



APLICACIÓN DE LA INICIATIVA PARA UN MEJOR DISEÑO DE PROGRAMAS Y EL PRINCIPIO DE NO HACER DAÑO



En un contexto de cambio

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) es la mayor red humanitaria basada en voluntariado del mundo. Con nuestras 192 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en todo el mundo, estamos en todas las comunidades y llegamos a 160,7 millones de personas cada año a través de servicios y programas de desarrollo a largo plazo, así como a 110 millones de personas a través de programas de respuesta a desastres y de recuperación temprana. Actuamos antes, durante y después de que ocurran los desastres y las emergencias sanitarias para satisfacer las necesidades y mejorar la vida de las personas vulnerables. Lo hacemos sin considerar cuestiones de nacionalidad, etnia, género, creencias religiosas, clase y opiniones políticas.

Guiados por la *Estrategia 2030*, nuestro plan de acción colectiva para afrontar los retos humanitarios y de desarrollo de esta década, estamos comprometidos a salvar vidas y a cambiar opiniones.

Nuestros principales puntos fuertes son nuestra red de voluntarios, nuestros conocimientos especializados basados en la comunidad, y nuestra independencia y neutralidad. Trabajamos para mejorar los estándares humanitarios, como asociados durante el desarrollo y en la respuesta a los desastres. Convencemos a los responsables de la toma de decisiones para que actúen en interés de las personas vulnerables en todo momento. El resultado: hacemos posible la existencia de comunidades sanas y seguras, reducimos las vulnerabilidades, promovemos la resiliencia y fomentamos una cultura de paz a nivel global.

La revisión y todos los materiales de referencia elaborados para Aplicación de la Iniciativa para un mejor diseño de programas y el principio de no hacer daño han sido posibles gracias al apoyo de la Cruz Roja Sueca.



Deseamos expresar nuestro agradecimiento al Comité Internacional de la Cruz Roja, las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja por su tiempo, esfuerzo y contribución que dedicaron a la versión actualizada de la Iniciativa para un mejor diseño de programas y el principio de No hacer daño.

© **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2016**

Se permite citar, copiar, traducir a otros idiomas o adaptar a las necesidades locales cualquier parte de esta publicación sin autorización previa de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, siempre que la fuente esté claramente especificada.

Las solicitudes de reproducción comercial deben dirigirse a la Secretaría de la FICR en secretariat@ifrc.org.

Todas las fotografías utilizadas en este estudio están sujetas a los derechos de autor de la FICR, a menos que se indique lo contrario.

Apartado postal 303
CH-1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono: +41 22 730 4222
Fax: +41 22 733 0395
E-mail: secretariat@ifrc.org
www.ifrc.org

Síguenos en:



APLICACIÓN DE LA INICIATIVA PARA UN MEJOR DISEÑO DE PROGRAMAS Y EL PRINCIPIO DE NO HACER DAÑO



En un contexto de cambio



Índice

Acrónimos	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	10
Antecedentes	12
1. <i>Un contexto de cambio</i>	16
FRAGILIDAD, CONFLICTOS Y DESASTRES	17
EFFECTO DE LOS DESASTRES EN LOS CONFLICTOS	17
CAMBIO CLIMÁTICO	17
EFFECTO DE LOS CONFLICTOS Y LA FRAGILIDAD EN LOS DESASTRES	18
CONTEXTO URBANO	18
ACTORES	19
2. <i>Conflicto y violencia en la actualidad</i>	22
VIOLENCIA	23
COHESIÓN SOCIAL	23
SENSIBILIDAD AL CONFLICTO	24
MARCO DE ACCESO MÁS SEGURO	25
3. <i>Acción humanitaria, protección y rendición de cuentas</i>	28
ACCIÓN HUMANITARIA BASADA EN PRINCIPIOS	28
PROTECCIÓN	29
RENDICIÓN DE CUENTAS	32
4. <i>Cómo se adapta la FICR a los cambios del entorno</i>	34
ENTORNOS URBANOS	34
NUEVOS ACTORES Y ALIANZAS	35
INICIATIVA PARA UN MEJOR DISEÑO DE PROGRAMAS Y EL ENFOQUE DE RESILIENCIA	36
5. <i>Hacia la ejecución</i>	38
6. <i>Conclusiones y recomendaciones</i>	46

