

Cooperación operacional entre las Sociedades Nacionales participantes y el Comité Internacional de la Cruz Roja

por **Andreas Lendorff** y **Andreas Lindner**

«Lograr que las Sociedades Nacionales colaboren estrechamente en las actividades operacionales del CICR (asignando temporalmente personal o por mediación de la delegación de proyectos o proyectos bilaterales) para, por una parte, mejorar la capacidad operacional del Movimiento ante las nuevas necesidades y, por otra parte, para responder al deseo de las Sociedades Nacionales de intensificar sus actividades internacionales y hacer que se conozcan mejor».

Éste es un extracto de un documento en el que figuran las ideas y propuestas que el CICR presentó en marzo de 1995 al Comité Consultivo de Política y Planificación instituida por el Consejo de Delegados. En el documento, titulado «El futuro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja», se destacan los compromisos asumidos por el CICR en los últimos años para mantener y mejorar su cooperación con las *Sociedades Nacionales participantes (SNP)*. Este compromiso ha originado varias clases de cooperación con dichas Sociedades. *Los pro-*

Andreas Lendorff es jefe adjunto del Departamento de Recursos Exteriores del CICR y **Andreas Lindner** es coordinador de la Delegación de Proyectos del Departamento.

El presente artículo se basa en un documento inédito del CICR de mayo de 1997, titulado *Review of ICRC Project Delegations and Participating National Societies (PNS) Bilateral Projects carried out in areas under ICRC coordination* («Examen de proyectos delegados del CICR y de proyectos bilaterales de las Sociedades Nacionales participantes (SNP) realizados en ámbitos coordinados por el CICR — Informe final»).

Original: inglés

yectos delegados del CICR y los proyectos bilaterales en ámbitos coordinados por el CICR, conocidos como las «nuevas» formas de cooperación entre las Sociedades Nacionales participantes y el CICR, son el resultado más reciente de este proceso.

La promesa del CICR fue reiterada con firmeza en el nuevo «Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja», aprobado por el Consejo de Delegados en Sevilla, España, el mes de diciembre de 1997¹. Otro de los pilares del debate a fondo recientemente mantenido por el CICR con respecto a su cometido y a sus actividades en los próximos años es una mayor colaboración operacional con otros integrantes del Movimiento².

Evolución de la cooperación entre las Sociedades Nacionales participantes y el CICR

Etapas iniciales

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se observaron distintos grados de participación de las Sociedades Nacionales en la realización de programas coordinados por el CICR. Examinando el período hasta finales de la década de 1960, nos percatamos de que las Sociedades Nacionales desempeñaban un papel bastante activo, mientras que el CICR era considerado más como un órgano general de coordinación, con relativamente pocos funcionarios ocupándose directamente de la gestión de las operaciones sobre el terreno.

Desde las crisis en Oriente Próximo, Chipre y Bangladesh a principios de la década de 1970, el CICR comenzó a cambiar su enfoque operacional. No obstante, se mantuvo la participación de las Sociedades Nacionales para los programas del CICR, sobre todo como ayuda económica y material y, cada vez más, mediante la adscripción temporal de funcionarios especializados. Esta última forma de apoyo tuvo su apogeo a principios de la década de 1980, cuando cientos de delegados — personal médico, nutricionistas, técnicos en sanidad, administradores especializados en actividades de socorro y expertos en logística — fueron enviados a Tailandia y a Camboya.

¹ Publicado en la RICR, nº 145, marzo de 1998, pp. 173-191.

² Véase «El CICR mira hacia el futuro», op.cit. p. 126.

A estas formas «tradicionales» de ayuda de las Sociedades Nacionales se recurrió con mayor frecuencia en el marco de los programas de asistencia en gran escala emprendidos por el CICR en la década de 1980, cuando varios miles de especialistas contratados por las Sociedades Nacionales trabajaron junto con delegados del CICR en el «Cuerno de África», en Angola y en Mozambique, a ambos lados de la frontera afgana y en Europa oriental.

Sin embargo, la década de 1980 también se caracterizó por la multiplicación de organizaciones no gubernamentales (ONG) que prestaban servicios en las mismas zonas de conflicto. Como cabía esperar, estas organizaciones recién llegadas al teatro de las actividades humanitarias buscaron apoyo económico, especialmente a nivel nacional, de los mismos donantes que las Sociedades Nacionales. Por consiguiente, se hizo más difícil a las Sociedades Nacionales participantes conseguir fondos para ayudar al CICR. El problema se vio complicado por el hecho de que los procedimientos operacionales del CICR no ofrecían ningún incentivo verdadero a fin de que las Sociedades Nacionales participantes buscaran financiación para este tipo de apoyo tradicional, lo que les facilitó una presencia visible relativamente limitada en comparación con la de muchas ONG que trabajaban sobre el terreno más directamente y que podían «hacer acto de presencia», por así decirlo, más fácilmente en regiones afectadas por conflictos. La presencia visible se hizo cada vez más necesaria a medida que las tragedias que requerían una intervención humanitaria eran objeto de mayor atención por parte de los medios de comunicación.

