



DOCTRINA

EL CICR SU MISIÓN Y SU ACCIÓN



CICR

REFERENCIA



CICR

Comité Internacional de la Cruz Roja
19, avenue de la Paix
1202 Ginebra, Suiza
Tel.: +41 22 734 60 01 Fax: +41 22 733 20
Correo electr.: shop.gva@icrc.org
www.icrc.org
© ICRC, marzo de 2009

EL CICR SU MISIÓN Y SU ACCIÓN

ÍNDICE

I. La misión del CICR	3
II. La identidad del CICR	6
III. Campos de acción y criterios de intervención	12
IV. Estrategias para cumplir la misión: del análisis global a las actividades específicas	14
V. Coordinación humanitaria	20
VI. Los modos de acción	21
VII. Las orientaciones de la acción	23

La misión del CICR

El CICR es una organización que trabaja desde su fundación, en 1863, por la protección y la asistencia a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Primero lo hizo en favor de los militares heridos, y luego, progresivamente, de todas las víctimas de esas situaciones.

En su obra “Recuerdo de Solferino”¹, Henry Dunant propuso fundar en todos los países sociedades nacionales de socorro, reconocibles por un emblema común, y un tratado internacional² para proteger a los heridos en el campo de batalla. A fin de promover las ideas de Dunant, se constituyó un comité permanente en Ginebra. Como emblema se adoptó una cruz roja sobre fondo blanco³, por lo cual más tarde recibió el nombre de Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Al principio, no se trataba, para el CICR, de intervenir en el teatro de operaciones. Pero las Sociedades Nacionales de los países en conflicto eran percibidas como demasiado ligadas a sus autoridades y rogaron al CICR que enviara él mismo personal de socorro, pues consideraban que, para que todas las partes aceptaran una acción humanitaria en tiempo de conflicto, ésta debía brindar unas garantías de neutralidad e independencia que sólo el CICR podía ofrecer. El CICR tuvo, pues, que desarrollar muy pronto actividades operacionales en un marco de neutralidad e independencia, y desplegarlas en ambos lados del campo de batalla. La ratificación de este cometido llegó

-
- 1 Henry Dunant, “Recuerdo de Solferino”, ed. CICR, Ginebra, 1982, p. 131. Se trataba de fundar sociedades permanentes de socorro que debían prepararse ya en tiempo de paz y que estarían dispuestas a apoyar a los servicios sanitarios de las fuerzas armadas en tiempo de guerra. Estas sociedades debían coordinar sus esfuerzos y estar reconocidas por las autoridades de su país. Dunant propuso un congreso internacional “para formular algún principio internacional, convencional y sagrado que, una vez aprobado y ratificado, serviría de base para Sociedades de socorro a los heridos” y que incluiría la protección a los heridos y a quienes los socorran.
 - 2 Al poner por obra las propuestas de Henry Dunant, en particular la de promover la aprobación de un compromiso solemne de los Estados de socorrer y cuidar sin distinción a los militares heridos, el CICR dio origen al derecho internacional humanitario. Más tarde, su acción sobre el terreno fue legitimada por mandatos inscritos en el derecho internacional humanitario y en las resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
 - 3 Por inversión de los colores de la bandera de Suiza y como homenaje a este país, en su calidad de anfitrión de la Conferencia Internacional de Ginebra de 1863.

más tarde, cuando los Convenios de Ginebra reconocieron explícitamente la naturaleza exclusivamente humanitaria e imparcial de las actividades del CICR y le asignaron un papel particular en el control de la buena aplicación del derecho internacional humanitario.

El CICR define **su misión** en los siguientes términos:

“El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia.

El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales.

Fundado en 1863, el CICR dio origen a los Convenios de Ginebra y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyas actividades internacionales en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia dirige y coordina”⁴

Para llevar a cabo esta misión de manera eficaz, el CICR debe gozar de la confianza de los Estados y de todas las partes⁵, así como de las personas implicadas en un conflicto armado u otra situación de violencia⁶. Esta confianza se basa, en particular, en el conocimiento de la práctica y de la política del CICR, fruto de la continuidad y la previsibilidad del CICR. Asociar eficacia y crédito, independientemente del momento, del lugar o de

⁴ Texto que figura en las publicaciones del CICR (misión actualizada por el Comité, el 19 de junio de 2008).

⁵ En este documento, por “partes” o “autoridades” se entienden todas las entidades, de *jure* o de *facto*, que tienen obligaciones.

⁶ V. art. 5.3 de los Estatutos del Movimiento. El CICR, en su calidad de Institución humanitaria específicamente neutral e independiente, examinará si está más capacitado que otras organizaciones para atender a las necesidades generadas por tales situaciones, como son las visitas a los detenidos de seguridad, cuando se tienen informaciones o hay rumores de malas condiciones de detención o de malos tratos.

la diversidad de las necesidades, supone un reto permanente para el CICR, ya que la Institución debe dar pruebas de pragmatismo y creatividad. En este sentido, las delegaciones sobre el terreno gozan de una amplia autonomía para decidir, en el marco de una estrategia y de prioridades institucionales claras, el mejor modo de contribuir a la labor en favor de las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia.