Abreviaturas

AVC	Análisis de vulnerabilidad y capacidad
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FACT	Equipos de evaluación y coordinación en el terreno
IASC	Comité Permanente Interagencial
Iniciativa	Iniciativa para un mejor diseño de programas
Movimiento	Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organizaciones no gubernamentales



Resumen ejecutivo

El entorno humanitario actual se caracteriza por ser cada vez más denso, complejo e impreciso, con un cambio de los actores y los aliados y la aparición de nuevos enfoques para el trabajo humanitario y de desarrollo. Sin embargo, los elementos esenciales de la Iniciativa para un mejor diseño de programas y el principio de No hacer daño, el análisis del contexto sensible a los conflictos, y la participación comunitaria deben seguir siendo parte integral del trabajo de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para mejorar la resiliencia de las comunidades, junto con un enfoque más amplio de no hacer daño a través de puesta en práctica y la observancia de los principios humanitarios, la incorporación de la protección en todos los programas y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

La Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ("FICR) identificó la necesidad de revisar y actualizar la Iniciativa para un mejor diseño de programas, que se presentó a principios del decenio de 2000 como una versión adaptada del enfoque de no hacer daño. Esa Iniciativa proporcionó a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y a la FICR una herramienta para analizar los efectos positivos o negativos de las actividades en las comunidades. El método empleado por la Iniciativa es un análisis de contexto sensible a los conflictos enfocado en los factores de *cohesión y división*.

El contexto humanitario y la manera en que los diversos actores lo abordan ha cambiado desde que se presentó la Iniciativa. El cambio afecta tanto a los factores, como a los actores. Las vulnerabilidades y los riesgos están cambiando. Un factor importante es la urbanización y sus consecuencias; otro es el cambio climático. Cada vez más se reconoce que es necesario entender la relación entre muchos factores que crean *fragilidad*, es decir, la manera en que la violencia y el conflicto afectan a los desastres, y el efecto de los desastres en la violencia y el conflicto. Nuevos actores han ingresado en la escena de la acción humanitaria y a favor del desarrollo. Esto ofrece oportunidades en términos de financiación, aprendizaje y optimización de los resultados, pero también crea riesgos. En el lado de los donantes y la investigación y la innovación, así como en el lado de la ejecución, se ha producido un aumento de actores que *no conocen cabalmente los principios y las normas humanitarias*, o

que están guiados por otros motivos, como beneficios económicos y dividendos políticos.

Para abordar estos contextos, el sector de la acción humanitaria y del desarrollo ha adoptado el *enfoque de resiliencia*, que aporta una metodología más holística de múltiples partes interesadas. Tal enfoque reconoce la necesidad de considerar los riesgos y las vulnerabilidades subyacentes y de tener en cuenta la *dimensión social* cuando se abordan las preocupaciones humanitarias y de desarrollo.

Para maniobrar en contextos nuevos y complejos, con actores diversos, es preciso realizar un análisis cabal del contexto y una buena comprensión del efecto de las actividades humanitarias y de desarrollo y la manera en que se perciben.

Además de la confluencia de los desastres y los conflictos, la naturaleza de la violencia y los conflictos ha cambiado, con una disminución de los conflictos estatales, y un incremento de los conflictos no estatales. Por otra parte, los niveles de violencia social, inseguridad y dislocación social van en aumento en comunidades de muchos países. La ruptura de la cohesión social y el desgaste del capital social pueden ser a la vez causas y consecuencias de los crecientes niveles de inseguridad.

