

# ¿Pueden los Héroes Ser Eficientes? Tecnologías de la Información en la Federación Internacional de la Cruz Roja

**Martes, 18 de Marzo de 2003, Ginebra**

La sala vibraba con conversaciones en distintos idiomas, mientras los asistentes se dirigían a sus asientos. Laura se sirvió un café muy cargado y encontró un asiento en una esquina. La sensación de la taza caliente en sus manos le hizo entrar en calor, y el aroma del café le mantuvo despierta. El paseo desde el hotel hasta las oficinas de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC en sus siglas inglés) en Ginebra había sido muy frío. Kalle Loovim, Gerente de Operaciones de la IFRC se levantó de su asiento y abrió el orden del día de la reunión del Grupo de Trabajo para Operaciones en Irak.

“El ultimátum que Estados Unidos ha dado a Irak expira en 48 horas y sin el apoyo de la ONU nos enfrentaremos con toda seguridad a un conflicto. Durante el día de hoy haremos un llamamiento para recaudar entre 130 y 140 millones de francos suizos para cubrir nuestra primera fase de ayuda. Por primera vez, y anticipando el inicio de las hostilidades, la IFRC ha ubicado personal y recursos en países limítrofes. Contamos con personal experto en servicios de agua y saneamiento, medicina, comunicaciones, información y logística así como con material de ayuda en Irán, Turquía, Siria, Jordania y Dubai. Nos estamos preparando para ayudar a 1.3 millones de refugiados y desplazados.”

La discusión entre los asistentes se centró inicialmente en como coordinarse con el resto de las agencias de ayuda humanitaria y, a continuación, en como ponerse en marcha. Al anunciar su llamamiento, la IFRC debía considerar las campañas de Naciones Unidas y el ICRC, organización hermana encargada de ayudar a la población más vulnerable en Irak. Si la IFRC no era una de los primeros en realizar el llamamiento, su capacidad para recaudar fondos se vería reducida. Durante las últimas dos semanas, la IFRC había mantenido informadas a 25 misiones diplomáticas permanentes en Ginebra. Personal experto y material

This case was written by CDS Research Fellow Laura R. Kopcak and Professor M. Eric Johnson of the Tuck School of Business at Dartmouth . It was written as a basis for class discussion and not to illustrate effective or ineffective management practices. The authors gratefully acknowledge the support of Fritz Institute and the Glassmeyer/McNamee Center for Digital Strategies, which funded the research and development of this case. Version: October 20 2004.

© 2004 Trustees of Dartmouth College. All rights reserved. For permission to reprint, contact the Center for Digital Strategies at 603-646-0899.

de ayuda estaban llegando a los países limítrofes, aunque con cierto retraso debido al número insuficiente de vehículos. Ejércitos y gobiernos de diversos países, la OTAN y otras organizaciones de ayuda humanitaria habían participado en las tareas de aprovisionamiento.

Laura no pudo evitar sentirse inspirada por la intensa calma de los asistentes quienes, dejando a un lado los logros del día anterior, diseñaban nuevos planes basados en las últimas noticias de la caótica situación, y aceptaban la existencia de factores fuera de su alcance que limitarían la eficacia de sus esfuerzos. Aún así, el grupo avanzaba con seguridad y compromiso. En comparación, la misión de Laura parecía simple y mundana: estaba encargada de desarrollar un estudio de viabilidad para un nuevo sistema de información que daría soporte a los procesos de aprovisionamiento y gestión de la cadena de suministro de todas las actividades de la IFRC.

El estudio de viabilidad no se hacía para decidir si se procedía o no con la implementación de la versión beta, porque ya se había tomado la decisión que sí se implementaría. El estudio serviría más bien para respaldar el proyecto que, según una auditoría externa, la IFRC había lanzado sin estar suficientemente justificado. Laura estaba de acuerdo en que, aunque el proyecto estaba en su fase final de implementación, un sólido estudio de viabilidad contribuiría a generar compromiso entorno al proyecto e influenciar inversiones futuras para implementarlo a escala global.

Con quince años de experiencia en consultoría en cadena de suministro en empresas de tecnología como Nokia, Hewlett-Packard, Apple y Lucent, Laura estaba segura de que lo aprendido en esas empresas podía aplicarse en ayuda humanitaria. Si embargo, esta era la situación más compleja a la que había tenido que enfrentarse hasta el momento. Laura se preguntaba qué modelos de negocio podrían aplicarse y de qué manera las tecnologías de la información podían marcar la diferencia en este mundo de caos y es esta organización de héroes.

## **El Sector de la Ayuda Humanitaria**

La IFRC era la mayor organización de ayuda humanitaria a nivel mundial, con unos fondos de 238 millones de francos suizos en el año 2002. La organización operaba en uno de los sectores de mayor crecimiento de la economía global: entre los años 1990 y 2000 la ayuda humanitaria ofrecida por los gobiernos había aumentado de 2.100 millones a 5.900 millones de dólares aproximadamente.

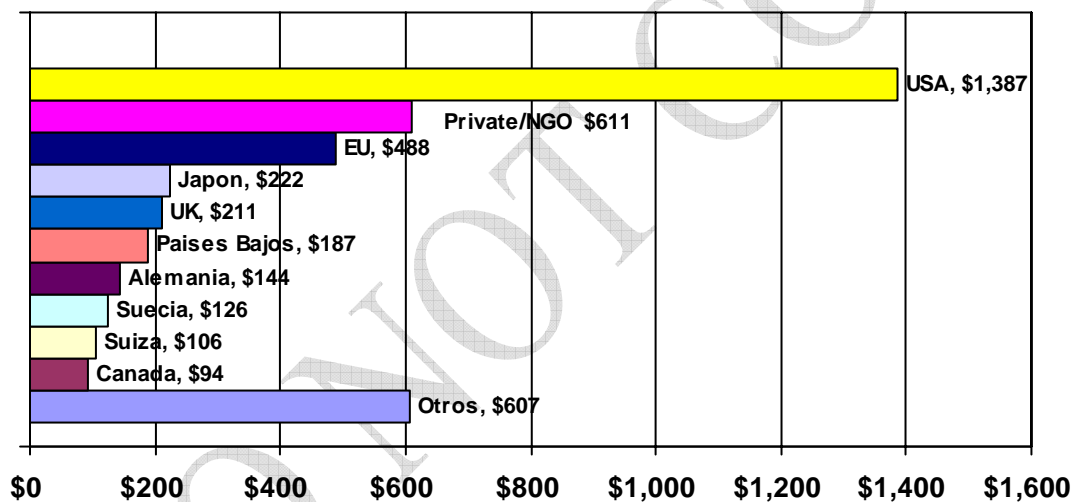
Los fondos destinados a las doce mayores organizaciones de ayuda humanitaria provenían de los países más ricos (véase Figura 1). De todos estos cabe destacar USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y ECHO (Oficina para Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea), que juntos proporcionan casi la mitad de los fondos.

Por otra parte, aunque los desastres naturales y aquellos ocasionados por el hombre ocurrían en todas partes, solían ser más frecuentes y tener consecuencias más severas en los países más pobres. En el año 2002, la Federación hizo llamamientos para asistir a 52 millones de personas a través de 115 intervenciones. El Sur de África y el Cuerno de África se enfrentaban a severas hambrunas, conflictos bélicos amenazaban el África Occidental y el

Medio Este, inundaciones assolaban muchas regiones del planeta y Argentina se hundía en la ruina económica.

