
CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA

La participación del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en campañas de sensibilización

Documento de trabajo
Por *Steven Davey* y *Jean-Luc Blondel*

En el Consejo de Delegados de 1997 del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se llevó a cabo un importante aunque corto debate sobre el papel del Movimiento en la cuestión de la sensibilización con miras a determinar los criterios para el lanzamiento de campañas sobre asuntos humanitarios. El presente documento tiene en cuenta los diferentes aportes hechos durante una serie de reuniones y los diversos documentos escritos presentados en el seno del Movimiento. Este documento fue enviado como documento de antecedentes a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para sondear sus opiniones al respecto. En una etapa posterior, los resultados de esta consulta serán tenidos en cuenta para elaborar un documento de políticas para el Movimiento en su conjunto.

El significado de la sensibilización Un nuevo interés en la sensibilización

Aunque no es nuevo, el concepto de sensibilización está recibiendo renovada atención. El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante “el Movimiento”) ha tenido un compromiso de larga data en la promoción y la defensa de los principios y de la acción humanitarios y en la defensa, en

Steven Davey es Subsecretario General y Jefe de Comunicaciones y de la División de Coordinación de Políticas, en la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Jean-Luc Blondel es Jefe de División para la Política y la Cooperación con el Movimiento, en el Comité Internacional de la Cruz Roja.

privado o en público, de la causa de las personas vulnerables y de las víctimas de conflictos o de otros desastres. Asimismo, desde hace tiempo ha defendido públicamente la promoción de la ratificación e implementación de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales. En efecto el Movimiento mismo es el producto de una de las mayores ideas de sensibilización: la de Henry Dunant, que luchó por introducir un poco de humanidad en el inhumano caos de la guerra. Pero, a diferencia de otras organizaciones, el Movimiento se ha desarrollado fundamentalmente como un proveedor de servicios “haciendo el bien” sin buscar mucha publicidad. Las múltiples y constantes gestiones realizadas por las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja son generalmente de índole privada en vez de pública, ya que, a menudo, es ésta la manera más eficaz de ejercer presión sobre los actores en las esferas políticas o sociales.

Hoy, la nueva dimensión de la sensibilización reside principalmente en el creciente interés de algunos de los componentes del Movimiento por un recurso más rápido o más amplio a las campañas públicas. Otros en el Movimiento consideran la sensibilización como un ejercicio sumamente delicado que abarca ámbitos que, según se percibe, tienen potenciales implicaciones políticas. Así pues, a algunas Sociedades Nacionales les preocupa que una campaña pública pudiera acarrearles la pérdida de confianza de sus interlocutores tradicionales, para no mencionar la de las autoridades gubernamentales. No obstante, pocos argumentarían en contra de la idea de que la Cruz Roja y la Media Luna Roja tienen un papel importante que desempeñar en la expresión, la promoción y la defensa de las necesidades de las víctimas, con lo que, además, contribuyen al desarrollo de una sociedad más atenta a los valores de solidaridad y de humanidad.

La sensibilización es parte de la misión de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que se suma o apoya los servicios prestados a la comunidad. Así pues, representa un elemento fundamental del desarrollo de la Sociedad Nacional, claramente destacado, por ejemplo, en el Plan Estratégico de Trabajo de la Federación Internacional.

La sensibilización no necesariamente implica gestiones públicas, aunque estas gestiones son uno de los instrumentos que pueden utilizarse para cumplir la misión humanitaria del Movimiento. En términos generales, la misión es “prevenir y aliviar el sufrimiento del hombre (...), proteger la vida y la salud y hacer respetar la persona humana (...), trabajar por la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud (...)”. Por consiguiente, tener el valor de tomar posiciones y de llevar a cabo campañas –si es necesario, de manera pública– sobre cuestiones esenciales es un factor importante en la credibilidad del Movimiento.

