

DOCTRINA

DOCTRINA DEL CICR EN MATERIA DE PREVENCIÓN



CICR

REFERENCIA



CICR

Comité Internacional de la Cruz Roja

19, avenue de la Paix

1202 Ginebra, Suiza

T +41 22 734 60 01 F +41 22 733 20 57

shop@icrc.org www.icrc.org

© CICR, marzo de 2011

DOCTRINA DEL CICR EN MATERIA DE PREVENCIÓN

ÍNDICE

Introducción	3
1 Definición de la prevención	5
2 Propiciar el entorno	7
2.1 El porqué de la prevención	7
2.2 Objetivos	9
2.3 Reconocer los límites	10
3 Principios rectores	11
3.1 Contextualización	11
3.2 Carácter multidimensional	12
3.3 Coherencia	13
3.4 Labor orientada a la consecución de resultados	14
4 Decisión de intervenir	17
5 Estrategias para las actividades de prevención	19
5.1 Identificar a las partes interesadas	19
5.2 Combinar las actividades para alcanzar los objetivos	20
5.3 Establecer asociaciones	23
5.4 Combinación de los modos de acción apropiados	24
5.5 Monitoreo y evaluación de los resultados	25

INTRODUCCIÓN

Junto con la protección, la asistencia y la cooperación, la prevención es un elemento esencial de la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Constituye uno de los cuatro enfoques concebidos por el CICR para alcanzar su objetivo general y fundamental: velar por el respeto a la vida, la dignidad, la integridad física y moral de las personas afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia¹.

Conforme al enunciado de su misión², el CICR se esfuerza por prevenir el sufrimiento, fundamentalmente, mediante “la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales”. La prevención constituye, además, un aspecto esencial del cometido que los Estados y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han encomendado al CICR y que ellos han confirmado. Los Estatutos del Movimiento le confieren, en particular, la responsabilidad de velar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario (DIH), su comprensión, difusión y desarrollo, así como por el mantenimiento y la difusión de los Principios Fundamentales³. El CICR ha asumido esta labor desde su fundación.

La complejidad del entorno en el que trabaja el CICR, así como el crecimiento, la diversificación y la especialización de la propia Institución han hecho necesario adoptar una doctrina relativa a la prevención en la que haya una percepción común de su contenido, los principios por los que se debe guiar y su puesta en práctica. Esta doctrina contribuirá a mejorar la eficacia y la comprensión del enfoque y las actividades de prevención

-
- 1 Doctrina del CICR, “El CICR: su misión y su acción”, 2008.
 - 2 El enunciado de la misión del CICR abarca explícitamente “los conflictos armados y otras situaciones de violencia”.
 - 3 Art. 5.2, Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, adoptados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 23-31 de octubre de 1986, modificados en 1995 y en 2006. Véase también la resolución 21 “Difusión del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados” adoptada el 7 de junio de 1977 (en el marco de las negociaciones sobre los Protocolos adicionales) por la Conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados. Numerosas resoluciones dimanantes de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja especifican con más detalle la responsabilidad del CICR.

del CICR, permitiéndole, además, seguir siendo la Institución de referencia en el ámbito del DIH, promover su identidad de organización exclusivamente humanitaria, imparcial, neutral e independiente, y ser una Institución fiable, previsible y coherente, cuya labor –basada en un estricto sentido de la responsabilidad– viene determinada por los resultados y el impacto de sus actividades⁴.

El presente documento comprende cinco apartados:

- el apartado I define el concepto de prevención tal y como lo entiende el CICR;
- el apartado II explica cómo el CICR se esfuerza por crear un entorno favorable al respeto de la vida y la dignidad humanas, así como a la labor de la Institución;
- el apartado III presenta los principios rectores que permiten al CICR garantizar la pertinencia, eficacia e impacto de su enfoque “prevención”;
- el apartado IV enumera los criterios que hay que tener en cuenta a la hora de decidir si emprender o no actividades de prevención; y por último,
- el apartado V indica los aspectos que hay que sopesar en el momento de diseñar las estrategias para las actividades de prevención.

⁴ ICRC Strategy 2007-2010, “Committed to meeting new challenges through action” (Estrategia institucional 2007-2010, “El CICR: una voluntad de acción para afrontar los nuevos retos”).

1. DEFINICIÓN DE LA PREVENCIÓN

Literalmente, prevenir es actuar para evitar que algo suceda⁵. En general, todas las actividades del CICR tratan de prevenir el sufrimiento humano ocasionado por los conflictos armados u otras situaciones de violencia. Por lo tanto, intervenir “para prevenir” los problemas en el ámbito humanitario es un principio que impregna todos los ámbitos de actuación de la Institución⁶. Sin embargo, en el CICR, el término “prevención” está asociado también a una manera concreta de enfocar esos problemas, distinta de la utilizada en los ámbitos de la protección, la asistencia y la cooperación⁷.

Conforme a su enfoque “prevención”, el CICR se afana por prevenir el sufrimiento humano, creando un entorno favorable, por una parte, al respeto de la vida y la dignidad de las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia y, por otra, al respeto de su labor. Es un enfoque a medio o a largo plazo, que trata de prevenir el sufrimiento trabajando con los actores que pueden influir, directa o indirectamente, en el destino de las personas afectadas por estas situaciones. La prevención comprende, en concreto, las actividades encaminadas, por una parte, a comunicar, desarrollar, aclarar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario y de otros conjuntos de normas de derecho aplicables y, por otra, a lograr que se acepte la acción del CICR⁸.

Este documento abarca tanto la doctrina adoptada por el CICR en materia de prevención como las diferentes actividades en este ámbito⁹. Una actividad del CICR se inscribiría en el enfoque

5 Del latín *praeventio*, acción de adelantar.

6 Véase Jean-Luc Blondel, «Rôle du CICR en matière de prévention des conflits armés: possibilités d'action et limites», RICR, n.º 844, diciembre de 2001, pp. 923-945. Blondel señala que todas las actividades del CICR contribuyen a los tres objetivos, aunque en mayor o menor medida: 1) un objetivo normativo y educativo; 2) un objetivo correctivo y curativo; y 3) un objetivo de previsión y prevención. *Ibid.*, página 936.

