



UNIVERSIDAD DE CIENCIAS
EMPRESARIALES Y SOCIALES

Master en Dirección de Comunicación Institucional

Tesis – 2002/2003

Coordinador de Tesis: Daniel Lutzky
Director del Master: Adolfo Vázquez

***El posicionamiento de los
organismos humanitarios de las Naciones Unidas
en América Latina***

Autor: Steven Anderson

Tutora: Adriana Amado Suárez

Buenos Aires (Argentina), 24 de julio de 2003

TABLA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO	3
AGRADECIMIENTOS	5
1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Propósito.....	7
1.2. Marco teórico	10
1.3. Antecedentes	16
1.4. Hipótesis y objetivos	16
2. PROBLEMAS HUMANITARIOS EN AMÉRICA LATINA.....	18
2.1. Temas clave para el posicionamiento en América Latina	19
2.2. Complejo sistema de problemas y causas.....	20
2.3. Problemas humanitarios en América Latina: tipología y panorama general	24
2.4. Papel de los organismos humanitarios internacionales en América Latina.....	32
3. ORGANISMOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA	36
3.1. Antes de comenzar el análisis externo	37
3.2. Naciones Unidas.....	37
3.3. Naciones Unidas y acción humanitaria	39
3.4. Cinco principales organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina.....	43
3.5. Otras entidades humanitarias de las Naciones Unidas.....	46
4. ANÁLISIS DE PÚBLICOS	50
4.1. Marco del análisis de públicos	51
4.2. Estudio de la estructura de públicos de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina.....	52
4.3. Identificación de los públicos clave y jerarquización de los públicos	69
5. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA	71
5.1. Qué puede significar “competencia” para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina.....	72
5.2. Identificación de los competidores	75
5.3. Capacidad de los competidores.....	79
5.4. Estrategias de imagen corporativa de la competencia.....	83
5.5. Competidores directos	85
5.6. Competencia en el marco de subcategorías de la acción humanitaria en América Latina	94

6. ANÁLISIS DE IDENTIDAD.....	97
6.1. Identidad corporativa	98
6.2. Nombre e identidad visual	100
6.3. Misión	105
6.4. Visión en América Latina	108
6.5. Valores.....	111
6.6. Discursos	114
6.7. Tabla de resumen	118
7. PERSPECTIVAS Y DIAGNÓSTICOS DE SITUACIÓN.....	119
7.1. Perspectivas humanitarias en América Latina y su respuesta	120
7.2. Crisis del modelo de Estado-nación.....	123
7.3. Militarización y crisis del modelo multilateral en las relaciones internacionales	125
7.4. Diagnósticos de situación	128
8. IMAGEN Y POSICIONAMIENTO.....	132
8.1. Variaciones y puntos de encuentro de las teorías	133
8.2. Análisis de imagen institucional	134
8.3. Posicionamiento desde las teorías de Ries y Trout	138
8.4. Posicionamiento de la Naciones Unidas como organismo integrado cubriendo la ayuda humanitaria.....	141
8.5. Influencia del carácter extranjero	144
9. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL POSICIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA	146
9.1. Propuestas generales y propuestas específicas.....	147
9.2. Naciones Unidas como organismo integrado cubriendo la ayuda humanitaria.....	148
9.3. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)	157
9.4. UNICEF	158
9.5. ACNUR	160
9.6. Organización Panamericana de la Salud (OPS).....	162
9.7. Programa Mundial de Alimentos (PMA).....	165
9.8. Conclusión	166
ANEXOS	171
TABLA DE SIGLAS PRINCIPALES	173
DOCUMENTACIÓN Y SITIOS DE REFERENCIA	174
BIBLIOGRAFÍA	180

PRÓLOGO

Así es como progresa la ciencia: cada nuevo esquema conceptual engloba los fenómenos explicados por sus predecesores y se añade a sí mismos.

Thomas S. Kuhn, "La revolución copernicana"

Este trabajo nació de la combinación de dos intereses aparentemente muy alejados entre sí.

Por un lado, por mi ámbito profesional y mi inclinación general por comprender la geopolítica, en el mundo y en América Latina, siempre he tenido la curiosidad de conocer más acerca del funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Todos sabemos que esta organización mundial representa la comunidad internacional de los Estados, y reconocemos generalmente su gran importancia para lidiar con los problemas actuales y futuros del planeta, pero poco entendemos de su funcionamiento, debido a su enorme complejidad. Es el caso particularmente en las crisis humanitarias o frente a otras necesidades apremiantes del ser humano, cuando se requieren soluciones rápidas y efectivas.

Por otro lado, en mis estudios de comunicación institucional, me enteré de una teoría de gran simplicidad acerca del posicionamiento, desarrollada desde 1981 por los autores norteamericanos Al Ries y Jack Trout. Su enfoque de creación de una "posición" en la mente del público fue diseñado para el marketing, con un objetivo mercantil, pero es supuestamente aplicable también en el ámbito de la comunicación institucional.

Quise saber si los principios tan sencillos del posicionamiento según estos dos autores podrían servir para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, tan opacos en apariencia, en el caso particular de América Latina.

Como veremos, tuve que alejarme un poco de este planteo inicial, cuyos límites aparecieron con claridad en el transcurso del trabajo, debido a su perspectiva institucional y no comercial. Sin embargo, nunca lo abandoné completamente.

En forma intuitiva, lo que me interesaba era esta contraposición entre dos paradigmas opuestos: la cooperación¹ y la competencia. En el modelo participativo, todos trabajan para un fin común, que trasciende las diferencias; esta apertura extrema provoca una gran complejidad, aceptando e integrando todas las propuestas de solución. En el arquetipo de la competencia, cada uno se esfuerza por su lado a alcanzar un objetivo propio, tratando a su vez de evitar que el vecino lo alcance; la presión que sugiere esta postura utilitaria obliga a encontrar soluciones simples y efectivas, eliminando aquellas que no lo son. En este contexto, quería ver si el segundo modelo podía aportar algo al primero.

Hoy en América Latina, el concepto de cooperación y coparticipación internacional se ve amenazado por un creciente unilateralismo de los Estados Unidos, y la mayoría de los Estados (miembros de la ONU) están inmersos en una profunda crisis de representatividad. Las Naciones Unidas y sus agencias humanitarias no pueden desconocer estas dos amenazas a sus modelos de referencia, y necesitan replantear su acción y su posicionamiento a partir de nuevos enfoques.

Ries y Trout han calificado sus teorías sobre el posicionamiento de “revolucionarias”. Ofrecen una perspectiva diferente, desafiante y desequilibrante para organizaciones tales como los organismos humanitarios de la ONU. La reacción lógica es rechazarlas o nunca considerarlas.

Sin embargo, observaremos que algunos elementos de estas teorías les podrían servir de verdad para su posicionamiento, de igual manera que otras teorías más adaptadas al ámbito institucional. En todo caso, una clave fundamental será el cambio de perspectivas.

¹ Donde prevalecen participación, asociación, colaboración y consenso.

AGRADECIMIENTOS

Mis más sinceros agradecimientos van a mi tutora,

Adriana Amado Suárez.

Con paciencia, apertura, gran profesionalismo y una indefectible disponibilidad, orientó varios de los enfoques conceptuales del trabajo e insistió en la importancia del respeto de las normas formales. Sin ella, no cabe duda que esta tesis hubiese perdido profundidad y rectitud.

Por otra parte, sin los representantes de las Naciones Unidas y sus organismos humanitarios en América Latina, este trabajo hubiese carecido de los indispensables elementos de análisis primario.

Agradezco a todos los oficiales y miembros de departamentos de información y comunicación que brindaron estos importantes aportes y respuestas o que, de alguna manera, contribuyeron a su obtención:

Gustavo Poch – CINU, Buenos Aires

Nazli Zaki – ACNUR, Buenos Aires

Virginia Pico – ACNUR, Buenos Aires

Jennifer Clark – ACNUR, Ginebra

Catalina Iannello – OPS, Buenos Aires

Daniel Epstein – OPS, Washington

Gérard Gómez – OCHA, Quito

Jordan Dey – PMA, Managua / Nueva York

Pastor Lovo – PMA, Roma

Salvador Herencia – UNICEF, Panamá

César Villar – UNICEF, Panamá

Andrés Criscaut – UNICEF, Buenos Aires

Finalmente, por su apoyo y/o comprensión, agradezco a mis colegas Yves Giovannoni, Colette Cipolla, Gérard Peytrignet, Gabriela Melamedoff y Pablo Ferraioli, así como a mi esposa Mia.

1.

INTRODUCCIÓN

1.1. Propósito

1.1.1. Cuatro preguntas clave

El presente trabajo pretende dar respuesta a cuatro preguntas fundamentales, específicamente para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina:

- ¿Hasta qué punto aceptan y aplican estas agencias las teorías sobre el posicionamiento y la gestión de la imagen?
- ¿Se puede decir que compiten en un “mercado” de la “acción humanitaria internacional”?
- ¿Cómo influencia el carácter intergubernamental (o político) de la ONU sobre la identidad y el posicionamiento de sus organismos humanitarios?
- ¿Cuáles ajustes permitirían reducir la complejidad y mejorar el posicionamiento de los entes humanitarios de las Naciones Unidas?

A continuación, veamos como surgen estas interrogaciones.

1.1.2. Comunicación institucional y organismos humanitarios internacionales

Las teorías desarrolladas y los casos estudiados en el ámbito de la comunicación institucional se concentran principalmente en el sector privado. Desde varias décadas y cada vez más, las empresas ponen en práctica las teorías sobre el posicionamiento, la gestión de la imagen y la planificación de la comunicación.

En los organismos² sin fines de lucro, estos conceptos y métodos constituyen todavía una novedad. A diferencia de las empresas, que producen bienes y servicios (o de la administración pública, que controla y regula), estas instituciones “cambian el ser humano”, en las palabras de Peter Drucker³. Entre ellas, suelen existir dudas acerca de la plena aplicabilidad de las teorías de gestión a su caso específico. Según el mismo autor, hace cuarenta años, “gestión” incluso era una palabra muy mala en las organizaciones sin fines de lucro. Significaba “negocios” para ellas, todo lo que no eran.

Hoy, la importancia de estas instituciones ha crecido, así como su cantidad. Con este auge, también viene una gran responsabilidad ante todos sus públicos de interés. Los fines desinteresados ya no son suficientes ante la opinión pública, y mucho menos ante los beneficiarios o los donantes. Para estar a la altura de

² En este trabajo, “organismo” es sinónimo de agencia, institución, ente u organización.

³ Drucker, Peter – “*MANAGING THE NON-PROFIT ORGANIZATION*”, HarperCollins, New York, 1990 – p. xiv, Prefacio

estas exigencias y funcionar de la manera más efectiva, estos organismos de bien público estudian y tratan de aplicar las teorías de gestión, incluso en el ámbito de la comunicación.

Los organismos humanitarios internacionales constituyen un caso particular. Intervienen en contextos donde, con fines similares, actúan organismos humanitarios nacionales y locales, servicios públicos especializados, así como otras organizaciones humanitarias con un cometido o una proyección internacional.

Primera pregunta: Estos organismos humanitarios internacionales, ¿hasta qué punto aceptan y aplican las teorías sobre el posicionamiento y la gestión de la imagen?

1.1.3. Marketing y organismos humanitarios internacionales

Yendo un paso más allá, podemos ampliar este cuestionamiento al ámbito del marketing. Aquí, las teorías diseñadas para las empresas se concentran sobre la venta a clientes, con el objetivo de aumentar las utilidades y superar la competencia de empresas que actúan en el mismo rubro o mercado. Son teorías funcionalistas, que explican el consumo y los efectos de la comunicación en función de las motivaciones y de las ventajas que extrae el destinatario⁴.

Si los organismos humanitarios internacionales fueran empresas, se diría que la satisfacción de necesidades humanas urgentes es su mercado y que las otras instituciones actuando en el mismo son sus competidoras.

Segunda interrogación: ¿Existe un “mercado” de la “acción humanitaria internacional”? Si es así, ¿cuales son los públicos “clientes”?, y ¿quiénes son los “competidores”?

1.1.4. Naciones Unidas y acción humanitaria⁵

La Organización de las Naciones Unidas (ONU, o Naciones Unidas) nació a raíz de la Segunda Guerra Mundial, esencialmente para proteger la paz mundial y defender los derechos humanos a través de una alianza global de los Estados. La ONU es la principal organización intergubernamental del mundo; casi todos los Estados son miembros.

Con los años y la evolución del entorno mundial, las Naciones Unidas han desarrollado su acción en varios ámbitos afines a su cometido central. En particular, han tomado un rol cada vez más activo en el campo de la ayuda humanitaria a los más necesitados del mundo. Por eso, hoy, varias de sus

⁴ Wolf, Mauro, LA INVESTIGACIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE MASAS”, Instrumentos Paidós, Barcelona, 1987 – p. 85

⁵ Para más detalles, ver a continuación, párrafo 3.3.

agencias se encuentran entre las principales organizaciones humanitarias de carácter internacional.

A diferencia de los organismos humanitarios nacionales y de la mayoría de los internacionales, las agencias humanitarias de las Naciones Unidas no son organizaciones no gubernamentales (ONG). Efectivamente, sus mandatos y actividades son el resultado de la coparticipación de los países. En este sentido, los organismos humanitarios de la ONU se basan en el modelo de Estado-nación⁶. Así, por definición, no pueden pretender ser apolíticos. Mucho menos aún considerando que, a través de su Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas adoptan muchas resoluciones de índole netamente política⁷, tales como el envío de fuerzas armadas para mantener la paz o la imposición/levantamiento de sanciones económicas.

Tercera inquietud: ¿De qué manera esta característica incide en la identidad y el posicionamiento de las agencias humanitarias de la ONU?

1.1.5. Complejidad de las Naciones Unidas

La estructura de la ONU es inmensa y extremadamente compleja⁸, compuesta por una infinidad de organismos, programas y entes variados, cada uno con su identidad propia, a nivel tanto mundial⁹ como regional. Esta complejidad marca el funcionamiento de la Organización mundial en todos sus ámbitos de acción, entre los cuales el ámbito humanitario. Como no puede ser de otra manera, también influye en la percepción del público.

Para facilitar la lectura, se ha elaborado una “Tabla de Siglas Principales” usadas en este trabajo, al final del mismo. Al lado de cada sigla, se indica el correspondiente nombre completo (descriptivo y generalmente largo).¹⁰

Cuarta pregunta, entonces: Ciertas reducciones en la complejidad -estructural, funcional e identificatoria - de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, ¿podrían mejorar su posicionamiento en América Latina? ¿De qué manera?

⁶ En el modelo de Estado-nación, un Estado territorial moderno administra y defiende los intereses de sus pobladores. “Dentro de territorios definidos, un Estado se erige como autoridad para ejercer violencia legítima y (...) definir políticas que involucren y producen impactos concretos en la vida de sus habitantes y ciudadanos. En ese proceso, los Estados nacionales fueron construidos a partir de un límite externo con otros Estados (...)”

Ver Grimson, Alejandro – “INTERCULTURALIDAD Y COMUNICACIÓN”, Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación, Norma, Buenos Aires, 2000 - pp. 37-38

⁷ Aunque tengan como propósito la paz y la seguridad mundiales.

⁸ Debido a motivos políticos e históricos que no detallaremos.

⁹ Ver Anexo I: Organigrama del Sistema de las Naciones Unidas

¹⁰ Esta tabla concierne no sólo los entes de la ONU, sino también otras agencias o instituciones de relevancia, así como otras siglas usuales o adoptadas aquí con fines de abreviación.

1.1.6. América Latina

Sin duda, realizar un estudio de esta índole a escala mundial sería muy ambicioso, y limitarlo a la Argentina podría resultar restrictivo en varios aspectos (un rasgo esencial de la ONU es precisamente su carácter internacional, y varios de los problemas humanitarios que tratan de resolver las agencias humanitarias de las Naciones Unidas no se presentan o -por lo menos- se presentan en términos muy específicos en la Argentina, generalmente entrelazados con problemas de índole socio-económica). Entonces, parece lógico plantear el trabajo en relación con América Latina, una región de muchos contrastes pero atravesada por condiciones lingüísticas, culturales, históricas y étnicas compartidas en una gran medida. De esta manera, se circunscribe el alcance del trabajo. Esta opción considera también que las perspectivas de integración regional son un tema de actualidad y que las estrategias de comunicación de organizaciones de carácter internacional como la ONU tienden a desarrollarse cada vez más a este nivel.

Como conjunto geográfico-lingüístico, por “América Latina” entendemos todos los países de habla hispana o portuguesa del continente americano, e incluimos a la comunidad latinoamericana en Estados Unidos, por sus estrechas relaciones con la región.

Alejandro Grimson explica que esta perspectiva no refleja necesariamente la percepción de los propios individuos latinoamericanos¹¹:

En primer lugar, aunque se supone que Brasil es parte de América Latina, en la vida cotidiana los brasileños suelen hablar de los latinoamericanos en tercera persona, otorgándole un significado más cercano a “Hispanoamérica”. A veces sucede lo mismo entre los argentinos, pero por razones diferentes: la imagen europea de sí mismos que gustan cultivar es ratificada al hablar de “ellos”, “allá”, Latinoamérica. Un segundo ejemplo es el modo en que los estadounidenses se refieren a los migrantes “latinoamericanos”: los *hispanics*. Esto no sólo incluye a los mexicanos, colombianos y argentinos, sino también a los brasileños que, a decir verdad, no se sienten muy cómodos con esa “confusión”.

1.2. Marco teórico

El sustento general del trabajo se encuentra en las teorías de la imagen corporativa. Nos interesaremos por el concepto de posicionamiento corporativo, incluso fuera del estricto marco de las teorías de imagen institucional.

1.2.1. Imagen corporativa

Existen muchos conceptos teóricos de la “imagen corporativa (o institucional)”. Aquí, nos concentraremos en el siguiente: La imagen se genera en los públicos, como resultado de sus percepciones con respecto a la identidad de la

¹¹ Grimson, Alejandro (2000), *Op. Cit.* - p. 46

organización, de manera que cuando tales percepciones de identidad son erróneas, la imagen queda desviada de la realidad y se produce una disfunción identidad-imagen que, generalmente, es negativa para la organización.¹²

Entre las teorías de gestión de la imagen institucional, sin excluir referencias a otros autores, seguiremos principalmente la metodología y terminología propuesta por Paul Capriotti¹³, un autor argentino radicado en España.

Capriotti explica el complejo proceso de formación de la imagen corporativa de manera muy clara: La imagen se forma a partir de varios orígenes y fuentes de información, y depende en última instancia de un procesamiento interno de recepción e interpretación de la información, diferente en cada mente humana¹⁴. Es importante reconocer que la acción y la comunicación de la organización no constituyen el único origen de la información. Intervienen también el entorno general y el entorno específico (competitivo y de trabajo), así como fuentes directas o mediadas de información (medios de comunicación o relaciones interpersonales). Por eso, la imagen institucional no es una “propiedad” del emisor (la organización), y tampoco es la simple consecuencia de lo que haga y diga la organización, sino que está determinada por un mayor conjunto de factores, como las informaciones provenientes del entorno general, de la competencia o de los medios de comunicación¹⁵.

Más allá del proceso de formación de la imagen institucional, la referencia teórica de Capriotti servirá para el análisis del perfil corporativo de los principales organismos humanitarios de las Naciones Unidas activos en América Latina, tanto en los aspectos internos (identidad) como en los aspectos externos (públicos, competencia e imagen).

En el análisis interno, abordaremos su identidad en la región ante todo desde la perspectiva de la filosofía corporativa (misión, visión, valores); no podremos abarcar explícitamente la cultura de cada una de estas agencias, ya que esto requeriría una extensa investigación que no se justifica en vista de nuestros objetivos. Para el análisis externo, nos apoyaremos sobre algunos estudios de imagen y otros datos existentes al respecto, que trataremos de abordar desde una perspectiva global del ámbito de la “acción humanitaria internacional” en América Latina.

¹² Sanz de la Tajada, Luis – “AUDITORÍA DE LA IMAGEN DE EMPRESA. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE ESTUDIO DE LA IMAGEN”, Síntesis, Madrid, 1996 – p. 35

¹³ Capriotti, Paul – “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA IMAGEN CORPORATIVA”, Ariel, Barcelona, 1999

¹⁴ Fundamentalmente, depende del reconocimiento o no de la organización, de la implicación o no del individuo. Si no reconoce la organización, el individuo no puede formarse una imagen de ella, y es solamente cuando la reconoce y se siente implicado que puede integrar atributos nuevos en su estructura mental.

¹⁵ Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* - p. 130

Tomando como elementos de referencia a la organización, sus públicos y su competencia, Capriotti define los objetivos globales para la estrategia de imagen corporativa con los siguientes conceptos: identificación, diferenciación, referencia y preferencia¹⁶. La organización buscará, en primer lugar, lograr que sus públicos sepan quién es, qué hace y cómo lo hace, en segundo lugar, ser percibida de una forma diferente a las que compiten en su sector, luego, posicionarse como referente de imagen corporativa en su categoría de actividad, y finalmente alcanzar la preferencia de sus públicos.

El autor puntualiza:

Todo plan estratégico de imagen corporativa desarrollado por una organización deberá estar enfocado a optimizar estos cuatro objetivos claves, sin los cuales toda actividad tendente a crear, reforzar o modificar una imagen corporativa no servirá para contribuir al logro de los objetivos finales de la organización.¹⁷

Nuestro análisis del perfil corporativo de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina será esencialmente un análisis de situación, quedando reservadas para el último capítulo las ideas y propuestas para mejorar su posicionamiento, en una aproximación a la definición del perfil corporativo.

1.2.2. Posicionamiento

La palabra “posicionamiento” se usa a menudo, pero en ámbitos y con enfoques distintos. En el ámbito institucional (o corporativo), se destacan las teorías del español Luis Sanz de la Tajada y los conceptos del argentino Daniel Scheinsohn. En el ámbito del marketing, los autores de referencia son los estadounidenses Al Ries y Jack Trout.

En orden cronológico, es preciso mencionar primero las teorías de Ries y Trout, que han tenido un gran impacto en el marketing de las empresas en las dos últimas décadas. Según ellos, en nuestras modernas sociedades “sobre comunicadas”, se comunica en realidad muy poco¹⁸. Existen demasiadas organizaciones, demasiados productos, demasiada publicidad, mientras que las mentes de las personas son limitadas e inseguras, odian la confusión y no cambian¹⁹. Los dos autores estadounidenses han establecido “22 Leyes Inmutables del Marketing”, en un libro publicado con el mismo título²⁰. Ahí

¹⁶ *Ibid.* - pp. 135-138

¹⁷ *Ibid.* - p. 137

¹⁸ Ries, Al y Trout, Jack – “*POSITIONING*”, McGraw-Hill, New York, 2001 – p. 6

¹⁹ Por eso, para una empresa o cualquier organismo, la manera más fácil de penetrar la mente es ser primero. Si esto no se puede, debe encontrar una manera de posicionarse contra el que llegó primero. Un seguidor puede posicionarse efectivamente si encuentra un hueco o un nicho en la mente del público, que no sea ocupado por otro. Pero hoy, el rápido ritmo de los cambios y el incremento de la competencia limitan estas posibilidades. Quedan muy pocos huecos. En esta situación, se necesita crear un nicho a través del reposicionamiento de la competencia.

Ver *Ibid.* - p. 62

²⁰ Ries, Al y Trout, Jack – “*THE 22 IMMUTABLE LAWS OF MARKETING*”, HarperCollins, New York, 1993

detallan en forma clara y concisa principios (o leyes) del marketing que suelen ser olvidados por las organizaciones: Ante todo los principios del liderazgo (“Es mejor ser primero que ser mejor”), de la categoría (“Si no puede ser primero en su categoría, establezca una categoría en la cual puede ser primero”), del enfoque (“El concepto más poderoso es se dueño de una palabra en la mente del público”) y de la exclusividad (“Dos organizaciones no pueden posicionar la misma palabra en la mente del público”), pero también las leyes de la mente²¹, de la percepción²², de la escalera²³, de la dualidad²⁴, de los opuestos²⁵, de la división²⁶, de la perspectiva²⁷, de la extensión de línea²⁸, del sacrificio²⁹ y otras nueve más. Cada “ley” viene ilustrada por ejemplos concretos del sector privado, y cada una es presentada como una verdad indiscutible.

En una obra más reciente, Trout resume:

Posicionarse consiste simplemente en concentrarse en una idea, o incluso en una palabra, que defina a la compañía en las mentes de los consumidores. Una fuerte identificación de marca representa una enorme ventaja para una compañía. Resulta mucho más eficiente comercializar un concepto exitoso a un numeroso grupo de personas que 50 ideas de productos o servicios bajo una misma marca a 50 grupos diferentes.³⁰

Aunque hayan sido desarrolladas para el marketing, estas teorías servirán en el marco de este trabajo, esencialmente para poner a prueba algunos de los paradigmas predominantes en el ámbito de los organismos humanitarios de la ONU. Permitirán relacionar el concepto de competencia con los de asociación, cooperación o coordinación multilateral, modelos rectores de estas agencias, y así contraponer teorías de extrema sencillez con una realidad institucional de extrema complejidad. En la medida en que se acepte la idea que estos organismos compiten en un “mercado” de la “acción humanitaria internacional” en América Latina, dichas teorías podrán servir para mejorar el posicionamiento entre los públicos.

Para este trabajo, sin embargo, el aporte conceptual vendrá principalmente de las teorías sobre el posicionamiento corporativo, adaptadas del ámbito del marketing. Las mismas permitirán abordar desde un enfoque apropiado cuestiones netamente institucionales, tales como la influencia del carácter político de la ONU en el posicionamiento de sus organismos humanitarios, la necesidad de tener en cuenta la gran diversidad de los públicos y la variedad de

²¹ “Es mejor ser primero en la mente que ser primero en el mercado”.

²² “El marketing no es una batalla de productos, es una batalla de percepciones”.

²³ “La estrategia a usar depende del escalón ocupado en la escalera mental”.

²⁴ “En el largo plazo, todo mercado se convierte en una carrera de dos caballos”.

²⁵ “Si su objetivo es el segundo lugar, su estrategia es determinada por el líder”.

²⁶ “Con el tiempo, una categoría se divide en dos o más categorías”.

²⁷ “Los efectos del marketing se realizan después de un largo período de tiempo”.

²⁸ “Existe una fuerte presión (contraproducente) por extender la marca”.

²⁹ “Tiene que abandonar algo para obtener algo”.

³⁰ Trout, Jack y Rivkin, Steve – “EL NUEVO POSICIONAMIENTO”, McGraw-Hill, México, 1995 - p. 54

sus expectativas hacia las agencias humanitarias de las Naciones Unidas, o las formas de minimizar la complejidad de estos organismos para mejorar el impacto de su comunicación.

Sanz de la Tajada extiende un análisis del proceso de compra en un contexto estrictamente comercial (del marketing) al ámbito general de la organización, en lo que tiene que ver con su relación con sus diferentes entornos y públicos³¹. A partir de allí, desarrolla varias nociones del posicionamiento³², válidas para una empresa o cualquier institución, basadas siempre en la asociación “perceptual” que hacen los públicos entre la organización y sus competidoras³³: El “posicionamiento analítico” es el resultado del estudio de las percepciones de los públicos sobre dicho organismo, es decir la investigación de la posición actual. El “posicionamiento estratégico” es la consideración de la posición que se desea que ocupe la organización en el futuro (posición ideal); se produce mediante la proyección en la mente del público de atributos claros, deseables y distintos, propios de la identidad de la organización. El autor español subraya que “sólo cuando se ha resuelto el posicionamiento analítico –conocimiento de la imagen percibida- se podrá abordar el posicionamiento estratégico”³⁴.

Por su parte, Capriotti habla de “posicionamiento deseado” como sinónimo del perfil de identificación corporativo, es decir del “conjunto de atributos de identificación básicos asociables con la organización”³⁵. De manera similar a Sanz de la Tajada, el autor argentino considera que un organismo puede definir este perfil solamente después de haber realizado un análisis de imagen y establecido una estrategia global de imagen a seguir³⁶.

Daniel Scheinsohn también se refiere al concepto de posicionamiento como instrumento de gestión, definiéndolo como “una macroactividad, orientada a articular dos actividades básicas, la segmentación y la diferenciación, con el objeto de crear una posición valiosa en la mente de los públicos”³⁷. Recuerda que su enfoque “se orienta a trabajar con aquello que ya está establecido en la mente del público, procurando elaborar una revinculación en los conceptos preexistentes, obviamente, a favor de los propósitos corporativos.” El autor argentino considera que estas teorías pueden ser aplicadas en el ámbito corporativo. Sin embargo, advirtiendo sobre la extrapolación literal de los

³¹ Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.* – pp. 67

³² Acerca del “posicionamiento relativo”, ver 5.1.1.

³³ Dicha asociación se produce en los individuos a partir de impresiones, creencias y percepciones sobre la organización, lo que se denomina “imagen”. En otras palabras, el posicionamiento es la situación de una institución en relación con sus competidoras, en términos de “imagen percibida” por el público y/o de “imagen deseada” por el organismo.

Ver Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.* – pp. 67

³⁴ *Ibid.* – p. 70

³⁵ Capriotti, Paul (1999), *Op.Cit.* - p. 205

³⁶ En este sentido, el “posicionamiento estratégico” de Sanz de la Tajada es equivalente al “posicionamiento deseado” de Capriotti.

³⁷ Scheinsohn, Daniel – “MAS ALLÁ DE LA IMAGEN CORPORATIVA”, Macchi, Buenos Aires, 2000 – p. 135-136

conceptos de posicionamiento del marketing a la problemática corporativa, desarrolla una terminología y metodología de análisis basadas en el concepto central del “posicionamiento vincular”, es decir la relación que se configura entre la organización y cada uno de sus públicos³⁸. Por ende, se aleja no solamente de un punto de vista demasiado centrado en la institución, sino también de una perspectiva concentrada exclusivamente en el público consumidor, como aquella de Ries y Trout.

Sanz de la Tajada determina dos niveles del análisis del posicionamiento institucional³⁹: “el contexto propio en el cual se sitúa la acción de la organización y los atributos de imagen que han de servir para la identificación de la misma”. Scheinsohn, por su parte, distingue tres niveles de análisis⁴⁰: “el posicionamiento segmento (atributos relevantes para un público de acuerdo con su conjunto de expectativas), el posicionamiento corporativo (síntesis de la totalidad de los posicionamientos segmento) y el posicionamiento genérico (atributos relevantes para un público de acuerdo con su conjunto de expectativas respecto de las empresas análogas)”.

1.2.3. Enfoques específicos

En este trabajo, se realizará un estudio comparativo entre las agencias humanitarias de las Naciones Unidas y los otros organismos que actúan en la misma área (humanitaria), en el mismo nivel (internacional) y en la misma región (América Latina). Un rasgo particular de la ONU, común a todas las agencias humanitarias internacionales pero diferente de las ONG nacionales y locales, es su carácter extranjero. Lo analizaremos a la luz de ciertas teorías específicas de la imagen de países.⁴¹

Finalmente, como vimos, es una particularidad de las Naciones Unidas que, en una misma organización internacional, convivan entes humanitarios y otros que se ocupan de grandes temas de política internacional, tales como la paz y la seguridad o problemas de carácter económico o social. Esta característica obliga a interesarse por la imagen de conjunto de las Naciones Unidas, planteando cuestiones relacionadas con la comunicación política.

³⁸ Scheinsohn, Daniel (2000), *Op. Cit.* – pp. 139-154

³⁹ Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.* – p. 137

⁴⁰ Scheinsohn, Daniel (2000), *Op. Cit.* – p. 161

⁴¹ Ver párrafo 8.5.

1.3. Antecedentes

En general, la imagen y la comunicación de los organismos humanitarios internacionales han sido poco estudiadas en el ámbito académico. Tampoco se conocen trabajos prácticos sobre las Naciones Unidas que se parezcan a la presente propuesta.

En el marco del Master en Dirección de la Comunicación Institucional de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), se han realizado muchas auditorías de imagen de organismos no gubernamentales. Sin embargo, estos trabajos casi no han incluido organizaciones de bien público de carácter internacional. Estudios sobre Greenpeace⁴² y UNICEF en 1997 constituyen aparentemente las únicas excepciones.

Si bien se limitó a la Argentina, la auditoría de imagen de UNICEF hubiese constituido un antecedente y una referencia útil para los fines del presente trabajo. Sin embargo, no se pudo conseguir un ejemplar de la misma.

En la biblioteca de la UCES, sí se encontró una tesis de la Maestría de Administración y Marketing Estratégico⁴³, sobre una obra de Ries y Trout⁴⁴. En ese trabajo, se estudia la aplicabilidad práctica para las empresas de las teorías del “marketing de guerra”⁴⁵. Las mismas se relacionan con el posicionamiento, pero su enfoque comercial es poco extensible al ámbito corporativo, y menos aún al estudio de organismos de bien público.

1.4. Hipótesis y objetivos

En vista de todo lo que precede, proponemos poner a prueba la siguiente hipótesis:

Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina se verían beneficiados en su gestión al aplicar plenamente las teorías de la imagen corporativa, en particular aquellas sobre el posicionamiento.

⁴² Esta institución se ocupa principalmente de la protección del medio ambiente y de la vida natural. Por lo tanto, su estudio no se relaciona directamente con el presente trabajo.

⁴³ Pisarev, Andrea - “VALIDEZ SOBRE EL MARKETING DE GUERRA EN LA PRÁCTICA”, UCES, Buenos Aires, 1999

⁴⁴ Ries, Al y Trout, Jack – “MARKETING DE GUERRA”, McGraw-Hill, México, 1986

⁴⁵ Son teorías específicas que consideran el marketing como una guerra “donde el enemigo es la competencia y el cliente el territorio que se debe conquistar” y que desarrollan, a partir de allí, cuatro métodos de marketing basados en el “tipo de batalla” a llevar a cabo.

Los siete objetivos del presente trabajo son:

- Realizar un análisis de situación de los principales organismos humanitarios de la ONU en América Latina.
- Identificar y analizar la estructura de los públicos y de los competidores propios de estos organismos en la región.
- Realizar análisis de identidad para cada uno de ellos.
- Determinar si y cómo el carácter político de las Naciones Unidas influye sobre el posicionamiento de sus organismos humanitarios en América Latina.
- Probar la hipótesis del trabajo, es decir concluir si los organismos humanitarios de la ONU se verían beneficiados en su gestión en la región al aplicar plenamente las teorías de la imagen corporativa y del posicionamiento.
- Formular una serie de propuestas para mejorar el posicionamiento de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina.
- Concluir acerca de los ajustes o cambios de perspectiva necesarios en este sentido.

2.

PROBLEMAS HUMANITARIOS EN AMÉRICA LATINA

2.1. Temas clave para el posicionamiento en América Latina

Antes de abordar los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, y desarrollar luego su análisis de perfil corporativo externo e interno, es preciso interesarse por los problemas que pueden requerir su acción en la región⁴⁶. Esta aproximación es fundamental por varias razones.

Primero y ante todo, permitirá conocer los temas específicos del sector de actividad de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas, en relación con los públicos y la competencia. Efectivamente, los problemas humanitarios son los primeros *key issues*⁴⁷ a considerar. Por supuesto y como lo veremos más adelante, la importancia relativa de cada problema humanitario como tema clave varía entre un organismo y otro. Además, las características propias de los contextos de América Latina difieren de los problemas humanitarios a escala mundial. Con toda su especificidad, estos temas deben influir no sólo en las actividades, sino también en la estrategia de imagen corporativa en la región, considerando especialmente los objetivos de identificación, diferenciación, referencia y preferencia de los organismos estudiados, así como de la ONU en general.

En segundo lugar, esta introducción ayudará a comprender las complejas interrelaciones entre los problemas humanitarios en América Latina, sus causas, y los problemas conexos de otra índole (de desarrollo y derechos humanos, especialmente). Este embrollo explica porque es difícil circunscribir con claridad los ámbitos de la acción humanitaria y revela los límites de tales separaciones. La relación entre los problemas humanitarios y estos ámbitos será de suma importancia a la hora de estudiar la identidad y el posicionamiento corporativos.

Finalmente, presentar los problemas humanitarios en América Latina permite valorar la importancia de las actividades de las Naciones Unidas y de los otros organismos en este sector. Dar la mejor respuesta posible a estos problemas es el cemento que los une a todos.

En este capítulo, también abordaremos las diferentes formas que puede tomar el papel de las agencias humanitarias. Como veremos, el tipo de acción también tiene su importancia en relación con la identidad y el posicionamiento en la mente de los públicos.

⁴⁶ La búsqueda y recopilación de información para este capítulo concluyó a mediados de abril de 2003.

⁴⁷ En inglés, *key issues* es la traducción de “temas clave”, un concepto importante para la comunicación corporativa.

2.2. Complejo sistema de problemas y causas

2.2.1. Problemas humanitarios y desarrollo

Los problemas humanitarios son íntimamente relacionados con el nivel de desarrollo de los países o lugares donde surgen. Sus causas directas, tales como desastres naturales, violencia o crisis económicas, constituyen un freno para el desarrollo. Al mismo tiempo, su ocurrencia o la magnitud de sus efectos son consecuencias de un bajo nivel de desarrollo. Es un círculo vicioso, del cual los países afectados y su población tienen mucha dificultad de salir.

Un indicador del nivel de desarrollo es el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado anualmente desde 1990, para 173 países. Este índice “mide los progresos de un país en términos de esperanza de vida, logro educacional e ingreso real ajustado”⁴⁸. En otras palabras, incluye factores sociales como educación, salud, esperanza de vida e ingreso per cápita. Según esta fuente, en 2002, casi todos los países de América Latina retrocedieron. Chile, en el lugar 38, fue el único país de la región que subió en la lista. Con él, sólo Argentina, Uruguay y Costa Rica figuran en un “nivel elevado” de desarrollo, es decir entre los 50 primeros países. Los demás se encuentran en un “nivel moderado”, en el siguiente orden: México, Cuba, Panamá, Colombia, Venezuela, Brasil, Perú, Paraguay, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guatemala. La situación podría ser peor, debido a que la información, basada en datos del 2000, no recoge los efectos de la crisis argentina.

Como veremos, no resulta sorprendente que el Índice de Desarrollo Humano de los cuatro países de Centroamérica que suelen ser golpeados por problemas humanitarios, así como de Bolivia, los ubique en los últimos lugares de la región.

2.2.2. Problemas causados por el hombre y por la naturaleza

A pesar de los cambios de los años noventa, el crecimiento anual medio de la región en esa década fue de un 3,2%, insuficiente para superar los problemas de subdesarrollo y eliminar la pobreza⁴⁹. Además, desde el año 2000, el crecimiento ha disminuido. En general, la brecha entre ricos y pobres se está profundizando. El descontento y la violencia social están creciendo. Ya sea debido a las crisis económicas o a los conflictos y disturbios socio-políticos, cada vez más latinoamericanos se desplazan o migran, dentro o fuera de sus países.

⁴⁸ PNUD – “INFORME SOBRE EL DESARROLLO HUMANO 2002”, Nueva York, 2002 – Anexo Versión electrónica en www.undp.org/currentHDR_S/ (sitio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

⁴⁹ Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica – “PLAN ANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2002”, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2002 – p.8

En la actualidad, como mínimo uno de cada diez de los 150 millones de migrantes internacionales nació en algún país latinoamericano o caribeño⁵⁰.

Además de estas difíciles situaciones causadas por el hombre, las poblaciones de América Latina son vulnerables a los problemas causados por la naturaleza. En muchos países o lugares de la región, las enfermedades contagiosas y los desastres naturales encuentran un contexto propicio para causar perjuicios considerables.

2.2.3. Factores políticos, económicos, sociales y culturales

Los problemas humanitarios y sus causas directas –o coyunturales- son relativamente fáciles de identificar. Sin embargo, un entramado de factores (problemas) políticos, económicos, sociales y culturales, mucho menos visibles, puede favorecer su ocurrencia. Estas causas profundas influyen sobre el nivel de desarrollo y no se pueden solucionar fácilmente.

Entre estos factores, podemos mencionar la disminución de las redes de contención social, debidas en muchos casos a la privatización excesiva o demasiada rápida de los servicios públicos. Dos problemas muy relacionados son: la escasez de recursos para la atención médica u otros servicios de primera necesidad y la erosión de la familia como núcleo de contención.

La corrupción en los sistemas políticos es otro de estos problemas profundos. Lamentablemente, está muy presente en América Latina. Así lo indican algunos organismos independientes internacionales, tales como Transparency International⁵¹. Éste y otros fenómenos similares pueden impedir el acceso de parte de la población a ciertos servicios básicos que debería proveer el Estado.

Además, en América Latina, las grandes desigualdades de ingresos y la pobreza van unidas directamente a una escasa confianza de la gente en las instituciones políticas, y una mayor disposición a aceptar un régimen autoritario y violaciones de los derechos humanos⁵².

Por otra parte, la desigualdad tiene raíces socio-culturales que no se pueden ignorar. Una propensión a discriminar grupos raciales o étnicos minoritarios, y también las mujeres, es parte de la herencia de la idiosincrasia dominante en la

⁵⁰ CEPAL / OIM – “INFORME DE LA CONFERENCIA HEMISFÉRICA SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL: DERECHOS HUMANOS Y TRATA DE LAS PERSONAS EN LAS AMÉRICAS”, Santiago de Chile, 2002 – p. 244

⁵¹ Transparency International es una ONG internacional dedicada a combatir la corrupción y acercar la sociedad civil, el mundo de los negocios y los Gobiernos en una coalición global. Tiene un Secretariado Internacional y 90 representaciones nacionales en el mundo. Trabaja al nivel nacional e internacional para bajar tanto la oferta como la demanda de la corrupción.

⁵² PNUD (2002), *Op. Cit.* – p. 4

región. Mientras que los problemas humanitarios pocas veces afectan los hombres de descendencia europea, los indígenas y las mujeres son entre los grupos más vulnerables.

Finalmente, la insuficiente preocupación por el medio ambiente no es ajena a la frecuencia o magnitud de desastres naturales tales como inundaciones y aludes.

2.2.4. Crisis socio-económicas

En los últimos años, América Latina ha sufrido repetidas debacles económicas. De la crisis de deuda de inicios de la década de 1980 al "efecto tequila" (crisis económico-financiera) de México en 1995 y la más reciente crisis brasileña, la región ha sido fuertemente golpeada. Cada crisis económica tiene consecuencias sociales de las cuales sufre la población. Efectivamente, para compensar la recesión económica, el déficit comercial y el endeudamiento, los gobiernos de la región suelen solicitar nuevos préstamos a los organismos de crédito internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), que ejercen así una fuerte presión sobre los servicios sociales.

La peor crisis socio-económica parece haberse precipitado en la Argentina a partir de diciembre de 2001. Falta todavía mucho para que sus efectos estén superados, y sigue teniendo secuelas en la mayoría de los países vecinos, tales como Uruguay y Brasil. En los países del Cono Sur, se ha puesto de manifiesto que el problema es más grave que un simple efecto de "contagio". Incluso Chile, con su gerenciamiento moderno y estable, que se pensaba a salvo en su "apuesta insular de inserción en la globalización", ha visto afectado su crecimiento. En general, toda América Latina está en recesión, más o menos pronunciada según los países, debido a los problemas fundamentalmente iguales de sus economías (tendencia a depender en grande medida de capitales externos, a sufrir altas tasas de interés, a un crecimiento exponencial de las deudas externas, a una dificultad creciente para generar divisas exportando, etc.)⁵³, que afectan muchos de los factores más directamente relacionados con los problemas humanitarios⁵⁴.

2.2.5. Entorno internacional

La profunda crisis económico-financiera a escala mundial y los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington (11/9) y sus consecuencias, están teniendo efectos globales devastadores. Entre otros, agudizan los problemas humanitarios de América Latina.

⁵³ García Delgado, Daniel – "ESTADO-NACIÓN Y LA CRISIS DEL MODELO", Norma, Buenos Aires, 2003 – pp. 16-18

⁵⁴ Ver párrafo 2.2.3.

Según García Delgado, la inestabilidad financiera y la deflación a nivel mundial son manifestaciones de una crisis más amplia, debida a la gran cantidad de capitales especulativos que se mueven por el mundo, que se convirtieron en una burbuja especulativa que acaba de romperse. Una crisis que se hace más profunda al descubrirse la corrupción en las propias empresas globales.⁵⁵

Al mismo tiempo, se observa un malestar mundial vinculado a un proceso de globalización que tiende a reproducir la exclusión social, la falta de futuro y el que unos pocos vivan a expensas de los demás, y sin responsabilización⁵⁶ de las elites que toman las decisiones.⁵⁷

Durante los nueve primeros meses del mandato del Presidente George W. Bush, los Estados Unidos parecían interesarse fuertemente por América Latina. Sin embargo, desde el 11/9, su administración se distanció de la región, concentrándose en la lucha contra el terrorismo internacional y en el arreglo – finalmente por la fuerza- de su diferendo con Irak. Considerando que es el mayor país inversor en la región, que alberga las más poderosas empresas multinacionales del mundo y que sus políticas y tendencias económico-financieras tienen una influencia global, es fácil entender que este cambio de orientación afectó sustancialmente la región.

En este panorama internacional, sin contar los factores internos, la atraktividad de América Latina para inversiones extranjeras decayó sustancialmente desde fines de 2001.

En el ámbito de la cooperación internacional, sin embargo, no se nota tanto este distanciamiento. USAID (*U.S. Agency for International Development*, la agencia de cooperación internacional de los Estados Unidos) sigue invirtiendo anualmente 850 millones de dólares estadounidenses en la región de América Latina y el Caribe⁵⁸. Por otra parte, el tradicional interés de España en la región ha sido aparentemente poco afectado por el complicado entorno internacional.⁵⁹

⁵⁵ García Delgado, Daniel (2003), *Op. Cit.* – p. 19

⁵⁶ En inglés: *accountability*.

⁵⁷ García Delgado, Daniel (2003), *Op. Cit.* – p. 20

⁵⁸ www.usaid.gov/regions/lac

⁵⁹ “La Ley de Cooperación Internacional (española) establece (...) que los países de Iberoamérica constituyen un área geográfica de actuación preferente. En cumplimiento de esta prioridad legal y por razones históricas y de lucha contra la pobreza, Iberoamérica es la región en la que se concentran más de la mitad de los recursos de la Cooperación Española.”
Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2002), *Op. Cit.* – p.8

2.3. Problemas humanitarios en América Latina: tipología y panorama general

2.3.1. Pobreza, hambre y desigualdad

Nuestro mundo se caracteriza por una gran pobreza en medio de la abundancia. Según fuentes del Banco Mundial⁶⁰, de un total de 6.000 millones de habitantes, 2.800 millones -casi la mitad- viven con menos de US\$ 2 diarios, y 1.200 millones –una quinta parte- con menos de US\$ 1 al día (pobreza extrema o indigencia). En 2001 en América Latina, 214 millones de personas (casi el 43% de la población) vivía en la pobreza y de éstos, 92.8 millones (18.6%) en la indigencia, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁶¹.

Al igual que en Asia meridional y África (al sur del Sahara), en Latinoamérica el número de personas pobres no ha dejado de aumentar. Con la retracción económica regional en 2002, se estima un aumento de la pobreza al 44% y de la indigencia al 20%⁶². Desde 2001, el mayor incremento se está produciendo en Argentina y se están registrando deterioros importantes en Venezuela, Paraguay y Uruguay. Probablemente sólo en Perú y República Dominicana la pobreza se está reduciendo levemente. Aún así, los índices macroeconómicos de América Latina son mucho menos alarmantes que los de África, porque la concentración de riqueza entre los sectores privilegiados es comparativamente mucho mayor.

Existen suficiente alimentos hoy para que cada hombre, mujer y niño pueda llevar una vida sana y productiva. Desde principios de los años sesenta, la proporción de personas con hambre en el mundo se ha reducido de más del 50% a menos del 20%. Sin embargo, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)⁶³ y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)⁶⁴, el hambre aflige a más de 790 millones de personas sobre la tierra. Esta cifra incluye la mayoría de las personas que viven en la pobreza extrema. En América Latina y el Caribe, corresponde a más de 50 millones de personas. El hambre y la malnutrición, entonces, se deben a menudo a un problema de distribución de alimentos. Este diagnóstico, por ejemplo, dominó las explicaciones de la crisis de hambre observada en el Noroeste argentino en la segunda mitad del 2002. Sin embargo, en la mayoría de las emergencias causadas por el hombre o por la naturaleza, el hambre no deja de ser la primera necesidad.

⁶⁰ Banco Mundial, "INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL, 2000-2001. LUCHA CONTRA LA POBREZA", Washington D.C., 2001 – p. 3

⁶¹ CEPAL - "PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA, 2001-2002", Santiago de Chile, 2002 Versión electrónica en www.eclac.cl (sitio de la Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe)

⁶² CEPAL (2002), *Op. Cit.*

⁶³ www.fao.org

⁶⁴ www.wfp.org (sitio del Programa Mundial de Alimentos, *World Food Program* en inglés)

En América Latina, existen grandes discrepancias en los distintos niveles subnacionales y en el caso de las minorías étnicas y de las mujeres. El problema se sitúa en determinadas zonas rurales. En México, por ejemplo, el nivel global de pobreza bajó (aunque modestamente) a principios de los años noventa, pero la pobreza aumentó en la región sudoriental del país. En Latinoamérica, la desigualdad entre grupos indígenas y no indígenas, y entre las mujeres y los hombres, se manifiesta a través de múltiples indicadores sociales.⁶⁵

La pobreza tiene muchas dimensiones y aspectos. El hambre y la desigualdad son solamente dos de sus caras más visibles. La pobreza es un problema humanitario extremadamente complejo, y al mismo tiempo una causa de otros problemas, relacionados con la salud y la seguridad humana, así como con el medio ambiente u otros ámbitos que nos interesan menos aquí.

2.3.2. Problemas sanitarios y epidemias

Muy relacionados con el subdesarrollo, la pobreza, el hambre y la desigualdad, serios problemas sanitarios aquejan la mayor parte de la región⁶⁶.

En general, los sistemas de salud tienen una baja capacidad en América Latina. No llegan a toda la población. Son de difícil acceso especialmente para comunidades aisladas y para los más pobres. El abastecimiento de agua potable y el saneamiento también son muy insuficientes. Por otra parte, faltan sangre para transfusiones y vacunas para eliminar o controlar las enfermedades prevenibles por vacunación.

Las tasas de mortalidad en la infancia y la niñez y las tasas de mortalidad materna siguen siendo muy altas en América Latina. La tasa media de mortalidad infantil ronda los 30 por 1000 nacidos vivos, es decir aproximadamente seis veces más que en los países de ingresos altos. Son notables las diferencias en mortalidad infantil entre el país de la mayor tasa en la región, Bolivia (67 por 1000 nacidos vivos), y el de menor tasa, Chile (10 por 1000). Las diferencias en mortalidad materna son aún mayores. En otras cifras, los últimos números anuales en América Latina son de aproximadamente 10.500 muertes maternas y 322.700 muertes infantiles.⁶⁷

Además, América Latina se enfrenta con nuevos problemas de salud. Aunque la viruela y la poliomielitis parecen definitivamente erradicadas de la región, varias

⁶⁵ Banco Mundial (2001), *Op. Cit.* – p. 4.

⁶⁶ Fuente principal para este párrafo:

www.paho.org/spanish (sitio de la Organización Panamericana de la Salud)

⁶⁷ Centro Latinoamericano de Perinatología y Desarrollo Humano (CLAP) – “MORTALIDAD MATERNA – PERINATAL – INFANTIL (AMERICA LATINA Y CARIBE)”, OPS/OMS, Washington, 2002

Versión electrónica en www.paho.org/spanish/clap/05mort.htm (sitio de la Organización Panamericana de la Salud)

enfermedades han reaparecido con fuerza después de años. La reaparición del cólera⁶⁸, del dengue y de la tuberculosis es una nueva amenaza en varios países latinoamericanos. Los servicios de salud tienen que prevenir su propagación y curar los enfermos de estas enfermedades transmisibles.

2.3.3. VIH/SIDA

La epidemia del SIDA ha llegado a otras dimensiones, convirtiéndose en un problema humanitario aparte. Constituye una creciente causa de defunción en la región y el número de personas que viven con VIH aumenta en forma alarmante. Además, tratándose de un tema todavía tabú en ciertas esferas de las sociedades latinoamericanas, a menudo las personas que viven con el virus están siendo discriminadas.

Se calcula que en la región hay 1.9 millones de adultos y niños que viven con el VIH. Esta cifra incluye a las 210.000 personas que, según las estimaciones, contrajeron el virus en 2002⁶⁹.

Sin llegar a las espeluznantes estadísticas de África, algunos países están fuertemente afectados, ante todo en el Caribe y Centroamérica. En estos países, la contención de la propagación del VIH/SIDA es una emergencia sanitaria, y no está lejos de serlo en el resto del continente⁷⁰.

A pesar de múltiples limitaciones, América Latina –con Brasil marcando el camino⁷¹- ha hecho progresos admirables en el suministro de tratamiento y asistencia. Aunque ya este garantizado en muchos países, el acceso al tratamiento antirretrovírico sigue siendo desigual en la región, debido principalmente a diferencias en el precio de los fármacos⁷².

2.3.4. Desastres naturales

El término “emergencia” se refiere a un evento repentino que hace tomar medidas inmediatas para minimizar sus consecuencias. Cuando no se logra controlar la emergencia, puede pasar a tener consecuencias mayores e incluso convertirse en un “desastre” (o una “catástrofe”), que significa alteraciones

⁶⁸ Esta enfermedad había causado muchas muertes en los países andinos en 1991, 8.000 de ellos en el Perú, debido a una epidemia originada en este país.

Ver www.cred.be/emdat/profiles/natural/peru.htm (sitio de un centro internacional de investigación sobre la epidemiología de los desastres)

⁶⁹ Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) - “BOLETÍN ONU”, noviembre / diciembre 2002, Buenos Aires - extracto del “Resumen Mundial de la Epidemia del VIH/SIDA 2002” presentado por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)

⁷⁰ Por ejemplo, en Perú, Chile, Argentina, Colombia y Venezuela.

