

Antes del reasentamiento, los Tongas tenían dos estaciones agrícolas. Además de la estación normal de siembra, tenían también la posibilidad de cultivar durante la estación seca cuando el nivel del agua del Zambezi bajaba y dejaba lechos de río fértiles para las cosechas. Tradicionalmente, los Tongas tenían técnicas para enfrentar la abundancia de agua, pero no la escasez. A pesar de que fueron reasentados hace 30 años, los Tongas observados en la valle Gwembe aún no han desarrollado nuevas técnicas para enfrentar la carencia de agua y son, por tanto, vulnerables a las sequías.

Personas culturalmente desubicadas

La segunda categoría de comunidades vulnerables es menos evidente y menos frecuente que las comunidades reasentadas, ya que estos grupos han permanecido en el mismo lugar por generaciones. Desde un punto de vista material, la población puede estar bien, pero la alienación cultural y la desorganización social han convertido a estas personas en vulnerables a los acontecimientos anormales debido a la erosión de los valores tradicionales.

No debe subestimarse el impacto de este fenómeno en un continente donde las culturas locales están sujetas a las

influencias agresivas de ideologías y religiones importadas y a la modernización.

Los informes nacionales demuestran que la erosión de los valores tradicionales es una amenaza para muchas comunidades de Africa Meridional. Los ejemplos incluyen las comunidades de Zambia que abandonaron la agricultura por los beneficios del contrabando; los mineros de Lesotho que quieren tener casas modernas como la gente de Sudáfrica y que construyen las paredes uniendo los bloques de cemento con barro; los habitantes de las comunidades en Tanzania que con frecuencia sufren las inundaciones pero que consideran que la prevención de la inundación es responsabilidad del gobierno, y los bosquimanos de Botswana que han sido privados de sus áreas tradicionales, de su actividad económica y de su cultura ancestral.

Personas vulnerables y la comunidad

Estos tres grupos vulnerables de personas no sobrepasan a aquellos que pueden enfrentar la situación por ellos mismos. La mayoría de las comunidades tradicionales han conservado la solidaridad grupal. Este importante valor africano es algo con lo que se puede contar particularmente durante los desastres repentinos donde la fase de emergencia es relativamente corta.

Aún cuando la totalidad de la población se ve afectada, las personas no se encuentran indefensas a la espera de la ayuda externa. Las personas se ayudan unas a otras; aquellos menos afectados ayudan a los más necesitados. Esto se hace de manera espontánea y voluntaria e incluso en el interior de los grupos vulnerables.

Existe una advertencia muy importante. Los desastres de desarrollo lento y duradero (conflicto armado, sequía anormal, enfermedades endémicas) tienden a erosionar la solidaridad. Aquellos que cuentan con recursos no pueden ver el fin de sus problemas y prefieren proveer a su familia en vez de ayudar a sus vecinos. En tales circunstancias los grupos vulnerables, como las familias encabezadas por mujeres, enfrentan severos problemas.

Desastre: un proceso que se repite

Para los grupos vulnerables en Africa Meridional, el factor desencadenante constituye el último eslabón en la cadena de acontecimientos que llevan a la indigencia. Por lo general, estos grupos viven en áreas remotas propensas al desastre (con excepción de Angola y Mozambique, donde las áreas afectadas cubren grandes regiones) y en las principales ciudades. Ellos son víctimas asiduas de los desastres recurrentes en Africa Meridional. Es importante concentrar

la atención allí antes de que ocurran los factores desencadenantes. En teoría, la tarea de la Cruz Roja en materia de socorro en situaciones de desastre se limita a proporcionar apoyo durante la fase de emergencia, apoyo que algunas veces se extiende a la fase de rehabilitación. En realidad, los desastres en Africa Meridional son recurrentes, y con frecuencia golpean a la misma comunidad y a la misma población vulnerable en las mismas áreas cada vez que el factor desencadenante aparece en los años sucesivos.

Parecería lógico dirigir el servicio de programas para el desarrollo a las poblaciones vulnerables en las áreas propensas al desastre, y fomentar que las filiales de la Cruz Roja en estas áreas centren la atención en las familias y en las comunidades vulnerables.

Este es un argumento similar al presentado en la Propuesta para un programa integrado en prevención de desastres sometido a consideración de la Cruz Roja Noruega en setiembre de 1988:

"La preparación para la prevención de desastres-socorro de emergencia - rehabilitación - prevención-desarrollo, deben ser vistos en un continuo. Los elementos individuales no pueden ser claramente

identificados en su tiempo y en su carácter, pues se integran unos en otros."

Con el propósito de organizar la ayuda a las víctimas del desastre en Africa Meridional, la Cruz Roja debe encontrar instrumentos adecuados que le ayuden a identificar a los grupos vulnerables, las áreas propensas al desastre y las mejores medidas para reducir la vulnerabilidad de las personas.