Definiciones

Los múltiples términos utilizados cuando se habla de sensibilización se entienden de manera muy diferente por las diferentes organizaciones y personas, tanto al interior como al exterior del Movimiento. La palabra “sensibilización” significa diferentes cosas para diferentes personas. Para algunos el término (N. del R.: traducido al inglés también como defensa –*advocacy*–) evoca inmediatamente las imágenes de un abogado y las de la acción legal. Para otros, parece nueva la idea de que la Cruz Roja y la Media Luna Roja deban participar en actividades de sensibilización –más porque no están familiarizados con la palabra que porque rechacen la idea de que la Cruz Roja y la Media Luna Roja hayan participado y necesiten hacerlo en “la promoción pública” de cuestiones humanitarias–.

Antes de seguir adelante, sería útil establecer un marco de referencia adoptando definiciones comunes para la terminología pertinente.

Una definición corta y general de sensibilización (*advocacy*) aparece en el diccionario de Oxford: “(...) abogar en apoyo de, respaldando o hablando en favor de (alguien, una causa o una política) (...)”. Esta definición puede utilizarse para la presente discusión.

En la segunda parte de este trabajo se examinarán los criterios para el lanzamiento de una campaña humanitaria, como ejemplo de sensibilización pública. Quizá complementarios a este enfoque son los otros modos de acción a disposición de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de los que se diferencia y que incluyen:

- “Sensibilización en privado”, es decir, acercamientos bilaterales a las autoridades gubernamentales, mediante reuniones o cartas, a fin de promover la posición de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja.
- Comunicaciones corrientes destinadas a informar al público sobre las políticas de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, así como de sus actividades y necesidades.
- Conferencias, seminarios de formación y publicaciones encaminados a promover el derecho internacional humanitario, los Principios Fundamentales y las políticas y prácticas de la Cruz Roja / Media Luna Roja, en una amplia gama de ámbitos relacionados con la salud y el bienestar social.
- Declaraciones públicas sobre las violaciones al derecho internacional humanitario o sobre conductas que constituyan infracciones graves a los Principios Fundamentales, o declaraciones de política esencial al interior

del Movimiento (por ejemplo sobre el sida, los refugiados, la no discriminación en la prestación de servicios).

Trabajando como lo hacen en diversos entornos sociales y políticos, las Sociedades Nacionales no tienen todas las mismas posibilidades por lo que atañe a la sensibilización pública y no están todas en capacidad de promover con igual fuerza todas las políticas adoptadas por la Asamblea General de la Federación Internacional o por el Consejo de Delegados. Para cada cuestión y en cada contexto, es importante que cuidadosamente se consideren y promuevan los medios mejores y más apropiados para defender la causa de las víctimas de la guerra o de los más vulnerables.

Diferentes cuestiones podrían requerir diferentes niveles de participación de los componentes individuales del Movimiento. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja harían naturalmente gestiones o suscitarían la conciencia pública sobre asuntos de interés internacional tales como la protección del emblema, el respeto del derecho internacional humanitario y la asistencia a las víctimas de los desastres naturales. Una Sociedad Nacional podría estar activa a nivel nacional en la defensa de los más vulnerables como los ancianos, las víctimas del HIV y del sida, etc., o incluso a nivel seccional para tratar cuestiones de dificultades de las personas de una población o de una región.

En función de la urgencia de una cuestión y de sus propios recursos, una Sociedad determinada podría decidir lanzar una campaña nacional para promover los intereses de la Cruz Roja/Media Luna Roja o para combatir un problema sanitario o social (por ejemplo: los niños de la calle, el alcoholismo). Obviamente, la sociedad concernida debe tener en cuenta las posibles consecuencias que su compromiso podría quizá acarrear fuera de su propio país para Sociedades hermanas, pero esto no debe obstaculizarla en su tarea mientras su campaña sea compatible con la política aceptada de la Cruz Roja/Media Luna Roja.

Son importantes todos los diferentes medios para comunicarse e influir sobre los demás, sobre todo a nivel nacional. Los párrafos siguientes no explorarán a fondo estos medios, sino que, más bien, se concentrarán sobre las ventajas e inconvenientes de las campañas a nivel mundial llevadas a cabo por el Movimiento y de su asociación a tales campañas.