⁷¹ Demenet, Philippe – “STRATÉGIES MONDIALES POUR LA SANTÉ POPULAIRE”, en *Le Monde Diplomatique*, Paris, marzo 2001 – pp.26-27

⁷² CINU (noviembre / diciembre 2002) – *Op. Cit.*

intensas en personas, bienes, servicios y ambiente, que excede la capacidad de respuesta de la comunidad afectada⁷³.

La mayoría de las catástrofes son “tan naturales como la naturaleza manda” (terremotos, erupciones volcánicas, huracanes...). Sin embargo, incluso entre los llamados “desastres naturales”, algunos están atados a la mano del hombre. Es el caso particularmente de las inundaciones y los aludes, cada vez más frecuentes en América Latina, que son facilitados por el calentamiento del planeta, la deforestación intensa y la construcción de asentamientos humanos en zonas expuestas⁷⁴. Puede ser el caso también de las sequías o pérdidas de cosechas.

Existen varios sistemas de alerta, en el marco del manejo (prevención) de riesgos. Aún así, a menudo la ocurrencia, magnitud o los efectos indirectos de los desastres naturales son sorprendidos.

Existe una relación entre el tipo de catástrofe natural y sus efectos sobre la salud. Por ejemplo, los aludes causan muchas muertes y pocos heridos o damnificados, mientras que las sequías matan poco pero acarrear muchos damnificados⁷⁵. Sin embargo, en mayor o menor medida, algunos riesgos sanitarios o problemas inmediatos son comunes a todos los desastres naturales: brotes epidémicos de enfermedades transmisibles, desplazamiento de población, exposición a la intemperie, necesidad urgente de alimentación, abastecimiento de agua y servicios de saneamiento. Además, los desastres naturales afectan la salud mental de sus víctimas. Finalmente, estas catástrofes suelen producir graves daños a las instalaciones sanitarias y tienen un efecto directo sobre la salud de las poblaciones que dependen de sus servicios⁷⁶.

El subdesarrollo predominante, conjugado con una exposición natural a terremotos y huracanes, hacen de Centroamérica una región regularmente afectada por estos problemas humanitarios⁷⁷. Actualmente, una gran parte de América Central está sufriendo de una crisis alimenticia precipitada por una combinación de sequía, inundaciones y pobreza, relacionada con el derrumbe de los precios del café a nivel mundial. Desde el verano de 2001, muy poca lluvia ha caído en la región, causando importantes pérdidas de cosechas en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. La mayoría de las más de 1.5 millones de personas afectadas por la crisis actual viven en zonas rurales de

⁷³ www.vijnpes.eventos.vsb.ve/documentos/mm.doc (sitio de información y documentación venezolano)

⁷⁴ Tiempos del Mundo – “INVESTIGACIÓN ESPECIAL”, Buenos Aires, 29 agosto 2002 – p. 43

⁷⁵ Aun así, “algunos expertos sostienen que unas 5.000 personas podrían morir de hambre en Nicaragua (en 2003) si no se toman medidas – estimadas en US\$ 100 millones- para contrarrestar los efectos de la sequía y el colapso del mercado del café”.

Ver Noticias Aliadas - Lima, 15 enero 2003 – p. 10

⁷⁶ Organización Panamericana de la Salud (OPS) - “LOS DESASTRES NATURALES Y LA PROTECCIÓN DE LA SALUD, Washington, 2000 – Capítulo 1

⁷⁷ Tiempos del Mundo (29 agosto 2002), *Op. Cit.* – p. 46

estos países que forman el llamado “corredor de la sequía”⁷⁸. Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA), unos 8.6 millones de los 35 millones de habitantes de la región viven en este corredor. En toda la zona afectada, el consumo de alimentos se ha reducido sustancialmente, y en algunas áreas los hogares dependen de la colecta de comida de los bosques naturales. Los niños menores de 5 años son particularmente vulnerables.

Según cifras presentadas por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la XVII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja reunida en Chile⁷⁹, en la última década, los desastres naturales dejaron un saldo de 79.000 muertos en el continente americano⁸⁰.

Además, los efectos de los desastres naturales pueden durar largo tiempo. Los países afligidos consumen gran parte de sus recursos económicos y materiales en la fase inmediatamente posterior al impacto y el interés internacional se va desvaneciendo a medida que las necesidades y la escasez se vuelven más acuciantes.

Al comienzo de la década de los noventa, se estimaba que las pérdidas anuales provocadas por los desastres naturales en América Latina eran, además de las pérdidas humanas, de aproximadamente 1.500 millones de dólares americanos⁸¹. Sin embargo, desde 1998, se considera que esta cifra está netamente subestimada⁸². Según ciertos analistas y organismos como el Programa Mundial de Alimentos (PMA)⁸³, en el caso del huracán “Mitch”, los daños humanos y materiales causados equivalen a un retroceso de hasta 20 años en el desarrollo de Honduras y Nicaragua.

⁷⁸ www.interaction.org (sitio de la red de ONG InterAction)

⁷⁹ Esta Conferencia Interamericana congrega cada cuatro años a las Sociedades Nacionales de Cruz Roja de la región, además de su Federación Internacional y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

⁸⁰ Comunicado de prensa del 23 de abril de 2003.

Ver www.ifrc.org (sitio de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) o www.cruzroja.org (sitio de la misma organización, específicamente para América Latina)

⁸¹ www.vijnpes.eventos.vsb.ve/documentos/mm.doc

⁸² Algunos ejemplos: En 1998 en Ecuador, a causa de las lluvias, el 60% de la población alteró sus condiciones de vida y los daños se estiman en US\$ 2870 millones, originando una caída de 3.5% a 1.0% en su tasa de crecimiento. En el mismo período el huracán “George” originó en República Dominicana daños estimados en US\$ 2.193 millones, equivalentes al 14% de su PIB del año 1997. El huracán “Mitch” en Honduras afectó de alguna manera al 24.2% de la población, los daños ascendieron a casi US\$ 4.000 millones, equivalente al 80,5 % del PIB, afectando principalmente la producción agrícola y el transporte. En Colombia, el sismo de 1999 en las ciudades de Armenia y Pereira tuvo un impacto económico equivalente a un 1,5% del PIB del país.

Ver *Ibid.*

⁸³ www.wfp.org

Cuadro tentativo de los más devastadores desastres naturales de las últimas décadas en América latina⁸⁴:

Año	Lugar / País	Tipo de desastre	Muertos	Damnificados
1970	Colombia	Inundaciones	307	Más de 5 millones
1970	Perú	Terremoto y alud	~67.000	Más de 3 millones
1972	Managua, Nicaragua	Terremoto	~10.000	~20.000 heridos y otras decenas de miles de damnificados
1973	Honduras	Alud	2.800	
1974	Honduras	Huracán "Fifi"	~20.000	730.000
1976	Guatemala	Terremoto	~26.000	
1983	Bolivia	Sequía		~1.500.000
1985	México	Terremoto	~12.000 según datos oficiales, mucho más extraoficialmente	130.000 según datos oficiales
1985	Colombia	Erupción volcánica	22.800	~55.000
1986	El Salvador	Terremoto	1.400	~10.000
1988	Costa caribeña de Centroamérica y Colombia	Huracán "Joan"	~500	~200.000
1988	México	Huracán "Gilberto"	316	
1990	Perú	Sequía		2.200.000
1993	Venezuela	Alud		
1993	Ecuador	Alud	300	75.000
1997	Venezuela	Terremoto	70	500 heridos
1998	Ecuador	Inundaciones	286	
1998	República Dominicana	Huracán "George"	235	595 heridos y 300.000 damnificados
1998	México	Inundaciones	1.250	Más de 500.000
1998	América Central (en particular Honduras y Nicaragua)	Inundaciones y torrentes de lodo causados por el huracán "Mitch"	9.214 muertos y 9.171 desaparecidos	Más de 2 millones
1999	Colombia	Terremoto	1.200	1.200.000
1999	Venezuela	Aludes e inundaciones	Más de 20.000	Más de 200.000
2001	El Salvador	Terremotos	Más de 1.000	
2003	México	Terremoto	22 según datos oficiales, probablemente más	Más de 500 heridos, más de 12.000 familias damnificadas
2003	Provincia de Santa Fé, Argentina	Inundaciones	24, sin contar los desaparecidos	135.000

⁸⁴ Fuentes principales:

1) Université catholique de Louvain - "OFDA/CRED INTERNATIONAL DISASTER DATABASE", Bruselas, 2002

Versión electrónica en www.cred.be (sitio de un centro internacional de investigación sobre la epidemiología de los desastres)

2) Tiempos del Mundo (29 agosto 2002), *Op. Cit.* – pp. 43-46

3) www.reliefweb.int (sitio gestionado por la OCHA, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios)

2.3.5. Conflictos armados y refugiados

Hoy, Colombia es el único país de América Latina que vive una situación de guerra abierta. Desde 1964, este conflicto armado ha dejado varias decenas de miles de muertos⁸⁵, heridos, huérfanos, viudas y viudos.

Además, desde 1985, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)⁸⁶, el conflicto colombiano obligó a huir de su hogar a casi 3 millones de personas. La gran mayoría son desplazados en su propio país. Según la misma fuente, la guerra arroja más de 300 mil nuevos desplazados cada año. Estos desplazados internos⁸⁷ a menudo terminan engrosando los asentamientos humanos en la periferia de las principales ciudades.

Entre los otros problemas humanitarios que causa esta guerra, cabe subrayar los secuestros y las migraciones hacia países de refugio político o económico⁸⁸. La separación de familiares y los riesgos a los cuales se ven expuestas las personas privadas de libertad son otros problemas humanitarios propios de este tipo de situación.

Otros países de América Latina sufrieron conflictos armados internos en las últimas décadas. Entre ellos, Perú, Nicaragua, El Salvador y Guatemala fueron los más afectados. Felizmente, pocos han sido los conflictos armados internacionales en este período. La guerra de las Malvinas, en 1982, y la corta guerra fronteriza entre Ecuador y Perú, en 1994, son los únicos casos notorios.

Las consecuencias nefastas de los conflictos armados se extienden a veces durante años o décadas, especialmente cuando sus causas profundas no fueron resueltas por los acuerdos de paz u las otras formas de terminar con el conflicto.

⁸⁵ Por lo menos 30.000 muertos solamente en la última década.

⁸⁶ ONG colombiana.

Ver www.codhes.org.co

⁸⁷ Se estima que, a nivel mundial, existen entre 20 y 25 millones de desplazados internos, nombre con el cual se conoce a las personas que han huido de sus hogares, generalmente a consecuencia de una guerra civil, pero que han permanecido en sus países de origen en lugar de buscar asilo en el extranjero. Con el nuevo milenio se inició un debate internacional sobre cómo la comunidad internacional podría brindar una asistencia más sostenible y global a estos desplazados internos.

Ver www.acnur.org (sitio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)

Ver párrafo 7.1.6.

⁸⁸ En términos legales se define a los refugiados como las personas que se encuentran fuera de sus países debido a temores fundados de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado, y que no pueden o no desean regresar a su país.

Ver www.acnur.org

Entre los problemas específicos que causan víctimas aún varios años después de un conflicto armado (o a veces de un conflicto fronterizo sin enfrentamientos armados), cabe señalar la cuestión de las minas terrestres antipersonal y de otros tipos de armas o municiones sin estallar. Se cree que en Centroamérica aún existen 85.000 minas enterradas, y 120.000 aproximadamente tanto en el Perú como en Ecuador, luego del conflicto fronterizo⁸⁹.

En relación con los conflictos armados, no se puede obviar el problema global del terrorismo, de mucha actualidad. Existen precedentes recientes de devastadores atentados terroristas en América Latina, cometidos en el marco de un conflicto armado (e.g. Perú o Colombia) o no (e.g. Argentina).

Los problemas de refugiados y personas que piden asilo fueron una preocupación seria en América Latina a principios del decenio de 1990, debido al conflicto armado que estalló en la ex Yugoslavia a finales de 1991⁹⁰. Otros grandes conflictos en el mundo causaron olas de refugiados a través del planeta, alcanzando Latinoamérica (e.g. Ruanda en 1994, Kosovo en 1999). Actualmente en la región, el problema se relaciona ante todo con el conflicto colombiano.

2.3.6. Disturbios internos y violencia

A pesar de que no exista, hoy en América Latina, otra guerra que en Colombia, las tensiones internas son numerosas. Sus raíces se encuentran mayormente en el creciente descontento de la gente hacia sus dirigentes, por motivos principalmente sociales y económicos, aunque a veces con fuertes matices étnicos (e.g. Bolivia) o políticos (e.g. Venezuela).

Estas tensiones y descontento social se manifiestan cada vez más a través de la violencia, incluso en forma organizada. Especialmente cuando son reprimidos por la fuerza, estos disturbios internos tienen consecuencias humanitarias tales como muertes, heridos o detenidos a riesgo. Golpes de estado o intentos de golpe son otra forma de disturbio interno que puede tener el mismo tipo de efectos. Todas estas situaciones son “emergencias” causadas por el hombre. En años recientes, tales disturbios internos afectaron puntualmente a Venezuela, Bolivia, Ecuador y Paraguay, entre otros.

Pero en América Latina, la violencia va más allá de la violencia social y política. Es un fenómeno amplio y complejo que incluye la violencia juvenil, particularmente presente en las ciudades a través de las pandillas, así como la violencia relacionada con el narcotráfico y otras formas de criminalidad

⁸⁹ OEA, Departamento de Información Pública - “TEMAS PRIORITARIOS DE LA OEA. ELIMINACIÓN DE LAS MINAS TERRESTRES”, Washington, 2002

Texto accesible en www.oas.org (sitio de la Organización de Estados Americanos)

⁹⁰ Estos problemas fueron mucho mayores en Europa.

Ver Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS”, Nueva York, 2000 – pp. 233-247 (extracto)

Texto accesible en www.un.org/spanish/ha/moreha.htm (sitio de las Naciones Unidas)

organizada, y por supuesto la violencia criminal común, la más devastadora estadísticamente, con 300 homicidios anuales por cada 100.000 habitantes⁹¹.

2.3.7. Niños y mujeres a riesgo

En vista de su condición particular, los niños y las mujeres están expuestos a ciertos problemas humanitarios específicos, particularmente cuando el entorno familiar está destrozado o desequilibrado. Los niños de la calle son muy vulnerables frente a los abusos, incluso la explotación sexual⁹², mientras que las mujeres son a veces abandonadas por su pareja y frecuentemente víctimas de violencia en su propio hogar.

En América Latina, el problema de los niños combatientes es una preocupación ante todo en Colombia.⁹³

2.4. Papel de los organismos humanitarios internacionales en América Latina

Los organismos humanitarios internacionales intervienen para prevenir y aliviar el sufrimiento de las personas afectadas por los problemas humanitarios. Su papel es aplicable en América Latina como en el resto del mundo; se adapta a las necesidades humanitarias de cada lugar.

Esta acción humanitaria se puede ejercer de cinco maneras, fuertemente interrelacionados entre sí⁹⁴:

- prevención (del sufrimiento causado por los problemas humanitarios)
- asistencia en emergencia a los afectados
- protección
- rehabilitación (o reconstrucción)
- promoción (*advocacy*, en inglés)

⁹¹ Banco interamericano de Desarrollo (BID) - "EL CRECIMIENTO DE LA CRIMINALIDAD EN AMÉRICA LATINA: UN TEMA URGENTE", Washington, 2001

Versión electrónica en www.iadb.org/etica/documentos/kli_creci.pdf

⁹² ECHO / Department for International Development (DFID) / Conrad N. Hilton Foundation – "HUMANITARIAN AFFAIRS REVIEW", Bruselas, julio-septiembre 2002 – pp. 42-43

⁹³ Sin embargo, algunas fuentes indican que otros países de la región, han recurrido o siguen recurriendo a menores de edad para combates o en el entrenamiento militar. Es el caso de México, Guatemala, Perú y Paraguay.

⁹⁴ Fuentes principales:

1) ECHO / DFID / Conrad N. Hilton Foundation / SDC (julio-septiembre 2002), *Op. Cit.* – p. 34

2) Naciones Unidas – "ABC DE LAS NACIONES UNIDAS", Nueva York, 2000 – Capítulo "Acción Humanitaria"

Versión electrónica abreviada en www.un.org/spanish

3) www.un.org/reform/track2/focus.htm#HA

4) www.medecinsdumonde.org (sitio de la ONG francesa Médecins du Monde)

2.4.1. Prevención

La prevención tiene como propósito reducir el riesgo a la salud, la vida, el bienestar y la propiedad de las personas vulnerables. Toma formas distintas, según si se trata de un problema general como la pobreza y la desigualdad, problemas sanitarios específicos, efectos de los desastres naturales o problemas humanitarios relacionados con los conflictos armados, los disturbios internos o específicos de ciertos grupos a riesgo (e.g. refugiados o niños). A menudo, incluye programas de educación o formación para públicos específicos, o de *lobbying*⁹⁵ para obtener medidas de aplicación o adhesiones a tratados de derecho internacional.

Este papel puede incluir la prevención de algunos tipos de desastres naturales, a través de medidas específicas de alerta temprana (manejo de riesgos). Sin embargo, no se extiende a las causas complejas de la mayoría de los problemas humanitarios. La prevención o solución de crisis socio-económicas, conflictos armados o disturbios internos no está en manos de los organismos humanitarios internacionales. Como hemos visto, estas causas tienen orígenes de índole política, económica, social y cultural. Compete ante todo a los Estados y la comunidad internacional tratar de prevenir, limitar o solucionar estas situaciones.

2.4.2. Asistencia

La ayuda de emergencia a las personas afectadas es sin duda la expresión más visible de la acción de los organismos humanitarios internacionales. Es el socorro que permite generalmente salvar vidas y satisfacer las necesidades más básicas.

Sin embargo, no se puede proveer agua potable, alimentos, asistencia médica de urgencia o cobijo de cualquier manera. Una evaluación de la situación y de las necesidades es imprescindible, y el profesionalismo de los agentes humanitarios es clave para lograr los resultados esperados. De gran importancia también es la coordinación con los otros actores humanitarios⁹⁶.

2.4.3. Protección

La protección es un papel que depende generalmente de la misión o mandato propio del organismo humanitario internacional. Se puede dirigir a una (o varias) categoría(s) específica(s) de personas vulnerables: refugiados, población civil, detenidos, desplazados internos, niños, mujeres, etc. Según el caso, el organismo interviene para defender los derechos de estas personas y trata de prevenir cualquier violación de los mismos a través de acciones operacionales o diplomáticas.

⁹⁵ Palabra inglesa que se puede traducir por “cabildeo”.

⁹⁶ OPS (2000), *Op. Cit.* - Capítulo 5

La protección tiene fuertes relaciones con la defensa de los derechos humanos o de otros derechos básicos amparados en el derecho internacional.

2.4.4. Rehabilitación (o reconstrucción)

Entendida en un sentido amplio, la rehabilitación puede cubrir áreas distintas: el retorno de refugiados o desplazados, la reconstrucción material o el fortalecimiento de las fundaciones sociales y económicas básicas.

Por lo tanto, se relaciona estrechamente con el ámbito del desarrollo, aunque este último se extiende en el más largo plazo.

2.4.5. Promoción

La palabra *advocacy*, en inglés⁹⁷, se refiere a la acción de defender públicamente las personas afectadas y de promover su causa o necesidades humanitarias. Procura fortalecer el compromiso y la sensibilidad entre la opinión pública y otros públicos de interés. La promoción se ejerce a través de llamamientos para el respeto de principios humanitarios, normas del derecho internacional, información sobre la situación y necesidades de las víctimas, promoción de la búsqueda de soluciones a los problemas humanitarios o campañas públicas sobre temas humanitarios específicos.

La promoción se ejecuta en forma permanente, pero puede desplegarse con especial impacto cuando ocurren emergencias humanitarias, aprovechando el interés de los medios de comunicación.⁹⁸

2.4.6. Acción humanitaria, acciones de desarrollo y derechos humanos

La palabra “humanitario” es muy usada. Puede ser entendida de maneras diferentes. En un sentido literal, califica cualquier acción o actitud dedicada a ayudar un ser humano de manera desinteresada. Sus sinónimos serían “caritativo”, “compasivo” o “benefactor”. Para nosotros, “humanitario” tiene un sentido específico. Se refiere a las acciones tendientes a prevenir o aliviar en forma inmediata el sufrimiento de las personas afectadas por problemas humanitarios, en cualquiera de las cinco funciones de prevención, asistencia, protección, reconstrucción o promoción.

En este sentido, una acción destinada a mejorar la democracia, la educación, la agricultura o el hábitat, o a luchar contra la delincuencia organizada o el tráfico

⁹⁷ Según los diccionarios de inglés consultados, ejercer *advocacy* significa esencialmente “sugerir una idea, plan o acción, a menudo en público”. En español, no existe una traducción plenamente satisfactoria, por lo que usaremos la palabra “promoción”, o simplemente su equivalente en inglés.

⁹⁸ Ver párrafo 4.2.9.

de estupefacientes, no es, estrictamente hablando, “humanitaria”. Se enmarca dentro del ámbito del desarrollo. El desarrollo apunta a lograr el bienestar económico y social de la gente⁹⁹, teniendo en cuenta el imperativo de respeto y conservación del medio ambiente (desarrollo sostenible), pero en forma menos inmediata que la acción humanitaria.

En cuanto al objetivo de proteger los derechos humanos, se puede considerar como “humanitario” propiamente dicho sólo si se ejerce en el marco de la protección, como prevención a través de la educación y la formación, o como promoción de las causas y necesidades humanitarias de las personas afectadas, pero no cuando se ejerce a través de campañas de denuncia pública de abusos cometidos en los países.

⁹⁹ Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS” (2000), *Op. Cit.* – Capítulo “Desarrollo económico y social”

3.

**ORGANISMOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS
EN AMÉRICA LATINA**

3.1. Antes de comenzar el análisis externo

Yendo desde fuera hacia dentro, después de haber definido el propósito, el marco teórico y los objetivos del trabajo, nos hemos interesado primero por los problemas humanitarios y las características del entorno de trabajo de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina. En el mismo sentido, comenzaremos el análisis de su perfil corporativo por los aspectos externos (públicos y competencia).

Con este mismo abordaje, desarrollaremos el análisis de la identidad corporativa solamente después del análisis externo. Así, su complejidad será menos abrumadora, su estrecha relación con la imagen y el posicionamiento más evidente y las recomendaciones que presentaremos al final para mejorar el posicionamiento más comprensibles.

Sin embargo, no podemos analizar los públicos y la competencia en América Latina sin antes haber introducido mínimamente los asuntos y organismos humanitarios en las Naciones Unidas.

Esta aproximación se divide en tres etapas: Veremos primero qué es la ONU y cuáles son sus propósitos y metas principales, luego cómo se definen y qué lugar tienen los asuntos humanitarios en las Naciones Unidas, y finalmente cuáles exactamente son los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina que vamos a considerar.

3.2. Naciones Unidas

3.2.1. ONU: propósitos, actividades y organización

La Organización de las Naciones Unidas (ONU, o Naciones Unidas) es el principal organismo intergubernamental del mundo. Fue establecida a raíz de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países compartían un gran anhelo por la paz, la seguridad, la cooperación internacional y el respeto de los derechos humanos.

La Carta de 1945 es el documento constituyente de las Naciones Unidas. Determina los derechos y obligaciones de los Estados Miembros, y establece los órganos y procedimientos de la organización. Los propósitos estipulados en la Carta de la ONU son mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad, cooperar en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario,

y en el estímulo a los derechos humanos y las libertades fundamentales¹⁰⁰. Las Naciones Unidas sirven de centro para armonizar los esfuerzos de los países del mundo por alcanzar estos propósitos.

Además de la acción humanitaria, las actividades de la ONU se relacionan principalmente con:

- la paz y seguridad internacionales (prevención, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz y desarme);
- el desarrollo económico y social y el desarrollo sostenible (incluyendo problemas mundiales como el medio ambiente, la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes y el SIDA);
- los derechos humanos (legislación y promoción);
- el derecho internacional.

Los seis órganos principales de la ONU son: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. Los fondos provienen de las contribuciones de los Estados Miembros, basadas en su capacidad de pago. Pero el sistema de las Naciones Unidas es mucho más grande todavía, pues abarca a organizaciones especializadas y a varios programas, órganos y fondos¹⁰¹. Estas entidades tienen sus propios presupuestos y órganos rectores, sientan sus propias normas y directrices, y dan asistencia técnica en casi todas las esferas de la actividad económica y social.

3.2.2. Reforma de las Naciones Unidas

Inmediatamente después de asumir su cargo en 1997, el Secretario General, Kofi Annan, tomó medidas para mejorar el funcionamiento de las Naciones Unidas¹⁰². En esta reforma, procuraba particularmente reducir la duplicación de funciones y mejorar la coordinación y distribución de responsabilidades. Cinco años después de su inicio, la opinión interna reconoce generalmente que este esfuerzo ha creado una cultura de mayor apertura, coherencia, innovación y confianza dentro de la ONU.

Entre otros esfuerzos de reorganización, el Secretario General agrupó treinta departamentos, fondos y programas en cinco áreas, y dio instrucciones para que órganos y organismos diversos compartan oficinas y utilicen servicios de proveedores en común. Ordenó también el fortalecimiento del rol del

¹⁰⁰ Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS” (2000), *Op. Cit.* – Introducción “Las Naciones Unidas: Organización”

¹⁰¹ *Ibid.*

Ver Anexo I: Organigrama del Sistema de las Naciones Unidas

¹⁰² Fuente principal para este párrafo:

Naciones Unidas – “SÍNTESIS DE LA REFORMA DE NACIONES UNIDAS: 1997-2002”, Nueva York, 2002

Versión electrónica en www.un.org/spanish

Coordinador Residente, representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el fin de integrar planes de trabajo a escala nacional y reunir “bajo una misma bandera” las operaciones de la ONU en cada país.

Por otra parte, en mayo de 2002 entró en su fase operativa un nuevo sistema de reclutamiento, colocación y promoción de personal mediante el cual se privilegian méritos y capacidades por encima de la antigüedad, en forma más transparente que anteriormente.

Reconociendo los fracasos de Rwanda (genocidio de 1994) y Bosnia-Herzegovina (caída de Srebrenica en 1995), el Secretario General también quiso introducir cambios en las operaciones de paz, en el marco de la reforma. En lugar de desplegar “cascos azules”, propuso que las Naciones Unidas tuvieran un papel político central. En Afganistán, con el fin de integrar los esfuerzos políticos, humanitarios y de desarrollo en el país, decidió que se estableciera una compacta Misión de Asistencia de la ONU (UNAMA, por sus siglas en inglés). Según fuentes de la organización, esta forma de actuar fue calificada de exitosa. También fue aplicada en Sierra Leona.

3.2.3. Metas de Desarrollo del Milenio

En septiembre de 2000, 191 naciones aprobaron, durante la Cumbre del Milenio, una muy completa serie de metas y principios. En el campo del desarrollo, la Declaración del Milenio establece objetivos con plazos fijos para la disminución de la pobreza, enfermedades, hambruna, analfabetismo y discriminación de género. Varias de las áreas contempladas son estrechamente relacionadas con el ámbito humanitario. Se pretende que la mayor parte de estos objetivos se logren antes del año 2015.

Las Metas de Desarrollo del Milenio se proyectan como punto de convergencia para la sociedad civil, los gobiernos y las agencias multilaterales.¹⁰³

3.3. Naciones Unidas y acción humanitaria

3.3.1. Conceptos de acción humanitaria, prevención y desarrollo en la ONU

Desde que las Naciones Unidas coordinaron las operaciones de socorro humanitario en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional ha confiado en la organización para responder a los desastres, tanto naturales como provocados por el hombre, cuya magnitud supere la capacidad de respuesta de las autoridades nacionales¹⁰⁴. Hoy la ONU es uno de

¹⁰³ Naciones Unidas - “NACIONES UNIDAS, DECLARACIÓN DEL MILENIO”, Nueva York, 2000

¹⁰⁴ Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS” (2000), *Op. Cit.* – Capítulo “Acción humanitaria”

los principales actores en el ámbito humanitario, fundamentalmente por conducto de sus organismos operacionales, y como catalizador para las medidas de gobiernos, organizaciones humanitarias intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales¹⁰⁵. La acción humanitaria de la ONU cubre los cinco papeles identificados: prevención, asistencia, protección, rehabilitación y promoción.

El trabajo de prevención de las emergencias humanitarias se ejerce principalmente a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por un lado, las estrategias de prevención de las Naciones Unidas se esfuerzan por abordar las causas últimas de los conflictos. Fomentan la paz y la seguridad, el crecimiento económico, la buena administración y el respeto de los derechos humanos, confiando en que estos elementos siguen siendo la mejor defensa contra los problemas humanitarios¹⁰⁶. Por otro lado, el PNUD promueve y apoya la creación de una cultura de prevención de los desastres naturales, basada en la filosofía según la cual “un centavo invertido en prevención, equivale a diez dólares perdidos en un desastre”¹⁰⁷. La reducción de los desastres es uno de los aspectos de los planes de desarrollo que la ONU promueve en los países. Para aumentar la sensibilización respecto de la necesidad de la prevención y la preparación, la Asamblea General declaró el período 1990-2000 Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.¹⁰⁸

Por supuesto, la acción del sistema de las Naciones Unidas trasciende la esfera estrictamente humanitaria y de prevención para abarcar también el desarrollo a largo plazo. El objetivo es conseguir que el socorro de emergencia contribuya al desarrollo futuro. Para la ONU, el desarrollo económico y social sostenible sigue siendo la mejor protección contra los desastres, tanto naturales como los resultantes de actos humanos.¹⁰⁹

3.3.2. Los asuntos humanitarios en el sistema de las Naciones Unidas

Como hemos visto, los asuntos humanitarios representan una de las cinco grandes áreas de actividad de la ONU. No existe un orden de prioridad establecido entre estos sectores: Las cuestiones de paz y seguridad son sin duda las más conocidas (las actividades del Consejo de Seguridad se concentran sobre este aspecto), pero las Naciones Unidas dedican la mayor parte de sus recursos al desarrollo¹¹⁰ y, al interior de la organización, los

¹⁰⁵ Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS” (2000), *Op. Cit.* – pp. 233-247

¹⁰⁶ Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS” (2000), *Op. Cit.* – Capítulo “Acción humanitaria”

¹⁰⁷ www.pnud.org.ve/temas/emergencias.asp (sitio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Venezuela)

¹⁰⁸ Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS” (2000), *Op. Cit.* – pp. 233-247

¹⁰⁹ *Ibid*

¹¹⁰ Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS” (2000), *Op. Cit.* – Capítulo “Desarrollo económico y social”

derechos humanos han sido identificados como el tema central que unifica la labor de la ONU¹¹¹.

Mejorar la prontitud y eficacia de la asistencia humanitaria internacional y reforzar las capacidades nacionales para evitar y hacer frente a situaciones de emergencia, se encuentran entre las funciones principales de las Naciones Unidas. La asistencia internacional eficaz en respuesta a emergencias humanitarias graves exige planificación, coordinación, logística, diplomacia y captación de recursos. Las Naciones Unidas desempeñan un papel fundamental en todas esas esferas, que se coordina por conducto de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés)¹¹².

Las Naciones Unidas expresan la voluntad de fortalecer su capacidad para desplegar acciones humanitarias coherentes y coordinadas, guiándose por los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.¹¹³

3.3.3. Los organismos humanitarios en el “sistema de las Naciones Unidas”

Los organismos humanitarios de la ONU forman parte del “sistema de las Naciones Unidas”¹¹⁴.

La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)¹¹⁵ depende directamente de la Secretaría de la ONU. Los otros organismos humanitarios de las Naciones Unidas dependen de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social.

En la estructura general de la organización, UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se ubican en “Programas y Órganos”, así como el OOPS (Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente)¹¹⁶. A diferencia de éstos, la Organización Mundial de la Salud (OMS) es un “Organismo especializado”, que trabaja con las Naciones Unidas y con otros organismos autónomos bajo la coordinación del Consejo Económico y Social.

¹¹¹ *Ibid.* – Capítulo “Derechos humanos”

¹¹² Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS” (2000), *Op. Cit.* – pp. 233-247

¹¹³ www.un.org/reform/track2/focus.htm#HA

¹¹⁴ Ver Anexo I

¹¹⁵ Naciones Unidas – “OCAH. OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. “QUÉ ES... QUÉ HACE...”, Nueva York, 1999- pp. II y 1-2

Versión electrónica en www.reliefweb.int/ocha_ol

¹¹⁶ El OOPS (más conocido por sus siglas en inglés, UNRWA) es un órgano dependiente de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, como el ACNUR, pero separado del mismo debido a la gran cantidad de refugiados palestinos en el Cercano Oriente (3.8 millones).

Varios componentes del sistema de las Naciones Unidas concentran su trabajo en el área del desarrollo, en general o sobre temáticas específicas. Algunos tienen correlaciones muy estrechas con el ámbito humanitario. Aunque no se pueden considerar como “organismos humanitarios” en el sentido de este trabajo, dos de ellos son mencionados a veces entre las “seis” organizaciones (humanitarias) operacionales de la ONU¹¹⁷: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹¹⁸ y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO)¹¹⁹. Las entidades de la ONU abogadas a solucionar problemas específicos a través del desarrollo incluyen también: el Programa para los Asentamientos Humanos (PNUAH), el Programa para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo de Población (FNUAP), así como otros Órganos, Institutos de investigación y capacitación, las Comisiones orgánicas, Comisiones regionales como la CEPAL (Comisión Económica y Social para América Latina) y el Organismo especializado de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

Considerando nuestra definición de la palabra “humanitario”, tampoco no entra en el marco de este trabajo el posicionamiento de varios organismos de la ONU centrados en la protección de los derechos humanos. Es el caso particularmente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), pero también de la Comisión de Derechos Humanos y otras entidades especializados.

¹¹⁷ Los cuatro “otros” son el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS” (2000), *Op. Cit.* – pp. 233-47

¹¹⁸ “Cuando ocurren emergencias y desastres naturales, los Representantes Residentes del PNUD desempeñan una función fundamental en la gestión de los esfuerzos de socorro y rehabilitación. El PNUD ayuda a garantizar que las actividades de recuperación se integren con las operaciones de socorro. De esta manera se vincula la ayuda humanitaria y la asistencia al desarrollo, con lo que se permite reanudar lo antes posible las actividades de desarrollo sostenible en una zona afectada. Los proyectos de rehabilitación del PNUD tienen por objeto aliviar la pobreza, que frecuentemente es la causa de disturbios civiles. Para asegurarse de que los recursos aportados tienen los mayores efectos posibles, cada proyecto se ejecuta en consulta con funcionarios de la administración local y nacional, así como con la oficina del PNUD en el país de que se trate. Actualmente, muchas comunidades afectadas por conflictos han mejorado sus niveles de vida gracias a programas de capacitación, sistemas de crédito y proyectos de infraestructura.”

Ibid.

¹¹⁹ “Con frecuencia se recurre a la FAO para ayudar a los agricultores a restablecer sus cultivos a raíz de inundaciones, epizootias y otras emergencias análogas. La asistencia de socorro en casos de desastre por la FAO es coordinada por su Oficina de Operaciones Especiales de Socorro. El Sistema Mundial de Información y Alerta de la FAO publica informes mensuales sobre la situación alimentaria mundial. Mediante alertas especiales se señalan, a gobiernos y organizaciones de socorro, los países amenazados por escasez de alimentos.”

Ibid.

3.4. Cinco principales organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina

3.4.1. Quiénes son

En el marco de este trabajo, analizaremos los cinco principales organismos humanitarios de la ONU en América Latina, a saber:

- la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA);
- el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF);
- el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR);
- la Organización Panamericana de la Salud (OPS);
- el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

3.4.1. Rasgos comunes y presencia en América Latina

Además de formar parte del sistema de las Naciones Unidas, estas cinco agencias tienen tres grandes características en común:

- son organismos humanitarios internacionales;
- trabajan en América Latina;
- actúan también en los ámbitos del desarrollo y de los derechos humanos, o en relación muy próxima con estos sectores¹²⁰.

Cuando sobreviene un desastre, un conflicto o cualquier otro tipo de emergencia humanitaria, las autoridades nacionales son las primeras que deben intervenir para satisfacer las necesidades humanitarias, con el apoyo de las ONG nacionales y locales. Sin embargo, a menudo la magnitud, la complejidad o las características de lo ocurrido supera la capacidad de respuesta existente al nivel nacional. En estas circunstancias se necesita la ayuda de instituciones humanitarias que actúan al nivel internacional, entre las cuales están comprendidos los organismos humanitarios de las Naciones Unidas.

América Latina no figura entre las prioridades humanitarias a escala mundial¹²¹. Sin embargo, los cinco principales organismos humanitarios de las Naciones Unidas desempeñan sus actividades en la región. Esta presencia varía en su

¹²⁰ La OCHA se concentra en los asuntos humanitarios, pero se integra en la estructura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cada país, con el cual tiene relaciones muy estrechas.

¹²¹ En noviembre de 2002, las Naciones Unidas lanzaron los Llamamientos Unificados por más de 3.000 millones de dólares para brindar ayuda humanitaria a aproximadamente 50 millones de personas a nivel mundial en el 2003. Es de subrayar que América Latina no figura entre los veintiún países y regiones para los cuales la comunidad humanitaria pidió apoyo. Ver Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) - "BOLETÍN ONU", septiembre / octubre 2002, Buenos Aires

extensión y forma: A pesar de su rol de coordinación, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) sólo tiene presencia limitada en América Latina. En cambio, UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) tiene una red muy desarrollada de actividades y oficinas en la región. Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) funciona como organismo regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que no tiene presencia propia en el continente. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) despliega sus actividades a través de toda la región, mientras que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) tiende a concentrar sus actividades en países más directamente afectados o amenazados por el hambre.

Aunque la línea divisoria entre acción humanitaria y desarrollo carezca a veces de claridad, la acción de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en este ámbito paralelo es un factor a tener en cuenta a la hora de analizarlos. De la misma manera, se debe considerar que, además de sus actividades humanitarias propiamente dichas, suelen abogar por derechos humanos específicos, especialmente en sus actividades de promoción y en relación con su mandato propio (niños, refugiados, salud y nutrición).

3.4.2. Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)

En el marco de su reforma emprendida en 1997, la ONU reorganizó el sector humanitario. Puso énfasis sobre el rol de la OCHA, que sustituyó en 1998 al Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. Esta Oficina coordina la respuesta del sistema de la ONU a los desastres y emergencias humanitarias importantes, proporciona apoyo a la comunidad humanitaria en la formulación de políticas y promueve las cuestiones humanitarias¹²².

Las responsabilidades de la OCHA en emergencias humanitarias son, a petición del país afectado: valorar las necesidades, remitir a otros organismos las solicitudes de financiación de la ayuda humanitaria, organizar las reuniones de donantes y los dispositivos de seguimiento, supervisar el estado de las contribuciones y redactar informes sobre los acontecimientos¹²³. Una importante herramienta de la OCHA para sustentar su papel de coordinación es el sitio ReliefWeb¹²⁴.

En América Latina, la OCHA tiene presencia permanente en Colombia y una oficina regional en Ecuador, que próximamente mudará a Panamá.

¹²² Naciones Unidas (1999), *Op. Cit.*– p.1

¹²³ OPS (2000), *Op. Cit.* – Anexo IV

¹²⁴ www.reliefweb.int

3.4.3. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) fue fundado en 1946, luego de la segunda guerra mundial. Sus ámbitos de acción fundamentales son: la salud, la educación y el bienestar de los niños y niñas y de las madres de los países en desarrollo. Promueve la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1989.

UNICEF puede intervenir en casos de urgencia gracias a una reserva económica sustancial que le permite desviar fondos desde los programas regulares a las operaciones de emergencia en tanto se reciben los fondos aportados por los donantes¹²⁵.

UNICEF tiene una oficina central para América Latina en Panamá, y programas nacionales en la gran mayoría de los países de la región, con oficinas propias.

3.4.4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹²⁶

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado en 1950 para procurar protección y asistencia a los refugiados europeos a raíz de la segunda guerra mundial. Primero, la agencia recibió un mandato limitado a tres años pero, al multiplicarse las crisis de refugiados por todo el mundo, su mandato fue ampliado y prorrogado varias veces.

Hoy en día, es una de las principales organizaciones humanitarias reconocidas por la comunidad internacional, que le confió un mandato a través de la Convención de Ginebra de 1951 sobre los Refugiados. Los Estados partes en la Convención se han comprometido a cooperar con la organización y a responder de forma rápida y adecuada a sus necesidades de financiación. ACNUR no se beneficia de un mandato internacional para los desplazados internos, pero se preocupa también por esta categoría de personas y actúa a su favor en ciertas situaciones, como por ejemplo en Colombia.

El organismo recibió el premio Nobel de la Paz en 1954 y 1981.

En América Latina, ACNUR tiene oficinas regionales en Buenos Aires (para el Sur de la región), Caracas (para el Norte de América del Sur y Panamá) y México (para México, Centroamérica y Cuba), una oficina operacional en Colombia (con oficinas secundarias en el terreno), y oficinas de enlace en Quito (Ecuador) y San José (Costa Rica).

¹²⁵ OPS (2000), *Op. Cit.* – Anexo IV

¹²⁶ Fuentes principales:

1) ACNUR - "AYUDANDO A LOS REFUGIADOS. EL ACNUR EN BREVE", Ginebra, 2001
2) www.acnur.org

3.4.5. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) fue creada en 1902, es decir más de cuarenta años antes que la ONU.

En el sistema de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud (OMS) es la responsable de coordinar la acción sanitaria internacional. Sin embargo, en las Américas, el trabajo de la OMS se ejerce a través de la OPS.

La OPS es una de las entidades regionales de la OMS que actúan como puntos de referencia para las autoridades sanitarias nacionales y para los donantes cuando se producen desastres en sus zonas respectivas. La OPS puede proporcionar una ayuda material limitada, procedente de la reprogramación de las actividades de desarrollo del país concernido, o de otras fuentes¹²⁷.

La sede de la OPS se encuentra en Washington. En América Latina, tiene una oficina en cada país (en total para las Américas, existen 27 oficinas nacionales), así como siete de los nueve centros científicos de la institución. La OMS no tiene presencia propia en la región.

3.4.6. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) proporciona grandes cantidades de productos alimenticios como apoyo a los programas de desarrollo económico y social de los países en desarrollo. Además, dispone de recursos sustanciales con los que puede cubrir las necesidades alimentarias de urgencia¹²⁸.

En América Latina, por ahora su oficina central se encuentra en Managua (Nicaragua), y sus oficinas nacionales están situadas en sus países de operación en la región: Bolivia, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela.

3.5. Otras entidades humanitarias de las Naciones Unidas

Además de las cinco principales agencias humanitarias de la ONU, vale la pena señalar otros organismos, entes y representantes humanitarios de las Naciones Unidas, con presencia mundial o específica en América Latina. Los mismos son parte de la respuesta humanitaria de la ONU a los problemas de la región, y tienen relaciones con los cinco organismos humanitarios principales.

Dedicaremos especial atención a la estructura de las Naciones Unidas en respuesta al problema de los desplazados internos, de gran preocupación en Colombia.

¹²⁷ OPS (2000), *Op. Cit.* – Anexo IV

¹²⁸ *Ibid.*

3.5.1. Otras entidades humanitarias de la ONU – a nivel mundial

Para poder enfrentar problemas humanitarios de gran magnitud o creciente preocupación, fuera o más allá del ámbito de acción de las cinco organizaciones consideradas, la ONU ha establecido entes u organismos particulares¹²⁹. La mayoría de ellos no tiene presencia fija en América Latina, pero su acción se ejerce al nivel mundial y pueden por ende intervenir en la región.

Primero, la OCHA ha creado el Equipo de Evaluación y Coordinación de Desastres de las Naciones Unidas (UNDAC, por sus siglas en inglés), para asegurar una respuesta rápida a las emergencias. Este equipo puede desplazarse de manera inmediata al país afectado para ayudar a las autoridades locales y nacionales a determinar las necesidades de ayuda y llevar a cabo la coordinación¹³⁰.

Luego, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) es un ente de cooperación interna que la ONU constituyó para enfrentar la pandemia¹³¹. Comenzó a funcionar en 1996 como un esfuerzo consolidado de seis agencias de las Naciones Unidas: UNICEF, PNUD, FNUAP, UNESCO, OMS y Banco Mundial. Se ha ampliado desde aquel entonces, favoreciendo en 2001 la redacción de un Plan Integrado de la organización sobre el profundo y complejo problema del VIH/SIDA.

En forma similar, para erradicar las minas terrestres antipersonal y contrarrestar sus efectos dañinos en forma coordinada, en 1997 se creó el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas (UNMAS, siglas en inglés). Once departamentos y organizaciones de las Naciones Unidas participan actualmente en las actividades humanitarias relativas a las minas¹³². En las operaciones humanitarias de emergencia y mantenimiento de la paz, el UNMAS se encarga de establecer programas de actividades relativas a las minas, mientras que el PNUD es básicamente responsable de apoyar los programas de creación de capacidad a largo plazo¹³³.

Sobre el tema específico de los niños y los conflictos armados, el Secretario General nombró un Representante Especial.¹³⁴

¹²⁹ No se mencionan aquí aquellos organismos establecidos fuera de América Latina, para responder a necesidades humanitarias de gran magnitud en países o regiones específicas del mundo. En esta categoría figura el OOPS, y también la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para Irak.

¹³⁰ OPS (2000), *Op. Cit.* – Anexo IV

¹³¹ www.unaids.org (sitio del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA)

¹³² www.mineaction.org/sp/un_mine_action/ (sitio sobre la acción contra las minas, sección explicando las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas)

¹³³ www.mineaction.org/sp/unmas/ (sección acerca del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas)

¹³⁴ www.un.org/spanish/special-rep/children-armed-conflict/index.html

3.5.2. Problema de los desplazados internos

Las Naciones Unidas se han comprometido a mejorar su capacidad en conjunto para responder a las situaciones particulares y cada vez más alarmantes de los desplazados internos¹³⁵. Desde 1992, un Representante Especial del Secretario General de la ONU estudia los mecanismos y normas que podrían proteger los desplazados internos e investiga mejores formas de satisfacer sus necesidades.

En aplicación de su mandato (renovado cuatro veces), este Representante Especial contribuyó a elaborar los Principios Rectores de los desplazamientos internos, fundados en el derecho internacional humanitario y en los instrumentos vigentes de los derechos humanos, que fueron aprobados en 1998 por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹³⁶. Varios Estados¹³⁷ han subrayado la importancia de estos Principios Rectores para la protección de los desplazados internos. Sin embargo, no constituyen un instrumento vinculante para los Estados.

En cuanto a la política de protección de los desplazados internos, las Naciones Unidas disponen de tres opciones: crear una agencia especial para esta categoría de víctimas, designar un organismo humanitario existente como responsable, o establecer un sistema de cooperación entre varias de sus agencias. Hasta ahora, la ONU ha preferido la tercera alternativa¹³⁸, a pesar de los problemas de esta fórmula de colaboración, que significa una ausencia de clara división de responsabilidades y por eso de claras respuestas humanitarias. Como consecuencia, la ONU ha sido reactiva más que proactiva, y sus organismos humanitarios están involucrados en este ámbito en función de sus mandatos y recursos más que en respuesta directa a las necesidades de los desplazados internos.¹³⁹

En Colombia, se pueden observar las complicaciones causadas por este esquema de colaboración. Los recursos disponibles son altos, la OCHA coordina las operaciones, ACNUR cuenta con el apoyo de UNICEF y del PMA, pero aún así, las necesidades humanitarias de los desplazados internos no están plenamente cubiertas. Efectivamente, después de la fase de emergencia y a más largo plazo, la asistencia es difícil de realizar y de financiar¹⁴⁰.

¹³⁵ OCHA - "PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS", OCHA On-Line, 1998

Versión electrónica en www.reliefweb.int/ocha_ol

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Especialmente los Estados nórdicos de Europa, liderados por Noruega.

¹³⁸ En la ONU, cooperan en el ámbito de los desplazados internos: PNUD, OCHA, UNICEF, ACNUR y PMA.

¹³⁹ ECHO / DFID / Conrad N. Hilton Foundation (julio-septiembre 2002), *Op. Cit.* – p. 60

¹⁴⁰ La asistencia brindada por el CICR en cooperación con la Cruz Roja Colombiana cubre las principales necesidades de emergencia de las personas desplazadas, en un período de tres meses después del desplazamiento.

3.5.3. Otras entidades humanitarias de la ONU – en América Latina

Finalmente, conviene mencionar algunas entidades de las Naciones Unidas propias de la región.

Para prevenir las graves consecuencias humanitarias de los frecuentes huracanes, inundaciones, aludes o terremotos, la OCHA ha creado el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC).

La Organización de Estados Americanos (OEA), por su parte, actúa en ámbitos diplomáticos, políticos y jurídicos más que humanitarios propiamente dicho. Sin embargo, además de sus esfuerzos en el ámbito de la democracia y los derechos humanos, apoya las acciones humanitarias de las Naciones Unidas en la región¹⁴¹. De interés más directo aquí, es de destacar su coordinación de un amplio programa para eliminar las minas terrestres antipersonal que representan una amenaza para los civiles en Centroamérica (especialmente Nicaragua), así como en Perú y Ecuador¹⁴². En este mismo marco, la ONU estableció un Programa de Asistencia para el Desminado en Centroamérica, con sede en Nicaragua, que trabaja conjuntamente con la OEA.

Ver www.cicr.org/spa/américa_latina (sitio del Comité Internacional de la Cruz Roja, sección sobre América Latina)

¹⁴¹ Ver capítulo 4.

¹⁴² OEA, Departamento de Información Pública (2002), *Op. Cit.*

4.

ANÁLISIS DE PÚBLICOS

4.1. Marco del análisis de públicos

Para Capriotti, los públicos constituyen uno de los tres elementos básicos sobre los que se construye la estrategia de imagen. Los otros dos son la organización misma y su competencia¹⁴³.

Sanz de la Tajada explica:

Una (empresa) que se plantea la proyección de su identidad con el objetivo de conformar una imagen pública determinada, debe abordar prioritariamente la identificación de los destinatarios de tales acciones de comunicación, es decir los diferentes públicos con los que se relaciona.¹⁴⁴

El autor español subraya la complejidad de la definición de estos segmentos de públicos, señalando que entre ellos existe un entramado de relaciones de influencia, ascendencia o dependencia. Adriana Amado Suárez y Carlos Castro Zuñeda consideran que, “para abordar el fenómeno en toda su complejidad, deben analizarse cada público en función de su posición con relación a la institución y la motivación que le lleva a establecer un vínculo con ella”¹⁴⁵. Por su parte, Scheinsohn desarrolla el vínculo institucional como una temática de intervención de la comunicación estratégica, incluyendo la construcción no solo de un “mapa de públicos”, sino también de un “mapa de posicionamiento vincular”, que identifique las diferentes tipologías de vínculos que la organización configura con cada uno de sus públicos¹⁴⁶, y una “matriz analítica de posicionamiento” que expone una síntesis de la relación entre la segmentación (diferentes conjuntos de expectativas de los públicos) y la diferenciación (mensajes clave de la organización para cada público)¹⁴⁷.

Capriotti sugiere abordar el análisis en tres partes: la “estructura de públicos” de la organización (que incluye la identificación de los públicos clave), la “infraestructura de los públicos” y las características de los mismos (“perfil de los públicos”)¹⁴⁸.

En términos generales, esta metodología es apropiada también para los fines del presente estudio. Sin embargo, nuestro análisis no concierne los públicos de una sola organización, sino de cinco organismos separados. Para superar esta significativa complejidad adicional, incluiremos elementos de las “características de los públicos” y de la “infraestructura de los públicos” en el examen –central– de la “estructura de públicos”. En una segunda etapa, identificaremos los

¹⁴³ Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – pp. 135-136

¹⁴⁴ Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.* – p. 52

¹⁴⁵ Amado Suárez, Adriana, y Castro Zuñeda, Carlos – “COMUNICACIONES PÚBLICAS”, Temas, Buenos Aires, 1999 – p. 35

¹⁴⁶ Scheinsohn, Daniel (2000), *Op. Cit.* – p. 140

¹⁴⁷ *Ibid.* – p. 155

¹⁴⁸ Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – p. 170

públicos considerados como clave por los organismos de las Naciones Unidas en América Latina.

4.2. Estudio de la estructura de públicos de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina

Siguiendo la propuesta de Capriotti¹⁴⁹, definiremos como públicos de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas a todos los grupos de personas u entes que tienen algún tipo de interés similar entre ellos con respecto a estos organismos, y que pueden afectar su funcionamiento o el logro de sus objetivos.

Por supuesto, cada una de las cinco agencias humanitarias de la ONU tiene su estructura de públicos propia y particular en América Latina. Sin embargo, para mayor claridad, abordaremos sus públicos en conjunto, explicando las diferencias que revisten para cada una y agregando información sobre públicos específicos de una u otra de ellas.

En el marco de un cuestionario con preguntas abiertas y cerradas¹⁵⁰, se solicitó a cada uno de los cinco organismos humanitarios de las Naciones Unidas asignar un orden de importancia a diez públicos predefinidos¹⁵¹ que tienen en común en América Latina:

- públicos internos
- otros organismos y entidades de las Naciones Unidas
- beneficiarios
- donantes
- gobiernos / autoridades políticas
- medios de comunicación
- líderes de opinión
- juventud / medios académicos
- organismos internacionales
- ONG nacionales (y locales)

Cada uno de estos diez grupos de públicos tiene una estructura compleja, segmentada en varios subpúblicos. Además, cada uno de éstos puede formar parte de un público (o subpúblico) en un momento, y de otro en otro momento. Finalmente, se deben agregar públicos específicos a una u otra de las cinco agencias humanitarias de la ONU (en su mayoría públicos externos).

¹⁴⁹ *Ibid.* – p. 171

¹⁵⁰ Ver Anexo IV: Cuestionario para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina.

¹⁵¹ De manera simplificada, con fines de análisis comparativo y procesamiento de datos. Ver la definición de estos públicos a continuación en el párrafo.

