

Cooperación entre las Sociedades Nacionales y el Comité internacional de la Cruz Roja: una asociación necesaria y exigente

por Jean-Luc Blondel

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) siempre ha mantenido contactos, a menudo estrechos, con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. De conformidad con lo estipulado en el artículo 3 de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja «las Sociedades Nacionales forman la base y son una fuerza vital del Movimiento». En este sentido, son para el CICR socios privilegiados en la realización de su acción humanitaria. La Institución acaba de recordarlo en su estudio estratégico «Porvenir», remitido a todas las Sociedades Nacionales (carta del 16 de diciembre de 1997): «Miembro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja del que es el fundador, el CICR vela por el respeto de los Principios Fundamentales y coopera *prioritariamente* (cursivas añadidas) con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación.

Una parte importante del presente número de la *Revista* versa sobre la *cooperación* entre las Sociedades Nacionales y el CICR. Intentaremos en este artículo esclarecer lo mejor posible las razones y las exigencias de esta cooperación, abordando sólo indirectamente el aspecto específico de la contribución del CICR al *desarrollo de las Sociedades Nacionales*,

Jean-Luc Blondel es jefe de la División Doctrina y Cooperación en el Movimiento (CICR).

Original: francés

tema que la *Revista* examinó detenidamente en su número de mayo-junio de 1988 y con respecto al cual algunas consideraciones conservan hoy toda su actualidad. Por lo demás, la responsabilidad del apoyo externo al desarrollo de las Sociedades Nacionales incumbe principalmente a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante, la Federación) que a este respecto ha aprobado importantes decisiones y publicado numerosos documentos. El CICR, que actúa como auxiliar, no ha trazado una doctrina en este ámbito, pero se esfuerza por seguir las orientaciones de la Federación. En cambio, cabe hacer algunas aclaraciones en cuanto a su manera de concebir las relaciones de trabajo que mantiene con las Sociedades Nacionales, en los ámbitos que son de su incumbencia. Éste es el objetivo de las siguientes reflexiones.

La cooperación: piedra angular del Movimiento

Desde su fundación, el Movimiento ha privilegiado la respuesta humanitaria de urgencia, la inmediata y eficaz acción en favor de las víctimas de los conflictos y de otros sucesos devastadores. Con el correr de los años, las Sociedades Nacionales y su Federación han fomentado innovadoras actividades para paliar nuevos sufrimientos y amenazas que afectan a las personas y a las comunidades, incluso fuera de los conflictos o de otras situaciones de urgencia. El CICR, por su parte, ha mantenido su «especialización» en los dos principales ámbitos siguientes, cada uno de los cuales con importantes ramificaciones:

- la preparación y la realización de una acción internacional humanitaria, imparcial e independiente en favor de las víctimas de los conflictos y de la violencia armada;
- el desarrollo, la aplicación y la difusión del derecho internacional humanitario, así como una participación creativa para la elaboración de instrumentos jurídicos y de mecanismos que permitan proteger mejor a la persona y la dignidad humanas.

En los Estatutos del Movimiento y en diversas resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, incluso en otros foros exteriores al Movimiento, se ha puesto de relieve, en reiteradas ocasiones, ese doble cometido asignado al CICR. Confirma asimismo estas orientaciones el Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobado el 26 de noviembre de 1997 por el Consejo de Delegados reunido en Sevilla.

Estas responsabilidades específicas del CICR no excluyen, en absoluto, una asociación con las Sociedades Nacionales, sea que se vean afectadas por un conflicto armado que requiera una acción del CICR sea, más generalmente, que deseen aportar su contribución al respeto del derecho humanitario o a la acción en favor de las víctimas del conflicto. Por el contrario, desde sus orígenes, el CICR ha intentado, mediante la fundación de las Sociedades Nacionales, aplicar los Principios Fundamentales, en particular los de humanidad, imparcialidad e independencia, y propiciar la labor de asistencia a las víctimas de los conflictos. La voluntad de cooperación del CICR con estas Sociedades Nacionales se basa así, en el origen mismo de la obra y se ejemplifica de manera esencial por el hecho de que el CICR asume la responsabilidad de reconocer a las Sociedades Nacionales y de velar, en todo tiempo, por el respeto de los Principios Fundamentales y del emblema de la cruz roja y de la media luna roja, signos distintivos de la identidad del Movimiento. Conviene observar que esta intención original no se ha manifestado siempre con el mismo vigor y la misma constancia, pero ha venido cobrando fuerza y coherencia.

