

Opiniones acerca de las relaciones multilaterales y bilaterales en el ámbito del desarrollo en la Cruz Roja

por Troels Mikkelsen

1. Concepto de desarrollo

En la «Estrategia para el desarrollo de las Sociedades Nacionales en el decenio de 1980», adoptada el año 1981, en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja celebrada en Manila, el desarrollo se define como «el proceso de consolidación de la capacidad de las Sociedades Nacionales para que presten servicios de la Cruz Roja basados en recursos nacionales. Así pues, se refiere tanto al desarrollo de las estructuras operacionales de las Sociedades Nacionales como al desarrollo de los servicios que presten dichas Sociedades».

Las opiniones expuestas en este artículo se basan en esta definición fundamental del proceso de desarrollo en el contexto de la Cruz Roja, que la Cruz Roja Danesa considera aún válida independientemente de las experiencias adquiridas al intentar poner en práctica dicha Estrategia. Es importante resaltar dos puntos: que el desarrollo debe entenderse como un proceso —y no como un hecho aislado— y que debe aplicarse un planteamiento integral al desarrollo de las Sociedades Nacionales, que incluya tanto el apoyo de las estructuras central y regional como de los servicios a la comunidad.¹

2. Cometido de la Secretaría de la Liga y de las Sociedades Nacionales en el desarrollo

Los tres principales actores en el programa de desarrollo de la Liga son: 1. las Sociedades operantes, 2. la Secretaría de la Liga y 3. las Sociedades participantes.

¹ Se hace referencia al informe «Desarrollo: ¿utopía o realidad? Prioridades de la Liga», que la Cruz Roja Danesa presentó, en noviembre de 1987, a la Asamblea General de la Liga en Río de Janeiro, en el que se señala que el desarrollo estructural y el de los servicios están tan estrechamente relacionados que no pueden ser considerados por separado.

Las Sociedades operantes son, en el fondo, las responsables de su propio desarrollo. Esto significa, que en todas las fases del proceso de desarrollo (planificación, ejecución, evaluación, etc.), las Sociedades operantes juegan el papel más importante.

La Secretaría debe apoyar a las Sociedades operantes en la planificación global de su desarrollo: en colaboración con ellas debe fijar las prioridades y objetivos y ayudar a identificar a los donantes potenciales. Además, la Secretaría juega un importante papel en el proceso de evaluación del programa general de desarrollo.

Las Sociedades participantes deben prestar su apoyo en forma de ayuda en efectivo, en especies y en servicios para proyectos específicos enmarcados en el programa global de desarrollo, cuando se haya definido éste. En general, debe dejarse la planificación detallada y la realización de los proyectos individuales a la Sociedades operantes y participantes, sobre una base bilateral, y que la Secretaría cumpla una función supervisora.

La Cruz Roja Danesa considera lo antedicho como las líneas directrices generales que debería seguir el Movimiento de la Cruz Roja durante el decenio de 1990 para utilizar los recursos con la máxima eficacia en el marco del programa de desarrollo de la Liga. La Cruz Roja Danesa ha llegado a esta conclusión después de unos diez años de experiencia con sus propias actividades de desarrollo, tanto en el plano bilateral como multilateral, en particular tras la experiencia adquirida con el Programa para África Meridional (Southern African Programme, SAP).

Trataremos a continuación, de probar lo dicho, en particular mediante ejemplos tomados del SAP.

3. Cooperación multilateral y bilateral: ventajas y desventajas

Probablemente, la aportación multilateral más conocida al desarrollo de Sociedades Nacionales fue el SAP en sus primeros cinco años, fase que se inició en 1979. El objetivo global de dicho programa era el fortalecimiento de nueve Sociedades Nacionales en la zona meridional de África y su progresiva autosuficiencia. La Secretaría de la Liga coordinó los esfuerzos, financiados principalmente —y en igual número— por Sociedades Nacionales de América del Norte y de Europa.

Las Sociedades participantes prestaron ayuda casi exclusivamente —al menos, durante la fase inicial— mediante contribuciones en efectivo por con-

ducto de la Secretaría y el envío de personal puesto a disposición de las Sociedades operantes: representantes generales de la Liga (delegados para el desarrollo, que debían ayudar a las Sociedades a llevar a cabo su programa individual de desarrollo). En algunos casos se entabló una estrecha relación entre las Sociedades operantes y las Sociedades participantes correspondientes, pero para efectos prácticos, la Oficina del Programa para África Meridional de la Secretaría de la Liga administró directamente los fondos donados e informó a los donantes sobre su utilización.