Lanzamiento de campañas públicas de sensibilización

Definición de una campaña

Una campaña es un plan de acción organizado encaminado a conseguir en un tiempo determinado la aceptación de una idea o la implementación de una

medida determinada. Para los efectos de este trabajo, una campaña de la Cruz Roja/Media Luna Roja es una movilización mundial coordinada, en la que todos los componentes siguen patrones similares de comunicación para la promoción de una cuestión esencial.

“Relación especial” de las instituciones de la Cruz Roja/Media Luna Roja con los gobiernos

La finalidad de una campaña de la Cruz Roja/Media Luna Roja no es únicamente promover valores humanitarios, sino también garantizar la modificación de una política o de un comportamiento. Como el objetivo es modificar la opinión pública, una campaña procura ejercer cierta cantidad de presión en los encargados de dictar las políticas, en situaciones en que la tradicional diplomacia discreta no sería satisfactoria o estaría demasiado alejada del terreno para conseguir resultados eficaces. Tales campañas se dirigen frecuentemente a gobiernos y/o órganos legislativos. Pero otras organizaciones y, en cierta medida, la Cruz Roja/Media Luna Roja también han lanzado campañas —o participado en ellas— dirigidas a empresas del sector privado sobre cuestiones como el medio ambiente, las prácticas de mercado apropiadas para los productos de salud, entre otras.

En opinión de algunas Sociedades Nacionales, encontrarse enfrentadas con gobiernos puede ser el riesgo principal, por razones relacionadas con la condición de la Sociedad Nacional como auxiliar de las autoridades públicas en actividades de salud, bienestar social y de otro tipo. El impacto negativo de una confrontación pública podría tener consecuencias duraderas en términos de apoyo gubernamental (financiero y moral), cooperación en los múltiples ámbitos de interés común y en las actividades comunes (entre las que se incluyen programas no relacionados con la campaña en cuestión), y la capacidad de la Sociedad Nacional para ejercer con éxito “presión” sobre otros asuntos humanitarios. Los gobiernos mismos se diferencian considerablemente en términos de sus respectivos enfoques y recursos consagrados a las cuestiones humanitarias, por lo que las diferentes Sociedades Nacionales necesitarán encontrar diferentes maneras de comunicarse con sus respectivos gobiernos.

Pese a que el CICR y la Federación Internacional no son en sí mismos auxiliares de los gobiernos, para la eficacia de su acción ambos dependen de preservar la buena voluntad y el apoyo de los gobiernos y, por lo tanto, comparten algunas de las preocupaciones de las Sociedades Nacionales aunque en menor grado.

Cuando se lanza una campaña pública a nivel internacional (aunque lo mismo se aplica a las actividades nacionales y a la sensibilización a nivel nacional), se

debe tener cuidado en mantener relaciones de trabajo positivas con las autoridades e incluso fortalecer el diálogo entre los componentes del Movimiento y las autoridades políticas. Tener “relaciones positivas” no significa silencio, miedo o abandono de los valores humanitarios, sino establecer un diálogo constructivo, aunque en parte crítico, que tenga debidamente en cuenta las diferentes responsabilidades medios y fortalezas de los asociados concernidos. El resultado final de una campaña debe ser la promoción de la acción de la Cruz Roja/Media Luna Roja a largo plazo, promoción que pasa, entre otras cosas, por el mantenimiento de sanas relaciones con los gobiernos.

En sus relaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG) en cuestiones de sensibilización, los componentes individuales del Movimiento necesitan también coordinarse cuidadosamente. Las relaciones entre el CICR con la Federación Internacional y la rama internacional de una ONG no deben contradecir la posición tomada por las Sociedades Nacionales con la rama nacional de la misma ONG.