Cada vez más, el CICR se fue dando cuenta de que era necesario que las Sociedades Nacionales no pasasen inadvertidas sobre el terreno, por lo que empezó a estudiar cómo otorgar un papel más activo a sus colaboradores tradicionales. La mayor parte del debate sobre este tema tuvo lugar con las Sociedades Nacionales participantes. Un foro especialmente interesante fue el «Diálogo con las Sociedades nórdicas», cuya ronda final de debates se celebró en noviembre de 1987. Tras este proceso, el Consejo Ejecutivo del CICR decidió que las medidas para mejorar las relaciones entre las SNP y el CICR podían incluir nuevas formas de cooperación operacional y que el CICR podría, en el futuro, asignar ámbitos de sus operaciones claramente determinados a las Sociedades Nacionales participantes. Se trataría principalmente de actividades como la administración de un banco de sangre, de un hospital o de un taller de prótesis. La responsabilidad por lo que atañe a la coordinación general de toda operación seguiría siendo del CICR.

Proyectos delegados

Los principios y las normas que regulan esta nueva forma de cooperación se estipularon el invierno de 1988/1989. Las primeras referencias al concepto de «subcontratación» causaron cierta confusión, habida cuenta especialmente de que el término ya se empleaba para un tipo de cooperación por lo que respecta a los programas dirigidos por la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por consiguiente, se decidió que esta cooperación se llamaría «delegación de proyecto» y se la definió exactamente en los siguientes términos: «Un proyecto delegado está comprendido en los objetivos y el presupuesto del CICR, es decir que, si ninguna de las Sociedades Nacionales participantes pudiese ejecutar el proyecto, el CICR estaría obligado a hacerlo. El proyecto delegado está bajo la coordinación operacional general del CICR, que también asume la responsabilidad con respecto a las cuestiones de seguridad y a las relaciones con los medios de comunicación y las autoridades». Se convino, además, que el contrato para este tipo de proyectos consistiría, por lo general, en un acuerdo con dos anexos: descripción del proyecto más presupuesto y principios; normas y condiciones normales que rigen la cooperación entre las SNP y el CICR.

En estos principios se definen las responsabilidades respectivas del CICR y de la Sociedad Nacional que intervenga. Se entiende que el CICR mantendrá, a nivel político, la responsabilidad final con respecto a todas las decisiones, cuestiones de seguridad y representaciones relativas a la operación general de la Cruz Roja Internacional a la que corresponda realizar el proyecto. Las condiciones para la realización de un proyecto delegado se definen conjuntamente, de conformidad con las políticas operacionales actuales del CICR. El personal de las SNP empleado en estos proyectos estará sujeto a obligaciones contractuales parecidas a las aplicables en caso de adscripción temporal de funcionarios y se comprometerá a la misma reserva que se exige a todos los colaboradores del CICR. Los principios y las condiciones también contienen claramente las pautas relativas al empleo del emblema como protección, las relaciones con los medios de comunicación y la participación en los costos.

Al establecerse este nuevo tipo de cooperación se previó que los proyectos delegados deberían definirse en el marco del «proceso continuo de socorro y desarrollo» o, en otras palabras, que deberían incluir actividades que continúen después de la fase de acción directa del CICR en ayuda de las víctimas del conflicto. Cabría observar, asimismo, que uno de los objetivos originales de la delegación de proyectos era que la mayor presencia visible de las Sociedades Nacionales participantes les permitiera

mejorar su capacidad de conseguir fondos. Se previó que el costo de un proyecto delegado sea sufragado completamente por la misma Sociedad Nacional participante, y se esperaba que, al aumentar la capacidad de recaudar fondos, la Sociedad Nacional incrementara la ayuda económica asignada para las actividades del CICR en el país concernido.

El primer contrato para un proyecto delegado, firmado el 19 de octubre de 1989 entre el CICR y la Cruz Roja Danesa, reunía todas las condiciones aquí descritas. El programa de vacunación de ganado en el sur de Sudán fue financiado totalmente por esa Sociedad Nacional e incluía una actividad que iba a proseguir una vez finalizado el conflicto. Sin embargo, no se pudo hacer una evaluación final del proyecto puesto que, después de muchos meses de cooperación con bastante éxito, se interrumpió toda la operación del CICR, incluida la vacunación de ganado. Los problemas políticos y las cuestiones de seguridad obligaron al CICR a suspender provisionalmente sus operaciones en el sur de Sudán. Cuando, después de muchos meses, las dos partes seguían sin poder realizar sus programas, se convino oficialmente la rescisión de este primer contrato de delegación de proyecto.