No cabe duda de que las Sociedades Nacionales de la zona se beneficiaron mucho del programa. Su aplicación multilateral ofrecía muchas ventajas: garantizó un *enfoque unificado* de los problemas de desarrollo de cada Sociedad —problemas que, en muchos casos, eran similares—; se recaudó una cantidad considerable de fondos, lo que quizás no hubiera sido posible si se hubieran solicitado para cada caso por separado; y la Oficina del SAP adquirió una gran cantidad de conocimientos y experiencia de todos los países de la zona, que pudo utilizar eficazmente en la ulterior realización del programa. Además, la labor de las Sociedades operantes fue mucho más fácil, ya que las negociaciones se llevaron a cabo con un sólo socio: la Secretaría.

No obstante, el modelo multilateral llegó demasiado lejos. La Secretaría no sólo tuvo que asistir a las Sociedades operantes en la planificación global del desarrollo estructural y en la fijación de prioridades en el área de actividad, sino que también se ocupó de la ejecución de proyectos individuales, hasta sus más mínimos detalles. Por eso, las Sociedades participantes se sintieron algo excluidas de la cooperación con las Sociedades operantes. Esto dió origen, al menos en Dinamarca, a una disminución progresiva del interés en apoyar el programa, financiado en gran medida mediante contribuciones voluntarias de las secciones locales, que se sintieron cada vez menos informadas.

Otra dificultad fue la de obtener fondos de los Gobiernos para el programa, que se hizo cada vez más oneroso, a medida que las contribuciones privadas fueron disminuyendo. Los requisitos de contabilidad y de información de la mayoría de los Gobiernos no corresponden a los de la Secretaría y, en general, los organismos gubernamentales esperan que la Sociedad participante asuma la responsabilidad total de un proyecto para luego subvencionarlo.

Evidentemente, no es justo esperar que la Secretaría pueda atender todas estas necesidades de información, contabilidad y comunicación en general de las Sociedades participantes. Pero esto no hace sino confirmar que cuando se trata de la planificación detallada y la ejecución de proyectos individuales en el marco de un programa de desarrollo global de una Sociedad operante, debe fomentarse una relación directa entre las Sociedades participantes y la Sociedad operante utilizando para ello la creciente capacidad de las Sociedades Nacionales.

Otra buena razón para que la Secretaría no se involucre demasiado en los detalles es la simple consideración de la enorme carga administrativa que asumiría si el modelo del SAP en su primera fase se utilizara para los programas de la Liga de ayuda al desarrollo en todo el mundo. Con ello, correría el peligro de perder el control de su función coordinadora durante la fase de planificación.

Estas consideraciones han puesto progresivamente de manifiesto las ventajas de una cooperación bilateral entre las Sociedades operantes y participantes en la planificación y realización de proyectos específicos en el marco de un programa global de desarrollo. No obstante, la cooperación bilateral también puede tener sus desventajas, principalmente porque tanto la Sociedad operante como la participante pueden no darse cuenta de la importancia de las prioridades desde el punto de vista de las Sociedades operantes y de la función coordinadora de la Secretaría de la Liga.

La Sociedad participante puede caer en la tentación de no pasar por la Secretaría y dirigirse directamente a la Sociedad operante, proponiéndole un programa hecho a su propia medida, sin tomar en consideración el plan de desarrollo de ésta. Y también puede ser muy tentador para la Sociedad operante aceptar dicho programa, especialmente cuando se trata de grandes sumas de dinero, quizás por temor a las consecuencias que acarrearía no hacerlo («¿Cuándo volverán a hacernos un ofrecimiento de esa índole?»).

El principal perdedor es la Sociedad operante, que corre el riesgo de sacrificar sus útiles actividades en curso y que, generalmente, es la víctima de la sobrecarga de proyectos hechos en función del donante y a los que la estructura general aún no está suficientemente adaptada. Esta tendencia aparece con frecuencia tras una gran operación de socorro, cuando el interés en el país concernido ha aumentado entre los donantes.