7 “El CICR: su misión y su acción”, nota 1, *supra*.

8 *Ibid.*

9 Las estrategias son distintas de las actividades y los programas. Se definen en función del objetivo específico que persiguen. *Ibid.*

“prevención” si trata de crear un entorno favorable, tanto al respeto de la vida y la dignidad de las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia, como a la labor del CICR. Por lo tanto, las actividades de protección, asistencia o cooperación también pueden encajar en este enfoque¹⁰. Igualmente, las actividades de prevención pueden contribuir a los “enfoques” del CICR en materia de protección, asistencia y cooperación¹¹. Aunque las actividades de prevención pueden servir para prevenir un conflicto armado o evitar que vuelva a estallar, este aspecto de la labor de la Institución queda fuera del alcance de la doctrina aquí expuesta¹².

10 Por ejemplo, una estrategia de prevención dirigida a limitar o poner fin al empleo de bombas en racimo (y acabar así con el sufrimiento causado por estas armas) puede incluir actividades que van desde promover la adopción de un nuevo tratado (actividad de prevención), a preparar informes sobre las consecuencias del empleo de bombas en racimo para las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades (actividad de protección); recopilar descripciones de las heridas causadas por las bombas en racimo basándose en la experiencia médica directa del CICR (actividad de asistencia); u organizar un seminario dirigido a las Sociedades Nacionales para dar más visibilidad a la labor del Movimiento por lo que atañe al problema de las bombas en racimo (actividad de cooperación). Sin embargo, ciertas actividades de protección, asistencia o cooperación con un carácter preventivo más general (como las campañas de vacunación, las visitas a los centros penitenciarios, la mejora de la capacidad de las Sociedades Nacionales en lo que respecta al restablecimiento del contacto entre familiares) quedan fuera del ámbito de aplicación de la doctrina aquí expuesta.

11 Por ejemplo, una estrategia de protección encaminada a poner fin e impedir que se repitan los actos de violencia sexual puede consistir en promover la promulgación de legislación nacional que prohíba la violencia sexual (actividad de prevención). Así, esta actividad de prevención puede inscribirse simultáneamente en el enfoque “prevención”.

12 Véase Blondel, nota 6, supra. Véase también “Directrices fundamentales para la contribución del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en favor de una paz verdadera en el mundo”, aprobadas por la Segunda Conferencia Mundial de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre la paz, celebrada en Aaland – Estocolmo, del 2 al 7 de septiembre de 1984.

2. PROPICIAR EL ENTORNO

El enfoque del CICR en materia de prevención obedece a un razonamiento basado, por un lado, en entender los motivos que llevan a las personas a actuar de un modo determinado y, por otro, en averiguar la manera de influir en su conducta. El comportamiento humano viene determinado, en parte, por factores ambientales, por lo que, si se actúa sobre estos factores, se puede influir en la conducta de los individuos. Averiguar cuáles son las características de un “entorno que favorezca el respeto” constituye, pues, un ejercicio necesario. El CICR debe compartir con otros actores las responsabilidades en este ámbito pero, al mismo tiempo, debe ser consciente de sus limitaciones.

2.1 El porqué de la prevención

Dado que los problemas de carácter humanitario son, en parte, producto del entorno, el CICR debe tratar de entender los complejos factores ambientales que influyen en las probabilidades de que la vida y la dignidad humanas, o incluso su propia acción, se vean afectadas¹³. Estos factores ambientales están ligados, en particular, a características inherentes al contexto, las cuales están estrechamente relacionadas entre sí y pueden ser de índole política, cultural, social o económica¹⁴. Una vez que el CICR conoce estos factores, puede decidir la mejor manera de actuar sobre ellos.

13 Calcular la probabilidad de que ocurra un problema, no implica necesariamente dar una medida exacta. Ante un problema de gran complejidad, la opción más realista y viable puede ser recurrir a cálculos aproximados (grado de probabilidad bajo, elevado, muy elevado), a comparaciones (más o menos probable) o a valoraciones basadas en experiencias.

14 El estudio del CICR sobre *El origen del comportamiento en la guerra* puso de relieve los principales factores ambientales que influyen en el comportamiento de los portadores de armas y los llevan, bien a respetar la vida, bien a violar el DIH en una situación determinada. Destacó, en particular, el papel que desempeña la identidad masculina y la cultura (pp. 18-25), el origen étnico y el sentimiento de pertenencia a un grupo (pp. 48- 51), la formación militar, las órdenes y sanciones (pp. 52-57 y 70-89), la creciente abdicación moral fruto de la deshumanización del enemigo y la justificación de las violaciones (pp. 90-97) y, por último, la influencia de aquellos que la literatura anglosajona denomina *bystanders* (pp. 65-66). J. J. Frésard, *El origen del comportamiento en la guerra: análisis de la literatura especializada*, CICR, Ginebra, 2004. Véase también, D. Muñoz-Rojas y J. J. Frésard, *El origen del comportamiento en la guerra: comprender y prevenir las violaciones del DIH*, CICR, Ginebra, 2004.

El CICR es consciente de que todo intento de influir en el comportamiento de un individuo (por ejemplo, en un portador de armas o un funcionario de prisiones) y todo esfuerzo en esta dirección están sujetos a limitaciones. Por eso procura crear las condiciones que hagan que el entorno en el que surgen los problemas de carácter humanitario sea más “favorable al respeto”. Para ello, trabaja, en primer lugar, con los actores que están en condiciones de influir en las estructuras o sistemas relacionados con el problema real o anticipado que se haya identificado en el ámbito humanitario (por ejemplo, en la legislación, la doctrina y el adiestramiento militares, o las sanciones disciplinarias y penales). Entre estos actores se encuentran las autoridades y los partidos políticos, el poder judicial, los portadores de armas, las Sociedades Nacionales, los medios de comunicación, el sector privado, los grupos religiosos, los círculos académicos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones internacionales. Estos actores pueden repercutir positiva o negativamente en la vida y la dignidad de las personas afectadas por un conflicto armado u otras situaciones de violencia, y además, suelen ser quienes facilitan (o entorpecen) el acceso del CICR a las poblaciones afectadas. Para influir sobre ellos, es fundamental identificar a aquellos individuos que, por su poder o su posición jerárquica, tengan la capacidad de inducir el cambio esperado.

