno de los ámbitos de trabajo de Cruz Roja Española donde más necesaria es la colaboración con otras organizaciones. La consistencia, coherencia y alcance de los mensajes que se emitan, adquirirá una mayor dimensión en la medida que más organizaciones se sumen a esta visión y concepción de su papel. De hecho, son muchos los esfuerzos y las acciones llevadas a cabo de manera individual por las organizaciones, que se amplificarían si las ONG asumieran que les corresponde trabajar juntas siempre que sea posible y que sus visiones y concepciones del desarrollo se lo permitan.



⁶² Véase capítulo VI, “Cruz Roja Española como organización de aprendizaje”.

Propuestas de acción

1. El cambio en las relaciones Norte-Sur pasa por un proceso de transformación en el Norte. Por ello, es importante que parte de la actividad de Cruz Roja Española tenga lugar en España y se oriente hacia la educación para el desarrollo, la sensibilización social y la incidencia política.
2. Los objetivos de Cruz Roja Española en este ámbito consisten en la búsqueda de una mayor justicia social, la igualdad entre hombres y mujeres, el respeto al entorno y a los derechos fundamentales de las personas. Estos objetivos deben canalizarse hacia el conocimiento profundo de la realidad Norte-Sur y hacia la promoción de actitudes solidarias y valores humanitarios.
3. Para ello, Cruz Roja Española aboga por mostrar una imagen objetiva, veraz y ofrecer una información adecuada a la realidad y sensible a la complejidad que encierran las relaciones Norte-Sur. Así, se debe trabajar estrechamente con los medios de comunicación para que comprendan el papel que ejercen en la construcción de la imagen y en el conocimiento que los ciudadanos tienen de las relaciones de desigualdad Norte-Sur y de las situaciones de vulnerabilidad.
4. Cruz Roja Española, en tanto que auxiliar de los poderes públicos, tiene la obligación de velar por el cumplimiento de las responsabilidades de éstos con los más vulnerables; desempeñando un papel más activo y relevante en el ámbito de la incidencia política, acorde con su capital social. Las acciones de incidencia deben estar orientadas, de manera prioritaria, hacia las siguientes metas:
 - 4.1. La armonización de los procedimientos administrativos de las entidades financiadoras.
 - 4.2. La influencia en los criterios de asignación de la ayuda de los donantes hacia criterios relacionados con la pertinencia, la erradicación de la pobreza y la vulnerabilidad, y la promoción del desarrollo.
 - 4.3. La Promoción de la coordinación y articulación de las entidades financiadoras.
 - 4.4. El cambio en el enfoque de las políticas de inmigración de los donantes.
 - 4.5. El cumplimiento de los estándares internacionales en Ayuda Humanitaria.



Capítulo IX

Los Comités Territoriales

Una de las fortalezas de Cruz Roja Española, que supone un rasgo distintivo con respecto a la gran mayoría de ONGD, reside en una gran presencia a nivel local, provincial y autonómico.

La existencia de un elevado número de Comités Territoriales trabajando de manera coordinada, confiere a Cruz Roja Española una gran capacidad de actuación, de manera estratégica y articulada, trabajando en contra de la atomización que, en numerosas ocasiones, impone el sistema de financiación.

Sin embargo, como se reconocía al inicio de este Plan, Cruz Roja Española debe hacer un gran esfuerzo para mejorar, potenciar y aprovechar todo su potencial, a través del fortalecimiento de su red territorial y, por tanto, de la organización.

Los Comités Territoriales y la cooperación internacional

El objetivo fundamental para Cruz Roja Española es alcanzar el modelo que, en coherencia con los Principios Fundamentales, confiera a la organización una mayor capacidad de actuación, una mayor cobertura territorial y de acceso a la sociedad, al tejido empresarial y a las instituciones en todo el país, sin que ello suponga un descenso en la capacidad de articulación y coordinación de la organización.

Para avanzar en este modelo y consolidar la estructura territorial, es necesario fortalecer a los Comités Territoriales. Unos Comités Territoriales más fuertes, con mayor capacidad y mayor número de competencias no significa, en absoluto, una puesta en peligro del Principio de Unidad. Por el contrario, el modelo territorial por el que aboga Cruz Roja Española, caracterizado por unos Comités Territoriales más fuertes y capaces, consolida el Principio de Unidad.

En este modelo, la Oficina Central continúa teniendo un papel estratégico capital y debe continuar ejerciendo el liderazgo en la planificación, garantizar la coordinación y articulación de todas las intervenciones de la organización, y promover la comunicación en el ámbito territorial.

Para ello, es importante que el conjunto de Cruz Roja Española asuma que el modelo territorial se articula sobre una serie de conceptos básicos: coherencia, coordinación, articulación y búsqueda de sinergias.

Con el fortalecimiento de la red territorial, el objetivo es garantizar una gestión eficiente y eficaz, sin duplicidades ni solapamientos y, así, dotar al trabajo de Cruz Roja Española de un valor añadido.

En este sentido, cabe destacar la posibilidad de una cierta especialización por parte de los Comités Territoriales —en la medida que se vayan consolidando su capacidad—. Esta especialización, que puede ser geográfica y/o sectorial, siempre debe tener en cuenta una serie de elementos relevantes.



El primero de estos elementos es la articulación y búsqueda de sinergias con el enfoque de la organización en su conjunto y con los marcos de planificación de Cruz Roja Española.