El objetivo estratégico 3 de la Estrategia 2020 es promover la inclusión social y una cultura de no violencia y paz. La inclusión social está estrechamente vinculada a la resiliencia y apunta a aumentar la participación ciudadana de personas que, debido a la discriminación, experimentan restricciones sistemáticas en el acceso a recursos, oportunidades y derechos¹.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja promueven la inclusión social y una cultura de no violencia y paz de muchas maneras, en particular, mediante la reducción de la vulnerabilidad y de la exposición a la violencia (que derive de enfrentamientos armados

1. Esta es una definición de trabajo adaptada del proyecto de enfoque estratégico de la inclusión social y una cultura de no violencia y paz, actualmente en proceso de elaboración y que debería estar terminado a finales de 2016.

o de tensiones y violencia dentro la comunidad o entre las personas; un ejemplo es el aumento de las diversas formas de violencia de género que aparecen tras un desastre). También trabajan para fortalecer la resiliencia y las capacidades de superación de la violencia, en el plano individual y comunitario, y para reforzar las intervenciones basadas en la comunidad destinadas a rehabilitar y apoyar a las comunidades o individuos afectados por la violencia.

Con el enfoque de la resiliencia, *multisectorial* y de múltiples partes interesadas, se ha acentuado la necesidad de que las Sociedades Nacionales, así como las comunidades, establezcan un mayor número de alianzas. Para que una comunidad sea más resiliente, debe analizar y abordar, al mismo tiempo, una serie de cuestiones. Por lo tanto, es necesario colaborar con los actores pertinentes de manera constructiva. *La Coalición de los mil millones para la resiliencia*, puesta en marcha por la FICR en 2014, apunta a optimizar el papel de la Cruz Roja y la Media Luna Roja como *promotor e intermediario*, en particular a nivel de sectorial, dentro de las coaliciones locales con organizaciones, el sector privado y el gobierno.

El Marco para un acceso más seguro, elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), provee un conjunto de acciones y medidas que puede emprender una Sociedad Nacional para mejorar la aceptación, la seguridad y el acceso a las poblaciones afectadas. Este Marco institucionaliza un análisis del contexto, con el fin de comprender las causas profundas de la violencia. Ese ejercicio puede ayudar a las Sociedades Nacionales a prepararse y actuar ante retos y prioridades específicos del contexto, y de ese modo reducir y mitigar los riesgos que se pueden plantear en contextos sensibles y de inseguridad, así como ganar la confianza y la aceptación de las personas y comunidades con necesidades humanitarias y de quienes tienen un control o una influencia en el acceso a ellas.

La base de toda participación es un análisis de contexto. Por otra parte, toda participación y programación con la comunidad se debe fundamentar en el enfoque más general de no hacer daño, que abarca los enfoques interconectados y complementarios de la labor humanitaria y de desarrollo, es decir, un planteamiento centrado en las personas, la acción humanitaria basada en principios, la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. Además, se pueden aplicar el elemento central de la Iniciativa para un mejor diseño de programas: un análisis de los factores de *cohesión* y de *división*.

Una buena programación y colaboración con la comunidad requiere un gran conocimiento del entorno local y del papel, real o percibido, que desempeñan los agentes humanitarios ya sea que operen en un contexto con altos niveles de inestabilidad social, violencia y conflicto, o en entornos más estables y predecibles². Siempre existe el riesgo de que su presencia, las actividades y la participación con la comunidad puedan tener consecuencias negativas.

Para evitar consecuencias negativas no deseadas (por ejemplo, violencia o discriminación), obtener el mayor efecto posible y conseguir el acceso, es necesario entender las relaciones en una comunidad y la influencia que tienen la presencia y las actividades del agente humanitario.

Es importante tener en cuenta que:

- *Los contextos cambian*
- *El agente influye en el contexto*
- *Un contexto que cambia influye en los riesgos y las vulnerabilidades.*

Por lo tanto, es importante analizar continuamente el contexto, aprender e realizar ajustes. La recopilación de datos y la gestión del conocimiento y la información son, pues, fundamentales.

