

Relevancia de los principios fundamentales en las operaciones humanitarias: la experiencia de Líbano

Sorcha O'Callaghan y Leslie Leach*

Sorcha O'Callaghan es jefa del sector de Política Humanitaria en la Cruz Roja Británica.

Leslie Leach es jefa del proyecto del CICR sobre la Preparación de las Sociedades Nacionales para los conflictos.

Resumen

Según numerosos académicos y organizaciones humanitarias, los principios humanitarios son de escaso valor en las crisis humanitarias contemporáneas. No obstante, al describir la experiencia de la Cruz Roja Libanesa, este artículo revela el valor duradero y los notables efectos de la aplicación de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como herramientas operacionales efectivas para mejorar la aceptación, el acceso y la seguridad. Tras sufrir una serie de incidentes de seguridad durante la guerra civil y los posteriores disturbios y tensiones, esta Sociedad Nacional

* Este artículo se basa en gran medida en un estudio de caso preparado para el proyecto de la Cruz Roja Británica “Los principios en acción” y para la Carpeta de recursos prácticos del Marco para un acceso más seguro del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y redactado por Sorcha O'Callaghan y Leslie Leach: véase “Principles in action in Lebanon”, Cruz Roja Británica, CICR y Cruz Roja Libanesa, 2012, disponible en: <http://www.redcross.org.uk/About-us/Who-we-are/The-international-Movement/Fundamental-principles> (consultado por última vez en 2014); y “Safer access in action case study: Lebanon”, CICR, Cruz Roja Británica y Cruz Roja Libanesa, 2013, disponible en: www.icrcproject.org/interactive/safer-access-in-action.html. Las autoras agradecen la ayuda de Georges Kettaneh, secretario general de la Cruz Roja Libanesa, y de su equipo. También desean expresar su gratitud a Jane Backhurst, Samuel Carpenter y Dominique Loye por sus útiles observaciones acerca de este artículo.

se abocó a fortalecer su aceptación entre los diferentes grupos. Uno de sus enfoques consistió en la aplicación sistemática de los Principios Fundamentales. Hoy, la Cruz Roja Libanesa es el único servicio público y el único actor humanitario libanés que goza de acceso en todo el territorio del país. En este artículo, a través de la descripción del enfoque sistemático de la Cruz Roja Libanesa, se analiza el problema de la escasa atención que se presta a la aplicación práctica de los principios humanitarios por las organizaciones humanitarias y la responsabilidad que les incumbe al respecto.

Descriptor: Principios Fundamentales, principios humanitarios, Líbano, Cruz Roja Libanesa, percepción, acceso, aceptación seguridad, acceso más seguro.

Tras dos días de hostilidades abiertas entre las fuerzas armadas de Líbano y las fuerzas de la oposición, apenas comenzada la guerra civil que devastó Líbano entre 1975 y 1990, un convoy de ambulancias de la Cruz Roja Libanesa aprovechó un breve alto el fuego para evacuar a los heridos a un hospital. Dos ambulancias de la Cruz Roja Libanesa que transportaban a soldados de las fuerzas armadas libanesas heridos y muertos fueron detenidas en un puesto de control militar en manos de miembros de un grupo opositor. Los voluntarios de la Cruz Roja lograron persuadir al grupo de que no detuviera a los soldados heridos, pero no pudieron evitar que los interrogaran. Cuando el alto el fuego tocó a su fin y se reiniciaron las hostilidades, los trabajadores de la Cruz Roja rogaron a los hombres del puesto de control que los dejaran pasar, haciendo hincapié en la neutralidad de la misión médica de la Cruz Roja Libanesa. Los voluntarios también argumentaron que si sus interrogadores se hallasen en una situación similar, no querían que la Cruz Roja los entregara a sus adversarios. Las negociaciones prosiguieron hasta que, a pedido de un funcionario superior de la Cruz Roja en Beirut, un comandante de alto rango zanjó la cuestión con un llamado telefónico. Finalmente, las ambulancias pudieron pasar y llevar a los soldados heridos al hospital.

En este artículo, se describen algunas de las numerosas estrategias que viene empleando la Cruz Roja Libanesa para prestar servicios humanitarios y para obtener y mantener la aceptación, la seguridad y el acceso necesarios para desplegar sus actividades a lo largo de los últimos treinta años. Tras sufrir una serie de incidentes de seguridad durante la guerra civil, la Cruz Roja Libanesa se esforzó por fortalecer la confianza y la aceptación entre los diferentes grupos mediante la aplicación de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante, los Principios Fundamentales). A pesar de los numerosos desafíos que se presentaron, como el descrito en el párrafo anterior, la decisión tuvo buenos resultados. En una etapa posterior de la guerra civil, los servicios médicos de urgencia de la Cruz Roja Libanesa pudieron cruzar unos cincuenta puestos de

control para prestar sus servicios. Durante la ocupación del sur de Líbano por Israel, la Sociedad Nacional prestó servicios en los diferentes territorios, como lo hizo también, y para ambas partes, durante el conflicto armado que tuvo lugar en 2006 entre Israel y Hezbolá. Al tiempo de escribir el presente artículo, la Cruz Roja Libanesa presta servicios de transporte de emergencia y de asistencia humanitaria a los ciudadanos sirios heridos que huyen de su país y cruzan la frontera de Líbano, ajustando e intensificando sus estrategias de aceptación y sus medidas de seguridad a fin de garantizar el paso seguro a través de las zonas dominadas por distintos grupos religiosos dentro de Líbano.

Inspirándose en la experiencia de la Cruz Roja Libanesa, las autoras afirman que los Principios Fundamentales son mucho más que meras aspiraciones normativas y demuestran que, cuando se aplican de manera sistemática, los Principios pueden transformarse en herramientas de apoyo a la gestión de las operaciones. Las autoras examinan los numerosos casos de ataques externos contra la acción humanitaria y las limitaciones de ésta en el marco de los Principios, y sugieren que no se presta la atención necesaria a las responsabilidades que incumben a las organizaciones humanitarias en cuanto a la aplicación de los Principios. El artículo destaca el modo en que la Cruz Roja Libanesa y sus voluntarios han aplicado los Principios Fundamentales de manera sistemática en su trabajo de todos los días. La aplicación práctica de los Principios es lo que hace que esos conceptos sean auténticamente significativos y no un mero compromiso retórico vacío de contenido. Este artículo demuestra que se necesitan esfuerzos considerables y consistentes para construir el compromiso institucional de aplicar los Principios Fundamentales de manera rigurosa, pero que esta decisión, sumada a medidas directamente relacionadas con la aceptación y la gestión de la seguridad, ha resultado eficaz para mejorar la aceptación y el acceso de la Sociedad Nacional. La acción de la Cruz Roja Libanesa demuestra que todos los Principios Fundamentales interactúan entre sí para que la ayuda llegue en condiciones seguras a quienes más la necesitan.

El artículo está estructurado en cuatro partes. La primera comienza con una breve reseña del contexto libanés y de la metodología del estudio de caso original, en el que se basa el presente artículo. En la segunda, se examinan algunos de los debates sobre los principios humanitarios, en particular, su relevancia para las operaciones. En la tercera parte, se destaca la interacción entre la aplicación de los Principios Fundamentales y las otras acciones y medidas contenidas en el Marco para un acceso más seguro. Se describe el efecto de las estrategias y los enfoques empleados por la Cruz Roja Libanesa para aplicar los Principios Fundamentales y las acciones y medidas del Marco para un acceso más seguro, a fin de fortalecer su aceptación, su seguridad y su acceso. En la cuarta parte, se analizan la importancia y las consecuencias de las percepciones, del acceso y de la seguridad para la Sociedad Nacional. En la conclusión, se recapitulan algunas lecciones y preguntas que se desprenden del estudio de caso de Líbano.

Líbano y los servicios médicos de urgencia de la Cruz Roja Libanesa

Líbano conquistó su independencia en 1943 como una democracia parlamentaria basada en principios confesionales o religiosos, con un gobierno tradicionalmente formado por un presidente cristiano maronita, un primer ministro musulmán sunita y un vocero musulmán chiita de la Cámara de Diputados o Asamblea Nacional¹. Las divisiones religiosas alimentaron una guerra civil que se extendió de 1975 a 1990 y que hasta hoy, sigue operando como telón de fondo de las constantes tensiones y de las frágiles relaciones entre las distintas comunidades libanesas.