No obstante, hay otros elementos importantes como son la capacidad y potencialidad de cada Comité Territorial, la sensibilidad y preferencias de la población local con las que interacciona cada Comité Territorial y, por último, las posibilidades de acceso a la financiación.

En este sentido, conviene dejar claro que Cruz Roja Española plantea, no tanto adaptarse a las convocatorias de los donantes, sino hacer un uso racional de su presencia en las mismas, reconociendo que las convocatorias de algunos donantes priorizan determinadas regiones y/o sectores de intervención que no tienen cabida en las agendas de otros donantes.

Hacia la consolidación de la red territorial de Cruz Roja Española

Es necesario avanzar en el fortalecimiento de la red territorial para lograr una mayor delegación de funciones y actividades. No obstante, no hay que olvidar que todas las actividades de cooperación internacional impulsadas desde toda la red territorial de Cruz Roja Española se rigen por el marco normativo establecido por la Resolución nº1/97 del 10 de marzo de 1997 de la Presidencia de Cruz Roja Española y por los protocolos que desarrollan las modalidades de participación de los Comités Territoriales de Cruz Roja Española en el área de cooperación internacional.

Para consolidar la red territorial es importante avanzar en la cohesión y cooperación interna dentro de los propios Comités Territoriales, entre las asambleas locales de un mismo Comité Territorial.

Sin duda, el fortalecimiento de la red territorial permitirá alcanzar una mayor igualdad en el grado de desarrollo de las oficinas que componen la red territorial de Cruz Roja Española.

Propuestas de acción

1. Cruz Roja Española debe mejorar, potenciar y aprovechar todo su potencial. Para ello se compromete a consolidar su red territorial a través del fortalecimiento de los Comités Territoriales.
2. Asimismo, adquiere el compromiso de compatibilizar el fortalecimiento de la red territorial con el principio de Unidad.
3. El modelo territorial por el que aboga Cruz Roja Española se basa en el mantenimiento de la coherencia del trabajo y coordinación del conjunto de la organización, la articulación de todas las intervenciones en una sola planificación y la búsqueda de sinergias, hacia la obtención de valor añadido.
4. Por ello, Cruz Roja Española contempla la posibilidad de especialización geográfica y/o sectorial por parte de los Comités Territoriales, sobre la base de la articulación con los marcos de planificación de Cruz Roja Española, la capacidad y potencialidad de cada Comité Territorial y la sensibilidad y preferencias de la población local.
5. Es necesario avanzar en la cohesión y cooperación interna dentro de los propios Comités Territoriales, entre las asambleas locales de un mismo Comité Territorial.



Capítulo X

Cruz Roja Española y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

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

El desarrollo de la Federación Internacional, su constante adaptación al proceso de cambio que experimenta el contexto internacional, su carácter de red internacional y su perfil al mismo tiempo local y global, son factores importantes que constituyen una de las ventajas comparativas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como organización humanitaria.

La mejora de la efectividad y la capacidad de respuesta de la Federación Internacional y de las Sociedades nacionales que la integran dependen, en gran medida, de la mejora del trabajo de la Federación.

En esta línea, la Federación Internacional ha llevado a cabo un proceso de reestructuración que ha supuesto un avance en la descentralización y, por tanto, una mayor presencia a nivel regional, con el objetivo de potenciar su capacidad de coordinación y articulación. Con esta estructura la Federación Internacional cuenta, además de con su sede en Ginebra, con oficinas de Zona en Ciudad de Panamá (Panamá), Budapest (Hungría), Kuala Lumpur (Malasia), El Cairo (Egipto), Dakar (Senegal), Nairobi (Kenia) y Johannesburgo (Sudáfrica).

Cruz Roja Española debe aspirar a representar un papel más activo entre los órganos de gestión de la Federación Internacional con el objeto de participar en la elaboración de políticas y estrategias de la Federación que le afectan, contar con una posición adecuada para expresar e impulsar sus propios puntos de vista y participar en los foros internacionales promovidos por el Movimiento Internacional. En definitiva, alcanzar un papel más relevante e influyente dentro de la gestión de la Federación Internacional.

La labor que Cruz Roja Española debe llevar a cabo para fomentar el trabajo de la Federación se concreta en los siguientes puntos:

1. Participación en la elaboración, promoción e implementación de los planes, estrategias y políticas de la Federación Internacional

La estrategia *Nuestra Federación del Futuro* y las políticas de la Federación Internacional son clave, y su asunción y aplicación por parte de las Sociedades nacionales y de la Federación Internacional supone un trabajo más coherente y estratégico. Por ello, es importante la participación de Cruz Roja Española en su revisión y en la elaboración de futuros planes, estrategias y políticas.



2. Aumento de la participación de Cruz Roja Española en los sistemas de cooperación en el seno de la Federación Internacional

Es importante el aumento de la participación de Cruz Roja Española en la elaboración de planes regionales, coherentes con la Estrategia de la Federación Internacional, que definan las líneas de acción de la Secretaría y las Oficinas de Zona e incluyan prioridades indicativas para la cooperación de las Sociedades nacionales, basadas en criterios objetivos (situación de vulnerabilidad en el país y capacidad institucional de la Sociedad Nacional con la que se trabaja).

Asimismo, es necesario un aumento de la participación de Cruz Roja Española en la elaboración de análisis regionales de vulnerabilidad por parte de las Oficinas de Zona, incidiendo en sus dimensiones sociales, institucionales, geográficas y ambientales, a fin de establecer las prioridades indicativas mencionadas.