Trabajo en asociación con otras organizaciones

El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja necesita cooperar con muchos otros organismos para conseguir su meta. Asimismo, reconoce que no tiene ningún interés exclusivo en las preocupaciones y la acción humanitarias. Como lo demuestran la movilización de las ONG y el apoyo gubernamental al Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en la Atención de Desastres y las campañas para proscribir las minas antipersonal y para proteger y asistir a los niños afectados por el conflicto armado, el trabajo en asociación –o al menos siguiendo algunas directrices comunes– con ONG puede aumentar el impacto de los esfuerzos del Movimiento y favorecer así el éxito de la empresa.

Las ONG pueden igualmente beneficiarse de la asociación con la Cruz Roja/Media Luna Roja y, a veces, buscar activamente dicha asociación. Es comprensible que, a menudo, esta asociación los impulse a solicitar el respaldo para sus causas o a pedir cooperación de otros organismos como corroboración de la validez de sus campañas u operaciones. Para la Cruz Roja/Media Luna Roja, dicha asociación puede ser constructiva pero puede ser también contraproducente. Hay un riesgo de confusión de parte de los gobiernos o del público que quizás no distingan claramente entre las motivaciones y las declaraciones y acciones públicas de las diferentes organizaciones.

Las ONG gozan de mayor independencia en su sensibilización sobre cuestiones humanitarias. No obstante, el Movimiento de la Cruz Roja/Media Luna

Roja puede compartir con ellas intereses comunes y buscar la coordinación y cooperación en la promoción de ciertos valores. Trabajando de manera complementaria, los organismos humanitarios pueden constituir una fuerza mucho más vigorosa que mediante una “fusión” de intereses en una coalición excesivamente unida. En otras palabras, será a menudo importante adoptar posiciones comunes o similares, pero abordar la sensibilización en nombre propio.

El papel de los diferentes componentes del Movimiento

Dado que la movilización humanitaria es un tema delicado, los componentes del Movimiento deben, al respecto, poner mayor atención al “trabajo conjunto”. Debido a las conexiones establecidas por las leyes nacionales y las tradiciones de cada país, las relaciones de las Sociedades Nacionales con sus gobiernos, las ONG y los medios de comunicación masiva pueden variar de un país a otro. Aunque no están impedidas por limitaciones locales, las campañas mundiales llevadas a cabo por el Movimiento deben, no obstante, prestar la debida atención a cada uno de sus componentes. Por otra parte, las instituciones internacionales del Movimiento, que son menos dependientes de las circunstancias locales, pueden ser de gran ayuda para las Sociedades Nacionales, abogando en su nombre sobre cuestiones potencialmente delicadas y evitando así que tengan que discutir las directamente con las autoridades de sus países (aunque, por supuesto, todos estos contactos deben hacerse con el conocimiento de las Sociedades concernidas, a quienes el CICR o la Federación Internacional deben mantener informadas sobre la naturaleza y resultados de los contactos).

Las instituciones internacionales del Movimiento no deben saltarse la instancia de las Sociedades Nacionales y conducir una campaña en los países de estas últimas sin su ascenso o, al menos, su conocimiento. Por lo general, las campañas humanitarias tienen que basarse en un consenso, ya que representan un medio de alta calidad para propagar un mensaje. Naturalmente, las Sociedades Nacionales pueden seguir directrices e implementar medidas a “velocidades” diferentes. Asimismo, pueden mostrar diferentes niveles de compromiso en el desarrollo de una campaña. Puede incluso suceder que una Sociedad Nacional se mantenga pasiva respecto de alguna cuestión, dejando que las instituciones internacionales del Movimiento asuman en su propio país responsabilidad por ciertas gestiones y por la publicidad.

Criterios para el lanzamiento de campañas internacionales

Se señaló arriba que una Sociedad Nacional individual o un pequeño grupo de Sociedades no debe tomar decisiones sobre políticas que tengan posibles implicaciones políticas, sin consultar con los demás asociados al interior del

Movimiento. Asimismo, la Federación Internacional y el CICR deben mantener una coordinación eficaz constante sobre cuestiones que pudieran ser objeto de una campaña, así como sobre proyectos que puedan requerir un compromiso importante de parte de las Sociedades Nacionales en términos de comunicación y de movilización de recursos.

