

# Evaluación de la vulnerabilidad y de las capacidades de acción en Europa

por **Lena Sallin**

## **Antecedentes**

La iniciativa de la Cruz Roja Sueca de organizar un taller para intercambiar experiencias sobre el análisis de la vulnerabilidad y las capacidades en Europa y para debatir la viabilidad de llevar a cabo la evaluación de manera metódica fue provocada por el informe del *Grupo de Trabajo sobre la Ejecución del Plan Estratégico de Trabajo en Europa* (elaborado en la IV Conferencia Zonal Europea de La Haya de 1992), en el que se recomendaba que las Sociedades Nacionales Europeas *identifiquen a los grupos vulnerables en su respectivo país e inicien un debate sobre la futura cooperación en la evaluación de la vulnerabilidad y las capacidades.*

Al taller, celebrado en la Universidad Popular de la Cruz Roja Sueca de Gripsholm, en Mariefred, los días 20 y 21 de abril de 1994, asistieron representantes de 16 Sociedades Nacionales europeas de la Cruz Roja (Albania, Alemania, Bélgica, Canadá, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Islandia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Ucrania), de la Cruz Roja Canadiense y de la Federación.

## **Introducción**

El Plan Estratégico de Trabajo ha de aplicarse en una época en que la Europa Occidental se enfrenta con el aumento de la pobreza y la exclusión social y la Europa Oriental lucha contra el colapso de la economía, la guerra y los conflictos internos.

El incremento de comunidades vulnerables en Europa trae consigo nuevas exigencias a las Sociedades Nacionales Europeas y plantea la cuestión de si las actuales actividades de la Cruz Roja están destinadas a los grupos idóneos.

¿Quiénes *son* los grupos más vulnerables? ¿Cómo identificarlos? ¿Qué métodos deben utilizarse para ello? ¿Es deseable o posible evaluar de manera sistemática la vulnerabilidad y las capacidades en Europa?

Si así fuera, ¿cuáles serían los componentes obligatorios? Si no, ¿cuáles son los ámbitos más importantes para una futura colaboración en estudios sobre la vulnerabilidad? ¿Es necesaria una futura colaboración o no? ¿De qué manera? ¿Cuál es el papel de la Federación en este proceso? ¿Qué apoyo deberían aportar las Sociedades Nacionales?

¿Cuál es el cometido a nivel nacional con respecto al local? ¿Quién es responsable del análisis de la vulnerabilidad y de las capacidades de acción, de la planificación de actividades y de la realización? ¿Se debe decidir a nivel nacional quienes son los grupos destinatarios? ¿Cuál es el cometido a nivel local? ¿Cómo habría que implicar a los grupos vulnerables en el proceso? Por último, ¿cuáles son las necesidades de apoyo y de formación y cómo se ha de evaluar el proceso?

## **Labor del taller**

Tras examinar primero la experiencia de las distintas Sociedades Nacionales en la puesta en práctica del Plan Estratégico de Trabajo, los participantes abrieron un debate general sobre la evaluación de la vulnerabilidad y las capacidades de acción e identificaron los siguientes temas de discusión:

- difusión del Plan Estratégico de Trabajo;
- objeto de un estudio nacional/marco nacional;
- cambios de organización;
- «caja de herramientas» de métodos a nivel local;
- aptitud para evaluar las necesidades a nivel local;
- aptitud para trabajar *con* los vulnerables;
- relaciones con otras organizaciones locales;
- evaluación.

Resumimos a continuación los debates y los resultados.

## 1. Difusión del Plan Estratégico de Trabajo

Todas las Sociedades Nacionales representadas se hallaban en la fase de difusión y/o de aplicación del Plan Estratégico de Trabajo. Algunas ya estaban promocionando la evaluación de las necesidades a nivel local, mientras que otras seguían debatiendo la estrategia a nivel nacional. Ninguna de ellas creía haber avanzado mucho.

Los participantes estuvieron, en general, de acuerdo en que trabajar en favor de las personas vulnerables requiere poner un mayor empeño en su *defensa* y en que la Cruz Roja debería intervenir en el debate político a fin de influir en los asuntos humanitarios. Esto desencadenó un debate sobre el principio de neutralidad y su impacto en las actividades a nivel local, en el que prevaleció la opinión de que la neutralidad se utiliza, en ocasiones, como excusa para no emprender nuevas actividades. Se hizo hincapié en el hecho de que neutralidad no significa que la Cruz Roja no pueda influir en asuntos políticos, sino que no debe asociarse a ningún partido, ideología o movimiento político.

## 2. Objeto de un estudio nacional

### *Pulso social, un estudio nacional noruego*

La Cruz Roja Noruega (CRN) es, hasta la fecha, la única Sociedad Nacional en Europa que ha realizado un amplio estudio nacional.