Por otra parte, la inestabilidad política de Líbano también guarda estrecha relación con lo que sucede en la región: Siria ocupó partes de su territorio por casi treinta años, lo cual, a su vez, influyó en la posterior ocupación de la parte sur de Líbano por Israel, que duró casi dos décadas. Hoy en día, la interconexión entre las sociedades y las políticas sirias y libanesas ponen a Líbano en una situación vulnerable a los derrames del actual conflicto en Siria. Al tiempo de redactar el presente artículo, el número de enfrentamientos entre las facciones pro y antisirias dentro de Líbano va en aumento, sobre todo desde la llegada de las oleadas de refugiados sirios a la zona norte de Líbano y a Trípoli².

El sistema de gobierno confesional creado en Líbano en 1945 afecta a la Cruz Roja Libanesa de diferentes formas, incluso en su estructura de gobernanza, la que, en gran medida, refleja la del gobierno del país. La labor de la Cruz Roja Libanesa se relaciona mayormente con la salud e incluye la prestación de servicios de emergencia, de asistencia médica y social, de sangre, de educación y de apoyo a la juventud. El departamento de servicios médicos de urgencia de la Cruz Roja Libanesa, tema principal de este estudio, lleva a cabo 200.000 misiones médicas al año, proporcionando ayuda de emergencia y servicios de ambulancia para urgencias médicas, así como servicios de primeros auxilios en grandes eventos públicos y deportivos. Actualmente, la Cruz Roja Libanesa opera el único servicio de línea directa nacional para emergencias. En sus 45 puestos de ambulancias diseminados en todo el país, y con el apoyo de unos 2.700 voluntarios socorristas y 270 ambulancias, el servicio tiene el objetivo de responder al 80% de las llamadas de urgencia en un lapso de 9 minutos. La Cruz Roja Libanesa enfrenta desafíos considerables, uno de los cuales es prestar un servicio de emergencia de 24 horas de nivel nacional operado casi en su totalidad por voluntarios y con un presupuesto muy bajo. No obstante, gracias al profesionalismo de estos voluntarios altamente motivados, la Sociedad Nacional presta servicios de emergencia humanitaria confiables y pertinentes para las comunidades de todo Líbano.

1 Alfred B. Prados, "Lebanon", CRS Report for Congress RL33509, Congressional Research Service, 2007, p. 4, disponible en: www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33509.pdf (todas las referencias de internet fueron obtenidas en marzo de 2014, a menos que se indique otra fecha).

2 Rebecca A. Hopkins, "Lebanon and the uprising in Syria: issue for Congress", CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2012, pp. 7-11, disponible en: www.fas.org/sgp/crs/mideast/R42339.pdf

Metodología. Relevancia de los Principios Fundamentales para las conclusiones del presente estudio

El presente artículo se basa en los resultados de un estudio interno de la Cruz Roja Libanesa realizado por representantes de la Cruz Roja Británica y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en febrero de 2012. La finalidad del estudio era examinar los procesos y acciones emprendidos por los servicios médicos de urgencia de la Cruz Roja Libanesa para gestionar la aceptación, el acceso y la seguridad de sus operaciones y personal, y la relevancia que tuvieron en este proceso los Principios Fundamentales. Se seleccionó a la Cruz Roja Libanesa porque es una Sociedad Nacional conocida en el ámbito del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante, el Movimiento) por su exitosa aplicación de los Principios Fundamentales.

El estudio se realizó a lo largo de un mes y se basa en una revisión de documentos y en una misión conjunta de ocho días, realizada por el CICR y la Cruz Roja Británica en Líbano (Beirut, Tiro, Rmaich, Trípoli y Qobeyat). Se celebraron entrevistas semiestructuradas y sesiones de grupos de debate con diversos interesados, tanto de la Sociedad Nacional como de otros ámbitos, con inclusión de varios asociados en el Movimiento, representantes del gobierno y de los medios, y familiares de los socorristas. Con la guía de una serie de preguntas, se aplicó un enfoque abierto y reiterativo que permitiera comprender la lógica, la índole y los resultados del proceso y las consecuencias para la identidad, las acciones y los comportamientos de la Cruz Roja Libanesa y de sus voluntarios, así como la imagen que los actores externos tienen de ellos. A continuación, se analizaron los resultados a fin de determinar la relevancia de los Principios Fundamentales y del Marco para un acceso más seguro³ para los servicios de emergencia de la Cruz Roja Libanesa. Se efectuaron análisis en relación con los siete Principios, con miras a determinar su pertinencia para los servicios médicos de urgencia de la Cruz Roja Libanesa.

Para analizar sus observaciones, el equipo de investigación utilizó el marco que se explica a continuación. Basado en la práctica de las Sociedades Nacionales y del CICR, este enfoque es un concepto importante que fundamenta el Marco para el acceso más seguro y describe el modo en que la acción humanitaria neutral, imparcial e independiente puede mejorar la aceptación, el acceso y la seguridad. Este enfoque parte de la base de que, para prestar servicios de asistencia y protección, las organizaciones humanitarias, su personal y sus actividades deben ser aceptados tanto por los grupos armados estatales y no estatales como por las comunidades. Para mejorar el acceso y fortalecer las actividades de asistencia y protección en favor de las personas necesitadas, es necesario adoptar medidas concretas que reduzcan los riesgos y aumenten la aceptación y la seguridad. Los servicios humanitarios efectivos, relevantes y basados en la comunidad, prestados de conformidad

3 Marco para un acceso más seguro es una herramienta y un enfoque utilizados por las Sociedades de la Cruz roja y de la Media Luna Roja para incrementar su aceptación, su seguridad y su acceso a las personas y comunidades vulnerables. V. <https://www.icrc.org/es/acceso-seguro-para-todas-las-sociedades-nacionales>

con los Principios Fundamentales y otras doctrinas pertinentes del Movimiento, constituyen la base de dicho marco. La imagen de una organización y, en particular, su identidad pública, su reputación y el modo en que se perciben sus acciones, son factores críticos. A fin de proporcionar una respuesta efectiva, es importante que, en todas las circunstancias, los interesados perciban que la organización que la presta es un proveedor de servicios humanitarios pertinentes que actúa con neutralidad, independencia e imparcialidad. La confianza y el respeto previamente establecidos mediante la interacción de voluntarios cuidadosamente capacitados con las comunidades y los actores armados se deben fomentar de manera constante y contribuirán a la mayor aceptación de la organización. Esta práctica, sumada a un enfoque de la gestión de riesgos de la seguridad operacional específico para el contexto, da como resultado un mayor grado de seguridad para los colaboradores y los voluntarios, lo cual, a su vez, combinado con medidas adicionales, mejorará su acceso a las personas necesitadas.

El éxito de la Cruz Roja Libanesa en la mejora de su aceptación, seguridad y acceso plantea una importante pregunta relacionada con la causalidad. ¿En qué medida puede atribuirse exclusivamente a la aplicación de los Principios Fundamentales, o a otras estrategias y procesos institucionales, como las diversas acciones y medidas indicadas en el Marco para el acceso más seguro? ¿Los servicios médicos de urgencia son aceptados por las distintas comunidades porque son fiables, de buena calidad y eficaces, o porque se prestan en consonancia con los Principios, o por ambos motivos? ¿Influye en este resultado la inversión que la Sociedad Nacional realiza en la formación de sus voluntarios, no sólo en materia de conocimientos médicos, sino también en la aplicación de los Principios Fundamentales?

Si bien sería útil poder aislar con claridad el efecto de la aplicación de los Principios Fundamentales, éstos guían las decisiones estratégicas y operacionales e influyen en los procesos, comunicaciones y acciones de la institución, y suelen combinarse con otras medidas de fomento de la aceptación. En Líbano, los entrevistadores vieron claramente que los Principios ayudaban a enraizar la identidad, los valores y los comportamientos compartidos en la Sociedad Nacional. Ello se reflejaba en las entrevistas con los voluntarios y colaboradores cuando hablaban de sí mismos, de sus procesos decisorios, su trabajo y su impacto humanitario en términos de los Principios, desde su influencia en las estrategias de comunicación y respuesta hasta el modo en que se seleccionan los voluntarios y se gestionan los protocolos de seguridad.