CAPITULO 3

PATRONES DE DESASTRE Y AUTORIDADES LOCALES:

DONDE DEBE ACTUAR LA CRUZ ROJA

Cinco fases de un desastre: alerta, emergencia, socorro, rehabilitación, desarrollo; desastres frecuentes en áreas remotas donde la presencia de la Cruz Roja es débil; niveles de autoridades nacionales y de la Cruz Roja; necesidad de nuevos papeles y sistemas organizativos para llegar a las familias y a las comunidades vulnerables en las áreas propensas al desastre.

Todos los desastres en Africa Meridional siguen un patrón de cinco fases con características que difieren: alerta, emergencia, socorro, rehabilitación, desarrollo. La primera fase, la alerta, que conduce a la emergencia causada por el desastre, puede ser de larga duración, como en las sequías, o de corta duración, como en las inundaciones. La alerta siempre precede a la emergencia y solo puede ser observada dentro del área propensa al desastre o cerca de ella.

Las víctimas entrevistadas después de desastres repentinos parecen no haber tomado las señales de alerta en

serio o no haber podido identificarlas. Muy pocos se involucraron en las actividades tradicionales orientadas a reducir el impacto del desastre y la mayoría no evacuaron sus hogares hacia lugares más seguros hasta que fue demasiado tarde. Para rectificar este problema, la Cruz Roja debe estar activa a nivel comunitario.

La segunda fase, la de emergencia, se produce cuando la vida misma está directamente amenazada de daño físico y/o de la falta de agua potable, de techo o comida. Esta fase crea problemas relacionados con la salud de la población, los cuales deben ser atendidos para prevenir el deterioro del nivel de salud y la pérdida de la vida. En esta etapa la población afectada puede manejarse por sí misma por medio de la solidaridad comunal, del ingenio individual y de las técnicas tradicionales. Cuando estos elementos faltan o están erosionados, el desastre es inevitable.

En el mejor de los casos, el apoyo del gobierno y de las ONGs está disponible el día siguiente de que ha ocurrido la emergencia. Casi nunca, las necesidades materiales esenciales son atendidas antes de los 10 días. Cuando la ayuda externa llega, por lo general, es de una cantidad y duración suficiente para mantener a la población afectada durante la crisis. La fase de socorro termina cuando la población ha recobrado su energía y puede empezar la

rehabilitación; cuando los individuos y las comunidades empiezan a reemplazar, con o sin ayuda externa, lo que perdieron durante las fases de emergencia y socorro.

Los enfoques desarrollistas no están aún bien aceptados en el desastre y en el socorro. Pero excluir los aspectos de desarrollo de los desastres en Africa Meridional significa excluir el único tipo de apoyo apropiado para las víctimas recurrentes de desastres repetidos. Aún cuando los programas de desarrollo están separados de las actividades de socorro y rehabilitación en el pensamiento oficial, y aún cuando no se dirijan por lo general a las víctimas de desastres en las áreas propensas al desastre, la Cruz Roja en la región está, sin embargo, involucrada en socorro, rehabilitación y desarrollo. En las fases de alerta y de emergencia la situación es con frecuencia diferente, ya que los desastres generalmente ocurren en comunidades remotas, donde las filiales son débiles o inexistentes.

Niveles organizativos de la Cruz Roja y autoridades nacionales

La mayoría de los desastres en Africa Meridional no ocurren más allá del nivel distrital, y los de aparición repentina difícilmente afectan más de varias comunidades a la vez. Con pocas excepciones se afectan totalmente los niveles

intermedios entre la comunidad y el distrito totalmente. La Cruz Roja no está estructuralmente organizada para intervenir durante la fase de alerta o durante la emergencia. La Cruz Roja solo está preparada para ingresar durante la fase de socorro con ayuda externa.

No obstante, el estudio parece indicar que una filial de la Cruz Roja bien organizada dentro del área afectada puede proveer socorro más rápida y efectivamente que los niveles superiores de la Cruz Roja, a pesar de los mayores recursos financieros y materiales de esta última. Cuanto más alto es el nivel, mayor es la indisposición para involucrarse en actividades a largo plazo en áreas remotas y propensas al desastre.

Los niveles de las estructuras gubernamentales varían de un país a otro, pero en la mayoría de los países existen 6 niveles: internacional (tales como OIG y las embajadas), nacional, provincial, distrital, intermedio (filial), y comunal (comunidad local), antes de que la administración llegue a la población, esto es, al núcleo familiar individual. El papel de la administración varía según cada nivel. Los niveles nacional e internacional proporcionan recursos, mientras que la acumulación, coordinación y distribución de los recursos tiene lugar a nivel nacional y provincial. Con frecuencia, las actividades se coordinan a

nivel distrital con apoyo de recursos de los niveles superiores. El distrito representa el nivel operativo dentro de la estructura gubernamental.

Los niveles que se hallan debajo del distrito juegan primeramente un papel de facilitador. Para abajo, hacia la familia individual, y para arriba hacia el distrito. El papel de facilitador se basa principalmente en el uso de recursos humanos, algunas veces complementados con recursos modestos que le permiten al facilitador el traslado entre las comunidades y hacia el distrito.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja están, en principio, representadas en los siete niveles. La participación activa en las actividades de socorro y desarrollo varía grandemente en los diversos niveles de una Sociedad a otra. La mayor parte de las SNO han concentrado sus esfuerzos de desarrollo a nivel provincial; muy pocas han sobrepasado este nivel para centrarse a nivel distrital.