Lo importante no es la función de la Secretaría, sino respetar los planes y las prioridades de la Sociedad operante. No obstante, y particularmente cuando se trata de Sociedades operantes relativamente débiles, la labor de la Secretaría es asegurarse de que se coordine adecuadamente el proceso de adaptación de las prioridades con tantos ofrecimientos bienintencionados.

4. Proyectos de servicios específicos

Durante el decenio de 1980 las Sociedades participantes han puesto en marcha proyectos en colaboración con organismos ajenos a la Cruz Roja, como Ministerios gubernamentales. En Uganda, por ejemplo, la Cruz Roja Danesa se encarga, a escala nacional, de un Programa de Medicamentos Esenciales, financiado por el Gobierno danés, y cuyo principal asociado es el Ministerio

de Sanidad ugandés. Desde 1985, la Cruz Roja de Uganda se encarga de la parte del programa destinada a la información del público acerca del uso de los medicamentos. Desde comienzos de 1985, también se ha ampliado este proyecto al suministro de medicamentos a todas las unidades sanitarias de las misiones (católicas y luteranas). Anteriormente, en 1980, la Cruz Roja Danesa se hizo cargo de la asesoría farmacéutica al Ministerio de Sanidad. A pesar de que el proyecto de Medicamentos Esenciales ugandés es algo atípico debido a su envergadura y a sus muchos componentes, también ilustra el importante aspecto de los compromisos a largo plazo en el desarrollo sectorial.

Este tipo, relativamente nuevo, de relaciones para el desarrollo ha sido objeto de críticas, algunas de ellas injustificadas, en los círculos de Cruz Roja.

Se arguye que las Sociedades de la Cruz Roja que prestan servicios en otro país y enarbolan su propia bandera, pero que no se acogen a la coordinación de la Liga o de la Sociedad local, confunden al público en general, que no comprende en realidad lo que es la Cruz Roja. Deberían evitarse en lo posible esas confusiones.

También se sostiene que tales actividades no contribuyen en nada al desarrollo de la Sociedad Nacional. Si bien es verdad que la Sociedad Nacional no participa en las actividades, también puede decirse que ello no perjudica a la Sociedad Nacional. Cabe señalar que no se trata de un caso de bilateralismo, con sus posibles efectos negativos descritos en el párrafo anterior, sino de una relación de trabajo que —en su forma más pura— no tiene efecto alguno en la Sociedad Nacional.

Por otra parte, es evidente que dichas actividades satisfacen una necesidad en la comunidad, y no puede decirse que el cauce de asistencia escogido ensombrezca el objetivo principal de prestar asistencia al necesitado.

En la Cruz Roja Danesa, consideramos que el Movimiento debería apoyar estas iniciativas. No obstante, todas las partes concernidas y, en particular, las Sociedades participantes, no deberían escatimar esfuerzos para garantizar que la Sociedad Nacional local se beneficie en la mayor medida posible, de preferencia mediante una participación directa en el proyecto o, al menos, mediante consultas con la Sociedad que es parte formal en el acuerdo, con lo cual se granjará el favor del público.

En el caso de Uganda arriba descrito, la Sociedad Nacional ha conquistado una buena reputación porque el proyecto global ha sido acogido favorablemente por los círculos sanitarios y por la población rural, que relacionan a la Sociedad y al Movimiento de la Cruz Roja con la mejoría de las condiciones para la población.

5. Conclusiones

Si la Cruz Roja quiere conseguir sustanciales progresos en el ámbito del desarrollo, debe utilizar plenamente todos los recursos del Movimiento. Esto implica tanto relaciones multilaterales como bilaterales en la cooperación para el desarrollo, y una revisión de la idea tan difundida de que esos dos tipos de cooperación se excluyen mutuamente.

Para que la Secretaría pueda cumplir su cometido de coordinadora en el marco del programa de la Liga para el desarrollo, es necesario que tanto las Sociedades operantes como las participantes respeten dicho cometido. La Secretaría debería centrar su cometido en la recopilación sistemática de la información pertinente para las Sociedades operantes y participantes, y actuar como un archivo de conocimientos, siempre disponible para facilitarlos a las Sociedades Nacionales. No obstante, para lograrlo, habrá que reforzar la Secretaría para mejorar, en particular, su capacidad analítica y de planificación, tanto en Ginebra como sobre el terreno.

Troels Mikkelsen
Director de la Secretaría
Cruz Roja Danesa