Del mismo modo, Cruz Roja Española se propone apoyar el fortalecimiento de la capacidad de coordinación de la Secretaría, a través de las Oficinas de Zona y Representaciones Regionales, para promover una mayor utilización de capacidades especializadas y de personal de las Sociedades nacionales en los programas de las Sociedades nacionales y de la Federación Internacional.

Cruz Roja Española pretende seguir trabajando en el fomento e impulso del nuevo modelo operativo —basado en Sociedades nacionales fuertes, redes regionales sólidas, una Secretaría eficaz y órganos de gobierno centrados en cuestiones estratégicas que fortalezcan la cohesión y la unidad— y de las alianzas operacionales —con asociados externos e internos—, que permitirán aumentar la eficacia mediante una planificación, coordinación y rendición de cuentas comunes.



Cruz Roja Española apoya la creación y promoción de consorcios entre Sociedades nacionales para la financiación y ejecución de proyectos, coordinando las iniciativas de cooperación en el marco de las prioridades de desarrollo de la respectiva Sociedad Nacional.

En este sentido, también alienta la cooperación entre la Federación Internacional y otros actores, como las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos de los países en los que trabaja.



3. Fortalecimiento de la presencia de Cruz Roja Española en los órganos de la Federación Internacional

Es necesaria una mayor presencia del personal de Cruz Roja Española en los órganos de gestión de la Federación Internacional, tanto en su sede en Ginebra como en misiones sobre el terreno y en las Oficinas de Zona.

Fortalecimiento de los vínculos con las Sociedades nacionales

La consolidación de las relaciones con otras Sociedades nacionales es uno de los componentes importantes de las relaciones internacionales de Cruz Roja Española. A través de estas relaciones mantiene una red permanente de comunicación, cooperación e intercambio de experiencias de beneficio mutuo.

Estas relaciones se basan en el diálogo permanente y la búsqueda de consensos sobre cuestiones humanitarias, de desarrollo y sobre todos aquellos temas que afectan a la vida del Movimiento Internacional. A través de estos vínculos, Cruz Roja Española promueve la cohesión interna, el intercambio de experiencias y conocimientos, y el fortalecimiento de las Sociedades nacionales.

Junto a estas relaciones, Cruz Roja Española debe avanzar en la participación en plataformas y órganos regionales de cooperación, ya que el nivel regional es el óptimo para tratar ciertos problemas comunes a una región/subregión, que exceden el marco nacional.

Así pues, para Cruz Roja Española es importante promover y respaldar el proceso de “regionalización” de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, prestar apoyo material e institucional a las Conferencias Regionales, al establecimiento de órganos de coordinación y/o asistencia de ámbito regional, y a la definición de estrategias regionales de cooperación y de desarrollo.

Además, Cruz Roja Española promueve la participación de otras Sociedades nacionales en las actividades y en los órganos de

Gobierno de la Federación Internacional, con el fin de que la Federación Internacional sea más plural, participativa, equilibrada y cohesionada y se aliente el diálogo interregional en su seno.

La cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Cruz Roja Española, consciente de la importancia que tienen la misión y las funciones del CICR en situaciones de conflicto, apoya las actividades del CICR utilizando las vías de cooperación abiertas a la participación de las Sociedades nacionales, proporcionando fondos, recursos materiales, personal técnico, y apoyando las actividades y las gestiones del Comité Internacional en asuntos humanitarios frente al Gobierno Español.

Cruz Roja Española, a su vez, participa activamente en las campañas de sensibilización pública sobre temas humanitarios impulsadas por el CICR aportando delegados y expertos en difusión a las misiones del CICR y realizando ante el Gobierno español las gestiones necesarias para mejorar el respeto y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, así como para promover su desarrollo material y normativo⁶³.

Además, para avanzar en la promoción del Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, Cruz Roja Española se propone implicar activamente al conjunto de la Institución en las campañas y en las acciones de incidencia política.

Asimismo, Cruz Roja Española se propone llevar a cabo actividades de asistencia técnica en materia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que contribuyan a mejorar los sistemas legislativos y de administración de justicia emprendidos por países de América Latina y África en el marco de sus procesos de reforma del Estado.



⁶³ Véase capítulo VIII, "Educación para el desarrollo, sensibilización social e incidencia política".

Cruz Roja Española valora positivamente la actuación del CICR en la prevención de conflictos y su papel como mediador en situaciones de conflicto interno y ante conmociones y disturbios interiores, y alienta al Comité Internacional para que, en colaboración con otros componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, consolide y amplíe esas funciones.

El futuro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El inicio del siglo XXI está marcado por profundos cambios producidos en el ámbito internacional a raíz del 11-S, que plantean nuevos problemas humanitarios y redefinen problemas anteriores. El escenario humanitario actual se caracteriza por la complejización de las situaciones de emergencia y con ella de las respuestas, por la proliferación de actores y, por tanto, por la mayor dificultad de ofrecer una respuesta coordinada y adaptada a estándares internacionales. En este contexto, las expectativas puestas en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja son crecientes, como también lo es el riesgo de inadecuación entre las demandas que plantea el entorno y la propia realidad del Movimiento Internacional.

Este panorama obliga al Movimiento Internacional a la constante reflexión y a un profundo reacomodo y revisión de su papel, estrategias y acción, a fin de responder a los desafíos actuales y futuros y mantener su liderazgo, siendo al mismo tiempo fiel a los fines y Principios que le dieron origen.