Como mínimo, conviene tener siempre presente las siguientes preguntas:

- *¿Aplica el agente un enfoque *inclusivo*?*
- *¿Cómo se perciben su presencia y sus acciones, por parte de quién y por qué motivos?*
- *¿Cuáles son las consecuencias a más largo plazo e indirectas de sus acciones?*
- *¿Expone el agente intencionalmente a alguien a riesgo o aumenta su vulnerabilidad (seguridad, falta de dignidad, discriminación, falta de acceso a servicios e información)?*

Conviene recordar que una *omisión* de actuar también puede causar daño, al exponer a las personas a un peligro mayor o pasar por alto la violación de sus derechos.

² El mismo análisis de contexto sirve también de base para una buena gestión de la seguridad.



Introducción

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (El Movimiento) procura prevenir y aliviar el sufrimiento humano en situaciones de conflicto armado, desastres y crisis. Está compuesto por el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y ciento noventa Sociedades Nacionales miembros. Cada componente tiene su identidad legal y su cometido, pero todos están unidos por siete principios fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. Cada componente del Movimiento se compromete a respetarlos y hacerlos respetar.

Las Sociedades Nacionales actúan como auxiliares de los poderes públicos nacionales. Prestan toda una gama de servicios, tales como preparación preventiva, intervención y recuperación en casos de desastre y actividades de salud y apoyo social. En tiempo de guerra, el CICR y las Sociedades Nacionales pueden asistir a la población civil y apoyar los servicios de salud de las fuerzas armadas³.

Cada Sociedad Nacional debe aclarar ante el Estado las áreas específicas en que actúa como auxiliar de las autoridades en el ámbito humanitario. Se debe establecer el equilibrio correcto entre el papel auxiliar y las obligaciones de la Sociedad Nacional para preservar su autonomía de acción y toma de decisiones en todas las circunstancias, y en particular en contextos sensibles e inseguros. El desconocimiento de la función de auxiliar podría dar lugar a violaciones del principio de *no hacer daño*.

Basándose en gran medida de los primeros cuatro principios fundamentales, el derecho internacional humanitario y la labor del CICR, diferentes actores humanitarios han preparado normas y códigos de conducta para los trabajadores humanitarios y las organizaciones de ayuda humanitaria. Esto cimienta una *acción humanitaria basada en principios* y se vincula firmemente con la rendición de cuentas a poblaciones afectadas, la protección y el acceso humanitario.

En el centro de la acción humanitaria basada en principios y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas figura la comprobación de que las intervenciones humanitarias, al mismo

tiempo que son positivas, pueden hacer daño. El principio de *no hacer daño*, derivado de la ética médica, impone a los agentes de la acción humanitaria y para el desarrollo la necesidad de reducir al mínimo el daño que, sin intención, puedan ocasionar con su presencia y con la prestación de asistencia y servicios. Si las intervenciones no están basadas en análisis sólidos del conflicto y el contexto más amplio, y no se han concebido con las salvaguardas apropiadas, las consecuencias negativas involuntarias pueden ser muy variadas y extremadamente complejas, por ejemplo, la creación inadvertida de divisiones sociales o incremento de la corrupción.

El concepto de *no hacer daño*, si bien puede parecer una ambición bastante modesta, conlleva el potencial para generar respuestas positivas. Dado que el daño puede deberse a no hacer lo adecuado, cuando se implementan actividades humanitarias y de recuperación (temprana) se debe velar por que las intervenciones aborden positivamente las tensiones y la inseguridad, el conflicto y fragilidad, y sus causas subyacentes. La advertencia de no hacer daño recuerda que se debe reflexionar antes de apresurarse a hacer el bien, lo que no significa renunciar a hacer el bien. Además, no se evita el daño al evitar la acción. No hacer nada cuando alguien lo necesita significa claramente hacer daño⁴.