Como lo ha demostrado la campaña en contra de las minas antipersonal, la movilización internacional humanitaria puede dar lugar a realizaciones inesperadas y arrojar resultados mejores que los esperados inicialmente. No obstante, esta campaña ha demostrado igualmente que este tipo de movilización es una cuestión costosa. En consecuencia, los componentes del Movimiento deben estar preparados para comprometerse a largo plazo en la consecución de los recursos humanos y económicos disponibles para que tales campañas se lleven a término.

Antes de lanzar una campaña o una acción de sensibilización, el Movimiento o sus componentes individuales deben tener en cuenta los siguientes criterios:

- La cuestión para la cual se planea la sensibilización o la campaña públicas debe estar basada en los mandatos de los componentes del Movimiento, como están definidos en los Estatutos, los Principios Fundamentales, el derecho internacional humanitario o la política del Movimiento.
- Los componentes del Movimiento, a través de sus operaciones y programas, deben tener suficiente conocimiento y experiencia para ser creíbles en su papel de sensibilización (tener la capacidad de “constituir la diferencia”).
- Debe llegarse oficialmente a un acuerdo formal dentro del Movimiento (Asamblea General o Consejo Ejecutivo de la Federación Internacional, Consejo de Delegados u otra reunión estatutaria) y deben mantenerse estrechas consultas con los demás asociados del Movimiento.
- Debe definirse con precisión el resultado deseado de la campaña y debe identificarse con claridad la asignación de recursos a largo plazo para el desarrollo de la campaña.
- No debe existir la posibilidad de que la acción que se tome tenga consecuencias negativas graves sobre cualquier otro componente del Movimiento y que, de esa manera, se corra el riesgo de poner en peligro la imagen o la capacidad operacional de éste (incluida la seguridad de la acción humanitaria). Asimismo, se deben identificar me-

canismos para evaluar el impacto que sobre cada componente puedan tener las iniciativas de sensibilización, en particular las campañas.

- La cuestión tratada debe tender a promover un mayor respeto por el derecho internacional humanitario o una mayor eficacia en la asistencia a las víctimas de los conflictos y desastres o a los miembros más vulnerables de la sociedad.

Conclusión

Cualquier campaña llevada a cabo por uno o más componentes del Movimiento inevitablemente tiene repercusiones sobre los demás componentes. La mundialización de los medios de comunicación de masas y la imagen de la Cruz Roja/Media Luna Roja como concepto único son, ambos, factores que acentúan este fenómeno y que deben tenerse plenamente en cuenta en la organización de una campaña. Se requiere un diálogo regular para manejar tales repercusiones, que pueden ser favorables (en efecto, una campaña puede ofrecer a una Sociedad Nacional la oportunidad de establecer contactos con su gobierno) o desfavorables.

El lanzamiento de una campaña pública de sensibilización es sólo uno de los medios a disposición del Movimiento para la promoción de los principios humanitarios. La sensibilización como imperativo para los diversos componentes del Movimiento debe ocurrir a diferentes niveles y de una manera significativa y eficaz. Muy probablemente, la mayoría de las gestiones hechas por los representantes de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tendrán que seguir siendo de índole confidencial y privada. No obstante, enfrentado como está a los fenómenos mundiales causantes de sufrimientos excesivos y socavadores de la dignidad humana, el Movimiento podría decidir que la movilización pública coordinada a nivel internacional es la mejor manera de lograr su objetivo humanitario. No cabe duda de que las capacidades individuales y colectivas al interior del Movimiento no permiten empresas simultáneas similares de ese tipo. Así pues, es esencial mantener un diálogo constante y abierto entre sus componentes, con arreglo a criterios convenidos en aras de la credibilidad, la eficiencia y, en última instancia, de una mayor humanidad para todos.

Texto original en inglés

Traducción: Joy Bourdeau y asociados.

Revisión: Mauricio Duque O.