Algunos de los retos y desafíos que se plantean al Movimiento, y sobre los que Cruz Roja Española pretende aportar su visión para mejorar la manera de enfrentarlos son:

1. Retos de integridad, transparencia y resistencia al cambio

Un reto importante al que se enfrentan los distintos componentes del Movimiento es el apoyo a las Sociedades nacionales para el cumplimiento de la política de integridad y la superación de la resistencia al cambio, que conduce a algunas Sociedades nacionales a



vivir alejadas de su tiempo, ajenas al contexto económico, político, social y cultural que las rodea, y sin asumir sistemas de gobierno, dirección y gestión democráticos y modernos.

Cruz Roja Española considera importante que el Movimiento afronte estas situaciones de manera cuidadosa pero decidida. Por ello, es primordial un enfoque centrado en los aspectos sustantivos —es decir, el cumplimiento de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja— y en las *Características de una Sociedad Nacional que funciona bien*.

Asimismo, en la búsqueda de soluciones, es importante actuar conforme a los siguientes criterios:

- La primacía de un “enfoque preventivo” basado en el apoyo al desarrollo institucional de las Sociedades nacionales en formación, consolidación o crisis, antes de llegar a una situación que amenace la integridad de una Sociedad Nacional; y, si dicha situación llegase a producirse, la primacía de un enfoque activo, evitando el cese de relaciones o las actitudes pasivas que conducen al estancamiento o a la intervención gubernamental.
- La adopción de soluciones basadas en la aceptación de métodos de mediación y de interposición de “buenos oficios” por parte los afectados, antes que otras medidas de carácter obligatorio. Es importante que las soluciones tengan carácter duradero, por lo que cobra gran importancia la reforma de los Estatutos y su aplicación.

2. El análisis de la vulnerabilidad y la orientación del trabajo de las Sociedades nacionales hacia las personas vulnerables

Otro reto al que se enfrenta el Movimiento, del que depende en gran medida su imagen, es la necesidad de hacer un análisis sobre a quién se están dirigiendo sus acciones: ¿están orientadas las acciones de todos los componentes del Movimiento hacia las personas más vulnerables? La respuesta a esta cuestión es, sin duda, afirmativa en la mayoría de los casos. No obstante, todos los componentes del Movimiento deben velar para que lo sea en su totalidad.

3. Las relaciones del Movimiento Internacional con otras organizaciones de la sociedad civil

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no puede mirar exclusivamente hacia su interior, más aún en el actual contexto de surgimiento de una sociedad civil transnacional y de Organizaciones Internacionales cuyos objetivos son coincidentes con los suyos. Sin duda, existen otras organizaciones con las que trabajar, de las que aprender y a las que enseñar.

En la medida en que el Movimiento sea capaz de establecer alianzas y trabajar coordinadamente con otros actores, será más fuerte y más capaz de transformar la realidad en que se mueve hacia el logro de su mandato humanitario.

Propuestas de acción

1. Cruz Roja Española pretende impulsar su presencia y su papel dentro de la Federación Internacional en tres grandes ámbitos de actuación: representación en los órganos de gestión, participación en los foros e iniciativas internacionales promovidos por el Movimiento Internacional y la participación en la difusión y elaboración de políticas y estrategias de la Federación Internacional.
2. Para ello debe llevar a cabo una serie de iniciativas concretas:
 - 2.1. Participación en la elaboración, promoción e implementación de los planes, estrategias y políticas de la Federación Internacional.
 - 2.2. Aumento de la participación en los sistemas de cooperación en el seno de la Federación Internacional.
 - 2.3. Fortalecimiento de una mayor presencia de Cruz Roja Española en los órganos de gestión de la Federación Internacional.
3. Cruz Roja Española se propone fortalecer sus vínculos con las Sociedades nacionales con las que trabaja, consolidando su importante red de relaciones con Sociedades nacionales. Además, pretende impulsar la participación en plataformas y órganos regionales de concertación y cooperación y fomentar así el establecimiento de relaciones multilaterales.
4. Cruz Roja Española pretende promover la reflexión y revisión en el interior del Movimiento Internacional sobre el papel y la actuación del propio Movimiento, bajo un espíritu de auto-crítica y aprendizaje. En este sentido es importante la reflexión y la respuesta del Movimiento Internacional ante los retos más importantes que se le plantean, entre los que destacan:
 - 4.1. Los problemas de integridad y la resistencia al cambio en las Sociedades nacionales.
 - 4.2. El análisis de la vulnerabilidad y la orientación del trabajo de las Sociedades nacionales hacia las personas más vulnerables.
 - 4.3. Las relaciones del Movimiento Internacional con otras organizaciones de la sociedad civil.



Glosario

Actividad: Unidad mínima de acción que se programa dentro del proyecto para la consecución de resultados.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID): Órgano de la administración española dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación encargado de la ejecución y gestión de la política española de cooperación internacional.

Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad: Metodología de análisis sistemático que permite identificar los riesgos que amenazan a las personas y comunidades y les impiden llevar vidas plenas y productivas, comprender las causas de las que provienen y cómo se manifiestan, a qué y quiénes afectarán, y de qué aptitudes, conocimientos y recursos materiales se dispone para reducirlos y enfrentarse a ellos. El Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad se utiliza en cualquier momento del proceso de desarrollo, pero es particularmente útil para la identificación de los beneficiarios de los proyectos, y para medir su impacto.