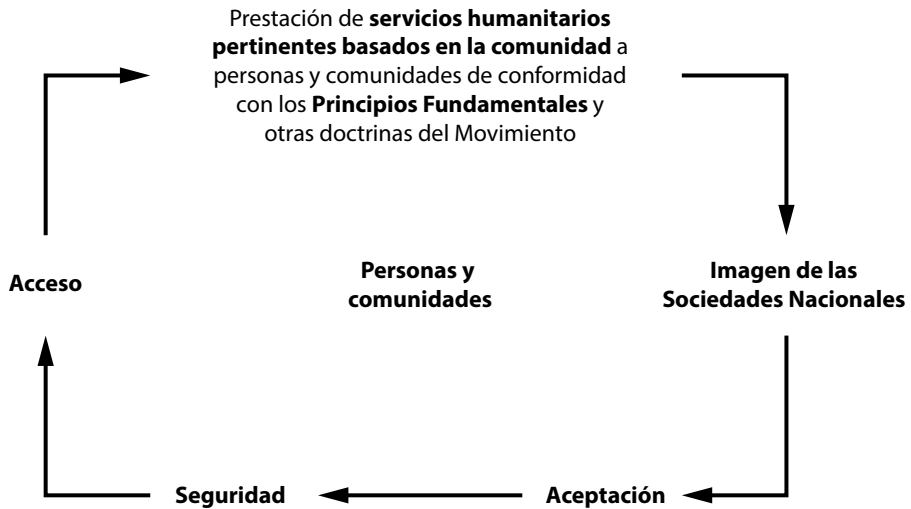


Figura 1. Un enfoque basado en principios para el acceso más seguro⁴.

Los Principios Fundamentales y la labor del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Si bien hoy el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja suele referirse a los Principios Fundamentales como la sabiduría revelada, en realidad son fruto de la experiencia operacional práctica adquirida durante un período muy prolongado; no constituyen un concepto apriorístico ni tienen un origen normativo⁵.

La labor del Movimiento se sustenta en siete Principios Fundamentales —humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad— que inspiran e influyen en su conducta y sus actividades. Basados, pero no codificados, en el derecho internacional humanitario (DIH), los Principios se aprobaron en 1965 como marco para la acción y organización del Movimiento.

4 Desde entonces, este modelo ha sufrido algunas modificaciones en la guía de Acceso más seguro. El diagrama modificado (“Ciclo para un acceso más seguro”) y la explicación figuran en: <https://www.icrc.org/es/acceso-seguro-para-todas-las-sociedades-nacionales>.

5 Larry Minear y Peter Walker, “One for all and all for one: support and assistance models for an effective IFRC”, *Feinstein International Famine Center*, Universidad Tufts, Boston, agosto de 2004, p. 32, fn. 25.

Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja⁶

Humanidad: El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad: No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad: Con el fin de conservar la confianza de todos, se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

Independencia: El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios de la Cruz Roja.

Voluntariado: Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad: En cada país solo puede existir una sola Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad: El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

Según Jean Pictet, renombrado abogado del CICR y comentarista de los Principios Fundamentales, entre los Principios existe una clara jerarquía. La humanidad y la imparcialidad se sitúan “por encima de todas las contingencias” como Principios “sustanciales”; son bienes morales en sí mismos. La neutralidad y la independencia son Principios “sustanciales” de utilidad, que permiten que los Principios de humanidad y de imparcialidad pasen a la realidad de los hechos. Estos dos niveles de los Principios reflejan así tanto su intención moral como su orientación práctica. Los Principios de voluntariado, unidad y universalidad se consideran menos trascendentales que los otros y encarnan los ideales de la organización

6 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “Los siete Principios Fundamentales”, disponible en: <http://www.ifrc.org/es/nuestra-vision-nuestra-mision/nuestra-vision-nuestra-mision/los-siete-principios-fundamentales/>.

institucional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja⁷. Aunque la labor del Movimiento se sustenta en los siete Principios Fundamentales, los de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia son particularmente importantes en el contexto de la violencia colectiva.

Relevancia operacional de los Principios Fundamentales

Desde entonces, numerosas organizaciones han adoptado elementos de los Principios del Movimiento. En el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG, adoptado por 522 organizaciones al tiempo de redactar este artículo, se mencionan los Principios de humanidad, imparcialidad e independencia⁸. Dentro y fuera del Movimiento, los Principios se perciben en primer lugar como una expresión de valores e ideales. Su relevancia como herramienta para guiar las operaciones, las decisiones y las conductas a menudo se subestima o no se analiza en suficiente profundidad. Por raro que parezca, es muy poco lo que el Movimiento ha publicado acerca de los beneficios de adherirse a los Principios Fundamentales y el modo en que éstos se aplican en la práctica, a excepción de guía Acceso más seguro para las Sociedades Nacionales, de reciente publicación⁹. Los informes existentes pertenecen mayormente a ONG o a especialistas del ámbito humanitario; una excepción a la regla es la reciente descripción de la acción neutral del CICR en Afganistán¹⁰.

La limitada atención que la comunidad humanitaria presta a la importancia y relevancia operacional de la aplicación de los Principios puede explicarse, hasta cierto punto, por la falta de conocimientos detallados y de formación acerca de su forma de uso. Muchos dicen que a veces, los Principios se aplican con muy poco rigor debido a distintos intereses institucionales o porque se ponen en tela de juicio o no se comprenden¹¹. Por ejemplo, en un reciente informe sobre el “Estado del sistema”, se subrayaron los escasos conocimientos del personal humanitario acerca de los principios humanitarios y el DIH, mientras que las evaluaciones de la acción humanitaria en respuesta a la denominada “crisis de los desplazados” que tuvo lugar en Pakistán en 2009 pusieron de relieve los problemas que afrontaron la ONU y las ONG a la hora de poner en práctica una acción humanitaria basada en principios en un contexto altamente politizado, donde esa acción ponía en peligro el acceso

7 Jean Pictet, “Comentario de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 210, mayo–junio de 1979. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#3>

8 V. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, firmantes del Código de Conducta, disponible en: https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/Code%20of%20Conduct%20UPDATED_APRIL%202014.pdf (última consulta: abril de 2014).

9 CICR, Acceso más seguro: Guía para todas las Sociedades Nacionales, Ginebra, octubre de 2013, disponible en: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/2013/acceso-mas-seguro-guia.pdf>

10 Fiona Terry, “El CICR en Afganistán: reafirmar la neutralidad de la acción humanitaria”, *International Review of the Red Cross*, n.º 881, marzo de 2011. Puede consultarse en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review-2011/ifrc-881-terry.htm>

11 Hugo Slim, “Relief agencies and moral standing in war: principles of humanity, neutrality, impartiality and solidarity”, *Development in Practice*, vol. 7, n.º 4, noviembre de 1997, pp. 342–352.

porque el gobierno de Pakistán deseaba restar importancia a la crisis, mientras que los gobiernos de Occidente estaban interesados en utilizar la crisis como una oportunidad para introducir programas de estabilización más amplios¹². No obstante, esas deficiencias no son exclusivas de los actores externos al Movimiento. Fiona Terry ha señalado, por ejemplo, que diferentes componentes del Movimiento aplican los Principios Fundamentales de manera inconsistente¹³, mientras que el propio Pictet reconoció que los Principios son conceptos ideales y que ninguna Sociedad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja practica “siempre y totalmente esta doctrina...”¹⁴.