Proyectos bilaterales

En 1991 se planeó una segunda forma de cooperación para las actividades desplegadas por una Sociedad Nacional participante que no corresponden a los objetivos del CICR en el ámbito de las necesidades de urgencia, sino que tienden a responder a necesidades de índole más bien socioeconómica. Este tipo de proyecto se hizo particularmente necesario en el marco de los programas del CICR en Oriente Próximo y Europa oriental. Llamada «programa bilateral de las SNP realizado en un ámbito coordinado por el CICR», esta forma de cooperación se definió de la siguiente manera: «Un programa bilateral ejecutado por una SNP en un ámbito coordinado por el CICR que no está comprendido en los objetivos y el presupuesto del CICR, es decir, que el CICR no ejecutaría el proyecto si no hubiera una SNP interesada en hacerlo. Por lo que se refiere a la delegación de proyecto, queda bajo la coordinación operacional general del CICR, que asume también la responsabilidad concreta por las cuestiones de seguridad y las relaciones con los medios de comunicación y las autoridades».

El 17 de diciembre de 1991, la Cruz Roja Neerlandesa y el CICR firmaron el primer contrato para un proyecto bilateral. Como en el caso de los proyectos delegados, este contrato también consistía en un acuerdo con dos anexos: la descripción del proyecto, más el presupuesto y los

principios; condiciones normales que rigen la cooperación entre las SNP y el CICR. Pese a ser muy parecida a la delegación de proyectos, esta forma de cooperación responde a necesidades diferentes y se asignan distintos grados de responsabilidad a cada una de las partes contratantes, la Sociedad Nacional participante y el CICR. A nivel político, el CICR mantiene la responsabilidad final con respecto a todas las decisiones y las cuestiones relativas a la seguridad. Sin embargo, el CICR participa menos en las etapas de planificación y su participación en los costos es proporcionalmente menor por lo que respecta a la gestión concreta del proyecto y al apoyo logístico necesario.

Al principio sólo se firmaron unos pocos contratos para estos dos tipos de proyectos. A finales de 1992 se habían realizado cinco proyectos — uno en Sudán y cuatro en Oriente Próximo. En el mismo período, sin embargo, se probaron otras formas de proyectos de cooperación.

Otros tipos de proyectos

Antes de que estallara la guerra del Golfo, varias Sociedades Nacionales se declararon de acuerdo con una propuesta del CICR para preparar los llamados «módulos de campos para personas desplazadas y refugiados». La idea era que una o varias Sociedades Nacionales juntas proporcionaran el material de socorro, médico u operacional, los medios logísticos y los recursos humanos necesarios y dirigieran las instalaciones de los campos para albergar hasta 30.000 personas. Así, el CICR se encontraba en la feliz situación de poder tomar medidas rápidas y eficaces cuando cientos de miles de kurdos empezaban a huir hacia los países limítrofes de Irak. Pese a que este procedimiento era en cierto sentido similar al seguido para los proyectos delegados, el marco jurídico no se estableció del mismo modo, y no se recurrió a este tipo de cooperación, creado para hacer frente a esa situación muy específica.

Otras formas de cooperación bilateral han sido acordadas en el pasado, como por ejemplo los proyectos para talleres de prótesis de los que se encargaron las Sociedades Nacionales de varios países después de terminada la realización de los programas médicos del CICR. Pero, también en este caso, estaban basadas en acuerdos contractuales diferentes.

Por último, en 1993, la experiencia adquirida gracias a estos distintos tipos de cooperación empezó a organizarse y, ese mismo año, surgió la tendencia hacia la colaboración mediante la delegación de proyectos y los proyectos bilaterales. En 1994, se registró un avance muy importante con respecto a estas nuevas formas de cooperación operacional entre las Sociedades Nacionales participantes y el CICR. Durante estos años, el

apoyo «tradicionalmente» prestado por las SNP al CICR siguió manteniéndose más o menos en los mismos términos. La asistencia brindada en efectivo, especie y personal siguió teniendo mucha importancia para el CICR y, para algunas de estas Sociedades, seguía siendo el modo de cooperación preferido.

Necesidad de evaluar: revisión de 1996

Desde que se firmó el primer contrato para un proyecto delegado en 1989 hasta mayo de 1996, se examinaron 108 proyectos, 64 de los cuales fueron llevados a cabo — la mayoría en ex Yugoslavia y en la zona de los Grandes Lagos de África durante los últimos tres años. A la luz de las experiencias positivas y negativas adquiridas, se consideró conveniente realizar una evaluación inicial de las prácticas normativas y operacionales aplicadas a estos proyectos. Este deseo también fue expresado por las Sociedades Nacionales que participaron en la reunión bianual de SNP celebrada en Glion, Suiza, el mes de enero de 1996.

Objetivos

Los objetivos del estudio eran, en primer lugar, examinar el proceso de inicio, planificación, realización y control de estos proyectos desde todas las perspectivas y analizar de modo coherente y cuidadoso la información reunida. El segundo objetivo era emplear esta información como base para la gestión futura de los proyectos, con objeto de poder responder a algunas de las dificultades que se presentan día a día sobre el terreno y en la sede. El objetivo final de la revisión era proporcionar al personal directivo, tanto de las SNP como del CICR, una idea más clara de las posibilidades de este tipo de cooperación en el futuro. Sin embargo, la revisión no incluía las formas tradicionales de apoyo de las Sociedades Nacionales, a saber, financiación directa, asistencia material y adscripción de personal, ni los acuerdos de colaboración similares concertados por las Sociedades Nacionales en el marco de los programas coordinados por la Federación Internacional.

