

El CICR ante el porvenir

Si —como suele oírse— el porvenir ya no es lo que era, es, sin duda, una razón más para prepararse a hacerle frente con lucidez. En estos tiempos en que la incertidumbre gana terreno en muchas partes, es indispensable tratar de comprender lo que ocurre y, sobre todo, elucidar líneas de acción útiles para funcionar mejor mañana.

Cuando el CICR puso en marcha, hace ya dieciocho meses, el proyecto «Porvenir», es decir, un proceso de análisis y de prospectiva del ámbito humanitario contemporáneo, emprendió la vía de una necesaria evolución a causa de los múltiples desafíos resultantes de una coyuntura histórica sumamente movidiza desde 1989. Las dificultades operacionales relacionadas con estos cambios, así como los trágicos acontecimientos que afectaron al CICR en 1996 —el mes de junio, en Burundi, y el mes de diciembre, en Chechenia— hicieron que fuese cada vez más urgente la necesidad de esta evolución.

Para determinar un proyecto institucional en una perspectiva de cinco a diez años, el CICR dio comienzo a una amplia obra. Movilizó a más de doscientos colaboradores en la sede y sobre el terreno, al Grupo de Asesores Internacionales, a diversos expertos independientes, así como a representantes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por mandato de la Asamblea del CICR, del cual es el órgano supremo, un comité directivo dirigió la primera parte de los trabajos, que fueron realizados en tres fases distintas, para garantizar la consolidación progresiva. La primera fue la fase de producción: grupos de trabajo temático, formados sobre el terreno y en la sede, produjeron más de mil doscientas páginas de texto con unas trescientas propuestas distintas. La segunda fase fue la lectura y el detenido examen de estas propuestas. Por último, se llevó a cabo la fase de selección y de síntesis general, cuyos principales elementos fueron debatidos, ponderados y enriquecidos sustancialmente en reuniones de los altos dirigentes, antes de ser presentados a los miembros de la Asamblea del CICR. Tras dos largas y penosas reuniones de debate en la Asamblea, el proyecto «Porvenir» fue aprobado

definitivamente el 12 de diciembre de 1997. Con la presentación de una serie de orientaciones y de decisiones estratégicas, el informe aprobado es el marco de referencia del proyecto «Porvenir», cuya fase de realización comenzó entonces, sobre la base de un plan de aplicación actualmente en curso de elaboración. Después de su aprobación dentro de unos tres meses, este plan será aplicado progresivamente.

El documento que figura a continuación contiene tres elementos principales: actualización de los diversos desafíos que encaran los agentes humanitarios —en especial el CICR—, misión fundamental del CICR, verdadero eje de la acción institucional y, por último, orientaciones estratégicas para los próximos años.

Comité Internacional de la Cruz Roja

Comité Internacional de la Cruz Roja

Proyecto *PORVENIR*

Retos, cometido y orientaciones estratégicas

12 de diciembre de 1997

1. Nuevos retos

Modificado a fondo tras los acontecimientos de 1989, el contexto en que se sitúa la acción humanitaria sigue evolucionando sin que aún se puedan discernir claramente los lineamientos de un futuro sistema internacional. Hay nuevas problemáticas para las que se requieren respuestas adaptadas.

1.1 Un incierto porvenir

Desde el final de la guerra fría, las comunidades del planeta han perdido muchísimas de sus referencias y gran parte de su capacidad para dar un sentido al porvenir. Puesto que ya no se puede concebir un mundo en continuo progreso, se ha difundido casi por doquier, un sentimiento de incertidumbre acerca de lo que nos deparará el porvenir. Esta incertidumbre ha ido ganando terreno, favorecida por un doble proceso opuesto y simultáneo, es decir, el de la globalización y el del auge de la particularidad.

1.2 Tensión entre la globalización y el repliegue hacia la identidad

De índole no sólo económica sino también cultural, el movimiento de la globalización afecta cada vez más al meollo de la identidad y de la soberanía nacionales. En una dinámica de repliegue hacia órdenes antiguos, a menudo idealizados, los reflejos particularistas y de identidad invaden las entidades territoriales, culturales y religiosas. Por falta de perspectiva creíble de progreso, la tensión entre ambos procesos sigue siendo viva y atiza muchos conflictos, los más de ellos internos. Las desigualdades entre zonas y grupos sociales contribuyen también al mantenimiento de las tensiones. Aunque sea delicado hacer pronósticos en este ámbito, todo nos hace pensar que, los próximos años, persistirán la violencia armada y los conflictos resultantes de las tendencias a la fragmentación de las sociedades, y que afectarán aun más a la población civil. Por lo menos, esto se deduce del análisis de las probabilidades de conflicto a nivel zonal.