4.2.1. Autoridades políticas

Las relaciones entre la ONU y sus Estados miembros en la sede de Nueva York incluyen los temas humanitarios. Pero las autoridades políticas de cada país de América Latina también pueden canalizar sus inquietudes de índole humanitaria a través de las representaciones de las Naciones Unidas presentes localmente, y apoyarse en ellas. Acuden prioritariamente a la OCHA (incluida en la estructura del PNUD en cada país) en caso de emergencia humanitaria repentina, y a los otros organismos humanitarios de la ONU para necesidades humanitarias menos urgentes o más específicas.

Las autoridades políticas interesadas en estas relaciones varían según la agencia y el tipo de proyecto. Se trata principalmente de entes gubernamentales a nivel nacional: Los Ministerios de Asuntos Exteriores trabajan prioritariamente con la OCHA y el ACNUR, los Ministerios de Salud buscan orientaciones y apoyo ante todo de la OPS, los Ministerios de Educación se pueden vincular con UNICEF, mientras que los Departamentos encargados de la alimentación se relacionan naturalmente con el PMA y los Departamentos de refugiados cuentan con el apoyo especializado del ACNUR. Los parlamentos, las autoridades judiciales y los gobiernos provinciales también pueden tener intereses en proyectos específicos de los organismos humanitarios de la ONU en América Latina.

Aparte de las autoridades políticas propiamente dichas, en cada país de América Latina, existe un departamento, institución o fondo responsable de formular, conducir y evaluar las políticas sociales, con el fin esencial de combatir la pobreza. Estos entes dependen de los gobiernos nacionales. En la región, se han constituido en una red con 31 miembros (uno por país), llamada Red Social de América Latina y El Caribe¹⁵². Entre sus principales miembros, podemos mencionar la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México, Comunidade Solidária de Brasil, el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) de la Argentina, la Red de Solidaridad Social de Colombia, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) del Perú y el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS). El papel de estos organismos sociales, para los territorios del interior y desde una perspectiva nacional, se puede cotejar con el papel de los organismos humanitarios de la ONU, para los países y desde una perspectiva internacional (o mundial)¹⁵³.

Los Estados cuentan con estas instituciones sociales para establecer un puente con las ONG nacionales y locales. De la misma manera, pueden condicionar la

¹⁵² www.redsocial.org

¹⁵³ Por ejemplo, uno de los objetivos de la Red de Solidaridad Social de Colombia es “atender con prontitud y eficiencia la conmoción resultante de eventos catastróficos y/o de coyunturas sociales excepcionales, que por su magnitud, desbordan la capacidad de respuesta de las entidades territoriales.”

intervención humanitaria de un organismo de las Naciones Unidas a una cooperación o coordinación con las mismas, o por lo menos recomendarla. Por ende, este subpúblico es a menudo imprescindible.

La relación de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas con las autoridades políticas de los Estados y sus instituciones sociales en la región, influye en gran medida sobre el vínculo que establecen con la mayoría de los demás públicos. La credibilidad misma de la acción del organismo depende de una buena relación de trabajo con estos públicos, puesto que la ONU se sustenta en la defensa de los intereses de sus Estados miembros.

4.2.2. Organismos y entidades de las Naciones Unidas

Como públicos de sus pares en América Latina, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas esperan recibir información y apoyo para llevar a cabo sus operaciones en forma coordinada, bajo el umbral de la Organización mundial. Los vínculos que se establecen entre ellos pueden convertirse en asociaciones más o menos formales y permanentes.

En su calidad de representación de la ONU a nivel nacional¹⁵⁴, el PNUD tiene expectativas particularmente altas en este sentido. La OCHA también, debido a su rol de coordinadora de los asuntos humanitarios. En Colombia, el ACNUR es un público particularmente importante para la OCHA, y viceversa, puesto que la función del representante de ambos organismos se concentra en una sola persona¹⁵⁵. El ACNUR y UNICEF trabajan juntos acerca de los problemas de los niños refugiados y los desplazados internos. Por su parte, la OPS tiene relaciones estrechas con UNICEF para todos los programas de salud a favor de los niños, con el PMA para la asistencia alimentaria, especialmente en Centroamérica. Además, ONUSIDA es un ámbito de coordinación estrecha entre la OPS, UNICEF, el PNUD y otras agencias de las Naciones Unidas que promueven la lucha contra el SIDA y los problemas relacionados¹⁵⁶. En definitiva, todas las agencias humanitarias tienen relaciones con sus pares y con el PNUD.

Para mejorar la coordinación de sus operaciones, las Naciones Unidas están procediendo a una concentración de las Oficinas Regionales de sus organismos

¹⁵⁴ A nivel mundial, generalmente la respuesta a emergencias humanitarias es el resultado de una acción coordinada por el *Inter Agency Standing Committee* (IASC), que agrupa los organismos humanitarios de la ONU así como las principales organizaciones humanitarias internacionales fuera de las Naciones Unidas.

Ver párrafo 4.2.4 y capítulo 5.

¹⁵⁵ www.acnur.org

¹⁵⁶ ONUSIDA es el mejor ejemplo de coordinación entre organismos de la ONU, puesto que el Programa reúne a UNICEF, el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial.

Ver párrafo 3.5.1.

humanitarios en América Latina. El lugar elegido es Ciudad de Panamá, donde UNICEF ya tiene su centro regional. El PMA está mudando desde Managua, Nicaragua, y la OCHA tiene previsto hacerlo desde Quito, Ecuador¹⁵⁷. Incluso la OPS podría establecer una Oficina Regional para América Latina en Panamá, mientras que el ACNUR sigue por ahora con sus cuatro oficinas subregionales (en Buenos Aires, Caracas, México y Washington).

Por supuesto, existen muchos organismos y entidades de la ONU fuera del ámbito estrictamente humanitario. Los primeros interesados en un vínculo con las agencias humanitarias son aquellos que se dedican a problemas específicos de desarrollo¹⁵⁸, así como las organizaciones regionales como la CEPAL (Comisión Económica y Social para América Latina) y la OEA (Organización de Estados Americanos)¹⁵⁹. Esta relación también tiene importancia para las estructuras de derechos humanos, a nivel mundial (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) y regional (Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶⁰).

Finalmente, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financian programas humanitarios efectivos en los países de América Latina. Para este fin, sus relaciones con los organismos humanitarios de la ONU son muy importantes.

4.2.3. ONG nacionales y locales¹⁶¹

Las ONG son la más clara manifestación de la llamada “sociedad civil” de cada país, es decir el ámbito en el cual los movimientos sociales se organizan con objetivos, grupos constituyentes e intereses temáticos. Estas ONG nacionales (actuando en todo el territorio del país) y locales (actuando en una parte del país) esperan de las Naciones Unidas que cooperen con ellas y les brinden información. Hasta el principio de los años ‘90, han quedado a veces

¹⁵⁷ Fuentes (orales): OCHA y PMA.

¹⁵⁸ FAO, PNUAH, PNUMA, FNUAP, UNESCO, etc.

En particular, la FAO y el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) combinan sus conocimientos en la agricultura, los alimentos y el desarrollo rural. Con el PMA, forman una alianza estrecha. Roma es sede de los tres organismos.

Ver www.wfp.org (sitio del Programa Mundial de Alimentos)

¹⁵⁹ La OEA es la organización regional de la ONU para las Américas, con sede en Washington.

Ver www.oas.org

La OEA es un público de particular importancia para la OPS, que desarrolla sus actividades en la misma región (y viceversa). La OPS representa para la OEA algo similar a la OMS (Organización Mundial de la Salud) para las Naciones Unidas en su conjunto.

Ver Anexo VIII: Respuesta al cuestionario por la OPS

¹⁶⁰ Ambos pertenecientes a la OEA y con sede en San José, Costa Rica.

¹⁶¹ Naciones Unidas, Asamblea General - “ARRANGEMENTS AND PRACTICES FOR THE INTERACTION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN ALL ACTIVITIES OF THE UNITED NATIONS SYSTEM: REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL”, A/53/170, Nueva York, 1998

marginadas, pero muchos puentes se han construido desde que se inició la reforma de la ONU.

En este sentido, la mayoría de las entidades de las Naciones Unidas, entre las cuales los organismos humanitarios, han recibido mandatos claros para trabajar con las ONG, y han desarrollado muchos mecanismos para hacerlo, no sólo en el ámbito de la captación de fondos y la implementación de los programas, sino también en actividades como la investigación, la política de diálogo, la promoción y la divulgación de información. A menudo, estas colaboraciones no se basan en estatus formales de asociación o consulta. Sin embargo, líneas directrices -flexibles pero claras- son necesarias para la cooperación cuando el papel de la ONG aumenta o se torna permanente.

UNICEF es el organismo pionero en la colaboración con las ONG. Ya en 1950, la Asamblea General de la ONU le pidió que obtenga de “ONG con interés especial en el bienestar de los niños y sus familias, los consejos y la asistencia técnica que podría necesitar para la implementación de sus programas”. A partir de ese momento, UNICEF ha trabajado con ONG en todos los ámbitos de su mandato. En América Latina, existen muchas cooperaciones en salud infantil, nutrición, agua y saneamiento, protección de la niñez y trabajo infantil. Además, las ONG nacionales y locales suelen hacerse eco de las campañas de promoción y sensibilización pública de UNICEF.

Por otra parte, UNICEF brindó el estatus de observador a las ONG más representativas en sus áreas de interés. El PMA y ACNUR establecieron mecanismos de consulta similares para que las ONG puedan seguir las reuniones de sus Comités Ejecutivos y participar en consultas anuales sobre temas propuestos por ellas mismas. ONUSIDA va un paso más allá, incluyendo representantes de ONG en su órgano director como participantes plenos, en lugar de observadores.

Desde que la Asamblea General solicitó un sistema coordinado de respuesta a las grandes crisis humanitarias, en 1991, las ONG han estado incluidas en estos esfuerzos encabezados por la OCHA. Las ONG ejecutan proyectos conjuntos a partir de líneas directrices formalizadas por el PNUD en 1997. Además, para la implementación de proyectos específicos, organismos humanitarios como ACNUR y el PMA han elaborado planes de acción que permiten a las ONG conocer con claridad la repartición de tareas. Finalmente, saliendo de su papel de “operadores” o “clientes”, algunas ONG nacionales han comenzado a participar en el diseño de proyectos humanitarios coordinados por la ONU.

4.2.4. Beneficiarios

En situaciones de emergencia, las víctimas de un desastre o problema humanitario generalmente no pueden elegir el organismo que les brindará la ayuda humanitaria que necesitan. Lo que cuenta es la satisfacción de sus

necesidades inmediatas. En este sentido, el público “beneficiarios” de los organismos humanitarios de la ONU es sumamente diferente del público “clientes” en el ámbito privado, lo cual quita relevancia a buena parte de las teorías del posicionamiento desarrolladas para el marketing¹⁶².

Sin embargo, cada vez más, los beneficiarios de las agencias humanitarias internacionales esperan garantías o pruebas de eficiencia. Como los donantes, se interesan por la gestión de recursos y la calidad de servicios por parte de sus “benefactores”¹⁶³. Las personas que han sufrido las consecuencias de un mismo problema humanitario se constituyen crecientemente en asociaciones o grupos para defender sus propios intereses. En América Latina, se pueden mencionar los casos de las asociaciones de familias de personas desaparecidas (e.g. Madres de la Plaza de Mayo en Argentina), las organizaciones de desplazados internos en Colombia, de víctimas de los terremotos en El Salvador, así como las asociaciones de personas que viven con VIH/SIDA (que incluso son representadas en el comité coordinador de ONUSIDA¹⁶⁴).

En este sentido, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina no pueden desconocer las expectativas de sus “clientes”, aunque éstos tengan características muy particulares. Esto vale también para aquellas agencias que trabajan casi exclusivamente a través de los Estados (OPS) o de ONG operativas (OCHA), y por ende tienen muy pocos contactos directos con los beneficiarios.

4.2.5. Organismos humanitarios internacionales

Como veremos en el estudio de la competencia¹⁶⁵, las ONG y otros organismos humanitarios internacionales con mayor capacidad pueden tener dos posturas con respecto a sus pares de las Naciones Unidas: socios o competidores, de acuerdo con los determinados momentos, temas o públicos. Sus expectativas y necesidades varían según la postura adoptada en las circunstancias de cada caso.

A nivel internacional, existe un comité interinstitucional que reúne organismos humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, con fines de coordinación y de definición de políticas¹⁶⁶. El *Inter-Agency Standing Committee* (IASC, en español: Comité Interinstitucional Permanente)¹⁶⁷ se compone, por un lado de

¹⁶² Sabemos que, según Ries y Trout, lo que cuenta para un organismo es poder crear una “posición” en la mente de los públicos. Sin embargo, desde su perspectiva del marketing, estos autores se refieren básicamente al público consumidor (clientes), y no abordan la diversidad de públicos con los cuales cada organización se relaciona. En el caso de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, es indispensable ir más allá, en ambos aspectos.

¹⁶³ Noción de *accountability*, en inglés.

¹⁶⁴ Naciones Unidas, Asamblea General (1998) – *Op. Cit.*

¹⁶⁵ Ver capítulo 5.

¹⁶⁶ Entre las cuales políticas de acción humanitaria.

¹⁶⁷ www.reliefweb.int

miembros, todos provenientes del sistema de las Naciones Unidas¹⁶⁸, y por otro lado de invitados permanentes, pertenecientes o no a la ONU: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las redes de ONG internacionales *International Council of Voluntary Agencies* (ICVA) e *InterAction*, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el *Steering Committee on Humanitarian Response* (SCHR)¹⁶⁹, el Representante Especial del Secretario General para los Desplazados Internos, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Banco Mundial. Como invitado permanente, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) mantiene su independencia con relación a declaraciones de política por parte del IASC (Comité Interinstitucional Permanente) y sus componentes subsidiarios.

En forma similar a las ONG nacionales y locales, las ONG internacionales están actuando a menudo como socios de implementación para la ONU en el ámbito humanitario. En el terreno, también asesoran las Naciones Unidas para sus actividades humanitarias. La OCHA cuenta con oficiales de enlace con las ONG en todas sus estructuras de coordinación.

Desde algunos años, las ONG internacionales participan cada vez más en el diseño de proyectos de las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y en el proceso de los llamamientos consolidados para recaudar fondos¹⁷⁰. Lo hacen ante todo a través del IASC, pero también de otros mecanismos de consulta e intercambio de información sobre cuestiones humanitarias¹⁷¹.

Kofi Annan, el Secretario General de las Naciones Unidas, ha señalado que:

“...una vez que las crisis surgen, la comunidad internacional es capaz de movilizarse rápidamente para responder al sufrimiento de las víctimas civiles inocentes. Las Naciones Unidas y sus socios humanitarios –contribuyentes, ONG, Comunidad de la Cruz Roja- han recaudado miles de millones de dólares para llevar comida a los hambrientos, proveer alimentos a los refugiados, apoyar a los niños, etc.”¹⁷²

Esto demuestra que la ONU da por sentado que los organismos internacionales humanitarios fuera de su sistema son socios (reales o potenciales), y no considera que podrían ser también competidores (reales o potenciales, directos o indirectos). En el mismo sentido, el Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) en Buenos Aires, refiriéndose a la coordinación entre organizaciones humanitarias (de la ONU y fuera de ella), afirma que “trabajan siempre y en todos los casos de manera coordinada y como socios. Cada una

¹⁶⁸ FAO, OCHA, PNUD, FNUP, UNICEF, ACNUR, PMA y OMS.

¹⁶⁹ Ver párrafo 5.4.

¹⁷⁰ Naciones Unidas, Asamblea General (1998) – *Op. Cit.*

¹⁷¹ Por ejemplo, la OCHA se reúne mensualmente en su sede con *InterAction*.

¹⁷² Citado en la respuesta del Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) en Buenos Aires a un cuestionario específico en el marco de este estudio. Ver Anexo X.

hace su aporte, en función de su mandato, funciones, estructura y capacidad organizacional¹⁷³.

4.2.6. Públicos internos

Los públicos internos de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina son muy diversos, y deben ser segmentados para poder tener en cuenta correctamente sus diferentes expectativas e intereses.

Por un lado, están los colaboradores expatriados, con misiones temporarias en un determinado país de afectación. Por otro lado, están los colaboradores nacionales (o locales), contratados en su lugar de trabajo. A su vez, cada una de estas dos grandes categorías puede ser dividida en varias subcategorías. Un criterio de segmentación puede ser el carácter operacional o no de la función desempeñada. En países como Colombia o en situaciones de desastres naturales o en zonas remotas con graves problemas de pobreza o hambre, los colaboradores tienen preocupaciones específicas con respecto a su seguridad, su cansancio físico y psicológico, etc. Estas inquietudes son menores en funciones de índole más administrativa o en ciudades que sirven como bases de apoyo nacional o regional, en las cuales los colaboradores tienen necesidades o expectativas relacionadas particularmente con su motivación, sus beneficios sociales y remuneración, etc.

Acerca de la motivación de los colaboradores de una ONG, Drucker dice que depende mucho de la capacidad de escucha de su dirección¹⁷⁴. Ésta necesita que se le diga, "Los necesitamos para planificar y asignar tareas específicas". El especialista en gestión empresarial agrega que las ONG suelen usar demasiado poco su comité ejecutivo que, como resultado, pierde su contacto con la realidad operativa y tiende a convertirse en un órgano burocrático. Estas consideraciones son válidas también para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas. Por cierto, no son ONG y no tienen voluntarios entre sus colaboradores directos, pero no pueden limitarse a proporcionar buenos salarios a sus empleados para mantenerlos motivados, y el riesgo de burocracia es fuerte precisamente porque trabajan a menudo con ONG encargadas de asegurar la implementación de sus programas, que son más directamente en contacto con los beneficiarios que ellos.

Entre los públicos internos, no se pueden olvidar los colaboradores potenciales. Muchas personas calificadas tienen interés en trabajar en uno u otro de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina. Además, es sabido que los salarios y beneficios sociales en estas agencias son generalmente más atractivos que aquellos ofrecidos por organizaciones

¹⁷³ Ver Anexo X: Cuestionario *ad hoc* y respuestas del Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) en Buenos Aires

¹⁷⁴ Drucker, Peter (1990), *Op. Cit.* - p. 167

similares, lo cual puede favorecer la contratación de un personal altamente calificado, pero a su vez conlleva un riesgo de falta de compromiso.

4.2.7. Donantes públicos

A diferencia de las ONG, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas no dependen de recursos privados para su funcionamiento y desarrollo organizacional. Sus principales fuentes de financiación son públicas.¹⁷⁵

Cada Estado industrializado tiene su propio organismo de cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria, que canaliza las donaciones a los organismos humanitarios, entre los cuales aquellos de la ONU ocupan un lugar privilegiado. Estos entes o departamentos especializados reportan generalmente al Ministerio de Asuntos Exteriores de su gobierno nacional, que decide del monto atribuido para tal país o proyecto, pero los presupuestos son manejados en forma autónoma por los organismos de cooperación¹⁷⁶.

En los últimos años, estos donantes públicos han manifestado una creciente predisposición por financiar las acciones de emergencia humanitaria (protección y sobre todo asistencia), dejando de lado esfuerzos de prevención y rehabilitación, y más aún de desarrollo¹⁷⁷. Además, han destinado la mayor parte de su ayuda a otras regiones¹⁷⁸.

En América Latina, USAID (*United States Agency for International Development*)¹⁷⁹ y la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional)¹⁸⁰ son los dos departamentos con mayor presencia, por motivos de proximidad con la región. Pero muchos otros países también canalizan sus donaciones a través de un organismo similar. Es el caso por ejemplo de Canadá, Noruega, Alemania y Suiza.

¹⁷⁵ Por cierto, los donantes públicos también financian cada vez más a las ONG.

¹⁷⁶ ECHO / Department for International Development (DFID) / Conrad N. Hilton Foundation - "HUMANITARIAN AFFAIRS REVIEW", Bruselas, enero-marzo 2003 – p. 19

¹⁷⁷ Esta situación ha dado lugar a un debate acerca de la autenticidad del interés de los países industrializados en los esfuerzos de desarrollo de los países más pobres. Incluso se sugiere que, por una connivencia con empresas transnacionales, algunos Estados occidentales tienen una agenda escondida detrás de muchos programas aparentemente altruistas, que financian a través de estos donantes públicos.

Ver ECHO / Department for International Development (DFID) / Conrad N. Hilton Foundation - "HUMANITARIAN AFFAIRS REVIEW", Bruselas, abril-junio 2003 – p. 5

¹⁷⁸ En la última década, América Latina y el Caribe sólo captó 12% de la ayuda oficial de los países ricos al desarrollo, casi 5 billones de US\$, según la CEPAL. Y esa asistencia se concentró en pocos países de bajos ingresos, como Nicaragua, Bolivia, Honduras y Perú.

Ver Noticias Aliadas – Lima, 23 septiembre 2002 – p. 3

¹⁷⁹ www.usaid.gov/regions/lac

¹⁸⁰ www.aeci.es

Ciertas organizaciones intergubernamentales también figuran entre los donantes públicos. Entre ellas, ECHO¹⁸¹ (la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea) funciona como un organismo estatal de cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria, a nivel regional. Este organismo contribuye con una parte importante de los presupuestos operativos de ayuda humanitaria de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Por ejemplo, es el segundo donante por orden de importancia del Programa Mundial de Alimentos (PMA)¹⁸².

En este rubro se pueden mencionar también la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁸³. La OEA y el BID gestionan el Fondo Interamericano para la Ayuda en Situaciones de Emergencia (FONDEM), conjuntamente con representantes de la OPS¹⁸⁴. En este sentido, la OEA y el BID son públicos de particular importancia para la OPS. Sometido a la disponibilidad de fondos aportados de manera voluntaria, el FONDEM proporciona alimentos, suministros médicos y otras ayudas a los Estados miembros de la OEA afectados por los desastres.

Las donaciones de los Estados de América Latina son marginales. Por lo tanto, los contactos con los donantes públicos son manejados esencialmente desde las sedes de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, es decir fuera de la región. Sin embargo, la calidad de la información sobre los proyectos y acciones desarrollados en América Latina son decisivos para asegurar su buena financiación.

4.2.8. Donantes privados

Además de los fondos públicos, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina pueden contar con aportes de donantes privados.

Empresas nacionales o multinacionales están cada vez más interesadas en establecer relaciones de marketing social para realzar su imagen pública y apoyar una buena causa¹⁸⁵. Pueden patrocinar proyectos de los organismos humanitarios de la ONU en América Latina. Si no tienen interés económico en la relación, incluso pueden actuar como mecenas. UNICEF es una agencia particularmente atractiva para estas empresas.

Si, en lugar de organismos de caridad, se consideran a sí mismas como potenciales socios en un esfuerzo de marketing, las agencias humanitarias de la ONU pueden establecer relaciones fuertes con empresas, evitando los riesgos y cosechando los beneficios propios de las relaciones de marketing social¹⁸⁶.

¹⁸¹ www.europa.eu.int/comm/echo/index_en.html

¹⁸² OPS (2000), *Op. Cit.* – Anexo IV

¹⁸³ Ver párrafo 4.2.2.

¹⁸⁴ OPS (2000), *Op. Cit.* – Anexo IV

¹⁸⁵ “HARVARD BUSINESS REVIEW ON NONPROFITS” - Harvard Business School Press, Boston, 1999 - p. 112

¹⁸⁶ *Ibid.* - p. 111

Aunque no las necesiten tanto como las ONG, estas relaciones pueden tener beneficios más allá de la recaudación de fondos, tales como aumentar la eficiencia y eficacia organizacional, asegurar una base de financiación más diversificada o mejorar la calidad de los programas¹⁸⁷.

Los particulares también pueden tener interés en apoyar económicamente las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina. Es el caso en particular de la comunidad latina establecida en los Estados Unidos¹⁸⁸, pero en países como México, también existe una gran predisposición en este sentido. Aunque no dependan de estos recursos para su funcionamiento, es esencial que los organismos humanitarios de la ONU demuestren apertura a recibir estos fondos y a manejarlos en forma transparente, estableciendo relaciones directas con estos individuos donantes. Además, los donantes privados a menudo se convierten en importantes aliados para sensibilizar otros públicos acerca de los problemas humanitarios¹⁸⁹.

En los últimos años, incluso algunas ONG se han convertido en fuentes de financiación para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas. Es el caso del Rotary Club, muy activo en América Latina.

La mayoría de los públicos en esta categoría no son donantes reales, sino potenciales. Existen muchísimos. Para superar la aguda competencia en este ámbito, las agencias humanitarias de la ONU, como cualquier organismo interesado en la recaudación de fondos privados, deben concentrarse en recursos que no hayan sido atribuidos previamente, en lugar de intentar obtener el traslado de fondos atribuidos a otro organismo¹⁹⁰.

4.2.9. Medios de comunicación

Para ilustrar la ambivalencia de los medios de comunicación, Amado Suárez y Castro Zuñeda los definen como:

...un espacio público donde se cruzan lectores, periodistas y factores de poder. A las funciones específicas de informar y entretener, los medios deben sumar su naturaleza de empresas, que perduran gracias a su venta de ejemplares y de publicidad.¹⁹¹

Cada país de América Latina cuenta con su propia red de medios de comunicación. La televisión es particularmente desarrollada, mientras que la radio sigue siendo muy escuchada y la prensa escrita es muy importante ante todo para los sectores de mayor educación e ingresos¹⁹². Por supuesto, el *rating*

¹⁸⁷ *Ibid.* – p. 136

¹⁸⁸ Ver Anexo IX: Respuestas del PMA

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Drucker, Peter (1990), *Op. Cit.* - p. 91

¹⁹¹ Amado Suárez, Adriana, y Castro Zuñeda, Carlos (1999), *Op. Cit.* – p. 108

¹⁹² Aún así, los índices de lectura de diarios son muy bajos: Según estadísticas de 1999, en promedio cada día se compran 62 diarios por 1000 habitantes en Argentina, 46 por 1000 en Brasil y

y la distribución de estos medios son muy variables, por lo que algunos son más importantes que otros. Además, en cada país existen medios regionales (provinciales), de difusión o distribución más restringida. Algunos medios nacionales son captados o distribuidos más allá de sus fronteras, especialmente los mexicanos (muy influyentes en los países centroamericanos) y los argentinos. Entre los medios de cobertura continental, los más significativos son canales de televisión en español emitidos por cable desde los Estados Unidos (ante todo CNN en Español, Telemundo Internacional y Univisión), mientras que el único periódico de alcance regional es el semanario *Tiempos del Mundo*. Además, existen varias redes latinoamericanas de diarios y emisoras de radio, y también una que reúne canales televisivos (Cadena SUR).

En la gran mayoría de los países de América Latina, los medios de comunicación pueden trabajar en forma independiente y con pocas amenazas a la libertad de prensa. Aunque no se pueden desconocer las influencias que muchos grupos de poder ejercen sobre los medios en toda la región, esta independencia casi generalizada facilita la objetividad de la cobertura.

En estas circunstancias, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina pueden desarrollar libremente relaciones de prensa para informar acerca de los problemas humanitarios, presentar los proyectos que desarrollan para reducirlos o prevenirlos, y promover campañas sobre temas de particular relevancia. Pero en su estrategia de acercamiento a los medios, es fundamental que entiendan y tengan en cuenta las necesidades de los periodistas como público específico.

Para superar a sus competidores, los periodistas buscan producir noticias, que les permitan impactar, emocionar o sorprender a sus públicos, y que se relacionen además con su agenda del momento. Además, a la hora de enfrentar una crisis, cuando el interés de los medios hacia la organización se despierta (generalmente con un enfoque crítico), las relaciones previas con los periodistas pueden ser decisivas. Si ya lo conocen bajo un ángulo positivo, aunque no se haya reflejado en una cobertura mediática masiva, sin duda serán más cuidadosos en su manera de comentar la actuación del organismo en una situación difícil.

Cuando se vislumbra la posibilidad de una aguda crisis humanitaria (especialmente hambruna o crisis de refugiados), o cuando ocurre efectivamente una emergencia humanitaria de gran envergadura, el interés de los medios de comunicación se suele centrar en el contexto dado. En la gran mayoría de los casos, estos hechos se sitúan fuera de América Latina, pero entran en la agenda

27 por 1000 en Colombia 27. En comparación, se compran 600 diarios por 1000 habitantes en Japón y Noruega (países con los índices más altos en el mundo).

Ver Congreso Mundial de Diarios - Zurich, 1999 (estadísticas oficiales, citadas en el artículo: "CONTRA LOS PRONÓSTICOS, LOS DIARIOS SIGUEN VIVOS", La Nación, Buenos Aires, 25 julio 1999)

de los medios de comunicación de la región, especialmente si se trata de un conflicto armado con fuertes consecuencias geopolíticas (en todo caso cuando los Estados Unidos están involucrados¹⁹³). La ofensiva militar en Irak, en marzo-abril de 2003, es el caso más reciente de este tipo de cobertura mediática. Aunque la atención de los medios suele ser “tan breve como un romance de verano”¹⁹⁴, para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, estas oportunidades son propicias para lograr una visibilidad institucional, aprovechando la presencia en el terreno y/o el interés momentáneo sobre determinados temas humanitarios, para aumentar el impacto de los esfuerzos de promoción.

Sin embargo, es importante ceñirse en todo momento en las reglas de base de las relaciones con la prensa. Efectivamente, como profesionales de la comunicación, los periodistas valoran mucho la credibilidad de sus fuentes, muy especialmente cuando éstas tienen una responsabilidad social que les obliga a ser transparentes, como es el caso de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina, pero esta credibilidad se puede ver afectada e incluso perder, si la comunicación falta de ética.¹⁹⁵

El profesionalismo también es fundamental en estas relaciones. Existe una abundante literatura acerca de las técnicas que deben guiar las relaciones con la prensa. El decálogo propuesto por el periodista chileno Raúl Sohr es un buen resumen:¹⁹⁶

- Nunca subestime la inteligencia de la audiencia, pero nunca sobreestime su información.
- Piense lo que quiere decir y no diga más.
- La comunicación personal es la más efectiva.
- Cuide la primera impresión que el público se formará de usted.
- Las emociones, especialmente en televisión, son más fuertes que las razones.
- Hable simple.
- No inunde al público con datos que no pueda retener.
- Aproveche al máximo el espacio o el tiempo que se le conceden.
- El silencio también comunica.
- No pierda de vista el verdadero destinatario de su mensaje.

La ONU ha establecido una política propia para las relaciones con los medios de comunicación. También dispone de una herramienta específica para formar su

¹⁹³ Ver párrafos 7.3. y 8.5.

¹⁹⁴ ECHO / DFID / Conrad N. Hilton Foundation (enero-marzo 2003) – p. 45

¹⁹⁵ Así como los organismos humanitarios internacionales critican a menudo el papel de los medios de comunicación en la movilización de la repuesta pública en las grandes crisis, existen argumentos críticos en contra de estas agencias, según los cuales las mismas “contribuyen a distorsionar la percepción pública de las emergencias humanitarias”, ante todo debido a una creciente competencia entre ellas y con otros para el apoyo público. “Por eso, los organismos humanitarios tienen un fuerte incentivo a enfatizar las noticias negativas acerca de los países en desarrollo.”

Ver ECHO / DFID / Conrad N. Hilton Foundation (julio-septiembre 2003) – pp. 5-7

¹⁹⁶ Sohr, Raúl – “HISTORIA Y PODER DE LA PRENSA”, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1998 – pp. 174-176

personal en la materia. La misma incluye algunos principios para situaciones de emergencia (especialmente destinadas a misiones de paz).¹⁹⁷

La cobertura de los medios de comunicación acerca de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas influencia la percepción de todos sus demás públicos en América Latina. Efectivamente, todos son lectores, televidentes y auditores en el espacio público. Incluso los públicos muy cercanos a estos organismos, tales como los públicos internos y las otras entidades de la ONU, son “consumidores” de los medios de comunicación.¹⁹⁸ La cobertura acerca de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas fuera de América Latina, como por ejemplo en el marco de conflictos armados o desastres naturales de gran impacto mediático, también influencia esta percepción.

4.2.10. Opinión pública y líderes de opinión

Hoy, todavía no existe una definición unívoca del término “opinión pública”. Diferentes teorías ilustran como, en este fenómeno, se cruzan variables incontrolables (políticas, sociales y mediáticas, entre otras)¹⁹⁹. Todas sus afirmaciones parecen sensatas, pero son a su vez muy difíciles de demostrar científicamente.

A continuación mencionamos los principales supuestos teóricos:

- Como consecuencia de su imposibilidad de acceder a toda la información en forma directa, la mayoría de los ciudadanos son incompetentes para opinar e incapaces de influir sobre la opinión de los demás.
- Faltan recursos para asegurar que todos los individuos tengan una educación que les permita juzgar el conocimiento que le transmiten los medios y los expertos.
- La opinión de la mayoría ejerce una presión tal que las necesidades de las minorías y las opiniones no expresadas queden obviadas.
- El público está muy susceptible a la persuasión y a ciertas invocaciones especialmente emocionales.
- No todos los grupos tienen la misma influencia, debiendo distinguirse entre las mayorías (o masas, “dominadas”) y las elites (o líderes, “dominantes”).

A pesar de estas indefiniciones y dificultades a nivel conceptual, está claro que todos los ciudadanos que conforman la opinión pública de los países de América

¹⁹⁷ United Nations System Staff College / Department of Public Information – “*COMMUNICATION AS A REFORM TOOL FOR THE UN SYSTEM: SHARING EXPERIENCES AND INNOVATION*”, Nueva York, 2002

¹⁹⁸ Por supuesto, la cobertura acerca de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas fuera de América Latina, como por ejemplo en el marco de conflictos armados o desastres naturales de gran impacto mediático, también influencia esta percepción.

¹⁹⁹ Amado Suárez, Adriana, y Castro Zuñeda, Carlos (1999), *Op. Cit.* – pp. 41-42

Latina tienen derecho a recibir informaciones fidedignas acerca del accionar de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, y de comunicarse con ellos según sus intereses particulares. Por un lado, estas agencias son parte de la principal organización intergubernamental del mundo, que depende en gran medida de las contribuciones de sus Estados miembros, los cuales a su vez dependen en gran medida de los impuestos pagados por sus ciudadanos contribuyentes. Por otro lado, los gobiernos democráticamente elegidos representan sus ciudadanos en los diversos organismos y entidades de la ONU.

La opinión pública latinoamericana no es uniforme. Varía según criterios geográficos, demográficos, de nivel socioeconómico, de educación, de sexo, etc. Sin embargo, existen algunas fuertes corrientes que atraviesan la opinión pública de la región, tales como la desconfianza hacia los sistemas políticos o el sentimiento antinorteamericano²⁰⁰.

Desde la perspectiva “elitista” de la opinión pública, las opiniones de todos los que toman parte no tienen el mismo peso y, en este sentido se deben hacer diferencias cuando se quiere explicar el sujeto de la opinión pública: por un lado están los públicos (mayorías, masas) y, por otro, las elites (minorías, líderes o referentes)²⁰¹. Algunos autores establecen desde el primer momento una distinción entre la opinión pública auténtica, real e ilustrada y una pseudo-opinión pública inculta, irracional y manipulada (opinión de masas)²⁰².

Sin compartir plenamente una concepción tan contrastada²⁰³, podemos aceptar la idea que existe una elite cuya opinión ejerce influencia sobre la opinión de la mayoría. Estos “líderes (o referentes) de opinión” pueden ser líderes políticos o económicos, pero también periodistas influyentes, intelectuales, expertos o cualquier otra persona con proyección en el espacio público en una determinada materia²⁰⁴. Para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, constituyen un público más fácil de abarcar que la opinión pública en su conjunto.

²⁰⁰ Ver párrafo 8.5.

²⁰¹ Monzón, Claudio - “OPINIÓN PÚBLICA, COMUNICACIÓN Y POLÍTICA. LA FORMACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO”, Tecnós, Madrid, 1996 – p. 330

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Son dudosas las teorías de autores como Lazarsfeld, según las cuales comunicar con los líderes de opinión equivale a comunicar con toda la opinión pública. Efectivamente, “los líderes de opinión y la corriente comunicativa a dos niveles son sólo uno de los modos en que se forman las actitudes del individuo en el marco de relaciones estables de grupo: otra forma es la de la cristalización (o aparición) de las opiniones.”

Ver Wolf, Mauro (1987), *Op. Cit.* – p. 58

²⁰⁴ El autor argentino Heriberto Muraro diseña una topología del espacio público político en la cual se diferencian los ciudadanos mejor informados (que incluyen la elite política, la clase política y los periodistas, tres categorías que se solapan parcialmente), los ciudadanos peor informados y los excluidos.

Ver Muraro, Heriberto – “POLÍTICOS, PERIODISTAS Y CIUDADANOS”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997 – pp. 67-70

Más allá de sus expectativas acerca de las agencias humanitarias de la ONU, que pueden ser muy variadas, cabe señalar que algunos “referentes de opinión” pueden tener interés en prestar su nombre, su rostro e incluso sus vivencias personales en campañas públicas de estas organizaciones, en el marco de sus propias estrategias de imagen. Así, UNICEF y ACNUR cuentan con varios “padrinos” de fama mundial²⁰⁵.

4.2.11. Servicios públicos especializados

En casos de desastres naturales, atentados u otras emergencias, la defensa civil y los bomberos pueden ofrecer servicios humanitarios muy eficaces en ciertos países de América Latina. En estos casos, además del apoyo de su gobierno y de su respectiva institución social, esperan recibir el apoyo de las Naciones Unidas. La OCHA los toma en consideración en sus esfuerzos de coordinación.

La gendarmería o las Fuerzas Armadas también intervienen a veces en operaciones humanitarias, pero lo hacen generalmente en forma independiente de las Naciones Unidas.

4.2.12. Juventud

En un mundo cada vez más globalizado, los jóvenes y estudiantes tienen un creciente interés en las Naciones Unidas, la organización que reúne a todos los Estados del planeta. Su capacidad de intervenir en sus diversos ámbitos de acción puede ser determinante para el futuro. Por eso, los organismos humanitarios de la ONU no pueden olvidar este público, especialmente en una región como América Latina, de fuerte crecimiento demográfico. Por supuesto, la juventud es un público prioritario de UNICEF.

4.2.13. Medios académicos

Aparte de los estudiantes, los docentes e investigadores académicos también se interesan por la acción de las Naciones Unidas, cuyo papel, en el mundo globalizado de hoy, se debe considerar en muchas ramas (ciencias políticas, relaciones internacionales, economía, derecho, sociología, etc.). La ONU, desde sus organismos humanitarios así como desde centros de información y documentación especializados, deben demostrar apertura y ofrecer recursos variados y completos para satisfacer estas necesidades.

4.2.14. Públicos específicos

A partir de sus respuestas a los cuestionarios y de la información disponible en sus respectivas páginas web, se pueden identificar ciertos públicos específicos de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina.

²⁰⁵ Algunas de las figuras públicas que aparecen en campañas del ACNUR son refugiados.

OCHA:

El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) tiene una relación estrecha con el organismo coordinador de la acción humanitaria de la ONU en América Latina. Es el caso también de Equipo de Evaluación y Coordinación de Desastres de las Naciones Unidas (UNDAC), a nivel mundial.²⁰⁶

Por otra parte, para la prevención de los desastres naturales en la región, la Organización Mundial de Meteorología tiene intereses en común con la OCHA y los otros organismos humanitarios de la ONU activos en este campo (la OPS y el PMA, en particular).

UNICEF:

Además de los niños (y niñas) que figuran entre sus beneficiarios, de sus padres y de los adolescentes, todos los niños de América Latina constituyen un público fundamental para UNICEF. Efectivamente, se pueden identificar fácilmente con sus semejantes menos afortunados. Representan una fuente de apoyo considerable para el futuro.

Capitalizando el interés que despiertan las necesidades de los niños, UNICEF ha desarrollado una red de ONG de apoyo en muchos países. Se llaman Comités Nacionales de UNICEF, y contribuyen aproximadamente con un tercio de sus ingresos.²⁰⁷

ACNUR:

Por los servicios que brindan a los refugiados, varias entidades públicas son directamente de importancia para el ACNUR, más allá de su vínculo con las autoridades políticas. Es el caso por ejemplo de los centros de salud.²⁰⁸

Además, en vista de sus respectivas misiones, la Organización Internacional para la Migración (OIM) y el ACNUR tienen muchos intereses en común, para el beneficio de los refugiados, migrantes y desplazados internos.

Entre los socios menos ortodoxos del ACNUR, se encuentran los cuerpos de paz de las Naciones Unidas en determinadas situaciones post-conflictivas. No existen actualmente en América Latina, pero algunas misiones específicas actuaron en un pasado reciente en países como Guatemala, y podrían recibir mandatos otra vez en el futuro. El mismo ACNUR considera que estos socios son “a veces más controversiales”, a pesar de su pertenencia a la ONU.²⁰⁹

Finalmente, cabe señalar la existencia de ONG que apoyan la acción del ACNUR, en forma similar a los Comités Nacionales de UNICEF, aunque son

²⁰⁶ Sobre ambas entidades, ver arriba 3.4.8. y 3.4.9.

²⁰⁷ www.unicef.org/spanish (sitio institucional de UNICEF)

²⁰⁸ Ver Anexo VI: Respuestas de UNICEF

²⁰⁹ www.acnur.org

todavía menos desarrolladas a nivel mundial. Tales entidades privadas y sin fines de lucro, funcionan en los Estados Unidos, en España y en la Argentina²¹⁰.

OPS:

La OPS reconoce a los Ecoclubes como uno de los principales otros organismos humanitarios internacionales en América Latina²¹¹. Se trata de una red de ONG organizadas por jóvenes en cada país de la región, que concentran sus actividades en la salud y la protección al medio ambiente. Los Ecoclubes reciben el apoyo de la OPS, especialmente en el Cono Sur.

En los países andinos, existe una organización subregional llamada el Organismo Andino de la Salud, con actividades y áreas de preocupación similares a aquellas de la OPS.

En relación con su trabajo a través de ONUSIDA, la Red Mundial de Personas Viviendo con VIH (GNP+) es otro público de interés, en el sentido que permite sensibilizar acerca de la pandemia y de los problemas de discriminación. Concierno también a UNICEF.

4.3. Identificación de los públicos clave y jerarquización de los públicos

Los públicos clave son aquellos que se consideran prioritarios “porque su acción puede afectar decisivamente el funcionamiento o el logro de los objetivos de la organización”²¹². Teniendo en cuenta esta definición, según las respuestas al cuestionario por parte de los cinco organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina²¹³, y también los múltiples documentos estratégicos de la ONU y sus organismos humanitarios, se puede establecer que los cuatro primeros públicos analizados son “públicos clave”. En orden de prioridad:

- autoridades políticas de los Estados (ante todo gubernamentales);
- propia Organización de las Naciones Unidas y sus agencias humanitarias;
- principales ONG nacionales y locales;
- beneficiarios²¹⁴ (“clientes”).

²¹⁰ La Fundación Argentina con ACNUR (ARCA) es una institución creada en 1999 para profundizar el compromiso de la ciudadanía argentina con la solución de las crisis humanitarias. Ver www.acnur.org

²¹¹ Ver Anexo VIII: Respuestas de la OPS

²¹² Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – p. 171

²¹³ Ver Anexos V a IX

²¹⁴ El hecho que no sean públicos directos, para algunas agencias humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina, puede generar contradicciones internas. Según el punto de vista, se puede considerar como el público número uno o cómo un público ausente o irrelevante. Dentro de la misma OPS, se observaron este tipo de perspectivas antagónicas.

Ver Anexo VIII

En esta lista corta, es notoria la ausencia de los públicos internos, tradicionalmente considerados como “públicos clave” en la comunicación institucional. Revisten más importancia que otros, pero las fuentes de nuestro análisis indican que, en la actualidad, no son prioritarios en la mayoría de los organismos humanitarios de la ONU en América Latina. Los otros organismos humanitarios internacionales (considerados como socios), los principales medios de comunicación, los líderes de opinión, los donantes públicos y las empresas como donantes son otros públicos importantes, pero tampoco considerados como “públicos clave”. En este segundo nivel jerárquico, también se pueden colocar las autoridades políticas parlamentarias o regionales, así como las ONG nacionales y locales menos prioritarias.

Los medios de comunicación secundarios, la opinión pública, los donantes privados que no sean empresas, los servicios públicos especializados, la juventud y los medios académicos son menos importantes para las agencias humanitarias de la ONU. Conforman el tercer nivel.

Para ilustrar esta jerarquización de los públicos comunes de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, en tres niveles, se puede establecer un mapa de públicos²¹⁵. En la parte final del trabajo, manteniendo la misma definición de “públicos clave” y los tres niveles determinados, elaboraremos algunas sugerencias para modificar la jerarquización y el mapa de públicos, específicamente para la ONU como organismo integrado de ayuda humanitaria en América Latina²¹⁶.

Por supuesto, la identificación de los “públicos clave” y la jerarquización de públicos varían en cierta medida de un organismo al otro.

²¹⁵ Ver Anexo XII: Mapa de públicos analizado

²¹⁶ Ver párrafo 9.2.2. y Anexo XIII: Mapa de públicos sugerido

5.

ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA

5.1. Qué puede significar “competencia” para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina

Considerando los fines desinteresados de la acción humanitaria internacional, los públicos de la ONU en América Latina no entenderían que se ejerza competencia abiertamente en este sector. Sin embargo, perciben claramente que una diversidad de organismos actúa en el mismo ámbito.

En este sentido, si bien las agencias humanitarias de las Naciones Unidas deben evitar de dar la impresión de tener motivaciones basadas en la competencia, no significa que no deban abordar este concepto con miras a maximizar su posicionamiento. En primer lugar, entonces, vale la pena analizar qué sentido puede tener la “competencia” para estos organismos en Latinoamérica.

5.1.1. Concepto e importancia de la competencia

Para los autores de referencia de este trabajo, la competencia es una noción esencial para el posicionamiento institucional.

Capriotti considera la competencia como el tercer elemento básico a tener en cuenta para construir la estrategia de imagen de una organización²¹⁷. El autor explica que los organismos competidores deben ser la referencia comparativa tanto para la organización como para los públicos. Efectivamente, también se realizan esfuerzos para llegar a los públicos, que en muchos casos pueden ser contradictorios con los realizados por la propia organización.²¹⁸

Como vimos²¹⁹, toda la teoría del posicionamiento corporativo de Sanz de la Tajada toma en consideración la posición o el posicionamiento de la organización con respecto a sus diferentes competidores²²⁰. El autor español habla de “posicionamiento relativo” para definir el resultado de la comparación entre la imagen percibida de una organización y de las organizaciones alternativas que concurren en el mismo sector. Este concepto permite establecer las distancias (proximidades o lejanías) entre todas ellas²²¹.

Para representar la forma en que compiten las diferentes organizaciones y el grado en que responden a los intereses y demandas de cada uno de sus

²¹⁷ Los otros dos son la organización misma y sus públicos.

²¹⁸ Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – p. 136

²¹⁹ Ver párrafo 1.2.2.

²²⁰ Acerca del posicionamiento perceptual, Sanz de la Tajada indica: “Cabe (...) diferenciar la posición actual de la empresa, relativa a las demás empresas concurrentes, y su posición ideal, que corresponde al perfil de la empresa deseado (preferido) por el público y refleja el resultado preferencial de los públicos con respecto a un perfil concreto de empresa u organización.”

Ver Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.* – p. 68

²²¹ *Ibid.* – p. 67

públicos por separado, Sanz de la Tajada propone un “mapa de posicionamiento”²²²:

En este espacio perceptual, cuanto más próximas aparezcan dos (empresas), significa que el público estudiado las considera más semejantes entre sí, es decir, capaces de producir los mismos resultados en términos de insatisfacción o satisfacción; por lo tanto cuanto más próximas aparezcan dos (empresas) en el plano que representa el mapa de posicionamiento, más indiferente será para el público la elección entre ellas.

Por su parte, desde su perspectiva del marketing, Ries y Trout consideran de particular importancia conocer los atributos de los líderes de la competencia, para buscar un atributo opuesto a posicionar²²³.

En definitiva, todos estos autores concuerdan: conocer la competencia es fundamental con miras al posicionamiento “estratégico” o “deseado”, a través del cual se podrán alcanzar los objetivos de diferenciación, referencia y preferencia en el sector de actividad.

5.1.2. En qué compiten los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina

El concepto de competencia en el sector privado es bastante claro. Se define esencialmente a partir del público consumidor. Se trata, entonces, de lograr que los clientes adquieran productos o servicios de la empresa, preferentemente a los de empresas competidoras. Sin embargo, Capriotti y Sanz de la Tajada dejan entender que este concepto es más amplio, y que las organizaciones pueden tener distintos objetos sobre que competir, de acuerdo con cada público considerado.

En relación con los “públicos clave”:

Retomando la lista de “públicos clave”²²⁴ desde este ángulo, se observa que, para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, el objeto de la competencia varía de acuerdo con el público.

Con las autoridades gubernamentales, se trata de conseguir las autorizaciones para poder trabajar con todas las facilidades. De las principales ONG nacionales y locales, se debe obtener ante todo que trabajen como socios de implementación y que brinden toda la información en su poder para facilitar las tareas humanitarias.

Con respecto a la competencia, los dos otros “públicos clave” parecen menos fundamentales que las autoridades políticas y las ONG a nivel nacional o local. Sin embargo, sus expectativas también deben ser satisfechas porque, como lo define su condición de “públicos clave”, también pueden afectar decisivamente el logro de los objetivos de los organismos humanitarios de la ONU.

²²² *Ibid.* - p. 68

²²³ Ries y Trout (1993), *Op. Cit.* – p. 85

²²⁴ Ver párrafo 4.2.

Por un lado, la propia Organización de las Naciones Unidas y sus agencias humanitarias interesa a sus pares para que se establezcan acuerdos o formas de cooperación eficaces. Por otro lado, la eficacia, calidad y rapidez de la ayuda humanitaria deben satisfacer los beneficiarios que, como hemos visto²²⁵, tienen cada vez más formas de manifestar su conformidad o inconformidad con los servicios humanitarios proporcionados²²⁶.

En relación con dos otros públicos:

El objeto de la competencia es tal vez más obvio en relación con algunos públicos generalmente considerados como menos prioritarios por los organismos humanitarios de la ONU en América Latina. Entre ellos, predominan los donantes públicos y los principales medios de comunicación.

Los donantes públicos tienen muchas alternativas para sus contribuciones financieras a la acción humanitaria. Las agencias humanitarias de las Naciones Unidas son una entre varias opciones. Las donaciones también pueden dirigirse sólo al Estado afectado²²⁷, sólo a sus ONG nacionales y locales, al Estado y sus ONG a nivel nacional, o preferentemente a otras organizaciones humanitarias internacionales. La ONU y sus agencias tienen que convencer a los donantes públicos que son la mejor alternativa para la respuesta humanitaria, o por lo menos que deben recibir una parte sustancial de las donaciones.

En América Latina o en cualquier parte del mundo, los medios de comunicación más importantes, sustentados en su papel de informar con objetividad a la opinión pública, nunca aceptan difundir contenidos estrictamente institucionales, salvo en espacios claramente identificados como publicitarios. Fuera de estos espacios²²⁸, los organismos humanitarios de la ONU deben lograr que los medios acudan a ellos como fuente de información relevante y útil sobre un determinado tema o acción, en lugar de dirigirse a otras personas o instituciones.

5.1.3. Tres aspectos a considerar

Según Capriotti, desde la óptica de la estrategia de imagen, en el análisis de la competencia se deben evaluar tres aspectos: identificar quiénes son los

²²⁵ Ver párrafo 4.2.4.

²²⁶ Aunque no puedan elegir en forma proactiva el organismo que atienda sus necesidades, su satisfacción *a posteriori* es importante, y debe superar la satisfacción que creen que hubiesen obtenido con los servicios de otro organismo. Además, los beneficiarios pueden influir en la percepción de los demás públicos.

²²⁷ Que, en este caso, los canaliza a través de su institución o fondo social a nivel nacional.

²²⁸ Por ejemplo, canales de cobertura continental basados en los Estados Unidos, tales como CNN en Español, disponen de *public service announcements*, que permiten la difusión repetida y gratuita de spots de televisión. UNICEF y la OPS (especialmente con la reciente campaña para su centenario) utilizan estos espacios regularmente.

competidores, cuáles son sus capacidades y cuál es su estrategia de imagen corporativa²²⁹. Por lo general, seguiremos esta metodología a continuación.

5.2. Identificación de los competidores

5.2.1. Criterio básico de identificación

Para el ámbito privado, Capriotti sugiere considerar la competencia desde la óptica del “mercado”²³⁰. Traducido a la problemática de nuestro interés, el criterio básico para ser competidor se puede expresar así: ser un organismo capaz de satisfacer necesidades humanitarias urgentes en América Latina.

Para las agencias humanitarias de las Naciones Unidas, los otros organismos humanitarios internacionales activos en América Latina constituyen la referencia comparativa directa. Dichas organizaciones actúan en el mismo ámbito, al mismo nivel internacional y también realizan esfuerzos para llegar a los públicos de la región, que son muchas veces los mismos. Por supuesto, estos organismos deben presentar atributos relevantes, de acuerdo con las expectativas de los públicos con respecto a las agencias humanitarias de la ONU. En otras palabras, su categoría de análisis, en términos de posicionamiento genérico²³¹, tiene que ser igual.

A nivel internacional como a nivel nacional, los organismos humanitarios son mayoritariamente organismos no gubernamentales (ONG). También existen varias redes internacionales de ONG humanitarias. Cuando no son ONG, los organismos humanitarios internacionales entran en una categoría similar a aquella de las agencias de Naciones Unidas, es decir que tienen un papel o un mandato específico, encomendado por la comunidad internacional de los Estados, generalmente a través de un tratado internacional²³².

5.2.2. También existen competidores potenciales y/o indirectos

Esta óptica del “mercado” y del posicionamiento genérico es muy apropiada para identificar la competencia actual y, en última instancia, la competencia directa. Sin embargo, también existen competidores potenciales (en oposición a los actuales) y competidores indirectos (en oposición a los directos)²³³. Desde ahora, entonces, debe quedar claro que el análisis que estamos a punto de iniciar nos brindará solamente una parte de la información referente a la competencia. En realidad, el abanico de competidores es más amplio.

²²⁹ Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – pp. 176-179

²³⁰ Noción de “competencia desde la óptica del mercado”.