En el presente documento, se describe cómo está constituido el CICR, cómo funciona y actúa, así como en qué se distingue de otras organizaciones humanitarias, en particular por su manera de proceder pluridisciplinaria. El objetivo es ambicioso y se podría dedicar una obra voluminosa a este tema. Pero nuestra intención aquí es mucho más modesta. Nos proponemos definir, en algunas páginas, las características de la identidad del CICR, de su campo de acción y de su modo operatorio. La iniciativa es reductora, pero proporciona un resumen útil para explicar el CICR, tal y como es hoy.

La identidad del CICR

La finalidad del CICR

La razón de ser del CICR es velar, mediante una acción neutral e independiente, por el respeto a la vida, la integridad física y moral, y la dignidad de todas las personas afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia. Todas las actividades del CICR están orientadas hacia este objetivo fundamental y tienden a ese ideal. El CICR actúa en función de las necesidades de estas personas y de sus derechos, así como de las obligaciones de las autoridades.

La dualidad de la acción del CICR

Las actividades del CICR se desarrollan según dos ejes: el eje operativo de la intervención en favor de los afectados por los conflictos armados y otras situaciones de violencia, y el eje del desarrollo y de la promoción del derecho internacional humanitario y de los principios humanitarios.

Estos dos ejes son indisolubles, porque el primero se ejerce principalmente en el marco que le fija el segundo, y éste se nutre de la experiencia del primero y facilita la respuesta a las necesidades comprobadas⁷. Esta dualidad refuerza así la identidad del CICR, que aunque sólo sea por ello, se distingue de otras organizaciones humanitarias, privadas o intergubernamentales, cuyo ámbito de actividad internacional se limita, en general, a uno solo de estos dos ejes.

⁷ Tomemos el ejemplo de la ayuda a las víctimas de minas antipersonal. Al asistirlos, el CICR obtiene informaciones pertinentes que le permiten cartografiar los incidentes, dirigir las gestiones de protección a los grupos responsables, poner en marcha un programa de prevención para la población, adaptando el mensaje a las víctimas más frecuentes (niños, mujeres, pastores), facilitar, según los contextos, datos para las organizaciones que se ocupan de retirar las minas, organizar la rehabilitación de las personas provistas de aparatos ortopédicos y darles en lo posible una formación profesional, así como préstamos para iniciar una actividad. Estos conocimientos y esta experiencia servirían finalmente para aprobar un nuevo tratado que prohíbe esas minas.

Una organización mandataria

Una característica fundamental del CICR⁸ es que ha recibido un mandato (o varios mandatos) de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra⁹ para prestar ayuda a las personas afectadas por los conflictos armados. Su acción está, pues, anclada en el derecho internacional público. En las otras situaciones de violencia, el mandato del CICR se apoya en los Estatutos del Movimiento.

Es el derecho internacional humanitario el que proporciona las bases legales principales de la acción del CICR. Los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja¹⁰ (en adelante, el Movimiento), así como las resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y del Consejo de Delegados refuerzan la legitimidad de la acción del CICR. El derecho internacional humanitario y los Estatutos ratifican, por lo demás, una tradición histórica de acción del CICR que es anterior a sus posteriores codificaciones.

Los Estados han encomendado al CICR la tarea de velar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario. Este cometido de guardián del derecho internacional humanitario

8 El CICR es a menudo considerado como una organización *sui generis*. Legalmente no se trata, en efecto, ni de una organización intergubernamental ni de una ONG. Es una asociación de derecho suizo, a la que se le han encomendado cometidos internacionales que dimanen del derecho internacional público.

9 El derecho internacional humanitario otorga al CICR competencias expresas que estipulan obligaciones de los Estados Partes para con él, como son el acceso a los prisioneros de guerra o internados civiles, la distribución de socorros a estas personas o las actividades de la Agencia Central de Búsquedas (v. los arts. 73, 122, 123 y 126 del III CG, o los arts. 76, 109, 137, 140 y 143 del IV CG). El derecho internacional humanitario reconoce igualmente al CICR un derecho de iniciativa en caso de conflicto armado, ya sea internacional o no internacional (arts. 9, 9, 9 y 10 de los CG I, II, III y IV, respectivamente, y art. 3 común a los CG). El papel del CICR está ratificado en el art. 5 de los Estatutos del Movimiento Internacional. Por debajo del umbral de aplicabilidad del derecho internacional humanitario, sólo este artículo de los Estatutos reconoce al CICR el mandato para emprender una acción.

10 Los Estados Partes en los Convenios de Ginebra se reúnen normalmente cada cuatro años con representantes de los componentes del Movimiento Internacional en una Conferencia Internacional (CICR, Federación Internacional y Sociedades Nacionales). Esta Conferencia tiene la potestad de enmendar los Estatutos del Movimiento Internacional (que confirman el papel del CICR) y puede asignar mandatos a los diferentes componentes, pero no puede modificar los Estatutos del CICR o de la Federación, ni tomar decisiones contrarias a sus Estatutos, art. 11.6 de los Estatutos del Movimiento.

induce al CICR a tomar iniciativas para hacer respetar, promover y reafirmar, así como mejorar y desarrollar, el derecho internacional humanitario. Por eso presta especial atención a todo riesgo de erosión de este derecho y toma iniciativas en el plano bilateral, multilateral o público, para que se respete y desarrolle.