Este interés por influir en las estructuras y sistemas explica por qué el enfoque “prevención” del CICR es a medio o largo plazo. Si funciona, es probable que surta un efecto amplio y duradero en la vida y la dignidad de las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia.

El enfoque “prevención” del CICR se basa en dos supuestos generales:

- es más eficaz tratar de modificar un comportamiento actuando sobre el entorno que influye en él, que tratar de suscitar directamente un cambio de opinión, actitud o mentalidad de los individuos¹⁵;
- la prevención es un proceso continuo, a medio o largo plazo, que conviene emprender lo antes posible, y que resulta más eficaz y eficiente que actuar una vez que aparecen los problemas de carácter humanitario.

Estos supuestos se basan en una larga experiencia operacional, en trabajos de investigación y en las conclusiones de diversos exámenes y evaluaciones. Con todo, para mejorar la eficacia de su enfoque “prevención”, el CICR debe comprobar periódicamente la pertinencia y validez de estos supuestos en los distintos contextos operacionales.

2.2 Objetivos

Un entorno favorable al respeto a la vida y la dignidad humana, y a la labor del CICR, debe estar condicionado a lo siguiente:

- una normativa internacional (DIH y otras normas fundamentales que protegen a las personas en situaciones de violencia) que trate debidamente los problemas contemporáneos y que sea aceptada universalmente (adhesión universal en el caso de los tratados);
- legislación nacional y medidas administrativas que incorporen el derecho;
- mecanismos nacionales e internacionales que sancionen las violaciones del derecho y establezcan medidas de reparación para las víctimas;

¹⁵ Ésta es una de las principales conclusiones del estudio del CICR sobre *El origen del comportamiento en la guerra*, y concuerda con las observaciones de sociólogos y expertos en prevención, así como con las conclusiones a las que han llegado otras organizaciones. Véase J. J. Frésard, *ibíd.*, p. 100-114, D. Muñoz-Rojas y J. J. Frésard, *ibíd.*, pp. 11-16. Véase también A. Bandura, *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1986, pp. 1-46; y R. Moran y C. De Moura Castro, *Street-children and the Inter-American Development Bank: Lessons from Brazil*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1997.

- la voluntad y la capacidad de los portadores de armas (por ejemplo, estructura, recursos y cadena de mando eficaz) de respetar el derecho y la labor del CICR, principalmente, integrando el derecho en la doctrina, la educación, el adiestramiento y el sistema de sanciones;
- el conocimiento, la comprensión y la aceptación del derecho y del CICR por parte de funcionarios, círculos académicos, miembros de la sociedad civil, medios de comunicación y gran público;
- un discurso público que huya de un lenguaje que deshumanice a los grupos étnicos, raciales, religiosos o políticos, o que induzca a una discriminación basada en el género/sexo; y
- alternativas para que las poblaciones vulnerables (poblaciones de riesgo) eviten las conductas arriesgadas.

2.3 Reconocer los límites

Propiciar un entorno favorable al respeto conlleva una responsabilidad que el CICR comparte con una gran variedad de actores. Aunque los Estados desempeñan un papel fundamental en este sentido, el CICR también debe tener en cuenta el papel de los grupos armados y de otros actores cuya influencia pueda ser significativa. Las posibilidades de éxito de sus iniciativas dependen, en gran medida, del grado de compromiso de los distintos actores y de su capacidad de asumir sus responsabilidades. El cometido y las competencias específicas del CICR definen la capacidad de la Institución de crear estas condiciones favorables. Asimismo, el CICR debe fijar sus prioridades basándose en los principios que rigen su estrategia de prevención y establecer asociaciones con otros actores, en particular, con las Sociedades Nacionales.

3. PRINCIPIOS RECTORES

Los siguientes son los principios por los que se rige el enfoque del CICR en materia de prevención y abarcan todas las actividades que se inscriben en este ámbito. Estos principios están interrelacionados y todos ellos han de tenerse en cuenta a la hora de diseñar y poner en marcha la labor de prevención, ya que son la garantía de que la intervención del CICR será pertinente y eficaz, y arrojará resultados.

3.1 Contextualización

La realidad concreta del terreno determina el enfoque del CICR en materia de prevención. Las intervenciones deberían definirse en función de los problemas observados (anticipados o reales), así como del análisis de los factores ambientales que incrementan o disminuyen las probabilidades de que aparezcan esos problemas.

Este análisis debe tener en cuenta la interacción entre los distintos niveles del entorno (global, regional y local)¹⁶. En algunos contextos, los factores ambientales son sobre todo de carácter local. En otros, los factores regionales o globales pueden desempeñar un papel significativo (por ejemplo, conflictos de trascendencia regional o global). Asimismo, algunos problemas de carácter humanitario adquieren una dimensión regional o global al plantearse en varios países al mismo tiempo (violencia urbana, municiones en racimo, personas desaparecidas y sus familias, mujeres víctimas de la guerra, niños soldados, retos a los que ha de hacer frente la labor humanitaria neutral e independiente). Estas cuestiones pueden convertirse en problemas regionales o globales.

La creciente interacción entre los niveles global, regional y local, fenómeno que se ve favorecido por el desarrollo de las tecnologías de la información y por el intercambio de los conocimientos e ideas propiciado por la globalización, son especialmente importantes en el enfoque “prevención” del CICR.