Ver *Ibid.* – p. 176

²³¹ Scheinsohn, Daniel, *Op. Cit.* - p. 165

²³² Por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja.

²³³ Ver párrafo 5.4.

En otras palabras y como veremos luego con mayor detenimiento²³⁴, más allá de los organismos humanitarios internacionales, algunos otros públicos también deben considerarse como competidores potenciales y/o indirectos. Potenciales, porque pueden convertirse inesperadamente en competidores, en determinadas circunstancias; e indirectos, porque no actúan estrictamente en el ámbito de la acción humanitaria internacional.

Para los organismos humanitarios de la ONU, las capacidades de estos públicos se deben tener en cuenta de acuerdo con cada objeto de la competencia. Así, los servicios sociales o especializados del Estado afectado, las ONG nacionales y locales, o la combinación entre el Estado y sus ONG a nivel nacional, pueden constituir una competencia muy seria frente a públicos como las autoridades gubernamentales, los beneficiarios, los donantes públicos o los medios de comunicación.

5.2.3. Fuente de referencia inicial

En nuestro esfuerzo por identificar los competidores actuales, ahora tenemos que volver a los organismos humanitarios internacionales, entre los cuales se encuentran los únicos competidores directos de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina²³⁵.

Para esta identificación inicial de la competencia, necesitamos una fuente de referencia del “posicionamiento perceptual”²³⁶ que tienen los públicos acerca de estos organismos competidores. Efectivamente, debemos partir de lo que se encuentra en las mentes de los públicos. Además, necesitamos una base que considere las percepciones de “públicos clave” para la estrategia de imagen de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina²³⁷.

De acuerdo con estas condiciones, como punto de partida, encontramos convenientes algunos resultados de un estudio de imagen del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en América Latina²³⁸, realizado por esta institución humanitaria en 2000 y 2001 entre 320 “líderes y formadores de opinión” (en un sentido amplio²³⁹) de 11 países de la región. A pesar de sus

²³⁴ Ver párrafo 9.2.2.

²³⁵ Las informaciones disponibles sobre el posicionamiento estratégico (ideal, o deseado) sirven en la fase final de la identificación de los competidores directos, cuando se define el “grupo estratégico de imagen”.

Ver párrafo 5.4.

²³⁶ Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.* – p. 69

²³⁷ A diferencia del ámbito privado, aquí no se puede realizar tal identificación desde el punto de vista de los “clientes”, porque los beneficiarios no se encuentran entre los públicos prioritarios.

²³⁸ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina – “ESTUDIO DE IMAGEN DEL CICR EN AMÉRICA LATINA”, Buenos Aires, 2000/2001 – pp. 19-21

²³⁹ Incluyendo autoridades políticas, empresarios, periodistas importantes, así como representantes de ONG y del sector académico.

limitaciones e imperfecciones, esta fuente ayuda a identificar cuáles son los organismos humanitarios internacionales más conocidos en la región, además de aquellos de las Naciones Unidas y de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja²⁴⁰.

En este estudio, aparecen con un buen “posicionamiento perceptual”: Médicos Sin Fronteras, Amnesty International, Greenpeace y Caritas. También fueron mencionadas en este estudio: Human Rights Watch, CARE²⁴¹, Madre Teresa, Oxfam²⁴², Save The Children, Rotary Club, Cruz Blanca, Médicos del Mundo, además de algunas ONG nacionales irrelevantes en nuestro estudio.

5.2.4. Casos particulares

Greenpeace y Amnesty International:

En principio, importantes y conocidas ONG internacionales como Greenpeace²⁴³ y Amnesty International²⁴⁴ no entran en este análisis, que busca identificar la competencia actual y directa. Efectivamente, su objetivo no es satisfacer necesidades humanitarias urgentes en América Latina. Actúan en otros ámbitos que los organismos humanitarios internacionales propiamente dichos²⁴⁵: la misión de Greenpeace tiene que ver con la defensa del medio ambiente, mientras que Amnesty International defiende los derechos humanos.

Como se ve a través del mencionado estudio de imagen, sin embargo, interfieren en la imagen que el público se forma de los organismos internacionales con fines similares, entre los cuales están las organizaciones humanitarias. Se debe al impacto público del *advocacy* y de las denuncias realizadas por ambas ONG, a través de los medios de comunicación. En el espacio público, entonces, Greenpeace y Amnesty International son competidoras indirectas de todos los organismos humanitarios en América Latina. Afectan la percepción y comprensión del papel tanto de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas como de los organismos competidores. Lo mismo se puede decir de Human Rights Watch²⁴⁶, otra ONG internacional de defensa de los derechos humanos.²⁴⁷

²⁴⁰ El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está compuesto por: el CICR, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y más de 175 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja a nivel mundial. A partir de ahora, usaremos las siglas “CR/MLR” para referirnos al “Movimiento Internacional de...” o a la “Federación Internacional de”..., y hablaremos de “Sociedades Nacionales de Cruz Roja”, considerando que no existen Sociedades Nacionales de la Media Luna Roja en América Latina.

²⁴¹ *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*

²⁴² *Oxford Committee for Famine Relief*

²⁴³ www.greenpeace.org (sitio de Greenpeace)

²⁴⁴ www.edai.org/amnistia.htm (sitio de Amnesty International)

²⁴⁵ Ver párrafo 2.4.6.

²⁴⁶ www.humanrightswatch.org/spanish (sitio de Human Rights Watch)

²⁴⁷ Amnesty International y Human Rights Watch son competidoras directas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Por motivos distintos, algunos otros organismos que aparecen en el estudio de imagen del CICR²⁴⁸ tampoco deberían ser considerados como competencia directa²⁴⁹.

ECHO:

La Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea, más conocida por sus siglas ECHO²⁵⁰, consiguió mucha visibilidad en el terreno de operaciones humanitarias en Latinoamérica, ante todo en Centroamérica luego del huracán "Mitch", causando un ruido adicional en el espacio público. Pero ni éste, ni otros organismos estatales o intergubernamentales de cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria, pueden ser considerados como competidores directos. Efectivamente, los objetivos que buscan son distintos de aquellos de los organismos humanitarios internacionales propiamente dichos.

No cabe duda, sin embargo, que son competidores indirectos frente a los medios de comunicación y la opinión pública.

5.2.5. Identificación de los organismos competidores²⁵¹

Primero, en base a lo que precede, cabe considerar a los siguientes organismos como competencia actual de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Federación Internacional CR/MLR, Médicos Sin Fronteras, Caritas Internationalis²⁵², CARE, Oxfam, Save The Children y Médicos del Mundo.

Luego, existen otras ONG humanitarias internacionales (o redes de ONG) que también deben aparecer como competidoras, aunque no necesariamente directas.

Para éstas, además del criterio básico de identificación²⁵³, los criterios considerados aquí son:

- su tamaño y/o importancia entre la comunidad humanitaria internacional;
- la índole de sus actividades humanitarias;
- su grado de presencia en América Latina.

²⁴⁸ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina (2000/2001), *Op. Cit.* – pp. 19-21

²⁴⁹ Los servicios humanitarios establecidos por Madre Teresa no actúan en América Latina, Rotary Club es un donante frecuente de acciones humanitarias, pero no lleva a cabo operaciones propias, mientras que Cruz Blanca es una congregación de hermanos franciscanos con actividades sociales y comunitarias más que humanitarias propiamente dicho.

²⁵⁰ www.europa.eu.int/comm/echo/index_en.html

²⁵¹ Al fin del informe, se consignan las referencias de los sitios en internet de todos los organismos humanitarios internacionales mencionados en el presente párrafo.

Ver Documentación y Sitios de Referencia

²⁵² Nombre oficial de la ONG internacional más conocida como Caritas.

²⁵³ Ver párrafo 5.2.1.

Se trata de: Casa Alianza, InterAction, ICVA (*International Council of Voluntary Agencies*), World Vision y CRS (*Catholic Relief Services*).

Cabe agregar a esta lista la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), por sus respuestas humanitarias a los desafíos de la migración humana, en el mundo y América Latina.

Más allá de su “posicionamiento perceptual” aparentemente bajo en América Latina, varias otras ONG internacionales no entran en el marco de este estudio. Algunas porque trabajan casi exclusivamente en el área del desarrollo (ejemplos: ADRA -*Adventist Development and Relief Agency International*-, Hábitat para la Humanidad o CCD -*Christian Commission for Development*-) o específicamente en la prevención de los conflictos armados (ICG -*International Crisis Group*-), otras porque su presencia en América Latina es limitada (ejemplos: *Terre des Hommes*, *Action Contre la Faim*, IRC -*International Rescue Committee*-, Norwegian Refugee Council, la red europea VOICE -*Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies*-, LWR -*Lutheran World Relief Federation*- o el Ejército de Salvación). En cuanto al Consejo Mundial de Iglesias, no será analizado porque, a pesar de sus actividades humanitarias especialmente en respuesta a los desastres y para combatir la violencia, su misión central tiene por objeto la unidad de la Iglesia.

Esta identificación sirve de punto de partida. Tiene que ser flexible, pues la capacidad de cambio e innovación de los organismos “competidores” es precisamente uno de los aspectos centrales a tener en cuenta en el análisis.

5.3. Capacidad de los competidores

Es necesario obtener datos mínimos acerca de las fortalezas y debilidades de cada uno de los organismos humanitarios internacionales identificados por ahora como competencia, que nos permitan conocer su capacidad con respecto a las agencias humanitarias de la ONU²⁵⁴. Los criterios a considerar son la capacidad para cambiar y evolucionar, para introducir cambios en el sector humanitario en América Latina, o para dar respuesta a posibles innovaciones e introducción de cambios por parte de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en la región.

Es difícil obtener esta información. Por eso, el análisis se debe centrar en los datos útiles disponibles. Los mismos tienen que ver con: la característica del organismo, el país de origen y año de fundación, los ámbitos de acción, el

²⁵⁴ Ver Anexo XI: Análisis de la capacidad de competencia de catorce organismos humanitarios internacionales (previamente identificados)

dispositivo actual de operaciones humanitarias en América Latina, y datos aproximados de los recursos disponibles y sus fuentes.²⁵⁵

5.3.1. Característica del organismo

El organismo humanitario competidor puede ser una ONG internacional (ya sea nacional con proyección internacional o internacional propiamente dicha²⁵⁶), una red internacional de ONG y/o un organismo con un mandato internacional. Estos tipos se pueden combinar.

Las ONG internacionales tienen potencialmente la mayor capacidad de cambio o progreso frente a los organismos humanitarios de las Naciones Unidas. En este sentido, las redes de ONG son más limitadas por su estructura, pero tienen un potencial de crecimiento en el área de la coordinación, que constituye precisamente un planteo de base de las Naciones Unidas en los asuntos humanitarios. Por su parte, las organizaciones humanitarias con mandato internacional tienden a ser fuertes en el marco de su cometido, pero limitadas en su capacidad de innovación y ritmo de avance.

5.3.2. País de origen y año de fundación

Cuando existe, el país de origen puede influir directamente sobre los recursos accesibles para operaciones humanitarias en América Latina. Efectivamente, es sabido que los Estados Unidos y España son los mayores inversores en la región, aún en el actual entorno internacional. Se debe a motivos de proximidad, geográfico-económicos en el primer caso, e histórico-psicológicos y lingüísticos en el segundo. Organismos humanitarios provenientes de otros países tienden a desarrollar más acciones en otras regiones del mundo, considerando su proximidad con las mismas. Por ejemplo, Francia tiene particular interés en los países francófonos del África, mientras que el Reino Unido es próximo a todos los países del *Commonwealth* (antiguas colonias británicas).

El año de fundación es un dato adicional de interés. Por un lado, los organismos antiguos tienden a ser más reacios al cambio que los más jóvenes. Pero por otro lado, las agencias recientemente fundadas pueden cometer errores por falta de experiencia.

²⁵⁵ Fuentes principales para este párrafo:

1) Sitios en internet de los organismos identificados como competidores.
2) OPS (2000), *Op. Cit.* – Anexo IV

²⁵⁶ Es decir, que actúa exclusivamente en países afectados por emergencias humanitarias.

5.3.3. Ámbitos de acción

Los ámbitos de acción de los organismos “competidores” se relacionan con los problemas humanitarios identificados. Pueden ser uno o más de los siguientes: pobreza, hambre, desigualdad, salud, VIH/SIDA, desastres naturales, conflictos armados, disturbios internos, refugiados, niños a riesgo, mujeres a riesgo²⁵⁷.

Según la “ley del enfoque” de Ries y Trout²⁵⁸, un concepto poderoso del posicionamiento es ser dueño de una palabra en la mente de los públicos²⁵⁹. La diversidad de ámbitos de acción puede afectar la posibilidad de posicionar una idea en la mente de los públicos, en todo caso si se trata de la palabra que define el ámbito considerado.²⁶⁰

5.3.4. Países/regiones de acción en América Latina y tipo de proyectos

Podemos tener una buena aproximación al dispositivo actual de operaciones en América Latina de los organismos humanitarios internacionales a partir de la identificación, por un lado de los países o regiones de acción, y por otro lado del tipo de proyectos desarrollados.

Lógicamente, un organismo presente en muchos países y con una gran variedad de proyectos humanitarios presenta una mayor capacidad competidora, del punto de vista de las agencias humanitarias de la ONU.

5.3.5. Recursos disponibles y fuentes principales de financiación

Finalmente, los recursos constituyen otra importante referencia acerca de la capacidad operativa de los organismos humanitarios competidores. Generalmente faltan datos exactos accesibles públicamente, pero se puede conocer aproximadamente si los recursos disponibles son comparativamente “altos” (presupuesto anual de 100 millones de US\$ o más), “moderados” (entre 10 y 100 millones), o “bajos” (menos de 10.000.000). Las fuentes principales de financiación son otro dato a considerar, especialmente para tener una idea de la capacidad futura.

Los recursos de las ONG internacionales provienen ante todo de donantes privados, pero los donantes públicos, esencialmente las oficinas de cooperación para el desarrollo de los gobiernos europeos y norteamericanos, suelen financiar también sus actividades, aceptando en principio una gestión independiente de los fondos otorgados.

²⁵⁷ Indicaremos también cuando los ámbitos del desarrollo y/o de los derechos humanos ocupan un lugar significativo en las actividades de estos organismos.

²⁵⁸ Ries, Al y Trout, Jack (1993), *Op. Cit.* – pp. 26-27

²⁵⁹ Por supuesto, la mente de los públicos también puede retener conceptos que no sean ámbitos de acción, sino otros atributos propios de la identidad.

²⁶⁰ Ver párrafo 5.6.

5.3.6. Conclusiones acerca de la capacidad de la competencia

Realizado un panorama general en base a estos criterios²⁶¹, se puede deducir que la mayoría de los catorce organismos humanitarios internacionales preseleccionados como competidores de las Naciones Unidas en este ámbito, presentan características que les permiten competir con cierto nivel, con fortalezas y debilidades específicas. Algunos, sin embargo, tienen que ser descartados a esta altura, por diferentes motivos que explicamos a continuación. Se trata de Casa Alianza, ICVA (*International Council of Voluntary Agencies*), World Vision y CRS (*Catholic Relief Services*).

La gran fortaleza de Casa Alianza, a saber su ámbito de acción concentrado en los niños a riesgo, se ve afectada por dos debilidades patentes en relación con sus competidoras: No tiene presencia en Sudamérica y sufre de recursos bastante limitados.

ICVA es una red demasiado amplia y diversificada para poder introducir cambios significativos en el sector humanitario en América Latina y posicionarse eficazmente en la mente de sus públicos. Sus organismos humanitarios miembros tienen identidades y actividades propias, que predominan en relación con aquellas de la red. A diferencia de InterAction, ICVA no tiene un país de origen único²⁶² y no interviene directamente en las campañas de promoción. Aún así, esta red es de mucha utilidad para sus miembros como mecanismo de intercambio y cooperación internacional, incluso con las Naciones Unidas.

Por su parte, World Vision tiene una identidad y una estructura muy complejas en América Latina. Además, sus ámbitos de acción demasiado diversificados y orientados al desarrollo constituyen un importante freno para innovar o dar respuesta a la posible introducción de cambios por parte de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en la región.

Finalmente, la capacidad competidora de *Catholic Relief Services* (CRS) es igualmente dudosa. En América Latina, CRS trabaja con representantes locales de Caritas, que le aseguran efectividad operativa pero al mismo tiempo le quitan protagonismo²⁶³. Siendo un miembro de Caritas Internationalis, su presencia como competencia es mayor a través de este organismo humanitario internacional. Se puede ejercer también a través de InterAction, a cuya red CRS pertenece en calidad de ONG internacional con base en los Estados Unidos.

Entonces, son diez los organismos humanitarios internacionales que quedan “en carrera”.

²⁶¹ Ver Anexo XI: Análisis de la capacidad de competencia de catorce organismos humanitarios internacionales (previamente identificados)

²⁶² Ginebra, Suiza, es su sede operativa, pero importa poco como rasgo de identidad.

²⁶³ Consecuentemente, también le quitan visibilidad.

5.4. Estrategias de imagen corporativa de la competencia

5.4.1. Cómo conocer la “competencia directa”

Después de haber establecido cuáles de los organismos competidores (de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina) presentan una capacidad suficiente para competir seriamente, conviene analizar los aspectos más visibles de su manifestación. Combinados entre sí, reflejan ciertas políticas institucionales y -en definitiva- la estrategia global de imagen del competidor, aunque obviamente no se puede acceder a su respectivo “posicionamiento estratégico” (si existe).

El propósito de esta tercera etapa del estudio de la competencia, es establecer el “grupo estratégico de imagen”, es decir los organismos que tienen públicos, políticas y estrategias similares a aquellos de las organizaciones humanitarias de la ONU en América Latina²⁶⁴. Este grupo, comprendido en la “lista corta” de diez organismos humanitarios internacionales identificados hasta ahora, conformará la “competencia directa”, es decir las organizaciones de referencia que compiten directamente para ganar el espacio en la mente de los públicos y situarse como “referentes de imagen corporativa” de la categoría (o subcategoría), y adoptar, así, la posición de líder en este campo²⁶⁵.

A partir de los datos disponibles, consideraremos los siguientes rubros:

- la política de independencia o asociación (o un “mix” de ambas) en relación con el planteo de coordinación de las Naciones Unidas en el ámbito humanitario de América Latina²⁶⁶;
- los tres o cuatro públicos clave, además de los beneficiarios de la acción humanitaria del organismo;
- el nombre y la identidad visual²⁶⁷;
- los discursos.

5.4.2. Política de independencia o asociación

El planteo mismo de coordinación en los asuntos humanitarios, el papel de la OCHA²⁶⁸ y las afirmaciones del CINU al respecto²⁶⁹, sugieren que las Naciones Unidas consideran que su función en el ámbito de la acción humanitaria en América Latina es central. Una de las expresiones más claras de esta posición

²⁶⁴ Capriotti, Paul, *Op. Cit.* – p. 179

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ A través de la OCHA, y fuera del ámbito del IASC.

²⁶⁷ Para la identidad visual de los principales organismos competidores considerados aquí, ver Anexo III.

²⁶⁸ Naciones Unidas (1999), *Op. Cit.*– p. 12

²⁶⁹ Ver Anexo X

son los llamamientos unificados que la OCHA formula en situaciones complejas de emergencia, incluyendo las necesidades financieras de las demás organizaciones participantes en la respuesta humanitaria (sean de la ONU o no).

Como hemos visto, las ONG internacionales²⁷⁰, de manera similar a las nacionales o locales, pueden trabajar en determinadas circunstancias como agentes de implementación o como fuentes de información de las instituciones humanitarias de las Naciones Unidas²⁷¹, en particular en el marco del *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)²⁷². También pueden proponer o aceptar que sus necesidades financieras sean incluidas en los llamamientos unificados de la ONU. En estos casos, no se pueden considerar como competencia, sino como socios.

Sin embargo, incluso a pesar de su participación en el IASC, ciertos organismos humanitarios siempre se mantienen independientes de las Naciones Unidas, mientras que otros lo hacen en toda la medida de lo posible, aceptando la coordinación de la ONU o una asociación con una u otra de sus agencias ante todo por razones de financiación o de eficacia de la acción humanitaria.

Lógicamente, en cuanto más independiente sea la política del organismo en cuestión, más seriamente se deberá considerar como competidor. Pero a veces los hechos contradicen las posiciones o los discursos oficiales.

5.4.3. Públicos clave

Sabemos que el objeto de la competencia varía de acuerdo con el público²⁷³. La atención de las Naciones Unidas acerca de los organismos competidores en América Latina deberá variar en consecuencia.

Recordemos que, desde una perspectiva de competencia, los principales públicos de las agencias humanitarias de la ONU son las autoridades políticas, las ONG nacionales y locales, los donantes públicos y los principales medios de comunicación (que permiten llegar a la opinión pública). Cuando los públicos clave de los organismos competidores son iguales o se aproximan a estos principales públicos, la atención debe ser mayor.

Continuaremos sobre los públicos de interés común entre los organismos humanitarios de la ONU en la región y su competencia, una vez definidos los competidores directos y las subcategorías de la acción humanitaria en América Latina.²⁷⁴

²⁷⁰ Ver arriba 4.2.5.

²⁷¹ Naciones Unidas, Asamblea General (1998) – *Op. Cit.*

²⁷² www.reliefweb.int

²⁷³ Ver párrafo 5.1.2.

²⁷⁴ Ver párrafo 5.6.

5.4.4. Nombre e identidad visual

Lógicamente, no podemos profundizar en todos los aspectos de la identidad de los organismos competidores.

En la tabla desarrollada en anexo al párrafo anterior²⁷⁵, hemos considerado varios atributos de estos organismos en la región, como su tipo, país de origen y año de fundación, sus ámbitos de acción, su dispositivo actual de operaciones humanitarias en América Latina, así como aproximados de sus recursos disponibles. Estos elementos de análisis dan buenas indicaciones acerca de su misión y visión en América Latina, pero no sistematizaremos este estudio, ni tampoco acerca de los valores.²⁷⁶

Sin embargo, podemos interesarnos por el nombre e identidad visual de la competencia, en forma similar –aunque más resumida- a lo que haremos para los organismos humanitarios de la ONU. Este punto completará el análisis de fortalezas y debilidades realizado para definir su capacidad competitiva. Los criterios de estudio se basan en la teoría presentada más adelante.²⁷⁷

5.4.5. Discursos

El análisis de los discursos es el último rubro a considerar aquí. También brinda información acerca de la identidad corporativa, principalmente a partir de los lemas de la organización, o, en su ausencia, de sus temas y eventuales eslóganes de campaña pública.

Más adelante, en el estudio de la identidad de los organismos humanitarios de la ONU, desarrollamos la referencia teórica de este análisis, que propone cuatro tipos principales de discurso institucional, refiriéndose cada uno a una determinada identidad de organización.²⁷⁸

5.5. Competidores directos

Siguiendo con esta tercera etapa del estudio de la competencia, podemos proceder con el análisis de los diez organismos que quedan como principales competidores, con el fin de establecer el “grupo estratégico de imagen”.

En definitiva, los “competidores directos” serán los organismos humanitarios internacionales cuyas estrategias de imagen corporativa (políticas, públicos clave e identidades) son similares a aquellas de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina.

²⁷⁵ Ver párrafo 5.3.

²⁷⁶ Ver capítulo 6.

²⁷⁷ Ver párrafo 6.2.

²⁷⁸ Ver párrafo 6.6.

5.5.1. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Nombre	Política de independencia o asociación	Públicos clave	Nombre / identidad visual²⁷⁹	Discursos
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	Independencia absoluta ²⁸⁰ ; estatuto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas	Fuerzas Armadas, donantes públicos, autoridades políticas, Sociedades Nacionales CR/MLR	- Nombre largo, siglas difíciles de pronunciar en español. - Identidad visual: fuerza del emblema de la cruz roja, uso del francés en el texto del doble círculo, siglas grandes.	- No existe un lema institucional. - Temas: Derecho Internacional Humanitario (DIH), mujeres y niños en la guerra, personas desaparecidas, desplazados internos, efectos indiscriminados de ciertas armas.

La política de independencia absoluta, la mayoría de los públicos clave, la fuerza del emblema de la Cruz Roja y el discurso de vocación hacen del CICR un indiscutible competidor directo de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, a pesar de la poca extensión de sus operaciones en la región, con excepción de Colombia.

5.5.2. Federación Internacional de CR/MLR

Nombre	Política de independencia o asociación	Públicos clave	Nombre / identidad visual	Discursos
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	Independencia ²⁸¹ ; en el campo de la salud, asociación con la OPS; asociación con ACNUR posible, pero inexistente en América Latina	Sociedades Nacionales de CR/MLR, gobiernos, voluntarios potenciales	- Nombre muy largo, difícilmente reductible a siglas. - Identidad visual: incluye la Media Luna Roja, un elemento poco relevante en América Latina.	- “El poder de humanidad” es el lema del Movimiento Internacional de CR/MLR, con el cual la Federación se identifica también. - Temas: Operaciones a favor de los más vulnerables, “Equidad en salud, camino al desarrollo”, VIH/SIDA (campaña contra el estigma y la discriminación), legislación internacional sobre desastres.

²⁷⁹ Ver Anexo III: Identidad visual de los competidores directos

²⁸⁰ La independencia es uno de los siete Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de CR/MLR.

²⁸¹ *Id.*

La Federación Internacional de CR/MLR es parte del “grupo estratégico de imagen”. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas deben tener en cuenta ante todo su independencia, su asociación con la red de Sociedades Nacionales de Cruz Roja en América Latina, la fuerza de su emblema (compartido con todas ellas y con el CICR) y su espíritu de servicio.

5.5.3. Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Nombre	Política de independencia o asociación	Públicos clave	Nombre / identidad visual	Discursos
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Independencia, pero acuerdo de cooperación con la ONU (1996) ²⁸² ; estatuto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas	Estados miembros (98) y observadores (33) ²⁸³ , Naciones Unidas, gobiernos	- Nombre descriptivo, pero el uso de siglas comenzando con una “O” impide una clara diferenciación con los organismos de las Naciones Unidas. - Identidad visual: familia en el centro de un mundo dividido; connota la preocupación, pero no el movimiento de personas.	- Lema: “Manejando la migración para el beneficio de todos”. ²⁸⁴ - Temas: Tráfico de personas, migración laboral, salud de los migrantes, informaciones operacionales.

Consideramos que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) no puede entrar en el “grupo estratégico de imagen” competidor.

Efectivamente, la OIM es concebida prácticamente como una agencia de las Naciones Unidas. Por razones históricas, no es parte de la ONU, pero tiene acuerdos de cooperación con la organización y su incorporación en la misma está siendo contemplada. Además, entre sus públicos clave se encuentran precisamente las Naciones Unidas, de las cuales su nombre e identidad visual no se diferencian mucho. En estas circunstancias, la OIM no parece tener mayores pretensiones de competir con los organismos humanitarios de la ONU, ni está en condiciones de hacerlo.

²⁸² Existe actualmente un debate acerca de una posible incorporación de la OIM en el sistema de la ONU.

Ver www.iom.int.

²⁸³ Cifras válidas a diciembre de 2002.

²⁸⁴ Traducción de “*Managing migration for the benefit of all*”.

5.5.4. Médicos Sin Fronteras (MSF)

Nombre	Política de independencia o asociación	Públicos clave	Nombre / identidad visual	Discursos
Médicos Sin Fronteras (MSF)	Independencia operacional, pero asociación posible para campañas de promoción	Donantes, opinión pública, voluntarios potenciales	- Nombre descriptivo claro, siglas fáciles de recordar. - Identidad visual: inspirada y derivada de la cruz roja; atención centrada en el ser humano vulnerable (el color rojo, de la sangre, connota la necesidad de atención médica).	- No tiene lema corporativo. Sin embargo, llama su sitio en internet ²⁸⁵ "la web humanitaria". - Temas y eslóganes de campaña: Acceso a medicamentos, ayuda humanitaria a los excluidos de la sociedad y a las víctimas de "conflictos olvidados", "Adiós a las armas", "Eliminemos las minas", estudios humanitarios, VIH/SIDA, salud y medio ambiente.

Médicos Sin Fronteras (MSF) es un competidor directo de las Naciones Unidas en América Latina. Su fuerza e independencia operacional en el campo de la salud, su nombre descriptivo claro, su capacidad de relación con la opinión pública sobre temas sensibles (*advocacy*) son sus principales fortalezas. Sin olvidar el Premio Nobel de la Paz que recibió en el año 1999, en reconocimiento a su trabajo humanitario.

5.5.5. Caritas Internationalis

Nombre	Política de independencia o asociación	Públicos clave	Nombre / identidad visual	Discursos
Caritas Internationalis	Asociación posible, como por ejemplo con ONUSIDA, pero generalmente independencia; lazos de dependencia con la Iglesia católica	Organizaciones católicas miembros, opinión pública, donantes	- Nombre claro; el latín connota historia, experiencia y catolicismo. - Identidad visual: cruz cristiana de ramas idénticas, con cuatro figuras intermedias que connotan expansión: color guinda; uso irregular por los organismos miembros.	Lucha contra la pobreza y la discriminación, equidad de género, VIH/SIDA, reconciliación. (No tiene lema institucional.)

²⁸⁵ www.msf.es

Por su asociación con la Iglesia católica, muy fuerte en América Latina, su red de organizaciones católicas miembros y su profunda vocación de servicio, Caritas Internationalis entra obviamente en el “grupo estratégico de imagen”, competidor de las Naciones Unidas en el ámbito humanitario en la región.

5.5.6. CARE

Nombre	Política de independencia o asociación	Públicos clave	Nombre / identidad visual	Discursos
CARE	Independencia de la ONU; promoción a veces a través de la red InterAction	Donantes, opinión pública, voluntarios potenciales, colaboradores actuales y potenciales	- CARE, en inglés, significa “preocupación” (pero no significa nada en español); el nombre tiene connotación extranjera ²⁸⁶ . - Identidad visual: las manos sugieren la solidaridad, y los colores amarillo y naranja la calidez.	- Lema corporativo: “Donde el fin de la pobreza comienza” ²⁸⁷ . - Temas de campaña: victorias contra la pobreza, educación, efectividad de la ayuda de emergencia, VIH/SIDA, salud reproductiva.

Una firme política de independencia ante la ONU, la pertenencia a la red estadounidense InterAction, una impactante identidad visual y una fuerte identificación con el servicio efectivo al beneficiario, son cuatro razones suficientes para considerar CARE como un competidor directo.

5.5.7. Oxfam

Nombre	Política de independencia o asociación	Públicos clave	Nombre / identidad visual	Discursos
Oxfam	Independencia, pero asociación posible en actividades de promoción (e.g. con UNESCO sobre temas de educación)	Opinión pública, gobiernos, donantes, medios de comunicación	- Nombre fácil de pronunciar, pero que no refiere a nada claro en español. En España, se llama Intermón Oxfam, lo cual puede causar confusiones. - Identidad visual: verde color de esperanza, isotipo simple que connota unión (de la “O” con la “X”).	- Lema: “Unidos por un mundo más equitativo”. - Campañas: “Comercio con justicia”, reducción del precio de medicamentos imprescindibles, educación gratuita, defensa de la justicia social y económica, apoyo para futuros profesionales.

²⁸⁶ Antes de convertirse en *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*, el nombre completo actual de la ONG (poco representativo), CARE significaba *Cooperative for American Remittances to Europe*, en referencia exclusiva a su papel de ayuda a las víctimas europeas de la Segunda Guerra Mundial.

Ver www.careusa.org.

²⁸⁷ Traducción de “*Where the end of poverty begins*”.

Por motivos similares a CARE, Oxfam debe entrar en el reducido grupo de los competidores directos de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina.

5.5.8. Save The Children

Nombre	Política de independencia o asociación	Públicos clave	Nombre / identidad visual	Discursos
Save The Children	Independencia de la ONU; pretensión de haber ofrecido modelos de acción, incluso para la ONU; promoción a veces a través de InterAction	Componentes de la alianza, gobiernos y organismos humanitarios, niños y niñas	- Nombre en inglés, evocador e impactante, que significa "salve (a salven) a los niños". - Identidad visual: atención centrada en el niño vulnerable (color rojo), que debe ser protegido (círculo a su alrededor).	- El nombre mismo sirve de lema corporativo. - Temas: Impacto de los conflictos sobre los niños, pobreza de los niños, atención médica para las madres y sus hijos.

Save The Children es un competidor directo en América Latina, por razones comparables a CARE y Oxfam. Su alianza de ONG y su concentración sobre el ámbito de los niños a riesgo son dos fortalezas adicionales.

5.5.9. Médicos del Mundo

Nombre	Política de independencia o asociación	Públicos clave	Nombre / identidad visual	Discursos
Médicos del Mundo	Independencia de las Naciones Unidas	Donantes, gobiernos, opinión pública, especialmente en Francia	- Nombre original en francés, descriptivo, con traducción posible y válida al español. - Identidad visual: el azul es el color de la profesión médica, pero también de las Naciones Unidas; la paloma de la paz pretende proyectar una identidad "más allá de lo curativo".	- No tiene lema corporativo. - Campañas: Protección de las minorías (en particular los indígenas), derecho de ingerencia humanitaria, VIH/SIDA, campañas contra la injusticia

Médicos del Mundo enfoca su comunicación demasiado sobre el público francés (o francófono) para poder constituir un competidor serio de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina. Además, su nombre (identidad médica) es bastante contradictorio con su identidad visual (que indica preocupaciones y actividades extra-médicas), y más aún con la mayoría de sus temas de campaña.

5.5.10. InterAction

Nombre	Política de independencia o asociación	Públicos clave	Nombre / identidad visual	Discursos
InterAction	Independencia, pero sus miembros pueden tener políticas de asociación; entre sus miembros se encuentra el Comité Nacional por UNICEF en los EE.UU.	ONG miembros, autoridades políticas en los EE.UU., USAID y donantes privados, opinión pública	- Nombre moderno en inglés, que remite a las nociones de "red" (<i>"Inter"</i>), indica <i>"Action"</i> y además es sinónimo de intercambio y comunicación. - Identidad visual: sugiere presencia mundial y movilidad; incluye el nombre largo, descriptivo: <i>"American Council for Voluntary International Action"</i> .	- En lugar de un lema, su isologotipo incluye el nombre largo. - Temas y campañas: Promoción del "Millenium Challenge Account" (fondo de EE.UU. para luchar contra la pobreza), igualdad de género, asociaciones globales para una asistencia efectiva.

A pesar de su carácter de red, cuyo público número uno no puede ser otro que los organismos humanitarios miembros, incluimos InterAction entre los competidores directos. Efectivamente, su identidad netamente norteamericana, su fácil acceso a las autoridades políticas y de cooperación de los Estados Unidos y su promoción pública de algunas de las iniciativas de este país en el ámbito humanitario constituyen indudablemente una amenaza para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, que basan su acción sobre el multilateralismo pero dependen en buena medida del apoyo de los Estados Unidos, el miembro más influyente y poderoso de la ONU actualmente. La debilidad de InterAction tiene que ver con la doble identidad de sus organismos miembros (aunque no constituye una debilidad para los mismos).

5.5.11. Conclusiones generales acerca de los competidores directos

En definitiva, ocho de estas diez agencias humanitarias internacionales tienen una política de independencia, así como públicos clave y estrategias de comunicación similares a los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina. Es el caso del CICR, la Federación Internacional de CR/MLR, Médicos Sin Fronteras, Caritas Internationalis, CARE, Oxfam, Save The Children e incluso de InterAction. Este grupo de ocho organismos reúne, entonces, los "competidores directos" de los organismos humanitarios de la ONU, que buscan situarse como "referentes de imagen corporativa" en la mente de sus públicos.

Entre estos competidores directos en Latinoamérica, podemos identificar dos bloques.²⁸⁸

²⁸⁸ Esta identificación todavía no conlleva valoración ni propuestas para el posicionamiento.

Por un lado, está el Movimiento Internacional de CR/MLR, a menudo conocido en Latinoamérica como “Cruz Roja Internacional”, que reúne el CICR y la Federación Internacional de CR/MLR. Por supuesto, las Sociedades Nacionales de Cruz Roja son parte del mismo Movimiento. Como ONG nacionales, fortalecen su presencia en cada país. Además, ciertas Sociedades Nacionales de países europeos o norteamericanos, también desarrollan actividades en América Latina (ante todo la Cruz Roja Española y la Cruz Roja Americana).

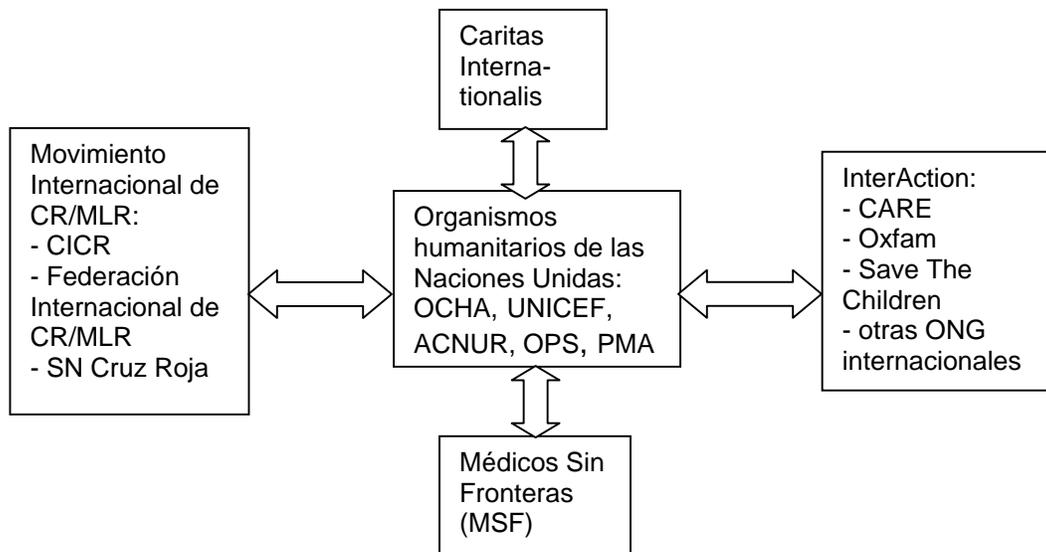
Por otro lado, si bien CARE, Oxfam, Save The Children tienen una identidad suficientemente marcada y estrategias de comunicación suficientemente definidas y coherentes para competir individualmente con las Naciones Unidas en el sector humanitario en América Latina, su pertenencia a la red InterAction y el apoyo que la misma les brinda aumenta esta capacidad competidora. En términos “cuantitativos”, esta red y sus tres ONG más fuertes constituyen un subgrupo competidor comparable al Movimiento Internacional de CR/MLR.

Tanto en el Movimiento Internacional de CR/MLR como en InterAction y sus tres principales miembros, la unión o coordinación podría ser mejorada. Si esto ocurriera, significaría una mayor amenaza para las Naciones Unidas en los diferentes objetos de competencia del ámbito humanitario.

Finalmente, ya vimos que Caritas Internationalis es una red en sí misma, con fuerte asociación con ONG nacionales y locales.

Por su parte, Médicos Sin Fronteras es una red de ONG internacionales.

Esta conclusión general se puede ilustrar a través del siguiente gráfico:



5.5.12. Proyecto de la Esfera

Este capítulo no sería completo sin señalar la existencia del Proyecto de la Esfera, emprendido en julio de 1997 por un grupo de organismos humanitarios externos al sistema de las Naciones Unidas²⁸⁹. Uno de los objetivos centrales de este proyecto es el desarrollo de una Carta Humanitaria y de un conjunto de normas mínimas universales en áreas básicas de la asistencia humanitaria, para mejorar su calidad y aumentar la responsabilidad de la comunidad humanitaria en casos de desastre.

Un Comité de Administración maneja este proyecto, basado en el consenso acerca del valor agregado que puede proporcionar al sistema humanitario²⁹⁰. Este Comité está compuesto de: un representante de cada agencia del *Steering Committee for Humanitarian Response* (SCHR)²⁹¹, dos de InterAction y un representante de cada organización con estatuto de no-votante²⁹².

Aunque no sea un organismo humanitario internacional ni una red, el Proyecto de la Esfera tiene su estrategia de comunicación propia, con mensajes difundidos a través de su sitio web en cinco idiomas y de las múltiples herramientas de comunicación de sus organismos integrantes. En estas circunstancias, representa un desafío al planteo de liderazgo y coordinación de la ONU en el ámbito humanitario.

²⁸⁹ www.sphereproject.org/spanish/index_sp.htm

²⁹⁰ Comparado con lo que las agencias individuales o las redes existentes pueden lograr por sí solas.

²⁹¹ Es decir: CARE, Caritas Internationalis, el CICR, la Federación Internacional de CR/MLR, Save The Children, la Federación Luterana Mundial (*Lutheran World Relief Federation*), Oxfam y el Consejo Mundial de las Iglesias.

²⁹² Miembros de VOICE y ICVA, respectivamente.

5.6. Competencia en el marco de subcategorías de la acción humanitaria en América Latina

5.6.1. Categoría y subcategorías

Algunas de las “22 Leyes Inmutables del Marketing” de Ries y Trout indican que es preferible para un organismo crear una nueva categoría si no puede estar primero en la existente (ley de la categoría), y que, con el tiempo, una categoría tiende a dividirse en dos o más categorías (ley de la división)²⁹³. En principio, en la mente de sus públicos, el líder es dueño de la palabra que corresponde a su categoría²⁹⁴.

Sin embargo, la “acción humanitaria” en América Latina es un concepto difícil de posicionar: por un lado, es muy diversificada y segmentada, y, por otro lado, tiene relaciones muy estrechas con el desarrollo y los derechos humanos, que dificultan una clara comprensión de lo que es e impiden una plena diferenciación. Por eso, muchos de los organismos humanitarios internacionales (ya sean de la ONU o sus competidores directos) desarrollan su acción en subcategorías.

En un sentido similar, Sanz de la Tajada considera que, en el primer nivel del análisis del posicionamiento institucional, si existen contextos de acción diferentes, será preciso identificarlos todos y determinar las peculiaridades propias de cada uno.²⁹⁵

En América Latina, el ámbito humanitario se puede considerar de dos maneras: como una categoría en sí misma, y como un conjunto de varias subcategorías.

Entre los cinco organismos humanitarios de las Naciones Unidas que identificamos para este trabajo, uno entra en la categoría general de la acción humanitaria (la OCHA, con énfasis en las emergencias humanitarias), y cada uno de los otros cuatro privilegia determinados ámbitos de acción, relacionados con diversos problemas humanitarios en América Latina, que se pueden considerar como subcategorías: conflictos armados y refugiados (ACNUR), salud y VIH/SIDA (OPS), niños a riesgo (UNICEF), y hambre (PMA). En las situaciones de desastres naturales, los actores principales de la ONU son más variados (OPS, PMA y UNICEF, además de la OCHA).

²⁹³ Ries, Al, y Trout, Jack (1993), *Op. Cit.* – pp. 10-13 y 56-58

²⁹⁴ *Ibid.* – pp. 26-27

²⁹⁵ Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.* – p. 137

5.6.2. Competencia por posicionar las palabras correspondientes a la categoría y a subcategorías de la acción humanitaria en América Latina

Según la “ley de la exclusividad”, dos organismos no pueden compartir el mismo concepto en la mente de sus públicos²⁹⁶. Para ser líderes, entonces, deben tratar de posicionar las palabras que corresponden a la categoría o a las subcategorías.

De esta manera, aunque existan muchos solapamientos y que la realidad sea más compleja de lo que aparenta, se puede establecer una tabla de identificación de los principales competidores directos de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, en cada categoría o subcategoría de la acción humanitaria en América Latina:

Categoría o subcategoría	Organismo humanitario de la ONU	Principales competidores directos en América Latina
Acción humanitaria en general	OCHA	InterAction CICR Federación Internacional de CR/MLR Caritas Internationalis CARE Oxfam Save The Children
Conflictos armados y/o refugiados	ACNUR OCHA	CICR Oxfam
Salud y VIH/SIDA	OPS	Médicos Sin Fronteras Caritas Internationalis Federación Internacional de CR/MLR CARE
Niños a riesgo	UNICEF	Save The Children
Hambre	PMA OCHA	Caritas Internationalis CARE Oxfam
Desastres naturales	OPS PMA UNICEF OCHA	Federación Internacional de CR/MLR

5.6.3. Competidores directos diferenciados según el objeto de la competencia

Vale la pena completar el análisis, recordando que, para comprender cómo posicionarse frente a cada público de interés y en relación con los competidores, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina deben diferenciar los objetos de la competencia.²⁹⁷

²⁹⁶ Ries, Al, y Trout, Jack (1993), *Op. Cit.* – pp. 34-37

²⁹⁷ Ver párrafos 5.1.2. y 5.4.3.

Para apreciar mejor el (o los) competidor(es) directo(s) a tener en cuenta en cada objeto de la competencia, podemos representar la siguiente tabla:

Objeto de competencia ²⁹⁸	Autoridades políticas	ONG nacionales y locales	Donantes públicos	Principales medios de comunicación ²⁹⁹
OCHA	- CICR - Federación Internacional de CR/MLR - Oxfam - Save The Children	- Federación Internacional de CR/MLR - Caritas Internationalis	- CICR	- CARE - Oxfam - InterAction
UNICEF	- Save The Children - Federación Internacional de CR/MLR	- Federación Internacional de CR/MLR		
ACNUR	- CICR - Oxfam		- CICR	- Oxfam
OPS	- Federación Internacional de CR/MLR	- Federación Internacional de CR/MLR - Caritas Internationalis		- Médicos Sin Fronteras - CARE
PMA	- Federación Internacional de CR/MLR - Oxfam	- Federación Internacional de CR/MLR - Caritas Internationalis		- CARE - Oxfam

²⁹⁸ El objeto de la competencia se expresa en términos de público objetivo. Entonces, la tabla se debe leer así: “tal organismo humanitario de la ONU en América Latina compite directamente con... (competidores directos) en su relación con... (cada uno de los cuatro públicos mencionados)”.

²⁹⁹ Para llegar a la opinión pública.

6.

ANÁLISIS DE IDENTIDAD

6.1. Identidad corporativa

6.1.1. Conceptos teóricos

Existen casi tantos conceptos de la identidad corporativa como teorías acerca de la imagen pública o del posicionamiento de las organizaciones. Casi siempre³⁰⁰, la definición de una identidad deseada se considera como un requisito indispensable con miras a una estrategia de posicionamiento³⁰¹.

El autor catalán Joan Costa considera que la estructura de la identidad corporativa presenta tres grupos³⁰²: los signos visuales, que permiten percibirla en forma inmediata y general³⁰³, los “vectores antropológicos”, que la definen, la conducen y la cristalizan en forma de conductas³⁰⁴, y los soportes materiales³⁰⁵.

Para Capriotti, la definición de la identidad corporativa constituye el elemento básico de la estrategia de imagen de una organización. La identidad corporativa es “el conjunto de características, valores y creencias con las que la organización se autoidentifica y se autodiferencia de las otras organizaciones concurrentes en un mercado”³⁰⁶. Permite globalizar y unificar la comunicación corporativa. Capriotti distingue dos perspectivas operativas: la filosofía corporativa y la cultura corporativa. Su concepto de filosofía corporativa es sinónimo de identidad corporativa en las teorías de muchos autores. Está compuesta de tres aspectos básicos, que permiten fundamentalmente responder a tres preguntas³⁰⁷:

- la misión corporativa (*¿quién soy y qué hago?*);
- los valores corporativos (*¿cómo lo hago?*);
- la visión corporativa (*¿a dónde quiero llegar?*).

³⁰⁰ Desde su postura opuesta a las teorías de la “era de imagen”, Ries y Trout no desarrollan el concepto de identidad corporativa. Para ellos, lo que cuenta es colgar la “identidad de marca” en la escalera de productos que se encuentra en la mente del público consumidor. Es una perspectiva incompleta, porque se reduce a un solo público objetivo.

Ver Ries y Trout (2001), *Op. Cit.* - p. 24

³⁰¹ Una vez conocida la imagen (o “posicionamiento analítico”), la identidad sirve como referencia para medir la laguna existente entre lo percibido y lo deseado. El “posicionamiento estratégico” (o “deseado”) se define a partir de allí.

³⁰² Costa, Joan - “IMAGEN PÚBLICA, UNA INGENIERÍA SOCIAL”, Fundesco, Madrid, 1992 – pp. 216-217

³⁰³ Signos de carácter lingüístico (nombre), alfabético (signos gráficos como el logotipo), icónico (símbolos de marca) y cromático (colores corporativos).

³⁰⁴ Cultura corporativa, comunicación interna y relación interna-externa a través de los servicios.

³⁰⁵ Productos (indican qué hace la organización), espacios arquitectónicos y oficinas (cómo es) e informaciones objetivas (quién es).

³⁰⁶ Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* - p. 140

³⁰⁷ *Ibid.* - p. 142

Scheinsohn relaciona el concepto de identidad con el posicionamiento. Fundamentalmente, sugiere que, a partir de atributos óptimos de identidad, la organización conforme un “texto de identidad” como el elemento “más estático” dentro de toda su comunicación corporativa³⁰⁸. Estos atributos deben ser elegidos entre las características reales o potenciales de la organización y los atributos esperados por los públicos para organismos análogos. Scheinsohn considera que, a diferencia de la identidad, el posicionamiento es una herramienta que permite manejar el factor “dinámico”: implica una revisión periódica y constante del vínculo con cada público, conforme evolucionan sus expectativas³⁰⁹. Para el autor, la misión y la visión de una organización son parte de su personalidad corporativa, un “recorte operativo de la realidad” a distinguir de la identidad corporativa³¹⁰, mientras que las “creencias y valores” se deben abordar exclusivamente en la cultura corporativa, distinta también de la identidad corporativa.

Por su parte, la autora francesa Pascale Weil identifica cuatro tipos principales de discurso institucional, que se reflejan ante todo en los “lemas de empresa”³¹¹ (en nuestro caso, lemas de organización). Cada uno se refiere a una determinada identidad corporativa:

- el discurso de soberanía (*digo quien soy*) traduce una identidad corporativa basada en la superioridad o el poder;
- el discurso de la actividad (*digo lo que hago o cómo lo hago*) refleja un conocimiento del sector, del oficio;
- el discurso de la vocación (*digo para quién lo hago*) insiste sobre el beneficio del público destinatario y se refiere a una identidad de servicio;
- el discurso de la relación (*digo a la vez lo que hago y lo que esto le permite hacer, o sea lo que hago por usted*) traduce el compromiso de la organización y su deseo de establecer un pacto con el destinatario.

6.1.2. Elementos a analizar

Sanz de la Tajada combina con claridad las dos grandes perspectivas que conforman la identidad corporativa³¹²: la identidad visual (rasgos físicos) y la identidad conceptual (rasgos culturales, que incluyen los valores dominantes, a partir de los cuales se construye la misión³¹³ y los discursos).

³⁰⁸ Scheinsohn, Daniel (2000), *Op. Cit.* – pp. 103-108

³⁰⁹ *Ibid.* - p. 109

³¹⁰ *Ibid.* - pp. 59-70

³¹¹ Weil, Pascale - “LA COMUNICACIÓN GLOBAL”, Paidós, Barcelona, 1992 – pp. 74-85

³¹² Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.* – pp. 31-33

³¹³ La cual a su vez incluye lo que pretende conseguir la organización, o sea la visión.

Seguiremos esta concepción, detallando los elementos de la misión, visión y valores³¹⁴, como lo sugiere Capriotti, agregándole un análisis de los discursos según la propuesta de Weil³¹⁵.

Es importante aclarar que nos encontramos todavía en una instancia del análisis de situación. Entonces, es la identidad actual de los cinco organismos humanitarios de la ONU en América Latina que analizaremos a continuación.³¹⁶

6.2. Nombre e identidad visual

Para Ries y Trout, “en la era del posicionamiento, la decisión de marketing más importante es como llamar al producto”. El nombre es una parte central del proceso de posicionamiento. Su elección tiene que ser significativa para los públicos acerca de los beneficios ofrecidos por la organización. Un nombre fuerte, descriptivo y de tipo genérico es la mejor opción³¹⁷.

En general, a pesar de su trascendente importancia, el nombre no se puede separar del conjunto de la identidad visual. El logotipo es la representación gráfica del nombre, el isotipo es una figura icónica que representa gráficamente a la organización, y el isologotipo es la combinación de ambos elementos. Además, el color es un aspecto indisociable de la forma, que alcanza todos los aspectos de la identidad visual, tales como la arquitectura y los soportes gráficos.³¹⁸

Costa señala que a cada condición verbal a cumplir por el nombre debe corresponder un requisito gráfico:³¹⁹

Condiciones verbales del nombre	Condiciones gráfico-simbólicas
- Descriptivo	- Icónico
- Pronunciable	- Legible
- Breve	- Simple
- Eufónico	- Estético
- Recordable	- Pregnante
- Sonoro	- Sensual

³¹⁴ A falta de informaciones completas al respecto, nuestro estudio no considera ciertos elementos característicos de la cultura corporativa, tales como el ambiente o clima interno, las normas que rigen los grupos de trabajo, las tradiciones y los comportamientos organizativos.

³¹⁵ Este análisis es de particular relevancia, en ausencia de un estudio más completo de la comunicación de las agencias humanitarias de la ONU en América Latina.

³¹⁶ Solamente más tarde estaremos en condiciones de elaborar sugerencias acerca de los atributos de identidad a proyectar para alcanzar un “posicionamiento estratégico”, al servicio de la imagen corporativa (recomendaciones para la identidad deseada).

Ver párrafo 9.4. y Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.* – p. 33

³¹⁷ Ries y Trout (2001), *Op. Cit.* – pp. 71-72

³¹⁸ Amado Suárez y Castro Zuñeda (1999), *Op. Cit.* – pp. 56-60

³¹⁹ Costa, Joan (1992), *Op. Cit.* – p. 222

También citado en: Amado Suárez y Castro Zuñeda (1999), *Op. Cit.* – p. 59

6.2.1. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Sería difícil comenzar este análisis sin considerar primero el nombre y la identidad visual de las Naciones Unidas en su conjunto.³²⁰

En español, el nombre de la Organización mundial tiene tres variantes: nombre completo, “Naciones Unidas” o siglas “ONU”. Las tres alternativas, todas de uso frecuente, son perfectamente recordables y responden a las demás condiciones verbales del nombre.