1.3 Surgimiento de nuevos agentes y debilitamiento del Estado

Nuevos agentes y factores de poder surgen y se afirman a nivel local y transnacional: son las asociaciones y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, los agentes económicos y los nuevos agentes de violencia, que escapan, cada vez más, al control del Estado.

Por su parte, los Estados debilitados tienden a transformarse y delegan parte de sus prerrogativas a la sociedad civil y a los agentes económicos. Sin embargo, los Estados siguen siendo agentes determinantes del sistema internacional y los que ejercen más influencia desean desempeñar un cometido en el marco de las crisis. Desde este punto de vista y, a falta de voluntad o de protagonismo suficiente a nivel político, algunos Estados tienden más a asumir la acción humanitaria de urgencia, puesto que consideran que es unpreciado medio de legitimación.

1.4 Creciente complejidad del contexto humanitario

Para numerosos profesionales de la asistencia humanitaria, la incertidumbre da lugar al desasosiego. Un desasosiego condicionado por varios factores combinados que afectan a la credibilidad y al funcionamiento global de lo humanitario.

En primer lugar, se debe considerar la evolución de las necesidades de las víctimas, resultante de la índole de las crisis. Estas necesidades son cada vez más difíciles de determinar, habida cuenta, especialmente, de la discontinuidad de numerosos conflictos y de las bazas económicas que propicia la generosidad humanitaria: con frecuencia, entre lo puntual y lo endémico o entre la urgencia y el desarrollo, se requieren enfoques nuevos y pertinentes para poder determinar las necesidades.

También se ha de considerar el auge y la multiplicación del número de agentes humanitarios, pequeños o grandes proveedores de recursos. Este fenómeno —de por sí, alentador— da lugar a una situación de competencia y de confusión manifiestas, que causa diversos desvíos éticos y operacionales. En el Movimiento, las dificultades relativas a la repartición de tareas entre los diferentes componentes ilustran esta índole de problemas.

Se debe, asimismo, tener en cuenta que la acción humanitaria en sí evoluciona, tanto desde el punto de vista de sus modos de funcionamiento, como de las percepciones que suscita. A este respecto, se puede considerar la creciente intervención del nivel político —particularmente, las fuerzas movilizadas en el marco de la ONU y diversas organizaciones zonales que buscan un nuevo protagonismo— en el «mercado humanitario» como una fuerte tendencia para los años venideros.

Por último, la deterioración de los valores éticos y humanitarios afectan a la dignidad humana. En numerosos contextos, también originan una menor aceptación de la acción humanitaria por la partes en conflicto, en el acceso obstaculizado a las víctimas y en la mayor situación de inseguridad de los agentes humanitarios.

1.5 Reto interno en el CICR

Por último, pero no de menos importancia, basándose en las fuerzas y las debilidades institucionales, hay que centrar la atención en el funcionamiento interior del CICR. Lo que significa conocer perfectamente las zonas de equilibrio, de déficit y de potencial, antes de hacer los cambios obligatorios en el plano del funcionamiento y de la organización estructural, teniendo en cuenta que el compromiso y la motivación de todos sus colaboradores son el capital más valioso de la Institución.

En ese contexto inestable, el CICR debe procurar potenciar la coherencia global de la reflexión y de la acción humanitaria y adaptarse sin perder la identidad.

La respuesta a esos nuevos retos reside en opciones estratégicas, guiadas por la misión que ha asumido el CICR y que es ampliamente reconocida.

2. Cometido del CICR

El CICR actúa sobre una base exclusivamente humanitaria. Su acción de protección y de asistencia tiene por finalidad promover la aplicación del derecho y de los principios humanitarios universales, habida cuenta de las normas jurídicas y de las especificidades culturales, éticas y religiosas del contexto en que presta servicios. Mantiene relaciones con todos los Estados, así como con todos los agentes actuales y potenciales de la violencia, a fin de responsabilizarlos por lo que respecta a los problemas de índole humanitaria. Miembro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, del cual es fundador, el CICR vela por el respeto de los Principios Fundamentales y coopera prioritariamente con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación. Actúa en concertación con todos los demás agentes de la acción humanitaria.