Metodología y marco cronológico

Dos meses después de la reunión informativa celebrada en enero de 1996, el Departamento de Recursos Exteriores del CICR creó un grupo de trabajo para que realizase la revisión; estaba integrado por personas con muy distinta formación y experiencia de diferentes departamentos del CICR, así como por algunos colaboradores de Sociedades Nacionales

participantes, entonces adscritos al CICR. El grupo entero celebró sesiones hasta la siguiente reunión informativa de SNP, que tuvo lugar en Lausana, Suiza, el mes de octubre de 1996; después, un pequeño grupo de redacción elaboró y dio forma al informe final.

De los archivos que se encuentran en la sede del CICR se recopilaron los antecedentes generales tanto de los proyectos delegados como de los bilaterales y los detalles sobre cada proyecto propuesto y realizado antes de mayo de 1996. Posteriormente, se obtuvo más información acerca de algunos de los proyectos tanto del CICR como del personal de las SNP que trabajó directamente en la realización de proyectos en Ruanda y en ex Yugoslavia. Los datos se emplearon para preparar una lista actualizada de todos los proyectos delegados y bilaterales, así como para proporcionar ulteriores informaciones sobre dichos proyectos.

En total, se realizaron 138 entrevistas con una muestra representativa de personal clave del CICR en Ginebra y en la respectiva sede de 11 Sociedades Nacionales participantes y con los delegados del CICR y de las SNP empleados sobre el terreno para realizar proyectos delegados o bilaterales en Ruanda y en ex Yugoslavia. Habida cuenta de que las entrevistas fueron realizadas por varias personas distintas, lo más lógico era emplear un cuestionario. Hubo debates de grupo con el personal del CICR y de las SNP en cada delegación y subdelegación visitada. Las informaciones descriptivas obtenidas gracias a los cuestionarios y los debates de grupo sirvieron para lograr una visión general de la experiencia y de la opinión de quienes habían participado o estaban participando en la realización de proyectos. Los resultados estadísticos de las entrevistas fueron analizados en el marco del programa informático EPI-info.

*Principales resultados, conclusiones y recomendaciones del Informe final*³

Por lo general, quienes trabajaron directamente en la realización de proyectos delegados y bilaterales los consideraban como una experiencia interesante y, en su mayor parte, positiva. Se observó que, cuando estos proyectos formaban parte de una operación, la Cruz Roja podía responder mejor a una mayor variedad de necesidades y que, en muchos casos, las Sociedades Nacionales participantes, gracias a su personal calificado, aportaban valiosos conocimientos profesionales y experiencias multiculturales.

³ «Examen de los proyectos delegados del CICR y los proyectos bilaterales de las Sociedades Nacionales participantes (SNP) realizados en ámbitos coordinados por el CICR — Informe final», mayo de 1997, documento CICR inédito.

Las pocas opiniones escépticas expresadas se basaban en experiencias negativas concretas o en la falta de participación directa en la realización de proyectos. También se plantearon dudas con respecto a la capacidad del CICR para introducir los cambios administrativos u operacionales necesarios y a la voluntad de las Sociedades Nacionales participantes de integrarse plenamente en la jerarquía y la disciplina de una delegación del CICR.

El Informe final reveló cuatro deficiencias principales:

1. Falta de coherencia entre las definiciones teóricas de proyectos delegados y bilaterales y la práctica sobre el terreno

Pese a que las dos definiciones eran claras en teoría, los proyectos se realizaron con frecuencia basándose en la oportunidad, mientras que las decisiones directivas se tomaron por razones más de conveniencia que de política, confundiendo así las diferencias entre los dos tipos de proyecto. Había proyectos que obviamente no correspondían a los objetivos del CICR que deberían haber sido, por definición, proyectos bilaterales, pero que fueron definidos como proyectos delegados. Esto se debió, por lo general, a un error del CICR que consideraba que un proyecto bilateral podría no ser viable en una zona de conflicto con una situación de seguridad inestable, aunque la experiencia positiva en Bosnia-Herzegovina había demostrado lo contrario. En cambio, hubo proyectos muy cercanos a las actividades fundamentales del CICR que fueron considerados como programas bilaterales, pese a que su gestión era mucho más parecida a la de los proyectos delegados.

Para garantizar un criterio más coherente, una de las recomendaciones básicas del Informe final era que el CICR defina siempre claramente su propio cometido operacional y sus objetivos en un marco operacional dado, antes de tomar una decisión fundamentada en los tipos de proyecto que se habrían de proponer a las Sociedades Nacionales participantes interesadas.

2. Procesos directivos mal definidos

Las entrevistas revelaron un desconocimiento bastante común acerca de cómo deberían funcionar en realidad los proyectos delegados y bilaterales, de quién debería iniciar las propuestas de proyecto y de cómo los proyectos delegados deberían ser trazados y concluidos.