El enfoque basado en el principio de *No hacer daño* fue desarrollado por Mary B. Anderson en el decenio de 1990, y se convirtió en un proyecto, que sirvió de inspiración a una serie de talleres de capacitación para los trabajadores humanitarios⁵. Sobre la base del principio de no hacer daño y el proyecto, a principios del decenio de 2000 la FICR adaptó para las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja el enfoque y su metodología de análisis de los factores de cohesión y de división. El resultado fue la Iniciativa para un mejor diseño de programas, que inicialmente se utilizó en situaciones de conflicto en Sierra Leona, Liberia y Afganistán, así como para analizar las situaciones de recuperación después de un conflicto. Desde entonces ha evolucionado para

3. CICR. Visión General del Movimiento. 2013. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/el-movimiento>

4. Wallace M. *From Principles to Practice: A User's Guide to Do No Harm*. 2015.

abarcar todos los contextos, ya que se determinó que apoya los esfuerzos para vincular la asistencia humanitaria a la recuperación.

La FICR reconoce la necesidad de revisar y actualizar la Iniciativa, en consonancia con las tendencias y los enfoques humanitarios actuales, y reactivar su utilización dentro de la Federación y sus Sociedades Nacionales miembros. La sensibilidad al conflicto, el principio de *no hacer daño* y la metodología siguen siendo muy pertinentes, y deben promoverse en todos los miembros.

5. El programa *No hacer daño* comenzó en 1993 como Proyecto de capacidades locales para la paz. Este proyecto nació cuando varias organizaciones no gubernamentales internacionales y locales formaron una alianza de colaboración para aprender más sobre los efectos secundarios de la ayuda proporcionada en situaciones de conflicto. Varias Sociedades Nacionales, entre ellas la Cruz Roja Danesa y la Cruz Roja Sueca, apoyaron el proyecto en sus primeros años. La FICR se unió a la red en 1999. Muchos colegas en el trabajo humanitario y de desarrollo comprobaron que la ayuda era útil para apoyar a las poblaciones locales en sus esfuerzos para escapar del conflicto y construir la paz. Al mismo tiempo, también comprobaron que esa ayuda era cooptada, usurpada y utilizada indebidamente. Los conflictos se agravaban debido a la asistencia. Se preguntaron sobre la manera de apoyar mejor los esfuerzos positivos y prevenir al mismo tiempo los efectos negativos. El proyecto de aprendizaje, por lo tanto, era doble: 1) ¿De qué manera la ayuda contribuye a exacerbar un conflicto? Y 2) ¿De qué manera esa ayuda contribuye a atenuar el conflicto? Wallace M. *From Principles to Practice: A User's Guide to Do No Harm*. 2015.

Aplicación de la Iniciativa para un mejor diseño de programas y el principio de no hacer daño:

- Consigna los antecedentes y la historia de la Iniciativa.
- Ofrece una visión general de los cambios importantes en el contexto humanitario.
- Ilustra la manera en que la FICR aborda actualmente la urbanización y la aparición de nuevos actores en el ámbito humanitario.
- Explora el aspecto de la cohesión social del *enfoque de la resiliencia*, vinculándolo a la sensibilidad al conflicto, que es clave en el análisis del contexto para no hacer daño.
- Muestra que el principio de *no hacer daño* está *firmemente conectado* con la acción humanitaria basada en principios, la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. Se dirige a la comunidad humanitaria en general, pero con un enfoque particular en la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- Pone de relieve que el Marco para el acceso más seguro, del CICR, puede ayudar a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la aplicación del principio de *no hacer daño*.
- Destaca que las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros han cambiado su enfoque para abordar las cuestiones humanitarias y de desarrollo en este contexto de cambio, y afirma la necesidad imperiosa de abordar los aspectos clave de la Iniciativa para un mejor diseño de programas y del principio de *no hacer daño*: el análisis del contexto y el diálogo con las comunidades y las poblaciones afectadas.
- Proporciona orientación.
- Expones conclusiones y señala las medidas a futuro.
- Incluye un ejemplo de cómo la Cruz Roja de Filipinas ha utilizado la Iniciativa.