La IFRC competía por las donaciones con las agencias de la ONU y las organizaciones no gubernamentales (ONG) más importantes, como World Vision, CARE Y Oxfam. Por lo tanto, resultaba crítico que la IFRC continuara fortaleciendo su relación con los donantes reforzando su reputación de ser una organización que respondía de manera eficiente, efectiva, y puntual y facilitando las transacciones. También resultaba imperativo que la IFRC mantuviera su imagen de responder con rapidez, lo que incluía “colocar la primera bandera” en cada uno de los lugares donde ocurría un desastre. Esto implicaba tener a un equipo en el lugar del desastre en 24-48 horas, movilizar la ayuda rápidamente, y proporcionar a los medios de comunicación información y la oportunidad de cubrir el aspecto humano del desastre de manera que tocara la sensibilidad y aliviara los miedos de los lectores y telespectadores.

**Figura 1: Mayores Donantes en 2002 (Millones de Dólares)**



Fuente: Realizado por Ocha en base a la información proporcionada por las agencias involucradas

## Historia y Estrategia de IFRC

La descripción de la IFRC en la página Web ([www.ifcr.org](http://www.ifcr.org)) es la siguiente:

Fundada en 1919, la Federación Internacional está integrada hoy por 183 Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, una Secretaría en Ginebra y más de 60 delegaciones estratégicamente situadas para apoyar las actividades que se llevan a cabo en todo el mundo. Hay más Sociedades en formación. En muchos países islámicos se utiliza la Media Luna Roja en lugar de la Cruz Roja.

La misión de la Federación consiste en mejorar la vida de las personas vulnerables movilizándolo el poder de la humanidad. ... La Federación lleva a cabo operaciones de

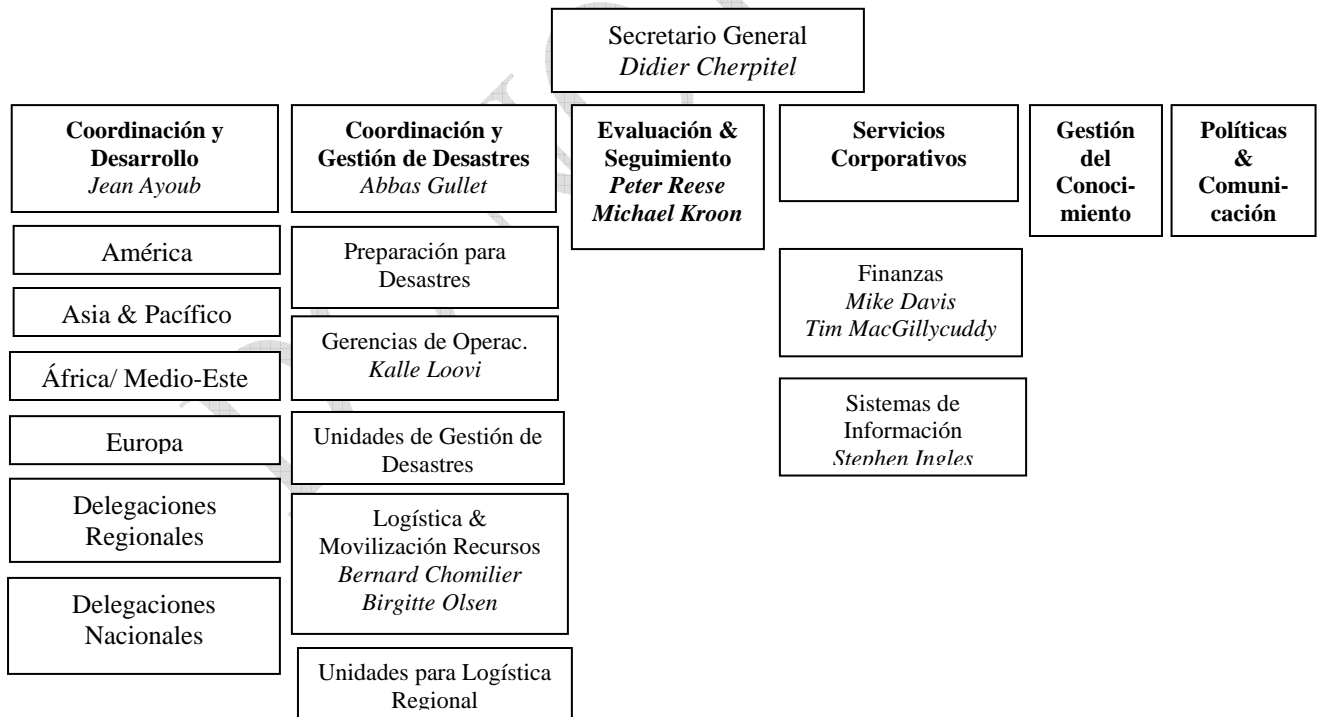
socorro para ayudar a las víctimas de catástrofes y combina esa actividad con el fortalecimiento de la capacidad de sus Sociedades Nacionales miembros.

La excepcional red de Sociedades Nacionales, que cubre prácticamente todos los países del mundo, constituye la principal fuerza de la Federación y la cooperación entre esas Sociedades incrementa el potencial de la Federación para fortalecer capacidades y ayudar a quienes más lo necesitan. A escala local, la red permite a la Federación llegar a las comunidades. En total las Sociedades Nacionales cuentan con 97 millones de miembros y voluntarios, y 300.000 empleados, y asisten a más de 233 millones de beneficiarios cada año.

El papel de la Secretaría de Ginebra es coordinar y movilizar la asistencia de socorro para emergencias internacionales, promover la cooperación entre Sociedades Nacionales y representar a estas Sociedades Nacionales en el campo internacional. La función de las delegaciones sobre el terreno es ayudar a las Sociedades Nacionales y brindarles asesoramiento respecto a las operaciones de socorro y los programas de desarrollo, y fomentar la cooperación regional.

La estructura organizativa de la IFRC (véase Figura 2) sustenta los programas de la Federación en cuatro áreas esenciales: promoción de los principios y valores humanitarios (Políticas), intervención en casos de desastre, preparación para desastres y salud y asistencia en el ámbito de la comunidad.

**Figura 2: Estructura Organizativa de la Secretaría de la Federación, Marzo 2003**



## Organizando la Ayuda en la IFRC

En un gran desastre internacional, la ayuda se organizaba como un conjunto de operaciones de corta duración, cada una de ellas dirigidas por una de las muchas organizaciones de ayuda humanitaria (a menudo hasta 200), con escasa comunicación y coordinación entre ellas. Cada una de las organizaciones de ayuda solicitaba donaciones independientemente, establecía una cadena de suministro para hacer llegar la ayuda al lugar del desastre y establecía su infraestructura, equipo humano y actividades en el lugar.