Para solucionar el problema, se preparó un «Manual de instrucciones para los proyectos delegados» que fue presentado en el terreno a partir de agosto de 1997. Desde entonces, todas las delegaciones y subdelegaciones del CICR con proyectos delegados en sus ámbitos de operación, las sedes de las Sociedades Nacionales participantes interesadas y la mayor

parte de los jefes de proyecto han recibido ejemplares del Manual. Su amplia distribución ha ayudado muchísimo a que el CICR y las SNP lleguen al mismo grado de conocimiento y de expectativas cuando se trata de la delegación de proyectos. El Manual, que se basa en las «mejores experiencias prácticas», sigue siendo un borrador sobre el que se está trabajando. La versión final se publicará este año, una vez que todos los colaboradores del CICR y de las SNP concernidos hayan enviado sus observaciones.

Otra conclusión del Informe final era que la delegación de proyectos debería añadirse a los programas de formación del CICR para los delegados sobre el terreno. Desde 1997, el curso de formación de dos semanas de duración para los jefes de delegación y de subdelegación y los coordinadores incluye medio día exclusivamente reservado a informar acerca del manejo de los proyectos delegados. El objetivo principal es que el personal superior del CICR que trabaja en el terreno esté mejor preparado para lograr unión y cohesión en la respectiva delegación. Se puso especialmente de relieve la difícil cuestión de que la gestión de los proyectos delegados, para los que las responsabilidades son distintas a las que el CICR acostumbra asumir, no se ajusta automáticamente en la estructura jerárquica directiva del CICR. El personal del CICR y de las SNP ha sido informado acerca de la situación y de la absoluta necesidad de flexibilidad y de comprensión por ambas partes. El CICR ha de encontrar el modo de dar cabida a los proyectos de las SNP y a sus funcionarios sin perder el control de la operación total, pero preservando la identidad de las Sociedades Nacionales participantes. Lograrlo es probablemente el mayor desafío al que se enfrentan los jefes de delegación y de subdelegación del CICR que prestan servicios en la realización de proyectos delegados.

3. Problema de la coordinación entre el terreno y las sedes del CICR y de las SNP

En el Informe final se llegó a la conclusión de que la carga de trabajo adicional originada por los proyectos delegados y bilaterales, especialmente en la sede del CICR, resultaba demasiado pesada. Una de las razones principales era que la responsabilidad de la gestión del proyecto no se asignaba claramente, lo que llevaba a duplicar el trabajo y a una mala coordinación. A menudo, los colaboradores encargados y los directores de proyecto de las SNP, así como el personal del CICR que trabajaba en el terreno no sabían a quién dirigirse en Ginebra para resolver las cuestiones relativas a los proyectos delegados. Esto se debía principalmente a que son muchos los departamentos que tienen que ver en el proceso de administración de un proyecto: Departamento de Recursos Exteriores, como unidad de enlace del CICR con las Sociedades Nacionales participan-

tes, Departamento de Actividades Operacionales, como unidad encargada de las cuestiones normativas y del contacto principal para las delegaciones sobre el terreno, pero también las unidades técnicas (principalmente Socorro y Sanidad), Departamento de Finanzas y Administración, Departamento de Recursos Humanos y División de Políticas y Cooperación en el Movimiento, cuyos delegados trabajan a menudo como coordinadores para proyectos de SNP sobre el terreno. En el Informe final se recomendaba la designación de un facilitador de proyecto, o incluso una unidad de facilitación en la sede del CICR para seguir el proceso de principio a fin.

El papel de centro de coordinación de los proyectos delegados fue confiado al Departamento de Recursos Exteriores del CICR, que emplea ahora a un coordinador cuya tarea principal es organizar la oferta de proyectos a las Sociedades Nacionales participantes y procurar conseguir una respuesta lo más rápida posible a todas las cuestiones planteadas con respecto a los proyectos delegados por las Sociedades Nacionales asociadas y las delegaciones sobre el terreno del CICR. En el Departamento de Recursos Humanos se ha nombrado a una persona para que se ocupe exclusivamente del personal que presta servicios en la realización de proyectos delegados, lo que también ha resultado muy útil.

4. La delegación de proyectos no se ajusta lo suficiente a las necesidades reales

Con respecto al proceso de emprender proyectos delegados, en el Informe final se destaca que, muy a menudo, nacía del interés de las Sociedades Nacionales participantes. Este interés era manifestado durante las visitas sobre el terreno o por mediación de Ginebra y/o porque las Sociedades Nacionales concernidas disponían de los fondos necesarios para ello. A veces, el resultado era un proyecto trazado más o menos artificialmente y demasiado dependiente de los donantes — hasta difícil de definir como proyecto delegado o bilateral. Además, con esta forma de proceder, el CICR se encontraba siempre en una posición reactiva. Para aprovechar mejor todas las ventajas que ofrece la cooperación con las Sociedades Nacionales participantes por lo que atañe a las operaciones sobre el terreno (experiencia, personal, fondos, etc.) y, para orientar a estas Sociedades Nacionales hacia necesidades reales, el CICR tuvo que adoptar un criterio más proactivo. Tal y como declararon muchos de los entrevistados, la idea y la propuesta originales para un proyecto delegado deberían provenir preferentemente de las delegaciones sobre el terreno del CICR.