El cometido exclusivamente humanitario del CICR es proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna y prevenir los sufrimientos resultantes de tales situaciones

- **prestando servicios directamente a las víctimas,**
- **desempeñando su cometido de Institución y de intermediario neutral e independiente,**
- **influyendo en el comportamiento de todos los agentes potenciales y reales de esas violencias, mediante el diálogo y la difusión del derecho humanitario y los principios del Movimiento, así como mediante una acción normativa.**

3. Orientaciones estratégicas

Para encarar los nuevos desafíos, el desempeño del cometido en el contexto futuro requiere una considerable evolución estratégica, que se apoye en cuatro orientaciones prioritarias, manteniendo la complementariedad de la reflexión y la acción humanitarias:

- revalorizar la acción humanitaria independiente, el conocimiento y el respeto del derecho humanitario y sus principios,
- basar la acción en la proximidad con respecto a las víctimas y en la duración, así como determinar prioridades,
- potenciar el diálogo con todos los agentes,
- incrementar la eficacia de la Institución.

3.1 Revalorizar la acción humanitaria independiente, el conocimiento y el respeto del derecho humanitario y sus principios

El CICR desea ser el promotor de la acción humanitaria fundada en un imperativo de humanidad, con un enfoque imparcial, neutral e independiente. Su reto consiste en llegar —e influir— a todos los agentes reales y potenciales de la violencia mediante el diálogo, privilegiando la dimensión ética y utilizando la persuasión más bien que la denuncia.

El CICR es la única organización que dispone explícitamente de un cometido específico refrendado en el derecho internacional humanitario. Como tal, reafirma su voluntad de asumir el cometido de guardián del derecho humanitario. Contra las violaciones graves y masivas que conmuevan los fundamentos mismos de ese derecho, el CICR debe potenciar sus esfuerzos, a fin de dar mejor a conocer, hacer comprender y respetar los principios y el alcance de ese derecho, ya en tiempo de paz. También debe mantener su compromiso de hacer evolucionar el derecho humanitario, sin, por ello, lanzarse en una revisión general del derecho

de Ginebra, lo que podría resultar aleatorio. Ello significa que se debe optar por un enfoque selectivo, a fin de esclarecer y desarrollar el derecho humanitario en los ámbitos en que la falta de referencias jurídicas penaliza a las víctimas, así como promover los mecanismos disponibles de aplicación de ese derecho. Es menester potenciar la relación entre el derecho humanitario y los derechos humanos, así como favorecer la producción de instrumentos jurídicos adaptados a las realidades sobre el terreno.

Los valores que son la base del derecho humanitario son un valioso punto de referencia en la diversidad de las culturas y de los contextos operacionales. Esos valores, de los cuales es guardián el CICR, deben incorporarse en un mensaje sistemáticamente difundido y adaptado constantemente al contexto cultural al que va dirigido.

En un enfoque, cada vez más global, de las crisis, donde son interdependientes la responsabilidad política, las operaciones militares y la acción humanitaria, el CICR debe propiciar un espacio para la acción humanitaria, que se define a la vez como las relaciones de complementariedad entre todos los agentes que actúan simultáneamente en una situación conflictiva, así como la autonomía correspondiente a la acción humanitaria independiente, neutral, imparcial y no coactiva.

Se debe fomentar la deontología profesional de los agentes humanitarios. En particular, se trata de velar por el conocimiento y el respeto de los Principios Fundamentales en el Movimiento y de garantizar, con la Federación, medios para potenciar la integridad de las Sociedades Nacionales, así como la unidad y la coherencia global del Movimiento. También se debe desarrollar la elaboración y la promoción de los códigos de conducta con otros agentes humanitarios.

3.2 Basar la acción en la proximidad a las víctimas, en la duración, así como determinar prioridades

Acercarse a las víctimas es el objetivo del mañana. Muy presente, el mes de enero de 1997, en Glion, durante la reunión de jefes de delegación, que tuvo lugar tras los trágicos acontecimientos de Novi Atagui, la proximidad es uno de los conceptos claves del ejercicio Porvenir. Sienta como premisa que la cercanía con respecto a las víctimas es el mejor medio para garantizar su protección.

El CICR debe dar más peso y autonomía a sus delegaciones. Considera primordial desplegar más esfuerzos sobre el terreno, a fin de potenciar su aceptabilidad por parte de todos los agentes de la violencia. Para lograrlo, debe integrar mejor aun los aspectos locales en cada una de sus acciones.