La primera categoría de Sociedades con frecuencia otorga un papel operativo al nivel provincial. Pero las distancias y la pobre comunicación presentes en este nivel hacen extremadamente difícil el cumplir este papel. Además, el nivel provincial es normalmente un nivel político; en él la atención de los principales funcionarios se orienta hacia

arriba, hacia la capital, donde las comunicaciones son mejores, y no hacia abajo, hacia las comunidades locales, donde las comunicaciones son peores. Al ignorar el nivel distrital, las Sociedades pierden contacto con el nivel operativo del gobierno.

Pero las SNO que se concentran a nivel distrital pierden la oportunidad de que las filiales de distrito se beneficien de los recursos acumulados a nivel provincial. Las filiales a nivel de distrito y, particularmente, en las áreas remotas, sufren de este problema. La respuesta apropiada no es necesariamente establecer filiales a nivel provincial. Probablemente sea suficiente con un representante que coordine entre los recursos provinciales y las filiales de distrito.

Relación entre el patrón de desastre y los niveles organizativos

La siguiente tabla muestra las relaciones entre los patrones de desastre, la organización descentralizada de las autoridades nacionales y las funciones otorgadas a los diversos niveles, así como la organización descentralizada de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja. En muy pocas ocasiones se encuentran filiales a nivel comunal.

Patrón	Autoridades nacionales	Cruz
de desastre	y su papel principal	Roja

Alerta	Familia	Miembro
Emergencia	Aldea	Filial local

Facilitar

Socorro	Intermedio	Destacamento
	(es decir, barrio)	
	Distrito Ejecutivo	Com. Ej. D.
	Provincia Coordinador	Com. Ej. P. y
		Sede Central

Rehabilitación Gobierno	Com. Ej. Nal. y
	Sede Central

Procura de
Recursos

Desarrollo	OIGs, embajadas	Liga, CICR, SNP
------------	-----------------	-----------------

Diversificación de funciones en los diversos niveles

En la mayoría de las Sociedades Nacionales, las funciones de las filiales de la Cruz Roja en los diversos niveles parece percibirse más o menos de la misma manera. En los estatutos de las SNO con frecuencia se repite automáticamente la estructura y funciones de la sede central a nivel provincial, de distrito y a nivel local. Casi invariablemente, en todos los niveles la función de la Cruz Roja es definida como la de implementador (función ejecutiva u operativa). Sin embargo, la sede es también percibida como coordinador y, en alguna medida, como el principal proveedor de recursos.

Puede existir confusión entre los términos "coordinador" e "implementador". El funcionario responsable en la sede central de un programa o de un proyecto con frecuencia se le llama "coordinador del programa o proyecto". En realidad, esta persona es el implementador del programa o del proyecto, con poder para la toma de decisiones en todas las etapas del proceso de ejecución.

Existen varias razones para la fijación de la Cruz Roja en la función ejecutiva (de implementación): la institucionalización del comité ejecutivo a nivel provincial y distrital, con estructuras y funciones imitadas del nivel

nacional; percepción de que la implementación de los programas es muy importante; la mentalidad caritativa tradicional de la Cruz Roja de brindar apoyo a las personas necesitadas; la necesidad de controlar los presupuestos y de informar a los donantes; y finalmente, actitudes conservadoras en el sistema de la Cruz Roja.

Solo en algunos programas de salud comunitaria se ha introducido una nueva función: el facilitador. En el documento del Instituto Henry Dunant titulado Estudio sobre el desarrollo No. 1. Del socorro al desarrollo, Linnie Kesseli profundiza en la posibilidad de que la Cruz Roja incluya la función de facilitador a nivel comunitario:

"Los facilitadores apoyan (el desarrollo comunitario) por medio de la colaboración con la comunidad por medio de la promoción de acciones concertadas para solucionar problemas críticos... Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, han sido estimuladas a aceptar el reto planteado por el Atención Primaria en Salud (APS) y el desarrollo comunitario: de avanzar más allá del enfoque tradicional de salud curativa y de socorro en casos de desastre hasta verse involucrados en facilitar la autosuficiencia en las comunidades a su alrededor.

"Esto es un imperativo especialmente en las Sociedades de países en desarrollo, ya que los problemas de desarrollo y de salud son tan abrumadores que, sin un esfuerzo para movilizar a las comunidades para que se ayuden a sí mismas a obtener mejores condiciones de vida y de salud, su vulnerabilidad a los desastres aumenta. Además, la Cruz Roja seguirá enfrentando desastres recurrentes que podrían haber sido evitados o al menos mitigados si se hubieran hecho esfuerzos antes para ayudar a las personas más necesitadas. Es el lado humano del desastre más que el técnico el que debe movilizarse para resolver problemas; los científicos y técnicos tienen los medios técnicos pero carecen de las "técnicas sociales".