La falta de aprecio por la relevancia práctica de los Principios se agrava más aún por lo que Collinson y Elhawary describen como “una preocupación por el papel que desempeñan los actores externos que plantean retos a la acción humanitaria”¹⁵. Por ejemplo, los gobiernos nacionales y los gobiernos donantes pueden manipular la ayuda para sus propios fines políticos o militares¹⁶; las operaciones de estabilización difuminan las líneas que separan a los actores militares de los humanitarios¹⁷; la legislación contra el terrorismo criminaliza el apoyo humanitario en las zonas controladas por grupos proscritos, socavando la acción humanitaria imparcial¹⁸; y la lista sigue. Además de su importante impacto en la acción humanitaria, este abanico de desafíos también pone de manifiesto la escasa reflexión acerca de las responsabilidades de los actores humanitarios, quienes deberían asegurarse de estar concentrados en los objetivos humanitarios y de cumplirlos, y cerciorarse de que aplican los principios humanitarios en forma sistemática. Significa asimismo que se presta poca atención a si la mayor adhesión a los principios humanitario puede influir en el acceso y el espacio operacional en determinados contextos, y cuándo. Un desafío a los principios humanitarios paralelo y conexo surge casi siempre desde *dentro* del sector humanitario. Frente a las limitaciones de la acción humanitaria en contextos como Ruanda y Bosnia, donde se criticaron las actividades de asistencia porque sus efectos eran más negativos que positivos, ya que alimentaban el conflicto sin encarar sus causas subyacentes, muchos cuestionan la base ética de la neutralidad en particular y exhortan a adoptar una forma de acción humanitaria más politizada, como hizo, por ejemplo, Oxfam en relación con Somalia y Kosovo¹⁹.

12 Paul Harvey et al., “The state of the humanitarian system: assessing performance and progress”, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), Overseas Development Institute (ODI) (Instituto de Desarrollo de Ultramar), Londres, 2010; Humanitarian Policy Group, “A clash of principles? Humanitarian action and the search for stability in Pakistan”, HPG Policy Brief No. 36, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, septiembre de 2009.

13 F. Terry, nota 10 *supra*.

14 J. Pictet, nota 7 *supra*.

15 Sarah Collinson y Samir Elhawary, “Humanitarian Space: A Review of Trends and Issues”, HPG Report No. 32, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, abril de 2012, p.1.

16 Antonio Donini (ed.), *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Kumarian Press, Sterling, VA, 2012, pp. 2–40.

17 Ajay Madiwale y Kudrat Virk, “Relaciones cívico-militares en desastres naturales: estudio de caso de las inundaciones en Pakistán en 2010”, *International Review of the Red Cross*, n.º 884, diciembre de 2011. Puede consultarse en: <https://www.icrc.org/es/international-review/article/relaciones-civico-militares-en-desastres-naturales-estudio-de-caso-de>

18 Sara Pantuliano et al., “Counter-terrorism and humanitarian action: tensions, impact and ways forward”, HPG Policy Brief No. 43, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, octubre de 2011.

19 Tony Vaux, *The Selfish Altruist*, Earthscan, Londres, 2001, p. 202.

Una de las consecuencias es que estos puntos de vista crean la percepción de que los principios humanitarios provienen de una “edad de oro” más sencilla desde el punto de vista político, y que han perdido pertinencia frente a las complejidades y problemas de la actualidad. Sin embargo, como dice Smillie²⁰, esa descripción no es más que la simplificación de una historia de humanitarismo más compleja y politizada, repleta, por ejemplo, de casos de inercia política frente a sufrimientos masivos (el genocidio armenio de 1915, la invasión italiana de Abisinia, de 1935, la efímera secesión de Biafra, en 1967), y de acciones militares realizadas en nombre del humanitarismo (la intervención de Rusia, Gran Bretaña y Francia contra el Imperio Otomano durante la guerra de independencia de Grecia, la expedición francesa a Siria, en 1860-1861, la intervención de Rusia contra el Imperio Otomano, en Bulgaria, en 1877). Las limitaciones respecto del compromiso, el entendimiento y la aplicación de los principios humanitarios reducen la finalidad de la acción humanitaria a proporcionar ayuda material en lugar de “proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana”, como menciona el Principio Fundamental de humanidad, por ejemplo, erosionando así su pertinencia²¹.

Es importante señalar que estas narrativas también dejan de lado el aspecto contingente de la acción humanitaria y la importancia del respeto de la aplicación de los principios humanitarios en las negociaciones humanitarias precisamente *debido a* las constantes dificultades que plantea la provisión de asistencia humanitaria en entornos complejos. Aunque esto por lo general se olvida, en el DIH no existe el derecho automático de acceso para las organizaciones humanitarias; por el contrario, el acceso es objeto de un proceso de negociación entre esas organizaciones y las partes en el conflicto. Casi podría describirse como un derecho negativo: si se cumplen ciertas condiciones, no se puede obstaculizar la acción de las organizaciones humanitarias. Conforme a los Convenios de Ginebra, incumbe a las partes beligerantes la responsabilidad principal de garantizar el trato humano de quienes no participan en las hostilidades²², pero las agencias humanitarias imparciales pueden ofrecer sus servicios²³. El derecho humanitario consuetudinario establece que las partes en conflictos internacionales y no internacionales deben

20 Ian Smillie, “The emperor’s old clothes: the self-created siege of humanitarian action”, en A. Donini (ed.), nota 16 *supra*.

21 A. Donini, nota 16 *supra*, p. 345.

22 Arts. 12 del I. Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña (en adelante, CG I) y del II. Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar (en adelante, CG II); art. 13 del III. Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (en adelante, CG III), y art. 27 del IV. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (en adelante, CG IV); artículo 3 común a los Convenios de Ginebra; art. 75(1) del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) del 8 de junio de 1977 (en adelante, PA I), y art. 4(1) del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), del 8 de junio de 1977 (en adelante, PA II). V. también: *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, volumen I, Normas, Buenos Aires, Comité Internacional de la Cruz Roja, Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe, 2007 (en adelante Estudio del DIH consuetudinario), Norma 87.

23 Art. 9 del CG I, del CG II y del CG III; art. 10 del CG IV; artículo 3 común a los Convenios de Ginebra.

permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de la ayuda humanitaria que sea de carácter imparcial y que se preste sin distinciones adversas, con sujeción a su derecho de control²⁴. Esto significa que, para poder sentarse a la mesa de negociación y ofrecer sus servicios, las organizaciones de ayuda tienen la responsabilidad de demostrar que son auténticamente imparciales y neutrales, y que no se puede denegar el acceso cuando las necesidades de las personas que no participan en el conflicto no se satisfacen. Sin embargo, al subrayar las limitaciones que las amenazas externas representan para la acción basada en principios y restar importancia a sus responsabilidades, se reduce el incentivo para que las organizaciones humanitarias avancen más allá de las declaraciones retóricas acerca de su adhesión a los principios, para analizar, en forma contextualizada y matizada, cómo pueden emplear sus acciones y principios para negociar y avanzar en entornos operacionales complejos.

Las Sociedades Nacionales y los Principios Fundamentales

Pese a la importancia que los Principios Fundamentales revisten para las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en la literatura humanitaria escasean los testimonios de sus experiencias con la aplicación de esos conceptos. Ello se explica, en parte, por la ausencia de investigación acerca de los desafíos y dilemas que las organizaciones nacionales de ayuda humanitaria afrontan al prestar servicios durante los conflictos. Esto es así pese a que, al iniciarse un conflicto, una Sociedad Nacional tal vez deba reorientar su trabajo con rapidez, pasando de los mecanismos ordinarios para la respuesta a desastres, a los que se necesitan para funcionar de manera segura en los conflictos, por ejemplo, negociar el acceso con varios actores locales y nacionales y adaptar sus métodos de prestación de asistencia y protección.

Junto con las Sociedades Nacionales, el CICR ha elaborado una guía basada en el Marco para un acceso más seguro, con el propósito de ayudar a las Sociedades Nacionales a incrementar su acceso, seguridad y aceptación. Al aplicar esta guía, las Sociedades Nacionales primero reflexionan sobre las experiencias operacionales adquiridas en su contexto (pasadas, presentes y previstas) e identifican las causas profundas de las barreras, lagunas y obstáculos con que tropiezan en su aceptación, su seguridad y su acceso a las personas y comunidades necesitadas en contextos delicados e inseguros, con inclusión de conflictos armados, disturbios y tensiones internos²⁵. A

24 Estudio del DIH consuetudinario, nota 22 *supra*, normas 55 y 56. Estas normas específicas son aplicables tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales.