En ese sentido, el CICR desea apoyarse más en los colaboradores nacionales, así como en las técnicas y los recursos materiales disponibles sobre el terreno. En el mismo orden de ideas, se consolidarán las relaciones con las Sociedades Nacionales operantes. En última instancia, el progreso de la coherencia operacional debe contribuir a una mejor seguridad.

El CICR desea también tomar más en consideración todo el contexto en el que presta servicios y examinar atentamente la trama de los intereses socioeconómicos locales en los que están incluidas las necesidades de las víctimas. La potenciación de este enfoque **tiene** por finalidad no aislar las categorías de víctimas, integrar más, en los proyectos, los aspectos relativos a la dignidad de las personas protegidas.

La proximidad a la que se aspira es también una proximidad cultural que permita comprender mejor y anticipar la lógica de los diversos agentes, así como hacerse comprender mejor. A este respecto, la comprensión del mensaje humanitario institucional está también supeditado a las correspondencias que puede haber en la costumbre local. Así pues, se debe fomentar más la apertura potenciando la cooperación directa con las Sociedades Nacionales operantes, haciéndolas participar, lo más posible, en las delegaciones de proyectos y en los proyectos bilaterales.

A largo plazo, la evolución de los conflictos es caótica y, sobre todo, discontinua. Su heterogeneidad temporal y territorial incita al CICR a ir más allá del límite de la estricta urgencia, inscribiendo su acción en la continuidad. Por consiguiente, según el eje temporal de las situaciones de tensiones internas, de disturbios interiores, de conflicto y de conflicto bloqueado, el cometido y las responsabilidades del CICR han de adaptarse y determinarse en cada una de sus fases, especialmente por lo que atañe a los demás agentes. En el Movimiento, la dirección general del CICR, en situaciones de disturbios interiores, de conflicto y de conflicto bloqueado, debe ser plenamente efectiva, de conformidad con la letra y el espíritu del Acuerdo relativo a la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento, y debe apoyarse en una cooperación más estrecha con las Sociedades Nacionales y su Federación.

Por lo que atañe a la interacción con los demás agentes humanitarios en situaciones de conflicto, el CICR desea potenciar la coherencia global de la acción, dando pruebas de disponibilidad para lograr la coordinación de la acción de asistencia de urgencia, en condiciones que garanticen la independencia de su acción.

En el ámbito de la prevención, el CICR actúa invitando a los Estados a tomar, ya en tiempo de paz, las medidas necesarias a nivel nacional,

especialmente por lo que atañe a la difusión del DIH y a la aprobación de sanciones penales en caso de violaciones de ese derecho. También estimula la enseñanza del DIH, así como la reflexión acerca de los principios subyacentes, por lo que respecta a los públicos interesados. Asimismo, despliega esfuerzos, más puntualmente, a fin de contribuir a paliar tensiones mediante sus actividades operacionales y llamar la atención de la comunidad internacional acerca de las situaciones de urgencia en el ámbito de la diplomacia humanitaria.

Mediante una intervención paulatina, el CICR procura, ante todo, que las autoridades estatales actúen directamente. Si no pueden hacerlo, emprende su acción favoreciendo prioritariamente las actividades de apoyo que dan autonomía a los servicios locales, en vez de sustituirlos.

El hincapié que se hace en la proximidad y en el largo plazo requieren que el CICR determine claramente sus prioridades de acción, habida cuenta de sus responsabilidades dimanantes del DIH y de los Estatutos del Movimiento. Lo hace sobre la base de los parámetros siguientes:

- urgencia de las necesidades de las víctimas y de las actividades preventivas para evitar que se repitan sus sufrimientos;
- capacidad y voluntad de las autoridades locales para cooperar, así como su fiabilidad;
- capacidad de supervisión del CICR;
- acción de los demás agentes humanitarios.

3.3 Potenciar el diálogo con todos los agentes

La multiplicación del número de los agentes y la diversidad de sus cometidos e intereses hacen más complejo el contexto, lo que debe tenerse en cuenta de manera coordinada a nivel institucional.

Para ello, el CICR desea adaptar y potenciar su diplomacia humanitaria, que se define como la política global de las relaciones exteriores de la Institución, cuya finalidad es dar a conocer, aplicar y hacer aplicar el DIH, facilitar la comprensión y el desempeño de su cometido y promover la acción humanitaria independiente.