De igual manera, el isologotipo de la ONU respecta perfectamente los requisitos gráficos. Representa un mapa mundo en forma de blanco, con el polo norte en su centro, y bordeado por una corona de laureles. Estos dos elementos simbolizan, por un lado el carácter mundial, y por otro lado la legitimidad de la Organización.

Los colores son: azul sobre fondo blanco, o al revés (por ejemplo, para la bandera). En la mayoría de los organismos de las Naciones Unidas, incluso sus agencias humanitarias, la convención es usar esta gama cromática como estándar gráfico.

6.2.2. Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA)

En América Latina, existen dos versiones del nombre de la agencia de coordinación humanitaria de la ONU. Las siglas OCHA en inglés son usadas más comúnmente, incluso por los propios representantes del organismo, pero en los documentos de presentación en español se usan las siglas OCAH³²¹. “OCHA” se puede pronunciar fonéticamente y tiene sonoridad. “OCAH” debe ser deletreado y “suena raro”.

El nombre completo es descriptivo, aunque no incluye una referencia expresa a las Naciones Unidas. Aún así, es muy largo. Las siglas son cortas pero no significan nada. En ambos casos, se puede decir que el nombre es difícil de recordar.

En cuanto a la identidad visual propia, es prácticamente inexistente. En sus soportes gráficos, la OCHA usa generalmente el isotipo o el isologotipo de las Naciones Unidas³²². Los mismos permiten superar los múltiples problemas del nombre de este organismo, cumpliendo con las principales condiciones gráfico-

³²⁰ Ver Anexo II: Identidad visual de los principales organismos humanitarios de las Naciones Unidas

³²¹ Naciones Unidas (1999), *Op. Cit* – p. 1

³²² En la sección correspondiente a los Asuntos Humanitarios del sitio de las Naciones Unidas, también aparece un isotipo compuesto de la corona de laureles con fotografías en su centro. Ver Anexo II y www.un.org/spanish/ha

simbólicas, pero debilitan la identificación de la OCHA. Además, se han observado inconsistencias en el uso de la gama cromática, generalmente azul sobre fondo blanco, pero a veces blanca sobre un fondo de otro color³²³.

6.2.3. UNICEF

Las siglas “UNICEF” corresponden al nombre original de la organización, en inglés: *United Nations International Children Emergency Fund* (en español: Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia). Cuando UNICEF pasó a formar parte integrante del sistema de las Naciones Unidas, en 1993, su nombre se acortó, quitándose las palabras “Internacional” y “Emergencia” para quedar como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Sin embargo, las siglas iniciales no se modificaron.³²⁴

El nombre completo del organismo se usa poco. En su lugar, las siglas “UNICEF” son utilizadas comúnmente en todo el mundo. Aunque no sean descriptivas (como cualquier conjunto de siglas), cumplen con todas las otras condiciones verbales del nombre: son pronunciables, breves, eufónicas, recordables y sonoras.

La identidad visual del organismo dedicado a los niños también cumple con las condiciones definidas por Costa³²⁵. El isotipo representa las siluetas en plano cerrado de una madre con su hijo (el hijo cargado en brazos, apareciendo más alto), sobre el fondo de un globo terrestre, resaltadas por la corona de laureles característica del isotipo de las Naciones Unidas; es icónico, simple y estético, con un potente simbolismo de ternura y amor, a través de la relación madre-hijo. El logotipo representa las siglas en minúsculas, en forma perfectamente legible y dejando a entender que las siglas “unicef” son de uso común.

La composición del isologotipo varía de acuerdo con el soporte, lo cual no confunde demasiado, pero también cambian sus colores, lo cual es más problemático³²⁶. Sin embargo, la identidad visual es más consistente en las publicaciones, donde se agrega el nombre completo (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) debajo del logo e isotipo³²⁷.

6.2.4. ACNUR

El nombre completo “(Oficina del) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” es descriptivo pero muy largo, y no hace una clara diferencia entre el Alto Comisionado como persona y el organismo humanitario

³²³ Ver Naciones Unidas (1999), *Op. Cit* - tapa

³²⁴ www.unicef.org/spanish

³²⁵ Ver Anexo II y párrafo 6.7.

³²⁶ Las distintas páginas del sitio institucional en internet y los respectivos sitios de las representaciones nacionales de UNICEF en América Latina contienen varios ejemplos de variaciones del isologotipo y de la gama cromática.

³²⁷ Ver UNICEF – “INFORME ANUAL 2002”, New York, 2002 - tapa

que éste dirige. En este sentido, aunque no sean descriptivas, las siglas ACNUR constituyen un nombre más apropiado, por ser breve, pronunciable y eufónico.

Incorporado en el isologotipo, “ACNUR” se vuelve más recordable todavía³²⁸. Efectivamente, el isotipo es muy icónico y compensa la falta de significación de estas siglas: Presenta una silueta humana de sexo no identificable, de pie entre dos manos gigantes, que se juntan en la punta de los dedos, formando un techo parecido a una casa, encima del personaje; se agrega la corona de laureles, de manera coherente con los isotipos de la ONU y de UNICEF, entre otros. La silueta representa el refugiado, las dos manos connotan la protección ofrecida por el ACNUR, y los laureles recuerdan la legitimidad del cometido del organismo, basado en las Convenciones de Ginebra de 1951 sobre los Refugiados.

La debilidad de la identidad visual del ACNUR surge de la falta de estándares gráficos, o de respeto de los mismos. Efectivamente, existen muchas variaciones en el uso del isologotipo: En las diferentes publicaciones e incluso en el sitio web³²⁹, se puede observar como, a veces, se juntan los isotipos de las Naciones Unidas y del ACNUR, varían las tipografías, aparece el isotipo solo, se usan las siglas “UNHCR” en inglés para documentos en español, se combinan los nombres “ACNUR” y “UNHCR”, o las siglas con el nombre completo en español, se usa el lema “La Agencia de la ONU para los Refugiados” debajo de “ACNUR”, o se usan otros colores que el blanco o el azul... Estas inconsistencias tienden a disminuir en los soportes gráficos más recientes, pero siguen siendo notorias.

6.2.5. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

En realidad, la OPS tiene dos nombres, que reflejan su doble identidad: por un lado, “Organización Panamericana de la Salud (OPS)” acentúa su identidad panamericana y, por otro lado, “Organización Mundial de la Salud (OMS)” refleja su pertenencia a las Naciones Unidas. Los dos nombres se pueden usar juntos (OPS/OMS), u “OPS” sólo, pero la organización evita presentar simplemente como “OMS”, porque generaría confusión con el organismo mundial en su conjunto. Veamos estas dos opciones de autoidentificación.

OPS/OMS: Es el nombre oficial, usando las siglas o los nombres completos, generalmente en la siguiente oración: “Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de las Américas de la Organización Mundial de la Salud”. Es un nombre descriptivo, pero no cumple con las otras condiciones verbales, especialmente por ser compuesto: es casi impronunciable (si se usan las siglas) o larguísimo (si se usan los nombres completos), y en todo caso disonante y muy difícil de recordar.

³²⁸ Ver Anexo II y párrafo 6.7.

³²⁹ www.acnur.org

OPS: Es el nombre más comúnmente usado. Descriptivo, es mucho más pronunciable, breve, armonioso y recordable que su alternativa combinada.

La identidad visual reproduce la doble identidad, y por ende los problemas en su versión oficial compuesta (OPS/OMS)³³⁰. Efectivamente, la combinación de los dos isotipos da la impresión que se tratara de una asociación de dos organismos distintos, cuando en realidad son dos facetas del mismo.

El isotipo de la OPS representa el continente americano en un globo terrestre a todo color, bordeado por una franja dorada con inscripciones en latín: “*Pro Salute – Novi Mundi*”³³¹, y las siglas del organismo en español (OPS, válido también en francés y en portugués) y en inglés (PAHO³³²).

Por su parte, el isotipo de la OMS es conforme a la línea visual de los organismos de las Naciones Unidas: usa el mapa mundo en forma de blanco (con el polo norte en su centro) bordeado por una corona de laureles, agregándole el símbolo mundial de la salud, una serpiente enrollada alrededor de un palo. Sin embargo, aparece a menudo a todo color, como el isotipo de la OPS, o con variaciones en la gama cromática, rompiendo así el estándar gráfico.

En la identidad visual compuesta, no se aplican normas claras de tipografía, ni de tamaño y tampoco de ubicación de los respectivos isotipos.

Para su campaña de centenario, en 2002, la OPS diseñó una línea gráfica y un logotipo especial, usando su isotipo como la “O” central de la cifra “100”³³³. En este caso, no apareció una referencia explícita a la OMS.

6.2.6. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

El nombre “Programa Mundial de Alimentos” es descriptivo en cuanto al ámbito de acción del organismo (“Alimentos”) y a su alcance (“Mundial”), pero la palabra “Programa” confunde. Por lo general, un programa es una parte de las actividades de un organismo, no su conjunto. Esta palabra revela una identidad mezclada del PMA, entre un programa de las Naciones Unidas y un organismo como tal. Por demás, el nombre es pronunciable, relativamente breve y sonoro, pero poco recordable. Sus siglas “PMA” cumplen todavía menos las condiciones verbales del nombre, aparte de la brevedad.

El isotipo representa una mazorca y una espiga de trigo en una mano tendida. Está bordeado por la corona de laureles simbólica de las Naciones Unidas. Para completar el logo, se agregan las tres letras “WFP”, siglas del organismo en inglés (*World Food Program*). Pocas veces se ve un isologotipo completo con el

³³⁰ Ver Anexo II y párrafo 6.7.

³³¹ “En pro de la salud – en el Nuevo Mundo, i.e. las Américas”.

³³² *Pan American Health Organization*

³³³ Ver Anexo II y párrafo 6.7.

nombre o las siglas del PMA en español. Esta identidad visual es icónica y estética, pero algo complicada.³³⁴

6.3. Misión

Capriotti presenta claramente el concepto de misión corporativa: Establece *qué es y qué hace* la organización. Esta definición vendrá establecida por los beneficios brindados a los públicos y la satisfacción de sus necesidades³³⁵.

En el mismo sentido, Drucker define tres “musts” de una misión exitosa³³⁶:

- concentrarse en las fuerzas corporativas³³⁷ y en los resultados;
- mirar hacia fuera para ver las oportunidades y las necesidades;
- pensar y hacer lo que se considere como lo correcto.

6.3.1. Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA)

La misión de la OCHA se encuentra plasmada en el documento precisamente llamado “Qué es... Qué hace...”³³⁸. El mismo plantea una distinción entre la misión y la visión corporativa, pero no en el sentido considerado aquí. En realidad, sólo desarrolla la misión y las actividades del organismo.

El mandato de la OCHA es coordinar la asistencia de las Naciones Unidas en crisis humanitarias que superan la capacidad y el mandato de un solo organismo humanitario. Su misión, entonces, es de movilizar y coordinar las acciones humanitarias en colaboración con los actores nacionales e internacionales³³⁹.

OCHA tiene tres funciones principales:

- la coordinación de la respuesta humanitaria;
- la elaboración de políticas de ayuda humanitaria;
- promover las causas humanitarias.

Más que un organismo, la misma OCHA estima que es mecanismo de articulación entre los diferentes mandatos de las agencias, tratando de poner las cuestiones humanitarias al centro de sus preocupaciones³⁴⁰.

³³⁴ Ver Anexo II

³³⁵ Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – p. 142

³³⁶ Drucker, Peter (1990), *Op. Cit.* - p. 7

³³⁷ Como ejemplo de lo que no se debe hacer, Drucker menciona un hospital que amplió sus actividades a la educación en salud. No funcionó, porque los hospitales no son fuertes en la prevención; su fuerza principal es curar el daño que ya se causó.

³³⁸ Naciones Unidas (1999), *Op. Cit.*– pp. 1-2

³³⁹ Ver Anexo V

³⁴⁰ *Id.*

6.3.2. UNICEF

UNICEF define su misión en diferentes versiones: una corta y otra larga.³⁴¹

Según la versión corta, “UNICEF se dedica a proteger las vidas de los niños del mundo” y a “trabajar en pro de la niñez”. Esta definición precisa el cambio de misión que conoció UNICEF, pasando de ser un organismo estrictamente humanitario, ocupándose del socorro para la infancia de la Europa devastada por la guerra, a ser un importante aliado en las actividades en pro del desarrollo.

En la versión larga, más oficial y consistente, se indica que “la Asamblea General de las Naciones Unidas ha confiado al UNICEF el mandato de promover la protección de los derechos del niño, de ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y de aumentar las oportunidades que se les ofrecen para alcanzar plenamente sus potencialidades”. Además de algunos valores³⁴², esta descripción de misión menciona:

- que UNICEF se guía por lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño;
- su compromiso con los imperativos universales de supervivencia, protección y desarrollo de los niños;
- que se dedica a movilizar la voluntad política y los recursos materiales para ayudar a los niños;
- su empeño en garantizar que se dé protección especial a los niños más desfavorecidos;
- su respuesta en las emergencias, protegiendo los derechos de los niños;
- su objetivo de promover la igualdad de derechos de la mujer y de las niñas;
- su compromiso de trabajar para el logro de las metas del desarrollo humano sostenible.

6.3.3. ACNUR

En resumen, la misión del ACNUR es brindar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes a sus problemas. Esta misión es plenamente válida en América Latina, debido al carácter internacional del mandato del ACNUR.³⁴³

La misión del ACNUR se basa en la Convención de las Naciones Unidas de Ginebra, relativa al Estatuto de los Refugiados (de 1951), y su Protocolo (de 1967). El derecho internacional de los refugiados es el marco jurídico fundamental de las actividades humanitarias del ACNUR.

³⁴¹ www.unicef.org/spanish

³⁴² Ver párrafo 6.5.2.

³⁴³ Ver Anexo VII

El ACNUR no tiene un mandato para intervenir sistemáticamente a favor de los desplazados internos en situaciones de conflictos armados. Actúa en este sentido solamente cuando los Estados se lo han pedido a través de los órganos de la ONU. Incluye este elemento adicional en descripciones más detalladas de su misión³⁴⁴.

En América Latina, sin embargo, esta actividad es considerable, en relación con el conflicto armado en Colombia. En el Norte de Sudamérica, Panamá y Costa Rica, su estrategia regional tiene un doble enfoque: asistir a las personas que han sufrido el desplazamiento dentro de Colombia, y ayudar a los refugiados y solicitantes de asilo colombianos en los países vecinos. En 2002, los colombianos representaban el 57% de la cifra total de beneficiarios del ACNUR en la región.³⁴⁵

La tarea del ACNUR está íntimamente relacionada con el papel general de las Naciones Unidas. Por su acción en favor de los refugiados y las personas desplazadas, el organismo promueve los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Vela por los derechos humanos de los solicitantes de asilo y los refugiados, y por el cumplimiento de los principios del derecho internacional contenidos en la Convención de 1951. Una vez restaurada la paz en los lugares de conflicto, el ACNUR participa en la tarea de reconstrucción y desarrollo económico y social, considerada como un elemento esencial para la sostenibilidad de la paz y la seguridad.³⁴⁶

6.3.4. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

En forma resumida, la OPS tiene el propósito de mejorar la salud de todos los habitantes en las Américas.³⁴⁷

En su plan estratégico aprobado en septiembre de 2002 para el período 2003-2007³⁴⁸, la Oficina Panamericana de la Salud³⁴⁹ define su misión así: “Liderar esfuerzos colaborativos estratégicos entre los Estados Miembros y otros aliados, para promover la equidad en salud, combatir la enfermedad, y mejorar la calidad y prolongar la duración de vida de la población de las Américas.” Precisa que, para lograr su misión, ayuda a los países a ayudarse a sí mismos y entre sí para mejorar la salud.

³⁴⁴ www.acnur.org

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ Ver Anexo VII

³⁴⁷ Ver Anexo VIII

³⁴⁸ Organización Panamericana de la Salud (OPS), Conferencia Sanitaria Panamericana – “PLAN ESTRATÉGICO DE LA OFICINA SANITARIA PANAMERICANA PARA EL PERÍODO 2003-2007”, Washington, 2002 – p. 7.

Versión electrónica en www.paho.org/spanish

³⁴⁹ La Oficina Sanitaria Panamericana es la secretaría de la OPS. Representa el organismo en su totalidad.

Ver www.paho.org/spanish

Esta descripción de misión es conforme al propósito fundamental establecido en la Constitución de la OPS, así como a las grandes metas definidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

6.3.5. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

En 1994, el PMA se convirtió en el primer organismo de las Naciones Unidas que adoptó una declaración de misión.³⁵⁰

Según este texto, “el PMA es el organismo de ayuda alimentaria del sistema de las Naciones Unidas”, y “las políticas por las que se rige el empleo de la ayuda alimentaria deben orientarse al objetivo de erradicar el hambre y la pobreza”.

La declaración define los tres propósitos generales de la ayuda alimentaria proporcionada por el organismo a favor de sus beneficiarios: “salvar vidas, desarrollarse, trabajar”. Los dos últimos permiten romper el ciclo del hambre y la pobreza.

De acuerdo con su mandato, los tres ejes de acción del PMA son:

- satisfacer las necesidades alimentarias de los refugiados³⁵¹ así como las que surgen como resultado de situaciones de urgencia, prestando el apoyo logístico correspondiente.
- utilizar la ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social;
- promover la seguridad alimentaria mundial de conformidad con las recomendaciones de las Naciones Unidas y la FAO.

El primer eje corresponde a la asistencia, y el tercero a la promoción, mientras que el segundo tiene que ver con el desarrollo más que con cualquier forma de ayuda humanitaria propiamente dicha.

6.4. Visión en América Latina

Capriotti considera la visión corporativa como la perspectiva de futuro de la organización, su objetivo final que moviliza los esfuerzos e ilusiones de sus miembros³⁵². Es su “ambición”. No debe ser utópica, porque afectaría la motivación, pero tampoco “fácil”, porque llevaría a un cierto relajamiento.

Una organización puede tener una visión a nivel mundial, pero también regional, nacional o local.

³⁵⁰ www.wfp.org

³⁵¹ En América Latina, este aspecto de la misión del PMA es poco significativo.

³⁵² Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – p. 143

A nivel mundial, podemos considerar que las Metas de Desarrollo del Milenio³⁵³ constituyen una visión conjunta de las Naciones Unidas, aunque sea tal vez transitoria. Efectivamente, estas metas son muy ambiciosas para ser alcanzadas antes del año 2015. Varios organismos humanitarios de la ONU se refieren a las Metas de Desarrollo del Milenio en sus descripciones de misión o actividades³⁵⁴.

Aquí, nos interesa especialmente la visión (de futuro) en América Latina de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas.

6.4.1. Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA)

La OCHA considera que su meta principal en la región consiste en crear un espacio de trabajo en los cuales los actores se puedan encontrar para elaborar políticas más coherentes en la preparación a los desastres³⁵⁵.

Por importante que sea, esta meta corresponde a un objetivo operativo más que a una visión corporativa propiamente dicha. Tampoco no está claro si se trata de una meta general de la OCHA o si es específica para América Latina.

6.4.2. UNICEF

UNICEF no expresa una visión como tal, pero “tiene como objetivo crear las condiciones necesarias para que los niños y las niñas puedan vivir existencias felices, saludables y dignas”, y trabaja “para hacer realidad el sueño de paz y progreso social consagrado en la Carta de las Naciones Unidas”.³⁵⁶

En una sesión especial de las Naciones Unidas sobre la infancia en 2002, los Estados aprobaron un plan de acción para 10 años. Para UNICEF, las metas de este plan son una guía para el futuro próximo. Específicamente para América Latina, las resoluciones de la Cumbre Iberoamericana del año 2000 (que incorporan las Metas de Desarrollo del Milenio) funcionan en el mismo sentido.³⁵⁷

6.4.3. ACNUR

El ACNUR define su visión en América Latina en el sentido que su acción directa se vea sustituida cada vez más por amplias redes de protección e integración de los refugiados.³⁵⁸

³⁵³ Ver párrafo 3.2.3.

³⁵⁴ Por ejemplo, ACNUR y la OPS.

³⁵⁵ Ver Anexo V

³⁵⁶ www.unicef.org/spanish

³⁵⁷ Ver Anexo VI

³⁵⁸ Ver Anexo VII

En forma parecida a la gran meta de la OCHA, esta “visión” no es, estrictamente hablando, una visión institucional. Como objetivo final, ser remplazado por otros organismos difícilmente puede “movilizar los esfuerzos e ilusiones” de los miembros de ACNUR en América Latina. Esta meta tampoco parece ser específica de la región.

6.4.4. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

A diferencia de los otros organismos humanitarios de las Naciones Unidas, la OPS tiene una identidad específicamente regional. Por eso, ha definido oficialmente su visión en las Américas, de la siguiente manera: “La Oficina Sanitaria Panamericana será el mayor catalizador para asegurar que toda la población de las Américas goce de una óptima salud y contribuir al bienestar de sus familias y sus comunidades.”³⁵⁹

A través de un comunicado de prensa, en marzo de 2003, la nueva directora del organismo, Dra. Mirta Roses Periago, dijo que su visión para la OPS es la de “un hemisferio unido, comprometido con el mejor nivel posible de salud para todos sus habitantes.”³⁶⁰

6.4.5. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

“La visión del PMA es un mundo en el cual cada hombre, mujer y niño tiene acceso en todo momento a los alimentos necesarios para una vida activa y sana³⁶¹. Sin alimentos, no puede haber paz sostenible, ni democracia y tampoco desarrollo.”³⁶²

Hacia dentro y hacia fuera, esta declaración de visión es menos difundida y puesta en evidencia que la declaración de misión del organismo, lo cual genera ciertas confusiones entre ambas³⁶³. Pero se puede aplicar perfectamente en América Latina, donde el gran desafío es eliminar los focos de pobreza extrema y de hambre en zonas rurales, que siguen existiendo al margen de las sociedades en desarrollo.³⁶⁴

Aún así, debemos observar que el objeto de esta meta declarada no es el PMA en sí, sino el entorno. Por lo tanto, aunque sea muy atractiva, no se trata de una “visión corporativa” propiamente dicha.

³⁵⁹ OPS, Conferencia Sanitaria Panamericana (2002), *Op. Cit.* – p. 6

³⁶⁰ www.paho.org/spanish

³⁶¹ Corresponde a la definición del concepto de “seguridad alimentaria”.

³⁶² www.wpf.org

³⁶³ Ver Anexo IX

³⁶⁴ Ver Anexo IX y párrafo 2.3.1.

6.5. Valores

Siguiendo con las definiciones propuestas por Capriotti, los valores corporativos representan el *cómo hace* la organización su trabajo³⁶⁵. Se deben considerar los valores y principios profesionales, pero también aquellos de relación (entre los miembros del organismo o con personas externas).

6.5.1. Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA)

La OCHA plantea algunos valores generales para la asistencia humanitaria³⁶⁶:

- debe ser proporcionada de acuerdo con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad;
- la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados deben ser completamente respetadas de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas;
- cada país tiene la responsabilidad de brindar atención a las víctimas de desastres naturales o de otras emergencias que ocurren en su territorio.

En cuanto al organismo (o mecanismo) propiamente dicho de la OCHA, se pueden extraer ciertos principios profesionales de sus funciones principales:

- planificación
- prevención
- coordinación interinstitucional
- responsabilidad

Entre sus valores de relación, se destacan:

- colaboración
- consenso
- respeto

6.5.2. UNICEF

UNICEF precisa que no es una organización partidista y que su cooperación no es discriminatoria; en todo lo que hace, tienen prioridad los niños más desfavorecidos y los países más necesitados del mundo³⁶⁷. Además, expresa una voluntad de “velar por la excelencia en la organización”³⁶⁸. De allí surgen sus principales valores profesionales:

³⁶⁵ Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – p. 142

³⁶⁶ Ver Anexo V

³⁶⁷ www.unicef.org/spanish

³⁶⁸ UNICEF (2002), *Op. Cit.*

- carácter apolítico
- no discriminación
- prioridad a los más necesitados
- excelencia

En cuanto a los principales valores de relación de UNICEF, podemos extraerlos de las múltiples alianzas que el organismo forjó a nivel mundial (red de Comités Nacionales en pro de UNICEF, Movimiento Mundial en favor de la Infancia, Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización, etc.) y de la manifestación de sus éxitos históricos y resultados operacionales:

- cooperación (o asociación)
- liderazgo
- orgullo

6.5.3. ACNUR

ACNUR considera que los cuatro principales valores que promueve son: el respeto (por los derechos humanos en general y el derecho de asilo en particular), la dignidad, la igualdad (de género y diversidad) y la imparcialidad (frente a los gobiernos)³⁶⁹. Por otra parte, una tarjeta postal producida en 2002 para el Día Mundial del Refugiado (20 de junio) reproduce textualmente cuatro valores del organismo: entereza, valor, esperanza y respeto.

De esta manera, podemos considerar cinco principios corporativos básicos del ACNUR, que prevalecen tanto en el trabajo como en las relaciones:

- imparcialidad
- entereza
- valor
- esperanza
- respeto

6.5.4. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Los dos principios fundamentales de la OPS son la equidad y el panamericanismo. Son definidos con suma claridad en el plan estratégico 2003-2007:³⁷⁰

Equidad:

Distribución de los medios necesarios para alcanzar la salud de una manera justa. Es un principio en el que se sustenta la meta de salud para todos y que refleja explícitamente la visión, la misión y los valores de la Oficina Sanitaria Panamericana.³⁷¹

³⁶⁹ Ver Anexo VII

³⁷⁰ OPS, Conferencia Sanitaria Panamericana (2002), *Op. Cit.* – pp. 4-6

³⁷¹ Como valor explícito, se define también como: Lucha por la imparcialidad y la justicia mediante la eliminación de las diferencias que son evitables e innecesarias.

Panamericanismo:

Principio en el que se fundó la OPS, que actualmente se expresa en el compromiso de los Estados Miembros de colaborar para mejorar el estado de salud en áreas de interés común y para apoyar a los países más necesitados, directa e indirectamente.

Además de estos principios rectores, la Oficina Sanitaria Panamericana ha definido cuatro valores institucionales:³⁷²

- excelencia
- solidaridad
- respeto
- integridad

Equidad, panamericanismo, excelencia y solidaridad son valores profesionales, mientras que respeto e integridad son principios de relación.

6.5.5. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Un importante valor declarado del PMA es la universalidad.

Otros valores profesionales surgen indirectamente de su comunicación:

- rapidez
- eficacia
- responsabilidad

Como valor de relación, predomina la asociación (con los gobiernos, con ONG locales, con otros organismos de las Naciones Unidas, etc.).

³⁷² *Ibid.* – p. 6, y Anexo VIII

6.6. Discursos

Siguiendo la teoría de Pascale Weil, trataremos de identificar qué tipo de identidad institucional se refleja en los discursos de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina. Esta identidad puede ser mixta entre dos tipos.

Tendremos en cuenta ante todo eventuales lemas institucionales. Según la autora francesa, los mismos son muy significativos, porque su elección supone una discusión previa sobre los designios de la organización y un consenso mínimo sobre su identidad y su deseo de ser. Para Weil, el lema informa sobre la imagen que la organización quiere construirse (su deseo de ser), la relación que quiere establecer con sus interlocutores, la imagen previa que tiene de ellos y el concepto propio que tiene de su oficio.³⁷³

Sin embargo, pocos organismos humanitarios internacionales han definido lemas, y las agencias de la ONU no son una excepción³⁷⁴. Por lo tanto, en ausencia de un lema institucional, nos interesaremos por los eslóganes o temas de campaña (explícitos pero de corta duración de vida) u otros mensajes comunicados en un sentido identificadorio.

Las fuentes de este análisis son los respectivos sitios en internet y otras evidencias comunicacionales, tales como publicaciones o spots de televisión.

6.6.1. Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA)

En vista del análisis realizado hasta ahora sobre la identidad de la OCHA, no resulta sorprendente la ausencia de lema corporativo. La OCHA tampoco desarrolla campañas públicas en nombre propio³⁷⁵. En realidad, se deben distinguir dos identidades corporativas en su discurso: Por un lado, aquella de las Naciones Unidas en el ámbito humanitario, que suele ser el organismo de autoreferencia de la OCHA, y por otro lado, la identidad de la OCHA como tal, que aparece en pocos soportes de comunicación.

Podemos tratar de descubrir la identidad reflejada de la ONU a través de la descripción de misión de la OCHA³⁷⁶: coordinar la respuesta humanitaria, elaborar políticas de ayuda humanitaria y promover las causas humanitarias.

³⁷³ Weil, Pascale (1992), *Op. Cit.* – p. 72

³⁷⁴ Cabe señalar que la ONU usa un lema puntualmente en su sitio en internet: "Naciones Unidas. Es su mundo".

Ver www.un.org/spanish

³⁷⁵ Sin embargo, se puede encontrar información sobre sus temas de interés ante todo en el sitio ReliefWeb, que gestiona para la comunidad humanitaria.

Ver www.reliefweb.int

³⁷⁶ Ver párrafo 6.3.1.

Esta identidad es mixta: las dos primeras funciones de la misión remiten a un discurso de soberanía propio de una identidad corporativa basada en la superioridad, mientras que la tercera corresponde a un discurso de la vocación característico de identidad de servicio.

Cuando habla de sí misma³⁷⁷, la OCHA se concentra en la explicación de lo que hace y cómo lo hace, un discurso de la actividad que refleja un conocimiento general de la acción humanitaria.

6.6.2. UNICEF

No existe un lema institucional propiamente dicho en UNICEF. Sin embargo, el organismo usa frecuentemente dos eslóganes en su comunicación:³⁷⁸

- “Decir “sí” por los niños”
- “Cambiar el mundo con los niños”

Otros eslóganes usados por UNICEF son:

- “Para toda la infancia: Salud, educación, igualdad, protección. Así avanza la humanidad”³⁷⁹
- “Todos los derechos para todos los chicos”³⁸⁰

Estos cuatro eslóganes reflejan un claro discurso de vocación, que se refiere a una identidad de servicio para los niños.

6.6.3. ACNUR

ACNUR no ha definido un lema estándar para su comunicación institucional, ni tampoco eslóganes estandarizados de campañas públicas. Sin embargo, el organismo humanitario usa títulos en forma consistente y en plena conformidad con su principal objetivo de comunicación, a saber “concienciar sobre la problemática de los refugiados y solicitantes de asilo y lograr una mayor apertura solidaria que los ayude a integrarse en la nueva sociedad”³⁸¹:

³⁷⁷ Naciones Unidas (1999), *Op. Cit.*

³⁷⁸ Fuentes:

1) www.unicef.org/spanish

2) UNICEF (2002), *Op. Cit.*

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ Eslogan de una publicación de UNICEF Argentina acerca de la Convención sobre los Derechos del Niño.

³⁸¹ Ver Anexo VII

- “Protegiendo a los Refugiados”³⁸²
- “Cómo ayudar a los Refugiados”³⁸³
- “Ayudando a los Refugiados”³⁸⁴
- “Refugiados”³⁸⁵

Esta concentración sobre los refugiados, principales beneficiarios de la acción del ACNUR, es propia de un discurso vocación. La preocupación por proteger y ayudarlos pone de manifiesto una clara identidad de servicio.

6.6.4. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

La OPS usa a veces el lema: “Mejorando la salud de los pueblos de las Américas”³⁸⁶, que reproduce la versión resumida de su misión³⁸⁷.

En este lema, la OPS dice lo que hace y al mismo tiempo para quienes lo hace. Refleja, entonces, una mezcla entre un discurso de la actividad y un discurso de la vocación. En términos de identidad, combina el conocimiento del sector de la salud y el servicio para los pueblos de las Américas.

Exactamente en el mismo sentido, la OPS indica que sus objetivos y políticas de comunicación son, en pocas palabras, “informar a nuestros públicos acerca de lo que hace la OPS y lo que necesita saber la gente para cuidar su propia salud”³⁸⁸.

Además, la OPS suele realizar campañas públicas, generalmente con eslóganes explícitos:

- centenario (1902-2002): “Organización Panamericana de la Salud. Celebrando 100 Años de Salud”³⁸⁹;
- niños y medio ambiente³⁹⁰: “Preparemos el futuro de la vida. Ambientes saludables para los niños”.

³⁸² Título de una sección del sitio web en español sobre las publicaciones.

Ver www.acnur.org

³⁸³ Otro título de sección, destinada a los donantes privados.

Ver www.acnur.org

³⁸⁴ Título de una publicación institucional producida en Ginebra, 2001

³⁸⁵ Título de una revista institucional, impresa periódicamente en España (números de 2001 y 2002).

Ver ACNUR – “REFUGIADOS”, Madrid, 2001/2002

³⁸⁶ www.paho.org/spanish

³⁸⁷ Ver párrafo 6.3.4.

³⁸⁸ Ver Anexo VIII

³⁸⁹ Campaña ilustrada con muchos mensajes de servicio público en cadenas de televisión, sobre diversos temas de salud.

³⁹⁰ Campaña lanzada el 7 de abril de 2003, Día Mundial de la Salud.

Otros temas de campaña: vacunación en todos los países americanos, sangre segura, etc.

Estos eslóganes y temas de campañas ratifican el discurso y la identidad reflejados en el lema institucional y en las políticas de comunicación de la OPS. Inclinan un poco más hacia el discurso de vocación y la identidad de servicio.

6.6.5. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

El PMA no usa un lema institucional constante. Sin embargo, en su correspondencia electrónica, por ejemplo, aparece la mención: *“The World’s Largest Humanitarian Organization”*³⁹¹. En otras declaraciones públicas, el PMA se presenta como la más grande organización humanitaria dedicada a combatir el hambre en países subdesarrollados con severas insuficiencias alimentarias.

No existen claras campañas públicas del PMA, fuera de su clamor de “Lucha para erradicar el hambre en el mundo”. Usa este eslogan y otras fórmulas derivadas para detallar su acción y los beneficiarios de la misma (los pobres y hambrientos).

Estas pocas indicaciones revelan un discurso muy mezclado por parte del PMA: Su lema ocasional parece traducir una identidad corporativa basada en la superioridad o el poder, pero también refleja un conocimiento del sector y también se refiere a una identidad de servicio.

Soberanía, actividad, vocación: el discurso del PMA tiene un poco de todo, menos un claro deseo de establecer un pacto con el destinatario.

³⁹¹ “La más grande organización humanitaria del mundo”.

6.7. Tabla de resumen

Para concluir el capítulo, parece indicado resumir los datos analizados en forma ilustrativa. Con este fin, presentamos un cuadro comparativo de los cinco principales organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, en las seis variables estudiadas como elementos de la identidad corporativa (nombre, identidad visual, misión, visión en América Latina, valores y discursos):

	OCHA	UNICEF	ACNUR	OPS	PMA
Nombre	Siglas o nombre completo difíciles de recordar	Siglas breves, pronunciables, eufónicas y recordables	Siglas breves, pronunciables y eufónicas	Dos nombres: OPS y OMS. OPS (como sigla o nombre completo) más recordable.	“Programa”: confunde. Nombre poco recordable.
Identidad visual	Prácticamente inexistente				
Misión (abreviada)	“Movilizar y coordinar las acciones humanitarias”.	“Trabajar en pro de la niñez”.	“Brindar protección internacional a los refugiados”	“Mejorar la salud de todos los habitantes en las Américas”.	“Orientarse al objetivo de erradicar el hambre y la pobreza”.
Visión en América Latina	Ninguna visión propiamente dicha ni específica en América Latina	Ninguna visión propiamente dicha	Ninguna visión propiamente dicha ni específica en la región	“Ser el mayor catalizador para asegurar que toda la población de las Américas goce de una óptima salud”.	Ninguna visión propiamente dicha ni específica en la región
Valores	-neutralidad -imparcialidad -independencia -planificación -prevención -coordinación -responsabilidad -colaboración -consenso -respeto	-apolítico -no discriminación -prioridad a los más necesitados -excelencia -cooperación -liderazgo -orgullo	-imparcialidad -entereza -valor -esperanza -respeto	-equidad -panamericanismo -excelencia -solidaridad -respeto -integridad	-universalidad -rapidez -eficacia -responsabilidad -asociación
Discursos	-ONU: discursos de soberanía y de vocación. -OCHA: discurso de actividad	Discurso de vocación (para los niños)	Discurso de vocación (para los refugiados)	Discurso de actividad y de vocación (mixto)	Discurso mezclado: soberanía, actividad y vocación

7.

PERSPECTIVAS Y DIAGNÓSTICOS DE SITUACIÓN

Concluido el estudio de identidad, nos estamos aproximando al final del análisis de situación de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina. Hubiera sido posible agregarle un análisis de comunicación³⁹², pero el mismo no se justifica en vista de los objetivos de nuestro trabajo.

Sin embargo, para completar el análisis de temas clave³⁹³ y los diagnósticos de situación, con miras al análisis crítico del posicionamiento³⁹⁴ y a las recomendaciones³⁹⁵, nos falta todavía considerar ciertas perspectivas. Las mismas tienen que ver con la evolución probable de los problemas humanitarios y de la acción humanitaria en la región, y también con grandes temas de actualidad: la crisis del modelo de Estado-nación y las amenazas al multilateralismo. Las agencias humanitarias de la ONU, e incluso la ONU como conjunto, no pueden pasar por alto estas crisis. Es necesario que influyan en la acción y las estrategias de imagen.

7.1. Perspectivas humanitarias en América Latina y su respuesta

7.1.1. Evolución de los problemas humanitarios en América Latina

La futura creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) parece facilitada por una reciente decisión del Congreso estadounidense. Podría relanzar el flujo de inversiones hacia América Latina, pero muchos temen que tendrá efectos sociales muy negativos a largo plazo y, en lugar de traer desarrollo a la región, aumentará el desempleo y profundizará la brecha entre ricos y pobres³⁹⁶. Mucho dependerá de las condiciones bajo las cuales se negociará el ALCA³⁹⁷, y también de la capacidad de contener la corrupción en los sistemas políticos frente a estas nuevas inversiones.

Los problemas de salud figuran entre aquellos que se podrían agudizar con el ALCA, especialmente en lo que atañe al acceso a los servicios de salud y al abastecimiento de agua potable y saneamiento. Otros problemas estructurales

³⁹² Sobre los instrumentos y medios de comunicación utilizados, los conceptos comunicados, así como sobre los objetivos, planes y políticas de comunicación en la región.

³⁹³ Ver capítulo 2.

³⁹⁴ Ver capítulo 8.

³⁹⁵ Ver capítulo 9.

³⁹⁶ Fuentes:

1) Brunelle, Dorval – “*DE L’ALASKA A LA TERRE DE FEU, LE TOUT-COMMERCE A L’OEUVRE*”, en *Le Monde Diplomatique*, Paris, abril 2001 - pp. 6-7

2) Noticias Aliadas – Lima, 2 diciembre 2002 – pp. 4-6

³⁹⁷ Según García Delgado, “la perspectiva del ALCA (...), más que una propuesta de inserción es otra de anexión, si no se llegan a discutir el desmantelamiento de los subsidios agrícolas y otros tipos de políticas comerciales neoproteccionistas vigentes en los países del norte.”

García Delgado, Daniel (2003), *Op. Cit.* - p. 255

como la distribución de alimentos podrían seguir causando hambre en regiones y sectores vulnerables de la población.

Más generalmente, se puede prever que, con el aumento de la pobreza y la falta de acceso para los jóvenes al mercado de trabajo, el descontento social vaya en aumento, generando una creciente inseguridad e incluso nuevos focos de violencia interna en América Latina. En algunos países, el estallido o reactivación de un conflicto armado no se puede excluir, aunque sea breve o limitado a una determinada zona. Venezuela, Bolivia, Perú, Ecuador y Guatemala parecen ser los más expuestos, pero no son los únicos.

Mientras tanto, no se vislumbra una solución pronta a la guerra en Colombia. El gobierno colombiano descarta relanzar negociaciones de paz con los grupos guerrilleros, y apuesta por ahora a una respuesta esencialmente militar. La escalada de la violencia ha causado un aumento en las muertes y desplazamientos en el 2002, y todo indica que esta tendencia seguirá. Además, el papel de los Estados Unidos influirá sin duda en el desarrollo del conflicto y sus consecuencias humanitarias. Ha aumentado su participación militar en el conflicto, lo que para muchos críticos no hará más que intensificarlo³⁹⁸. A los 500 millones de dólares ya aprobados por el Congreso estadounidense para las Fuerzas Armadas de Colombia en 2003, se agregará probablemente un aumento de 104 millones³⁹⁹.

En el ámbito de los desastres naturales, existen muchos esfuerzos de prevención. Sin embargo, el manejo de los riesgos no es una prioridad de los gobiernos latinoamericanos en un entorno de crisis económica con pocas perspectivas de mejora. En este sentido, se puede temer que terremotos, inundaciones y aludes sigan teniendo efectos devastadores, especialmente en países muy expuestos como en Centroamérica. Por otra parte, los países que han sufrido desastres naturales seguirán padeciendo de sus consecuencias por muchos años más.

Finalmente, si no se refuerzan las respuestas, existe el peligro que la epidemia del VIH/SIDA pueda propagarse de forma más rápida y extensa.

7.1.2. Evolución general de la acción humanitaria en América Latina

En vista de estas perspectivas poco alentadoras, es obvio que la asistencia en emergencia, la protección y la rehabilitación (o reconstrucción) seguirán siendo ámbitos de acción relevantes en América Latina.

Sin embargo, aparte de los desplazados internos en Colombia, es probable que la asistencia humanitaria a gran escala se limite a situaciones excepcionales, especialmente catástrofes naturales de grandes dimensiones, previsibles ante

³⁹⁸ Noticias Aliadas - Lima, 12 marzo 2002

³⁹⁹ Noticias Aliadas - Lima, 9 abril 2003 – p. 10

todo en América Central. Además, incluso sobre el problema de los desplazados internos y sobre los desastres naturales⁴⁰⁰, las respuestas humanitarias deberían desarrollarse hacia soluciones más preventivas, integradoras y estandarizadas.

Cada vez más, se considera que la respuesta a las emergencias humanitarias no puede limitarse a la asistencia, protección y rehabilitación. Se debe actuar sobre las causas y no sólo sobre los efectos. Lo deseable sería generar una transformación de la infraestructura económica, física y social, a fin de asegurar un desarrollo sostenible que tome en cuenta los factores de riesgo⁴⁰¹ y que garantice la inclusión de todos los miembros de la sociedad⁴⁰².

En definitiva, es probable que la ayuda humanitaria y el desarrollo evolucionen en una perspectiva más integrada, en la medida en que lo permitan los fondos disponibles. En este sentido, apoyándose en la sociedad civil, la prevención y la promoción (*advocacy*) deberían cobrar cada vez más relevancia.

7.1.3. Intereses de los donantes públicos

Es probable que, a pesar del entorno internacional poco favorable y de la parte comparativamente baja dedicada a la región, la mayoría de los donantes públicos sigan teniendo una capacidad suficiente para apoyar la acción humanitaria internacional, en el mundo y en América Latina.⁴⁰³

La mayor preocupación para el futuro viene por otro lado: tiene que ver con la concentración cada vez mayor del interés de estos grandes donantes hacia la asistencia de emergencia, menoscabando las inversiones a más largo plazo⁴⁰⁴. Se observa, entonces, un quiebre aparente entre las necesidades humanitarias y los intereses de los grandes donantes estatales. En términos de perspectivas en América Latina, constituye una amenaza para la adecuación de las respuestas humanitarias a muchos de los problemas humanitarios.

Para superar este problema, se puede prever que los organismos humanitarios internacionales y nacionales traten de variar y ampliar cada vez sus fuentes de recursos. De esta manera, dependerán cada vez menos del apoyo político para la asistencia humanitaria y el desarrollo.⁴⁰⁵

⁴⁰⁰ Para respaldar la acción en el terreno, la comunidad humanitaria está abogando por normas internacionales para la prevención y la respuesta a los desastres naturales. A pesar de las dificultades actuales (ver a continuación), se puede prever que este esfuerzo seguirá presente en las agendas. La Federación Internacional de CR/MLR lidera el movimiento a favor de estas normas, y las Naciones Unidas están directamente interesadas en él.

⁴⁰¹ www.vijnpes.eventos.vsb.ve/documentos/mm.doc.

⁴⁰² García Delgado, Daniel (2003), *Op. Cit.* – p. 155

⁴⁰³ Ver párrafo 2.2.5. y 4.2.7.

⁴⁰⁴ Ver Anexo IX

⁴⁰⁵ ECHO / DFID / Conrad N. Hilton Foundation (octubre-diciembre 2002), *Op. Cit.* – p. 12

7.2. Crisis del modelo de Estado-nación

7.2.1. ONU y modelo de Estado-nación

Como organización intergubernamental, la ONU es estrechamente ligada al modelo de Estado-nación. Nació en un mundo dividido entre Estados soberanos y dominado por poderes políticos. Desde sus inicios, apostó a la representación de los intereses de la ciudadanía a través de los Estados. Según este modelo, los Estados miembros de las Naciones Unidas son los legítimos representantes de sus pueblos, y por ende, a nivel supranacional la ONU representa legítimamente a todos los pueblos del mundo.

En el contexto de la posguerra fría, con el enfrentamiento entre bloques militares ideológicos (capitalismo-socialismo) y su consiguiente alineamiento oeste-este, las Naciones Unidas tenían una gran importancia, principalmente para defender la paz y la seguridad internacional, pero también en sus otros grandes ámbitos de acción, entre ellos la acción humanitaria.

7.2.2. Crisis del modelo de Estado-nación en América Latina

El proceso de globalización debilita los Estados-nación, afectando los países en desarrollo y de América Latina. Si bien la crisis argentina, desencadenada en diciembre de 2001, ha sido la más llamativa en la región, se trata de una crisis generalizada.⁴⁰⁶

Según García Delgado⁴⁰⁷, los Estados latinoamericanos pierden poder, competencias y funciones en su vinculación con los organismos de crédito internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). Estos organismos condicionan las orientaciones generales de las políticas y el propio diseño del aparato estatal, lo cual pone en cuestión las concepciones del poder en la teoría del Estado-nación desde el siglo XIX y XX, en tanto que produce una paulatina pérdida de soberanía, competencias y capacidades. Existe la hipótesis según la cual el Estado-nación se está convirtiendo en un componente subordinado de una suerte de estructura de gobierno de segundo piso, no configurada por pacto político democrático, sino de carácter económico y de facto, ante la cual los gobernantes empiezan a ser responsables hacia arriba, más que ante el pueblo.

En el mundo actual, la globalización ha debilitado la influencia de la estructura internacional de tipo político democrático, en la cual se enmarcan la ONU y organismos intergubernamentales regionales tales como la OEA. Los organismos de crédito internacionales y la Organización Mundial del Comercio (OMC) son los que regulan los principales parámetros de intercambio, con

⁴⁰⁶ García Delgado, Daniel (2003), *Op. Cit.* – pp. 16-18

⁴⁰⁷ *Ibid.* – pp. 52-56

criterios asimétricos. Los países industrializados (G7⁴⁰⁸) negocian en forma unificada bajo la hegemonía de Estados Unidos, que tiene influencia decisiva en las resoluciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. En cambio, hasta ahora los países latinoamericanos han negociado sin coordinar fuerzas, cuando no aisladamente, respondiendo a presiones e intentando cada uno diferenciarse de aquellos que estuvieran en la situación más crítica.⁴⁰⁹

7.2.3. Ruptura entre la sociedad civil y la sociedad política

El lazo político basado en la obediencia de los ciudadanos y la confianza de éstos en sus representantes e instituciones se pierde. El protagonismo de los medios de comunicación y la constitución de nuevos sujetos y formas de participación, fuera de los partidos políticos, son respuestas a esta crisis de representación⁴¹⁰.

El surgimiento de la sociedad civil (“el tercer sector”) y de los movimientos sociales ha dado lugar a la idea que las ONG deben desplazar al Estado⁴¹¹, y que la solidaridad se puede ejercer sin su respaldo⁴¹².

Estas propuestas constituyen una amenaza directa para la acción humanitaria de las Naciones Unidas. Efectivamente, si no se recurre al Estado a nivel nacional, queda automáticamente excluida la potencial intervención de los organismos humanitarios de la ONU.

7.2.4. Encrucijada para la ONU

Frente a esta situación, las Naciones Unidas deben reconocer que, en América Latina, el contrato entre los Estados y sus representados se ha roto y que impera la necesidad de reconstruirlo.

En definitiva, la alternativa para la ONU se da en un sentido muy simple: actuar en la recuperación de un papel más activo del Estado que tenga en cuenta la deuda social con sus ciudadanos, o no actuar, lo cual significaría aceptar la “obediencia ciega” de los Estados latinoamericanos a los organismos de crédito internacionales, el debilitamiento de los bloques regionales (ante todo el Mercosur) a favor del ALCA y la estrategia de seguridad y militar hemisférica (que se introduce a continuación).⁴¹³

⁴⁰⁸ Grupo de los siete países más industrializados del mundo.

⁴⁰⁹ García Delgado, Daniel (2003), *Op. Cit.* - pp. 65-69

⁴¹⁰ *Ibid.* - pp. 75-78

⁴¹¹ *Ibid.* - pp. 100-101

⁴¹² *Ibid.* - pp. 180-182

⁴¹³ *Ibid.* - p. 72

7.3. Militarización y crisis del modelo multilateral en las relaciones internacionales

Desde fines de 2001, se han sucedido las amenazas al concepto multilateral del mundo y al papel de la ONU. En reacción a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el poderío militar de los Estados Unidos aumentó fuertemente, a tal punto que este país se lanzó en una guerra en Irak sin el respaldo de la ONU y con un solo aliado militar, asumiendo directamente parte de la “ayuda humanitaria” desde sus tropas en el terreno, y dividiendo regiones como América Latina en términos de apoyo o no a su ofensiva militar.

7.3.1. Terrorismo internacional y creciente presencia militar de los Estados Unidos en América Latina

A pesar de la actualidad del tema y de los atentados registrados en el pasado reciente en América Latina, el riesgo que un país de la región sea el blanco directo de un acto de terrorismo internacional es bajo. Aún así, se identificó la necesidad de mejorar la capacidad de los servicios sanitarios para prepararse a enfrentar una cualquier emergencia resultante del terrorismo biológico, químico o radiológico.⁴¹⁴

Fundamentalmente, es para resolver problemas percibidos como relacionados con el terrorismo internacional, que la administración del presidente Bush ha usado la vía militar en Afganistán a fines de 2001 y más recientemente en Irak.

En América Latina, miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos se están estableciendo en distintos países, en particular con el propósito de realizar ejercicios bilaterales o multilaterales aéreos, fluviales y terrestres. Esta presencia y esos ejercicios militares se sustentan en la polémica teoría según la cual, después del 11/9, el enemigo a enfrentar es el terrorismo fundamentalista, y que América Latina se convertirá en base operativa de grupos islámicos como Al Qaeda, Hezbollah y Hamas (ante todo en el área de la llamada Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay)⁴¹⁵. Los Estados Unidos también pretenden acentuar su presencia en el continente a través de la conformación de un cordón naval que blinde todas las costas del Atlántico y Pacífico “para impedir el ingreso de grupos terroristas”⁴¹⁶. En estas condiciones, la posibilidad de un uso unilateral de la fuerza en la región por parte de los Estados Unidos no se puede excluir.

⁴¹⁴ www.paho.org/english/ped/bioterrorism.htm

⁴¹⁵ Noticias Aliadas - Lima, 9 abril 2003 – pp. 1-3

⁴¹⁶ *Ibid.*

7.3.2. Guerra en Irak: un fracaso político de la ONU

Para la ONU en general, el impacto de la guerra en Irak⁴¹⁷ ha sido muy fuerte. Si bien la ofensiva militar no tuvo lugar a pesar de un voto contrario del Consejo de Seguridad⁴¹⁸, la legitimidad de la guerra es muy discutida⁴¹⁹. Por lo tanto, la credibilidad de la ONU en el ámbito de la paz y de la seguridad ha sido fuertemente golpeada⁴²⁰.

Debido a este fracaso político, las Naciones Unidas están concentrando su intervención en Irak en las tareas humanitarias⁴²¹. Incluso la reconstrucción de los sistemas judiciales y policiales está quedando, por ahora, en manos de las potencias ocupantes, a pesar de las voces a favor de un mayor papel en este sentido para la ONU⁴²².

Paradójicamente, esta pérdida de credibilidad, limitación y reorientación del rol de la ONU podría tener efectos positivos para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, considerándose que la Organización mundial es más relevante y eficiente en estas áreas que en su función de garante de la paz y la seguridad mundiales. Pero también podría tener efectos

⁴¹⁷ La ONU hizo lo que pudo para evitar una solución militar a esta crisis, pero no lo logró. Luego de la resolución 1441 del Consejo de Seguridad, aprobada por consenso a la unanimidad de votos, la colaboración de Irak en las inspecciones de armas de la ONU fue considerada insuficiente por parte de Estados Unidos y algunos países aliados, que solicitaron la votación de otra resolución para lanzar una ofensiva militar. Al ver que dos o tres de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no iban a apoyar esta segunda resolución, los Estados Unidos renunciaron a la vía de las Naciones Unidas para apoyar su acción y la lanzaron en forma unilateral, el 20 de marzo de 2003, apoyados por tropas británicas.

⁴¹⁸ En este caso, la Carta de las Naciones Unidas hubiese sido abiertamente violada, produciéndose así una crisis aguda en la Organización mundial. Para países “pequeños” o “medianos” como la mayoría de los latinoamericanos, hubiese sido insoportable: son los más fervientes defensores de la existencia y del funcionamiento de las Naciones Unidas, único marco en el cual pueden ejercer, en algunas circunstancias, una real influencia sobre los asuntos mundiales.

Ver De la Gorce, Paul-Marie – “SEULS CONTRE TOUS”, en *Le Monde Diplomatique*, Paris, abril 2003 - p. 15

⁴¹⁹ Según la Comisión Internacional de Juristas, organismo de asesoramiento de la ONU basado en Ginebra, “en la ausencia de una autorización del Consejo de Seguridad, ningún Estado puede recurrir a la fuerza contra otro Estado, fuera del caso de la legítima defensa en respuesta a un ataque armado.”