En 1996, se solicitó por primera vez a todas las delegaciones que pensarán, ya durante las reuniones presupuestarias anuales, en potenciales proyectos delegados, basados en necesidades reales. El resultado fue bas-

tante decepcionante, puesto que no se recibieron sino nueve proyectos, de los cuales sólo cuatro eran propuestas concretas que podrían ser presentadas a las Sociedades Nacionales concernidas. En 1997, una vez terminado el Informe final, se dejó bien claro que las delegaciones deberían, en primer lugar, determinar los objetivos del CICR para el año siguiente y, luego, usar estos objetivos para encontrar proyectos que puedan ser presentados a las Sociedades Nacionales participantes. En esta ocasión la respuesta fue mucho más alentadora: se recibieron en Ginebra 26 propuestas de proyectos delegados y dos de proyectos bilaterales (los detalles de la realización figuran más adelante).

Trazar los proyectos delegados mediante el proceso general de planificación del CICR parece haberse convertido en la tendencia principal desde 1997. Pero también se seguirá manteniendo el criterio que consiste en trazar proyectos delegados de índole circunstancial, cada vez que surja la necesidad de emprender una acción y que la correspondiente delegación del CICR opine que un proyecto puede ser presentado a las Sociedades Nacionales concernidas. El CICR no desea excluir proyectos trazados por las mismas Sociedades Nacionales participantes. Según la definición que figura más arriba, sin embargo, esto habría de conducir, por lo general, a proyectos bilaterales, que no forman parte de los objetivos del CICR.

Nuevas formas de cooperación entre las Sociedades Nacionales participantes y el CICR para 1997 y 1998

La cooperación del CICR con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja en los ámbitos de delegación de proyectos y proyectos bilaterales, se ha intensificado muchísimo en los dos últimos años. De 1989 a mayo de 1996 se realizó un total de 64 proyectos delegados y bilaterales, mientras que, en 31 de marzo de 1998, se había llegado a 105 proyectos, 57 delegados y 47 bilaterales. De ellos, 23 delegados y 12 bilaterales están realizándose.

Los números totales para los dos últimos años son los siguientes:

	Proyectos delegados	Proyectos bilaterales	Total
1996	30	22	52
1997	28	26	54
en curso al 31.3.1998	23	12	35

Esta excelente evolución se basa en dos razones principales.

a) Las Sociedades Nacionales demuestran cada vez más interés por esta forma de cooperación con el CICR — aunque varía de una Sociedad a otra. También ha aumentado el espectro de Sociedades Nacionales participantes. En el Informe final de mayo de 1996 figuraban 14 Sociedades Nacionales (once europeas, más las Sociedades de la Cruz Roja Norteamericana, Canadiense y Australiana), a las que se han ido añadiendo otras, como las Sociedades Nacionales Japonesa, Española y Finlandesa — en parte, por propia iniciativa y, en parte, tras solicitud del CICR.

b) En el CICR, el número de quienes abogan por la cooperación con las Sociedades Nacionales participantes ha ido aumentando lenta pero constantemente, como lo demuestra la gran cantidad de propuestas de proyecto enviadas a la sede, desde las oficinas externas, así como por la ampliación de esta forma de cooperación a las zonas operacionales que habían sido bastante reacias a la delegación de proyectos en el pasado.

Este proceso de crecimiento ha sido activamente apoyado mediante un procedimiento más sistemático y eficiente para ofrecer proyectos a las Sociedades Nacionales, diseñado por el Departamento de Recursos Exteriores del CICR. En 1997, el Departamento comenzó a preparar un inventario de todos los posibles proyectos recibidos procedentes del terreno. Las 28 propuestas que surgieron de las reuniones presupuestarias ese año fueron examinadas en Ginebra por los departamentos pertinentes. De los 28 proyectos de propuestas enviados desde el terreno:

- siete no fueron considerados idóneos como proyectos delegados o bilaterales;
- dos tuvieron que ser cancelados por haber cambiado las circunstancias sobre el terreno;
- seis se encontraban en las primerísimas etapas de concepción y serán examinados más adelante en 1998;
- trece estaban bien redactados y podían ser presentados a las Sociedades Nacionales concernidas.

Cabe mencionar que el proceso de consulta entre los Departamentos de Actividades Operacionales y de Recursos Exteriores incluye también ocuparse de la ocasionalmente delicada cuestión de qué Sociedades Nacionales no pueden ser consideradas como aptas para realizar proyectos en un determinado contexto operacional, a causa de su nacionalidad.

Junto con estos preparativos en el CICR, el Departamento de Recursos Exteriores solicitó a todas las principales Sociedades Nacionales participantes que le comunicaran sus intereses geográficos con respecto a la delegación de proyectos para 1998.