Esto implica que el CICR moviliza sus fuerzas vivas en un esfuerzo sistemático de ponerse en contacto con todos los agentes, en particular los Estados, las diversas entidades de poder de la sociedad civil —especialmente los círculos económicos, los grupos de interés y de presión— y los nuevos agentes no estatales como la guerrilla, los grupos paramilitares,

los ejércitos particulares, incluso los grupos que podrían estar relacionados con el crimen organizado. En esa perspectiva, desea establecer una plataforma humanitaria, o sea, un mecanismo que determine y mantenga al día el programa institucional de las cuestiones prioritarias, así como los problemas y retos que han de preverse y resolverse, movilizándolo, de manera precisa, a la comunidad internacional.

Por lo que atañe a los agentes humanitarios, la prioridad estratégica ha de ser el Movimiento, cuyo origen es el CICR. Deben potenciarse y valorizarse las relaciones con sus diversos componentes, a fin de que se convierta en la fuerza autónoma esencial de la acción humanitaria a nivel mundial. Debe intensificarse el acercamiento a las Sociedades Nacionales mediante un diálogo a varios niveles.

El CICR desea desarrollar sus relaciones con los demás agentes humanitarios. Desea, en particular, forjar alianzas con ONG y organismos intergubernamentales que compartan su ética y sus principios humanitarios.

En general, todas las relaciones del CICR han de caracterizarse por la apertura y la complementariedad.

3.4 Incrementar la eficacia de la Institución

Actuar más eficazmente, conservando su identidad, en un contexto complejo e incierto: la respuesta a este reto es un mejor funcionamiento institucional. Esto atañe a varios ámbitos prioritarios como formación e internacionalización controlada del personal, reflexión operacional y doctrinal, evaluación y control, comunicación, financiación, interacciones sede-terreno y estructuras de toma de decisiones.

El CICR debe potenciar su capacidad de reflexión y de análisis, a fin de garantizar la coherencia global de su acción, mientras desarrolla enfoques diferenciados en función de los contextos. La reflexión operacional y doctrinal debe coordinarse mejor y se ha de tener en cuenta el conjunto de la realidad conflictiva, especialmente mediante un enfoque pluridisciplinario que incluya la dimensión económica de los conflictos. La potenciación de la reflexión operacional y doctrinal debe seguir dando testimonio de la voluntad institucional de aprovechar las enseñanzas de la acción. A nivel externo, la reflexión y la experiencia institucionales son elementos de persuasión y de credibilidad que han de fructificar más en el marco de la diplomacia humanitaria y del debate humanitario público.

También se debe consolidar la capacidad de elaboración de estrategias de la Institución, mediante el desarrollo de instrumentos metodológicos

de análisis, a fin de que sea efectiva la planificación constantemente evaluada y para que la evaluación de las repercusiones y el control formen parte integrante de la realización de los proyectos.

Los cometidos específicos de la sede y del terreno han de ser reequilibrados con una doble finalidad: por una parte, remediar lo pesado y compartimentado en la sede, concentrando las actividades a nivel estratégico, con objeto de orientar la acción, garantizar la experiencia, planificar, controlar y prestar el apoyo necesario al terreno; por otra parte, dar más autonomía al terreno, potenciando su capacidad de adaptación de la acción. Esta descentralización debe operarse gradual y funcionalmente, apoyándose en instrumentos de organización y de gestión que han de elaborarse. De todas las maneras, es importante tener presente la finalidad primera de tal orientación, es decir, la proximidad como medio de protección de las víctimas.

Las estructuras de la Institución deben evolucionar en el sentido de un esclarecimiento de las competencias y responsabilidades. Esta evolución debe comenzar a escala superior, a fin de garantizar una más clara distinción entre la Asamblea y el nivel ejecutivo. La lógica de tal enfoque implica algunos cambios esenciales: reposición de la Asamblea en cuanto a su razón de ser, supresión del Consejo Ejecutivo e institución de un órgano de Dirección. A nivel funcional, debe proseguir la aclaración de las competencias y de las responsabilidades para llegar a las sinergias que requiere un mejor funcionamiento institucional.

El mantenimiento de la mononacionalidad de la Asamblea, necesaria para la independencia institucional, ha de ir acompañado de una mayor apertura a la diversidad cultural y concretarse mediante más estrechas consultas con el grupo de Asesores internacionales, así como con dirigentes de las Sociedades Nacionales.

En definitiva, un mejor funcionamiento en un contexto complejo e incierto significa potenciar la seguridad, la movilidad y la motivación de los colaboradores del CICR.