Las gestiones del CICR para proteger la integridad de las Sociedades Nacionales (por ejemplo, frente a posibles injerencias políticas externas) y hacer respetar los Principios Fundamentales son, pues, una pieza medular de su estrategia destinada a consolidar a las Sociedades Nacionales, lo que contribuye a que el Movimiento sea una fuerza autónoma primordial de la acción humanitaria a escala mundial. Para su labor en el Movimiento, por lo que atañe al respeto de los Principios Fundamentales, y expresando así también su voluntad de cooperación, el CICR propicia el diálogo y la persuasión, prestando asesoramiento para la elaboración de los Estatutos de una Sociedad Nacional o para su aplicación o interviniendo con respecto al funcionamiento de las estructuras de una Sociedad Nacional. En general, el CICR o la Federación ayudarán mejor a una Sociedad Nacional en dificultad imponiendo sanciones —que no se pueden descartar en casos excepcionales— y, con frecuencia y a largo plazo, contribuyendo a potenciar su capacidad operacional y su desarrollo institucional. Pero esto no obsta para que las Sociedades Nacionales tengan la obligación de conocer, difundir y aplicar los Principios Fundamentales, tanto en su organización interna como en sus actividades.

Una cooperación operacional en constante evolución

Si se considera, en primer lugar, a las Sociedades Nacionales, con respecto a las cuales el CICR despliega actividades en favor de las

víctimas de un conflicto, el objetivo general de los esfuerzos conjuntos puede definirse de la manera siguiente: aportar a las víctimas la necesaria ayuda de manera imparcial, con eficacia y rapidez. El grado de asociación entre el CICR y la Sociedad Nacional que con él colabora dependerá forzosamente de dos factores:

- la capacidad propia de la Sociedad Nacional inicialmente (antes del conflicto) y su voluntad de invertir recursos en su desarrollo;
- las restricciones políticas y materiales típicas de toda situación de conflicto que pueden, en grados diversos, limitar el campo de acción propio de la Sociedad Nacional.

Aunque como intermediario neutral e independiente, fundamentando su intervención en los Convenios de Ginebra y en los Estatutos del Movimiento, el CICR se ve, a veces, obligado a actuar sólo en ciertas circunstancias o en algunas tareas relacionadas con un conflicto, cabe recordar también que el cometido de una Sociedad Nacional no se limita, incluso en tiempo de guerra o de violencia, a su asociación con el CICR. La Sociedad Nacional tiene, con frecuencia, una serie de actividades propias, que (por lo que atañe a algunas de ellas por lo menos) seguirá desplegando en esos momentos difíciles. Así pues, el CICR y la Sociedad Nacional tratarán de establecer y consolidar su colaboración en aquellos ámbitos en que se realiza una acción común.

Los ámbitos de la cooperación operacional son conocidos y bastará simplemente recordarlos aquí:

- elaboración y realización de planes, o de actividades, en los ámbitos de la difusión del derecho internacional humanitario y de los Principios Fundamentales, de la aplicación del DIH o de la protección del emblema;
- organización y funcionamiento eficaces de un servicio de búsquedas (información acerca de personas desaparecidas; intercambio de mensajes entre familiares dispersos, organización de reuniones de familiares);
- preparación para una acción de socorro en caso de conflicto armado y, llegado el caso, realización de una acción conjunta en favor de las víctimas de un conflicto armado o de violencia armada.

En todos estos ámbitos, la *formación* es un elemento clave del éxito y el CICR, llegado el caso necesario, en colaboración con la Federación, ha de intensificar sus esfuerzos de apoyo a los voluntarios y colaboradores de las Sociedades Nacionales. Asimismo, el CICR debe proseguir, en su

marco y con renovadas energías, su labor de formación por lo que respecta al «espíritu de cooperación» entre los componentes del Movimiento.

Un seminario interno del CICR tuvo lugar el mes de junio de 1997; participó el conjunto de los colaboradores (muchos de ellos, por lo demás, procedentes de una Sociedad Nacional) presentes sobre el terreno en el marco de programas conjuntos del CICR y de Sociedades Nacionales. Se hizo un balance de los pros y los contras en cuanto a la cooperación entre los distintos componentes del Movimiento. Entre los puntos negativos, cabe mencionar:

- excesiva dependencia de algunas Sociedades Nacionales de la ayuda externa u orientación de un programa trazado más en función de los intereses del donante (CICR o Sociedad Nacional participante) que en beneficio del desarrollo a largo plazo de la Sociedad Nacional operante;
- falta de constancia entre los dirigentes de Sociedades Nacionales o excesivas variaciones en cuanto a la determinación de proseguir los objetivos fijados en común con sus predecesores (en cierta medida, con esta dificultad se tropieza también para la sucesión de los jefes de delegación del CICR o de algunos de sus colaboradores);
- realización de programas de acción limitados sin orientación hacia el futuro, debido a la ausencia de plan de desarrollo, incluso simplemente de un trabajo, aunque sea somero, de evaluación de las necesidades y de planificación;
- falta de formación de los delegados del CICR o renuencia de algunos dirigentes a estrechar las relaciones de trabajo con las Sociedades Nacionales;
- insuficiente concertación entre los distintos componentes del Movimiento, incluso entre las Sociedades Nacionales participantes en una operación de socorro o de desarrollo.