"Esto es lo que las Sociedades Nacionales están más organizadas para hacer: movilizar voluntarios para asumir tareas específicas. Considerando su estructura organizativa, sus filiales o capítulos a nivel nacional investidos con la autoridad gubernamental para asumir el apoyo a las personas (educación para la salud, socorro para casos de desastre, prevención y primeros auxilios), y considerando el objetivo de aliviar el sufrimiento humano, las Sociedades Nacionales están en una situación única para desarrollar y hacer un buen

uso de las "técnicas sociales" para movilizar a las personas hacia un desarrollo efectivo. Se ha sugerido que en los países del Tercer Mundo, los mayores problemas de desastres son esencialmente problemas de desarrollo no resueltos y que la prevención del desastre es básicamente un aspecto del desarrollo que debe ser la meta de toda intervención alrededor de los desastres de las organizaciones donantes."

Los desastres en Africa Meridional ocurren con frecuencia y los de desarrollo lento y duradero afectan grandes áreas. Cada país tiene un gran número de comunidades vulnerables en áreas propensas al desastre. Para extender la Cruz Roja hacia el nivel comunitario, para que pueda estar presente durante las fases de alerta y emergencia, se necesitará una nueva entidad organizativa bajo el nivel de destacamento, con una función diferente a la de implementación.

CAPITULO 4

LAS HERRAMIENTAS ACTUALES DE LA CRUZ ROJA PARA LA PREPARACION EN PREVENCION DE DESASTRES

Cómo todas las dimensiones de la Cruz Roja—estructuras, objetivos, recursos, actividades—contribuyen a la preparación en prevención de desastres; prioridades: papel de la Cruz Roja a diferentes niveles, relaciones con otras organizaciones, primeros auxilios, principios y estatutos, desarrollo de recursos humanos, capacitación; el papel del CICR y de IDOSARCS en la capacitación y la investigación.

Las percepciones actuales sobre el concepto de "preparación en prevención de desastres" en el seno de la Cruz Roja no son útiles en el contexto de Africa Meridional. Los evaluadores del PAM resumieron en 1988 lo que ha sido su contribución a la actual situación afirmando que "...solo han tenido logros limitados en relación con la preparación en prevención de desastres", a pesar de su prioridad cuando se inició el PAM en 1979.

Algunos rasgos de la Cruz Roja juegan papeles vitales en "la preparación en prevención de desastres": su capacidad para organizar de manera apropiada, oportuna y suficiente la

ayuda para las víctimas de los desastres (apropiada también en el sentido de estar adaptada a los recursos y a la capacidad operativa de las SNO). Aunque todos estos elementos tienen que ver con las estructuras, los objetivos, recursos y actividades (dimensiones todas de la organización la Cruz Roja), parece que nunca han sido examinadas sistemáticamente desde una perspectiva de "preparación en prevención de desastres".

Al sugerir tales orientaciones prácticas, una de las partes más importantes del estudio ha sido analizar las SNO en relación con estos variados elementos. El estudio comenzó sin ninguna idea preconcebida sobre cuáles elementos serían los más importantes para la "preparación en prevención de desastres". Sin embargo, muy rápidamente algunos elementos emergieron con una influencia decisiva sobre la capacidad de la SNO para "organizar apropiada, oportuna y suficientemente la ayuda para las víctimas de los desastres". Estudios nacionales posteriores confirmaron este punto de vista.

Estos elementos subrayan el carácter complejo de la preparación en prevención de desastres que debe ser visto como un objetivo general clave en vez de como una actividad individual y específica de la Cruz Roja. La comprensión de la naturaleza integral de la preparación en prevención de desastres debe trascender la desarrollada en el FAM entre

1982 y 1984. No solo debe incluir la dimensión vertical de la estructura descentralizada de filiales, sino también la dimensión espacial: los recursos materiales, financieros, estructurales y humanos disponibles en cada nivel.

Los elementos más importantes son: el papel en varios niveles (analizado en el Capítulo 3), el carácter introvertido de la Cruz Roja, primeros auxilios, constitución de Sociedades Nacionales, el papel de los voluntarios y la capacitación.

El universo cerrado de la Cruz Roja:

En su Informe final: Una agenda para la Cruz Roja, Donald D. Tansley escribió:

"Otra característica del Movimiento de Cruz Roja como totalidad y que emergió de la revaloración, fue su autocomplacencia, la falta de voluntad para mejorar. Uno ve muy pocos signos de renovación en la época actual por medio del influjo de nuevas personas o nuevas ideas. Más aún, se ha descubierto que la Cruz Roja también es percibida por otros como demasiado cerrada a las influencias que se originan en el exterior del Movimiento en muchos de sus campos de acción. De hecho, muchos observadores (aparte de sus compasivos partidarios)

consideran que la Cruz Roja está viviendo a base de su reputación".

Su conclusión corresponde al carácter introvertido observado en diverso grado en todos los países visitados. La mayoría de las Sociedades Nacionales tiene un nivel muy bajo de contacto con el mundo externo. En años recientes, algunas SNO han logrado romper el aislamiento y han logrado establecer relaciones con socios diferentes de las autoridades públicas, tanto a nivel de la sede central como de las filiales. Pero en términos generales, el universo cerrado de la Cruz Roja aún caracteriza las actitudes de la mayoría de las SNO en Africa Meridional.