El objeto de este estudio era asegurarse de que la CRN se dirige a los grupos idóneos, elaborar una sólida base para lograr que las autoridades hagan algo para mejorar las condiciones sociales, mostrar que sus actividades responden a la situación actual en el país y que se ha comprometido a cambiar ésta.

La CRN encargó el estudio a un instituto de investigaciones muy conocido, FAFO, y un grupo de trabajo de la CRN siguió de cerca la labor de los investigadores, que duró un año. Se recopilaron datos mediante cuestionarios enviados a una muestra representativa de 1.000 personas y a representantes de la Cruz Roja que ocupan puestos clave a nivel local; mediante entrevistas con los encargados municipales de la salud y de la asistencia social; y relacionando y ajustando los resultados con los datos nacionales oficiales.

El estudio, denominado *Pulso social*, fue presentado en la Asamblea Nacional de la CRN en octubre de 1993, a la que habían sido invitados varios partidos políticos de Noruega, que fueron exhortados a afrontar la realidad social en mutación que revelaba el estudio. Esto originó un debate

de los medios de comunicación, que puso de relieve los resultados de *Pulso social*, las actividades de la CRN y FAFO.

Algunas secciones locales de la CRN debatieron luego el estudio a fondo y ahora están ya en marcha diversos proyectos piloto locales.

En el taller, se llegó a la conclusión de que el *papel de un estudio nacional* es evocar una toma de conciencia de la existencia de grupos vulnerables en la sociedad; proponer las prioridades a la Sociedad Nacional y defender a esos grupos; abordar la evaluación de la vulnerabilidad y de las capacidades a nivel local; generar ideas para proyectos piloto de evaluación de la vulnerabilidad y de las capacidades y proporcionar la base para unas directrices en forma de «caja de herramientas». El estudio nacional debería conducir a la elaboración nacional de unos objetivos claros, un marco que debería servir, a su vez, para una evaluación local.

Se debatió la importancia de emplear -para el estudio nacional- un instituto de investigaciones famoso, pero dado que la capacidad de costear dicho estudio difiere mucho de una Sociedad Nacional a otra, se propusieron varias opciones menos onerosas:

Por ejemplo, se podrían distribuir cuestionarios, quizá preparados en colaboración con círculos académicos nacionales voluntarios, a las unidades locales de la Cruz Roja para que los tramiten. Luego, se podrían comparar estos cuestionarios rellenos con las estadísticas nacionales y analizar los resultados. Para atraer la atención del público y de los medios de información, se podría efectuar el análisis en colaboración con una «personalidad nacional de alto perfil». Se podría completar el análisis con estudios de casos, para su posterior distribución a las unidades locales y a los medios de comunicación.

Se hizo repetidamente hincapié en que el objetivo a nivel nacional es *incrementar la toma de conciencia* de las intenciones expresadas en el Plan Estratégico de Trabajo y en el marco nacional, *servir de estímulo, motivación y apoyo* a los profesionales y voluntarios a nivel local y *dejar a las unidades locales que hagan su propia evaluación de la vulnerabilidad y de las capacidades en el marco nacional*.

Esto requiere una hábil difusión de los objetivos del estudio nacional, así como un gran apoyo a las actividades locales.

### **3. Cambios organizativos**

La Cruz Roja debería adaptarse a los cambios sociales, como son la creciente pobreza, la exclusión social, la xenofobia y la violencia, adop-

tando nuevos métodos y concibiendo nuevas maneras de organizar las actividades. Es preciso adaptarse a las nuevas realidades, no solo para satisfacer las nuevas exigencias, sino también para fomentar la concienciación y atraer a nuevos voluntarios.

Se pusieron de manifiesto grandes diferencias entre las Sociedades Nacionales de Europa Oriental y de Europa Occidental. Las primeras opinan que la masiva presión exterior actual (guerras, conflictos internos, declive económico) garantiza el cambio en la organización, mientras que las Sociedades Nacionales de Europa Occidental creen que, en Occidente, las nuevas ideas no surgen automáticamente, sino que hay que producirlas.

#### **4. «Caja de herramientas» de métodos a nivel local**

Las preguntas habituales de colaboradores activos de la Cruz Roja son «¿cómo iniciar un debate sobre el análisis de la vulnerabilidad y de las capacidades?, ¿cómo proceder?, ¿qué es apropiado para la Cruz Roja?» Esto evidencia la necesidad de líneas directrices.

No obstante, los participantes llegaron a la conclusión de que una metodología común para la evaluación de la vulnerabilidad y de las capacidades de acción es difícilmente factible, incluso en Europa. Es necesaria, más bien, una «caja de herramientas», una *colección* de métodos y estudios de casos, «herramientas» de entre las que elegir, adaptar y mejorar hasta que se ajusten a las condiciones locales.