Aunque la IFRC prefería centrarse en movilizar la ayuda que solicitaba en nombre de la Sociedad Nacional (NS en sus siglas en inglés) receptora de la ayuda, los responsables de logística y los gerentes de operaciones tenían que mantenerse informados de toda la ayuda que llegaba al lugar, ya que la ayuda ajena a la IFRC impactaba en la ayuda solicitada por la propia IFRC, en cuanto a cantidades, plazos y tipo de ayuda, y en la capacidad de la IFRC para distribuir de forma efectiva toda la ayuda. Estas actividades se realizaban de manera informal.

La ayuda llegaba bajo uno de los seis tipos de acuerdos existentes (véase Figura 3). La misión de la IFRC era coordinar y distribuir ayuda multilateral – ayuda recibida por múltiples donantes tras una campaña de la IFRC. Tanto los donantes como las Sociedades Nacionales que recibían la ayuda cuestionaban la necesidad de implicar a la IFRC; recientemente algunas de las organizaciones habían aumentado el uso de ayuda bilateral no-coordinada, evitando así tener que tratar con la IFRC. Como la IFRC estaba dirigida como una federación poco centralizada, la IFRC no requería que las Sociedades Nacionales operaran a través de la secretaría.

La IFRC informaba a los donantes de los flujos de ayuda multilateral que coordinaba, tanto durante las operaciones como al final de las mismas. En el seno de la IFRC se había discutido acerca de su política actual de no informar acerca de la ayuda ofrecida bajo otro tipo de acuerdos, y si esta podría ser un área en el que la IFRC podría aportar valor en el futuro. La IFRC estaba analizando si sería apropiado, factible y competitivamente ventajoso establecerse como la única fuente de información de las labores de ayuda en los mayores desastres, con independencia de quien estuviera distribuyendo la ayuda o de si los bienes eran solicitados o no solicitados.

**Figura 3: Tipos de acuerdos para bienes solicitados y no solicitados**

Multilateral	Solicitado por la IFRC, acordado por la IFRC
Bilateral coordinado	Solicitado por la IFRC, acordado por una Sociedad Nacional
Otros, coordinados	Solicitado por otras ONG
Unilateral	Bienes no solicitados, sin acuerdo, no publicado
Bilateral no coordinado	Bienes no solicitados, pero Soc. Nac. de acuerdo en recibirlos
Otros, no coordinados	Bienes no solicitados, enviados a otras ONG

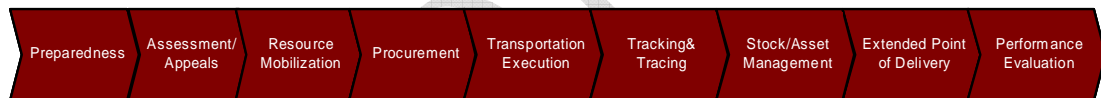
## Ámbito de Actuación e Importancia de la Logística Humanitaria

El término Logística Humanitaria hace referencia a los procesos y sistemas implicados en la movilización de personal, recursos, competencias y conocimiento para ayudar a las personas vulnerables afectadas por desastres naturales y emergencias. La logística humanitaria cubre un rango de actividades que incluye aprovisionamiento, transporte, seguimiento, aduanas, transporte local, almacenaje y distribución al punto final (véase Figura 4).

La logística es clave en la ayuda en desastres por diversas razones. En primer lugar, sirve de puente entre la preparación y la respuesta al desastre, entre el aprovisionamiento y la distribución y entre las oficinas centrales y el lugar del desastre. En segundo lugar, resulta crucial para proporcionar ayuda efectiva y con rapidez en los mayores programas humanitarios que implican ayuda médica, comida, resguardo, agua y servicios sanitarios. Constituye generalmente uno de las actividades más costosas en un programa de ayuda. En tercer lugar, la logística resulta crítica para el éxito de los actuales y de los futuros operaciones y programas. En efecto, como la función de logística realiza el seguimiento de la ayuda a través de la cadena de suministro la información generada permite medir todos los aspectos de la ejecución, desde la eficacia de los proveedores y de los transportistas, hasta el coste y los plazos de respuesta, hasta la idoneidad de la ayuda donada.

**Figura 4: Cadena de Suministro para Ayuda Humanitaria**

### Information Chain



## Logística Humanitaria en el IFRC

En Ginebra, la Secretaría coordinaba el flujo de ayuda obtenido de las donaciones en especie, las compras a proveedores y el stock existente localmente, que debía reponerse. Para las emergencias menores, las Sociedades Nacionales realizarían las compras localmente. Como parte de su plan estratégico a largo plazo, la Secretaría estaba trabajando para generar competencias regionales en logística para que eventualmente se responsabilizaran de mucho del trabajo realizado actualmente desde Ginebra.

En una operación de respuesta a un desastre, las competencias y las decisiones tomadas en casa momento tenían un impacto en las tareas logísticas:

- **Evaluación:** En el momento de producirse un desastre, la IFRC trabajaba para evaluar, de forma rápida y precisa, la ayuda necesaria para satisfacer las necesidades de la población afectada. Típicamente un equipo con experiencia en áreas como agua/ saneamiento, medicina y nutrición era desplazado al lugar del desastre durante las primeras 24 horas. Los expertos en logística estimaban las necesidades en base a las primeras proyecciones de damnificados, que fluctuaban hacia arriba o hacia abajo conforme se recibía nueva información.

- 
- **Llamamiento:** Durante las primeras 36 horas de un conflicto se realiza un llamamiento preliminar para recaudar donativos en efectivo y en especie. Este llamamiento constituye la base para poder realizar una movilización a gran escala de la ayuda: si los donantes no responden al primer llamamiento de la forma esperada, la ayuda no puede ofrecerse. El tipo y la cantidad de ayuda necesaria se registraba en una tabla de movilización (una hoja de cálculo) que era usada para conciliar las donaciones con la demanda. Como los donativos podían ser en efectivo o en especie, los responsables de logística tenían que asegurarse que las donaciones en especie se adecuaban a las necesidades. Simultáneamente, se identificaba cualquier tipo de ayuda que ya existiera en el lugar del desastre, y se iniciaban las tareas de aprovisionamiento.
  - **Planificación de las Operaciones:** Para que fuera efectiva, la distribución de la ayuda debía coordinarse con otras tareas de auxilio como, por ejemplo, la reparación de las infraestructuras o la construcción de hospitales de campaña. Obstáculos como la situación política, el tiempo o la seguridad tenían un impacto directo en la planificación de las actividades.
  - **Aprovisionamiento:** Las necesidades no cubiertas por las donaciones en especie eran adquiridas a los proveedores. Recientemente la IFRC había creado acuerdos marco con proveedores clave, que incluían tarifas y términos comerciales válidos durante un año, con lo que el papeleo y las negociaciones se realizaban fuera de las operaciones de auxilio.
  - **Movilización:** La ayuda se transportaba directamente al país damnificado, donde personal local se ocupaba del control de aduanas y del transporte a los almacenes en el lugar del desastre. Mantener un flujo de información veraz entre las distintas partes implicadas constituía un requisito para proporcionar una respuesta a tiempo.
  - **Operaciones sobre el Terreno:** Personal local dirigía las operaciones sobre el terreno, donde se recibía, almacenaba y distribuía la ayuda a los damnificados, y se informaba al operador de logística la ayuda recibida.
  - **Coordinación con otras Organizaciones de Ayuda Humanitaria:** Debido a que las distintas organizaciones humanitarias requerían establecer su infraestructura en el lugar del desastre y mover personal y equipos de un lugar a otro, el precio de los servicios y de los bienes locales aumentaba. Por ejemplo, la competencia por conseguir alojamiento o comprar o alquilar un vehículo había incrementado los precios diez veces su valor en condiciones normales. Esta aglomeración también podía ralentizar la distribución de la ayuda, como sucedió durante el terremoto de Gujarat, cuando uno de los aeropuertos principales, con un número insuficiente de personal, camiones y almacenes, servía de punto de entrada a más de 50 organizaciones que estuvieron introduciendo material de ayuda durante diez días.
  - **Información:** Los informes se utilizaban como herramientas de coordinación y para monitorear la eficacia de la ayuda durante las operaciones y al final de las mismas. Una pronta aparición ante los medios aumentaba las donaciones. Los informes