Esta actitud introvertida tiene consecuencias sobre cómo y cuándo pueden las Sociedades reaccionar frente a los desastres. Muchas filiales de la Cruz Roja no perciben su papel como uno de liderazgo en situaciones de desastre; por el contrario, esperan hasta ser abordadas por las autoridades locales. En muchos casos, su reacción lenta obedece a la falta de capacitación y a la lentitud de la información proveniente de las áreas afectadas por desastres, dado que no existe ninguna red de información. Con frecuencia, la filial de la Cruz Roja adopta la valoración de las autoridades locales sobre daños, necesidades y medidas apropiadas sin el contacto directo con autoridades técnicas competentes (tales

como salud, agricultura, bienestar social, agua) y sin visitar el área afectada. Esta valoración es enviada a la sede central de la Sociedad Nacional junto con la solicitud de apoyo material y financiero. Si la sede nacional no tiene los recursos solicitados, envía la demanda al Secretariado de la Liga en Ginebra tras un poco de elaboración. De manera que lo que con frecuencia llega a Ginebra es una solicitud de las autoridades locales y no de la Cruz Roja.

A todos los niveles dentro de las SNO de la región, los voluntarios y personal de la Cruz Roja con frecuencia consideran que el socorro es un asunto que tiene que ver con traer mercancías (comida, tiendas de campaña, utensilios domésticos, ropa) a la totalidad de la población afectada por el desastre para atender sus necesidades materiales. Invariablemente, las filiales carecen de los recursos materiales y financieros para llevar adelante tal tipo de operación logística de socorro. Lo mejor que pueden hacer es solicitar a la sede estas mercancías. De tal manera que en vez de ver qué pueden hacer con sus propios recursos, tales como la fuerza de trabajo calificada o capacitada, muchas filiales no hacen otra cosa que presentar las solicitudes de las autoridades.

Pero en un país existen recursos materiales y financieros en todos los niveles, a nivel provincial,

distrital y en niveles inferiores. Las autoridades, las oficinas internacionales de gobiernos, las ONG, las organizaciones religiosas, las asociaciones, los hombres de negocios y los agricultores, todos tienen recursos que pueden ser utilizados en épocas de crisis. La experiencia en la región demuestra que estos recursos están disponibles particularmente si se abordan antes de que emerja la crisis. Ya que la responsabilidad total de una operación de socorro descansa en las autoridades públicas, éstas deben coordinar estos recursos. Lo que la Cruz Roja en todos los niveles debería estar en capacidad de ofrecer normalmente durante los desastres son los recursos humanos: una organización de miembros ejecutivos y competentes a nivel de las filiales y personal capacitado en primeros auxilios que complementen otros recursos de la comunidad. Esto es exactamente lo que ocurre en algunas operaciones locales de socorro de la Cruz Roja, operaciones eficientes aunque no espectaculares.

Las autoridades locales casi nunca se preocupan de la preparación en prevención de desastres, pero con frecuencia llaman a la Cruz Roja cuando ocurre un desastre. En estos niveles descentralizados y de ser posible con la aprobación de las autoridades locales, la Cruz Roja podría adoptar algunas iniciativas y coordinar los esfuerzos de preparación. Desafortunadamente, los voluntarios y personal de la Cruz Roja nunca han sido estimulados ni capacitados para asumir

tal tipo de acción. Solo cuando ocurre una crisis es que algunas filiales empiezan a vincularse con otras organizaciones. En esta etapa ya es demasiado tarde.

Primeros auxilios

Los primeros auxilios constituyen el papel clásico de cualquier Sociedad Nacional de la Cruz Roja, actividad que complementa el sistema nacional de salud y que le permite reclutar muchos de sus voluntarios.

Las actitudes y los enfoque hacia los primeros auxilios varían grandemente. Algunas SNO entrenan capacitadores en primeros auxilios, mientras que otras utilizan enfermeras y otro tipo de personal técnico de salud. Algunas SNO ofrecen cursos gratis en primeros auxilios para los participantes, tienden a considerar como miembros a todos los capacitados en primeros auxilios y con frecuencia tienen muchos voluntarios activos listos para participar en emergencias. Otras SNO consideran los cursos de primeros auxilios como una actividad de servicio generadora de ingresos y no reclutan sistemáticamente al personal capacitado en primeros auxilios como miembros. Con frecuencia, estas Sociedades Nacionales pierden contacto con las personas capacitadas en primeros auxilios, especialmente si estas encuentran trabajo dentro del Sistema Nacional de Salud.

En julio de 1989, el Departamento de Salud de la Liga publicó un estudio de uno de sus funcionarios, Patrick Couteau, titulado Primeros auxilios en las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en los países africanos de habla francesa: evaluación de los logros actuales y propuestas para el desarrollo futuro (un estudio similar está siendo preparado para las Sociedades Africanas de la Cruz Roja de habla inglesa). Las conclusiones y recomendaciones del estudio, tanto en relación con los primeros auxilios como sobre la preparación en prevención de desastres, probablemente son relevantes para las SNO del Africa Meridional.