Cada país debe contar con una «caja de herramientas», cuyo contenido podría ser compartido por las Sociedades Nacionales, con la colaboración de la Federación. Estas «cajas de herramientas» deberían tener un enfoque común articulado en un marco nacional para facilitar las comparaciones.

#### **5. Aptitud para evaluar las necesidades a nivel local**

Se volvió a insistir en la necesidad de un marco para el análisis de las necesidades establecido a nivel nacional. Se consideró que las actividades eficaces a nivel local solo son posibles si se alcanza un consenso —a todos los niveles de la Sociedad Nacional— sobre el marco nacional. Las ideas en el marco nacional han de ser creíbles entre los utilizadores y los voluntarios.

La formación es una premisa previa necesaria; el objetivo debe ser concienciar y motivar con respecto al cambio y al desarrollo. El proceso ha de ser facilitado a nivel nacional/regional, integrando a los voluntarios, que a menudo tienen más crédito, a nivel local, que el personal a sueldo.

En el proceso de evaluación, han de tenerse en cuenta: las actividades/la planificación nacionales de la Cruz Roja existentes; los servicios, los programas y procedimientos locales de la Cruz Roja existentes; las actividades de otras ONG y de las autoridades locales, así como una visión realista de las capacidades y de los métodos de la Cruz Roja.

Hubo consenso sobre la capacidad local para la evaluación, aunque depende de muchos factores locales. No obstante, es necesario motivar a las unidades locales para que utilicen sus recursos. Se podría paliar el conservadurismo organizativo con la perspectiva de conseguir nuevos voluntarios para las nuevas actividades y gracias a ellas.

## **6. Aptitud para trabajar *con* grupos vulnerables**

Trabajar con grupos y personas vulnerables se consideró como un importante desafío para la organización y los métodos del Movimiento en la actualidad. Conviene no subestimar la actitud negativa hacia el cambio de muchos voluntarios, empleados y miembros de la Cruz Roja. Trabajar *con* las personas vulnerables requiere personas «idóneas» a nivel local, así como a otros niveles.

El nivel local precisa apoyo, formación y métodos para efectuar su propio análisis y prepararse a realizar no solo una labor social «limpia», como la asistencia a los ancianos, sino también el trabajo social «sucio», como la ayuda a los enfermos de sida, los desamparados, los niños callejeros y los drogadictos.

## **7. Relaciones con otras organizaciones locales**

Colaborar con otras organizaciones facilitaría a la Cruz Roja más información y más recursos humanos y económicos; es la condición previa para realizar un buen trabajo *con* los grupos vulnerables, en vez de *para* ellos.

El hecho de que la Cruz Roja trabaje en muchos ámbitos distintos es uno de sus fuertes. El principio de neutralidad permite a la Cruz Roja tomar la iniciativa de reunir a varias organizaciones diferentes. Desgraciadamente, también existen ejemplos de secciones locales que han evitado la colaboración, invocando el principio de neutralidad.

## **8. Evaluación**

Se hizo hincapié en el hecho de que un ciclo de estudio, de evaluación y de adaptación debe ser una característica regular y permanente del proceso de análisis de la vulnerabilidad y de las capacidades, a fin de

mantenerse al corriente de la evolución de la situación, adaptarse a los cambios y evitar desarrollar servicios inútiles a largo plazo.

Las evaluaciones deberían responder a la cuestión de si el método corresponde a las necesidades de los beneficiarios y de si se aplica de conformidad con los Principios Fundamentales.

## Cumplimiento

1. Dentro de unos 12-18 meses, está previsto celebrar un *taller sobre los resultados*, en el que expondrán estudios de casos con ejemplos prácticos. La reunión estará destinada tanto a Europa Oriental como a Europa Occidental y deberá celebrarse en Europa Oriental.
2. Los distintos departamentos nacionales deben estrechar su *colaboración* en la evaluación de la vulnerabilidad y de las capacidades.
3. Se debería crear una especie de *red* de intercambio de información entre las Sociedades Nacionales. Todas las Sociedades Nacionales deberían aportar sus ideas y enviar estudios de casos a la Secretaría de la Federación. Una vez al mes, se podrían resumir o recopilar éstos en una hoja informativa, o copiar y distribuir.

Una red de este tipo requiere un centro de enlace en cada Sociedad Nacional y el firme compromiso por parte de la Federación de mantener informadas a las Sociedades Nacionales y de resumir y distribuir la documentación.

**Lena Sallin** es una escritora sueca independiente con una gran experiencia en la Cruz Roja. Tras haber trabajado para la Sociedad Nacional Sueca durante tres años en los años ochenta, publicó artículos sobre asuntos relacionados, a nivel nacional e internacional, con la Cruz Roja en varios periódicos y revistas. La señora Sallin trabajó asimismo para la Federación como delegada zonal de información en el Cáucaso. Actualmente, es delegada de información de la Federación en Ngara/Tanzania.