Ibid. – p. 1

⁴²⁰ Por ejemplo, Víctor De Currea-Lugo dice de las Naciones Unidas que “su imagen de espacio de toma de decisiones ha ido bajando el perfil hasta reducirse al de una ONG pobre”. El autor colombiano también cuestiona que, “el día 17 de marzo, cuando los Estados Unidos dieron el plazo a Saddam Hussein para dejar el poder, la ONU suspendió sus programas de asistencia dentro de Irak.”

Ver De Currea-Lugo, Víctor - “LAS NUEVAS ONG LLAMADAS ONU Y UE”, en Radio Nederland, Amsterdam, marzo 2003

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² Nye, Joseph S. (periodista del *International Herald Tribune*) - “SUBESTIMAR A LA ONU ES UN GRAVE ERROR”, en La Nación, Buenos Aires, 15 abril 2003

perversos, como una mayor tendencia de los países a encontrar soluciones a los problemas humanitarios que ocurren en su territorio sin recurrir a la ONU⁴²³.

7.3.3. Militarización de la ayuda humanitaria

Como en las guerras recientes en Kosovo y Afganistán, los propios militares estadounidenses y británicos asumieron buena parte de la “ayuda humanitaria” en Irak. La militarización de la asistencia de emergencia para la población civil, muy criticada por los organismos humanitarios internacionales⁴²⁴, mengua aún más el papel de las Naciones Unidas en esta crisis, y en las futuras que conllevarán características similares.

En América Latina, esta amenaza a la acción humanitaria civil, neutral e independiente, todavía no se percibe como inmediata. Sin embargo, es una realidad y una tendencia mundial que no se puede obviar.

7.3.4. Amenazas específicas en la región andina luego de la guerra en Irak

Algunos analistas como el economista peruano Humberto Campodónico, sostienen que la decisión de los Estados Unidos de atacar Irak al margen de la ONU causa “un reordenamiento del mundo, que (ya) no está basado en coordinadas diplomáticas o negociaciones entre países, sino en el uso unilateral de la fuerza”⁴²⁵. Para él, América Latina se ha dividido en términos de apoyo o no al ataque de los Estados Unidos. Las posiciones de los países son muy diferenciadas y las negociaciones privilegiarán sus propios intereses.

Considera que los países andinos, preocupados por asuntos de seguridad, corren el riesgo de convertirse en una zona roja en la región. El eje de las relaciones de Bolivia, Colombia y Perú con los Estados Unidos es la lucha contra el narcotráfico, y existe la tentación de atacar el problema desde una perspectiva militar.

7.3.5. Tendencia a trabajar más sobre los efectos que sobre las causas

García Delgado considera que esta lógica militar, “de carácter unilateral e imperial”, constituye una nueva etapa de la globalización, en la cual se acrecienta la cuestión de la seguridad, enfatizando tanto la externa como la interna, y la tendencia a trabajar sobre los efectos más que sobre las causas.⁴²⁶

⁴²³ Esto se ha visto, por ejemplo, en abril-mayo de 2003 en relación con las inundaciones en la provincia argentina de Santa Fé. Allí actuaron miembros de Caritas Internationalis y de la Cruz Roja Argentina, así como la ONG nacional Red Solidaria, la gendarmería y las FF.AA. argentinas, pero ningún organismo humanitario de la ONU.

⁴²⁴ “Ver a los ejércitos repartiendo comida es verdaderamente chocante. No se puede ser juez y parte a la vez”, dijo por ejemplo un representante de Médicos Sin Fronteras.

Ver De Currea-Lugo, Víctor (marzo 2003), – *Op. Cit.*

⁴²⁵ Noticias Aliadas (9 abril 2003), *Op. Cit.* – p. 1

⁴²⁶ García Delgado, Daniel (2003), *Op. Cit.* pp. 60-61

7.4. Diagnósticos de situación

La herramienta del análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, comúnmente llamada FODA⁴²⁷, permite resumir en un cuadro el diagnóstico de situación de cada organismo humanitario de las Naciones Unidas en América Latina. Esta es la última etapa del análisis de situación. Se establece a partir de todas las fuentes mencionadas hasta ahora, en todos los capítulos del estudio, incluyendo las respuestas a los cuestionarios⁴²⁸.

A partir de los diagnósticos de situación de cada una de las agencias humanitarias de la ONU en América Latina, al final del párrafo, podremos establecer el propio análisis FODA de las Naciones Unidas en su conjunto, en lo que atañe al ámbito humanitario en la región.

Las fortalezas y debilidades son propias de la organización estudiada, es decir características internas. Las oportunidades y amenazas, por su parte, se encuentran en el entorno; son externas.

En cuanto a las amenazas, para no complicar inútilmente el panorama y dificultar la legibilidad de las tablas, no mencionaremos aquí los problemas humanitarios que ocupan cada uno de los cinco organismos estudiados, ni las amenazas específicas planteadas por los competidores en relación con los diferentes públicos⁴²⁹. Por supuesto, estos elementos sí estarán considerados en el análisis crítico del posicionamiento⁴³⁰ y en las propuestas⁴³¹.

En su concepto del análisis FODA, Capriotti relaciona directamente las fortalezas con oportunidades de diferenciación de imagen corporativa, y las debilidades con amenazas actuales y potenciales de imagen corporativa⁴³². Esta forma de ver servirá implícitamente en la formulación de propuestas de posicionamiento, pero por tanto no dejaremos de considerar también oportunidades y amenazas externas.

Finalmente, cabe aclarar que el orden de aparición de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas no traduce necesariamente un orden de importancia.

⁴²⁷ Algunos autores prefieren llamarla DAFO (Ver Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – p. 195) o con otros acrónimos.

⁴²⁸ Ver Anexos V a IX

⁴²⁹ Estos puntos ha sido desarrollado ampliamente en los capítulos 2 y 5, respectivamente. Sobre el segundo punto en particular: Ver párrafo 5.6.

⁴³⁰ Ver capítulo 8

⁴³¹ Ver capítulo 9

⁴³² Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – p. 195

7.4.1. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Papel de coordinación - Depende directamente de la Secretaría de la ONU - Experiencia en las principales crisis humanitarias de los últimos años - Estrecha relación con el PNUD - Sitio ReliefWeb 	<ul style="list-style-type: none"> - Debilidad de la identidad como organización (identidad mixta entre la OCHA y la ONU) - Complejidad y cantidad de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina - Nombre difícil de pronunciar y recordar e identidad visual casi inexistente - Ausencia de claros valores - Presencia limitada en América Latina - Falta de recursos - Burocracia
<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de experiencia entre los países - Aceptación del concepto global de manejo de los riesgos (prevención de desastres) - Coordinación con UNDAC y con el organismo regional creado para la prevención de desastres en Centroamérica (CEPRENAC) - Próxima concentración estructural en Panamá con la mayoría de las otras organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina (mudanza) 	<ul style="list-style-type: none"> - Confusiones generadas en los públicos entre el discurso propio y el discurso en nombre de la ONU en general - Ausencia de relación directa con los beneficiarios - Crisis del modelo de Estado-nación - Pérdida de credibilidad de las Naciones Unidas luego de la guerra en Irak - Politización del tema de manejo de los riesgos - Corrupción de las autoridades políticas - Unilateralismo creciente por parte de los Estados Unidos
Oportunidades	Amenazas

7.4.2. UNICEF

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte presencia en toda América Latina - Coordinación establecida para toda la región - Convención sobre los Derechos del Niño - Experiencia de más de 50 años - Larga experiencia de colaboración con ONG nacionales y locales - Identidad visual de calidad - Clara identidad de servicio 	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura compleja en América Latina - Burocracia
<ul style="list-style-type: none"> - Interés de la juventud y de los niños y niñas acerca de UNICEF - Sensibilidad de los públicos (incluso donantes privados) a los problemas de los niños y niñas - Red de Comités Nacionales - Próxima concentración estructural en Panamá 	<ul style="list-style-type: none"> - Unilateralismo creciente por parte de los Estados Unidos - Donantes públicos cada vez más interesados en la emergencia y no en inversiones a más largo plazo (en salud y educación) - Crisis del modelo de Estado-nación
Oportunidades	Amenazas

7.4.3. ACNUR

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Experiencia de más de 50 años, con dos premios Nobel de la Paz - Mandato basado en la Convención de Ginebra de 1951 sobre los Refugiados - Clara identidad de servicio 	<ul style="list-style-type: none"> - Mandato limitativo - Falta de recursos financieros - Variaciones en la identidad visual
<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura mediática internacional del problema de los refugiados - Asociación con la Organización Internacional para la Migración (OIM) - Mayores aperturas de colaboración con ONG nacionales y locales - ONG de apoyo en España, Estados Unidos y Argentina 	<ul style="list-style-type: none"> - Carácter limitado del problema humanitario de los refugiados en América Latina - Ausencia de mandato para trabajar a favor de los desplazados internos - Altas expectativas de las organizaciones de personas desplazadas en Colombia - Ausencia de la próxima concentración estructural en Panamá - Crisis del modelo de Estado-nación
Oportunidades	Amenazas

7.4.4. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Punto de referencia en los temas de salud pública en las Américas - Excelencia técnica - Consistencia del discurso institucional y coherencia del mismo con la misión - Valores de equidad y panamericanismo - Carácter hemisférico y visión correspondiente - Amplia red de oficinas y centros científicos (7 centros científicos en América Latina) - Experiencia de más de 50 años - Capacidad de responder a emergencias sanitarias - Plan estratégico definido para 2003-2007 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de recursos financieros y humanos - Identidad doble entre OPS y OMS, especialmente manifiesta en la identidad visual - Identidades de la OPS y de la Oficina Sanitaria Panamericana poco diferenciadas - Burocracia
<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte asociación con los Ministerios de Salud en las Américas - Procesos de reforma en los países en el ámbito de la salud - Participación en ONUSIDA y otras redes 	<ul style="list-style-type: none"> - Confusiones causadas por la identidad compuesta OPS/OMS - Confusiones entre la OPS y de la Oficina Sanitaria Panamericana - Ausencia de relación directa con los beneficiarios - Pocas donaciones provenientes de países de América Latina - Interferencias en la cooperación técnica con los países por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Donantes públicos cada vez más interesados en la emergencia y no en inversiones a más largo plazo (en salud) - Crisis del modelo de Estado-nación
Oportunidades	Amenazas

7.4.5. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de atraer a los donantes (públicos y privados) en situaciones de emergencia - Acceso directo a los beneficiarios - Infraestructura existente en Centroamérica y los países andinos - Capacidad de identificar las zonas más vulnerables al hambre en América Latina 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de recursos financieros - Poca presencia en el Cono Sur - Palabra “Programa” en el nombre - Identidad compuesta entre superioridad, conocimiento y servicio - Poca comunicación en idioma español
<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura mediática internacional del problema del hambre - Buena predisposición de donantes actuales y potenciales en relación con el hambre - Mayores aperturas de colaboración con ONG nacionales y locales - Próxima concentración estructural, Panamá 	<ul style="list-style-type: none"> - Focos de hambre y pobreza extrema en zonas rurales no se traducen en los índices macroeconómicos de América Latina (mucho más altos que los de África) - Donantes públicos cada vez más interesados en la emergencia y no en inversiones a más largo plazo (en salud, educación y agricultura)
Oportunidades	Amenazas

7.4.6. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Papel de coordinación - Experiencia - Capacidad de respuesta humanitaria - Identidad visual de calidad - Excelencia - Multilateralismo - Diplomacia humanitaria en los conflictos⁴³³ - Metas de Desarrollo del Milenio 	<ul style="list-style-type: none"> - Complejidad y cantidad de las agencias humanitarias de la ONU en América Latina - Identidad mixta entre la OCHA y la ONU - Presencia limitada de algunas agencias humanitarias en ciertas partes de América Latina (OCHA, PMA) - Falta de recursos de algunos organismos (OCHA, ACNUR, PMA) - Burocracia
<ul style="list-style-type: none"> - Estrechas relaciones con las autoridades políticas (gobiernos) - Intercambio de experiencia entre los países - Mayores aperturas de colaboración con ONG nacionales y locales (ACNUR, PMA) - Interés de la juventud - Desarrollo de la prevención y de la promoción - Próxima concentración geográfica en Panamá de la mayoría de las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas en América Latina 	<ul style="list-style-type: none"> - Confusiones generadas en los públicos entre el discurso en nombre de la ONU y los discursos propios de sus agencias humanitarias - Falta de percepción de los otros organismos humanitarios internacionales en América Latina como competidores - Falta de percepción del potencial competidor u obstaculizador de algunos públicos clave (Estados y ONG nacionales y locales) - Ausencia de relación directa con los beneficiarios (OCHA, OPS) - Donantes públicos cada vez más interesados en la emergencia y no en inversiones a más largo plazo (en salud, educación y agricultura) - Crisis del modelo de Estado-nación - Pérdida de credibilidad luego de la guerra en Irak - Corrupción de las autoridades políticas - Unilateralismo creciente de Estados Unidos
Oportunidades	Amenazas

⁴³³ Naciones Unidas – “ABC DE LAS NACIONES UNIDAS” (2000), *Op. Cit.* – pp. 233-247

8.

IMAGEN Y POSICIONAMIENTO

8.1. Variaciones y puntos de encuentro de las teorías

Existen cantidad de contrastes e interrelaciones entre las teorías del posicionamiento institucional y las teorías de la imagen institucional. Por ejemplo, Scheinsohn desarrolla un concepto de posicionamiento enfocado sobre el vínculo de la organización con los públicos, sin considerar los competidores por separado, mientras que Capriotti ve la competencia como un elemento básico para la planificación estratégica de la imagen corporativa, pero sin hablar específicamente de posicionamiento. En general, el concepto de posicionamiento institucional está incluido, explícitamente o no, en las teorías de imagen institucional.⁴³⁴

Los puntos de encuentro esenciales de estas teorías institucionales tienen que ver con:

- el reconocimiento que la organización no es “propietaria” de la imagen o del posicionamiento;
- el reconocimiento que los públicos forman una estructura mental acerca de la organización, que en muchos casos no corresponde a su identidad;
- la necesidad de tener en cuenta las diferentes expectativas de los públicos de la organización, así como de su competencia;
- los objetivos principales de la organización en términos de posicionamiento e imagen (identificación, diferenciación, referencia y preferencia);
- la necesidad de construir la estrategia global sólo después de haber realizado un estudio de imagen.

En esta instancia, hemos cumplido con el análisis de identidad de cada uno de los cinco principales organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, con un estudio general de sus públicos y con una identificación y un examen comparativo de la competencia directa (en forma global y por subcategorías). Entonces, para la definición del “posicionamiento estratégico” (según la terminología de Sanz de la Tajada) -o “perfil de identificación corporativo” (terminología de Capriotti)-, faltaría todavía el análisis externo de la imagen.

Para saber cuan lejos estamos de esta etapa estratégica decisiva, conviene averiguar qué estudios de imagen se han realizado, a nivel de las Naciones Unidas en general y a nivel de cada uno de sus cinco principales organismos humanitarios, ya sea en América Latina o en el mundo. Mencionaremos los resultados más relevantes de los estudios realizados, a tener en cuenta para las propuestas del último capítulo⁴³⁵.

⁴³⁴ Ver también Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.*

⁴³⁵ Ver capítulo 9

Para completar y matizar este análisis crítico de imagen y posicionamiento, también tomaremos el punto de vista “revolucionario” de Ries y Trout. Al contrario de las teorías sobre el posicionamiento y la imagen institucionales, ellos consideran que la ausencia de estudios de mercado (o de imagen) no impide la definición del posicionamiento en las mentes de los públicos.

Finalmente, nos interesaremos por la influencia que puede tener el carácter globalizado y extranjero de los organismos humanitarios de la ONU sobre su imagen y posicionamiento en América Latina.

8.2. Análisis de imagen institucional

Cualquier organización necesita abordar el fenómeno de la comunicación conociendo mínimamente cuál es su lugar dentro de la opinión pública predominante⁴³⁶. Yendo un paso más allá, la gran mayoría de los autores recomiendan analizar la imagen no sólo entre la opinión pública, sino entre cada uno de los públicos prioritarios de la organización.

Para Capriotti, el análisis de la imagen busca definir dos cosas: cuál es la notoriedad y cuál es el perfil de imagen (o valoración) de una organización entre sus públicos. Por notoriedad se entiende el grado de conocimiento que tienen los públicos acerca de una organización. No se debe confundir con la valoración –positiva o negativa- de la entidad. Esta constituye el perfil de imagen, que se debe estudiar una vez establecido el nivel y la calidad de la notoriedad, también en dos pasos: primero determinar cuales son los atributos sobre los que cada público construye la imagen corporativa de la categoría, y luego evaluar y comparar las organizaciones competidoras por parte de los diferentes públicos.⁴³⁷

8.2.1. Estudios de imagen institucional en las Naciones Unidas

Conocer su imagen institucional es particularmente crucial para las Naciones Unidas, debido a su responsabilidad social y, en cierto sentido, política, a nivel mundial. Es una de las pocas organizaciones en el mundo cuyo desempeño concierne directamente a casi cada ciudadano.

En términos de estudios de imagen, existen varias referencias útiles sobre la ONU en general.⁴³⁸

⁴³⁶ Amado Suárez, Adriana, y Castro Zuñeda, Carlos (1999), *Op. Cit.* – p. 43

⁴³⁷ Capriotti, Paul (1999), *Op.Cit.* - pp. 179-187

⁴³⁸ Además de éstas, cabe señalar que actualmente en Argentina existe un proyecto de la ONU en su totalidad para realizar un estudio de imagen, que incluiría preguntas específicas relacionadas con sus organismos humanitarios.

Ver Anexo VII

Primero, en su informe presentando el programa estratégico de comunicaciones para las Naciones Unidas en 1997⁴³⁹, la *Task Force* establecida para la reorientación de las actividades de información pública de la ONU mencionó ciertos resultados de estudios de imagen realizados al nivel mundial sobre de la Organización intergubernamental. Así, aunque sean bien respetadas, las Naciones Unidas son percibidas como “una burocracia distante y global con poca relevancia directa en la vida de la gente común”. Sin embargo, todas las encuestas indican que las preocupaciones de la gente, tanto en países industrializados como en países en desarrollo, gira alrededor de temas que son parte de la agenda de la organización.

La segunda referencia útil es la encuesta de imagen pública, a cargo de las firmas Zogby International de los Estados Unidos y GFK del Reino Unido, llevada a cabo a través del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas en Nueva York⁴⁴⁰. El estudio se realizó entre enero y fines de marzo de 1999 en 13 países del mundo⁴⁴¹. Sus resultados, publicados en abril de 1999, indican que la tarea de la ONU en general es percibida favorablemente, particularmente por los jóvenes, y que las operaciones de paz son la actividad más conocida de la Organización. Brasil y México obtuvieron el nivel más alto en materia de opiniones favorables. La ayuda humanitaria realizada por las agencias de las Naciones Unidas fue destacada en los Estados Unidos y en España. Se reveló la influencia de los medios masivos de comunicación en la formación de la imagen de las Naciones Unidas.

Refiriéndose a la mencionada encuesta, el Director de Comunicaciones de la Oficina Ejecutiva del Secretario General de la ONU, dijo que será útil, entre otras cosas, “para determinar las actividades de información de las Naciones Unidas que deben ser reforzadas y donde es necesario concentrar más atención y recursos”. Agregó: “Nos alegra que los jóvenes crean en las Naciones Unidas. Pero esto no implica que vayamos a descuidar al público adultos, integrado por quienes pagan sus impuestos y poseen influencia sobre los líderes parlamentarios y gubernamentales de los países”.

Otra referencia de interés sobre la imagen de la ONU en el mundo es el estudio Millenium de Gallup Internacional⁴⁴², en el cual fueron entrevistadas 50.000 personas en 60 países, entre agosto y octubre de 1999, sobre una amplia gama

⁴³⁹ Naciones Unidas, *Task Force on the Reorientation of United Nations Public Information Activities* – “GLOBAL VISION, LOCAL VOICE. A STRATEGIC COMMUNICATIONS PROGRAMME FOR THE UNITED NATIONS”, Nueva York, 1997

Versión electrónica en www.un.org

⁴⁴⁰ Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) – “NOTICIAS. BOLETÍN. IMAGEN DE LAS NACIONES UNIDAS”, Buenos Aires, abril de 1999.

Ver Anexo X

⁴⁴¹ Entre 500 y 2.500 personas entrevistadas por país. Margen de error de 3%.

⁴⁴² Gallup Argentina – “GALLUP INTERNATIONAL 2000 MILLENNIUM SURVEY. NACIONES UNIDAS”, Buenos Aires, 2000

de temas cercanos a los valores básicos de la gente y que tendrían impacto en el nuevo milenio, tales como la democracia, los derechos humanos y las Naciones Unidas.

Los resultados de este último estudio son más decepcionantes para la ONU: menos de la mitad de los entrevistados encuentra sus logros *satisfactorios*, y solo un 7% los encuentra *muy satisfactorios*. La menor satisfacción se encuentra en Europa Oriental y Central y... en América Latina, donde solo 39% de los encuestados afirman estar conformes con los resultados alcanzados por las Naciones Unidas hasta la fecha⁴⁴³. En general, los jóvenes son los más satisfechos. Por otra parte, cabe destacar que la mayoría de los encuestados alrededor del mundo considera que la tarea más importante de las Naciones Unidas en el futuro será *proteger los derechos humanos* (44%). Un tercio cree que este objetivo debe ser *prevenir la guerra a través de la intervención* y una proporción similar acentúa el *dar ayuda humanitaria en tiempos de desastres naturales*. La preferencia a este tercer objetivo es más alta donde los desastres ocurren, ante todo en África (53%). De interés más directo para nosotros es el hallazgo de que a pesar de los recientes desastres naturales en América Latina - incluyendo los devastadores huracanes en Centroamérica-, la ayuda humanitaria no es vista como un objetivo clave de las Naciones Unidas por los ciudadanos de esta región⁴⁴⁴.

En resumen, desde la perspectiva del ámbito humanitario y para la opinión pública en general, los puntos fuertes y débiles de la imagen institucional⁴⁴⁵ de las Naciones Unidas en América Latina se pueden representar así:

Puntos fuertes de imagen de la ONU en América Latina	Puntos débiles de imagen de la ONU en América Latina
<ul style="list-style-type: none"> - Temas de la ONU son parte de las preocupaciones de la gente - Percepción favorable particularmente por los jóvenes - Opiniones favorables en Brasil y México 	<ul style="list-style-type: none"> - Imagen de burocracia distante y global - Percepción de poca relevancia en la vida de la gente común - Operaciones de paz más conocidas que ayuda humanitaria - En general, nivel de satisfacción con la tarea de la ONU relativamente bajo en América Latina

Los tres puntos fuertes representan oportunidades de diferenciación de imagen de la ONU, que deben ser potenciados y reafirmados por medio de la conducta cotidiana y de la comunicación, mientras que los cuatro puntos débiles son amenazas actuales y potenciales, que deben ser corregidas.

⁴⁴³ 6% los encuentran *muy satisfactorios*, 33% *bastante satisfactorios*, mientras que 26% los consideran *bastante insatisfactorios* y 11% *muy insatisfactorios* (el resto no sabe o no contesta).

⁴⁴⁴ El objetivo de *mejorar la salud de los seres humanos* se ubica en una posición similar, entre los 25 y los 30% en la mayoría de los países latinoamericanos.

⁴⁴⁵ Capriotti, Paul (1999), *Op.Cit.* - p. 195

Estos estudios de imagen también revelan ciertas oportunidades adicionales, a tener en cuenta para el posicionamiento de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina:

- ayuda humanitaria realizada por las agencias de la ONU destacada en los Estados Unidos y en España;
- opinión según la cual la tarea más importante de las Naciones Unidas en el futuro será proteger los derechos humanos;
- influencia de los medios masivos de comunicación en la formación de la imagen de la ONU.

Todas estas informaciones acerca de la imagen de las Naciones Unidas desde una perspectiva humanitaria en América Latina completan el diagnóstico de situación realizado para la Organización en su conjunto.⁴⁴⁶

8.2.2. Estudios de imagen institucional por parte de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina

Ninguna agencia humanitaria de las Naciones Unidas ha realizado estudios específicos de su imagen institucional en América Latina⁴⁴⁷. Por ahora, sólo UNICEF cuenta con resultados de ciertas encuestas como aproximación a su nivel de notoriedad y perfil de imagen.

Acerca de la notoriedad de estos organismos en la región, el estudio de imagen del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en América Latina⁴⁴⁸ brinda ciertas indicaciones. Entre los organismos humanitarios internacionales más mencionados por los encuestados, se encuentran ACNUR, UNICEF y la OPS. La OCHA y el PMA no aparecieron como tales, pero sí hubo menciones de las Naciones Unidas en general.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) se dio cuenta de su baja notoriedad y está realizando un estudio de imagen a nivel mundial y entre varios públicos. Los resultados oficiales no serán conocidos antes de agosto de 2003, pero algunos adelantos indican que el PMA es poco conocido, algo que el organismo atribuye a la concentración de su comunicación en los gobiernos donantes, impidiendo una mayor divulgación entre otros públicos.⁴⁴⁹

En Argentina a principios de los años '90, ACNUR participó en una encuesta general de la ONU. A partir de entonces no ha realizado estudios específicos

⁴⁴⁶ Ver párrafo 7.3.6.

⁴⁴⁷ Ver Anexos V a IX

⁴⁴⁸ CICR, Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina (2000/2001), *Op. Cit.*
Ver también párrafo 5.2.3.

⁴⁴⁹ Ver Anexo IX

sobre su imagen, por limitaciones presupuestarias. Sin embargo ha recibido asesoramiento de imagen por parte de agencias publicitarias y consultoras.⁴⁵⁰

En cuanto a UNICEF, no ha realizado ni encargado estudios de imagen propiamente dichos, porque considera que el fin desinteresado de su misión no lo justifica. Sin embargo, una encuesta a 100.000 niños y adolescentes (a nivel mundial) sirve como indicador, así como encuestas en ciertos países latinoamericanos (Brasil, Argentina, Chile). Los resultados indican básicamente cuatro cosas: UNICEF goza de un alto nivel de credibilidad en el área de los derechos de los niños y de los derechos humanos, es una referencia en la materia (en cada país, siempre se encuentra entre los cinco primeros organismos o individuos en este sector), los temas de su interés le abren amplios espacios en los medios de comunicación y se beneficia de un amplio apoyo en las comunidades.⁴⁵¹

8.3. Posicionamiento desde las teorías de Ries y Trout

Ries y Trout consideran que las investigaciones son a menudo engañosas, y que basta respetar algunas reglas fundamentales para asegurar un posicionamiento apropiado.

Como cuatro de los cinco principales organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina todavía no han realizado estudios ni encuestas de imagen, este enfoque funcionalista es útil para completar el análisis crítico del posicionamiento.

Se pueden considerar las teorías de estos autores, a partir de dos ejes:

- la creencia o no en la existencia de un concepto que defina al organismo en la mente de los públicos, relacionada con la respectiva identidad institucional (especialmente la misión y el discurso);⁴⁵²
- el grado de “respeto” de cada organismo por las principales “leyes del marketing”⁴⁵³ que, traducidas al ámbito institucional, dan orientaciones ante todo acerca del posicionamiento en relación con los principales competidores.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Ver Anexo VII

⁴⁵¹ Ver Anexo VI

⁴⁵² Esta información surge de las respuestas al cuestionario.

Ver también párrafo 5.6.

⁴⁵³ Ries, Al y Trout, Jack (1993) – *Op. Cit.*

⁴⁵⁴ Esta información surge del conjunto de las fuentes de análisis consideradas en este trabajo.

8.3.1. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)

La OCHA considera que el concepto que define el organismo en las mentes depende del público. Para las otras agencias de las Naciones Unidas, podría ser la “coordinación en caso de emergencia”, y para los donantes, la referencia a los “informes de situación en el ReliefWeb”. Para los demás, el nivel de notoriedad dependería del papel que ha jugado la OCHA en tal o tal emergencia.⁴⁵⁵

La OCHA, e incluso su antecesor Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH), son creaciones nuevas de la ONU. La OCHA no parece haber sabido crear una nueva categoría en la cual ser la primera. De hecho, su planteo de coordinación en nombre de la comunidad internacional es el reflejo de la misión de las Naciones Unidas en el sector humanitario. En este sentido, al igual que la ONU como organismo integrado cubriendo la ayuda humanitaria, compite en las mentes con todos los organismos humanitarios internacionales, incluyendo los de las Naciones Unidas, ante todo ACNUR y el PMA. Entonces, podemos decir que, como tal, la OCHA desconoce las leyes de la categoría, de la mente, de la percepción, del enfoque y de la exclusividad. La OCHA tampoco aparece en la escalera de las mentes en América latina.

Desde la perspectiva de Ries y Trout, creando la OCHA, las Naciones Unidas han caído en la tentación de la “extensión de línea”, con todos los problemas que ello supone en términos de posicionamiento institucional.

8.3.2. UNICEF

Aunque nos falte una respuesta explícita sobre este punto preciso, de acuerdo con su identidad institucional, UNICEF cree indudablemente estar vinculado al concepto de los “niños necesitados”, en las mentes de sus públicos.

Anticipando la división de categoría, UNICEF llegó primero en la subcategoría de la ayuda humanitaria para los niños a riesgo. En línea con las leyes del enfoque y de la exclusividad, se concentra en este ámbito de acción, aunque haya pasado a ocuparse también de actividades en pro del desarrollo de la niñez y de los derechos de los niños. No cabe duda que es líder y sigue la estrategia apropiada en esta subcategoría. En la misma, Save The Children se ha ubicado como único competidor directo, como dicta la ley de la dualidad.

8.3.3. ACNUR

Según ACNUR, el concepto que los públicos relacionan con su organismo es la “protección de refugiados”. La agencia humanitaria admite que existe un desconocimiento acerca de su mandato y funciones, “lo que resulta entre otras cosas en la atribución al ACNUR de funciones que exceden su mandato”.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ Ver Anexo V

⁴⁵⁶ Ver Anexo VII

ACNUR es la primera organización que se ocupó de los problemas humanitarios de los refugiados, basándose en un firme y claro mandato de la comunidad internacional. Tiene una posición de líder indiscutido en esta subcategoría, en América Latina y sin duda en el mundo entero, seguido por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que ni siquiera consideramos como competencia directa. El Comité internacional de la Cruz Roja (CICR) y Oxfam, principales competidores en relación con los conflictos armados, no tienen un mandato comparable al ACNUR para atender las necesidades de los refugiados.

Por lo tanto, en la medida en que el ACNUR concentra su acción sobre los refugiados, respeta plenamente las leyes de la mente, de la percepción, del enfoque y de la exclusividad.

La implicación del ACNUR a favor de los desplazados internos, si bien puede ser positiva a corto plazo para estos beneficiarios, presenta un riesgo potencial para el organismo en términos de posicionamiento. Infringe los principios esenciales de Ries y Trout, comenzando por las leyes del enfoque y de la exclusividad. Además, mantener actividades para los desplazados internos sin mandato apropiado y bajo el paraguas de una acción para los refugiados sería contrario al principio del sacrificio⁴⁵⁷ y podría traer los efectos negativos augurados por la ley del éxito⁴⁵⁸.

Es interesante notar la contradicción entre, por un lado, la implicación del ACNUR para los desplazados internos y, por otro lado, el posicionamiento centrado en la “protección de los refugiados”. En estas circunstancias, resulta poco sorprendente que los públicos atribuyan al ACNUR funciones que exceden su mandato.

8.3.4. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Según la OPS, “salud para todos” refleja el enfoque propio de la organización en las mentes de los públicos de las Américas en general.⁴⁵⁹

Líder en su subcategoría de la ayuda humanitaria en salud, la OPS también desarrolla su acción sanitaria en los desastres naturales. En la medida en que sus principales competidores directos en América Latina (Médicos Sin Fronteras, Caritas Internationalis, CARE y la Federación Internacional de CR/MLR) también actúan en estas situaciones de emergencia, este posicionamiento no conlleva mayores riesgos en términos de enfoque y exclusividad, por lo menos en tanto no haya un claro líder en la subcategoría de los desastres naturales.

⁴⁵⁷ “Tiene que abandonar algo para obtener algo”.

⁴⁵⁸ “El éxito a menudo lleva a la arrogancia, y la arrogancia al fracaso”.

⁴⁵⁹ Ver Anexo VIII

Las demás “leyes del marketing” parecen bien respetadas por la OPS, aparte de la ley del sacrificio, contradicha por la identidad visual compuesta con la Organización Mundial de la Salud (OMS).

8.3.5. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

El concepto central del PMA es la ayuda alimentaria. Sin embargo, el PMA reconoce que no es conocido por el 99% de los latinoamericanos y que, del 1% de la población que lo conoce, la mitad sabe que existe un vínculo con la ONU, mientras que la otra mitad lo ignora. La notoriedad del PMA es mucho mayor en África.⁴⁶⁰

En la subcategoría de la ayuda alimentaria en América Latina, la falta de notoriedad del PMA le impide posicionarse como claro líder. Caritas Internationalis, CARE y Oxfam son sus principales competidores directos. Su acción en los desastres naturales es contraria a las leyes del enfoque y de la exclusividad, pero puede servirle para aumentar su notoriedad a través de los medios de comunicación. En este ámbito, sin embargo, sus competidores son mucho más numerosos y diversificados, incluyendo los otros organismos humanitarios propios de la ONU.

8.4. Posicionamiento de la Naciones Unidas como organismo integrado cubriendo la ayuda humanitaria

8.4.1. Identidad de la ONU vs. Identidad de cada organismo humanitario por separado

Más allá del posicionamiento de cada agencia por separado, varias fuentes indican que las Naciones Unidas están optando cada vez más por un posicionamiento institucional integrado en situaciones de crisis humanitarias. Esto significa comunicar la identidad de la ONU en lugar de las respectivas identidades de cada una de sus agencias humanitarias.

En este sentido, el Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) en Buenos Aires afirma que “las Naciones Unidas llevan a cabo políticas, estrategias e iniciativas de información pública y comunicación que buscan difundir una imagen única y coherente de los principios, propósitos y la labor de la Organización.” Citando al Secretario General Kofi Annan, agrega que se debe proyectar con “una sola visión y una sola voz...” Con todavía más claridad, el CINU afirma que los fondos, programas y agencias especializadas “no constituyen identidades distintas, sino que destacan facetas y aspectos de una misma identidad.”⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Ver Anexo IX

⁴⁶¹ Ver Anexo X

En el mismo sentido, el informe "*Global Vision, Local Voice*"⁴⁶² indica que las campañas públicas deberían implicar el sistema global de la ONU, considerando que en muchos casos la familia de las agencias de las Naciones Unidas puede atraer la atención más fácilmente que su Secretariado. La Reforma de las Naciones Unidas ha confirmado estas orientaciones integradoras. Así, ciertos programas o misiones recientes de la ONU han sido establecidos directamente a partir de una identidad integrada. Se pueden citar los ejemplos de ONUSIDA⁴⁶³ o de la Misión de Asistencia de la ONU en Afganistán (UNAMA), que incluye los esfuerzos políticos, humanitarios y de desarrollo en el país⁴⁶⁴.

En otras palabras, frente a nuevos problemas humanitarios de magnitud y en las grandes operaciones humanitarias, la ONU parece tener la voluntad de posicionarse como un solo organismo, integrando todos los aspectos de su accionar, pero apoyándose todavía en la labor de sus diferentes agencias humanitarias.

8.4.2. Posicionamiento desde las teorías de Ries y Trout

Ya vimos los resultados de los estudios de imagen sobre la ONU, desde la perspectiva de la acción humanitaria en América Latina⁴⁶⁵. Entonces, falta analizar su posicionamiento desde el punto de vista funcionalista de los dos autores norteamericanos, que puede brindar elementos adicionales.

En primer lugar, está claro que los asuntos humanitarios son solo uno de los cinco ámbitos de acción de la ONU y que el concepto dominante de la Organización mundial sigue siendo la paz y la seguridad. De la misma manera, aunque no hayan creado la categoría de la "ayuda humanitaria internacional", es incuestionable el liderazgo del conjunto de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en este ámbito en la región, comparado con cualquier otro competidor o grupo de competidores.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y luego las Sociedades Nacionales de Cruz Roja y su Federación Internacional son los que llegaron primero en el escenario humanitario, en el mundo y en América Latina. Siguiendo las leyes de la mente y de la percepción, para guiar su misión en el sector humanitario, las Naciones Unidas adoptaron los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad⁴⁶⁶, que corresponden a tres de los siete principios

⁴⁶² Naciones Unidas, *Task Force on the Reorientation of United Nations Public Information Activities* (1997) – *Op. Cit.*

⁴⁶³ Ver párrafo 3.5.1.

⁴⁶⁴ Naciones Unidas (2002), *Op. Cit.*

⁴⁶⁵ Ver párrafo 8.2.1.

⁴⁶⁶ Fuentes:

1) Naciones Unidas (1999), *Op. Cit.*

2) www.un.org/reform/track2/focus.htm#HA

fundamentales del Movimiento Internacional de CR/MLR, logrando así facilitar su posicionamiento como líderes.

En todas las emergencias humanitarias, cuando el Estado concernido no puede o no quiere brindar la ayuda humanitaria requerida, la ONU se propone coordinar la acción humanitaria internacional. Este planteo se basa en la posición única de las Naciones Unidas como Organización intergubernamental global, y abarca a todas las subcategorías de la ayuda humanitaria internacional.

Sin embargo, del punto de vista de las mentes de los públicos en América Latina, el concepto de la ONU como organismo integrado cubriendo la ayuda humanitaria internacional entra en competencia directa no solamente con la mayoría de los organismos humanitarios internacionales, sino también con las mismas agencias de las Naciones Unidas. Solo UNICEF para los niños vulnerables y ACNUR para los refugiados parecen escapar a la confusión. En gran medida, la OPS también se salva de este “ruido”, gracias a la especificidad de su subcategoría de acción (la salud) y a su atributo panamericano. Pero el solapamiento con la OCHA es completo, el PMA sufre interferencias debido a su bajo nivel de notoriedad en la subcategoría de la ayuda alimentaria, y el ACNUR también, en lo que atañe a la ayuda a los desplazados internos. En las situaciones de desastres naturales, el desconcierto llega a su vértice: las mentes son confundidas entre la ONU como tal, la OCHA, la OPS, el PMA e incluso UNICEF...

Un problema adicional tiene que ver con la amplia y diversificada gama de actividades de las Naciones Unidas. En América Latina, vimos que se espera más de la ONU para defender los derechos humanos que para actuar en emergencias humanitarias, y no menos en el campo de la prevención de la guerra. Tal vez por eso, el nuevo planteo de la ONU no se limita a integrar la ayuda humanitaria (al margen de las otras categorías de acción), sino que se presenta como global y transversal. Entonces, el concepto a enfocar ya no podría ser solamente la ayuda humanitaria internacional, sino el papel mundial en todos los ámbitos de preocupación de la gente (paz y seguridad, respeto de los derechos humanos y del derecho internacional, desarrollo sostenible...). Esta proyección es un desafío particularmente grande y delicado en los conflictos armados o disturbios internos, donde el componente político es siempre importante. No es fácil, para mentes que odian la confusión, articular las intervenciones políticas de la ONU con sus intervenciones humanitarias.

Expresando su intención de actuar en forma integrada en situaciones de crisis complejas, la ONU reconoce implícitamente haber pecado en el sentido de la “extensión de línea”. Una agencia para cada problema humanitario no es la mejor solución. La creación de ONUSIDA como programa integrado y la reticencia a crear un nuevo organismo para el problema de los desplazados internos dan cuenta de esta voluntad de frenar la reproducción del esquema que dio nacimiento a UNICEF, ACNUR, al PMA y por último a la OCHA. Sin

embargo, las Naciones Unidas todavía no parecen dispuestas a aplicar la ley del sacrificio, que implicaría “abandonar algo para obtener algo”. Ni en el ámbito humanitario, ni mucho menos en el conjunto de sus ámbitos de acción.

8.5. Influencia del carácter extranjero

8.5.1. Imagen de países extranjeros

Más allá de los estudios de imagen y sus resultados, y más allá de los elementos adicionales que brinda un análisis desde las teorías funcionalistas de Ries y Trout, otro aspecto a tener en cuenta para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina es su carácter globalizado. Significa que son percibidos como extranjeros por la mayoría de sus públicos⁴⁶⁷, aunque cada país latinoamericano sea parte también de la Organización mundial. Además, al ser intergubernamental y fundamentalmente internacional, la ONU representa la comunidad de los países en su conjunto. Así, puede aparecer como dominada por las tendencias políticas y socioeconómicas de la comunidad internacional.

La única agencia regional considerada es la OPS, pero incluso ella puede ser percibida como extranjera. En efecto, su atributo de panamericanismo incluye los Estados Unidos, Canadá, Haití y el Caribe anglófono, su sede se encuentra en Washington, y su identidad se combina con aquella de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Desde una perspectiva esencialmente de marketing, el autor vasco Joseph-Francesc Valls elabora el concepto de “imagen de marca de los países”⁴⁶⁸. Se puede traducir al caso de la ONU, si se la considera como un conjunto de países extranjeros. En esta teoría, la imagen de país se mide por la percepción directa de los “consumidores”⁴⁶⁹. La misma depende en buena parte de estereotipos y prejuicios.

8.5.2. Estereotipos y prejuicios⁴⁷⁰

Los prejuicios son juicios previos a favor o en contra de algo o de alguien, juicios de valor que se presentan como si fuesen juicios de hecho. Los prejuicios tienen una fuerte tendencia a las generalizaciones: si existe un prejuicio hacia algún

⁴⁶⁷ Los otros organismos humanitarios internacionales son sujetos de la misma percepción general en América Latina, con matices según el país de origen de cada uno.

⁴⁶⁸ Valls, Joseph-Francesc – “LA IMAGEN DE MARCA DE LOS PAÍSES”, McGraw-Hill, Madrid, 1992

⁴⁶⁹ Para Valls, el análisis del “producto global del país” (exportaciones de bienes y servicios, turismo, moda, tecnología, etc.) y el estudio de la percepción de los consumidores, determinan la política de acción comunicativa.

⁴⁷⁰ Valls, Joseph-Francesc (1992), *Op. Cit.* – pp. 105-111

aspecto de un país extranjero, se tenderá a menospreciarlo o a idealizarlo todo entero.

Es necesario hilar muy fino a la hora de reconocer cual es la imagen matriz que llama la atención de manera destacada y, a la vez, con capacidad de ser positivizada o negativizada. Tal es el caso de la dualidad del estereotipo hacia los Estados Unidos⁴⁷¹: por un lado, el *yankee, go home*, y por otro lado el consumo creciente de productos norteamericanos.

Los estereotipos evolucionan solamente en el momento en que se modifican las relaciones entre los pueblos. Las causas pueden ser bélicas (o de hostilidad encubierta), económicas o políticas. En este sentido, podemos considerar que las actuales crisis económicas en países latinoamericanos⁴⁷² y la guerra casi-unilateral de los Estados Unidos en Irak, sin duda han fortalecido la imagen matriz negativa de este país en América Latina.

En consecuencia, es probable que, respectivamente, la pertenencia de los organismos crediticios mundiales al sistema de las Naciones Unidas, y el fracaso del Consejo de Seguridad de la ONU en sus esfuerzos de prevención de la guerra en Irak, hayan tenido indirectamente un efecto negativo sobre la imagen de las Naciones Unidas en la región. En una “cadena de estereotipos”, es razonable pensar que esto haya afectado por consiguiente a la imagen de sus agencias humanitarias.

Así, por muy buenos que sean los servicios humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, la percepción de la mayoría de sus públicos puede ser afectada negativamente por estereotipos y prejuicios. Éstos son difíciles de cambiar, pero recientemente parecen haber cambiado para mal, en términos de posicionamiento e imagen institucional de la ONU en esta región.

⁴⁷¹ Valls menciona la dualidad de la imagen matriz de los Estados Unidos para los españoles o los griegos, pero la podemos considerar como válida también para los latinoamericanos.

⁴⁷² Debidas en buena parte a las exigencias de los organismos de crédito internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), en los cuales los Estados Unidos ejercen la mayor influencia.

Ver párrafo 7.2.2.

9.

**PROPUESTAS PARA MEJORAR EL POSICIONAMIENTO
DE LOS ORGANISMOS HUMANITARIOS
DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA**

El amplio análisis realizado revela que existen varios obstáculos para un posicionamiento efectivo de todos los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, así como de la ONU como organismo integrado de ayuda humanitaria en la región. Ciertos obstáculos son puntuales, otros son más generales.

Algunas de estas agencias aplican en parte las teorías sobre el posicionamiento y la gestión de la imagen. Es el caso ante todo de UNICEF, el organismo humanitario más autónomo de la ONU en América Latina. ACNUR, la OPS y más recientemente el PMA, están esforzándose en la misma dirección, pero les falta todavía superar varias etapas, comenzando por estudios de imagen que les permitirían aproximarse a la definición del “posicionamiento estratégico” según Sanz de la Tajada. La OCHA está más lejos aún, puesto que ni siquiera tiene una clara voluntad de existir como organismo.

Más allá de sus diferentes organismos humanitarios, el principal obstáculo para un posicionamiento efectivo parece ser la reticencia de las Naciones Unidas, en este ámbito, para aceptar algunos conceptos básicos del posicionamiento y la imagen institucional:

- el hecho que la organización no es “propietaria” de la imagen o del posicionamiento;⁴⁷³
- la existencia e influencia de una competencia (en el ámbito humanitario como en cualquier otro);
- la imposibilidad de construir una estrategia de posicionamiento sin antes haber realizado un estudio de imagen;
- el hecho que las mentes de los públicos odian la confusión y la complejidad.

En la medida en que buscan los objetivos de identificación, diferenciación, referencia y preferencia entre sus públicos, no cabe duda que los organismos humanitarios de la ONU en América Latina se beneficiarían de la plena aplicación de las teorías de la imagen corporativa y del posicionamiento. Entonces, la hipótesis del trabajo se ve comprobada.

Queda para ver ahora de qué manera podrían mejorar este posicionamiento.

9.1. Propuestas generales y propuestas específicas

Para una aproximación a la definición del perfil corporativo (o “posicionamiento estratégico”), es preciso distinguir propuestas generales, para el conjunto de las actividades humanitarias de la ONU en América Latina, y propuestas específicas

⁴⁷³ En otras palabras, el hecho que el posicionamiento se produce en las mentes (percepción, imagen), y no en base a la voluntad de la organización (discurso, identidad).

para cada uno de sus organismos humanitarios. Esta distinción sirve como recorte operativo del trabajo, partiendo de la idea que “el todo es más que la suma de sus partes”, y además, el todo es diferente de cualquiera de las partes que lo integran⁴⁷⁴. En este sentido, las propuestas formuladas para las Naciones Unidas como organismo integrado cubriendo la acción humanitaria tendrán un impacto directo sobre las propuestas específicas. Esta aproximación toma en cuenta la correspondencia existente entre la estructura de las cosas (organismos, en nuestro caso) y la estructura del cerebro humano, por la cual precisamente se organiza la percepción, la reflexión y el conocimiento⁴⁷⁵.

Sabemos que la imagen y el posicionamiento son el efecto de la acción y de la comunicación de una organización, entre otros factores. Por lo tanto, comenzaremos formulando propuestas relativas a la acción (operaciones y políticas) y la estructura resultante⁴⁷⁶. Luego, con miras a la planificación de la comunicación, consideraremos dos grandes áreas estratégicas, fuertemente relacionadas entre sí: por un lado, los públicos y la competencia (incluyendo las propuestas de estudios de imagen), y por otro lado, todo lo relativo a la identidad corporativa⁴⁷⁷ (nombre e identidad visual, misión, visión, valores y discursos).

9.2. Naciones Unidas como organismo integrado cubriendo la ayuda humanitaria

9.2.1. Acción y estructura

Existe cierta contradicción entre, por un lado, la voluntad de la ONU de posicionarse como un solo organismo, integrando todos los aspectos de su accionar y, por otro lado, la labor de sus diferentes agencias humanitarias. La acción y estructura operativa en cada país también carece de claridad.

Como ya se ha mencionado⁴⁷⁸, desde los inicios de la Reforma, en 1997, el Secretario General ordenó el fortalecimiento del rol del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, con el fin de integrar planes de trabajo a escala nacional y reunir “bajo una misma bandera” las operaciones de la ONU en cada país⁴⁷⁹. Sin embargo, ni las evaluaciones nacionales realizadas, ni los marcos de trabajo establecidos hasta ahora para la asistencia al desarrollo han cuestionado

⁴⁷⁴ Axiomas de la teoría de la Gestalt.

Ver Costa, Joan – “COMUNICACIÓN CORPORATIVA Y REVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS”, Ed. Ciencias Sociales, Madrid, 1995 – p. 246

⁴⁷⁵ *Ibid.* – p. 245

⁴⁷⁶ Teniendo en cuenta, entre otras, las observaciones relativas a los *key issues* y a las perspectivas del entorno de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina.

⁴⁷⁷ Se tratará, entonces, de sugerir nuevos atributos de identidad deseada, o mejoras en la identidad visual o los discursos.

⁴⁷⁸ Ver párrafo 3.2.2.

⁴⁷⁹ Naciones Unidas (2002), *Op. Cit.*

fundamentalmente la tendencia a reproducir a escala nacional la estructura del sistema de la ONU.

Al cabo de cinco años, la opinión interna reconoce generalmente que el esfuerzo de la Reforma ha creado una cultura de mayor apertura, coherencia, innovación y confianza dentro de las Naciones Unidas⁴⁸⁰. Parece, en todo caso, superada una opción estratégica minimalista que prevaleció durante muchos años, y que consistía para la ONU a limitar su acción humanitaria a la coordinación de emergencias o grandes crisis, por intermedio de una Oficina especializada⁴⁸¹.

Aún reconociendo los buenos resultados logrados hasta ahora en el marco de su Reforma, consideramos que la ONU debe ir más allá, en dos ejes fundamentales:

- la identificación de qué organismo debe actuar, concretamente, en el ámbito de la acción humanitaria y en cada subcategoría de la misma;
- la descentralización efectiva en el sector humanitario y en los sectores afines (desarrollo y derechos humanos).

Básicamente, las Naciones Unidas como tal tienen tres alternativas estratégicas para su acción humanitaria en América Latina. Las podemos considerar, “de menos a más”, en el sentido de la integración de actividades y de la descentralización.

Primera opción estratégica:

En esta alternativa, la ONU trabajaría hacia una mayor coordinación de sus agencias humanitarias en la región. De esta manera, lograría limitar más las duplicaciones de función y de estructura, y aumentaría su efectividad operacional. Esta estrategia ya figura en los documentos de referencia de la Organización, y corresponde a la política escogida a nivel mundial, y por ende para América Latina.

Sin embargo, solo recientemente se están dando pasos muy concretos en este sentido, con la concentración geográfica de la mayoría de las oficinas regionales de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en Panamá.

Segunda opción estratégica:

Yendo un paso más allá, la segunda propuesta sería de integrar plenamente, en la estructura de la ONU en cada país, el trabajo humanitario de la OCHA, ACNUR y el PMA, al considerar que estas tres agencias cuentan con las

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ La ONU dejaba la implementación de los otros aspectos de su misión en el ámbito humanitario a los organismos humanitarios propiamente dichos, incluyendo por supuesto los pertenecientes a las Naciones Unidas. Pero mantenía la misma repartición de tareas entre sus agencias humanitarias en América Latina, causando la duplicación de ciertas funciones así como problemas de coordinación y distribución de responsabilidades.

mayores limitaciones de recursos, mayores duplicaciones en situaciones de crisis humanitarias y tienen además una presencia limitada en ciertas partes de América Latina. Quedaría reservado el papel específico de ACNUR a favor de los refugiados. Esta reestructuración también afectaría la OPS en las emergencias humanitarias y en la lucha contra el VIH/SIDA⁴⁸², pero no en los otros aspectos de sus actividades en pro de la salud en las Américas⁴⁸³. Considerando sus fortalezas y oportunidades, UNICEF sí seguiría actuando por separado en las crisis humanitarias, aunque en forma más coordinada con la estructura principal de las Naciones Unidas en el país en cuestión.

En cuanto a la acción relativa a los desplazados internos, para superar los problemas del actual sistema de cooperación entre varias de sus agencias⁴⁸⁴, las Naciones Unidas como tal deberían tomar la responsabilidad, en el marco de una estructura nacional consolidada.

Esta propuesta de reestructuración puede ser resumida así:

Categoría o subcategoría	Situación actual	Propuesta
Acción humanitaria en general	OCHA	ONU ⁴⁸⁵
Conflictos armados en general	ACNUR OCHA	ONU
Desplazados internos	ACNUR OCHA (y PNUD) UNICEF PMA	ONU
Minas terrestres antipersonal	UNMAS OEA	ONU
Hambre	PMA OCHA	ONU
Desastres naturales	OPS PMA UNICEF OCHA ⁴⁸⁶	ONU
VIH/SIDA	OPS ONUSIDA	ONU (ONUSIDA)
Salud en general	OPS	OPS
Refugiados	ACNUR	ACNUR
Niños a riesgo	UNICEF	UNICEF

Fundamentalmente esta segunda opción limita la complejidad y la cantidad de las agencias humanitarias de la ONU en América Latina, elimina más factores de burocracia, considera el hecho que la región no figura entre las prioridades

⁴⁸² En este ámbito, ya actúa la ONU como tal, en forma integrada, a través del programa ONUSIDA.

Ver párrafo 9.6.1.

⁴⁸³ También afectaría UNMAS y la OEA en el campo de la acción humanitaria contra las minas terrestres antipersonal

⁴⁸⁴ Ver párrafo 3.5.2.

⁴⁸⁵ Representación de la ONU en cada país de Latinoamérica (id. para subcategorías siguientes).

⁴⁸⁶ Además: UNDAC y CEPREDENAC.

humanitarias de la comunidad internacional y que el interés de los donantes se centra en las emergencias. A primera vista, parece apropiada y suficiente.