también permitían a los donantes informar a sus propios miembros acerca de las actividades. Informar a tiempo era crítico, aunque muy complicado de conseguir, debido a la ausencia de sistemas de información y de infraestructura de comunicaciones. Asimismo, la falta de formación del personal de campo dificultaba estas labores.

## El Llamamiento Iraquí

“En este llamamiento se solicita 111.039.000 francos suizos en efectivo, en especie y en servicios para asistir a 305,000 beneficiarios durante 9 meses”

-- Extracto de la Campaña de Emergencia del IFRC número 8/03, lanzada el jueves 20 de marzo de 2003

Para entender mejor los procesos logísticos de la IFRC Laura discutió las labores en Irak con Birgitte Olsen, responsable de logística para las operaciones en Irak, y leyó el borrador del llamamiento para Irak. El texto de la versión final, lanzado el 20 de marzo, está incluido en el Anexo 1.

Birgitte dirigía los trabajos para anticipar el traslado de la ayuda, exceptuando comida, con el fin de apoyar un posible éxodo masivo de población. La ayuda estaba almacenándose en cinco países limítrofes y en un almacén regional en Amman y Dubai.

Birgitte había seguido el procedimiento habitual para gestionar la información necesaria para la logística de esta operación. Accedió a una base de datos para crear la hoja de cálculo “tabla de movilización” que enumera las necesidades de ayuda por producto y destino (véase Anexo 2). Había 20 productos listados en el llamamiento original, incluyendo tiendas de campaña, mantas, hornillos de queroseno, colchones, almohadas, termos, toallas, productos de aseo y bidones. A continuación creó una hoja de cálculo para cada tipo de producto, con el fin de poder realizar el seguimiento de cada artículo por las diferentes etapas: donación (en efectivo o en especie), aprovisionamiento, logística y envío. La documentación que acompañaba a la mercancía (por ejemplo la orden de compra, el recibo de recepción del producto, o la factura) se creaba en un fichero independiente de Microsoft Word, y las copias en papel se imprimían y archivaban. En cada movimiento de la ayuda, se comprobaba la documentación y se reconciliaba para demostrar a los donantes que la ayuda había sido bien controlada y que el dinero donado había sido convertido en ayuda humanitaria finalmente distribuida.

Brigitte permanecía en continuo contacto con donantes, proveedores, operadores de logística, Sociedades Nacionales, y otras organizaciones de ayuda humanitaria. Enviaba y recibía información -consultas, respuestas comerciales, datos de transacciones, actualizaciones e informes- por teléfono, fax y ficheros adjuntos a mensajes de email.

Aunque la IFRC hubiese deseado tener un proceso estandarizado para gestionar la información asociada a las mayores operaciones de ayuda (e idealmente la información asociada a todas las actividades de aprovisionamiento y logística) ese no era el caso. Cada operación se gestionaba en una base de datos independiente. El proceso variaba dependiendo



---

de quien fuera el responsable de logística. Y no había visibilidad entre las distintas operaciones.

## Sistemas de Logística para Ayuda Humanitaria

Por el contrario, Wally Lee y Marc Zbinden, las personas del Instituto Fritz que lideraban el desarrollo del Software para Logística Humanitaria (HLS en sus siglas en inglés) proporcionaron a Laura un flujograma del sistema y describieron cómo podía utilizarse para movilizar esfuerzos en el futuro (véase Figura 5).

El HLS estaba estructurado en cuatro módulos, y disponía de una aplicación adicional para generar reportes. El **módulo general** daba soporte a los requerimientos estructurales tales como la configuración de las operaciones y de la tipología de productos. El **módulo de movilización** permitía la identificación de los productos y servicios requeridos a partir de los llamamientos y de la información de campo, así como la movilización de la ayuda procedente de donaciones en especie y almacenes locales. El **módulo de compras** daba soporte a las solicitudes de oferta, licitaciones, análisis de ofertas, generación de órdenes de compra, recibos de recepción de mercancía, y facturas de compra. Por último, el **módulo de seguimiento logístico** permitía realizar el seguimiento y asegurar la distribución de la ayuda sobre el terreno. Eventualmente abarcaría los bienes en tránsito y aquellos en los almacenes regionales, nacionales y locales.

La tecnología estaba configurada para permitir realizar consultas e intercambiar información vía Web. La existencia de una única base de datos y la fácil conectividad permitirían a la IFRC analizar la información histórica proyecto a proyecto y ofrecer a los colaboradores información histórica y en tiempo real de acuerdo a sus necesidades.