ARCHI (*African Red Cross and Red Crescent Societies Health Initiative*): Iniciativa en salud de las Sociedades africanas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyo objetivo es dar una mejor respuesta a los problemas prioritarios de salud pública en el continente africano.

Atención Primaria de la Salud (APS): Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), este término se refiere a los cuidados médicos esenciales hechos accesibles a un coste al alcance del país y la comunidad con métodos prácticos, científicamente válidos y socialmente aceptables. Insiste en las actividades de prevención y educación para la salud, en la descentralización de los servicios, en el uso de tecnología apropiada y en el control social del sistema de salud a través de un alto grado de participación comunitaria.

Cartera de proyectos: Documento en el que se encuentran integrados todos los proyectos de cooperación internacional. Facilita la participación de las estructuras territoriales y funciona como herramienta de coordinación y gestión de la cooperación.

Central Emergency Response Fund (CERF): Fondo Central para Emergencias de Naciones Unidas. Iniciativa de la ONU, cuyo objetivo es disponer de recursos para responder a los desastres de manera inmediata y así reducir la pérdida de vidas.

Ciclo del proyecto: Expresión que alude a las distintas etapas de la vida de un proyecto —identificación, formulación, ejecución, evaluación— y al hecho de que la evaluación, última de estas etapas, suele ser el punto de partida de nuevos proyectos.

Comité Internacional de la Cruz Roja (Comité Internacional-CICR): Creado en 1863, el CICR dio origen al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Es una organización

imparcial, neutral e independiente cuya misión, exclusivamente humanitaria, consiste en proteger la vida y la dignidad de las víctimas de guerra y de la violencia interna, brindándoles asistencia. El CICR dirige y coordina las actividades internacionales de socorro que lleva a cabo el Movimiento en situaciones de conflicto armado. Además, se esfuerza por prevenir el sufrimiento humano, promoviendo y cimentando el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios universales.

Cluster: Grupo de trabajo. En el marco de la reforma de la agenda humanitaria iniciada en 2006, el enfoque *cluster* se refiere a los grupos de trabajo constituidos en cada uno de los sectores que componen la ayuda humanitaria con el objetivo de generar capacidades adecuadas y consolidar el liderazgo en esos sectores, para alcanzar una mayor eficacia de la respuesta humanitaria.

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda: Declaración adoptada en 2005 por el Foro de Alto Nivel, con amplia representación de actores gubernamentales y no gubernamentales de países donantes y receptores, así como de Organismos Internacionales. Con la Declaración se pretende impulsar la búsqueda de la eficacia de la ayuda internacional a través de la institucionalización de cinco principios: armonización, alineamiento, apropiación, gestión orientada a resultados y corresponsabilidad.

Delegado/a: Persona puesta a disposición de una Sociedad Nacional para apoyarla ante una situación de emergencia o en sus esfuerzos de fomento del desarrollo.

Derecho Internacional Humanitario (DIH): Conjunto de normas internacionales que limitan, por razones humanitarias, el derecho de las partes en un conflicto a utilizar los métodos y medios de guerra de su elección, y protegen a las personas y los bienes afectados o que pueden ser afectados por el conflicto. El marco jurídico del DIH está compuesto por lo cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977.

Desarrollo: Proceso por el cual las comunidades, las familias y las personas llegan a ser más fuertes y pueden disfrutar de vidas más plenas y productivas y ser menos vulnerables ante los desastres.

Desarrollo comunitario: Proceso de implicación de una Comunidad en la identificación y el fortalecimiento de las capacidades y recursos que conducen al desarrollo en su vida cotidiana, su actividad productiva, su cultura y su participación social y política. Ello supone el fortalecimiento de sus redes y organizaciones comunitarias.

Desarrollo humano: Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo humano es el proceso por el cual aumentan las capacidades que permiten ampliar la gama de opciones y oportunidades disponibles para las personas. Entre estas, las más importantes son una vida prolongada y saludable y el acceso a la educación y a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo.

Desarrollo institucional: Proceso de fortalecimiento de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja,

gracias al cual podrán mejorar su capacidad de utilizar eficazmente los recursos humanos, materiales y financieros disponibles para cumplir mejor su mandato humanitario.

Desarrollo sostenible: Según la Comisión Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, desarrollo sostenible es aquel desarrollo que logra satisfacer las necesidades del presente sin comprometer los recursos que las generaciones futuras necesitarán para satisfacer sus propias necesidades.

Desastre: Situación en que una amenaza incrementa la vulnerabilidad de los individuos y las comunidades hasta tal punto que sus vidas se ven directamente amenazadas o que sus estructuras económicas y sociales están suficientemente dañadas como para poner en peligro su supervivencia.

European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC): Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades perteneciente a la Unión Europea, tiene por misión identificar, determinar y comunicar las amenazas que pueden representar las enfermedades transmisibles para la salud humana.

Educación para el Desarrollo: La educación para el desarrollo es un proceso educativo que promueve valores y actitudes relacionados con la solidaridad y con los principios humanitarios y que favorece una mejor comprensión de la situación de las personas vulnerables. A tal fin, analiza las causas de la vulnerabilidad a partir de una comprensión amplia de la realidad de los pueblos del Sur y del Norte. Es una educación dinámica, participativa y creativa, orientada hacia la acción y el cambio social.