Tercera opción estratégica:

Sin embargo, consideramos que existe una alternativa de acción y estructura todavía más completa, que va más allá del ámbito humanitario y permite también responder a ciertas amenazas generales, a saber la crisis del modelo de Estado-nación, la pérdida de credibilidad de la ONU luego de la guerra en Irak y el unilateralismo creciente de los Estados Unidos en América Latina, al tiempo que permite tener en cuenta la coincidencia de preocupaciones entre la ONU y la gente y la opinión según la cual la tarea más importante de las Naciones Unidas en el futuro será proteger los derechos humanos⁴⁸⁷.

Para las Naciones Unidas, esta solución consistiría en:

- fortalecer la estructura y aumentar el nivel de responsabilidad de la representación de la ONU en cada país (descentralización efectiva);
- establecer una relación más directa con los beneficiarios (actuales y potenciales), a través de una acción humanitaria más enfocada a la prevención y la promoción, e integrada con los esfuerzos de desarrollo y en el ámbito de los derechos humanos;
- desde esta posición de proximidad, responsabilizar más directamente las autoridades políticas con respecto a las necesidades de sus ciudadanos y activar los intercambios multilaterales, en apoyo al país concernido.

Estas propuestas permitirían a la ONU contribuir en la recuperación de un papel más activo del Estado, que tenga en cuenta la deuda social con sus ciudadanos. No actuar en este sentido significaría exponerse a un rechazo de su papel humanitario, ya sea debido a la capacidad de las ONG nacionales y locales, a los estereotipos en contra de la ONU o a la irrelevancia de la Organización intergubernamental para los Estados latinoamericanos, en un entorno general dominado por los organismos de crédito internacionales y los Estados Unidos.

En esta apuesta⁴⁸⁸, la ONU podría aportar un valor agregado permanente a cada Estado, superando su dependencia a un cualquier acuerdo para actuar en el país y posicionándose como colaborador eficaz indiscutible para las ONG nacionales y locales.

Nuestra propuesta, entonces, apunta a esta tercera alternativa, maximalista en su sentido integrador y descentralizador. En cada país, implicaría que las Naciones Unidas concentren su representación en un ente⁴⁸⁹. ACNUR mantendría sus representaciones específicamente para los refugiados, pero la OCHA y el PMA se integrarían completamente en esta estructura.

⁴⁸⁷ Ver párrafo 8.2.1.

⁴⁸⁸ Donde quedaría por superarse todavía la corrupción en las autoridades políticas.

⁴⁸⁹ Corresponde en la actualidad al PNUD, pero podría ser modificado en el futuro.

9.2.2. Públicos y competencia

En una perspectiva similar, la ONU en América Latina necesita considerar sus públicos y su competencia de manera integrada⁴⁹⁰. Así, puede introducir matices en la identificación de sus “públicos clave” y la jerarquización de sus públicos, permitiendo una mayor claridad en sus esfuerzos de posicionamiento en el ámbito humanitario en la región y a nivel nacional.

Si no colaboran como lo esperan las Naciones Unidas, “públicos clave” como las autoridades gubernamentales y las ONG nacionales y locales pueden convertirse en obstáculos y competidores. Es el caso también de los principales donantes públicos, por lo cual deberían también ser considerados como un “público clave”. Al mismo tiempo, estos tres públicos son entre los más relevantes en términos del objeto de la competencia⁴⁹¹.

“Públicos clave”:

Por ser competidores potenciales y/o indirectos al mismo tiempo que socios indispensables, consideramos que los “públicos clave” de mayor importancia para la ONU en el sector humanitario en América Latina son:⁴⁹²

- las autoridades gubernamentales;
- las ONG nacionales y locales;
- los principales donantes públicos.

Recomendamos que la Organización, para complementar y profundizar los estudios de imagen existentes, realice análisis de su imagen y posicionamiento con estos tres públicos específicos en América Latina.⁴⁹³

Según el mapa de públicos analizado⁴⁹⁴, los otros “públicos clave” son:

- la propia ONU y sus agencias humanitarias;
- los beneficiarios (“clientes”).

Nos parece apropiado considerar dos públicos adicionales como “públicos clave”, ya que “su acción puede afectar decisivamente el funcionamiento o el logro de los objetivos de la organización”⁴⁹⁵:

- los públicos internos;
- los principales medios de comunicación⁴⁹⁶.

⁴⁹⁰ Y también descentralizada.

⁴⁹¹ Ver párrafos 5.1.2., 5.4.3. y 5.6.

⁴⁹² Ver Anexo XIII: Mapa de públicos sugerido

⁴⁹³ Otro estudio de imagen recomendable concierne ONUSIDA, como precedente de integración en las Naciones Unidas. Sería interesante evaluar el impacto de esta estructura en el posicionamiento institucional de la ONU y del programa ONUSIDA como tal.

⁴⁹⁴ Ver párrafo 4.3. y Anexo XII

⁴⁹⁵ Capriotti, Paul (1999), *Op. Cit.* – p. 171

Los públicos internos son el público más cercano e íntimo. Por definición, pueden afectar el funcionamiento o el logro de los objetivos humanitarios de la ONU, y pueden influir positivamente o negativamente en todos los demás públicos.

Los principales medios de comunicación también son decisivos, considerando su influencia sobre la opinión pública. Como hemos visto, ésta constituye otro de los principales objetos de la competencia entre organismos humanitarios internacionales en América Latina⁴⁹⁷. Además, el impacto de los medios en la formación de la imagen de las Naciones Unidas quedó comprobada en los estudios realizados⁴⁹⁸.

Jerarquización de los públicos:

En este ordenamiento de los públicos⁴⁹⁹, también recomendamos ubicar en el segundo nivel⁵⁰⁰ a los medios de comunicación secundarios, la opinión pública de Estados Unidos y la juventud, en vista de los estudios de imagen realizados sobre la ONU⁵⁰¹.

En el tercer nivel entrarían también los públicos específicos de la OCHA y del PMA.

Competencia directa:

En cuanto a los otros organismos humanitarios internacionales en América Latina, y particularmente los “competidores directos”⁵⁰² identificados entre ellos, la ONU no puede seguir considerándolos simplemente como socios. Para mantener su liderazgo en este sector en América Latina, no es suficiente estar atenta a las necesidades de la comunidad humanitaria internacional y establecer relaciones de coordinación con ella.

Las Naciones Unidas también deben tener en cuenta las agendas separadas de esta competencia directa. Por un lado, deben prestar particular atención a iniciativas como el Proyecto de la Esfera⁵⁰³, proveniente de varios de los competidores directos; este tipo de proyecto se contraponen al papel de coordinación de la ONU en el ámbito humanitario. Por otro lado, deben seguir constantemente la acción y comunicación del Movimiento Internacional de CR/MLR, de la red de ONG norteamericanas InterAction, de Caritas Internationalis y de Médicos Sin Fronteras.

⁴⁹⁶ Ver Anexo XIII: Mapa de públicos sugerido

⁴⁹⁷ Ver párrafos 5.1.2., 5.4.3. y 5.6.

⁴⁹⁸ Ver párrafo 8.2.1.

⁴⁹⁹ Ver Anexo XIII: Mapa de públicos sugerido

⁵⁰⁰ Es decir, después de los “públicos clave” prioritarios y secundarios.

⁵⁰¹ Ver párrafo 8.2.1.

⁵⁰² Ver párrafo 5.5.

⁵⁰³ Ver párrafo 5.5.12.

Si consideramos que la complejidad y la burocracia son debilidades que la ONU comparte con el Movimiento Internacional de CR/MLR, y que Médicos Sin Fronteras es un competidor específico de la subcategoría de la salud, InterAction y Caritas Internationalis quedan como principales bloques competidores directos.

Cada uno cuenta con una ventaja específica para el futuro, comparado con las Naciones Unidas: InterAction puede apoyarse en el liderazgo político y económico de los Estados Unidos y desarrollar fuertes estrategias de diferenciación con los organismos humanitarios de la ONU a través de los medios de comunicación. Por su parte, Caritas Internationalis depende poco del pedido de intervención humanitaria internacional por parte de los Estados afectados, porque consiste esencialmente en una red de ONG nacionales, apoyadas por la Iglesia Católica en cada país de la región.

Competencia indirecta:

En su aproximación a la competencia en el ámbito humanitario internacional, la ONU también deberá considerar el posicionamiento genérico, es decir los atributos relevantes para cada público de acuerdo con su conjunto de expectativas respecto de las organizaciones análogas. En este sentido, según el público, es probable que aparezcan otros organismos que calificamos como “competidores indirectos”, ante todo Greenpeace, Amnesty International y ECHO⁵⁰⁴.

9.2.3. Identidad institucional

Para que las agencias especializadas de la ONU en Latinoamérica destaquen facetas y aspectos de una misma identidad, es necesario que su nombre, identidad visual, misión, visión, valores y discursos sean coherentes con la identidad institucional de las Naciones Unidas. Ésta, por lo tanto, constituye la matriz a seguir.

En este sentido, las siguientes propuestas sirven para mejorar el posicionamiento no solamente de la ONU como organismo integrado de ayuda humanitaria en América Latina, sino también de cada uno de sus principales organismos humanitarios en la región. Se basan en la tercera alternativa de acción detallada arriba⁵⁰⁵.

Nombre e identidad visual:

En primer lugar, en la apuesta a un posicionamiento integrado, el nombre “ONU” o “Naciones Unidas” en cada país es apropiado. Corresponde mejor a los ámbitos de acción que el nombre “PNUD”. Este, por lo tanto, debería ser remplazado por “representación de la ONU en...”, una designación simple que connota mayor proximidad.

⁵⁰⁴ Ver párrafo 5.2.

⁵⁰⁵ Ver párrafo 9.2.1.

La identidad visual de las Naciones Unidas podría ser usada sin cambios.

Misión:

En cuanto a la misión en cada país, no debería ser una estricta declinación de la misión global de la ONU en sus cinco áreas de acción⁵⁰⁶. Efectivamente, el énfasis sería puesto en la presencia inmediata de las Naciones Unidas para resolver los problemas propios del país (en los ámbitos humanitarios, de desarrollo y de los derechos humanos), por lo cual los papeles relativos a la paz y seguridad y al derecho internacional no deberían mencionarse.

En cualquier país de América Latina, estos dos papeles son de poca relevancia directa. Hoy la ONU no despliega fuerzas de mantenimiento de paz en la región y es poco probable que esta situación cambie en el corto plazo. En cuanto a los tratados internacionales, resultan de conferencias supranacionales por definición.

En definitiva, la propuesta sería distinguir la misión de la ONU “aquí” (próxima, relevante) y aquella de la ONU “allá” (lejana, menos relevante).

Esta sugerencia parte del principio que, mientras existen foros de Naciones Unidas que toman decisiones importantes acerca de la política y el derecho internacionales, será muy difícil que la imagen de “burocracia distante” se pueda revertir. En estas condiciones, es imperiosa la necesidad de separar el papel económico-político de la ONU⁵⁰⁷ (percibido negativamente) de su papel operativo (percibido positivamente, pero mal posicionado). El énfasis en los problemas nacionales favorecería esta distinción.

Visión:

Aquí, las Naciones Unidas disponen de las Metas del Desarrollo del Milenio. Son válidas a nivel mundial y también para América Latina.

Después que los resultados estén evaluados, en el 2015, sería oportuno establecer una visión más directamente adaptada a los problemas de la región, y más enfocada sobre la ambición de la Organización como tal.

Valores:

Por lo general, los valores de humanidad, neutralidad e imparcialidad que sirven de guía para las Naciones Unidas en sus acciones humanitarias parecen

⁵⁰⁶ Paz y seguridad, desarrollo, derechos humanos, asuntos humanitarios y derecho internacional.

⁵⁰⁷ Correspondiente a sus principales Órganos, establecidos en su mayoría en la sede de la ONU en Nueva York (Consejo de Seguridad y Asamblea General ante todo), pero también a algunos organismos especializados con base en Washington (FMI y Banco Mundial). Ver Anexo I

convenientes, incluso con un enfoque de integración con el desarrollo y los derechos humanos.

Sin embargo, el principio de neutralidad es contradictorio con el papel relativo a la paz y seguridad, y más generalmente con el carácter intergubernamental de la Organización. Por lo tanto, deberían abandonar este valor profesional a favor de otros más apropiados, tales como la excelencia, la experiencia y la responsabilidad.

Como principios de relación, el multilateralismo y la cooperación reflejan la manera de trabajar ante todo con los Estados y los otros organismos humanitarios, mientras que el respeto es un valor transversal para los contactos humanos con sus beneficiarios e interlocutores.

En resumen, los valores de la ONU como organismo operativo integrado en América Latina serían:

- humanidad (valor profesional)
- imparcialidad (valor profesional)
- excelencia (valor profesional)
- experiencia (valor profesional)
- responsabilidad (valor profesional)
- multilateralismo (valor de relación)
- cooperación (valor de relación)
- respeto (valor de relación)

Discurso:

Finalmente, para posicionar su identidad mixta de liderazgo y de servicio, para su representación en los países, la ONU necesita encontrar un lema que refleje a la vez un discurso de soberanía y de vocación. Debería ser lo suficientemente amplio para tener en cuenta su misión operativa más allá de la estricta acción humanitaria, pero tampoco tan general como el existente “Es su mundo.”

Como sugerencia, el lema podría ser, por ejemplo:

- “El mundo responde”;
- “Todos los derechos, toda la ayuda”;
- o: “La primera organización para las primeras necesidades”.

Faltaría todavía declinar esta identidad corporativa para cada público objetivo, en función de su conjunto de expectativas con respecto a la ONU (noción de “posicionamiento segmento”⁵⁰⁸).

⁵⁰⁸ Scheinsohn, Daniel (2000), *Op. Cit.* – p. 161

9.3. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)

9.3.1. Acción y estructura

La integración completa de la OCHA en la “representación de las Naciones Unidas” en cada país de América Latina tendría por consecuencia su desaparición de la región.

Por supuesto, esto no significa que la OCHA tenga que desaparecer por completo. En el sistema de la ONU, esta Oficina especializada seguiría trabajando directamente en apoyo a la Secretaría de la ONU y en estrecha coordinación con el PNUD, y tendría relaciones con las representaciones de las Naciones Unidas en cada país acerca de los asuntos humanitarios.

La ausencia de la OCHA en América Latina tampoco significaría un abandono del papel de coordinación de la acción humanitaria. Al contrario, éste se vería fortalecido en una estructura integrada de la ONU en cada país. De la misma manera, los esfuerzos de la OCHA en el manejo de los riesgos deberían pasar bajo el umbral de esta representación.

Por otra parte, los organismos creados por la OCHA, a saber el Equipo de Evaluación y Coordinación de Desastres de las Naciones Unidas (UNDAC) y el CEPREDENAC para la prevención de los desastres en Centroamérica, deberían integrarse en la estructura consolidada de la ONU.

En cuanto al sitio ReliefWeb, la OCHA debería seguir desarrollándolo para toda la comunidad humanitaria internacional, pero bajo el nombre de las Naciones Unidas. Sería oportuno producir una versión en español de esta importante herramienta de comunicación.

9.3.2. Públicos y competencia

Su integración completa en la estructura de las Naciones Unidas en América Latina significa que la OCHA prácticamente no tendría públicos en la región. Estaría también fuera de cualquier competencia.

9.3.3. Identidad institucional

Las múltiples carencias de la identidad de la OCHA como agencia separada en América Latina desaparecerían al considerar, en su lugar, las representaciones de la ONU como tal. De esta manera, la identidad visual se haría más distinta, los valores más claros, los discursos menos confusos. La identidad corporativa de la OCHA podría ser mantenida fuera de América Latina, pero se integraría totalmente con aquella de las Naciones Unidas en esta región.

9.4. UNICEF

Las múltiples fortalezas de UNICEF, así como su notoriedad y credibilidad en el campo de los derechos de los niños, constituyen un marco envidiable para un posicionamiento efectivo. Aún así, podemos formular algunas recomendaciones para esta agencia humanitaria de la ONU en América Latina.

9.4.1. Acción y estructura

La razón de ser y el liderazgo de UNICEF en la subcategoría de la acción para los niños vulnerables no corren peligro directo.

Sin embargo, para mantener y si fuera posible fortalecer la posición actual, valdría la pena que UNICEF considere algunos ajustes:

- integrar mejor sus acciones relacionadas con los derechos de los niños y los derechos humanos con su misión original de organismo exclusivamente humanitario;
- simplificar y flexibilizar su estructura en América Latina;
- fortalecer los Comités Nacionales y orientarlos a un apoyo más directo a los Estados, en favor de la niñez de su país.

9.4.2. Públicos y competencia

La mayoría de los “públicos clave” para la ONU como organismo integrado cubriendo la ayuda humanitaria lo son también para UNICEF como agencia separada. La jerarquización también es válida por lo esencial.⁵⁰⁹

Podemos formular algunas propuestas específicas:

- considerar los niños (y niñas) beneficiarios como un “público clave” prioritario;
- entre los “públicos clave” secundarios, agregar los Comités Nacionales de UNICEF;
- entre los públicos de segundo nivel, agregar el conjunto de todos los niños y adolescentes de América Latina, así como los padres de los niños beneficiarios.

Para poder establecer un posicionamiento estratégico propiamente dicho con las autoridades políticas, las ONG nacionales y locales y los principales donantes públicos, UNICEF debería realizar estudios de imagen con cada uno de estos “públicos clave” en América Latina. Estos estudios bien podrían tomar la forma de encuestas, similares a aquella realizada con los niños, pero a nivel regional e

⁵⁰⁹ Ver Anexo XIII

incluyendo preguntas específicamente relativas a los asuntos humanitarios (y no solo los derechos de los niños y los derechos humanos).

Si bien hemos identificado un solo “competidor directo” en la categoría de la acción humanitaria internacional a favor de los niños a riesgo en América Latina (Save The Children), UNICEF debería mantener una atención mucho más allá. Efectivamente, el tema de los niños vulnerables es muy atractivo en general para los organismos humanitarios, debido a la sensibilidad de los públicos frente a sus problemas. Las Sociedades Nacionales de Cruz Roja y su Federación Internacional son particularmente activas en este ámbito, mientras que ONG especializadas y de proyección internacional como Casa Alianza pueden crecer, y otras aparecer.

En su relación con los donantes públicos y los principales medios de comunicación, UNICEF goza de un casi “monopolio” en su área. Sin embargo, para los primeros, las organizaciones humanitarias que se concentran en las necesidades de los niños en las emergencias pueden ser cada vez más atractivas, mientras que, para los medios, las ONG nacionales y locales tienen la ventaja de ser menos burocráticas y más directamente en contacto con los niños vulnerables. Por lo tanto, estos organismos también pueden convertirse en competidores a tener en cuenta por UNICEF.

9.4.3. Identidad institucional

En primer lugar, UNICEF debería diferenciar más claramente su misión de su visión y sus valores. Efectivamente, la declaración de misión, en su versión larga, incluye prácticamente los tres elementos. En este sentido, podría reducir el texto de su misión y obviar su versión corta.

Como valores, recomendamos que UNICEF abandone el “carácter apolítico”, por los mismos motivos que sugerimos el abandono de “neutralidad” en el caso de la ONU en general. Para estar en línea con la Organización matriz, UNICEF podría adoptar también los principios de humanidad e imparcialidad. En realidad, este último es equivalente a los actuales valores de “no discriminación” y “prioridad a los más necesitados”.

En forma similar a las Naciones Unidas, convendría que UNICEF establezca una visión directamente adaptada a los problemas de los niños vulnerables en América Latina, después que el alcance de Metas del Desarrollo del Milenio este evaluado, en el 2015.

Por otra parte, UNICEF debería asegurar un respeto constante de los estándares gráficos de su isologotipo y su gama cromática, en todos sus soportes de comunicación (incluso en internet).

Finalmente, sería oportuno que UNICEF adopte un lema institucional para dejar más firmemente sentada su identidad de servicio para los niños necesitados (discurso de vocación). “Cambiar el mundo con los niños”, un eslogan actualmente usado, sería una buena opción. Implica la participación activa de los niños y es muy movilizador para los demás públicos.

9.5. ACNUR

9.5.1. Acción y estructura

Gracias a su mandato convencional, a su larga experiencia y a su clara identidad de servicio, ACNUR es indudablemente dueño de la palabra “refugiados” en la mente de sus públicos en América Latina. Para que no le atribuyan funciones que exceden la protección de los refugiados, sugerimos que se concentre en este ámbito de acción especializado, recordando que “posicionarse consiste simplemente en concentrarse en una idea, o incluso en una palabra”, que defina a la organización en las mentes de los públicos⁵¹⁰.

Sin duda, existen muchos puntos comunes entre trabajar a favor de los refugiados y trabajar a favor de los desplazados internos. Por lo tanto, aunque no se ocupe directamente de ellos, ACNUR podría seguir asesorando la representación de las Naciones Unidas acerca de la ayuda a los desplazados internos en Colombia, con más razón todavía considerando su ayuda a los refugiados y solicitantes de asilo colombianos en los países vecinos. Por supuesto, esta asesoría se podría brindar en cualquier otro país latinoamericano donde haga falta.

ACNUR debería ubicar una oficina regional en Panamá, en el marco de la concentración geográfica de la mayoría de las otras organizaciones humanitarias de la ONU en América Latina, para poder cumplir con este papel y mejorar la coordinación de sus actividades con los otros esfuerzos humanitarios de las Naciones Unidas en la región.

Por otra parte, en vista del carácter limitado del problema humanitario de los refugiados en América Latina, y de la magnitud cada vez mayor del problema de las migraciones⁵¹¹, ACNUR debería ampliar su asociación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), aprovechando su predisposición a cooperar. De esta manera, aumentarían las sinergias entre estos dos organismos afines, que podrían incluso terminar en una fusión, en la medida en que la OIM pase a formar parte de la ONU.

⁵¹⁰ Trout, Jack y Rivkin, Steve (1995), *Op. Cit.* – p. 54

⁵¹¹ Tiempos del Mundo – “INVESTIGACIÓN ESPECIAL”, Buenos Aires, 19 septiembre y 26 septiembre 2002 (una nota en cada edición)

9.5.2. Públicos y competencia

El mapa de públicos sugerido para la ONU como organismo compuesto cubriendo la ayuda humanitaria⁵¹² es válido en gran medida para ACNUR también.

En este caso, las sugerencias de ajuste serían:

- considerar los otros organismos y entidades de las Naciones Unidas como “público clave” prioritario;
- agregar la OIM y las ONG de apoyo como “público clave”.

Las ONG que apoyan la acción del ACNUR podrían convertirse en aliados clave para su financiación, en forma similar a los Comités Nacionales de UNICEF.

Los recursos financieros también dependen de la visibilidad, por lo cual convendría que ACNUR aproveche todavía más del interés que tienen los medios de comunicación latinoamericanos por cubrir las crisis de refugiados en todo el mundo. Sin embargo, en estos esfuerzos convendría diferenciar claramente su acción de aquella de los cuerpos de paz de las Naciones Unidas, si los hay.

El posicionamiento estratégico de ACNUR con sus cuatro “públicos clave” prioritarios en América Latina (autoridades gubernamentales, ONG nacionales y locales, principales donantes públicos y otros organismos o entidades de las Naciones Unidas) depende de informaciones relativas a su notoriedad y perfil de imagen, que todavía no tiene. Por lo tanto, debería analizar su imagen entre cada uno de ellos, de la forma más económica posible, pero sin perder objetividad.

Con el abandono de una acción directa a favor de los desplazados internos por parte de ACNUR, los motivos de competencia con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Oxfam y otras organizaciones humanitarias internacionales particularmente activas en los conflictos armados desaparecerían, tanto hacia las autoridades políticas como hacia los donantes públicos y los medios de comunicación.

Por otra parte, si bien la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se presenta más como un socio que como un competidor, conviene para ACNUR reconocer que los intereses en común acerca de los refugiados y los migrantes podrían convertirse en factores de competencia, especialmente si los recursos llegan a escasear todavía más.

⁵¹² Ver Anexo XIII

9.5.3. Identidad institucional

El nombre, identidad visual, misión, visión, valores y discursos de ACNUR son coherentes con la identidad institucional de las Naciones Unidas en América Latina. Los elementos a mejorar son de ajuste más que de fondo.

Primero, ACNUR debería eliminar las variaciones en su isologotipo en la región.

En segundo lugar, en las descripciones más detalladas de su misión, debería suprimir la mención del papel para los desplazados internos, ajustándolas a su acción centrada en los refugiados.

Finalmente, convendría que ACNUR se ciñe en un único lema institucional para fortalecer su posicionamiento. Entre los eslóganes en uso, “Protegiendo a los Refugiados” parece ser el más preciso reflejo de la identidad de servicio para los refugiados. Pone énfasis en el objetivo (protección) y connota acción en curso.

9.6. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

9.6.1. Acción y estructura

De acuerdo con las propuestas generales para la acción humanitaria de la ONU en América Latina, la OPS perdería su papel directo en las emergencias humanitarias y en la lucha contra el VIH/SIDA⁵¹³, pero conservaría y fortalecería su papel fundamental en relación con los otros problemas sanitarios y epidemias en las Américas⁵¹⁴.

Esta modificación no significa que la participación de la OPS en estos dos ámbitos especializados se tenga que terminar por completo. Simplemente, el organismo debería limitarse a un papel de asesor, como punto de referencia en los temas de salud pública en las Américas y basado en su excelencia técnica y su experiencia de más de 50 años. Esto implicaría mantener un contacto estrecho con la representación de la ONU en cada país golpeado por una crisis humanitaria o por altos índices de VIH/SIDA, así como con ONUSIDA, pero sin visibilidad externa en estas dos subcategorías de la acción humanitaria.

Previamente, la OPS debería cumplir con un importante papel de formación para que su capacidad de responder a emergencias sanitarias sea trasladada al personal especializado de las representaciones de la ONU en cada país.

Este nuevo enfoque de acción y su amplia red de oficinas y centros científicos brindarían a la OPS una mayor capacidad operativa relativa a los múltiples problemas de salud de carácter permanente en América Latina, así como para

⁵¹³ Ver párrafos 2.3.3. y 9.6.1.

⁵¹⁴ Ver párrafo 2.3.2.

combatir las epidemias de gravedad menor al VIH/SIDA, por el bien de todos los beneficiarios en las Américas. De esta manera, podría superar su falta de recursos financieros y humanos, reducir su burocracia y fortalecer su cooperación técnica con los países, lo cual permitiría a su vez aprovechar al máximo la asociación con los Ministerios de Salud y los procesos nacionales de reforma en el ámbito de la salud.

9.6.2. Públicos y competencia

Por lo general, el mapa de públicos sugerido para las Naciones Unidas como organismo operativo integrado en América Latina⁵¹⁵ es válido también para la OPS.

Debido a su ausencia de visibilidad en las emergencias humanitarias (papel limitado a la asesoría según nuestra propuesta), la OPS tendría que poner especial énfasis en su relación con los donantes públicos, para superar la falta de interés que tienen en general acerca de los esfuerzos humanitarios a más largo plazo. Entre ellos, los donantes latinoamericanos deberían ser objeto de particular atención.

Puesto que quedaría afuera de la representación consolidada de la ONU en cada país y sólo como asesor de ONUSIDA, el público “otros organismos y entidades de la ONU” cobraría mayor importancia y debería ser considerado como “público clave” prioritario, de la misma manera que las autoridades públicas, las principales ONG nacionales y locales y los donantes públicos.

Con cada uno de estos cuatro públicos prioritarios, la OPS debería analizar su notoriedad y perfil de imagen a través de estudios o encuestas tan económicas y objetivas como fuera posible.

Algunos públicos específicos de la OPS deberían aparecer en su mapa de públicos, a un nivel secundario. Entre ellos, el Organismo Andino de la Salud y los Ecoclubes⁵¹⁶.

En cuanto a la competencia, Médicos Sin Fronteras quedaría prácticamente afuera, considerando su acción esencialmente en las situaciones de emergencia. Entonces, los principales competidores directos parecen ser la Federación Internacional de CR/MLR y Caritas Internationalis. Sin embargo, la mencionada Federación tiene políticas de asociación con la OPS, dejando así como competidor directo número uno a Caritas, seguido por CARE (especialmente en relación con los medios de comunicación).

El BID es visto por la OPS como una fuente de interferencias en la cooperación técnica⁵¹⁷. En estas condiciones, se debe considerar no sólo como un “público

⁵¹⁵ Ver Anexo XIII

⁵¹⁶ Ver Anexo VIII

clave”, sino también como un competidor indirecto en relación con las autoridades políticas. El mismo carácter bifacético tienen las ONG nacionales y locales, aunque sea de manera más potencial.

9.6.3. Identidad institucional

La doble identidad actual de la OPS (OPS/OMS), especialmente manifiesta en la identidad visual, es perjudicial a un posicionamiento efectivo como organismo propio en la mente de sus públicos. Ante todo, entonces, la OPS debería diferenciarse de la OMS. Por supuesto, la particularidad de la OPS como representación regional de la OMS es parte de su realidad institucional, pero es poco deseable que proyecte este atributo. La OPS debería, además, diferenciar claramente lo que concierne el organismo como tal de lo que concierne la Oficina Sanitaria Panamericana, para evitar más confusiones.

El nombre “Organización Panamericana de la Salud” (completo o con las siglas “OPS”) debería reemplazar siempre cualquier variante de “OPS/OMS”.

En su identidad visual, como mínimo la OPS debería evitar la duplicación de isotipos entre la OPS y la OMS, optando por el primero. Lo hizo sistemáticamente para su campaña de Centenario en 2002, pero le falta todavía mucha consistencia. Una solución sin duda más completa, aunque costosa, consistiría en elaborar una nueva identidad visual, que tome elementos del isotipo de la OMS, tales como la corona de laureles y la serpiente enrollada alrededor de un palo (símbolo mundial de la salud), y del actual isotipo de la OPS, ante todo la representación del continente americano en un globo terrestre, eliminando las inscripciones en latín. En todo caso, el isologotipo de la OPS y la gama cromática deberían seguir un estricto estándar gráfico.

En cuanto a los otros elementos de la identidad institucional, son muy coherentes entre sí y algunos constituyen indudables ventajas comparativas para la OPS en América Latina. Es el caso, especialmente, de la visión regional y del valor de panamericanismo. El plan estratégico definido para 2003-2007 es un excelente documento rector en este sentido.⁵¹⁸

Para una plena coherencia con la identidad institucional de las Naciones Unidas como organismo integrado cubriendo la acción humanitaria en América Latina, faltaría solamente agregar algunos valores a la OPS: experiencia (principio profesional), multilateralismo y cooperación (valores de relación). Por lo demás, equidad es similar a imparcialidad, pero más preciso, solidaridad equivale prácticamente a humanidad, e integridad a responsabilidad.

⁵¹⁷ *Ibid.*

⁵¹⁸ OPS, Conferencia Sanitaria Panamericana (2002), *Op. Cit.*

9.7. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

9.7.1. Acción y estructura

Al igual que la OCHA, en nuestra propuesta, el PMA se integraría por completo en la representación de las Naciones Unidas en cada país de América Latina.

Por supuesto, el PMA seguiría existiendo. Su papel para América Latina sería de asesoría especializada desde su sede en Roma, incluyendo misiones puntuales en la región. En todo caso, evitaría tener visibilidad para los públicos externos.

Después de una debida transferencia de capacidades, las principales fortalezas del PMA para luchar contra el hambre en América Latina pasarían a la ONU como tal: acceso directo a los beneficiarios, capacidad de identificar las zonas más vulnerables al hambre, infraestructura en Centroamérica y los países andinos y capacidad de atraer a los donantes en situaciones de emergencia tales como los desastres naturales. Al mismo tiempo, la representación de la ONU en cada país se beneficiaría de la buena predisposición de los donantes en relación con el hambre y de las mayores aperturas de colaboración con ONG nacionales y locales en este ámbito, mientras que las debilidades operativas propias del PMA en América Latina desaparecerían de la región con el organismo.

Además, la ONU como organismo integrado incluyendo la ayuda humanitaria estaría en mejor posición para sensibilizar sus públicos a la existencia de focos de pobreza extrema en zonas rurales de América Latina, y a la necesidad de combatirlos aunque no se traduzcan en los índices macroeconómicos de la región.

9.7.2. Públicos y competencia

Debido a su integración completa en la estructura de las Naciones Unidas en América Latina, el PMA mantendría públicos en la región solamente por su accionar en otros continentes (ante todo en África) y saldría de cualquier relación de competencia directa.

9.7.3. Identidad institucional

El abandono de los esfuerzos por posicionar el PMA en América Latina permitiría superar sus debilidades en términos de identidad (nombre y discursos confusos) y también de comunicación (poca comunicación en español), aunque signifique que su clara visión se perdería en una visión más genérica. Los principales atributos identificatorios del organismo en la región se podrían integrar perfectamente en la identidad operativa consolidada de la ONU en sus representaciones de país.

9.8. Conclusión

Las propuestas formuladas en este último capítulo favorecen una máxima aplicación de las teorías de la imagen corporativa y del posicionamiento, incluso de varios elementos de las teorías funcionalistas de Ries y Trout (aunque hayan sido pensadas inicialmente para el ámbito del marketing). Apuntan a minimizar la complejidad estructural de las Naciones Unidas en el sector humanitario en América Latina, y a maximizar la identificación, diferenciación, referencia y preferencia entre sus públicos, teniendo en cuenta todos los resultados del extenso análisis de situación realizado.

De esta manera, hemos pasado progresivamente del concepto segmentado de “posicionamiento de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina” a la noción de “posicionamiento de la ONU en el ámbito humanitario” en la región.

9.8.1. Perspectiva holista

Esta aproximación integral e integrada es propia del holismo⁵¹⁹. Con esta perspectiva, hemos demostrado que tanto las Naciones Unidas, en calidad de organismo compuesto cubriendo la ayuda humanitaria, como UNICEF, ACNUR y la OPS, pueden mejorar considerablemente su posicionamiento en América Latina, a pesar del carácter intergubernamental (o político) y de las otras grandes áreas de actividad de la ONU. Al mismo tiempo, hemos demostrado que la retirada de la OCHA y del PMA de la región sería benéfica para el posicionamiento de los demás.

Considerando que la ONU recién comienza a fortalecer la coordinación de sus organismos humanitarios en América Latina, el camino por recorrer es todavía extenso para integrar mejor sus organismos humanitarios.

Sin embargo, a lo largo del trabajo, hemos podido observar que los organismos humanitarios de las Naciones Unidas ya integran sus esfuerzos humanitarios con objetivos de desarrollo y derechos humanos, considerados como estrechamente interrelacionados. La perspectiva holista no es, entonces, del todo ajena al pensamiento de la ONU. El obstáculo principal consiste en superar las barreras estructurales existentes.

En definitiva, la primera clave para el posicionamiento efectivo de la ONU en el ámbito humanitario en América Latina consiste en ampliar y aplicar plenamente el enfoque holista.

⁵¹⁹ La teoría holista -“del todo”- surgió de la biología. Es una doctrina opuesta a la teoría atomista. Se aplica a la ciencia general de los organismos (sistémica), y su pertinencia ha sido demostrada por la teoría de la Gestalt.

Ver Costa, Joan (1995), *Op. Cit.* - pp. 242-243

En tanto incluye los ámbitos de desarrollo y derechos humanos, esta perspectiva es favorable a la recuperación de un papel social efectivo del Estado.

9.8.2. Cambio de paradigma

Sin embargo, la ONU como organismo integrado incluyendo la ayuda humanitaria, y sus principales agencias humanitarias por separado, necesitan más que una plena aplicación de la teoría holista...

- Para posicionar eficazmente su acción humanitaria, deben entender que las mentes de los públicos odian la confusión y la complejidad.
- Para realizar los estudios de imagen que le permitan elaborar estrategias de posicionamiento efectivas, deben aceptar que no son “propietarias” de su imagen en el sector, y que la misma depende de muchos factores incontrolables.
- Para ajustar su estructura a los problemas humanitarios en América Latina, deben tener una perspectiva regional, complementaria a la perspectiva mundial y coherente con ella.
- Para maximizar el impacto de su respuesta humanitaria en cada país, deben acelerar el proceso de descentralización.
- Para poder lograr un posicionamiento efectivo como organismo integrado, deben aceptar que el carácter intergubernamental (o político) así como las actividades de paz y seguridad de las Naciones Unidas influyen considerablemente en la imagen de la Organización.
- Para definir su “posicionamiento relativo” con las organizaciones que concurren en el mismo sector⁵²⁰, deben reconocer que la competencia existe en el ámbito humanitario como en cualquier otro.
- Para evolucionar de acuerdo con el entorno regional y mundial, deben admitir que el Estado-nación y el multilateralismo en las relaciones internacionales, dos modelos sobre los cuales fundamenta su acción, están en desuso.
- Para tener en cuenta no sólo la “competencia directa” por parte de los organismos humanitarios internacionales, sino la competencia en forma más general, deben reconocer que las ONG nacionales y locales constituyen una fuerte competencia indirecta y/o potencial, surgida de la crisis del modelo de Estado-nación⁵²¹.

⁵²⁰ Sanz de la Tajada, Luis (1996), *Op. Cit.* – p. 67

⁵²¹ Esto significa tener una perspectiva holista no sólo de uno mismo, sino también de la competencia.

Como vemos, la lista de desafíos conceptuales es larga, con miras a un posicionamiento efectivo de las Naciones Unidas en el sector humanitario en América Latina.

¿Cuál es la clave para concebir que las mentes rechazan la complejidad, que la imagen no se proyecta sino que se gestiona, que la estructura mundial a nivel mundial no es necesariamente la más indicada para América Latina, que la centralización excesiva puede ser dañina, que los atributos y actividades políticos de la ONU influyen en el posicionamiento, y sobre todo que el Estado-nación y el mundo multilateral ya no funcionan como antes, lo cual implica que, en el ámbito humanitario, existe una amplia competencia que ni siquiera se puede limitar a los organismos competidores directos?...

Sin misterio ni milagro, la clave es cambiar de paradigma. Significa fundamentalmente que, para poder superar tantos retos, la ONU debería lograr cambios en los modelos mentales que prevalecen sobre estas cuestiones dentro de la organización.

En su obra “La revolución copernicana”, Thomas Kuhn afirma: “Así es como progresa la ciencia: cada nuevo esquema conceptual engloba los fenómenos explicados por sus predecesores y se añade a sí mismos”⁵²². En otras palabras, el progreso implica un cambio de paradigma.

Acerca del problema particular de la complejidad en las organizaciones, Joan Costa dice claramente:

Tendríamos que darnos cuenta de una vez que (...) podemos rechazar tanta complejidad. Que todo es más sencillo. Para constatarlo, basta ver en la realidad objetiva lo que ocurre, como ocurre y porqué. Y reflexionar para actuar y corregir lo que se hace mal.⁵²³

Siguiendo con la misma idea y citando a Hegel, el autor catalán subraya que el nudo del problema es el fenómeno de lo cuantitativo (que engendra complejidad y desorden). La presión de lo cuantitativo en el público conduce a reacciones cualitativas; ante la masa de comunicación que le llega, por efecto de saturación, adopta una respuesta selectiva, sino indiferente.⁵²⁴

En definitiva, para los organismos humanitarios de la ONU en América Latina, si bien este cambio representa ante todo la segunda clave para lograr un posicionamiento efectivo, es todavía más: una condición indispensable para avanzar en la América Latina de hoy.

⁵²² Kuhn, Thomas S. – “LA REVOLUCIÓN COPERNICANA”, Planeta-Agostini, Barcelona, 1993 – p. 336

⁵²³ Costa, Joan (1995), *Op. Cit.* – p. 222

⁵²⁴ *Ibid.*

9.8.3. Teoría expuesta y teoría en uso

El desarrollo de la habilidad para trabajar con modelos mentales supone el aprendizaje de aptitudes nuevas y la implementación de innovaciones institucionales que contribuyen a llevar a la práctica estas aptitudes⁵²⁵. El autor norteamericano Peter Senge explica como el ser humano obstaculiza la corrección de una situación contraproducente manipulando las situaciones de conformidad con sus modelos mentales. El primer paso para cambiarlos es poder “verlos”, por lo cual el autor propone varias técnicas.

Una de ellas es el reconocimiento y análisis de la brecha entre la teoría expuesta (lo que se dice) y la teoría en uso (como se justifica la acción)⁵²⁶. En el caso de las Naciones Unidas y en relación con la acción humanitaria en América Latina, esta brecha es muy notoria.

Oficialmente, la ONU dice operar “bajo una sola bandera”, pero la multitud compleja de sus organismos humanitarios en el terreno se mantiene y no se cuestiona ni arriesga seriamente su existencia, acción o identidad separada. Tampoco se toman riesgos en este sentido, como sería realizar estudios de imagen o analizar como los otros organismos humanitarios con los cuales coopera buscan posicionarse por separado. Si la ONU no reconoce esta brecha, será difícil superar el statu quo.

Como lo sugiere Senge, la primera pregunta que se debe plantear al afrontar una brecha entre la teoría expuesta y la teoría en uso es: “¿De veras se valora la teoría expuesta?” “¿De veras forma parte de la visión institucional?”⁵²⁷ Este análisis interno es muy recomendable en el caso de las Naciones Unidas en América Latina. Si encuentra que no hay compromiso con la teoría expuesta, tendrá que actuar primero a nivel interno, como condición previa a lograr el indispensable cambio de paradigma.

9.8.4. El camino hacia el posicionamiento comienza en la propia mente⁵²⁸

En conclusión, para avanzar hacia una mejora de su posicionamiento en el contexto estudiado, la ONU debería cambiar patrones ya obsoletos pero confortables, por otros nuevos más incómodos y apretados... pero que hay que aceptar. Es la búsqueda de un nuevo equilibrio.⁵²⁹

⁵²⁵ Senge, Peter M. – “LA QUINTA DISCIPLINA”, Gránica, Buenos Aires, 1990 – p. 237

⁵²⁶ *Ibid.* - p. 256

⁵²⁷ *Ibid.* - p. 257

⁵²⁸ Esta conclusión apunta a un cambio de cultura de las Naciones Unidas en América Latina, y tal vez incluso en el mundo. Para definir los matices de este cambio, se necesitaría un profundo análisis de la cultura institucional. Este estudio sería un excelente complemento y una continuación lógica del presente trabajo, que justamente no abarcó como tal la variable de la cultura organizacional.

⁵²⁹ Costa, Joan (1995), *Op. Cit.* – p. 223

Dicho de otra manera, para elaborar la necesaria revinculación en los conceptos preexistentes en las mentes de sus públicos a favor de los propósitos institucionales, las Naciones Unidas y sus organismos humanitarios en América Latina necesitan ante todo revincular los conceptos preexistentes... en sus propias mentes.

ANEXOS

- ANEXO I:** Organigrama del Sistema de las Naciones Unidas
- ANEXO II:** Identidad visual de los principales organismos humanitarios de las Naciones Unidas
- ANEXO III:** Identidad visual de los principales organismos competidores
- ANEXO IV:** Cuestionario para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina
- ANEXO V:** Respuestas de la OCHA
- ANEXO VI:** Respuestas de UNICEF
- ANEXO VII:** Respuestas de ACNUR
- ANEXO VIII:** Respuestas de la OPS
- ANEXO IX:** Respuestas del PMA
- ANEXO X:** Cuestionario *ad hoc* y respuestas del Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) en Buenos Aires
- ANEXO XI:** Análisis de la capacidad de competencia de catorce organismos humanitarios internacionales (previamente identificados)
- ANEXO XII:** Mapa de públicos analizado
- ANEXO XIII:** Mapa de públicos sugerido

TABLA DE SIGLAS PRINCIPALES

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo (Naciones Unidas)
CARE*	<i>Cooperative for Assistance and Relief Everywhere</i>
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CINU	Centro de Información de las Naciones Unidas
CR/MLR	(de la) Cruz Roja y (de la) Media Luna Roja (Federación Internacional de... / Movimiento Internacional de...)
ECHO*	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea
FAO*	Organización para la Agricultura y la Alimentación (Naciones Unidas)
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FODA	estudio de fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas
FONDEM	Fondo Interamericano para la Ayuda en Situaciones de Emergencia
IASC*	<i>Inter Agency Standing Committee</i>
ICVA*	<i>International Council of Voluntary Agencies</i>
MSF	Médicos Sin Fronteras
OCHA*	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (Naciones Unidas)
OEA	Organización de Estados Americanos (Naciones Unidas)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud (Naciones Unidas)
ONG	organización no gubernamental (en singular o en plural)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OPS	Organización Panamericana de la Salud (Naciones Unidas)
OXFAM*	<i>Oxford Committee for Famine Relief</i>
PMA	Programa Mundial de Alimentos (Naciones Unidas)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCHR*	<i>Steering Committee on Humanitarian Response</i>
UNDAC*	Equipo de Evaluación y Coordinación de Desastres de las Naciones Unidas
UNESCO*	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF*	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMAS*	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas
USAID*	<i>United States Agency for International Development</i>

* = siglas en inglés

DOCUMENTACIÓN Y SITIOS DE REFERENCIA

Documentos, informes y artículos de referencia

Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados (ACNUR) – “REFUGIADOS”, Madrid, 2001/2002

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - “EL CRECIMIENTO DE LA CRIMINALIDAD EN AMÉRICA LATINA: UN TEMA URGENTE”, Washington, 2001

Versión electrónica en www.iadb.org/etica/documentos/kli_creci.pdf

Banco Mundial, “INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL, 2000-2001. LUCHA CONTRA LA POBREZA”, Washington, 2001

Brunelle, Dorval – “*DE L’ALASKA A LA TERRE DE FEU, LE TOUT-COMMERCE A L’OEUVRE*”, en *Le Monde Diplomatique*, Paris, abril 2001

Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) - “BOLETÍN ONU”, Buenos Aires:

- septiembre / octubre 2002
- noviembre / diciembre 2002

Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) – “NOTICIAS. BOLETÍN. IMAGEN DE LAS NACIONES UNIDAS”, Buenos Aires, abril de 1999

Centro Latinoamericano de Perinatología y Desarrollo Humano (CLAP) – “MORTALIDAD MATERNA – PERINATAL – INFANTIL (AMÉRICA LATINA Y CARIBE)”, OPS/OMS, Washington, 2002

Versión electrónica en www.paho.org/spanish/clap/05mort.htm

CEPAL / OIM – “INFORME DE LA CONFERENCIA HEMISFÉRICA SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL: DERECHOS HUMANOS Y TRATA DE LAS PERSONAS EN LAS AMÉRICAS”, Santiago de Chile, 2002

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) - “PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA, 2001-2002”, Santiago de Chile, 2002

Versión electrónica en www.eclac.cl

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina – “ESTUDIO DE IMAGEN DEL CICR EN AMÉRICA LATINA”, Buenos Aires, 2000/2001

Congreso Mundial de Diarios - Zurich, 1999 (estadísticas oficiales, citadas en el artículo: "CONTRA LOS PRONÓSTICOS, LOS DIARIOS SIGUEN VIVOS", La Nación, Buenos Aires, 25 julio 1999)

De Currea-Lugo, Víctor - "LAS NUEVAS ONG LLAMADAS ONU Y UE", en Radio Nederland, Amsterdam, marzo 2003

De la Gorce, Paul-Marie – "SEULS CONTRE TOUS", en *Le Monde Diplomatique*, Paris, abril 2003

Demenet, Philippe – "STRATÉGIES MONDIALES POUR LA SANTÉ POPULAIRE", en *Le Monde Diplomatique*, Paris, marzo 2001

ECHO / Department for International Development (DFID) / Conrad N. Hilton Foundation – "HUMANITARIAN AFFAIRS REVIEW", Bruselas:

- julio-septiembre 2002
- octubre-diciembre 2002
- enero-marzo 2003
- abril-junio 2003

Gallup Argentina – "GALLUP INTERNATIONAL 2000 MILLENNIUM SURVEY. NACIONES UNIDAS", Buenos Aires, 2000

Naciones Unidas, *Task Force on the Reorientation of United Nations Public Information Activities* – "GLOBAL VISION, LOCAL VOICE. A STRATEGIC COMMUNICATIONS PROGRAMME FOR THE UNITED NATIONS", Nueva York, 1997

Versión electrónica en www.un.org/reform/track2/info.contents.htm

Naciones Unidas, Asamblea General - "ARRANGEMENTS AND PRACTICES FOR THE INTERACTION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN ALL ACTIVITIES OF THE UNITED NATIONS SYSTEM: REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL", A/53/170, Nueva York, 1998

Versión electrónica en www.hri.ca-uninfo-ngoaccess

Naciones Unidas – "OCAH. OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. "QUÉ ES... QUÉ HACE...", Nueva York, 1999

Versión electrónica en www.reliefweb.int/ocha_ol

Naciones Unidas – "ABC DE LAS NACIONES UNIDAS", Nueva York, 2000

Versión electrónica abreviada en www.un.org/spanish

Naciones Unidas – "ABC DE LAS NACIONES UNIDAS", Nueva York, 2000 – pp. 233-247 (extracto)

Texto accesible en www.un.org/spanish/ha/moreha.htm

Naciones Unidas - "NACIONES UNIDAS, DECLARACIÓN DEL MILENIO", Nueva York, 2000

Naciones Unidas, Departamento de Información Pública – "SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS", Nueva York, 2001

Versión electrónica en www.un.org/spanish/aboutun/organigrama.html

Naciones Unidas – "SÍNTESIS DE LA REFORMA DE NACIONES UNIDAS: 1997-2002", Nueva York, 2002

Versión electrónica en www.un.org/spanish

Noticias Aliadas, Lima:

- 12 marzo 2002
- 26 agosto 2002
- 23 septiembre 2002
- 2 diciembre 2002
- 15 enero 2003
- 9 abril 2003

Nye, Joseph S.⁵³⁰ - "SUBESTIMAR A LA ONU ES UN GRAVE ERROR", en La Nación, Buenos Aires, 15 abril 2003

Organización de Estados Americanos (OEA), Departamento de Información Pública - "TEMAS PRIORITARIOS DE LA OEA. ELIMINACIÓN DE LAS MINAS TERRESTRES", Washington, 2002

Texto accesible en www.oas.org

Organización Panamericana de la Salud (OPS) - "LOS DESASTRES NATURALES Y LA PROTECCIÓN DE LA SALUD, Washington, 2000

Organización Panamericana de la Salud (OPS), Conferencia Sanitaria Panamericana⁵³¹ – "PLAN ESTRATÉGICO DE LA OFICINA SANITARIA PANAMERICANA PARA EL PERÍODO 2003-2007", Washington, 2002

Versión electrónica en www.paho.org/spanish

Organización Panamericana de la Salud (OPS) – "PLAN ESTRATÉGICO DE LA OFICINA SANITARIA PANAMERICANA PARA EL PERÍODO 2003-2007", Washington, 2002

Pisarev, Andrea - "VALIDEZ SOBRE EL MARKETING DE GUERRA EN LA PRÁCTICA", UCES, Buenos Aires, 1999

⁵³⁰ Periodista del *International Herald Tribune*

⁵³¹ La Conferencia Sanitaria Panamericana es la autoridad suprema en el gobierno de la OPS. Permite definir las políticas de la OPS. Reúne cada 4 años a los Ministerios de Salud de las Américas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – “INFORME SOBRE EL DESARROLLO HUMANO 2002”, Nueva York, 2002

Versión electrónica en www.undp.org/currentHDR_S/

Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica – “PLAN ANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2002”, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2002

Tiempos del Mundo - “INVESTIGACIÓN ESPECIAL”, Buenos Aires:

- 29 agosto 2002
- 19 septiembre y 26 septiembre 2002

UNICEF – “INFORME ANUAL 2002”, New York, 2002

Université catholique de Louvain - “OFDA/CRED INTERNATIONAL DISASTER DATABASE”⁵³², Bruselas, 2002

Versión electrónica en www.cred.be

United Nations System Staff College / Department of Public Information – “COMMUNICATION AS A REFORM TOOL FOR THE UN SYSTEM: SHARING EXPERIENCES AND INNOVATION”, Nueva York, 2002

⁵³² OFDA (*Office of U.S. Foreign Disaster Assistance*) es la oficina de USAID especializada en asistencia para desastres, y CRED (siglas en inglés) es un centro internacional de investigación sobre la epidemiología de los desastres.

Sitios de referencia en internet⁵³³

Sitios institucionales:

- Action Contre la Faim - www.acf-fr.org
- ADRA, *Adventist Development and Relief Agency International* - www.adra.org
- Agencia Española de Cooperación Internacional - www.aeci.es
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - www.acnur.org
- Amnesty International - www.edai.org/amnistia.htm
- Banco interamericano de Desarrollo - www.iadb.org
- BBC en español - www.bbc.co.uk/spanish
- CARE - www.care.org y www.careusa.org
- Caritas Internationalis - www.caritas.org
- Casa Alianza - www.casa-alianza.org/ES
- CCD, *Christian Commission for Development* - www.ccdhonduras.org
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe - www.eclac.cl
- Comité Internacional de la Cruz Roja - www.cicr.org/spa
- Consejo Mundial de Iglesias - www.wcc-coe.org/wcc/espanol.html
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Colombia - www.codhes.org.co
- CRS, Catholic Relief Services - www.catholicrelief.org
- ECHO, la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea - www.europa.eu.int/comm/echo/index_en.html
- Ejército de Salvación - www.salvationarmy.org
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja - www.ifrc.org y www.cruzroja.org (sitio específico para América Latina)
- Greenpeace - www.greenpeace.org
- Hábitat para la Humanidad - www.habitat.org/languages/spanish
- Human Rights Watch - www.humanrightswatch.org/spanish
- ICG, *International Crisis Group* - www.intl-crisis-group.org
- ICVA, International Council of Voluntary Agencies - www.icva.ch
- InterAction - www.interaction.org
- IRC, *International Rescue Committee* - www.intrescom.org
- LWR, *Lutheran World Relief Federation* - www.lwr.org
- Médicos del Mundo - www.medecinsdumonde.org
- Médicos Sin Fronteras - www.msf.es
- Naciones Unidas - www.un.org/spanish
- Norwegian Refugee Council - www.nrc.no

⁵³³ Cuando existen, se mencionan directamente los sitios en español.