Antecedentes

En el decenio de 1990 se asistió a un número sin precedentes de conflictos en el mundo, y una mayor participación de la FICR en operaciones de emergencia y recuperación relacionadas con conflictos. Durante esa década, la Federación adquirió una experiencia sustancial en el apoyo a la programación posconflicto. Sin embargo, no existió ninguna política o estrategia formal de la organización para trabajar en estos entornos. En el Plan de acción para 2000-2003, aprobado por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en 1999, se solicitó a la FICR que formulara una estrategia para guiar los *programas de socorro y rehabilitación después de los conflictos* sobre la base de la capacidad de movilización social y programación de servicios de las Sociedades Nacionales. La Iniciativa para un mejor diseño de programas fue adoptada como metodología para ayudar a la Federación a apoyar mejor la programación posterior a los conflictos.

La citada Iniciativa se convirtió en una metodología de evaluación de resultados y una iniciativa de formación. Proporcionó a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y a la FIRC un marco para analizar el efecto positivo o negativo de sus actividades en las comunidades que se recuperan de la violencia o el conflicto.

Sobre la base de su alcance, que se extiende a los contextos de desarrollo y emergencia en todo el mundo, la credibilidad de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para tener acceso a las comunidades locales les permite actuar como intermediarios y promotores. Las mujeres y los hombres voluntarios de diversas procedencias, en que están representados jóvenes, adultos y personas de la tercera edad, aportan a la organización una diversidad de conocimientos y experiencia. Ello aporta a las Sociedades Nacionales y a la Federación un valor agregado único, en su labor de abordar la violencia y otras cuestiones de protección, así como la aplicación del principio de *no hacer daño*.

La Iniciativa para un mejor diseño de programas se creó usando el enfoque y las enseñanzas del Proyecto de capacidades locales para la paz, que se convirtió en el proyecto *No hacer daño*⁶.

El proyecto se estableció para responder a la pregunta:

- ¿Cómo se puede prestar asistencia humanitaria o para el desarrollo en situaciones de conflicto, de una manera que, en lugar de alimentar y exacerbar el conflicto, ayude a las poblaciones locales a desactivarlo y establecer sistemas alternativos para abordar los problemas subyacentes?

Después realizar quince estudios sobre el terreno con un número de organizaciones no gubernamentales (ONG) en situaciones de conflicto, el citado proyecto puso de manifiesto pautas de la interacción, en sentido negativo y positivo, entre la ayuda y las tensiones locales.

Sin embargo, la Iniciativa para un mejor diseño de programas y el Proyecto de capacidades locales para la paz mostraron algunas diferencias. La Iniciativa no fue formulada para las ONG, sino para las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, como herramienta de planificación de programas y evaluación de resultados. Se concibió como un instrumento para la programación de la recuperación después de un conflicto, y no para situaciones de un conflicto en curso⁷.

Es importante destacar que la Iniciativa no se proponía ayudar a establecer sistemas alternativos para hacer frente a los problemas subyacentes del conflicto, ni se elaboró como una herramienta de resolución de conflictos.

Cuando la Federación Internacional analizó la aplicación de la Iniciativa en seis Sociedades Nacionales (Bangladesh, Colombia, Kosovo, Liberia, Nigeria y Tayikistán) en 2003 determinó que dicha Iniciativa se utilizaba principalmente como herramienta para evaluar los efectos positivos y negativos de las actividades apoyadas por la Federación y las Sociedades Nacionales en los contextos tras los conflictos. Aunque se había reconocido rápida y ampliamente su valor como proceso de planificación participativa, la metodología se utilizó más que todo para analizar las

6. Wallace M. *From Principles to Practice: A User's Guide to Do No Harm*. 2015.

7. Esto se debió al Acuerdo de Sevilla. El Acuerdo de Sevilla de 1997 proporciona un marco para una cooperación y alianzas eficaces entre los miembros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Este acuerdo asigna al CICR el papel principal en tiempos de conflicto.

actividades existentes con el fin de probar su utilidad. En la mayoría de los casos comenzó como una herramienta analítica y luego se convirtió en una plataforma para comprometer al personal y a los miembros de la comunidad a que proporcionaran información y participaran en la revisión de las actividades existentes y la planificación de las nuevas. Sin embargo, los delegados capacitados en el terreno y el personal de las Sociedades Nacionales reconocieron que esta herramienta también podría utilizarse en otros contextos. La Iniciativa ofrece un elemento de análisis que vincula las acciones humanitarias y las de más largo plazo.