En sus actividades, el CICR se remite principalmente al derecho internacional humanitario. Sin embargo, cuando lo juzga oportuno, se reserva el derecho a invocar otros cuerpos normativos y normas internacionales que protegen a la persona humana, especialmente el derecho internacional de los derechos humanos¹¹.

El CICR ha elaborado varios textos doctrinales basados en su larga práctica. Estos textos de referencia orientan sus acciones y tienen por finalidad conferirles una coherencia durable, lo que proporciona al CICR una previsibilidad y un mayor crédito en el ejercicio de su cometido.

La pertenencia a un Movimiento

Una de las características del CICR reside también en su pertenencia al Movimiento, al que ha dado origen. Los otros componentes de este Movimiento son las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional)¹². Este vínculo con el Movimiento está reforzado por misiones similares para todos sus componentes¹³, así como por el uso de emblemas comunes. Las Sociedades Nacionales tienen la misión de llevar a cabo actividades humanitarias en sus países, donde asumen, en particular, el papel de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario.

¹¹ Lo puede invocar como complemento del derecho internacional humanitario, tanto cuando este último se aplica como cuando no es aplicable.

¹² V. en particular los arts. 1, 3 y 6 de los Estatutos del Movimiento Internacional.

¹³ La misión del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es:

- prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos;
- proteger la vida y la salud y hacer respetar a la persona humana, especialmente en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia;
- promover la prevención de las enfermedades y el desarrollo de la salud y del bienestar social;
- impulsar la ayuda voluntaria y la disponibilidad de los miembros del Movimiento, así como un sentimiento de solidaridad universal para con quienes necesitan su protección y su asistencia (sitio Web del CICR). Cabe añadir que las actividades del Movimiento contribuyen al establecimiento de una paz durable.

El CICR reconoce a las Sociedades Nacionales basándose en unos criterios estipulados en los Estatutos del Movimiento. Este reconocimiento hace de ellas miembros de pleno derecho del Movimiento y les permite convertirse en miembros de la Federación. El CICR coopera con ellas en los ámbitos de intereses comunes, tales como la preparación a la acción y su realización en casos de conflicto armado, el restablecimiento del contacto entre familiares (RCF) o la difusión del derecho internacional humanitario y de los Principios Fundamentales. En los conflictos armados o en otras situaciones de violencia, tiene la responsabilidad de ayudarles a consolidar sus capacidades operativas para hacer frente a las necesidades humanitarias¹⁴.

A menudo el CICR puede llevar a cabo con éxito su acción sobre el terreno gracias a la presencia, los recursos, el conocimiento del lugar y la motivación de las Sociedades Nacionales. Éstas contribuyen también a las acciones internacionales a través del CICR, la Federación Internacional o la Sociedad Nacional del país concernido. El CICR se beneficia de una red mundial única, constituida por el conjunto de las Sociedades Nacionales. La cooperación y la coordinación en el Movimiento permiten utilizar al máximo las capacidades operativas de sus miembros.

Los acuerdos y reglas del Movimiento atribuyen al CICR la dirección general y la coordinación de la acción internacional *"en las situaciones de conflictos armados internacionales y no internacionales, de disturbios internos y de sus consecuencias directas"*, así como de las actividades de restablecimiento del contacto entre familiares (RCF), en todas las situaciones que requieran una intervención internacional de socorro. Asume de este modo un doble nivel de responsabilidad en la acción¹⁵ como:

- actor humanitario que lleva a cabo las actividades que se desprenden de su mandato y competencias específicas,
- coordinador de las acciones internacionales de los componentes del Movimiento.

¹⁴ V. la "Doctrina relativa a la cooperación del CICR con las Sociedades Nacionales".

¹⁵ V. en particular el Acuerdo de Sevilla, aprobado por la resolución 6 del Consejo de Delegados de 1997, y las Medidas suplementarias, aprobadas por la resolución 8 del Consejo de Delegados de 2005.