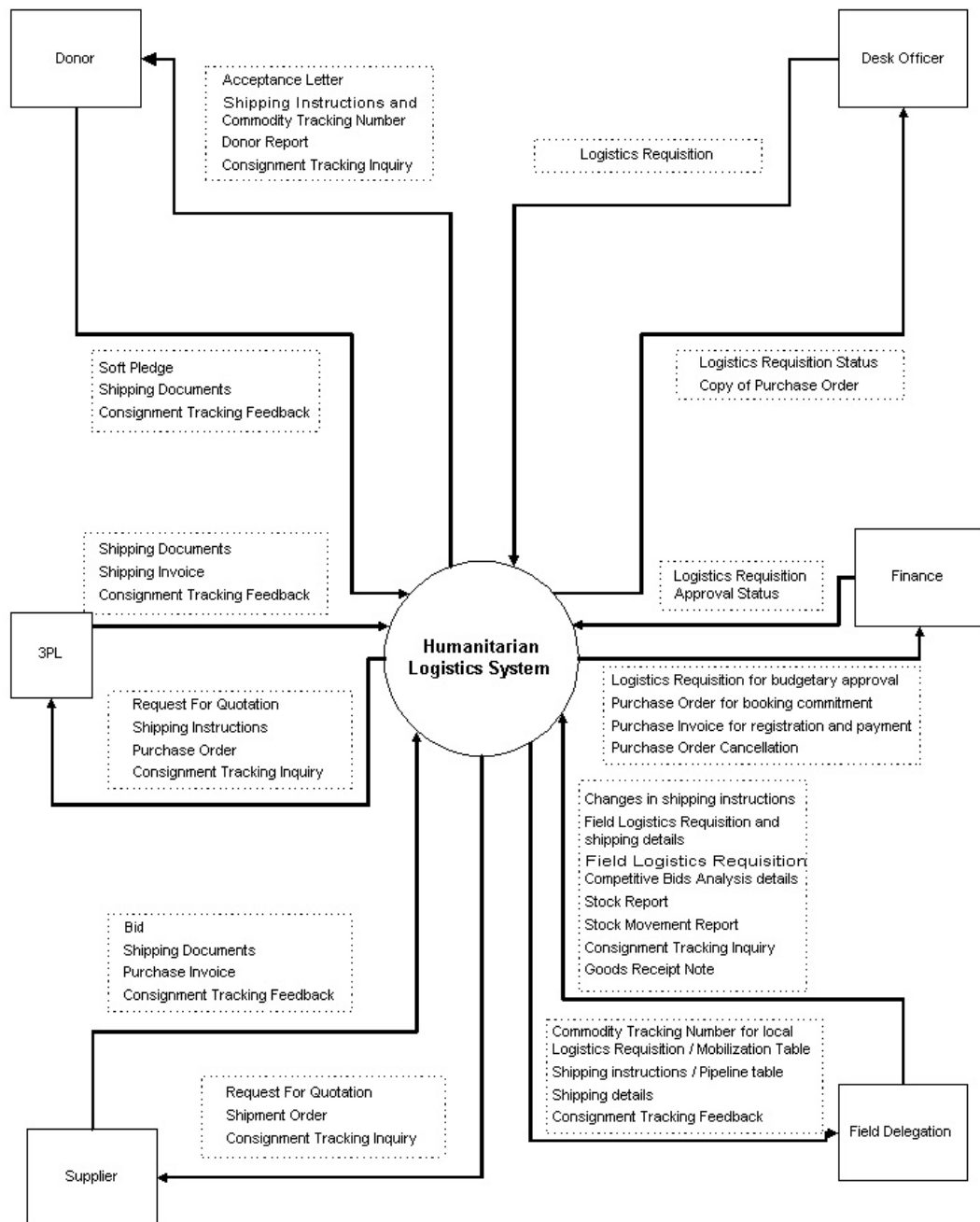
El desarrollo del HLS había surgido durante una reunión del Foro Económico Mundial en enero de 2001, durante el cual tres representantes de la IFRC –Didier Cherpitel, Secretario General; Jean Ayoub, jefe de Gestión de Desastres y Bernard Chomilier, jefe de Logística – se reunieron con Lynn Fritz, antiguo consejero delegado de Fritz Companies, Inc., una compañía de servicios logísticos con sede en San Francisco y que operaba en 120 países. Tras vender la compañía a UPS en 1999, Lynn había fundado el Instituto Fritz, organización sin ánimo de lucro que tenía como objetivo diseminar las mejores prácticas comerciales de logística y tecnología para fortalecer la infraestructura de las organizaciones de ayuda humanitaria.

Durante los siguientes ocho meses, Lynn y Bernard estudiaron como un Sistema de Información de Logística (LIS en sus siglas en inglés) podría mejorar la logística humanitaria y cual era la mejor forma de ofrecer esta solución. Bernard creía que un LIS permitiría a la IFRC mantener un sistema estándar con un único repositorio de información que contribuiría a forzar la observancia de los estándares, a profesionalizar las actuaciones y a imponer disciplina en el terreno, asumiendo que existiera conexión en estos lugares. Tal como lo veía Lynn, la IFRC representaba la típica organización humanitaria, con una estructura federal en la que la función ideal para la secretaría sería la de proporcionar mejores prácticas y herramientas para las sociedades miembro. La logística constituía el escenario perfecto en el

que poner en práctica este modelo. El hecho de que la IFRC fuera tan dependiente de los empleados –con una elevada rotación de personal- y tan poco de los procesos y sistemas, limitaba el aprendizaje y la memoria institucional. Un Sistema de Información Logística podría solucionar estos problemas.

DO NOT COPY

**Figura 5: Flujo de Información para el Software de Logística Humanitaria**



La IFRC y el Instituto Fritz decidieron desarrollar conjuntamente un Sistema de Información de Logística el 10 de septiembre de 2001. Al tomar esta decisión, la IFRC estaba excluyendo utilizar un sistema ERP para la gestión de suministros, y en su lugar utilizar un sistema a medida desarrollado por el Instituto Fritz. El Instituto Fritz se ofreció para hacerse cargo de todos los costes de desarrollo, y confiaba poder aprovechar esta experiencia como un caso de éxito que convenciera a otras organizaciones de los beneficios del sistema.

La IFRC había estado considerando implementar un sistema ERP de uno de los cinco grandes proveedores. El coste estimado de un sistema ERP era de 12 millones de dólares. Bernard se inclinaba fervientemente por utilizar “el mejor sistema de su clase”, pues consideraba que un sistema ERP no podría cubrir todas las funcionalidades de logística. Si bien un sistema ERP podía apoyar los procesos de aprovisionamiento, no tenía las funcionalidades de seguimiento de fondos y bienes que los donantes estaban pidiendo. (Esto requería cruzar información de llamamientos, finanzas, compras, movilización y distribución). El Instituto Fritz argumentó que el LIS sería mucho menos costoso y fácil de aprender que un sistema ERP. Bernard convenció a la IFRC de implementar la mejor solución a medida, utilizando SAP para recursos humanos, CODA para finanzas y el mencionado LIS para logística.

El Instituto Fritz contrató a un desarrollador de software, Iris Logic-Blue Star, con oficinas en San Francisco (USA) y Mumbai (India). El proyecto de desarrollado fue lanzado oficialmente en mayo de 2002. El proyecto consistía en cuatro fases con las siguientes fechas de lanzamiento:

Captura de Requerimientos	Mayo 2002
Desarrollo	Agosto 2002
Prueba de Usuarios	Abril 2003
Arranque	Septiembre 2003

## Entrevistas

### **Viernes, 21 de marzo de 2003**

Durante el jueves y viernes, Laura entrevistó a cinco personas pertenecientes a otros departamentos involucrados en el HLS para conocer su punto de vista acerca del sistema.

### **Kalle Loovi – Planificación de Operaciones**

Kalle Loovi, finlandés, era uno de los tres gerentes de operaciones que supervisaban conjuntamente alrededor de 35 desastres internacionales al año. Kalle puso un ejemplo para demostrar la dificultad de establecer un nivel de calidad para un determinado producto. Cuando la IFRC había asistido a refugiados en las montañas de Azerbaiyán, y Finlandia había donado tiendas de campaña de verano como ayuda, la Sociedad Local nacional las había recibido como las mejores tiendas de invierno del mercado.

Según Kalle, los desastres variaban en la forma en que se producían –los terremotos no avisaban, a menudo las guerras eran impredecibles, una explosión de Ébola tenía duración limitada, la sequía y la hambruna podían ser crónicas, un desastre comercial podía producirse

en cualquier momento, y los huracanes dependían de las estaciones y las regiones. Dadas estas circunstancias, el trabajo de la IFRC consistía en desarrollar competencias locales y en mantener el equilibrio entre anticipar y proporcionar la ayuda. La planificación reducía los costes y facilitaba la coordinación de la IFRC con sus socios y con otras ONG, aliviando la inevitable congestión y confusión que entorpecía el traslado de la ayuda a los damnificados. La regla era, ‘Cuando puedas planifica, e incluso cuando no puedas, inténtalo’.