25 El término “conflicto armado” indica una situación en la que dos o más Estados recurren a la fuerza armada o a situaciones de violencia armada prolongadas entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos dentro de un mismo Estado. Que una situación se clasifique o no como conflicto armado es importante porque, si se trata de un conflicto armado, se aplica el DIH, ordenamiento jurídico que provee el marco normativo para evaluar el comportamiento de las partes en el conflicto. El término “disturbios y tensiones internos” se refiere a situaciones graves que no alcanzan el umbral de la clasificación de conflicto armado, a las cuales, por ende, no se aplica el DIH. Esas situaciones pueden tener un origen político, religioso, racial, social, económico o de otra índole e incluyen los actos graves de violencia que afectan a grandes números de personas. El marco normativo pertinente que se les aplica está formado por la legislación interna y el derecho internacional de los derechos humanos.

continuación, definen y adoptan medidas específicas y relacionadas entre sí —muchas de ellas asociadas con la aplicación de los Principios Fundamentales— que han demostrado ser útiles para encarar estos desafíos. El Marco se sustenta en el ciclo del Acceso más seguro reseñado anteriormente (percepciones, aceptación, seguridad y acceso), fortalecido por la aplicación de los Principios Fundamentales.

Elementos del Marco para un acceso más seguro²⁶

Los elementos que se enumeran a continuación son aspectos esenciales que todas las Sociedades Nacionales deben tener en cuenta en sus esfuerzos por obtener y mantener su acceso a las personas y comunidades afectadas por contextos delicados e inseguros, entre ellos los conflictos armados y los disturbios y tensiones interiores, a fin de proporcionar servicios de protección y asistencia.

Evaluación y análisis del contexto y de los riesgos: las Sociedades Nacionales deben conocer en profundidad los entornos donde operan y los riesgos inherentes, a fin de poder prevenir y gestionar esos riesgos para operar con seguridad y eficacia.

Base jurídica y de políticas de la acción de las Sociedades Nacionales: es muy importante contar con instrumentos estatutarios y jurídicos sólidos y con una base de políticas igualmente firme, a fin de facilitar el acceso a las zonas restringidas durante los conflictos armados y los disturbios y tensiones internos.

Aceptación de la organización: prestar servicios humanitarios pertinentes a los más vulnerables de conformidad con los Principios Fundamentales y otras políticas del Movimiento ayuda a las Sociedades Nacionales a obtener aceptación, lo que a su vez contribuye a la seguridad y ayuda a mejorar el acceso a las personas necesitadas.

Aceptación de las personas: a fin de facilitar la aceptación, los voluntarios y colaboradores de la Sociedad Nacional deben ser representativos de la comunidad a la que prestan servicios y se los debe seleccionar y desplegar en función de su capacidad de representar a su Sociedad Nacional y de adherirse a los Principios Fundamentales del Movimiento.

Identificación: las Sociedades Nacionales deben emprender iniciativas encaminadas a fortalecer su imagen y la del Movimiento, por ejemplo, vinculando la imagen del público de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja con el emblema, apoyando a sus gobiernos en el cumplimiento de su responsabilidad de prevenir y encarar el uso indebido del emblema, y elaborando y haciendo cumplir directrices internas sobre el uso del emblema.

Comunicación externa: una estrategia de comunicación bien formulada, con sistemas, procedimientos y planes de implementación coordinados con otros componentes del Movimiento y sustentados mediante las herramientas y los recursos necesarios, refuerzan la imagen positiva y la posición de las Sociedades Nacionales y del Movimiento, a la vez que satisfacen las necesidades de comunicación operacionales. Todo esto puede, a su vez, influir positivamente en el acceso.

26 Guía sobre el Acceso más seguro, nota 3 *supra*.

Comunicación interna: la eficacia de una respuesta y la seguridad de los colaboradores y voluntarios de la Sociedad Nacional dependen en gran medida del libre flujo y del análisis de información entre el terreno y la sede, y entre la Sociedad Nacional, el CICR y otros componentes del Movimiento. Por ende, es necesario contar con los sistemas, procedimientos y equipos adecuados.

Gestión de la seguridad y de riesgos: un sistema de gestión de seguridad y de riesgos puede mejorar la seguridad de los colaboradores y voluntarios de la Sociedad Nacional, así como su acceso a las personas y comunidades afectadas. Para ello, el sistema debe incluir directrices bien definidas y medidas de protección basadas en la evaluación constante del contexto y de los riesgos, coordinadas con otros componentes del Movimiento e incorporadas plenamente en los procedimientos, la formación y las operaciones de respuesta.

Aplicación de los Principios por la Cruz Roja Libanesa

La historia de Líbano, con sus conflictos armados y disturbios y tensiones internos, sumados a un contexto operacional globalmente sensible debido a la necesidad de conciliar diferentes intereses confesionales, ha obligado a la Cruz Roja Libanesa a elaborar y sostener enfoques que ayudan a fortalecer la confianza y la aceptación de los servicios médicos de urgencia y de los colaboradores y voluntarios que los prestan. A finales de la década de 1980, la organización sufrió una serie de incidentes de seguridad que afectaron tanto a sus colaboradores y voluntarios como a sus bienes. Por ejemplo, en un incidente, los actores armados se adueñaron de una flota entera de vehículos recientemente donados y claramente marcados con el emblema de la cruz roja.

Trabajando en estrecho contacto con el CICR, la Cruz Roja Libanesa emprendió acciones concertadas para mejorar su enfoque operacional. En particular, se esforzó por mejorar su aceptación, acceso y seguridad. Los Principios Fundamentales fueron un factor esencial en esta labor. Los Principios no están codificados y no hay directrices específicas sobre su aplicación, pero en la Sociedad Nacional de un país con profundas divisiones, las normas laicas de los Principios no sólo representaban un lenguaje objetivo sino también un código de conducta y el marco decisorio que sustentaba esta estrategia. Hoy, los Principios Fundamentales influyen en numerosas prioridades institucionales de la Cruz Roja Libanesa, por ejemplo, la importancia que se atribuye a la capacidad de los servicios médicos de urgencia para responder a las necesidades en todo Líbano; la selección, los perfiles y la conformación de su cuerpo de voluntarios; y el mayor nivel de coordinación y asociación con las autoridades y otros interlocutores importantes. Son asimismo un elemento de conexión y de sustento del enfoque operacional aplicado por la dirigencia y los voluntarios, así como de su capacidad de explicar y justificar sus acciones a nivel interno y a los interlocutores externos.

La Cruz Roja Libanesa reconoce que para aplicar los Principios Fundamentales se precisa una acción deliberada y sistemática. Los Principios se usan para

guiar las comunicaciones y los procesos decisorios de los colaboradores y voluntarios de los servicios médicos de urgencia. Las entrevistas dejaron en claro que los colaboradores y voluntarios consideran que los Principios Fundamentales son instrumentos vivos. Los colaboradores y voluntarios de todos los niveles de la Cruz Roja Libanesa, desde los socorristas al director de operaciones, citaron ejemplos prácticos de cómo habían utilizado los Principios Fundamentales o de cómo habían presenciado su aplicación en el departamento de servicios médicos de urgencia.

Interacción entre los Principios Fundamentales

En un contexto marcado por las divisiones sectarias, la acción humanitaria neutral, imparcial e independiente es fundamental para generar confianza y aceptación entre las diferentes comunidades libanesas. Las autoridades de la Cruz Roja Libanesa exigen e imponen a todos los colaboradores y voluntarios una neutralidad estricta. Durante el proceso de selección, los candidatos a voluntarios deben firmar un juramento de neutralidad, y la Cruz Roja realiza frecuentes controles formales e informales en las comunidades para corroborar que los candidatos no sean afiliados activos de un grupo político. La composición neutral de la fuerza de trabajo de la Cruz Roja Libanesa es reforzada por una práctica del tiempo de la guerra civil: había personas que, antes de verse reclutadas por el ejército, preferían trabajar como voluntarios de la Cruz Roja. Esta visión de la Cruz Roja Libanesa como una especie de refugio sigue siendo válida hoy en día, en vista de las divisiones confesionales de la sociedad y del reclutamiento que, en alguna medida, sigue vigente. Los padres de los voluntarios hacen particular hincapié en este aspecto del voluntariado, que perciben como positivo. La neutralidad de la Cruz Roja Libanesa es sumamente atractiva para los jóvenes que no se sienten cómodos con el sistema confesional ni con la limitada meritocracia que persiste en Líbano en la actualidad.