Educación para la Paz: La educación para la paz es el proceso educativo que promueve valores y actitudes relacionadas con la Paz. La Paz, de acuerdo con la definición adoptada por el Consejo de Delegados de 1991, se entiende no sólo como la ausencia de violencia física, sino como un proceso dinámico de colaboración entre todos los Estados y los pueblos, basado en el respeto de la libertad, de la independencia, de la soberanía nacional, de la igualdad, de la vigencia de los Derechos Humanos, así como una justa y equitativa distribución de los recursos con miras a satisfacer las necesidades de los pueblos.

Emergencia: Situación que amenaza la vida de las personas poniéndolas en riesgo de muerte o de severo deterioro de sus condiciones de salud o de vida, y que pueden exceder las capacidades normales del individuo, la familia, la comunidad o los propios sistemas públicos.

Enfoque de género: El enfoque de género intenta aprehender los diferentes roles, circunstancias y necesidades de los hombres y de las mujeres en el proceso de desarrollo en general, y en el acceso al poder y a los recursos en particular. Constatando la situación de discriminación en la que en mayor o menor medida se encuentran las mujeres en estos ámbitos, pretende identificar las causas estructurales de dicha situación, y alcanzar la igualdad de género promoviendo un acceso equitativo de hombres y mujeres a los recursos productivos y a la actividad económica, a la participación social y política y a las estructuras de toma de decisiones, así como mejorar el respeto de los derechos humanos de las mujeres. El enfoque de género asume que estos objetivos no podrán ser alcanzados sin alterar las relaciones y los roles de

género y que, por lo tanto, son responsabilidad tanto de los hombres como de las mujeres.

Enfoque del Marco Lógico (EML): Herramienta analítica para la planificación y gestión de los proyectos, de carácter participativo, orientada por objetivos y hacia grupos de beneficiarios. El EML es utilizado desde finales de los años sesenta por las principales agencias de cooperación y ONGD, con el objeto de mejorar la calidad y la coherencia interna de sus proyectos.

Estrategia Regional de Prevención de la Violencia (ERPv): Estrategia de prevención de la violencia para la región de Centroamérica, México y Caribe elaborada por las Sociedades nacionales de la región, por Cruz Roja Española y por la Federación Internacional.

Evaluación: Proceso cuyo propósito es examinar, tan sistemática y objetivamente como sea posible, un proyecto o programa en ejecución o ya finalizado, con el fin de determinar la eficacia, el impacto, la viabilidad y la pertinencia de sus objetivos.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional-FICR): Fundada en 1919, es la mayor organización humanitaria del mundo, integrada por 186 Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La Federación lleva a cabo operaciones de socorro para ayudar a las personas afectadas por catástrofes y combina esta actividad con el fortalecimiento de la capacidad de sus Sociedades nacionales miembros, impulsando la participación de la juventud y el voluntariado en sus programas. Sus labores están basadas en los Principios del Movimiento Internacional y se centran en cuatro áreas esenciales: promoción de los valores humanitarios, intervención en casos de desastre, preparación para desastres y salud y asistencia en la comunidad.

En el plano internacional, la Federación actúa en calidad de representante oficial de las Sociedades nacionales que la constituyen; y dirige y coordina la asistencia internacional que presta el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a las personas afectadas por desastres naturales, desastres tecnológicos y emergencias sanitarias, así como a las personas refugiadas.

Gestión de desastres: Enfoque de trabajo que contempla la prevención, preparación, respuesta, reconstrucción, rehabilitación y la continuación del proceso de desarrollo como los componentes de un mismo proceso integral.

Impacto: Cambios positivos y negativos producidos o inducidos directa o indirectamente por un programa o proyecto.

Iniciativa del Buen Donante Humanitario (Good Humanitarian Donorship Initiative): Iniciativa de búsqueda, por parte de los distintos actores de la comunidad internacional y el escenario humanitario, de mejores prácticas de financiación de la ayuda humanitaria que den lugar a una respuesta humanitaria más eficaz y ajustada exclusivamente a las necesidades.

Método IFEE: El método IFEE, basado en el Enfoque del Marco Lógico (EML), comprende las cuatro etapas principales del “ciclo del proyecto” de desarrollo: Identificación, Formulación, Ejecución y Evaluación.

Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: Todos los componentes del Movimiento Internacional, a saber, las Sociedades nacionales, la Federación Internacional (FICR) y el Comité Internacional (CICR).

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): Los ODM fueron comprometidos por la Comunidad Internacional en la Declaración del Milenio. Éstos consisten en un total de ocho objetivos, 18 metas y 45 indicadores a alcanzar en 2015, y están orientados al logro de la erradicación de la pobreza, a resolver problemas como la ausencia de paz y seguridad, los problemas del desarrollo y hacia la promoción de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

OMS: Organización Mundial de la Salud, perteneciente al Sistema de Naciones Unidas.

ONG: Organización no gubernamental.

ONGD: Organización no gubernamental de desarrollo.

Participación: Proceso a través del cual las personas y las comunidades con intereses legítimos en un proyecto se integran en el proceso de toma de decisiones que les afectan, tanto en el proyecto mismo como en el entorno en el que éste se desenvuelve.

Personas vulnerables: Personas expuestas a situaciones que amenazan su supervivencia o su capacidad para vivir con dignidad humana y en condiciones mínimas de seguridad social y económica.

Pertinencia: La pertinencia hace referencia al grado de coherencia de las intervenciones con las prioridades de la comunidad y de la sociedad local, así como de las entidades donantes y receptoras.