Kalle esperaba que el HLS permitiera distribuir la ayuda de una manera más rápida y menos costosa, y reducir el impacto negativo. Como gerente de operaciones estaba al corriente de la forma en que se obtenía la información y se tomaban las decisiones en cada nuevo desastre. Si se trataba de un desastre imprevisto (una emergencia), se disponía de 48 horas para estudiar la situación, solicitar las primeras donaciones e identificar los proveedores de la ayuda. Esto implicaba conciliar la ayuda que se necesitaba con lo que había disponible, y establecer negociaciones y compromisos con el resto de organizaciones involucradas en función de la imagen que querían proyectar en los medios de comunicación.

Las estimaciones de las necesidades de ayuda fluctuaban tremendamente. La información de campo que llegaba actualizaba la cifra de damnificados y el impacto sobre las infraestructuras (casas, agua y comida, saneamiento y servicios médicos). La ayuda que las Sociedades Nacionales locales se comprometían a ofrecer estaba sujeta a cambios. El gobierno local podía rechazar algún tipo de ayuda, como había sido el caso en el sureste de África, cuando algunos gobiernos habían rechazado semillas modificadas genéticamente.

Desde el punto de vista de la oferta, el responsable de logística buscaba en su red de contactos información de los términos comerciales -precio, calidad y plazo- que ofrecían los potenciales proveedores, así como información del tiempo requerido para atravesar las aduanas y transportar la ayuda localmente. Una gran parte de esta información estaba en la cabeza de los empleados, o en los archivos de operaciones anteriores.

Kalle anticipaba que el HLS se convertiría en la fuente de información de compras y logística, y que un sistema así permitiría a los responsables de logística y a los gerentes de operaciones centrarse en la toma de decisiones en vez de recopilar información. Asimismo concebía al HLS como un sistema de información en tiempo real que permitiría a los donantes realizar el seguimiento de la ayuda donada y a las Sociedades Nacionales destinatarias anticipar la llegada de la ayuda.

Kalle también anticipaba que la IFRC podría utilizar la información acerca de la eficacia de proveedores y donantes para mejorar los costes y los tiempos de respuesta, y resaltar y resolver los posibles problemas. Consideraba necesario educar a los donantes menos eficaces mostrándoles que existían otros donantes más rápidos y menos proclives a ofrecer ayuda no solicitada. Los artículos no solicitados congestionaban el proceso y en ocasiones obligaban a la IFRC a incurrir en costosos trabajos de deshecho. Potencialmente también podían desacreditar a la IFRC, local o internacionalmente, sobre todo si atraían la atención de los medios. Algunos ejemplos incluían la donación de 600 toneladas de ropa de segunda mano o la donación de cargamentos aéreos de carne de ternera procedente de Europa durante la crisis de la enfermedad de las “vacas locas”.

**Peter Reese – Información a Donantes**

Peter Reese estaba totalmente convencido de que Información a Donantes constituía un área en el que la IFRC podía diferenciarse de la competencia. Los donantes necesitaban informes que demostraran que sus donativos habían llegado a los damnificados. Los donantes utilizaban esos informes para supervisar las operaciones, y también los compartían con los medios de comunicación para promocionar su labor. Los medios de comunicación valoraban estar informados, especialmente durante las primeras 48 horas de un desastre imprevisto. Peter había conocido situaciones en las que la información generada sobre el terreno, apoyada por material audiovisual, había hecho aumentar las donaciones en un 50%. También era consciente que desarrollar un proceso de información competitivo en costes constituiría un factor diferencial.

Sin embargo, informar a los donantes era una actividad que consumía mucho tiempo, muy dependiente de las personas involucradas, e inconsistente. Para una determinada operación, el responsable del presupuesto –el delegado local para un particular programa (por ejemplo salud o agua/saneamiento) escribía un informe de la ayuda requerida para ese programa. Estos informes se consolidaban primero a nivel regional y por último por el grupo de Peter Reese en Ginebra. Peter también recibía de logística un documento que reconciliaba lo que entraba y salía de los almacenes de campo y asociaba la ayuda con las donaciones. Eventualmente después de cada operación se generaba un informe a modo de revisión que era analizado por la organización en Ginebra con el fin de identificar y solucionar desviaciones. Informes para donantes individuales también se generaban. Asimismo, se generaban informes anuales y semestrales.

Si coincidía que a los delegados locales para una operación les interesaba la tecnología y apreciaban el valor de mantener a los donantes informados, la información circulaba con fluidez. Este era el caso de Yugoslavia. Los primeros envíos realizados por las Sociedades Nacionales de Alemania y España habían tenido mucha cobertura en los medios. Esto reforzaba la credibilidad de la IFRC y aumentaba las donaciones enormemente. En cambio, las inundaciones en Bengala Oriental y Orissa habían sido claros ejemplos de una mala labor informativa.

Meter sugirió que algún día la IFRC podría ofrecer a los donantes un sistema de información vía Web para que pudieran realizar el seguimiento de su ayuda en tiempo real. También se mostraba a favor de la idea de crear un mercado de donaciones en el que los donantes pudieran ver las diferencias entre la oferta y la demanda de ayuda y hacer donaciones on-line. Insistió en que la información era más valiosa durante las primeras 48 horas, y se preguntó si el HLS podía satisfacer esa necesidad. Asimismo, mostraba preocupación por la calidad y actualidad de la información que llegaba del lugar de auxilio. Por ejemplo, en Yugoslavia, las Sociedades Nacionales locales tenía 660 oficinas, con entre 2 y 5 empleados, y otros tantos voluntarios, trabajando en cada oficina.

**Abbas Gullet – Coordinación y Gestión de Desastres**

Una foto del Kilimanjaro colgada de la pared de la oficina recordaba a Abbas Gullet los tiempos en los trabajó con Bernard en la oficina de Nairobi. Su trabajo se centraba en

---

---

promover el liderazgo de la IFRC en el sector humanitario, y mantenerse en el grupo de cabeza. Esto implicaba ser transparente, responsable, eficiente en costes, flexible, rápido y moderno. El mismo comentaba, “En Junio, cuando preparemos nuestras proyecciones para el 2004/2005 el secretario general nos preguntará ¿Qué habéis pensado en hacer de forma diferente? La respuesta tiene que ser que seremos más rápidos, que colaboraremos más con el personal sobre el terreno, con los donantes y con otras ONG, y que innovaremos y desplegaremos nuevas iniciativas antes de que nos lo pidan los donantes.” Conforme se produce la descentralización, el HLS forzaría al personal de campo a seguir procesos estándares, mantener la transparencia e informar puntualmente a los donantes.

Abbas también comentó el plan de la IFRC para descentralizar la logística, y señaló que la implementación del HLS debía prepararse para adaptarse a una estructura basada en unidades logísticas regionales. Actualmente la IFRC únicamente contaba con una unidad de logística regional en Panamá, responsable de compras y logística para las actividades de preparación y ayuda en 13 países del Caribe y América Central. El plan consistía eventualmente en añadir nuevas unidades logísticas regionales en Johannesburgo, Kuala Lumpur, Abu Dhabi, Nairobi y otros lugares que ofrezcan soporte a las operaciones en su área directamente y con la ayuda de las delegaciones de cada país. Esta iniciativa formaba parte de la estrategia de la IFRC para desarrollar el trabajo de campo y las Sociedades Nacionales y delegaciones de cada país, así como para modificar el papel de Ginebra a uno de supervisión y liderazgo.