La neutralidad de la Cruz Roja Libanesa se ve complementada por su enfoque imparcial y universal de trabajar con las personas necesitadas, independientemente de su pertenencia política, religiosa o de otra índole. Al saber que el servicio médico de urgencia está a disposición de todos los grupos religiosos en todo Líbano, sin discriminación alguna, la población confía en que sus servicios se prestan con imparcialidad. Hay más proveedores de servicios de ambulancia en Líbano, entre otros el Ministerio de Salud, actores militares, organizaciones de beneficencia, grupos confesionales y las fuerzas armadas de Líbano, pero la Cruz Roja Libanesa es la única organización que puede operar en forma universal en todo el territorio del país y que goza de un elevado nivel de confianza y aceptación entre los dieciocho grupos confesionales de Líbano. En las entrevistas, los voluntarios ofrecieron numerosos ejemplos de cómo aplican la imparcialidad. Uno de esos casos tuvo lugar en 2007, durante unos enfrentamientos particularmente violentos entre las fuerzas armadas de Líbano y un grupo armado palestino en el campamento de refugiados de Nahr el-Bared²⁷. Los voluntarios narraron con orgullo que

27 International Crisis Group, "Lebanon's Palestinian dilemma: the struggle over Nahr al-Bared", Middle East Report n.º 117, 1º de marzo de 2012, disponible en: <http://www.crisisgroup.org>.

habían prestado servicios médicos a ambas partes, conforme a las necesidades. Así actuaron también los voluntarios que tenían hermanos, cónyuges y amigos peleando activamente como miembros de las fuerzas armadas. Uno de ellos dijo: «La persona es una persona; no nos importa quién es».

Aunque la Cruz Roja Libanesa funciona como auxiliar del gobierno, su independencia es valorada y custodiada celosamente tanto por la dirigencia de la Sociedad Nacional como por las propias autoridades públicas, las que en ocasiones han tenido dificultades para prestar asistencia humanitaria en algunas comunidades. El papel de la Cruz Roja Libanesa en el ámbito del servicio nacional de ambulancias a veces requiere contactos diarios con las autoridades, por ejemplo, para coordinar la recepción y el transporte de pacientes en estado delicado desde el otro lado de la frontera, o planificar las tareas en caso de eventos públicos. Los representantes de las fuerzas armadas de Líbano, el organismo de Protección Civil y el Ministerio de Salud destacaron la importancia de contar con un actor humanitario independiente y neutral capaz de prestar servicios a las personas que residen en todas las zonas y comunidades. En vista del alto grado de coordinación que mantiene con las autoridades, es importante que la Cruz Roja Libanesa conserve su autonomía en materia de decisiones operacionales y conserve una distancia organizativa respecto de todos los interesados, tanto en los hechos como en la percepción que de éstos se tenga. Algunos ejemplos de su acción independiente son los siguientes: la Cruz Roja Libanesa respondió negativamente a un pedido del gobierno de abrir un puesto en cierta localidad; para proteger su imagen de neutralidad, se negó a ponerse a disposición del organismo de Protección Civil durante las manifestaciones y prefirió, en cambio, estar de guardia para todos a través de la línea directa nacional; transfirió a pacientes a centros de atención donde consideraba que se sentirían seguros, en lugar de seguir la indicación de las autoridades de trasladarlos a otro lugar. Como es lógico, para resolver estas situaciones sensibles las acciones deben acompañarse de una relación de confianza y de un diálogo abierto.

Es evidente que la aceptación de la Cruz Roja Libanesa no se basa únicamente en la humanidad, la neutralidad, la imparcialidad y la independencia, sino también en los otros tres Principios: los de voluntariado, unidad y universalidad (responder a las necesidades de todo el país, reforzando así el Principio de imparcialidad). Estos tres Principios también son sumamente importantes y demuestran la interacción que refuerza entre sí a todos los Principios Fundamentales.

Lo más llamativo es el modo en que la Cruz Roja Libanesa aplica el Principio de voluntariado. El compromiso de los voluntarios de los servicios médicos de urgencia con la labor y el enfoque de la Sociedad Nacional es particularmente notable e inspirador. Cada voluntario trabaja doce horas un día a la semana y treinta y seis horas un fin de semana por mes, lo que garantiza la eficacia del servicio nacional de ambulancia totalmente voluntario. La presencia de un fuerte espíritu de equipo contribuye a crear un sentido de emprendimiento colectivo, que se refuerza no sólo a través del compromiso con el trabajo sino también del ethos humanitario generado mediante el conocimiento y la aplicación de los Principios Fundamentales. El espíritu de equipo y la unidad de acción se fortalecen más aún

debido a la necesidad de que cada puesto de ambulancias improvise medidas para mantener los servicios, debido a los déficits de presupuesto. En las entrevistas, los voluntarios describieron cómo reciclan los elementos no esenciales, utilizan sustitutos siempre que es posible (por ejemplo, corbatas viejas como cabestrillos) y hasta sacan dinero de su bolsillo para mantener la continuidad del servicio. Muchos de los treinta y cinco colaboradores asalariados empezaron su trabajo en la Cruz Roja Libanesa como voluntarios. Todos ellos, incluso la persona que en ese entonces era el director de los servicios médicos de urgencia, siguen prestando servicios como voluntarios en los puestos de ambulancias, en su tiempo libre.

Formación, asesoramiento y liderazgo para asegurar la adhesión a los Principios Fundamentales

La experiencia de la Cruz Roja Libanesa demuestra la importancia de fortalecer el entendimiento y la aplicación de los Principios sobre el terreno y del papel de la dirigencia en la creación de una cultura en la que los Principios Fundamentales se respetan y se utilizan para guiar no sólo las decisiones estratégicas y operacionales sino también la conducta diaria. La adhesión de los voluntarios de la Cruz Roja Libanesa a los Principios Fundamentales se refuerza mediante constantes actividades de asesoramiento y formación, aunque los enfoques y los códigos de conducta informales son más importantes en una Sociedad Nacional con fondos limitados. No se permiten las conversaciones sobre política o religión en los puestos de ambulancias (en algunos, se apaga la radio o la televisión para desalentar las reacciones), y las festividades religiosas se celebran en forma conjunta a fin de alentar la unidad, la comprensión y la tolerancia. La importancia de comprender y aplicar los Principios Fundamentales se refuerza mediante el ejemplo y el asesoramiento de los dirigentes y pares experimentados. Ellos recuerdan a los voluntarios el peligro de la “manzana podrida” y que una acción o una palabra sola bastan para arruinar la reputación de la Sociedad Nacional. Su compromiso con la aplicación sistemática de los Principios Fundamentales es un ejemplo para los voluntarios recién llegados. En los puestos hay una fuerte estructura jerárquica y se espera que las órdenes se cumplan al pie de la letra. Las contravenciones se castigan con la vergüenza y las sanciones, y en los puestos de ambulancias se colocan carteles con advertencias acerca de la conducta a observar.

A veces, la percepción de la neutralidad de los colaboradores y voluntarios y el sentido de unidad y camaradería se refuerzan por medio de apodos. La aceptación de los 2.700 voluntarios de la Cruz Roja Libanesa por los interlocutores externos se fortalece mediante el uso de nombres “neutrales”, lo que mejora su capacidad de trabajar en cualquier lugar de Líbano, independientemente de su afiliación personal o sus antecedentes. Históricamente, la aceptación personal ha sido objeto de disputa por distintos actores, habitualmente a causa de la religión o del perfil de un voluntario dado. En lo que respecta a la aceptación, un factor importante ha sido asegurar la representación de los dieciocho grupos confesionales entre los colaboradores y voluntarios; asimismo, se ha procurado que los equipos que operan

en zonas socialmente conservadoras estén integrados tanto por mujeres como por hombres, ya que los residentes podrían sentirse incómodos si las víctimas de sexo femenino fuesen atendidas por trabajadores humanitarios varones.

Percepciones, aceptación y seguridad

En los entornos operacionales actuales, caracterizados por la inestabilidad, la aceptación de la acción humanitaria por las autoridades y comunidades locales debe encararse como un proceso más que como un acto individual, ya que requiere presencia, tiempo y diálogo sostenido con todas las partes relevantes, con inclusión de los actores no estatales y de los dirigentes políticos, militares y religiosos influyentes²⁸.