Plan de Desarrollo: Plan que define la “misión” de una Sociedad Nacional y establece sus objetivos principales, estrategias y prioridades para un periodo determinado con el fin de dar respuesta a las necesidades de la población vulnerable. El Plan de Desarrollo deberá ser descriptivo y detallado y contar con un presupuesto y un plan de financiación, debiendo ser revisado y actualizado periódicamente. Asimismo, deberá guardar consonancia con las estrategias de la Federación Internacional.

Planificación estratégica: Proceso en el que un determinado componente del Movimiento Internacional define una misión institucional a través de la cual se lleva a la práctica su mandato humanitario para su circunscripción territorial durante un periodo dado, y concreta dicha misión en objetivos y estrategias de acción, en un presupuesto y en procedimientos de toma de decisiones, de evaluación y de rendición de cuentas. El resultado de este proceso suele ser un Plan Estratégico o un Plan de Desarrollo.

Programa: Conjunto de proyectos articulados entre sí con una lógica, unos objetivos y una temática común, dando a los proyectos un sentido estratégico más amplio. Un conjunto de programas constituyen un Plan.

Proyecto: Proceso desencadenado para lograr un cambio cualitativo y/o cuantitativo en una situación. Supone una inversión de recursos conforme a un presupuesto dado, efectuada para alcanzar

unos objetivos concretos, en un periodo de tiempo determinado, mediante actividades coordinadas y bajo una unidad de gerencia.

Pobreza: Situación de privación absoluta y relativa respecto al conjunto de las capacidades necesarias para llevar vidas plenas y productivas. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las situaciones de privación más relevantes son las carencias que conducen a la desnutrición y a la enfermedad, las que impiden una reproducción saludable y las que causan analfabetismo e impiden el acceso al conocimiento, entre otras carencias relacionadas con las necesidades básicas.

Pobreza extrema: Situación en la que se encuentran aquellas familias y personas cuyos ingresos totales no permiten satisfacer ni siquiera las necesidades nutricionales mínimas.

Reconstrucción: La reconstrucción es parte de la rehabilitación. Se define como la sustitución o reparación de los edificios, la infraestructura, la maquinaria y el equipamiento que resultaron destruidos o dañados en un desastre. Las actividades de reconstrucción deben integrarse en los planes de desarrollo a largo plazo y tener en cuenta los riesgos de futuros desastres y las posibilidades de reducirlos tomando las medidas adecuadas.

Rehabilitación: La rehabilitación comprende las acciones realizadas después de un desastre para restablecer el funcionamiento de los servicios esenciales, apoyar los esfuerzos de las personas afectadas para reparar por sus propios medios los daños materiales y las instalaciones comunitarias, reanudar las actividades económicas y proporcionar la ayuda necesaria para el bienestar psicológico y social de los supervivientes. Si bien en un principio se centra en la capacitación de la población afectada para que pueda reanudar una vida más o menos normal, la rehabilitación tenderá siempre a reducir la vulnerabilidad y mejorar las condiciones de vida.

Sociedad civil: El amplio conjunto de grupos no gubernamentales, no comerciales y más o menos organizados que, a través de una expresión organizada y colectiva, tratan de alcanzar una serie de objetivos culturales, sociales, humanitarios o de otro género.

Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: Personifican la labor y los Principios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 186 países. Las Sociedades nacionales son organizaciones auxiliares de los poderes públicos de su respectivo país en el campo humanitario, brindan una gama de servicios que van desde la prestación de socorros en casos de desastres a programas de salud y bienestar social. En situaciones de conflicto asisten a los civiles afectados y apoyan a los servicios médicos de las fuerzas armadas donde sea necesario.

Unidades de Respuesta Inmediata (ERUs, *Emergency Relief Units*): El concepto ERU surge ante la necesidad de crear unos sistemas rápidos, eficaces y autónomos que, coordinados a través de la Federación Internacional, den una respuesta efectiva, eficiente y proporcionada a las necesidades provocadas por las emergencias humanitarias. Las ERUs están formadas por personal especializado y equipos estandarizados. Existen ERUs de salud, agua y saneamiento, telecomunicaciones, logística y distribución de socorros.

Una vez desplegadas, estas Unidades suelen donarse a la Sociedad Nacional del país donde ha acaecido un desastre, proporcionando la formación y los materiales adecuados para su nueva puesta en funcionamiento, si fuese necesario. De esta forma, las Sociedades nacionales están mejor preparadas para responder ante desastres y tienen mayor autonomía de actuación e independencia de la respuesta internacional.

Seguimiento: Supervisión continúa de la ejecución de un proyecto o proceso organizativo para asegurar que las actividades, los resultados, la gestión y la inversión de recursos humanos, materiales y financieros se desarrolla conforme a lo planificado.

Valores humanitarios: Los valores que configuran la acción humanitaria. Se basan en los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, e incluyen la protección de la vida, la salud y la dignidad humana, el respeto hacia los demás y la aceptación de la responsabilidad de ayudar a nuestros semejantes sin discriminación por razón de nacionalidad, género, creencias religiosas, clase u opinión política.

Viabilidad: Término que se refiere a la medida en la que los objetivos de un programa o proyecto tendrán continuidad después de que hayan finalizado. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las condiciones que harían viable un proyecto se clasifican en seis categorías: viabilidad política; técnica; ambiental; social y cultural; institucional y de gestión; económica y financiera.

Voluntariado: Personas que ofrecen libremente sus servicios porque creen que sus actividades benefician a la comunidad, y que no actúan por un interés material o económico ni por una presión social, económica o política externa.