Las siguientes recomendaciones tienen un interés particular:

- * "La vulnerabilidad debe ser el criterio para la delimitación de la acción."

- * "El enfoque basado exclusivamente en el mantenimiento de las funciones vitales debe ser reemplazado por uno orientado a aquellas necesidades consideradas fundamentales (alimentación, vestido, salud, comunicación, educación, vivienda), las cuales actúan contra la supervivencia a menos de que sean atendidas."

* "Se deben identificar aquellas actividades centradas en las necesidades verdaderas de las comunidades afectadas por el desastre."

* "Los primeros Auxilios deben centrarse en la preparación en prevención de desastres, un papel fundamental permanentemente subrayado en la historia reciente de las Sociedades Nacionales en Africa ya que la enfermedad y/o los problemas de salud y los grupos vulnerables son casi siempre los mismos, tanto en circunstancias ordinarias como en situaciones de desastre. Por tanto, debe rectificarse el equilibrio entre la acción y la prevención del desastre".

Es importante destacar tres observaciones interrelacionadas: algunos manuales de primeros auxilios tienden a enfatizar en el cuidado de enfermería, especialmente cuando se excluyeron los cursos para empresas públicas y privadas y muchos candidatos para los cursos de primeros auxilios eran gente joven desempleada cuya motivación con frecuencia era conseguir un empleo dentro del sistema nacional de salud; muchas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja movilizan al personal de primeros auxilios como voluntarios para las actividades de socorro, pero las

destrezas requeridas para estas emergencias en Africa Meridional no son parte de los manuales de primeros auxilios.

Los primeros auxilios de la Cruz Roja en la región parecen estar más adaptados a las necesidades de las autoridades nacionales de salud y a las necesidades de generación de ingresos de las SNO que a las emergencias y a los desastres.

La capacitación de personal en primeros auxilios con el fin de complementar los recursos de las autoridades de salud es inherente a los principios, ideales y objetivos de la Cruz Roja. En la mayoría de los países existen grandes necesidades de personal no atendidas en el sector salud, y algunas veces se pide al personal de primeros auxilios que realice un trabajo para el cual normalmente se necesitaría un título de enfermería. No hay ninguna razón en esta etapa para alterar esta importante contribución de la Cruz Roja al mejoramiento de los sistemas de salud.

Las Sociedades Nacionales que consideran que la recolección de fondos para primeros auxilios es más importante que el reclutamiento y el mantenimiento de voluntarios capacitados deben considerar un cambio en su política de primeros auxilios y desarrollar un enfoque orientado a utilizar los primeros auxilios como un método

para reclutar y mantener voluntarios de la Cruz Roja en las comunidades vulnerables de las áreas propensas al desastre.

Principios, estatutos y objetivos de las SNO

Casi sin excepción, cada uno de los estatutos de las SNO en el Africa Meridional definen los tres siguientes objetivos como los más importantes de las Sociedades Nacionales:

- Apoyo a las víctimas del conflicto armado.
- Programas de servicios en el sector salud.
- Apoyo a las víctimas de los desastres naturales.

No obstante, muy pocos miembros del personal, de los comités ejecutivos, de las filiales y de los voluntarios a nivel provincial y distrital, conocen los objetivos y estatutos de su organización. Están más familiarizados con los siete principios fundamentales, pero menos de la mitad de los miembros de los comités ejecutivos de las filiales entrevistados durante el estudio conocían todos los principios. Por tanto, el personal de la Cruz Roja a nivel de las filiales está apenas vagamente familiarizado con las bases estructurales y filosóficas de la organización y desarrolla las actividades de la Cruz Roja sin su orientación.

Los siete principios fundamentales son la base de todas las actividades de la Cruz Roja y constituyen el compromiso de 149 Sociedades Nacionales. Sin embargo, ellos representan conceptos europeos y, en Africa Meridional se expresan fundamentalmente en inglés y portugués, idiomas desarrollados para realidades diferentes al de las personas de esta región. Muchas culturas africanas tienen valores diferentes de algunos de los siete valores expresados en los principios. Sus idiomas no contienen palabras que expresen adecuadamente el sentido de estos mismos principios, así que no pueden ser de igual relevancia. En parte, la explicación de por qué muchos de estos siete principios se olvidan puede ser que algunos de ellos son conceptos abstractos, europeos y difíciles de relacionar con la realidad africana.

Con el propósito de aumentar la cohesión entre los miembros y contribuir a una comprensión local más genuina de los siete principios de la Cruz Roja, se debe estimular la discusión por parte de los voluntarios y funcionarios de los siete conceptos, su significado en relación con los valores locales y su relevancia en el contexto social en el cual existen las filiales y los miembros de las SNO.

Los estatutos son la base para la organización de las actividades de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja. Es una herramienta formal necesaria para las reuniones del

comité ejecutivo nacional y para las asambleas. Pero en una mayoría de SNO en el Africa Meridional es el único documento permanente que hace referencia tanto a las estructuras administrativas y de toma de decisiones de la Sociedad en los diversos niveles, sus actitudes y enfoques hacia lo que es el principal recurso de la Cruz Roja: los miembros, y las políticas de la Sociedad.