A principios de noviembre de 1997, se habían terminado todas las etapas preparatorias para iniciar el proceso efectivo de oferta de proyectos a las posibles Sociedades Nacionales. La lista de propuestas de proyectos del CICR disponibles se cotejó con la lista de intereses geográficos manifestados por las Sociedades Nacionales participantes. Los proyectos se ofrecieron basándose en esa lista y, por primera vez, se adoptó un criterio algo competitivo. La misma propuesta de proyecto se presentó a dos, tres y hasta cuatro Sociedades Nacionales, a las que se pidió que respondieran antes de comienzos de diciembre aclarando sus posibilidades de financiación y de personal, así como la fecha en que calculaban poder emprender el proyecto. Se dejó en claro que, en la mayor parte de los casos, el CICR daría preferencia a la «mejor oferta» (es decir, cuando se dispusiera de los fondos necesarios y de personal con experiencia y se previera una fecha de inicio temprano). Cabría observar que pueden hacerse excepciones por lo que respecta a esta regla, especialmente para dar una oportunidad a las Sociedades Nacionales participantes recién llegadas que todavía no han adquirido experiencia en el ámbito de la cooperación con el CICR y que necesitan, sobre todo, más tiempo para conseguir los fondos necesarios. El proceso se llevó a cabo con total transparencia, y se comunicó a todas las Sociedades Nacionales el nombre de sus «competidores», para darles la posibilidad de comunicarse directamente entre sí y decidir quién podría estar en mejores condiciones para realizar un proyecto determinado.

En función de las respuestas recibidas, a principios de diciembre, el Departamento de Recursos Exteriores ya podía decidir la asignación oficial de los proyectos para 1998. En muchos casos, la decisión fue fácil porque había tan sólo una Sociedad Nacional interesada o una que ofrecía tan claras ventajas que la decisión era evidente desde el principio. Sin embargo, en algunos pocos casos, hubo que decidir entre competidores igualmente buenos. La decisión se tomó entonces en función del equilibrio mundial entre las distintas Sociedades Nacionales participantes. En un caso, no se aceptó una oferta que parecía mejor, porque el CICR quería ampliar la gama de Sociedades Nacionales que participan en este tipo de cooperación.

A finales de marzo de 1998, cuatro de los trece proyectos ya habían sido emprendidos, se había acordado la fecha de inicio de otros dos, estaba pendiente la decisión de la Sociedad Nacional interesada por uno de ellos, para dos se estaba realizando una encuesta, para uno se había programado un encuesta, y para otro se acababan de asignar los fondos. Los dos proyectos restantes habían tenido que cancelarse, a causa del cambio de circunstancias sobre el terreno.

Enseñanzas y perspectivas para el futuro

Presentar las propuestas de proyecto lo antes posible, es decir, durante las reuniones presupuestarias del CICR, tiene distintas ventajas para ambas partes.

Da a las Sociedades Nacionales participantes la posibilidad de acercarse a los donantes y buscar personal especializado antes de lo que solían hacerlo y les facilita el proceso de planificación financiera y operacional.

Para el CICR, la ventaja más importante consiste obviamente en el proceso de realización más rápido y mejor coordinado que se ha descrito hasta ahora. A diferencia de lo que sucedía antes, cuando solía pasar mucho tiempo antes de que se emprendiera realmente un proyecto delegado, en 1998 los proyectos se encuentran en etapas tan avanzadas como nunca lo habían estado, por lo que esta forma de cooperación con las Sociedades Nacionales participantes se ve ahora como más fiable para el CICR. Todo el proceso de decidir cuál es la mejor Sociedad Nacional para un determinado proyecto se ha acelerado con el proceso de licitación que conduce a la asignación final. Otro aspecto positivo para el CICR es que los fondos de las Sociedades Nacionales participantes se encauzan, en mayor medida, hacia las actividades centrales de una operación — es decir, hacia proyectos que son absolutamente necesarios más que hacia los que sería solamente «bueno realizar».

Hay algunas otras cuestiones que habría que volver a examinar y mejorar en el futuro. Antes, la delegación de proyectos solía ser la opción elegida para las nuevas actividades, mientras que un número cada vez mayor de actividades actuales del CICR ha sido seleccionado recientemente para su ejecución como proyectos delegados. Aunque esto concuerda totalmente con la filosofía de la delegación de proyectos, exige una coordinación aun más estrecha, para no interrumpir el trabajo que se está realizando. Tal y como han demostrado algunos ejemplos recientes, el Departamento de Recursos Humanos tiene que participar en la planificación desde el principio, para que se pueda coordinar debidamente la sustitución de un delegado del CICR con un jefe de proyecto de las SNP. Esto requiere un elevado grado de flexibilidad por ambas partes, como sucedió cuando una Sociedad Nacional convino en no realizar, aunque sí financiar, un proyecto delegado durante un cierto tiempo, y enviar su propio jefe de proyecto solamente después de que el delegado del CICR hubiese terminado su misión.