Los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La misión del CICR se rige por un conjunto de siete Principios Fundamentales, que comparte con los otros componentes del Movimiento, y que están definidos en los Estatutos del Movimiento¹⁶. Se trata de los Principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. Estos Principios constituyen los valores comunes a los componentes del Movimiento y los caracterizan respecto de otras organizaciones que trabajan en el ámbito humanitario. La Conferencia Internacional ha confirmado al CICR su cometido de mantener y difundir esos Principios, los cuatro primeros de los cuales se exponen brevemente a continuación por ser los que el CICR suele invocar más y porque se mencionan específicamente en su misión:

- La humanidad es el Principio superior. Se funda en el respeto a la persona humana y resume la idea y la finalidad del Movimiento. Constituye el principal motor de la acción del CICR.
- La imparcialidad, Principio opuesto a toda acción discriminatoria, recuerda la igualdad del trato que debe dispensarse a las personas que padecen necesidades, en la medida de éstas. Permite fijar las prioridades de la acción, tomando principalmente en cuenta el grado de urgencia y la índole de las necesidades de las personas afectadas.
- La neutralidad permite granjearse la confianza de todos, absteniéndose de tomar parte en las hostilidades y las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico, lo que no implica, sin embargo, ni indiferencia al sufrimiento ni aceptación de la guerra. No es una neutralidad con respecto a la falta de humanidad, sino más bien en relación con las controversias que dividen a los pueblos. Este Principio representa un valor añadido de la acción del CICR por lo que atañe a la posibilidad de contactos y, por consiguiente, de acceso a las personas afectadas¹⁷.

¹⁶ V. el Preámbulo de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Los Principios Fundamentales se proclamaron en la XX Conferencia Internacional (CI), Viena, 1965, y se integraron, con algunas adaptaciones formales, en los Estatutos del Movimiento, aprobados por la XXV CI, Ginebra, 1986, y revisados en 1995 y 2006.

¹⁷ El papel de intermediario neutral para resolver los problemas humanitarios es una consecuencia de la particularidad del CICR como Institución específicamente neutral e independiente, art. 5.3 de los Estatutos del Movimiento.

- La independencia del CICR es estructural: mononacionalidad del Comité y reclutamiento de sus miembros por cooptación. Esta independencia se manifiesta por lo que respecta a la política nacional o internacional, en relación con grupos de interés o de cualquier otra entidad implicada en una situación de violencia, y confiere al CICR la autonomía que necesita para cumplir con toda imparcialidad y neutralidad la tarea exclusivamente humanitaria que le ha sido confiada.

Campos de acción y criterios de intervención

El CICR distingue cuatro tipos de situaciones en las cuales interviene:

1. En el centro de su misión se sitúa su acción en favor de todas las víctimas de conflictos armados internacionales o no internacionales¹⁸. El CICR ofrece sus servicios fundándose en el derecho internacional humanitario y teniendo particularmente en cuenta las necesidades humanitarias existentes o previsibles.
2. En las otras situaciones de violencia, el CICR ofrece sus servicios si la gravedad de las necesidades humanitarias no satisfechas y su urgencia lo justifican. Tiene asimismo en cuenta el valor añadido que suponen su condición de Institución específicamente neutral e independiente y su competencia profesional. En estas circunstancias, su ofrecimiento de servicios no se basa en el derecho internacional humanitario, sino en la práctica y en los Estatutos del Movimiento¹⁹.
3. En casos de desastre natural o tecnológico, o de pandemias que se propagan en los contextos en que una presencia operacional le permiten desplegar rápidamente una actividad significativa, el CICR aporta su valor añadido específico dentro de los límites de sus recursos y capacidades y en coordinación con los componentes del Movimiento. Actúa, salvo excepciones, en la fase de urgencia.
4. Fuera de tales situaciones, aporta una contribución específica a la labor humanitaria que realizan todos los agentes humanitarios. Esto lo hace en los ámbitos que requieren

¹⁸ El derecho internacional humanitario no deja de aplicarse cuando cesan las hostilidades activas. Cuando estas terminan, no solamente los Estados siguen estando sujetos a ciertas obligaciones, sino que otras surten efecto en ese momento. Así pues, el CICR prosigue algunas de sus actividades y emprende otras en este período denominado de transición. V. "¿Cuándo acaba una guerra? La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja cuando las armas enmudecen". RICR, nº 851, septiembre de 2003.

¹⁹ V. el art. 5, apdo. 2 d) y apdo. 3, de los Estatutos del Movimiento Internacional.

una competencia particular, sobre todo en materia de RCF y de difusión del derecho internacional humanitario y de los Principios Fundamentales, sectores en los que ha recibido un mandato explícito.

El CICR fija sus prioridades basándose en los siguientes criterios:

- la gravedad de los sufrimientos de las víctimas y la urgencia de sus necesidades: el Principio de imparcialidad del CICR, mencionado en el derecho humanitario, sigue siendo el pilar de su acción no discriminatoria y proporcional a las necesidades de las personas que debe proteger y asistir;
- su valor añadido, que procede, por un lado, de su peculiaridad como intermediario e Institución específicamente neutrales e independientes y, por otro, de su competencia profesional para prestar ayuda a las víctimas (conocimiento del medio, recursos humanos, logística, actividades de restablecimiento del contacto entre familiares, etc.). Este valor añadido, fruto de sus Principios y de su experiencia operacional, lo reconoce la comunidad internacional y se inscribe en un entorno humanitario caracterizado por una multitud de actores muy variados;
- las bases jurídicas de su acción²⁰: el CICR procura actuar en situaciones en las que el derecho internacional humanitario es aplicable y examina atentamente la oportunidad de intervenir en el marco de las consecuencias directas de estas situaciones y en las otras situaciones de violencia no cubiertas por el derecho internacional humanitario (disturbios interiores y tensiones internas). En todos los casos, modula su acción en función de los criterios antes mencionados.