Por tanto, los estatutos de las Sociedades Nacionales es el documento de política más importante. Y aún cuando en la actualidad no se utilizan mucho, todos los voluntarios y funcionarios reconocen su importancia. Si se presentara como un documento más activo que sirviera de base para las discusiones y capacitación a nivel de las filiales, las SNO podrían desarrollar un instrumento útil y una guía de acción para los miembros ejecutivos de las filiales.

Capacitación

Con el propósito de analizar la capacitación de la Cruz Roja con ejemplos claros, se estudiaron nueve sesiones de capacitación para la preparación en prevención de desastres en Africa Meridional con el propósito de identificar lo siguiente: temas tratados; importancia absoluta de los temas de capacitación; importancia relativa de los temas en relación con el grupo meta de participantes; metodología. Este análisis planteó una amplia gama de preguntas sobre los

cursos, además de ilustrar un conjunto importante de asuntos.
(Véase Anexo IV)

Cuatro aspectos generales de los programas de capacitación demandan una atención particular, pues podrían tener un impacto significativo en los esfuerzos de desarrollo organizativo: progresión planificada de cursos; capacitación de destrezas individuales versus destrezas colectivas; ubicación de la capacitación; y capacitación del comité ejecutivo de las filiales como un equipo.

Muy pocos de los programas de capacitación mostraron signos de diferenciación para aquellos participantes completamente nuevos y aquellos que podrían haber participado en cursos similares. No se previó ningún tipo de progresión planificada, lo que denota una mala elaboración del diseño del programa. Los programas de capacitación deben percibirse como un continuo y deben desarrollarse desde una etapa básica hacia etapas avanzadas, enfoque que también motivaría a los participantes particularmente en aquellas culturas donde la promoción social es difícil.

Independientemente de los objetivos de la actividad de capacitación (taller, seminario o curso), casi invariablemente estos se organizan sacando a los participantes de su propio ambiente y trayéndolos como

representantes de sus organizaciones a un lugar central. Esta forma de organizar la capacitación es apropiada solamente para cierto tipo de objetivos de capacitación.

Algunas destrezas individuales tales como contabilidad, manejo de vehículos y primeros auxilios, pueden ser adquiridas exitosamente en cualquier parte, ya que estas destrezas no requieren mayor interacción ni entre determinadas personas dentro de un grupo ni con el medio ambiente externo al mismo. Si los objetivos de la capacitación son proveer a los participantes de este tipo de destrezas individuales, la tradición de la Cruz Roja sí resulta apropiada.

Pero la capacitación especial orientada a preparar el apoyo de la Cruz Roja para las emergencias y el socorro, generalmente exige más destrezas colectivas que individuales: entre los objetivos de la capacitación está la creación de equipos de voluntarios (y de funcionarios) quienes, además de adquirir las destrezas individuales, deben de aprender a interactuar con otros miembros del equipo así como a colaborar en el medio local de la población afectada, con las autoridades y las ONGs.

Este tipo de capacitación es más efectiva cuando se organiza en las propias comunidades de las personas

involucradas y no solo para actividades orientadas al socorro. El desarrollo de las filiales es de la misma categoría, ya que uno podría cuestionarse el impacto que tiene sobre una filial el sacar un voluntario de su seno, dotarlo de destrezas colectivas y después enviarlo de regreso a la filial.

La capacitación para los Grupos de Acción de la Cruz Roja plantea otro tópico muy relacionado, ya que moldea un nuevo equipo de voluntarios de la Cruz Roja a nivel de las filiales. Parecería más natural iniciar esta capacitación en este nivel con el equipo existente: el comité ejecutivo de la filial.

Si el programa de capacitación se diseñara para involucrar a los voluntarios electos en el desarrollo del programa, proporcionando un mandato para desarrollar técnicas de enseñanza a nivel de las filiales y concentrados alrededor de actividades que ensancharan el conocimiento de las destrezas colectivas y del espíritu de grupo dentro del comité ejecutivo, se fortalecería la filial misma.

Finalmente, "capacitación" se comprende a veces como sinónimo de "desarrollo de los recursos humanos". En la medida en que la capacitación signifique la transferencia de conocimientos y destrezas de un especialista a un estudiante

novato, estos son aspectos del "desarrollo de los recursos humanos" que no pueden ser adecuadamente cubiertos por la capacitación. Las actitudes son mecanismos humanos extremadamente resistentes al cambio y pueden evitar o distorcionar los esfuerzos de desarrollo.

La interpretación restrictiva de la capacitación no puede cambiar las actitudes, pero métodos más sofisticados sí lo pueden hacer. De todas maneras, "desarrollo" y los recursos humanos es un concepto más amplio que capacitación y sería muy ventajoso distinguir entre ambos procesos al diseñar los métodos y el contenido del programa de capacitación, al menos para poder incluir el cambio de actitudes como un objetivo de algunos programas específicos.