### **Birgitte Olsen – Logistics and Resource Mobilization**

A Birgitte le habían encargado desarrollar una estrategia de aprovisionamiento para la IFRC. Estaba recopilando datos de los diferentes lugares –el centro de logístico regional de Panamá, las delegaciones de la IFRC sobre el terreno, y las Sociedades Nacionales locales- para analizar donde se realizaban las compras y que tipos de productos se estaban adquiriendo.

Si bien los donantes estaban presionando a la IFRC para disminuir el peso de Ginebra y transferir algunas actividades al lugar de la ayuda, Brigitte tenía dudas de cómo podría hacer que funcionase. Por ejemplo, transferir la compra de medicinas al lugar del conflicto sería muy arriesgado. Sería muy difícil, por no decir imposible, evitar la corrupción y el fraude así como asegurar la calidad e integridad de la ayuda suministrada. Transferir las compras de alimentos a un sitio como Abu Dhabi, que era donde la mayor parte de esta ayuda era distribuida, también entrañaría algunos riesgos, si bien podrían evitarse. En efecto, los problemas con los alimentos se debían a la falta de profesionalismo de los responsables locales de logística, desconocimiento e inexistencia de relaciones con los proveedores de comida más importantes, falta de experiencia en el control de la calidad, y otros problemas relacionados con la conectividad. Transferir otro tipo de ayuda que no fuera alimentos, como por ejemplo tiendas y sistemas de purificación de agua, era más sencillo pues el riesgo derivado de una pobre calidad era menor. No obstante, asegura una respuesta rápida continuaba siendo una prioridad para este tipo de productos.

Birgitte pensaba que el HLS facilitaría la transferencia de las actividades de compras al lugar de ayuda capturando el know-how y obligando a seguir los estándares y a mantener cierta disciplina. Para ello, el personal de campo tendría que utilizar el sistema. A Birgitte le preocupaba cómo la IFRC desplegaría el sistema sobre el terreno. A nivel regional, el

despliegue podría realizarlo personal de Ginebra trabajando conjuntamente con personal de las unidades logísticas regionales durante 3-6 meses. En cambio, lo que estaba menos claro era cómo podría desplegarse en las Sociedades Nacionales más pequeñas y en los lugares de emergencia, especialmente teniendo en cuenta la elevada rotación de personal, la mala conectividad, y la presión por centrarse en la distribución de la ayuda e ignorar las tareas administrativas.

### **Stephen Ingles – Finanzas**

Stephen pensaba que el estudio de viabilidad del HLS debía construirse en torno al impacto en eficiencia, velocidad y en el número de interacciones entre la IFRC y los donantes en cada operación. También mencionó la necesidad de asegurar la integridad y el control de los procesos, especialmente si la IFRC cambiaba a una estructura descentralizada. Estaba impresionado por la forma en que el HLS estaba llevando al departamento de logística a centrarse en la documentación y mejora de procesos. Stephen pensaba que la IFRC podría ganarse el respecto de los donantes demostrando la mejora continua de los procesos.

Mientras que era consciente de los beneficios del HLS para dar visibilidad a las operaciones, Stephen destacó que la IFRC no había resuelto todavía como y con qué fin se utilizaría el sistema. Recientemente había formado parte de un equipo “cros-funcional” que había estado trabajando para mejorar la gestión de la información para el seguimiento de donaciones. Le gustaría que la IFRC pudiera realizar el seguimiento y publicar las donaciones multilaterales y las bilaterales no coordinadas (de un donante a una Sociedad Nacional) a través de este sistema. En su opinión la IFRC no debería realizar el seguimiento de donaciones no solicitadas, pues no formaba parte de su misión.

Laura preguntó a Stephen acerca de las métricas de logística y compras que el equipo directivo desearía recibir de forma periódica. No tenía ninguna en mente. El equipo directivo solía revisar las estadísticas relacionadas con las donaciones, pues proporcionarían los flujos de cajas necesarios para continuar las operaciones. Por el contrario no habían demostrado mucho interés por estadísticas relacionadas con la logística. Stephen pensaba que era Bernard quien debía definir sus objetivos y establecer las métricas que le gustaría seguir.

Cuando Laura enseñó a Stephen el cuadro de mando que un grupo de estudiantes de INSEAD habían recomendado a la IFRC, Stephen señaló que en la actualidad el foco de la organización se centraba en los indicadores financieros (donaciones y distribución a los beneficiarios) e indicadores orientados al cliente (encuestas para valorar como las Sociedades Nacionales percibían que estaban siendo apoyadas por la secretaría). Indicadores asociados a procesos internos o aprendizaje y crecimiento no estaban disponibles, y nadie los había requerido.

### **Sábado 22 de marzo de 2003**

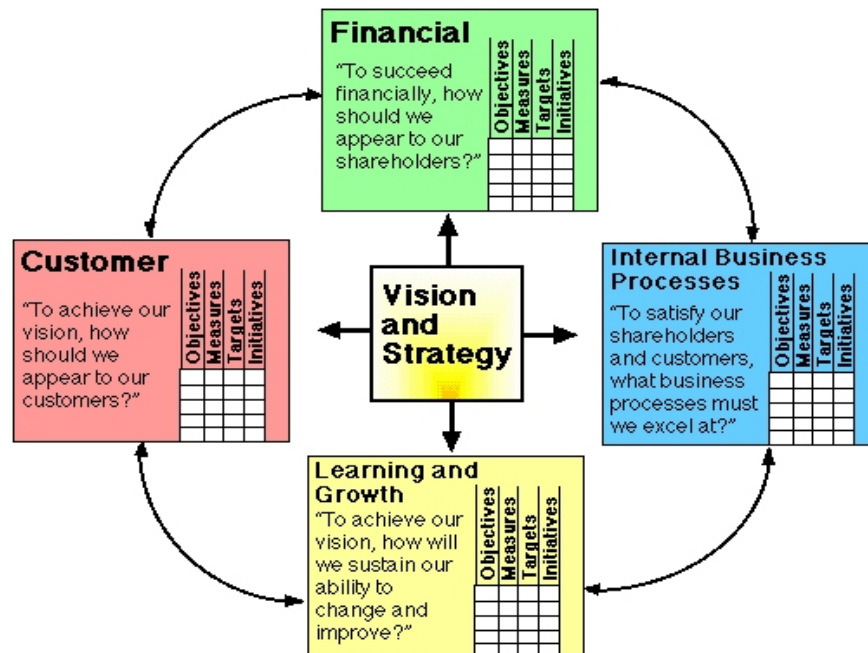
Lo que más había impresionado a Laura esa semana era algo que consideraba una paradoja. El IFRC estaba tan comprometido con su misión y desarrollaba la enorme tarea de ayuda con tan buen talante, humanidad, inteligencia y empuje. Al mismo tiempo no podía entender la falta de un plan acerca de cómo evolucionarían en los próximos años y como medirían su

---



‘éxito, más allá de su actual foco en informar a los donantes acerca del uso de sus donaciones.