Otro problema consiste en garantizar un flujo permanente de información sobre los proyectos desde el terreno a las sedes, antes de que los

equipos de la Sociedad Nacional participante lleguen al lugar de operaciones. Hay todavía un lapso bastante largo —varios meses— entre el envío de una propuesta de proyecto desde el terreno y la llegada del equipo de la SNP. En ese período, pueden cambiar las circunstancias en el terreno, con consecuencias que pueden ser de gran alcance para el proyecto mismo. Por consiguiente, es necesario que el personal de terreno mantenga informada a la sede del CICR, para que el personal de la Sociedad Nacional pueda evitar sorpresas desagradables. Por su parte, la sede del CICR debe informar a las delegaciones acerca de todas las etapas del proceso de asignación del proyecto.

Una nueva tendencia consiste en que las Sociedades Nacionales quieren emprender los proyectos cuando no pueden comprometerse a cubrir la totalidad del presupuesto. Una Sociedad Nacional podría emprender un proyecto con sus propios fondos —lo que conviene al CICR, porque garantiza un inicio rápido— y, al mismo tiempo, solicitar fondos del respectivo Gobierno o de otros donantes para continuar la realización del proyecto. Esta solución ha demostrado ser muy eficiente para emprender un proyecto en muchas oportunidades y para garantizar su financiación continua. Por otro lado, ¿qué sucede si, después, el donante se niega a proporcionar los fondos y la Sociedad Nacional no puede financiar el proyecto entero con sus propios recursos? Según la definición de la delegación de proyecto, el CICR debe hacerse cargo. Pero, ¿debería firmarse un contrato de proyecto si la Sociedad Nacional participante no puede hacerse cargo del presupuesto total desde el principio? No hay una norma general a este respecto, y las decisiones sólo pueden tomarse caso por caso. Con todo, las Sociedades Nacionales deben darse cuenta de que la interrupción en la mitad de un proyecto puede originar enormes dificultades operacionales y de financiación al CICR.

Mientras que en algunas zonas los proyectos delegados y bilaterales ya forman parte de las operaciones del CICR, el concepto como tal todavía no se ha integrado sistemáticamente en la forma operacional de pensar y planificar en general del CICR. El apoyo que se presta al concepto difiere todavía de una zona operacional del CICR a otra y de una delegación a otra. El punto más débil por parte del CICR parece ser que, aunque se ha tomado una decisión concreta en favor de una cooperación más estrecha con las Sociedades Nacionales participantes, la realización depende todavía, en gran medida, de las actitudes de las personas encargadas. Éstas están condicionadas, naturalmente, por la experiencia personal, lo cual introduce, para las Sociedades Nacionales, cierta falta de predicción.

Además, algunos miembros del personal directivo del CICR todavía no han llegado a comprender que los proyectos delegados también pueden

incluir un elemento de transición hacia un criterio más orientado hacia el desarrollo, lo cual significa que una Sociedad Nacional participante podría llevar su proyecto un paso más adelante que el CICR, basándose en lo que está previsto según su cometido.

Algunas delegaciones del CICR tienen incluso tendencia a simplificar el manejo de los proyectos delegados y a sus directores en tal medida que podría poner en grave peligro la individualidad de las Sociedades Nacionales participantes y el sentido de la propiedad del proyecto. Por otro lado, algunas Sociedades tienden a ver sus proyectos como una tarea aislada, a la cual no se aplican enteramente los procedimientos de trabajo ni las reglas habituales del CICR. El encontrar la línea media entre estas dos posiciones, mostrando un alto grado de flexibilidad por ambas partes, es el desafío real de las delegaciones del CICR y del personal de proyectos de la Sociedad Nacional. *La única forma de lograr que el concepto de proyectos delegados y bilaterales funcione verdaderamente en la práctica, es potenciar la cooperación operacional entre el CICR y las Sociedades Nacionales participantes.*

Ambos tipos de proyecto pueden ayudar a lograr una más creativa respuesta a los problemas que actualmente se plantean en el ámbito humanitario. Creando un vínculo entre las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja locales, estos proyectos fomentarán su capacidad para desempeñar sus cometidos tradicionales en favor de las víctimas de la guerra y de la violencia. Si el CICR y las Sociedades Nacionales deciden mantener estas formas de cooperación, los proyectos delegados y bilaterales podrían convertirse en un medio eficaz para lograr una solución más general con respecto a los problemas de índole humanitaria, iniciando también nuevos tipos de actividades en el ciclo desde el preconflicto hasta el conflicto activo, y posiblemente hacia las situaciones de conflicto en punto muerto, y continuando para concluir en la fase posterior al conflicto y el paso gradual hacia una paz duradera. Sin embargo, estas nuevas formas de cooperación no deberían perjudicar, en absoluto, al apoyo tradicional de las Sociedades Nacionales para con el CICR, por ejemplo la financiación directa de los programas de éste, los donativos de material médico y de socorro, así como la adscripción de personal especializado y con experiencia.