Recursos humanos de la Cruz Roja

Los voluntarios están presentes en todos los niveles de las SNO en Africa Meridional y sin duda representan el recurso más importante de las Sociedades de la Cruz Roja en la región. A pesar de que mucho se ha dicho y escrito sobre la necesidad de contar con un personal de Cruz Roja profesional y competente, particularmente a nivel de la sede central, aunque también en los niveles inferiores (tales como los oficiales de campo, los coordinadores provinciales de programas, los secretarios de división, los coordinadores regionales de campo), muy poca atención parece haberse

prestado a las cualidades de los voluntarios de la Cruz Roja activos a nivel provincial, distrital y en niveles inferiores.

Cuando se trata de la adquisición de recursos materiales y financieros, las Sociedades Nacionales están muy conscientes de la calidad. Pero esto no sucede con el reclutamiento de voluntarios en cualquier nivel.

Algunas pocas Sociedades Nacionales tienen una estrategia de reclutamiento para el desarrollo de filiales. Algunos reclutan maestros y los estimulan a establecer filiales escolares para formar grupos juveniles. Otras se concentran en otras categorías profesionales, tales como los servidores civiles, los hombres de negocios o el personal de salud.

Sin embargo, casi nunca se toman en consideración los antecedentes profesionales, con excepción de los miembros de comités ejecutivos de las filiales. Otras cualidades, tales como la movilidad laboral, el sexo, edad, afiliación política, tribu, religión, pueden ser tan importantes como la profesión. Algunas SNO frecuentemente se encuentran con que algunas de sus filiales se han congelado porque todos los miembros de su comité ejecutivo eran servidores civiles o maestros y habían sido transferidos a otros distritos.

Algunas poblaciones desconfían de las personas de otras tribus, mientras que otras ven a la Cruz Roja muy estrechamente vinculada al partido de gobierno.

Otro tipo de problemas son los que tienen que ver con la relación entre el funcionario a tiempo completo y el voluntario comprometido. El primero ve como parte de su trabajo el cumplimiento de todas las tareas, contribuyendo a que el otro se convierta en pasivo. Los funcionarios descentralizados de la sede central, tales como los oficiales de campo, que son ubicados, contratados y pagados por la sede, con frecuencia tienen conflictos serios con los miembros voluntarios del ejecutivo de la filial sobre asuntos que tienen que ver con el mandato, contabilidad y control de los recursos, todo lo cual puede obstaculizar el desarrollo de las actividades.

El uso de funcionarios a tiempo completo es lo predominante a nivel de la sede. También nos encontramos voluntarios a tiempo completo, por lo general, gente joven y desempleada que acumula experiencia práctica mientras espera encontrar un trabajo remunerado en la Cruz Roja o en otra parte. En las SNO de habla inglesa, el personal a nivel provincial generalmente se reduce a un oficial de campo; pero también encontramos otros funcionarios a tiempo completo

c) por horas en este nivel, tales como los oficiales de juventud y los capacitadores en primeros auxilios.

Las dos Sociedades de habla portuguesa rompen dramáticamente con este patrón, ya que operan con un personal pagado a tiempo completo de entre 20 y 40 personas en cada provincia, dejando funciones limitadas para los voluntarios del comité ejecutivo y sin poder de decisión.

A nivel distrital, el personal contratado es la excepción; aquí los miembros del comité ejecutivo de la filial (muy pocos de los cuales están desempleados) desarrollan las actividades de la Cruz Roja voluntariamente, con dedicación y competencia. Las pocas Sociedades Nacionales con funcionarios en este nivel no tienen filiales con responsabilidades a nivel provincial.

A nivel de la sede central, todas las SNO tienen departamentos y funcionarios a tiempo completo que administran los recursos materiales y financieros, pero ninguna cuenta con un departamento de recursos humanos, aparte de los mismos miembros del personal a tiempo completo.

Ningún departamento cuida el recurso humano más importante de la Cruz Roja: los voluntarios, y ningún departamento se ha preparado para el ingreso de voluntarios

espontáneos a la organización de la Cruz Roja en momentos de crisis. Algunas SNO reclutan activamente nuevos miembros, pero su motivación personal es atraer más fondos. Muchas filiales visitadas manifestaron que era difícil movilizar los miembros.

La Cruz Roja debe desarrollar estrategias sustantivas para retener sus miembros, para utilizarlos regulamente y para mantener su nivel de calificación. Para lograr esto y para atraer más voluntarios con energía suficiente para ayudar a extraños en momentos de desesperación, la Cruz Roja les debe ofrecer una capacitación y tareas significativas. En las áreas propensas al desastre esto exige una estrategia diferenciada de los dos contextos esenciales: uno para las comunidades rurales vulnerables donde la solidaridad local es más fuerte, y otra para las barriadas urbanas propensas al desastre.

Papel del CICR y del IDOSARCS

Las tres instituciones internacionales de la Cruz Roja existen en Africa Meridional: la Liga con sus delegaciones nacionales y su delegación regional en Harare; el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Instituto para el Desarrollo de las Sociedades de la Cruz Roja de Africa Meridional (IDOSARCS).