Entre los factores que han contribuido al éxito en la cooperación, cabe destacar en particular:

- evaluación de las necesidades y dimensión del apoyo externo necesario, determinadas por la propia comunidad (apoyo más bien para desarrollar una actividad existente que para emprender otra);
- fortalecimiento de las secciones de una Sociedad Nacional, como objetivo prioritario (no sólo de la infraestructura central) y perfeccionamiento mediante una formación precisa y continua de los conocimientos de los voluntarios;

- compromiso a largo plazo de los colaboradores, sea que la acción se inicie al estallar el conflicto o en previsión del mismo, sea en otras circunstancias;
- respeto mutuo entre socios y búsqueda de sinérgias entre la Sociedad Nacional operante, el CICR y otras Sociedades Nacionales participantes, en el marco, o no, de un programa de la Federación.

Estas comprobaciones no reflejan todos los inconvenientes y todas las ventajas de los programas concertados entre el CICR y una Sociedad Nacional, sino que son útiles advertencias para su futura labor.

Con respecto a la colaboración con las Sociedades Nacionales que apoyan concretamente las operaciones del CICR (Sociedades llamadas participantes), mediante el envío de delegados, una ayuda financiera o asumiendo la responsabilidad de ciertos programas, sería conveniente seguir intentando el establecimiento de sinérgias, basándose en las recientes experiencias, y ello, sobre todo, en materia de «delegaciones de proyectos» o, en menor medida, de «proyectos bilaterales».

Reconociendo la función motriz de la Federación por lo que atañe al desarrollo de las Sociedades Nacionales, el CICR define así su responsabilidad:

- contribuir activamente a compaginar las intervenciones de los distintos componentes del Movimiento, procurando potenciar duraderamente la capacidad operacional de las Sociedades Nacionales;
- realizar una coherente y eficaz labor de apoyo al desarrollo de las Sociedades Nacionales mediante una verdadera coordinación con la Federación, particularmente fijando prioridades zonales.

Las disposiciones relativas al Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, del 26 de noviembre de 1997, y el espíritu con que fue recibido y aprobado permiten augurar una mejor concertación y nuevos mecanismos de cooperación en el Movimiento, para lo cual el CICR desea coadyuvar activamente.

«Cooperar es saber escuchar»

Esta consigna, que calcamos de la asociación suiza de cooperación para el desarrollo Helvetas, podría preponderar en las políticas del Movimiento, en cuyo marco el diálogo es una dimensión esencial de la búsqueda de estrategias comunes y de equilibrio entre los intereses

legítimos de cada uno. Hemos evocado ya los conceptos de «*asociación*» y de socio. Ahora es necesario definirlos con más precisión.

Por socio, en una acepción simple del término, se entiende cumplir cada uno con lo que le corresponde y sentirse solidario del otro en una empresa común. Es así como se debe comprender en el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: cada cual tiene su cometido, sus capacidades y actividades propias. La especificidad de las responsabilidades de cada uno no es óbice para la cooperación, sino que es más bien la condición: los papeles, distintos, pueden —y deben!— ser complementarios. La diversidad es una fuerza. La amplitud de algunas tareas apela, desde luego, a acciones conjuntas; otras requieren, en el espacio o en el tiempo, la intervención de una sola organización, pero todas deben expresar la unidad del Movimiento: unidos porque somos diferentes, podríamos decir. O, para citar a Astrid Heiberg, presidenta de la Federación: «¡separados, pero inseparables!».

Las dimensiones de la asociación entre las Sociedades Nacionales y el CICR son, a nuestro parecer, las siguientes:

- equilibrio de intereses, búsqueda de *complementariedad* y mancomunidad de recursos;
- voluntad de trabajar juntos *en el tiempo*, basándose en objetivos concertados;
- formalización de este compromiso mediante mecanismos claros de *concertación* y mediante *acuerdos, contratos de trabajo, formas visibles de corresponsabilidad en el desempeño de la misión humanitaria*;
- reconocimiento y *valorización del otro* como socio frente a terceros (otras organizaciones, autoridades) y en la comunicación externa;
- *formación* de los colaboradores y dirigentes de instituciones por lo que respecta a un pleno espíritu de cooperación y a la demostración de solidaridad, propiciando apertura e intercambio.

La cooperación es un proceso exigente, a lo largo del cual se establecen —a veces rápidamente, a veces con dificultad— el conocimiento y la confianza mutuas. En la estrategia para su porvenir, el CICR intenta aproximarse aun más a las víctimas, arguyendo que estar a su lado es la mejor manera de garantizar su protección. Para ello, se propone tener más en cuenta el conjunto del contexto en el que actúa, comprender mejor y *anticipar las lógicas de los diferentes protagonistas con los cuales debe estar en contacto para desempeñar su cometido*. Con esta perspectiva de un fortalecimiento duradero del Movimiento, la cooperación con las

Sociedades Nacionales se convierte en un eje de la estrategia humanitaria del CICR y en un elemento indispensable de la eficacia y de la coherencia de su acción. El CICR se propone también elaborar, en colaboración con esos socios privilegiados, mecanismos de concertación y de intercambio que posibiliten enfoques y acciones conjuntas y promuevan, en la escena internacional al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como una importante fuerza de la acción humanitaria imparcial e independiente.