¹⁶ En este sentido, el calificativo “local” abarca desde el nivel comunitario hasta el nivel nacional.

Por ejemplo, los retos que amenazan al DIH, a la neutralidad del CICR o al emblema de la cruz roja en un contexto dado pueden repercutir en las percepciones, políticas y comportamientos en otros lugares del mundo.

Para adaptar su labor, el CICR analiza una problemática de carácter humanitario en los distintos niveles del entorno. En el nivel local, su estrategia está orientada al contexto y al problema en cuestión. En los niveles global y regional, dicha estrategia adquiere un carácter “transcontextual”. Algunos problemas requieren sólo una intervención local; otros pueden no precisar de una actuación a nivel local, pero sí a nivel regional o global, mientras que otros pueden exigir una intervención en los tres niveles.

3.2 Carácter multidimensional

Dada la complejidad de los factores ambientales que contribuyen a los problemas de carácter humanitario, el enfoque del CICR en materia de prevención debería tener en cuenta su carácter multidimensional. Si se centra en un solo nivel ambiental o en un solo actor, la Institución corre el riesgo de que su labor tenga un efecto limitado en la vida y la dignidad de las personas afectadas por un conflicto armado u otras situaciones de violencia. Para lograr mayor impacto, puede hacer falta que el CICR se acerque, simultánea o sucesivamente, a distintas partes interesadas localizadas en distintos niveles del entorno. La elección de las partes interesadas se hará en función del análisis contextual del problema en cuestión. Por lo tanto, habría que realizar actividades, no sólo en los países que sufren un conflicto armado u otra situación de violencia, sino también en países en situación de paz.

Por ejemplo, una estrategia preventiva encaminada a promover el respeto del DIH y de otros conjuntos de normas jurídicas pertinentes en las operaciones militares multinacionales podría abarcar numerosas actividades¹⁷:

- determinar y analizar la problemática planteada en el ámbito humanitario;

¹⁷ Algunas de estas actividades también pueden inscribirse en otras estrategias del CICR.

- consultar a expertos militares y a juristas para determinar el derecho aplicable;
- lograr que los países que aportan tropas se comprometan a respetar el derecho;
- instar a los portadores de armas de estos países a que integren el derecho en su doctrina, educación, adiestramiento y sistema de sanciones;
- promover la aplicación del derecho en el plano nacional, tanto en los países que aportan tropas como en los que las reciben;
- celebrar reuniones informativas para los países que aportan tropas antes de su despliegue;
- entablar un diálogo con los portadores de armas en los países en que se desplieguen las tropas;
- transmitir a los medios de comunicación la postura del CICR con respecto a las operaciones en curso; y
- examinar, junto con la Federación Internacional y la Sociedades Nacionales, los retos que amenazan a la labor humanitaria imparcial, neutral e independiente del Movimiento.

Es necesario sopesar, por una parte, las ventajas que supone trabajar con diversos actores en todos los niveles del entorno y, por otra, la complejidad y los costes que esto conlleva. Asimismo, algunas de estas actividades demuestran la importancia de emprender la labor de prevención pensando en los posibles problemas.

3.3 Coherencia

Para que la labor que el CICR realiza en favor de las personas afectadas por un conflicto armado o una situación de violencia tenga más probabilidades de surtir efecto, es fundamental que el CICR actúe en forma coherente a nivel operacional:

- *respecto de las actividades de prevención*: elaborando directrices específicas y velando por que los servicios oportunos de la sede proporcionen la formación y el apoyo necesarios para las actividades del terreno;

- *respecto del enfoque “prevención” de una delegación y/o región:* es necesario identificar, aprovechar y reforzar las sinergias que existen entre las actividades de prevención y entre estas últimas y las actividades de protección, asistencia y cooperación que se inscriben en el enfoque “prevención”¹⁸;
- *en el plano geográfico e institucional:* las actividades de prevención a nivel global, regional y local deben ser coherentes, complementarias y reforzarse mutuamente (por ejemplo, seguir la misma línea de actuación ante las fuerzas armadas de un país tanto como ante la fuerza multinacional en la que participa ese país); y
- *entre los enfoques de prevención, protección, asistencia y cooperación:* a fin de responder de manera uniforme y coherente a un problema determinado, basándose en un análisis conjunto del problema (en el caso, por ejemplo, de los desplazados internos, las mujeres víctimas de la violencia sexual o los civiles víctimas de las minas antipersonal). Capitalizar las sinergias entre los diferentes enfoques contribuye a reforzar la cohesión de la labor del CICR. Al respecto, cabe destacar la relación particularmente estrecha que existe entre la prevención y la protección, ya que las actividades de prevención contribuyen a las de protección y viceversa.

Esta coherencia sólo se puede lograr si existe una coordinación eficaz entre los diferentes expertos y niveles de la Institución, desde la fase de análisis del problema a la de aplicación y evaluación de la labor realizada.

3.4 Labor orientada a la consecución de resultados

Tanto los Estados como el Movimiento han confirmado formalmente la función que compete al CICR de reforzar y promover el DIH y los Principios Fundamentales. Así pues, el CICR debe adquirir y mantener los ámbitos de competencia necesarios para cumplir esta tarea. Sin embargo, los recursos humanos y financieros con los que cuenta no son ilimitados. Si quiere estar a la altura de sus obligaciones y responder a ellas (es decir, rendir

¹⁸ Sobre el terreno, este proceso tiene lugar en el seno de cada delegación del CICR. En la sede, se lleva a cabo mediante equipos regionales de coordinación, así como otros foros que reúnen las competencias de diversos especialistas.

cuentas a las partes interesadas sobre la utilización prevista de los recursos, su utilización real y los resultados alcanzados), el CICR debe fijarse prioridades claras y diseñar respuestas acordes con el contexto específico¹⁹. Hay una cierta tensión entre, por una parte, el cumplimiento de su cometido y, por otra, la consecución de un impacto significativo en las personas afectadas por un conflicto armado u otra situación de violencia, por lo que es vital alcanzar un equilibrio entre ambas.