A estos criterios cabe agregar otras consideraciones o trabas operacionales, como pueden ser el impacto sobre otras acciones, una invitación al CICR para que intervenga o cuestiones de seguridad.

²⁰ Basándose en los hechos, el CICR procede a calificar la situación, lo que definirá su marco jurídico de referencia.

Estrategias para cumplir la misión: del análisis global a las actividades específicas

Globalidad del análisis

Toda acción implica un *análisis global* de la situación, de los actores en presencia²¹, de los retos y de las dinámicas, que debe permitir identificar a las personas afectadas y sus necesidades. Ello requiere una comprensión clara de las causas de los problemas, así como un buen conocimiento de las estructuras locales, de sus capacidades y de sus potenciales. El CICR se esfuerza por comprender un problema humanitario de manera global, examinando sus diversas facetas y las distintas soluciones posibles.

Conviene tener en cuenta toda una serie de factores: sociales, económicos, políticos, culturales, de seguridad, religiosos, étnicos, etc. El análisis debe también tomar en consideración la interdependencia de los factores locales, regionales y mundiales que afectan a una situación conflictiva o a cualquier otra situación de violencia.

El análisis permite establecer una estrategia de conjunto, con *prioridades* y *objetivos* precisos. Debe asimismo poner de relieve los tipos de problemas y/o las categorías de necesidades en las que el CICR concentrará sus esfuerzos y recursos. Se trata luego de elaborar una estrategia destinada a ocuparse no sólo de las consecuencias directas de los problemas, sino también —en la medida de lo posible dentro del marco de una acción humanitaria neutral e independiente— de sus fuentes y sus causas.

²¹ Partes en el conflicto y otros protagonistas en el conflicto, diversos actores armados, así como agentes humanitarios, onusianos o no, actores políticos o de la sociedad civil, etc.

Para ello, el CICR debe apoyarse, por un lado, en sus puntos fuertes²², así como en las oportunidades que brinda el entorno y, por otro lado, procurar reducir a un mínimo sus puntos débiles y neutralizar o soslayar los obstáculos externos. En una lógica de complementariedad, es primordial integrar en la reflexión estratégica los ámbitos de competencia especializada, los puntos fuertes y débiles de sus asociados, ya sea dentro del Movimiento o fuera de éste.

Según las necesidades, las diversas actividades se inician simultánea o sucesivamente.

Cuatro enfoques definidos en la declaración de la misión que permiten alcanzar los objetivos del CICR

La declaración de la misión del CICR enuncia ésta según cuatro enfoques que la Institución combina en su estrategia global, en función del análisis contextual para hacer respetar, directa o indirectamente, a corto, medio o largo plazo, la vida, la integridad física y moral y la dignidad de todas las personas afectadas por los conflictos armados u otras situaciones de violencia.

²² El CICR puede contar siempre con empleados de delegación en sintonía con el entorno y que han desarrollado una gran pericia en su trabajo. Según los casos, puede también encontrar apoyo en la red del Movimiento.

Proteger la vida y la dignidad de las personas afectadas por un conflicto armado u otras situaciones de violencia

El enfoque "protección"

- La protección tiene por objeto velar por que las autoridades y los otros actores respeten sus obligaciones y los derechos de las personas, a fin de preservar la vida, la seguridad, la integridad física y moral y la dignidad de las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia.
- La protección comprende los esfuerzos tendentes a prevenir y/o poner término a las violaciones, efectivas o probables del derecho internacional humanitario, de otras normativas o de normas fundamentales que protegen a la persona humana en tales situaciones.
- Conciernen ante todo a las causas o las circunstancias de las violaciones y se dirige principalmente a los responsables de esas violaciones y a quienes pueden influir en ellos y, en segundo lugar, a las consecuencias de esas violaciones.

Prestar ayuda a las personas afectadas por un conflicto armado u otras situaciones de violencia

El enfoque "asistencia"

- La asistencia²³ tiene por objeto preservar la vida y/o restablecer la dignidad humana de las personas o las comunidades afectadas por conflictos armados u otras situaciones de violencia.
- Las actividades asistenciales hacen frente principalmente a las consecuencias de las violaciones del derecho internacional humanitario y de otras normativas que protegen a la persona humana. También pueden afrontar las causas y las circunstancias de esas violaciones, reduciendo así los riesgos.

²³ V. la "Política de asistencia del CICR", RICR, n° 855, septiembre de 2004.

- La asistencia atiende a las necesidades esenciales y no cubiertas de esas personas según normas determinadas por el entorno sociocultural. Estas necesidades son variadas y las acciones asistenciales cubren ante todo las necesidades relacionadas con la salud, el agua, la salubridad, el hábitat y la seguridad económica²⁴. Se lleva a cabo mediante la prestación de servicios y el suministro de bienes, el apoyo a las estructuras y los servicios existentes y promoviendo la responsabilidad de las autoridades y de los otros actores.