**Figura 6: Balanced Scorecard<sup>1</sup>**



La posibilidad de lanzar el HLS en otras organizaciones más allá de la Secretaría constituía tanto una oportunidad como un riesgo. La enorme capacidad de respuesta de la Secretaría se sustentaba en la solidez de sus relaciones con diversos grupos de interés y en su capacidad para configurar y operar cadenas de suministro en entornos de incertidumbre y caos. Este know-how estaba localizado en Ginebra. Por tanto, se corría un riesgo si se intentaba trasladar este conocimiento a otros lugares y organizaciones. Al mismo tiempo, existía la oportunidad de fortalecer estas competencias combinando el conocimiento y la experiencia de los profesionales en Ginebra con el conocimiento de las profesionales sobre el terreno. Asimismo existía la oportunidad de mejorar la integración de Ginebra con los otros grupos de interés.

En este contexto Laura se dispuso a desarrollar sus recomendaciones en dos áreas. En primer lugar, y tal como se le había solicitado, presentaría sus conclusiones respecto al estudio de viabilidad del HLS, en el caso en que fuera utilizado por Ginebra o por una unidad logística regional para apoyar en emergencias internacionales. Asimismo, presentaría recomendaciones acerca de cómo la IFRC debería, junto con el resto de grupos de interés,

<sup>1</sup> From "Building a Balanced Scorecard for the IFRC," INSEAD Business School

gestionar el desarrollo y el lanzamiento de las iniciativas de tecnologías de la información tanto a nivel interno como dentro de su red de colaboradores.

DO NOT COPY

## Anexo 1: Llamamiento Iraquí, páginas 1 y 4



Federación Internacional de Sociedades  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Llamamiento No: 8/03  
20 de marzo de 2003

### IRAQ Y PAÍSES VECINOS: CRISIS HUMANITARIA

*La misión de la Federación es mejorar las vidas de las personas vulnerables movilizand o el poder de la humanidad. Es la mayor organización humanitaria del mundo y sus millones de voluntarios actúan en 178 países. Más información en: [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)*

#### **EN RESUMEN**

**EN ESTE LLAMAMIENTO SE SOLICITAN 111.039.000 FRANCOS SUIZOS (79.776.929 DÓLARES ó 75.481.631 EUROS) EN EFECTIVO, EN ESPECIE Y EN SERVICIOS PARA ASISTIR A 305.000 BENEFICIARIOS DURANTE 9 MESES**

#### **Resumen**

Ante la probabilidad de que surjan en la región ingentes necesidades humanitarias resultantes de un posible movimiento de población en Irak (desplazados internos) o desde Irak a los países vecinos, a saber, Irán, Turquía, Siria, Jordania, Kuwait y Arabia Saudí, la Federación, el CICR y las correspondientes Sociedades Nacionales han formulado una estrategia sólida, flexible y coherente de todo el Movimiento. En consonancia con el Acuerdo de Sevilla, el CICR actúa como organismo director en Irak, mientras que la Federación es responsable de la respuesta humanitaria del Movimiento en los países vecinos. Las prioridades globales inmediatas de la Federación, reflejadas en planes de contingencia actualizados, se centran principalmente en ayudar a las Sociedades Nacionales a prestar asistencia a los refugiados (u otros beneficiarios):

- Ampliando la capacidad de operación;
- Mejorando la capacitación en preparación para desastres;
- Almacenando previamente reservas; y
- Preparando los emplazamientos para la instalación de campamentos de refugiados y personas desplazadas.

La intervención inmediata de la Federación se centrará más específicamente en los ámbitos de salud y asistencia, agua y saneamiento, distribución de víveres y artículos no alimentarios, y alojamiento temporal.

Está claro que la situación va evolucionando y subsiste una gran incertidumbre sobre qué dirección va a tomar la acción militar, cuál será su duración, su envergadura y su impacto, así como sobre la crisis humanitaria resultante. Pero esta respuesta forma parte de una estrategia

de asistencia humanitaria coordinada y que abarca a todo el Movimiento y a sus asociados operativos tales como el ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), otros organismos de las Naciones Unidas y ONG. A pesar del tiempo invertido en la elaboración de esta estrategia, continúa siendo difícil predecir el número total de personas que finalmente podrían solicitar ayuda y protección fuera de Irak y el período de tiempo durante el cual podría requerirse esa ayuda. Así pues, la Federación y las respectivas Sociedades Nacionales de la región han decidido realizar una operación que consta de las dos fases siguientes:

- Fase 1: Reforzar en Irak y en los países vecinos la capacidad de responder eficazmente a desastres, incluyendo planes de contingencia actualizados, el almacenamiento previo de artículos de socorro y la capacitación en materia de intervención en casos de desastre (actividad ya concluida) para preparar la operación de socorro prevista.
- Fase 2: Planificación de programas de rehabilitación cuyo principal objetivo es fortalecer la capacidad de las Sociedades Nacionales.

Por consiguiente, la Federación solicita 111.039.000 francos suizos (79.776.929 dólares EE.UU. ó 75.481.631 euros) para realizar una operación flexible basada en la ayuda a las Sociedades Nacionales de la región para que cumplan su mandato en cuanto a la prestación eficaz de asistencia crítica a grupos vulnerables. Se solicitan fondos sin destino fijo a fin de proporcionar suficiente flexibilidad para cubrir los gastos en los que ya se ha incurrido y para posibilitar que la operación vaya evolucionando según los acontecimientos en la región en general.

## Anexo 2: Preparativos hasta la Fecha

En la siguiente tabla se detalla, por región, el stock disponible, para 65.000 familias o 305.000 personas (aproximadamente cinco miembros por familia):

Producto	Irak* (15,000 familias)	Irán (20,000 familias)	Turquía (16,000 familias)	Siria (1,000 familias)	Jordania (1,000 familias)	Regional en Jordania (8,000 familias)	Regional in Dubai (4,000 familias)	Total
Tiendas de campaña familiares 4x4	2.000	20.000	16.000	1.000	1.000	8.000	4.000	52.000
Mantas	45.000	100.000	160.000	5.000	5.000	40.000	30.000	385.000
Plástico Tarpaulin							10.000	10.000
Hornillo de queroseno	15.000	20.000	16.000	1.000	1.000	8.000		45.000
Estufa de queroseno 5.21	8.000			1.000	1.000	8.000		34.000
Colchas			16.000	5.000	5.000	40.000		50.000
Almohadas				3.000	3.000	24.000		30.000
Camas						16.000		16.000
Utensilios de cocina, 5 personas	15.000	20.000	16.000	1.000	1.000	8.000	5.000	66.000
Termo		20.000						20.000
Cubo		20.000						20.000
Bidones 20 l	15.360		16.000	2.000	2.000	16.000		51.360
Bidones 10 l							15.000	15.000
Tanques para Agua y Combustible		40.000						40.000
Lámpara de queroseno	15.000	20.000	16.000	1.000	1.000	8.000		61.000
Toallas	45.000			3.000	3.000	24.000		75.000
Jabones (5 udades./100g)	15.000			1.000	1.000	8.000		25.000
Productos de Aseo (1/familia/mes)		60.000						60.000
Plástico (rollo 60x4)	2.000			100	100	800		3.000
Campamentos "Rubbhalls"						4		4