El enfoque aplicado por la Cruz Roja Libanesa para obtener aceptación se centra en la prestación de servicios humanitarios relevantes y efectivos, brindados de conformidad con los Principios Fundamentales. Este enfoque se acompaña de una estrategia concertada que permite adoptar las acciones y medidas necesarias para crear entendimiento, confianza, respeto y aceptación de la labor y del enfoque de la Sociedad Nacional entre los distintos grupos.

Acción humanitaria relevante y efectiva

Sepan claramente cuál es su capacidad y no prometan más de lo que pueden dar... mantengan cierto nivel de capacidad como reserva... pongan piedras en sus bolsillos, o saldrán volando²⁹.

El amplio acceso de la Cruz Roja Libanesa depende de la calidad, la fiabilidad y la eficacia de sus indispensables servicios de emergencia. Sin embargo, sus servicios de ambulancia, que funcionan día y noche los siete días de la semana, también proveen la infraestructura y la capacidad de respuesta para movilizar a otros servicios humanitarios con rapidez en una emergencia. En las entrevistas, los dirigentes señalaron la importancia de la que la Cruz Roja Libanesa cumpliera con los compromisos declarados a fin de ganar y mantener la confianza del público. Indicaron además que, a lo largo de la prolongada historia de conflictos armados y disturbios y tensiones internos en Líbano, la Sociedad Nacional pudo demostrar su valía a todas las partes. A título de ejemplo, el conflicto armado con Israel, en 2006, fue importante para fortalecer la aceptación de la Cruz Roja Libanesa por Hezbolá, garantizando así el acceso a las personas necesitadas.

En reiteradas oportunidades, se señaló la importancia de la coherencia en los mensajes y de la adhesión a líneas de comunicación estrictas. A ello deben

28 Jan Egeland, Adele Harmer y Abby Stoddard, "To stay and deliver: good practice for humanitarians in complex security environments", Serie Políticas y Estudios, OCHA, Unidad de Elaboración de Políticas y Estudios, 2011, p. 3.

29 Palabras de un funcionario superior de la Cruz Roja Libanesa.

sumarse las aptitudes, la fortaleza y la experiencia que permitan adoptar una posición basada en principios en circunstancias difíciles, y a veces, tener el coraje de decir “no”. Como dijo uno de los máximos dirigentes de la Sociedad Nacional: “Todas las decisiones son cruciales, ya que pueden tener consecuencias graves. Los dirigentes están bajo mucha presión. Hay muchos diálogos duros. En una situación de estrés, uno debe ser consciente de su propia fuerza”.

Creación de redes y de relaciones de confianza

Los incidentes de seguridad que se produjeron en la década de 1980 indujeron a la dirigencia de la Cruz Roja Libanesa a ampliar su red de contactos, profundizar sus relaciones con los interlocutores y dar a conocer su labor. Los contactos entablados en ese entonces se han mantenido y alimentado, a resultados de lo cual la dirigencia ha establecido relaciones de confianza con muchos funcionarios clave del gobierno, de las fuerzas armadas de Líbano y de los diferentes grupos confesionales de hoy, lo que destaca la importancia de invertir en las relaciones y desarrollar la confianza a lo largo del tiempo.

Se dedica mucho tiempo a comunicar la labor y el enfoque de la Cruz Roja Libanesa y a cultivar y mantener las relaciones. Los representantes de alto nivel se designan en función de su capacidad de desempeñar estos papeles. Las relaciones de la Cruz Roja Libanesa son muy sólidas a nivel central y se replican en todos los distritos de Líbano y en los puestos de ambulancias de la Sociedad Nacional, donde los jefes subrayan que dedican mucho tiempo y atención al mantenimiento de una robusta red de contactos locales. Se construyen relaciones con dirigentes políticos, altos mandos militares y líderes comunitarios en tiempo de paz o con antelación a las operaciones, y luego, durante los conflictos armados y los disturbios y tensiones internos, se recurre a esas relaciones para garantizar el paso seguro. Como señaló un jefe de puesto de ambulancias: “Aunque no se esté trabajando, hay que cultivar los contactos con regularidad... Hay que asegurarse de que comprendan la misión de la Cruz Roja y convencerlos del valor de nuestra modalidad de trabajo. Luego, durante una operación, resulta más fácil entrar en contacto y obtener paso seguro”. La profundidad y el alcance de las relaciones positivas son tales que otros asociados de la Cruz Roja en Líbano mencionaron la credibilidad que se les otorgaba cuando se los asociaba con la Cruz Roja Libanesa.

La acción humanitaria eficaz y basada en principios de la Cruz Roja Libanesa, combinada con la prestación de servicios relevantes, fiables y de calidad, y con su inversión en la construcción de relaciones de confianza y respeto, le ha conferido una excelente reputación en Líbano. Una encuesta de 2007 arrojó niveles extraordinariamente altos de conocimiento de la Cruz Roja Libanesa (con un reconocimiento de casi 100%) y de su labor, con percepciones positivas igualmente elevadas. Si bien la Sociedad Nacional organiza sesiones informativas acerca del Movimiento, el DIH y los Principios Fundamentales para grupos de la sociedad civil, universidades y distintos grupos de las comunidades, su buena reputación se debe principalmente a su continuo trabajo en el terreno, que se difunde de boca en

boca y se informa en los medios de comunicación. Como explicó un funcionario del gobierno: “Sus actividades los protegen... Desde 1975 hasta hoy, se han ganado su reputación a través de su trabajo”.

Estas percepciones positivas significan que hoy, la Cruz Roja Libanesa es el único servicio público y actor humanitario libanés que goza de alcance nacional en Líbano. Según sus autoridades, ello se debe a sus conscientes y sistemáticos esfuerzos por utilizar los Principios Fundamentales como base para obtener acceso a todas las poblaciones afectadas.

Desafíos a la aceptación y la seguridad

La aceptación es la piedra angular de la estrategia de seguridad de la organización, aunque también se emplean algunas medidas de protección y disuasión, como vestir chalecos antibalas y conducir en convoyes y/o con relevos³⁰. Este sistema, elaborado y bien ajustado, se ha desarrollado con el paso del tiempo y, para garantizar la seguridad del trabajo y de los voluntarios, el trabajo depende en gran medida de los conocimientos, la experiencia y la autoridad de los dirigentes veteranos y de su red de contactos. Las estructuras formales de gestión de la seguridad son limitadas y los sistemas y procedimientos no están plenamente integrados en la labor de los voluntarios. Aunque los voluntarios reciben algún nivel de capacitación en seguridad, hay entre ellos un alto grado de tolerancia a los riesgos y la dirigencia reconoce sin dudarlo que uno de los desafíos es evitar que los voluntarios demasiado entusiastas entren en entornos de alto riesgo. Tras cada operación de respuesta, se realizan revisiones operacionales obligatorias y, pese al importante apoyo entre pares y la afinidad entre los voluntarios, no se dispone de un apoyo psicológico más formal, pese a las penosas situaciones que los voluntarios presencian e incluso experimentan personalmente. Esta falta de integración de la gestión de seguridad agrava el alto nivel de estrés de los dirigentes, ya que son los únicos responsables de la seguridad.