Dirigir y coordinar las actividades internacionales de socorro del Movimiento en las situaciones de conflicto armado y de otras situaciones de violencia

El enfoque “cooperación”

- La cooperación²⁵ tiene por finalidad reforzar las capacidades operativas de las Sociedades Nacionales, sobre todo en los países afectados, o susceptibles de ser afectados, por los conflictos armados u otras situaciones de violencia, pero también mejorar las capacidades del CICR en el marco de su interacción y su asociación con las Sociedades Nacionales.
- Su objetivo es optimizar la acción humanitaria de los componentes del Movimiento, valiéndose lo mejor posible de la complementariedad de sus mandatos y competencias en ámbitos operacionales tales como la protección, la asistencia y la prevención.
- Elabora y lleva a la práctica las políticas que el Movimiento aprueba en sus reuniones estatutarias y fortalece la capacidad de las Sociedades Nacionales a adherirse en todo tiempo a los Principios Fundamentales.

24 Las respuestas son, por tanto, tan variadas como las necesidades. No se puede establecer una lista exhaustiva, ya que cada nueva situación exige nuevas medidas. Además, esas medidas tienen en cuenta la protección del medio ambiente. El objetivo de la seguridad económica es preservar o restablecer los medios de subsistencia que permitan a los hogares afectados por los conflictos armados cubrir sus necesidades básicas. Recordemos que el CICR actúa también, aunque excepcionalmente, en situaciones de desastre natural (véase pág. 12, p. 3).

25 V. la “Doctrina relativa a la cooperación del CICR con las Sociedades Nacionales”. V. www.cicr.org

Esforzarse por prevenir el sufrimiento mediante la promoción, el fortalecimiento y el desarrollo del derecho internacional humanitario y de los principios humanitarios universales

El enfoque “prevención”

- La “prevención”²⁶ procura crear un entorno favorable al respeto de la vida y de la dignidad de las personas que puedan resultar afectadas por los conflictos armados u otras situaciones de violencia, así como a la acción del CICR.
- Presupone, en general, una perspectiva a medio o largo plazo y consiste en prevenir el sufrimiento, influyendo en quienes pueden determinar, directa o indirectamente, el destino de las personas afectadas por esas situaciones²⁷.
- Comprende, en particular, los esfuerzos por difundir, desarrollar, aclarar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario y de otras normativas aplicables, así como las gestiones para que se acepte la acción del CICR.

Una combinación de actividades mediante la pluridisciplinariedad

Toda actividad afronta un problema humanitario definido o varios problemas humanitarios comunes. Cada enfoque operatorio utiliza estrategias de ejecución propias. Estas estrategias combinan diferentes **actividades**, que reaparecen en los cuatro programas mencionados en el esquema de planificación anual: PROTECCIÓN, ASISTENCIA, PREVENCIÓN y COOPERACIÓN. Así pues, una estrategia para realizar una labor de protección puede perfectamente incluir actividades pertenecientes a los programas de asistencia, prevención o cooperación. Excavar, por ejemplo, un pozo de agua en un campamento de personas desplazadas, que es una actividad que se enmarca en el programa de asistencia para satisfacer la falta de agua, puede muy bien tener el objetivo prioritario de

26 V. v. g. “Rôle du CICR en matière de prévention des conflits armés: possibilités d’action et limites” de Jean-Luc Blondel, RICR, n.º 844, diciembre de 2001.

27 Si bien promover la paz en el mundo o prevenir los conflictos armados no es el primer objetivo del CICR, su acción y la de los otros componentes del Movimiento Internacional contribuyen indirectamente a ello.

proteger a los desplazados que, por carecer de un pozo en su campamento, se exponen a actos de violencia al buscar agua en el exterior. Esta actividad también se inscribe, en este caso, en el enfoque operatorio “protección”.

Esta combinación de actividades es especialmente importante. En efecto, el CICR debe servirse de todos los medios a su disposición, en función de las prioridades, de los objetivos establecidos y de cada contexto particular. Por lo demás, los distintos enfoques y las diversas actividades se refuerzan mutuamente: por ejemplo, durante una labor de asistencia pueden recopilarse informaciones sobre violaciones del derecho internacional humanitario que pueden servir de base a intervenciones ante las autoridades y que se inscriben en el enfoque operatorio «protección». En las situaciones conflictivas, las actividades de asistencia toman a menudo un carácter de protección, y recíprocamente, hasta el punto de ser indisolubles. El Movimiento ha encomendado, por cierto, al CICR la tarea de esforzarse en todo momento por proporcionar *protección y asistencia* a las víctimas de esas situaciones²⁸.

Para respaldar estas actividades polivalentes, el CICR se vale a menudo de lo que él denomina su **diplomacia humanitaria**, cuya finalidad es influir en las opciones políticas de los Estados, de los grupos armados y de las organizaciones internacionales o supranacionales —y en caso dado modificarlas— para lograr que se respete más el derecho internacional humanitario y promover los objetivos institucionales del CICR. Para ello, moviliza tanto los diversos servicios y niveles jerárquicos de la sede como su red de delegaciones, a fin de estrechar el diálogo con dichos actores sobre las preocupaciones institucionales generales. La esencia de los mensajes de esta diplomacia humanitaria es la misma para todas las delegaciones, cualesquiera que sean las prioridades operacionales.