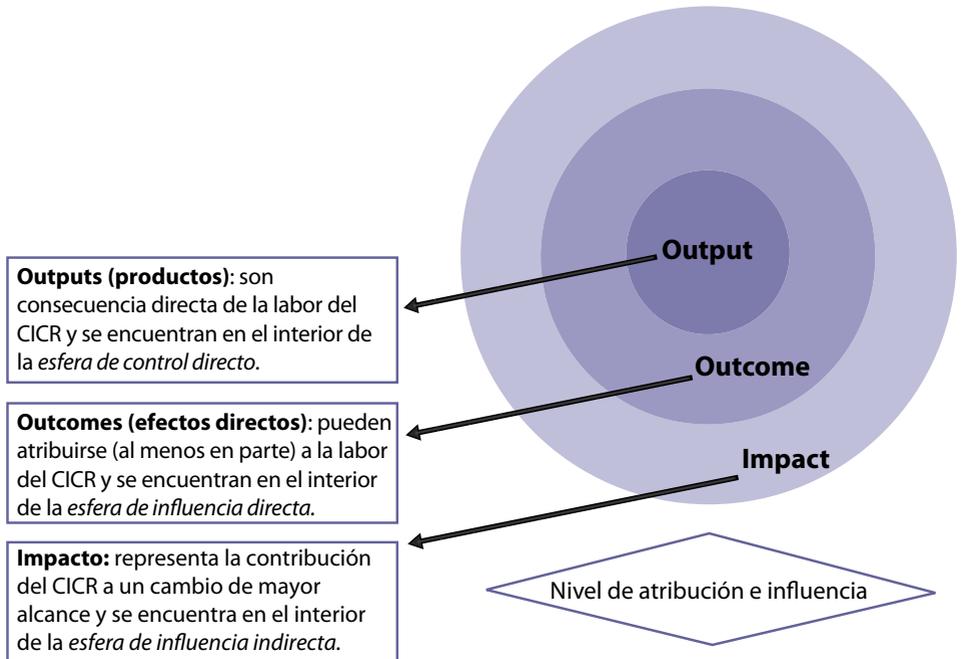
Al inscribirse en una perspectiva a medio o largo plazo y pretender influir en una multiplicidad de factores relacionados con el entorno, la prevención se enfrenta a obstáculos significativos a la hora de rendir cuentas. Es, pues, esencial determinar de un modo realista cuáles son los objetivos que el CICR cree que puede alcanzar con alguna de las partes interesadas en cada contexto. La solidez del razonamiento que subyace al enfoque y a las actividades del CICR en el ámbito de la prevención es fundamental tanto para fijar objetivos realistas como para hacer el monitoreo y la evaluación de la labor efectuada²⁰. Los criterios por los que se rige la realización de las actividades del CICR destinadas a los portadores de armas, las universidades y los jóvenes son un ejemplo claro. Se centran, fundamentalmente, en favorecer una actitud positiva hacia el CICR, otros componentes del Movimiento y el derecho (*aceptación*); en obtener el compromiso de partes interesadas más importantes (*apropiación*), en reforzar la capacidad de aquéllas de asumir sus responsabilidades con el tiempo (*perennidad*). La aceptación y la apropiación suelen ser condiciones previas indispensables para garantizar la perennidad de su labor.

En el CICR, se suelen distinguir tres niveles de resultados: logro de objetivos concretos (*outputs*), logro de objetivos generales (*outcomes*) e impacto humanitario deseado (*meta o impacto*). Estos tres niveles se representan como esferas de influencia concéntricas que reflejan, además, la posibilidad decreciente de atribuir la consecución de los objetivos a la estrategia preventiva del CICR.

¹⁹ El respeto del principio de responsabilidad va más allá de la puesta en marcha de actividades, e implica la posibilidad de atribuir a la Institución los resultados alcanzados.

²⁰ Esto suele aclararse en las políticas y directrices pertinentes.

Esferas de influencia



Cuanto más se aleja un resultado del centro de las esferas, más frágil será el nivel de control del CICR y menor será la posibilidad de atribuir ese resultado a su enfoque preventivo. El CICR sólo puede responsabilizarse de los resultados que corresponden a sus esferas de influencia, es decir, de las condiciones que trata de crear para influir en su entorno operacional.

4. DECISIÓN DE INTERVENIR²¹

Sea cual fuere el enfoque en el que se inscriban las actividades de prevención, la decisión de emprender dichas actividades sólo se debería tomar tras haber analizado tres criterios y siempre y cuando se cumplan los tres:

- *Tiene que haber un problema de carácter humanitario, ya sea real o potencial (a nivel global, regional o local).* Si el problema es real, las actividades de prevención del CICR tienen por objeto evitar su reaparición, o reducir la probabilidad de que reaparezca, actuando sobre los factores estructurales que lo han provocado. Las actividades de prevención requieren prevenir y anticipar la aparición de determinados problemas. Al basarse en predicciones obtenidas mediante su análisis de riesgos, el CICR puede emprender las actividades de prevención mucho antes de que se manifieste el problema.
- *El problema debe corresponder al cometido del CICR.* Hay que tener en cuenta el cometido específico del CICR en el ámbito del DIH, así como las expectativas al respecto de los actores más importantes. El derecho estatutario de iniciativa del CICR es también pertinente, así como las diversas resoluciones, declaraciones o compromisos específicos que dimanen de la Conferencia Internacional. Las doctrinas del CICR que especifican el papel de la Institución en las situaciones que no constituyen un conflicto armado deben tenerse también en cuenta.
- *La actividad de prevención debe aportar un valor añadido potencial a la respuesta multidisciplinar que la Institución dé al problema que se plantee en el ámbito humanitario.* El CICR deberá evaluar la pertinencia y el posible valor añadido de su labor de prevención como respuesta a un determinado problema. Para ello, será preciso determinar las eventuales sinergias con los otros enfoques del CICR y complementarse con las actividades de otros actores. Conviene, asimismo,

²¹ En este contexto, la decisión de intervenir implica cierto nivel de inversión (por ejemplo, movilizar recursos humanos y financieros, definir objetivos, elaborar respuestas "a medida", planificación de una estrategia a medio o largo plazo).

tener en cuenta los ámbitos específicos de competencia del CICR, así como los recursos humanos de que dispone. Cuanto más alejados se encuentren el problema y la respuesta del CICR del cometido de la Institución, mayor será la necesidad de que el CICR se cuestione el valor añadido de estas actividades de prevención.