- ONUSIDA, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA - www.unaids.org
- Organización de Estados Americanos - www.oas.org
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - www.fao.org
- Organización Internacional para las Migraciones - www.iom.int
- Organización Panamericana de la Salud - www.paho.org/spanish
- Oxfam - www.oxfam.org.uk
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - www.undp.org (sitio institucional)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Venezuela - www.pnud.org.ve/temas/emergencias.asp
- Programa Mundial de Alimentos - www.wfp.org
- Radio Nederland - www.rnw.nl
- Red Social de América Latina y el Caribe - www.redsocial.org
- Save The Children - www.savethechildren.net y www.savethechildren.org.uk
- Terre des Hommes - www.terredeshommes.org
- Transparency International - www.transparency.org
- UNICEF - www.unicef.org/spanish
- USAID, la agencia de los Estados Unidos para la cooperación internacional - www.usaid.gov/regions/lac
- VOICE, *Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies* - www.oneworld.org/voice
- World Vision - www.worldvision.org

Otros sitios de referencia:

- www.cred.be (sitio de un centro internacional de investigación sobre la epidemiología de los desastres)
- www.hri.ca (sitio de Human Rights Internet)
- www.mineaction.org/sp (sitio sobre la acción contra las minas)
- www.reliefweb.int (sitio gestionado por la OCHA, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios)
- www.sphereproject.org/spanish/index_sp.htm (sitio del Proyecto de la Esfera)
- www.vijnpes.eventos.vsb.ve/documentos/mm.doc (sitio de información y documentación venezolano)

BIBLIOGRAFÍA

Amado Suárez, Adriana y Castro Zuñeda, Carlos – “COMUNICACIONES PÚBLICAS”, Temas, Buenos Aires, 1999

Capriotti, Paul – “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA IMAGEN CORPORATIVA”, Ariel, Barcelona, 1999

Costa Joan – “IMAGEN PÚBLICA, UNA INGENIERÍA SOCIAL”, Fundesco, Madrid, 1992

Costa, Joan – “COMUNICACIÓN CORPORATIVA Y REVOLUCION DE LOS SERVICIOS”, Ed. Ciencias Sociales, Madrid, 1995

Drucker, Peter – “*MANAGING THE NON-PROFIT ORGANIZATION*”, HarperCollins, New York, 1990

García Delgado, Daniel – “ESTADO-NACIÓN Y LA CRISIS DEL MODELO”, Norma, Buenos Aires, 2003

Grimson, Alejandro – “INTERCULTURALIDAD Y COMUNICACIÓN”, Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación, Norma, Buenos Aires, 2000

“*HARVARD BUSINESS REVIEW ON NONPROFITS*” - Harvard Business School Press, Boston, 1999

Kuhn, Thomas S. - “LA REVOLUCIÓN COPERNICANA”, Planeta-Agostini, Barcelona, 1993

Monzón, Cándido – “OPINIÓN PÚBLICA, COMUNICACIÓN Y POLÍTICA. LA FORMACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO”, Tecnós, Madrid, 1996

Muraro, Heriberto – “POLÍTICOS, PERIODISTAS Y CIUDADANOS”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997

Ries, Al y Trout, Jack – “MARKETING DE GUERRA”, McGraw-Hill, México, 1986

Ries, Al y Trout, Jack – “*THE 22 IMMUTABLE LAWS OF MARKETING*”, HarperCollins, New York, 1993

Ries, Al y Trout, Jack – “*POSITIONING*”, McGraw-Hill, New York, 2001

Sanz de la Tajada, Luis – “AUDITORÍA DE LA IMAGEN DE EMPRESA. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE ESTUDIO DE LA IMAGEN”, Síntesis, Madrid, 1996

Scheinsohn, Daniel – “MAS ALLÁ DE LA IMAGEN CORPORATIVA”, Macchi, Buenos Aires, 2000

Senge, Peter – “LA QUINTA DISCIPLINA”, Gránica, Barcelona, 1998

Sohr, Raúl – “HISTORIA Y PODER DE LA PRENSA”, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1998

Trout, Jack y Rivkin, Steve – “EL NUEVO POSICIONAMIENTO”, McGraw-Hill, México, 1995

Valls, Joseph-Francesc – “LA IMAGEN DE MARCA DE LOS PAÍSES”, McGraw-Hill, Madrid, 1992

Weil, Pascale – “LA COMUNICACIÓN GLOBAL”, Paidós, Barcelona, 1992

Wolf, Mauro, “LA INVESTIGACIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE MASAS”, Instrumentos Paidós, Barcelona, 1987

ANEXO I:

Organigrama del Sistema de las Naciones Unidas

Naciones Unidas, Departamento de Información Pública – “SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS”, Nueva York, 2001

Versión electrónica en www.un.org/spanish/aboutun/organigrama.html

ANEXO II:

**Identidad visual de los principales organismos humanitarios
de las Naciones Unidas**

Fuentes: sitios en internet y publicaciones

(2 páginas)

ANEXO III:

**Identidad visual de los principales organismos competidores
(competencia directa)**

Fuentes: sitios en internet y publicaciones

(1 página)

ANEXO IV:

Cuestionario para los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina

Para obtener respuestas sobre los múltiples aspectos analizados, se elaboró un cuestionario estándar para los cinco principales organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina. Después de los acercamientos iniciales con ACNUR en Buenos Aires, resultó claro que la mejor forma de realizar los contactos era a través del correo electrónico. La principal persona de contacto era siempre un responsable de comunicación para la región.

Sin embargo, las demoras en obtener respuestas a la versión original, motivaron una primera reducción y simplificación del cuestionario. ACNUR fue el único organismo que respondió al cuestionario en su forma más larga. En su segunda versión, el cuestionario fue contestado por la OCHA y la OPS.

Con el PMA, y más aún con UNICEF, fue más difícil obtener respuestas, ante todo debido a que el interlocutor principal durante meses resultó inadecuado para brindar las respuestas esperadas. En ambos casos, la situación se resolvió a través de entrevistas telefónicas y con una limitación de las preguntas, basada ante todo en la disponibilidad de elementos de respuesta en los sitios en internet y otras fuentes.

Todo este proceso se extendió durante casi un año.

El cuestionario reproducido a continuación es la segunda versión, la más usada.

(2 páginas)

ANEXO V:

Respuestas de la Oficina de Coordinación para los Asuntos Humanitarios (OCHA)

El encargado de comunicación de la OCHA para América Latina figuraba entre los últimos interlocutores contactados. Sin embargo, contestó el cuestionario en un tiempo relativamente breve y de manera bastante completa.

(4 páginas)

ANEXO VI:

Respuestas de UNICEF

La entrevista telefónica con UNICEF en Panamá, el 11 de junio de 2003, marcó el punto final del proceso de obtención de respuestas por parte de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina. Siete meses habían pasado desde el contacto inicial con UNICEF en Buenos Aires.

La fecha era muy tardía y ya se habían obtenido suficientes informaciones sobre la situación actual, los públicos y la identidad de UNICEF a través de sus sitios en internet y de algunas de sus producciones. Por estas razones, la entrevista se concentró en las preguntas relativas a la imagen.

ANEXO VII:

Respuestas de ACNUR

ACNUR fue el primer organismo contactado, con miras a obtener las necesarias respuestas. En su versión larga, el primer cuestionario fue enviado a su oficina regional en Buenos Aires a principios de septiembre de 2002.

La respuesta fue recibida recién el 14 de marzo de 2003. Sin embargo, resultó muy precisa y completa, reflejando una serie de consultas internas entre la oficina de Buenos Aires y la sede en Ginebra (donde trabaja la responsable de comunicación para América Latina).

Luego, para completar su respuesta, ACNUR proporcionó varios ejemplos de su comunicación efectiva, particularmente publicaciones y avisos gráficos.

(4 páginas)

ANEXO VIII:

Respuestas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)

El contacto inicial con la OPS fue establecido en Buenos Aires, con la oficina para la Argentina, en octubre de 2003. Luego se tomó contacto con la sede en Washington.

En vista de la demora para obtener respuestas de la sede del organismo panamericano, se realizó una entrevista bilateral en Buenos Aires, el 28 de marzo de 2003 (**Respuesta 1**).

El cuestionario completado en Washington fue recibido exactamente un mes después, el 28 de abril de 2003 (**Respuesta 2**).

ANEXO IX:

Respuestas del Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Con el PMA, fue difícil llegar al interlocutor indicado. Por eso, en este caso también, se registró una importante demora entre el primer contacto y la obtención de las respuestas.

Una vez alcanzado, sin embargo, el vocero del PMA para las Américas se hizo rápidamente disponible para dar las respuestas que faltaban todavía. Fue a través de una entrevista telefónica, en inglés, el 16 de mayo de 2003.

(3 páginas)

ANEXO X:

Cuestionario *ad hoc* y respuestas del Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) en Buenos Aires

Entre los organismos contactados, el CINU en Buenos Aires representa un caso aparte. No se trata de una agencia humanitaria de las Naciones Unidas, sino de una entidad específicamente encargada de brindar información al público, en representación oficial de la ONU. Existen tales Centros en la mayoría de los países de América Latina. El CINU en Buenos Aires cubre la Argentina y Uruguay.

En vista de estas características particulares, y considerando la importancia de poder contar con respuestas formales de las Naciones Unidas, se elaboró un cuestionario con preguntas *ad hoc* para el CINU.

A diferencia de los cinco otros organismos consultados, el CINU no transmitió sus respuestas principales por correo electrónico u oralmente, sino por correo oficial, con una primera página membreada. La carta consistió en dos partes: un cuerpo principal de cuatro páginas, y un anexo de tres páginas (todas fotocopiadas a continuación). Luego de una consulta adicional, el CINU envió un complemento de respuesta el 28 de febrero de 2003, esta vez por correo electrónico.

(Cuestionario: 2 páginas – Respuestas: 8 páginas)

ANEXO XI:

**Análisis de la capacidad de competencia
de catorce organismos humanitarios internacionales
(previamente identificados)**

Ver párrafo 5.3.

(5 páginas)

ANEXO XII:

Mapa de públicos analizado

Ver párrafo 4.3.

(1 página)

ANEXO XIII:

Mapa de públicos sugerido

Ver párrafo 9.2.2.

(1 página)

**ORGANIZACION DE LAS NACIONES
UNIDAS (ONU)**

(isotipo institucional)



**ASUNTOS HUMANITARIOS EN LAS
NACIONES UNIDAS**

(isotipo)



UNICEF

(isologotipo institucional)



ACNUR

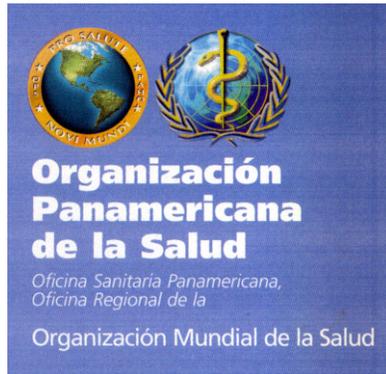
(isologotipo institucional)



ACNUR

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS)

(isologotipo institucional)



(isotipo del Centenario, 1902-2002)



PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA)

(isologotipo institucional, en inglés)



PROGRAMA CONJUNTO DE LA ONU SOBRE EL VIH/SIDA (ONUSIDA)

(isologotipo institucional, en inglés)



OTROS ORGANISMOS DE LA ONU: CEPAL Y PNUD

(isologotipos institucionales,
como ejemplos comparativos)



Anexo III: Identidad visual de los principales organismos competidores
(isologotipos institucionales de los competidores directos)

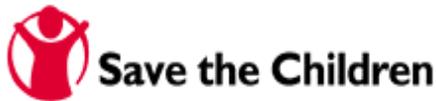
**COMITÉ INTERNACIONAL DE LA
CRUZ ROJA (CICR)**



**FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE
SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA
MEDIA LUNA ROJA**



SAVE THE CHILDREN



INTERACTION



OXFAM



CARE



MÉDICOS SIN FRONTERAS (MSF)



CARITAS INTERNATIONALIS



CUESTIONARIO PARA ORGANISMOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA

1. Misión

De manera general, ¿cómo se articula la misión de su organismo con el papel general de las Naciones Unidas, que abarca también la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, los derechos humanos y el derecho internacional?

2. Visión

Brevemente, ¿qué puede decir de la visión (de futuro) de su organización en América Latina?

3. Valores

¿Cuáles son sus 2-3 principales valores (o principios) institucionales?

4. Situación actual

¿Cuál es la principal fortaleza de su organismo en América Latina?

Si se puede decir, ¿cuál es su principal debilidad?

¿Existen oportunidades o amenazas específicas en la región? En pocas palabras, ¿cuáles son?

¿Con cuál otro organismo o entidad humanitaria de las Naciones Unidas trabaja más en América Latina?

5. Públicos

En América Latina, ¿qué orden de importancia asignaría a los siguientes públicos, del 1 al 10?

- Públicos internos
- Otros organismos y entidades de las Naciones Unidas
- Beneficiarios
- Donantes
- Gobiernos / autoridades políticas

- Medios de comunicación
- Líderes de opinión
- Juventud / medios académicos
- Organismos internacionales
- ONG nacionales (o locales)

En esta lista, ¿falta algún público importante para su organización?
Si es el caso, ¿cuál?, y ¿por qué es importante?

6. Imagen

Su organismo, ¿ha realizado o encargado algún estudio de imagen en América Latina?

Si es el caso, explique lo que pueda al respecto (fechas, país(es), público encuestado, preguntas, respuestas y resultados, etc.).

Si no, ¿por qué no se ha realizado?

¿Cree usted que existe un concepto que defina a su organismo en la mente del público en América Latina? Si es el caso, ¿cuál? (o ¿cuáles?)

7. Comunicación

En pocas palabras, ¿qué puede decir de los objetivos y políticas de comunicación de su organización en América Latina?

¿Sobre qué tema(s) está actualmente realizando una campaña de comunicación pública?

¿Qué otros ejemplos de su comunicación quisiera mencionar o mostrar?

8. Otros organismos humanitarios internacionales en América Latina

De su punto de vista, ¿cuáles son los 2-3 principales otros organismos humanitarios internacionales en América Latina?

CUESTIONARIO PARA ORGANISMOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA

1. Misión

De manera general, ¿cómo se articula la misión de su organismo con el papel general de las Naciones Unidas, que abarca también la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, los derechos humanos y el derecho internacional?

OCHA es parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y su mandato consiste en coordinar la asistencia de las Naciones Unidas en crisis humanitarias que superan la capacidad y el mandato de un solo organismo humanitario.

El objetivo de la misión OCHA es entonces de movilizar y coordinar las acciones humanitarias en colaboración con los actores nacionales e internacionales.

OCHA tiene tres funciones principales:

- La coordinación de la respuesta humanitaria
- La elaboración de política
- Abogar por las causas humanitarias.

Más que un organismo yo diría que OCHA es justamente un mecanismo de articulación entre los diferentes mandatos de las agencias, tratando de poner las cuestiones humanitarias al centro de sus preocupaciones.

2. Visión

Brevemente, ¿qué puede decir de la visión (de futuro) de su organización en América Latina?

América Latina es un continente con altas vulnerabilidad (sociales, económicas, políticas, de organización, de infraestructura) y al mismo tiempo altas amenazas naturales (como los terremotos, huracanes, inundaciones, sequías, etc.) o antropicas (como los conflictos sociales, el narcotráfico, el aumento de la violencia, etc.). Al mismo tiempo, es una región en la cual existe un gran número de organizaciones e instituciones, ya sea al nivel local, nacional o regional, que intentan aportar soluciones a esos problemas. A veces todas esas iniciativas tienen un efecto contrario a lo esperado y generan duplicación de esfuerzos, o contradicción en las políticas.

En el marco de la preparación a la respuesta a los desastres, que es la función principal de la oficina regional de la OCHA, me parece que tendríamos que crear espacios de trabajo en los cuales los actores se puedan encontrar para elaborar políticas más coherentes en la preparación a los desastres.

3. Valores

¿Cuáles son sus 2-3 principales valores (o principios) institucionales?

- La asistencia humanitaria es una prioridad por las víctimas de los desastres naturales y otras emergencias.
- La asistencia humanitaria debe ser dada de acuerdo con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.
- La soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados deben ser completamente respetadas de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.
- Cada país tiene la responsabilidad de dar atención a las víctimas de desastres naturales o de otras emergencias que ocurren en su territorio.

4. Situación actual

¿Cuál es la principal fortaleza de su organismo en América Latina?

Haber sido involucrada en las principales crisis humanitarias de esos últimos años.

Si se puede decir, ¿cuál es su principal debilidad?

La falta de recursos.

¿Existen oportunidades o amenazas específicas en la región? En pocas palabras, ¿cuáles son?

Oportunidades:

- Experiencia en el tema de los desastres
- Transferencia de experiencia entre los países
- Creación de organismos regionales sobre el tema de los desastres (CEPREDENAC, CEDERA, CAPRADE)
- Aceptación del concepto global de manejo de los riesgos

Amenazas:

- Politización del tema de manejo del riesgo
- Corrupción
- Políticas electorales
- Aumento y concentración de las poblaciones pobres y por lo tanto más vulnerables

¿Con cuál otro organismo o entidad humanitaria de las Naciones Unidas trabaja más en América Latina?

PNUD, pero también con todas las agencias, por el aspecto inter agencia del mandato de la OCHA.

5. Públicos

En América Latina, ¿qué orden de importancia asignaría a los siguientes públicos, del 1 al 10?

- *Públicos internos*
- *Otros organismos y entidades de las Naciones Unidas*
- *Beneficiarios*
- *Donantes*
- *Gobiernos / autoridades políticas*
- *Medios de comunicación*
- *Líderes de opinión*
- *Juventud / medios académicos*
- *Organismos internacionales*
- *ONG nacionales (o locales)*

*En este lista, ¿falta algún público importante para su organización?
Si es el caso, ¿cuál?, y ¿porqué es importante?*

No puedo responder. Que quiere decir “importancia”?

Si se trata de los públicos con quien tengo que trabajar en prioridad para la preparación a la respuesta a las emergencias, los 6 siguientes son prioritarios:

- *Otros organismos y entidades de las Naciones Unidas*
- *Beneficiarios*
- *Donantes*
- *Gobiernos / autoridades políticas*
- *Organismos internacionales*
- *ONG nacionales (o locales)*

6. Imagen

Su organismo, ¿ha realizado o encargado algún estudio de imagen en América Latina?

No

Si es el caso, explique lo que pueda al respecto (fechas, país(es), público encuestado, preguntas, respuestas y resultados, etc.).

Si no, ¿porqué no se ha realizado?

No tengo idea.

¿Cree usted que existe un concepto que defina a su organismo en la mente del público en América Latina? Si es el caso, ¿cuál? (o ¿cuáles?)

Aquí también depende de cual publico.

Si estamos hablando de las agencias de las Naciones Unidas, tenemos tal vez la imagen de la oficina que ayuda a coordinar en caso de emergencia, sobre todo para el PNUD.

Si hablamos de los donantes, tal vez la imagen es la de la organización que redacta los *situation reports* en el ReliefWeb.

Tal vez por los demás somos más o menos conocidos dependiendo del papel que ha jugado la OCHA en tal o tal emergencia.

7. Comunicación

En pocas palabras, ¿qué puede decir de los objetivos y políticas de comunicación de su organización en América Latina?

No tenemos política de comunicaciones.

¿Sobre qué tema(s) está actualmente realizando una campaña de comunicación pública?

¿Qué otros ejemplos de su comunicación quisiera mencionar o mostrar?

8. Otros organismos humanitarios internacionales en América Latina

De su punto de vista, ¿cuáles son los 2-3 principales otros organismos humanitarios internacionales en América Latina?

- La OPS y sus oficinas regionales para desastres
- La Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades Nacionales

CUESTIONARIO PARA ORGANISMOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA

6. Imagen

Su organismo, ¿ha realizado o encargado algún estudio de imagen en América Latina?

Si no, ¿porqué no se ha realizado?

Regionalmente, no se ha realizado. La principal razón tiene que ver con el fin desinteresado de UNICEF. No existen estudios propiamente dicho porque, a diferencia de una empresa del sector privado, UNICEF no tiene competencia.

Si es el caso, explique lo que pueda al respecto (fechas, país(es), público encuestado, preguntas, respuestas y resultados, etc.).

Los indicadores que existen se han recabado a través de encuestas.

Una reciente encuesta llamada "Voz de los niños", por ejemplo, se ha realizado entre 100.000 niños y adolescentes.

En algunos países como Brasil, Argentina y Chile, también se han realizado encuestas.

Como principal conclusión de estas encuestas, se ve que UNICEF goza de un alto nivel de credibilidad en debates sobre derechos de los niños y derechos humanos. A pesar de diferencias entre los países, UNICEF siempre figura entre los 5 primeros organismos o individuos en este ámbito (es una referencia).

7. Comunicación

En pocas palabras, ¿qué puede decir de los objetivos y políticas de comunicación de su organización en América Latina?

Entre sus mensajes, UNICEF se concentra más en los temas humanitarios que en la institución misma. De esta manera se abren o mantienen grandes espacios en los medios de comunicación.

Otra política -y a la vez resultado- de la comunicación es el desarrollo de comunidades de apoyo a UNICEF. Por ejemplo, se puede mencionar una campaña de 12 spots de televisión donada por publicistas de renombre.

En los temas de la infancia, UNICEF busca ser una referencia más que un ente coordinador.

CUESTIONARIO PARA ORGANISMOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA

1. Misión

Brindar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes a sus problemas.

*Esta descripción de misión, ¿es válida también en América Latina?
Si no lo es plenamente, ¿por qué?*

El mandato de ACNUR es de carácter internacional y por lo tanto es válido en América Latina.

¿Cómo se articula esta misión con el papel general de las Naciones Unidas, que abarca también la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, los derechos humanos y el derecho internacional?

La tarea de ACNUR está íntimamente relacionada con el papel general de las Naciones Unidas. Por su acción en favor de los refugiados y personas desplazadas, ACNUR promueve los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Vela por los derechos humanos de los solicitantes de asilo y los refugiados, y el cumplimiento de los principios del derecho internacional contenidos en la Convención de 1951. Una vez restaurada la paz en los lugares de conflicto, ACNUR participa en la tarea de reconstrucción y desarrollo económico y social - elemento esencial para la sostenibilidad de la paz y la seguridad.

2. Visión

¿Cuál es la visión (de futuro) de su organismo en América Latina?

Que su acción directa se vea sustituida cada vez más por amplias redes de protección e integración de los refugiados.

3. Valores

¿Cuáles son los 4-5 principales valores de su organización?

- Respeto (por los derechos humanos en general y el derecho de asilo en particular)
- Dignidad
- Igualdad (de género, diversidad)
- Imparcialidad (frente a los gobiernos)

4. Situación actual

¿Cuáles son las 3-4 principales fortalezas de su organismo en América Latina?

- Su larga y variada experiencia con una amplia gama de situaciones: desde el reasentamiento de ciudadanos latinoamericanos durante las épocas de las dictaduras militares, la repatriación de estos refugiados con el retorno de la democracia, la respuesta a crisis masivas de refugiados en Centroamérica, y actualmente, la asistencia a los gobiernos hacia el fortalecimiento de sus estructuras para proteger a los refugiados y alentando redes de contención para facilitar la integración de estos refugiados. En Colombia, ACNUR es la agencia coordinadora de las Naciones Unidas para la atención de la población desplazada, con un enfoque en la protección, prevención y soluciones duraderas.
- Las amplias redes de cooperación que ha desarrollado.
- El compromiso y dedicación de su personal.

¿Cuáles son sus 2-3 principales debilidades?

- Escasez de recursos (fondos y personal)
- Relativamente reducida visibilidad

¿Existen oportunidades o amenazas específicas en la región? ¿Cuáles?

Más que oportunidades o amenazas, en América Latina todavía existe un largo camino para recorrer en cuanto al fortalecimiento de legislación relativa a la protección de los refugiados, y la ampliación de las redes de apoyo públicas y privadas para facilitar su integración. La situación de los desplazados en Colombia presenta un desafío particular. Mientras que en la mayoría de los países escasea una legislación específica y completa en materia de asilo, en Colombia existe una amplia legislación relacionada con la protección de los desplazados, cuya implementación, sin embargo, es débil.

¿Con cuál otro organismo o entidad humanitaria de las Naciones Unidas trabaja más en América Latina? ¿En que áreas específicamente?

ACNUR trabaja directamente con una amplia red de organizaciones no gubernamentales, encargadas de implementar los programas de ACNUR a favor de la integración de los refugiados. Asimismo, recibe la colaboración de otras entidades públicas y privadas quienes prestan sus servicios a los refugiados y desplazados. Entre ellos se encuentran universidades, centros de salud, centros legales, ONG con programas de vivienda, sindicatos, etc. Asimismo trabaja con otras organizaciones de la ONU y con la OIM. En Colombia colabora estrechamente con el Comité Internacional de la Cruz Roja.

5. Públicos

En América Latina, ¿qué orden de importancia asignaría su organización a los siguientes públicos, del 1 al 10?

Para la Oficina Regional para el Sur de América Latina:

1. Beneficiarios
2. Gobiernos / autoridades políticas
3. Otros organismos y entidades de las Naciones Unidas
4. ONG nacionales (o locales)
5. Públicos internos
6. Medios de comunicación
7. Líderes de opinión
8. Juventud / medios académicos
9. Donantes
10. Organismos internacionales

*En esta lista, ¿falta algún público importante para su organización?
Si es el caso, ¿cuál (o cuáles)?*

Entidades públicas tales como centros de salud, etc.

¿Porqué es (son) importante(s)?

Por los servicios que brindan a los refugiados.

6. Imagen

*Su organismo, ¿ha realizado algún estudio de imagen en América Latina?
Si es el caso, explique lo que pueda al respecto (fecha, país, público encuestado, muestra, preguntas, respuestas y resultados, etc.).
Si no, ¿porqué no se ha realizado?*

En Argentina a principios de los años '90, ACNUR participó en una encuesta más general de la ONU. A partir de entonces no ha realizado estudios específicos sobre su imagen, por limitaciones presupuestarias. Sin embargo, ha recibido asesoramiento de imagen por parte de agencias publicitarias y consultoras.

Actualmente en Argentina existe un proyecto de la ONU en su totalidad para realizar un estudio de imagen, que incluiría preguntas específicas relacionadas con ACNUR.

¿Cree usted que existe un concepto que defina a su organismo en la mente del público en América Latina? Si es el caso, ¿cuál? (o ¿cuáles?)

Protección de refugiados. Por otro lado, existe un desconocimiento acerca del mandato y funciones de ACNUR, lo que resulta entre otras cosas, en la atribución a la organización de funciones que exceden su mandato

7. Comunicación

¿Cuáles son los principales objetivos de comunicación de su organización en América Latina? ¿Tiene políticas de comunicación específicas en la región?

El principal objetivo es concienciar al público sobre la problemática de los refugiados y solicitantes de asilo y lograr una mayor apertura solidaria que los ayude a integrarse en la nueva sociedad. Las Oficinas de América Latina aúnan sus esfuerzos para difundir la crisis de Colombia, que constituye la peor crisis del hemisferio.

¿Qué ejemplos de su comunicación efectiva quisiera mencionar o mostrar?

8. Otros organismos humanitarios internacionales en América Latina

Del punto de vista de su organización, ¿cuáles son los 3-4 principales otros organismos humanitarios internacionales en América Latina? ¿Porqué?

CICR, UNICEF, OIM

Respuesta 1 (entrevista con Catalina Iannello, OPS Buenos Aires)

CUESTIONARIO PARA ORGANISMOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA

1. Misión

De manera general, ¿cómo se articula la misión de su organismo con el papel general de las Naciones Unidas, que abarca también la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, los derechos humanos y el derecho internacional?

Las grandes metas son dadas por la OMS.

Cada cuatro años, los Ministerios de Salud de las Américas se reúnen en una Conferencia que define las orientaciones de la OPS.

Existe un Subcomité sobre la Mujer.

La misión de la OPS se relaciona estrechamente con las Metas del Milenio de la ONU (Metas 1, 3, 4, 5, 6 y 7).

Con la llegada de la nueva Directora, se realizaron foros de discusión para llegar a las nuevas políticas de la OPS. Las mismas se reflejan en el plan estratégico adoptado para los próximos 5 años.

2. Visión / 3. Valores

Ver Organización Panamericana de la Salud (OPS), Conferencia Sanitaria Panamericana – “PLAN ESTRATÉGICO DE LA OFICINA SANITARIA PANAMERICANA PARA EL PERÍODO 2003-2007”, Washington, 2002

Versión electrónica en www.paho.org/spanish

4. Situación actual

¿Cuál es la principal fortaleza de su organismo en América Latina?

En Argentina y los países vecinos, son varias:

- capacidad de responder a emergencia sanitarias, campañas de vacunación, apoyo con medicamentos e insumos;
- fondo global para el VIH/SIDA, la tuberculosis y otras enfermedades;
- programa “Municipios saludables”;
- *know how* institucional (en la Argentina, existe una red de 70 centros de información) y cooperación técnica con los países.

Si se puede decir, ¿cuál es su principal debilidad?

Las mezclas entre OPS y OMS, que son comprendidas como entidades separadas en América Latina, cuando en realidad la OPS es la OMS en la región.

También la falta de conocimiento de ciertos productos de alto impacto.

Otra debilidad: poca importancia dada a la comunicación.

¿Existen oportunidades o amenazas específicas en la región? En pocas palabras, ¿cuáles son?

Oportunidades:

- procesos de reforma en los países, en el ámbito de la salud;
- participación en ONUSIDA y otras redes sobre problemas de salud y desastres naturales.

Amenazas:

- seguridad en algunos contextos (por ejemplo en Colombia);
- el BID interviene en temas de cooperación técnica, cuando le corresponde la financiación.

¿Con cuál otro organismo o entidad humanitaria de las Naciones Unidas trabaja más en América Latina?

UNICEF, UNDP

5. Públicos

En América Latina, ¿qué orden de importancia asignaría a los siguientes públicos, del 1 al 10?

1. Gobiernos / autoridades políticas
2. Otros organismos y entidades de las Naciones Unidas
2. Donantes
2. Organismos internacionales
3. ONG nacionales (o locales)
4. Juventud / medios académicos
5. Públicos internos
5. Medios de comunicación
5. Líderes de opinión

Beneficiarios fuera de la lista, porque no existen contactos directos con ellos.

En esta lista, ¿falta algún público importante para su organización?

No

6. Imagen

Su organismo, ¿ha realizado o encargado algún estudio de imagen en América Latina?

No

¿Cree usted que existe un concepto que defina a su organismo en la mente del público en América Latina? Si es el caso, ¿cuál? (o ¿cuáles?)

La salud para todos.

7. Comunicación

En pocas palabras, ¿qué puede decir de los objetivos y políticas de comunicación de su organización en América Latina?

¿Sobre qué tema(s) está actualmente realizando una campaña de comunicación pública?

Campaña del Centenario

¿Qué otros ejemplos de su comunicación quisiera mencionar o mostrar?

8. Otros organismos humanitarios internacionales en América Latina

De su punto de vista, ¿cuáles son los 2-3 principales otros organismos humanitarios internacionales en América Latina?

UNICEF (por la calidad de su marketing social), los Eco Clubes, Médicos Sin Fronteras y la Cruz Roja

Respuesta 2 (correo electrónico de Daniel Epstein, OPS Washington)

(Contestado, y disculpe la demora)

CUESTIONARIO PARA ORGANISMOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA

1. Misión

De manera general, ¿cómo se articula la misión de su organismo con el papel general de las Naciones Unidas, que abarca también la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, los derechos humanos y el derecho internacional?

La Organización Panamericana de la Salud forma parte de las Naciones Unidas y tiene el propósito de mejorar la salud de todos los habitantes en las Américas.

2. Visión

Brevemente, ¿qué puede decir de la visión (de futuro) de su organización en América Latina?

VISIÓN

La Oficina Sanitaria Panamericana será el mayor catalizador para asegurar que toda la población de las Américas goce de una óptima salud y contribuir al bienestar de sus familias y sus comunidades.

MISIÓN

Liderar esfuerzos colaborativos estratégicos entre los Estados Miembros y otros aliados, para promover la equidad en salud, combatir la enfermedad, y mejorar la calidad y prolongar la duración de la vida de los pueblos de las Américas.

3. Valores

¿Cuáles son sus 2-3 principales valores (o principios) institucionales?

Equidad

Lucha por la imparcialidad y la justicia mediante la eliminación de las diferencias que son innecesarias y evitables.

Excelencia

Logro de la más alta calidad en lo que hacemos.

Solidaridad

Promoción de intereses y responsabilidades compartidas, facilitando esfuerzos colectivos para alcanzar metas comunes.

Respeto

Aceptación de la dignidad y la diversidad de los individuos, grupos y países.
Integridad
Garantía de un desempeño transparente, ético y responsable.

4. Situación actual

¿Cuál es la principal fortaleza de su organismo en América Latina?

Excelencia técnica combinada con liderazgo en salud pública y una red de oficinas y centros que abarca todo el hemisferio

Si se puede decir, ¿cuál es su principal debilidad?

Falta de presupuesto para llevar a cabo nuestra misión

¿Existen oportunidades o amenazas específicas en la región? En pocas palabras, ¿cuáles son?

Muchas oportunidades existen para mejorar la salud, pero también hay muchas amenazas, ya sean ambientales, de tabaco, o de otras fuentes.

¿Con cuál otro organismo o entidad humanitaria de las Naciones Unidas trabaja más en América Latina?

Con UNICEF y con la OEA

5. Públicos

En América Latina, ¿qué orden de importancia asignaría a los siguientes públicos, del 1 al 10?

- 10 Públicos internos
- 5 Otros organismos y entidades de las Naciones Unidas
- 1 Beneficiarios
- 6 Donantes
- 2 Gobiernos / autoridades políticas
- 3 Medios de comunicación
- 7 Líderes de opinión
- 8 Juventud / medios académicos
- 9 Organismos internacionales
- 4 ONG nacionales (o locales)

*En esta lista, ¿falta algún público importante para su organización?
Si es el caso, ¿cuál?, y ¿por qué es importante?*

No

6. Imagen

Su organismo, ¿ha realizado o encargado algún estudio de imagen en América Latina?

No

Si es el caso, explique lo que pueda al respecto (fechas, país(es), público encuestado, preguntas, respuestas y resultados, etc.).

Si no, ¿porqué no se ha realizado?

¿Cree usted que existe un concepto que defina a su organismo en la mente del público en América Latina? Si es el caso, ¿cuál? (o ¿cuáles?)

7. Comunicación

En pocas palabras, ¿qué puede decir de los objetivos y políticas de comunicación de su organización en América Latina?

Informar a nuestros públicos acerca de lo que hace la OPS y lo que necesita saber la gente para cuidar su propia salud.

¿Sobre qué tema(s) está actualmente realizando una campaña de comunicación pública?

Vacunación en todos los países Americanos en junio, niños y medio ambiente, sangre segura, y otros temas

¿Qué otros ejemplos de su comunicación quisiera mencionar o mostrar?

Hacemos muchos mensajes de servicio público en cadenas de televisión sobre diversos temas de salud.

8. Otros organismos humanitarios internacionales en América Latina

De su punto de vista, ¿cuáles son los 2-3 principales otros organismos humanitarios internacionales en América Latina?

UNICEF, la GTZ de Alemania, y el AID de EE.UU.

Daniel Epstein
Information Officer
Pan American Health Organization
Washington D.C.

CUESTIONARIO PARA ORGANISMOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA

2. Visión

Brevemente, ¿qué puede decir de la visión (de futuro) de su organización en América Latina?

El objetivo a largo plazo es hacer posible la transición de las familias pobres hacia la seguridad alimentaria. También realizamos acciones de emergencia para luchar contra el hambre y promovemos los derechos e intereses de los pobres en el ámbito alimentario (*advocacy*).

4. Situación actual

¿Cuál es la principal fortaleza de su organismo en América Latina?

- La capacidad de movilizar los grandes donantes en las emergencias.
- Las relaciones con las ONG y los Gobiernos.
- La capacidad de trabajar directamente a favor de los pobres que padecen hambre (ya sea con ONG cooperantes o el PMA sólo).

Si se puede decir, ¿cuál es su principal debilidad?

Los insuficientes recursos financieros. América Latina representa solamente el 4% de todo el presupuesto operacional del PMA.

¿Existen oportunidades o amenazas específicas en la región? En pocas palabras, ¿cuáles son?

Básicamente y como principal oportunidad, observo que el mundo es generoso. Por eso, se debe maximizar el vínculo entre los Gobiernos y los individuos que sufren. A nadie la gusta ver el hambre y las terribles estadísticas que se difunden. Otras oportunidades son la infraestructura del PMA en América Latina, así como la capacidad de sus unidades de análisis de vulnerabilidad para identificar las zonas con mayor necesidad alimentaria.

Entre las amenazas, se pueden distinguir una amenaza global y otras que son específicas de América Latina:

- Todos los principales donantes públicos (Estados Unidos, Europa y Japón) se interesan más por la respuesta a las emergencias que por el trabajo de más largo plazo.

- Las necesidades de América Latina conciernen principalmente la salud, la educación y la agricultura, ámbitos que requieren inversiones a largo plazo.
- Los índices macroeconómicos de América Latina son relativamente altos (especialmente comparados con África), pero existen zonas rurales de extrema pobreza, en las cuales niños y familias enteras enfrentan el hambre cada día.

5. Públicos

En América Latina, ¿qué orden de importancia asignaría a los siguientes públicos, del 1 al 10?

1. Beneficiarios
1. Donantes
1. Gobiernos / autoridades políticas
1. ONG nacionales (o locales)
2. Medios de comunicación
2. Líderes de opinión
2. Públicos internos
2. Otros organismos y entidades de las Naciones Unidas
3. Organismos internacionales
4. Juventud / medios académicos

*En esta lista, ¿falta algún público importante para su organización?
Si es el caso, ¿cuál?, y ¿por qué es importante?*

Sí, la diáspora latinoamericana. Es importante para la recaudación de fondos y la sensibilización en los Estados Unidos.

6. Imagen

Su organismo, ¿ha realizado o encargado algún estudio de imagen en América Latina?

Si es el caso, explique lo que pueda al respecto (fechas, país(es), público encuestado, preguntas, respuestas y resultados, etc.).

Si no, ¿por qué no se ha realizado?

No.

Sin embargo, un estudio de imagen del PMA se está realizando actualmente, a nivel mundial, entre una variedad de públicos de interés.

Algunos resultados iniciales indican que el PMA no es una organización bien conocida. Eso ahora sobre los Gobiernos. Como ellos financian la acción del PMA, no se ha considerado necesario hasta ahora realizar una mayor difusión entre la opinión pública (a diferencia de UNICEF, por ejemplo).

¿Cree usted que existe un concepto que defina a su organismo en la mente del público en América Latina? Si es el caso, ¿cuál? (o ¿cuáles?)

En 99% de los casos, el PMA no es conocido por el público en América Latina. Por lo tanto, no representa nada en su mente. En África, el PMA es mucho más conocido.

Para el 1% restante, el concepto es probablemente de un organismo que entrega alimentos a los pobres que padecen hambre. Quizá la mitad sabe que existe un vínculo con las Naciones Unidas, mientras que la otra mitad lo ignora.

8. Otros organismos humanitarios internacionales en América Latina

De su punto de vista, ¿cuáles son los 2-3 principales otros organismos humanitarios internacionales en América Latina?

UNICEF, Oxfam, CARE, World Vision, CICR

Respuesta (complemento)

Estimado Steven,

Respecto de la pregunta sobre qué imagen tienen los ciudadanos de AL sobre los organismos humanitarios de Naciones Unidas y su labor, no quiero basarme en intuiciones. Recomiendo leer detenidamente la encuesta de Zogby, ya que la muestra de dicha encuesta incluyó ciudadanos de Brasil y México.

La encuesta realizada en Argentina hace poco más de una década por Mora y Araujo, reveló que los ciudadanos argentinos identificaban el trabajo de la Organización en primer lugar, con la promoción y protección de los derechos de los niños (y el trabajo de UNICEF) y, en segundo término, con las operaciones de paz.

No obstante, alguna encuesta privada que se llevó a cabo a mediados de los 90 (cuando la Organización llegó a tener desplegados en el terreno 70 mil Cascos Azules, básicamente en la Antigua Yugoslavia), colocó en primer lugar a la tarea de promoción de la paz de la ONU en la opinión de los encuestados. Este resultado se atribuyó a la magnitud del despliegue de la ONU en Yugoslavia, pero también a la tarea que llevaron a cabo las cadenas internacionales de noticias de cable mostrando el conflicto.

Saludos,

Gustavo Poch
OIP
CINU en BA

Nombre	Tipo de organismo	País origen / año fundación	Ámbitos de acción	Países y/o regiones de acción en Latinoamérica	Tipo de proyectos	Recursos disponibles y fuentes principales
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	Organismo privado con un mandato internacional (convencional)	Suiza / 1864	Conflictos armados, disturbios internos	Colombia, Perú, México, otros países	Protección de la población civil, visitas a detenidos, asistencia a desplazados y otras víctimas, asistencia médica en zonas afectadas, promoción del derecho internacional humanitario (DIH)	Recursos altos, Estados y Sociedades Nacionales de Cruz Roja
Federación Internacional de CR/MLR	Red internacional de ONG, con un mandato internacional (estatutario) ¹	(sin país de origen) / 1919	Desastres naturales, salud, VIH/SIDA, refugiados	Todos los países, con énfasis en Centroamérica; en Panamá: Unidad de Respuesta a Desastres	Desarrollo de la capacidad operativa de las Sociedades de Cruz Roja en cada país, preparación y respuesta a los desastres, prevención de los desastres, asistencia en salud para las poblaciones más vulnerables	Recursos moderados, Sociedades Nacionales de Cruz Roja (miembros) y otras fuentes
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Organismo intergubernamental, con un mandato internacional	(sin país de origen) / 1951	Migración (incluye refugiados y desplazados)	Todos los países	Respuesta a flujos de migración repentinos, reinstalación y asistencia post-emergencia, apoyo al trabajo de los migrantes, medidas contra el tráfico de personas, servicios de salud para los migrantes	Recursos altos, Estados miembros

¹ Entre los miembros de esta Federación Internacional se encuentran algunas Sociedades Nacionales de Cruz Roja con mucha presencia en América Latina, tales como la Cruz Roja Americana y la Cruz Roja Española. Tratándose de ONG nacionales incorporadas en el Movimiento Internacional de la CR/MLR, tienen que actuar en coordinación con los componentes internacionales de este Movimiento, es decir el CICR y la Federación Internacional de CR/MLR.

Nombre	Tipo de organismo	País origen / año fundación	Ámbitos de acción	Países y/o regiones de acción en Latinoamérica	Tipo de proyectos	Recursos disponibles y fuentes principales
Médicos Sin Fronteras (MSF)	ONG internacional (con 18 componentes nacionales, entre ellos MSF España)	Francia / 1971	Salud en todas emergencias (desastres naturales, hambrunas, conflictos armados), VIH/SIDA, derechos humanos	Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú	Asistencia médica de emergencia, intervenciones quirúrgicas, apoyo a servicios médicos públicos, rehabilitación de hospitales y otras infraestructuras de salud, promoción y denuncias de violaciones de los derechos humanos o del DIH	Recursos moderados, fuentes privadas esencialmente
Caritas Internationalis	ONG internacional (con 154 organizaciones católicas miembros, a nivel mundial)	Italia / 1897: primera organización Caritas - 1950: unión de org. Caritas	Desarrollo, pobreza, hambre, desigualdad, salud, desastres naturales	Toda América Latina, con centros de decisión en El Salvador y Brasil	Desarrollo de comunidades pobres, asistencia en emergencia, rehabilitación, intercesión	Recursos moderados, organismos católicos miembros y fuentes privadas
CARE (<i>Cooperative for Assistance and Relief Everywhere</i>)	ONG internacional (con varios componentes nacionales) ²	EE.UU. ³ / 1945	Pobreza, hambre, emergencias y rehabilitación (20% del presupuesto mundial ⁴)	Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú	Servicio social en las comunidades pobres, asistencia en emergencia, reconstrucción de edificios, servicios básicos de agua y saneamiento	Recursos moderados, fuentes públicas (organismos de cooperación tales como USAID) y privadas

² CARE Internacional es una confederación de 12 organizaciones de países de Norteamérica, Europa, Brasil, Japón y Australia. CARE USA supervisa proyectos en América Latina, pero CARE Brasil maneja sus proyectos con más autonomía.

³ Atlanta es la sede de CARE USA.

⁴ 80% del presupuesto mundial de CARE se orientan al desarrollo comunitario en general.

Nombre	Tipo de organismo	País origen / año fundación	Ámbitos de acción	Países y/o regiones de acción en Latinoamérica	Tipo de proyectos	Recursos disponibles y fuentes principales
Oxfam (<i>Oxford Committee for Famine Relief</i>) ⁵	ONG internacional (con varios componentes) ⁵	Inglaterra / 1942	Desarrollo, pobreza, hambre, emergencias, refugiados	El Salvador, México (Chiapas), Brasil, Colombia y –con menor presencia– algunos otros países	Desarrollo comunitario, ayuda económica, técnica y nutricional, rehabilitación de sistemas de abastecimiento de agua, servicios de saneamiento, campamentos de refugiados o desplazados, promoción	Recursos moderados, fuentes privadas esencialmente
Save The Children	ONG internacional (con 29 componentes nacionales, incluso 5 en América Latina: Argentina, República Dominicana, México, Guatemala, Honduras)	Inglaterra / 1932	Niños a riesgo (y sus madres), pobreza, hambre, salud y VIH/SIDA, conflictos y desastres	5 países con componentes propios; además: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Nicaragua y Perú ⁶	Desarrollo juvenil comunitario, seguridad alimentaria, salud infantil y maternal, educación, ayuda en emergencia, rehabilitación, promoción de los derechos del niño y de la niña, patrocinio de niños	Recursos moderados, fuentes privadas esencialmente
Médicos del Mundo (o: <i>Médecins du Monde</i>)	ONG nacional con proyección internacional (16 representaciones fuera de Francia, incluso una en la Argentina)	Francia / 1980	Salud en emergencias y desarrollo, VIH/SIDA, pobreza y desigualdad	Colombia, México (Chiapas), Cuba, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Brasil, Bolivia, Perú y Ecuador	Asistencia médica en emergencia para desplazados y comunidades vulnerables (especialmente las indígenas), rehabilitación y fortalecimiento de servicios de salud comunitarios, apoyo psicológico, prevención del VIH/SIDA, promoción y defensa de minorías y niños	Recursos moderados, fuentes ante todo privadas

⁵ Oxfam tiene raíces en Inglaterra, pero Oxfam International hoy está compuesta por 12 organizaciones humanitarias con sede en Australia, Bélgica, Canadá, Hong Kong, Irlanda, países Bajos, Nueva Zelanda, Québec, España, Gran Bretaña y Estados Unidos.

⁶ Presencia mayoritaria de la rama de Save The Children en el Reino Unido.

Nombre	Tipo de organismo	País origen / año fundación	Ámbitos de acción	Países y/o regiones de acción en Latinoamérica	Tipo de proyectos	Recursos disponibles y fuentes principales
Casa Alianza ⁷	ONG nacional con proyección internacional	EE.UU / 1981 ⁸	Niños a riesgo, especialmente niños de la calle	Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Costa Rica	Apoyo y cuidado de niños y niñas de la calle, denuncia de su situación y promoción de sus derechos	Recursos moderados o bajos, fuentes esencialmente privadas
InterAction	Red de ONG internacionales basadas en los EE.UU ⁹	EE.UU / 1984	Pobreza, desigualdad, y todos los otros ámbitos de acción humanitaria y de desarrollo	Todos los países, con énfasis en Centroamérica	Coordinación de las actividades de sus miembros (asistencia en emergencia y para refugiados, rehabilitación y desarrollo comunitario, etc.), clasificación de la información, promoción	Recursos altos, por el conjunto de las ONG miembros ¹⁰ , fuentes públicas (USAID) y privadas
ICVA	Red internacional de ONG y agencias humanitarias, de desarrollo y de derechos humanos ¹¹	- 1962	Acción humanitaria en general, refugiados, desarrollo, derechos humanos	Todos los países, a través de sus organizaciones miembros	Relaciones internacionales para apoyar las agencias miembros (incluso con la ONU a través del IASC, y con el ACNUR), cooperación e intercambio de información, promoción de los intereses de los más vulnerables y de los derechos humanos	Ver recursos de las ONG y agencias miembros

⁷ Filial latinoamericana de *Covenant House*.

⁸ Nueva York es la sede de *Covenant House*. Casa Alianza fue fundada en Guatemala en 1981 y tiene su Oficina Regional en San José, Costa Rica.

⁹ Más de 160 miembros, que incluyen las filiales u organizaciones nacionales en los EE.UU de otras ONG internacionales activas en Latinoamérica y consideradas aquí: CARE, Oxfam, Save The Children, World Vision y CRS, así como la Cruz Roja Americana. Además, entre sus miembros se encuentran algunas ONG internacionales excluidas de nuestro análisis, tales como *Action Contre la Faim*, ADRA, *International Rescue Committee* o *Lutheran World Service*.

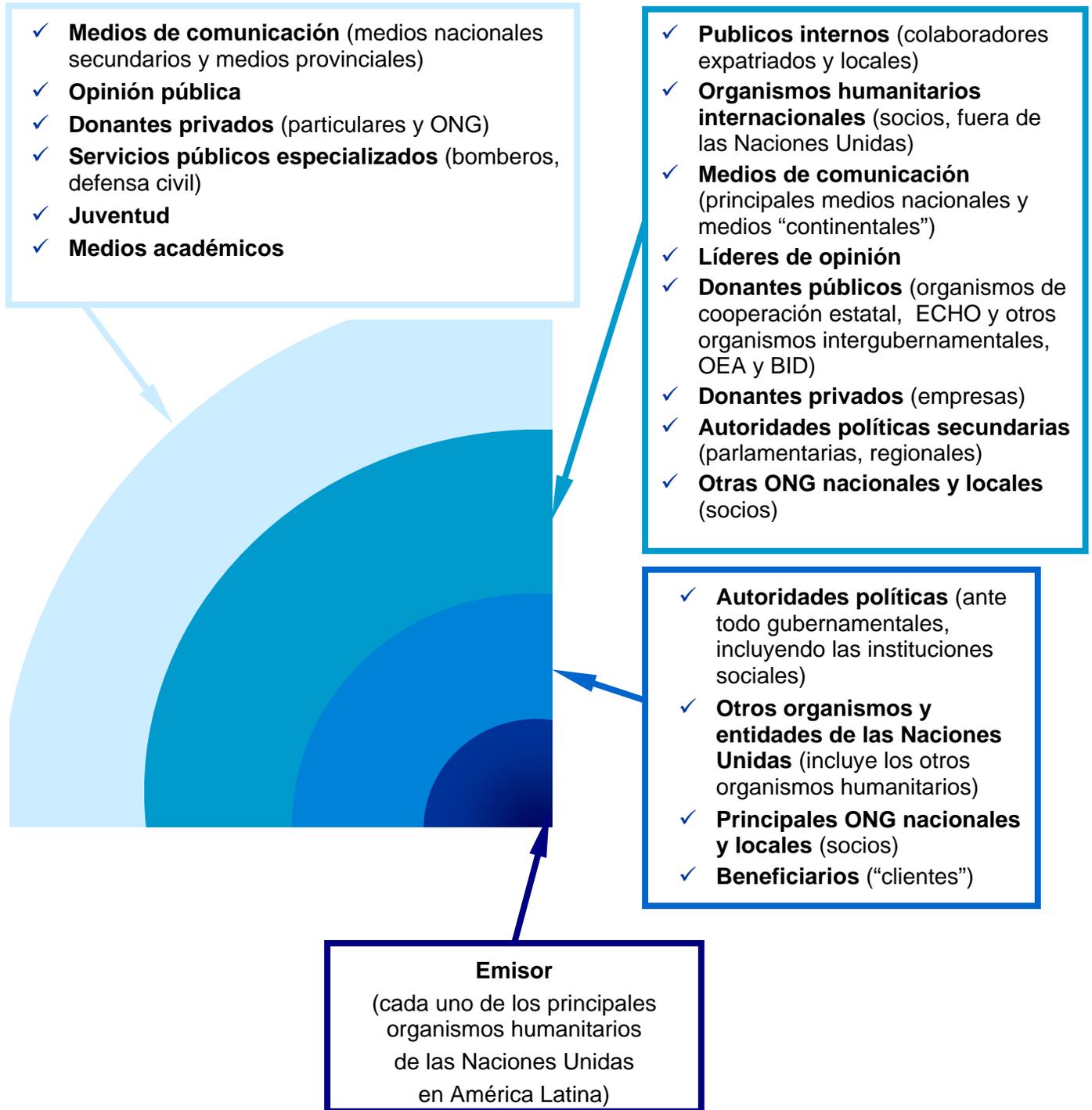
¹⁰ Más de 3.000 millones de US \$ de donantes privados, anualmente.

¹¹ Incluye organismos tan diversos como ADRA, CARE, Caritas, el CICR, la Federación de Sociedades de CR/MLR, InterAction o World Vision.

Nombre	Tipo de organismo	País origen / año fundación	Ámbitos de acción	Países y/o regiones de acción en Latinoamérica	Tipo de proyectos	Recursos disponibles y fuentes principales
World Vision	ONG nacional cristiana, con proyección internacional y con una red de ONG miembros	EE.UU / 1952	Pobreza, hambre, desastres, niños a riesgo, desarrollo	Quince países de América Latina y el Caribe; ONG miembro en Colombia	Asistencia alimenticia, desarrollo comunitario, patrocinio de niños y familias, promoción	Recursos moderados, fuentes públicas y privadas
CRS	ONG nacional con proyección internacional, miembro de Caritas Internationales ¹²	EE.UU / 1943	Pobreza, hambre, salud, desastres naturales, conflictos armados, desarrollo	Quatorce países, ante todo centroamericanos y andinos, así como México y Brasil	Desarrollo de comunidades pobres, asistencia alimentaria y desarrollo de la agricultura, asesoramiento en salud pública y nutrición	Recursos moderados, fuentes públicas y privadas

¹² CRS coordina sus proyectos con la organización nacional de Caritas y el clero católico local.

Anexo XII: Mapa de públicos analizado



Anexo XIII: Mapa de públicos sugerido