²⁸ Art. 5, cap. 2, inciso d) de los Estatutos del Movimiento.

Coordinación humanitaria

El CICR participa en la coordinación con otras organizaciones humanitarias²⁹, tanto a nivel de la sede como del terreno, a fin de mejorar, directa o indirectamente, la suerte de las personas afectadas por un conflicto armado u otras situaciones de violencia. Los límites de esta coordinación vienen dictados por el respeto a su modo de proceder exclusivamente humanitario, puesto que es imparcial, neutral e independiente³⁰. Ahora bien, la coordinación excluye toda subordinación a otra entidad o grupo de entidades.

²⁹ La coordinación en el seno del Movimiento ya se ha abordado en las páginas 8-9 “La pertenencia a un Movimiento”.

³⁰ V. editorial de la RICR, nº 865, marzo de 2007.

Los modos de acción

Dentro de una lógica de complementariedad, es primordial para el CICR integrar en la reflexión estratégica los ámbitos de la competencia profesional, los puntos fuertes y débiles de sus asociados, ya sea dentro del Movimiento o fuera de él.

La estrategia de acción operativa del CICR se basa en una combinación de modos de acción y en la selección de actividades en función de un planteamiento (o planteamientos) seleccionado(s). El modo de acción es el medio o el método utilizado para lograr que una autoridad cumpla las obligaciones que ha contraído para con una persona o una población.

Los *modos de acción* del CICR son la responsabilización (la persuasión, la movilización y la denuncia), el apoyo y la sustitución (o prestación directa). No se trata de limitarse a uno de ellos, sino, al contrario de combinarlos o de dosificar el recurso simultáneo o sucesivo a uno u otro.

1. La responsabilización tiene por objeto recordar su deber a quienes han contraído obligaciones y, en su caso, lograr que cambien de comportamiento. Se traduce en tres métodos:
 - a. Mediante un diálogo bilateral y confidencial, la *persuasión* tiene por fin convencer a un actor de que haga algo perteneciente a su responsabilidad o incumbencia. Este modo de acción ha sido siempre el predilecto del CICR.
 - b. La Institución puede también recabar el apoyo exterior, por medio de la *movilización* de terceros influyentes (por ejemplo: Estados, organizaciones regionales, empresas privadas, miembros de la sociedad civil o religiosa que tengan una relación privilegiada con las autoridades concernidas). El CICR escoge entonces cuidadosamente los destinatarios y se dirige a los que piensa no sólo que

serán capaces de ayudarlo a alcanzar sus objetivos, sino que respetarán también la confidencialidad de la información que se les facilite.

- c. Ante una autoridad que ha descuidado o incumplido deliberadamente sus obligaciones, la persuasión (incluso respaldada por una movilización de terceros influyentes) podrá resultar ineficaz. El CICR puede entonces considerarse eximido, bajo ciertas condiciones, de su tradición de confidencialidad y recurrir a la *denunciación* pública. Este modo de proceder es peculiar de la protección, que está centrada en la violación inminente o comprobada de una norma que protege a las personas.
2. Cuando estima necesario ayudar a las autoridades que no disponen de los medios para intervenir, el CICR emprende actividades de *apoyo* para que éstas puedan asumir sus responsabilidades.
3. Cuando las autoridades competentes no toman, o no pueden tomar, las medidas adecuadas (incapacidad material, inexistencia de autoridades, falta de voluntad), el CICR puede actuar haciendo directamente frente a las necesidades de las personas o poblaciones afectadas, mediante actividades de *sustitución* (o prestación directa). Si la urgencia lo exige, el CICR actúa primero y dialoga después con las autoridades, con el fin o bien de persuadirlas de que tomen las medidas adecuadas o de estudiar con ellas las posibles soluciones.

Las orientaciones de la acción

La estrategia precitada se ejecuta teniendo en cuenta las siguientes orientaciones:

1. El CICR presta una *ayuda humanitaria, imparcial, neutral e independiente*. Según su experiencia, esta manera de proceder es la que brinda más oportunidades de ser aceptada en una situación de conflicto armado o de otra situación de violencia, especialmente ante los riesgos de polarización y radicalización de los actores, ya sea a nivel local como regional o mundial. A este respecto la integración de los medios políticos, militares y humanitarios, tal y como la preconizan algunos Estados, es un importante reto para el CICR. Éste insiste en la necesidad de evitar la confusión de estos medios, sin prejuzgar por ello su eventual complementariedad.
2. El CICR efectúa gran parte de su misión manteniendo la *proximidad de la población afectada*. Proximidad significa presencia sobre el terreno, lo que permite el acceso a las víctimas. Las personas y comunidades afectadas deben ser consultadas para mejor definir sus necesidades e intereses, y hay que asociarlas a la acción³¹. Han de tomarse en cuenta sus sistemas de valores y sus vulnerabilidades específicas, así como la percepción que esas personas y comunidades tienen de ellas. El CICR privilegia un proceder participativo, con vistas a reforzar las capacidades operativas locales.