Referencias

Documentos de referencia

Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

- 1997 Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ginebra (Acuerdo de Sevilla).
- 2001 Estrategia para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 2005 Medidas complementarias al Acuerdo de Sevilla.

Cruz Roja Española

- 1997 Plan de Cooperación Internacional de Cruz Roja Española. Madrid.
- 1997 Resolución nº1/97 del 10 de marzo de 1997 de la Presidencia de Cruz Roja Española, sobre criterios para coordinar la Acción Internacional de CRE.
- 2001 Unidades de Respuesta ante Emergencias (*ERU-Emergency Response Units*). Madrid.
- 2002 Plan de Cooperación Internacional de Cruz Roja Española. Madrid.
- 2003 Plan de Acción 2003-2007. Madrid.
- 2005 Resolución 1/2005, de 27 de Julio, del Comité Nacional de Cruz Roja Española, por la que se crea el Centro para la Cooperación en el Mediterráneo.
- 2006 Código de Conducta de Cruz Roja Española.
- 2006 Memoria 2005. Madrid.

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

- 1993 Los retos del desarrollo humano. El futuro de Cruz Roja en América Latina y el Caribe. San José. (2 volúmenes).
- 1994 Código de Conducta para el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja para el socorro en casos de desastres. Ginebra.
- 1997 Política de Cooperación para el Desarrollo de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

- 1997 Política de Intervención en Situaciones de Emergencia de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 1999 Estrategia 2010. Ginebra.
- 1999 Política de Género de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 1999 Política de Preparación para Desastres de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 1999 Política de Primeros Auxilios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 1999 Política de Rehabilitación posterior a la situación de emergencia de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 1999 Política de Voluntariado de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 2000 ARCHI 2010 (*African Red Cross and Red Crescent Societies Health Initiative*). Estrategia de salud de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja africanas.
- 2002 VI Conferencia Regional de Asia y Pacífico de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Plan de Acción de Manila 2002. Manila.
- 2002 VI Conferencia Europea de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Berlín.
- 2002 Política sobre el VIH y SIDA de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 2003 Política de Apoyo Psicológico de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 2003 Política de Seguridad Alimentaria y Nutrición de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 2003-2006 Informe mundial sobre desastres. Ginebra.
- 2004 VI Conferencia Panafricana de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Plan de Acción de Argel. Argel.
- 2004 VI Conferencia Panafricana de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Informe Final. Argel.
- 2005 XV Periodo de sesiones de la Asamblea General, Seúl, 11-14 noviembre de 2005. Resumen y decisiones.
- 2005 El terremoto y el tsunami de Asia. Estrategia regional y Marco operacional para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ginebra.
- 2005 Estrategia 2010. Revisión de mitad de periodo. Ginebra.
- 2005 Política sobre la Protección de la Integridad de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

- 2005 Política de Salud de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 2006 VII Conferencia Regional de Asia y Pacífico de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Declaración de Singapur. Singapur.
- 2006 Estrategia Regional de Prevención de la Violencia: Centroamérica, México y Caribe (ERPV).
- 2006 Nuestra Federación del Futuro. Ginebra.
- 2007 VII Conferencia Regional Europea de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Los Compromisos de Estambul. Estambul.

Otras referencias bibliográficas

- 1989 Código de imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo, de las ONGD europeas. Aprobado por la Asamblea General del Comité de Enlace de las Organizaciones No Gubernamentales europeas ante la Comisión Europea en 1989.
- 1998 Código de Conducta de las ONG de desarrollo de la CONGDE. CONGDE.
- 1999 Proyecto Esfera. Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre.
- 2000 Declaración del Milenio. Resolución 55/2 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- 2001-2006 Informe sobre desarrollo humano. PNUD.
- 2005 Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Foro de Alto Nivel. París.
- 2005 Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Naciones Unidas. Hyogo.
- 2005 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005. Naciones Unidas. Nueva York.
- 2005 Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. MAEC/SECI. Madrid.
- 2006 50 años de pobreza, 50 años de desarrollo. Intermón Oxfam.
- 2006 Estudio Internacional sobre Capital Social. Fundación BBVA.
- 2006 Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2005. Recursos humanos en las ONGD. CONGDE. Madrid.
- 2006 Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes. MAEC. Boletín Oficial del Estado, sábado 13 mayo de 2006.

Referencias de Internet

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

www.aecid.es

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

www.icrc.org

Coordinadora de ONGD para el desarrollo en España (CONGDE)

www.congde.org

Cruz Roja Española (CRE)

www.cruzroja.es

Federación Internacional Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR/MLR)

www.ifrc.org

Good Humanitarian Donorship Initiative

www.goodhumanitariandonorship.org

Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas)

www.un.org/spanish/millenniumgoals

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

www.undp.org

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

www.pnuma.org

Proyecto Esfera

www.sphereproject.org

Cada vez más cerca de las personas



Cruz Roja Española

Cruz Roja Española pertenece a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que promueve las actividades humanitarias de las Sociedades nacionales en favor de las personas vulnerables.

Mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre y el fomento de la asistencia para el desarrollo, se propone prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

La Federación, las Sociedades nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Humanidad

El Movimiento de la Cruz Roja 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 formar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

Independencia

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado

Es un Movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad

En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



www.cruzroja.es 902 22 22 92

Humanidad Imparcialidad Neutralidad Independencia Voluntariado Unidad Universalidad