No basta con tomar la decisión de intervenir, el CICR debe determinar el alcance de su labor de prevención. Su esfuerzo puede ser proactivo o reactivo. La decisión final dependerá de una serie de factores adicionales:

- *Probabilidad, gravedad y magnitud del problema en el ámbito humanitario.* Es esencial evaluar el problema, real o potencial, dentro del entorno en el que se ha manifestado o se puede manifestar, a fin de determinar hasta qué punto es necesaria la labor de prevención de la Institución²². La decisión se tomará sopesando el grado de probabilidad del problema con su gravedad y magnitud.
- *Oportunidades.* Las actividades de prevención también pueden aprovechar las oportunidades que se presentan en los planos global, regional o local. Estas oportunidades pueden aparecer, tanto en los países que atraviesan un conflicto, como en los que se encuentran en situación de paz. Son fruto de un cúmulo de acontecimientos y suelen materializarse gracias al aumento de la atención prestada por las organizaciones internacionales, los Estados y la sociedad civil a un determinado problema (como, por ejemplo, las circunstancias que llevaron al CICR a redoblar esfuerzos en su acción contra el empleo de las minas antipersonal y las bombas en racimo).
- *Importancia geopolítica.* La influencia regional o global que ciertos actores de un determinado país ejercen en los ámbitos político, militar, económico o cultural (por ejemplo, su capacidad de influir en la doctrina militar de otros países, de contribuir a las operaciones militares multinacionales, o de ejercer un liderazgo político o jurídico en determinados ámbitos), puede justificar la decisión de insistir en la prevención en el país en cuestión.

²² El CICR tiene a su disposición instrumentos que le facilitan la comprensión del problema humanitario en su contexto (identificación de las partes interesadas, por ejemplo). El análisis del entorno realizado por la Institución refuerza su análisis en cada nivel institucional.

5. ESTRATEGIAS PARA LAS ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN

El CICR utiliza distintos métodos para las actividades de prevención, dependiendo del problema que se plantee en el ámbito humanitario, de la estrategia en la que se inscriban dichas actividades y del objetivo que se persiga. Estas consideraciones determinan el contenido, la magnitud y el marco temporal de las actividades de prevención, así como el tipo de operaciones y la decisión de establecer o no asociaciones. Los procesos de monitoreo y evaluación permiten a la organización medir su rendimiento y mejorar la eficacia de su labor en el ámbito de la prevención.

5.1 Identificar a las partes interesadas

Al planificar sus actividades de prevención, el CICR debe analizar el impacto que tienen o podrían tener los diferentes actores en un determinado problema, anticipado o real. Además, el CICR debe tener en cuenta las influencias recíprocas que existen entre ellos. Este análisis contextualizado debería permitir al CICR identificar a las partes interesadas más apropiadas y diseñar su estrategia en consecuencia.

La capacidad de los principales actores de influir en las estructuras o sistemas relacionados con el problema que se plantea en el ámbito humanitario, así como su compromiso al respecto, determinan en gran medida el éxito de las actividades de prevención. De hecho, la capacidad y el compromiso de los actores principales determinarán elementos como la combinación de actividades de prevención específicas al problema y las propias al contexto, los objetivos perseguidos y las distintas líneas de actuación necesarias.

El CICR procura entablar y mantener un diálogo con las autoridades políticas (tanto en el plano nacional como internacional), así como con los portadores de armas (estatales y no estatales), ya que éstos influyen directamente en la suerte que correrán las víctimas²³. También trata de acercarse a los actores que tienen una repercusión indirecta y que pueden influir en las autoridades políticas y en los portadores de armas. Este planteamiento lleva al CICR a movilizar a los actores regionales y/o internacionales (autoridades políticas y portadores de armas, por ejemplo) que ejercen una cierta influencia en los actores locales y a algunos componentes de la sociedad civil, como las ONG, los círculos académicos, los grupos religiosos, el sector privado, las Sociedades Nacionales y los medios de comunicación.

La labor del CICR en el entorno tiene carácter preventivo, es decir, la Institución también trabaja con los actores susceptibles de influir en la suerte de las víctimas en el futuro. Por esta razón, el CICR se afana por promover el DIH y otros conjuntos de normas de derecho pertinentes, así como los principios e ideales humanitarios entre la juventud y los estudiantes universitarios.

5.2 Combinar las actividades para alcanzar los objetivos

Cada actividad de prevención posee una orientación y un alcance muy concretos (por ejemplo, la ratificación o aplicación de determinados tratados, la integración del DIH en la doctrina militar o en los planes de estudio de las universidades). Si se analizan estas actividades individualmente, se observará que cada una de ellas influye sólo hasta cierto punto en los factores que constituyen la raíz del problema en cuestión, real o potencial. En cambio, si las consideramos en su conjunto, se observará que, entre todas, contribuyen a crear un entorno favorable al respeto de la vida y la dignidad humanas, y a la acción del CICR. Es, pues, esencial combinar las actividades para

²³ La categoría de autoridades políticas engloba, al mismo tiempo, a las autoridades internacionales (ONU, organizaciones regionales y suprarregionales), las autoridades nacionales de distintos niveles (incluidos todos los poderes del Gobierno), y a otros actores políticos, como los grupos de oposición y los dirigentes tradicionales. La categoría de portadores de armas comprende a las fuerzas armadas, las fuerzas de policía y de seguridad del Estado, los grupos armados no estatales y, por último, las empresas militares y de seguridad privadas.

lograr una estrategia global coherente, que actúe sobre todos los niveles del entorno, e identificar y reforzar las sinergias que existan entre las actividades de prevención y las de protección, asistencia y cooperación.