³¹ Por ejemplo, la elección de las prioridades y la realización de los programas, su control y su evaluación.

3. La acción del CICR es de alcance *universal*. No está limitada ni en el espacio ni por lo que respecta a las categorías de las personas (por ejemplo, los niños o los refugiados). El CICR, presente en muchas regiones del mundo, tiene una visión de conjunto que facilita un análisis global. Con el fin de preservar la previsibilidad y la transparencia, es importante que la Institución tenga un proceder coherente en los diversos contextos de intervención, lo cual no implica una visión plana y sin matices de las acciones. Considerar las especificidades contextuales sigue siendo un criterio central en el análisis y la estrategia de acción.
4. El CICR interviene en la fase de urgencia, pero su implicación a *largo plazo* se mantiene todo el tiempo que la situación lo exige. No obstante, el CICR procura que su intervención no tenga un efecto disuasivo sobre la transferencia completa de la responsabilidad a las autoridades o sobre el funcionamiento de los mecanismos de adaptación de las personas y comunidades afectadas. Se cerciora también de que no constituye un freno a la implicación de otras organizaciones y agentes que ayudan a reforzar la sociedad civil. Se toman medidas a fin de que la retirada del CICR se efectúe, llegado el momento, de manera adecuada.
5. El CICR *dialoga* con todos los actores implicados en un conflicto armado o en otra situación de violencia susceptibles de influir en su evolución, tanto si están reconocidos por la comunidad de los Estados como si no lo están. No rehúsa ningún contacto, no sólo porque ello no implica ningún reconocimiento formal del interlocutor, sino también porque la multiplicidad y la variedad de los contactos son elementos capitales para evaluar una situación, así como para garantizar la seguridad de la acción del CICR y de sus representantes. El CICR mantiene redes de interlocutores, tanto a nivel mundial como regional o local. En caso de violaciones del derecho internacional humanitario o de otros derechos o normas fundamentales que protegen a la

persona humana en situaciones de violencia, el CICR procura influir en el comportamiento de los autores. *A priori*, llevará a cabo esas gestiones de manera bilateral y confidencial (véase pág. 21-22). Tanto en sus comunicaciones públicas como en sus gestiones confidenciales relacionadas con violaciones del derecho, el CICR quiere promover la transparencia y proyectar la imagen de una Institución que actúa de manera creíble y previsible. Por otro lado, como prueba del interés que los Estados muestran por el estatuto y el cometido únicos del CICR, varias fuentes de derecho internacional³² le han reconocido el derecho a que sus representantes no declaren como testigos.

6. El CICR se esfuerza en atender a las necesidades de las personas afectadas que ha identificado, pero también toma en consideración las acciones de otros agentes, consciente de que el mundo humanitario se caracteriza por una gran diversidad de actores. La *interacción* con los demás agentes humanitarios tiene por objeto principal optimizar los esfuerzos respectivos, haciendo frente de manera complementaria a las necesidades de esas personas. Esta coordinación debe permitir valerse de las competencias de cada agente y optimizar así el resultado de sus propios esfuerzos, para garantizar luego una ayuda a largo plazo mediante la reanudación de sus programas. Por eso el CICR preconiza una interacción basada en la transparencia, la igualdad, las capacidades operacionales efectivas de las diversas organizaciones y la complementariedad entre ellas. Esta colaboración se enmarca en primer lugar, aunque no está limitada a él, en el Movimiento, debido a la red universal que abarca. En efecto, los otros componentes se imponen como asociados naturales y privilegiados de su acción, con los cuales el CICR desea desarrollar y reforzar una identidad y una visión comunes (véase pág. 8-9).

32 En tres fuentes principales: a) Regla 73 de las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional. b) La decisión del 27 de julio de 1999 del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia referente a la causa *Prosecutor v. Simić et al.*, "Decision on the Prosecution under Rule 73 for a Ruling Concerning the Testimony of a Witness". c) Los acuerdos de sede que el CICR ha concertado con más de 80 Estados.

7. Mediante su acción, el CICR asume una responsabilidad con respecto a las personas o la población que se esfuerza en proteger y asistir. Su preocupación fundamental es la de ejercer un *impacto* positivo real en la vida de esas personas o poblaciones. Dispone de un marco de rendición de cuentas, así como de útiles de planificación, de supervisión y de evaluación de sus acciones, a fin de analizar su eficacia y los resultados, y de mejorar así constantemente la calidad de sus intervenciones. Para todas sus acciones, el CICR dispone de criterios de evaluación y de indicadores, incluidos de umbrales de éxito o fracaso, que sirven para reforzar su eficacia y dar cuenta de manera adecuada a los beneficiarios y a los donantes. Sus acciones se evalúan con regularidad y se reorientan si es necesario.

MISIÓN

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia. El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales. Fundado en 1863, el CICR dio origen a los Convenios de Ginebra y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyas actividades internacionales en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia dirige y coordina.



CICR