Los desafíos a la aceptación de la Cruz Roja Libanesa en los conflictos armados internacionales han conducido, entre otras cosas, a una serie de graves incidentes de seguridad durante la guerra de 2006, lo cual llama la atención sobre las limitaciones inherentes a la excesiva dependencia de las estrategias de aceptación como único medio de seguridad, y la necesidad de invertir más en medidas de seguridad más formales y diversificadas. Estas limitaciones quedaron muy en

30 Se dice que los enfoques de la aceptación, la disuasión y la protección forman un “triángulo de seguridad”. A menudo se utilizan en combinación y constituyen una gama de opciones entre “blandas” y “duras”. La aceptación es un enfoque de la seguridad que procura eliminar una amenaza construyendo relaciones con las comunidades locales y los interesados pertinentes en el ámbito operacional y obteniendo su consentimiento para la presencia y labor de la organización. La protección es un enfoque de la seguridad que subraya el uso de procedimientos y dispositivos de protección para reducir la vulnerabilidad a las amenazas existentes. La disuasión es un enfoque por el cual se intenta neutralizar una amenaza mediante una contraamenaza. Su forma más extrema es el uso de la protección armada. V. Grupo sobre Política Humanitaria, “Operational security management in violent environments”, Good Practice Review n.º 8, HPN, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, diciembre de 2010.

claro para la Cruz Roja Libanesa en un incidente que ocurrió cerca de Qana, en el sur de Líbano, durante el conflicto armado con Israel en 2006. En esa operación, se trasladaba a civiles en dos ambulancias de la Cruz Roja autorizadas, claramente marcadas, bien iluminadas, con banderas de la Cruz Roja a ambos lados y luces estroboscópicas azules sobre los techos. Pese a todas esas marcas, un misil impactó en la primera ambulancia y, pocos minutos después, otro misil cayó sobre la segunda. Nueve voluntarios de la Cruz Roja y pacientes sufrieron heridas. El incidente afectó gravemente la confianza de los voluntarios afectados en el poder y la protección de los Principios Fundamentales y del emblema protector, y en la capacidad del Movimiento de conseguir un acceso seguro. Para muchos, el incidente ilustró el modo en que la Cruz Roja Libanesa puede, con el tiempo, lograr altos niveles de acceso y de seguridad en conflictos armados no internacionales y en disturbios y tensiones internos a través de sus contactos extensos y profundos con todos los interlocutores que crean altos niveles de confianza. Pero en un conflicto armado internacional, en donde es muy poco factible que la Cruz Roja Libanesa logre establecer contactos directos con las autoridades de la otra parte, generar relaciones de confianza resulta más difícil, si no imposible.

Este ejemplo demuestra que, pese al uso de diferentes estrategias operacionales y a la aplicación plena de los Principios Fundamentales, hay factores operacionales impredecibles que pueden afectar drásticamente la seguridad y el acceso, y que, si bien los Principios pueden servir como marco para la acción y la toma de decisiones, deben acompañarse de otras medidas operacionales (principalmente de rigurosas medidas de seguridad) y que, aun así, en ciertos contextos adolecen de limitaciones. También demuestra que, aunque pueden servir como herramientas para mejorar el acceso y la seguridad, su valor depende no sólo de la forma en que se aplican sino también de las decisiones y acciones de los actores armados.

Conclusión

La experiencia de la Cruz Roja Libanesa demuestra que los Principios Fundamentales son más que un código abstracto o un compromiso ideológico. Aplicados en forma sistemática, pueden traer importantes beneficios operacionales y ayudan a mejorar la prestación efectiva de los servicios humanitarios.

Los Principios Fundamentales brindan herramientas operacionales para guiar la comunicación, la toma de decisiones y la conducción de las actividades, y sirven como base para la aceptación de la Sociedad Nacional de los distintos interlocutores. Cuando se combinan con estrategias, acciones y medidas centradas en la creación de relaciones de confianza y de aceptación y en el fortalecimiento de la seguridad de su personal, y a través de la prestación de servicios fiables y de alta calidad a lo largo del tiempo, sus efectos positivos se multiplican. Existen limitaciones en los contextos en los que la Sociedad Nacional no tiene contactos directos con las autoridades de uno o más grupos o partes en el conflicto. Asimismo, se debe tener en cuenta que la dinámica del contexto puede anular la protección que ofrece la aplicación sistemática de los Principios Fundamentales.

Con una experiencia de veinticinco años, la Cruz Roja Libanesa brinda una serie de lecciones provechosas para otras Sociedades Nacionales y organizaciones humanitarias que actúan en otros contextos. Algunas de ellas son las siguientes:

- Se necesita una estrategia deliberada y estructurada que permita obtener y mantener el acceso seguro y para aplicar los Principios Fundamentales. El tiempo y la experiencia son esenciales; la aceptación no se logra de la noche a la mañana y es más sólida cuando se emprenden acciones y se adoptan medidas sistemáticas en tiempo de paz.
- Para las Sociedades Nacionales, la base de recursos humanos debe ser representativa de la población a la que prestan servicios. Sus miembros se deben adherir a los Principios Fundamentales en todo momento, dentro y fuera del trabajo, y se debe percibir que piensan y actúan en forma neutral e imparcial.
- La aplicación de *todos* los Principios Fundamentales, no sólo los de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, es importante para la aceptación de una Sociedad Nacional. Los “otros” tres principios —voluntariado, unidad y universalidad— son distintivos del Movimiento y su aplicación también contribuye a la aceptación y al acceso operacional de una Sociedad Nacional.
- Más que por las palabras, las organizaciones son juzgadas por lo que hacen y por cómo desempeñan sus actividades sobre el terreno, por lo cual es importante cumplir las promesas y prestar servicios eficaces. La confianza y la fiabilidad pueden establecerse mediante la provisión consistente de servicios basados en la comunidad efectivos y relevantes en tiempo de paz, como así también durante conflictos armados y disturbios y tensiones internos. La imparcialidad debe demostrarse mediante acciones.
- Los problemas se deben resolver mediante acciones oportunas y rápidas, y deben verse como una oportunidad para reforzar los principios y la aceptación de la organización. Una dirigencia fuerte y experimentada, un desempeño coherente y una comunicación interna apropiada son todos factores indispensables.
- Es esencial contar con un gran número de contactos en todos los niveles y con sólidas relaciones de confianza y respeto con los interlocutores clave. La demostración y comunicación sistemática de la labor, los objetivos y principios de la organización son aspectos importantes.

La experiencia en Líbano confirma las conclusiones de los estudios que han destacado las limitaciones causadas por el exceso de dependencia de las estrategias basadas en la aceptación como único medio, señalando, por ejemplo, los problemas de seguridad que se plantean en entornos altamente políticos o criminales o en contextos en los que se ataca deliberadamente a las organizaciones humanitarias o a su personal³¹.

Pese a la importancia de los Principios Fundamentales para el Movimiento y su eficacia de larga data como herramientas operacionales, su valor operacional y sus limitaciones casi no se están articulando en las crisis de hoy. Esto es

31 V., por ejemplo, J. Egeland, A. Harmer and A. Stoddard, nota 28 *supra*, p. 19.

particularmente sorprendente, sobre todo en vista del actual nivel de los debates externos acerca de los principios humanitarios y su pertinencia.

Los debates actuales tienden a centrarse en la pertinencia de los Principios para las organizaciones humanitarias internacionales en los conflictos armados, pero el estudio de caso de Líbano ha puesto de manifiesto que los principios humanitarios son importantes para los actores nacionales y que es esencial aplicarlos en todo momento, incluso en tiempo de paz, así como en tiempo de conflicto armado y disturbios y tensiones internos. La labor de las Sociedades Nacionales en tiempo de paz o en períodos de conflicto armado y disturbios y tensiones internos sugiere que su experiencia puede ser interesante para otros actores nacionales y para las organizaciones con mandatos múltiples. Estas cuestiones aún no se han estudiado en profundidad.

En ocasiones, se plantea la pregunta de si una Sociedad Nacional puede realmente implementar los Principios Fundamentales en forma plena, señalándose que la función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de sus gobiernos podría, en ciertas circunstancias, ser incompatible con su independencia. La autonomía de acción que ejerce la Cruz Roja Libanesa y el aprecio que le tienen las autoridades indican lo contrario. Se seleccionó el estudio de caso de Líbano debido a que ofrecía la posibilidad de captar buenas prácticas que podrían ser pertinentes en otros lugares. Sin embargo, para comprender el valor de los Principios será importante reflexionar acerca de ejemplos menos positivos, por ejemplo los casos en que las autoridades no están tan dispuestas a permitir la acción independiente. Estos interrogantes, así como las lecciones positivas que se desprenden del caso de Líbano, sugieren que el Movimiento en general y las Sociedades Nacionales en particular tendrían mucho para ganar si aumentasen su participación en los debates sobre los principios humanitarios y aprovecharan su experiencia (tanto la positiva como la negativa) para comprender mejor el papel que desempeñan los principios humanitarios en la respuesta a las necesidades de las personas atrapadas en una crisis.