Para seleccionar las actividades más apropiadas a fin de alcanzar un determinado objetivo habrá que analizar el problema en cuestión. A lo largo de los años, el CICR ha venido desarrollando tres tipos de actividades de prevención, cada uno con finalidades diferentes: prevención-desarrollo, prevención-difusión y prevención-implementación. Cada uno de estos tipos responde a un planteamiento diferente.

El primero se centra fundamentalmente en desarrollar el DIH y otras normas del derecho internacional aplicables a los conflictos armados o a otras situaciones de violencia. El objetivo es reforzar la protección jurídica que se otorga a las víctimas de los conflictos armados u otras situaciones de violencia. Estas actividades suelen tener una dimensión global, aunque también pueden ser de ámbito regional. Entre las actividades más importantes destacan la elaboración de un nuevo derecho convencional, la identificación de las normas consuetudinarias de DIH, el esclarecimiento de determinados conceptos jurídicos y la elaboración de directrices que faciliten su interpretación de acuerdo con la realidad del momento, tanto en el plano jurídico como operacional (por ejemplo, la aclaración del concepto de "participación directa en las hostilidades") y, por último, actividades dirigidas a defender la integridad del derecho (por ejemplo, DIH y terrorismo).

El segundo tipo de actividades trata de propiciar la comprensión y aceptación de la labor del CICR y/o del DIH, y otros conjuntos de normas aplicables. Estas actividades tienen lugar en todos los contextos en los que interviene o pretende intervenir el CICR y revisten una gran importancia en lo que a la protección y asistencia se refiere (fundamentalmente, al ayudar a la Institución a velar por la seguridad y el acceso a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia). Aun cuando la difusión del derecho aplicable y de la labor humanitaria imparcial, neutral, e independiente del CICR sigan

siendo uno de sus pilares fundamentales, la Institución ha venido recalcando cada vez más la importancia de entablar una comunicación recíproca: escuchar las opiniones e inquietudes de las partes implicadas y tener en cuenta estos elementos a la hora de poner en marcha iniciativas encaminadas a promover el CICR y/o el derecho. Además, el CICR se esfuerza por atraer a ciertos grupos para que actúen como vehículos de transmisión de los mensajes humanitarios más importantes. Estas actividades suelen tener una vida más breve que las demás actividades de prevención. En todo caso, la necesidad de entablar relaciones de confianza con determinados actores a través de relaciones de trabajo duraderas es incuestionable.

El tercer tipo de actividades pretende implantar y reforzar las condiciones ambientales que favorezcan el respeto del DIH y otros conjuntos de normas de derecho aplicables. Este objetivo se suele alcanzar incorporando el derecho aplicable en las estructuras o sistemas pertinentes (por ejemplo, la legislación nacional; la doctrina, la educación, el adiestramiento y las sanciones militares; los programas de enseñanza de las universidades o escuelas secundarias). Estas actividades requieren el apoyo a las personas que están en grado de lograr esta integración y establecer o desarrollar los medios y mecanismos necesarios para este fin. Este enfoque vertical, de arriba hacia abajo, presupone un cierto nivel de organización entre los destinatarios, así como la capacidad y la voluntad de respetar el derecho. Puede suponer, pues, un problema en lo que respecta a los grupos armados, pero se puede superar adaptando el enfoque a las estructuras de estos interlocutores. Para que las actividades emprendidas tengan un efecto duradero es necesario procurar la buena disposición de los actores desde el principio.

Cuando se diseñan actividades, se incluyen estrategias viables de entrada y salida, es decir, un punto de partida y un punto final. Cuando se cumplen los objetivos, el CICR pone fin a las actividades que tengan que ver con ellos o las transforma en función de los nuevos objetivos. Si los objetivos no se alcanzan, el CICR se plantea interrumpir las actividades o adaptarlas en función de nuevos objetivos.

5.3 Establecer asociaciones

A la hora de crear un entorno favorable al respeto de la vida y la dignidad humanas, y a la labor de la Institución, el CICR obtiene resultados limitados actuando solo. Por ello, para maximizar el impacto y las oportunidades de éxito de sus actividades de prevención, la Institución diseña estrategias de prevención basadas en la utilidad y viabilidad de asociarse con los actores principales.

Cuando lo estima apropiado, el CICR trata de propiciar asociaciones en función de los objetivos que se haya fijado. Estas relaciones se pueden entablar con diversos actores: Estados, organizaciones internacionales y regionales, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación Internacional, instituciones académicas, ONG y sociedad civil. La naturaleza de estas asociaciones puede variar: algunos son acuerdos no vinculantes de carácter cooperativo (que giran en torno a un acontecimiento o tema concretos), mientras que otras son asociaciones estratégicas más formales y a largo plazo.

El CICR prima las asociaciones con las Sociedades Nacionales. Dentro del Movimiento, las Sociedades Nacionales tienen la tarea de promover y ayudar a que sus Gobiernos promuevan el DIH y tomen iniciativas al respecto²⁴. El Acuerdo de Sevilla confirma la función directiva del CICR en materia de promoción del DIH y de apoyo a las Sociedades Nacionales en los ámbitos que están dentro de sus competencias estatutarias²⁵. El CICR tiene, pues, la responsabilidad a largo plazo de contribuir a reforzar las capacidades locales de las Sociedades Nacionales en el ámbito de la prevención.

24 Art. 3.2, Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Este artículo estipula, entre otras cosas, que las Sociedades Nacionales "difunden los principios e ideales del Movimiento y ayudan a los Gobiernos que también los difunden. Colaboran asimismo con su Gobierno para hacer respetar el derecho internacional humanitario y para lograr la protección de los emblemas distintivos reconocidos en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales".

25 El Acuerdo de Sevilla, Consejo de Delegados, Sevilla, 25-27 de noviembre de 1997, (artículo 7.2.2) prevé que "El CICR, en coordinación con la Federación, contribuirá al desarrollo de las Sociedades Nacionales en los siguientes asuntos: (...) b) apoyo a los programas de las Sociedades Nacionales para la difusión del conocimiento del derecho internacional humanitario y de los Principios; c) participación de las Sociedades Nacionales en las medidas tomadas para promover el derecho internacional humanitario y garantizar su aplicación; d) preparación de las Sociedades Nacionales para las actividades en caso de conflicto (...)".

Cuando se preparan estrategias relativas a las actividades de prevención en que se considere una asociación con otros actores, el CICR tiene en cuenta los siguientes elementos:

- la función de las Sociedades Nacionales como principales asociados del CICR;
- el valor añadido y el impacto de las asociaciones;
- las posibilidades de éxito, lo que incluye el hecho de dar buenos ejemplos y de conseguir un efecto multiplicador en otros Estados;
- la capacidad y el compromiso de la organización asociada;
- las asociaciones no deben poner en peligro la acción humanitaria imparcial, neutral e independiente del CICR;
- la duración de la relación y, por último,
- la proximidad física de la organización asociada y la posibilidad de efectuar un seguimiento eficaz a largo plazo.

5.4 Combinación de los modos de acción apropiados

Elegir la combinación adecuada de actividades de prevención constituye un aspecto estratégico importante para el CICR. La elección dependerá del análisis de la influencia, el compromiso y las capacidades de las partes interesadas, por un lado, y de aspectos relacionados con la seguridad y la aceptación del CICR, por otro. De hecho, en sus actividades de prevención, el CICR prima estos tres modos de acción: persuasión, movilización y apoyo²⁶. En el contexto de la prevención, la persuasión implica convencer a los destinatarios correspondientes para que tomen medidas que ayuden a prevenir el sufrimiento y a que se respete la labor del CICR. La movilización consiste en sensibilizar a terceros y despertar su interés por el problema en cuestión, a fin de influir en las personas responsables para que prevengan el sufrimiento y garanticen el respeto a la labor del CICR. El apoyo supone colaborar con las partes interesadas para desarrollar, mantener o mejorar su capacidad de prevenir el sufrimiento y hacer que se respete la labor del CICR. En el contexto de la prevención, el CICR recurre raramente a la sustitución²⁷ salvo en casos excepcionales, por ejemplo, cuando desea emprender

²⁶ Entre los modos de acción del CICR destacan la responsabilización (persuasión, movilización y denuncia pública), el apoyo y la sustitución (o prestación directa de servicios). "El CICR: su misión y su acción", nota 1, supra.

²⁷ La sustitución requiere intervenir en el lugar del público destinatario, con el fin de crear un entorno favorable al respeto (por ejemplo, enseñando directamente el DIH en los círculos académicos).

otros modos de actuación. Ello, no obstante, debería estar limitado en el tiempo, ya que, a largo plazo, el recurso a la sustitución podría denotar una falta de identificación y tener un impacto limitado. En el marco de la prevención, la denuncia no suele ser un tipo de actuación adecuada²⁸.

5.5 Monitoreo y evaluación de los resultados

El monitoreo y la evaluación constituyen un aspecto esencial de toda estrategia de prevención del CICR. Ésta aspira a generar cambios estructurales a medio o largo plazo, lo cual exige recurrir de manera coherente y profesional a técnicas de gestión orientadas a la consecución de resultados. Para medir su rendimiento en esta materia, orientar su proceso de toma de decisiones y rendir cuentas a las partes interesadas, el CICR otorga una gran importancia al monitoreo y a la evaluación de sus actividades de prevención.

El monitoreo forma parte integral de las actividades de prevención del CICR ya que permite a la Institución evaluar periódicamente si se han hecho o no progresos respecto de la consecución de los resultados deseados (principalmente los objetivos específicos o outputs (productos) y, si resulta viable y apropiado, los objetivos generales o outcomes (resultados directos). Además, si es necesario, permite ajustar sus estrategias en consecuencia, lo que es especialmente importante dado el carácter complejo y cambiante del entorno. Es necesario establecer indicadores que ofrezcan una información simple y fiable (de tipo cuantitativo y/o cualitativo) para poder medir los progresos realizados en cuanto a la consecución de los resultados previstos.

Si bien es cierto que los datos obtenidos a través de un monitoreo son útiles para la gestión de las actividades de prevención en el día a día, no permiten efectuar análisis detallados. Por ejemplo, el monitoreo no permite, por sí mismo, evaluar en qué medida los progresos realizados para conseguir los resultados previstos se deben a la labor del CICR o a otros factores ambientales y/o a otros actores. Así pues, el monitoreo se tiene que completar

²⁸ No obstante, el hecho de que el CICR pueda recurrir a la denuncia pública en determinadas circunstancias puede, en sí mismo, contribuir al esfuerzo de prevención de la Institución.

con estudios y evaluaciones periódicos o ad hoc, cuyo alcance y contenido dependerán de las circunstancias, las necesidades y los recursos disponibles. Sus conclusiones deberían servir de orientación a la hora de tomar decisiones (estratégicas y operacionales), mejorar la eficacia de las actividades de prevención a través del aprendizaje institucional y, por último, fomentar el respeto de los principios de responsabilidad y transparencia, al facilitar a las principales partes interesadas información pormenorizada.

Ambas funciones de la gestión basada en resultados están estrechamente vinculadas entre sí. Por una parte, sin los datos obtenidos en el proceso de monitoreo, los estudios y evaluaciones no podrían ofrecer conclusiones y recomendaciones pertinentes y exhaustivas. Por otra parte, las conclusiones que se desprenden de los estudios y evaluaciones contribuyen a la toma de decisiones y ayudan a perfeccionar los instrumentos de monitoreo.

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