Para contribuir a la institucionalización de la metodología de Iniciativa en las Sociedades Nacionales, y de acuerdo con la estrategia de integración sistemática de 2003, la Federación capacitó a funcionarios y delegados de las Sociedades Nacionales para que impartieran formación sobre la Iniciativa y la integró en otras herramientas de planificación y evaluación, como el análisis de la vulnerabilidad y la capacidad y el material para los equipos de evaluación y coordinación sobre el terreno (FACT).

METODOLOGÍA DE LA INICIATIVA PARA UN MEJOR DISEÑO DE PROGRAMAS

La Iniciativa para un mejor diseño de programas estableció principios rectores y objetivos, así como una metodología y una herramienta para apoyar el diálogo con las comunidades sobre los factores de cohesión y factores de división.

- Un *factor de cohesión* tiene interés en promover acercamientos entre las divisiones de la sociedad, y por lo tanto mejora la capacidad para la consolidación de la paz a nivel local, crea conexiones entre las personas y genera efectos positivos.
- Un *factor de división* tiene un interés creado en mantener la tensión o el conflicto (las divisiones) en un contexto dado; alimenta la fuente de tensiones, generando división entre las personas, y tiene consecuencias negativas que pueden causar daño. Un *factor de división* también puede crear riesgo para el personal y el programa.

El enfoque se ha integrado en las herramientas de la Federación sobre la base de una estrategia de integración de 2003 y herramientas clave de la FIRC todavía contienen referencias a la Iniciativa⁸.

Se asignaron recursos importantes y se desplegaron esfuerzos para la formulación y aplicación de la Iniciativa para un mejor diseño de programas. Una vez completado el proceso de integración, no parece que haya existido un seguimiento sistemático, promoción de Iniciativa, hincapié en los enfoques sensibles a los conflictos o en la importancia de realizar un análisis de contexto más a fondo.

No obstante, las Sociedades Nacionales continuaron utilizando la metodología, y como resultado, la interpretación y la práctica varían. Los estudios de casos describen el uso de la metodología antes citada hasta 2005, después de lo cual se hizo menos frecuente. Hay elementos anecdóticos de Sociedades Nacionales que utilizaron la metodología hasta hace poco, pero pocos casos demostrados hasta 2015⁹. En este caso, a partir de 2015 la Cruz Roja Canadiense apoyó a la Cruz Roja de Kenia en la preparación de un proyecto centrado en la violencia en la comunidad, con una referencia a la Iniciativa para un mejor diseño de programas. En el caso de la Cruz Roja de Kenia, parecería que las intenciones que inspiraban la Iniciativa y sus principios estaban presentes, pero no necesariamente la metodología expuesta en un principio. No resultan claro los motivos por los que la metodología de la Iniciativa se aplicara luego de forma más esporádica. Como posibles explicaciones se indica que una combinación de falta de apoyo global y la introducción de otras iniciativas competitivas habría apartado de ese enfoque y por lo tanto, de su utilización. Además, la metodología se consideraba bastante engorrosa y exigía muchos recursos, teniendo en cuenta que su taller participativo de múltiples partes interesadas duraba varios días.

8. FIRC. *Guía para la elaboración de planes de respuesta a desastres y de contingencia*. 2007; FIRC. *Características de una Sociedad Nacional bien preparada para situaciones de desastre y conflicto*, 2001; FIRC. *Promoting respect of Human Rights through Humanitarian Values and Principles*. 2009; *From planning to action Deciding on the best course of action*; FIRC. *Violence Prevention strategy*. 2008; FIRC. *Contingency planning guide*. 2012; FIRC. *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Developing Recovery Surge Capacity: A discussion document May 2011 Based on the Pakistan experience*, 6.5 Checklist for developing a Recovery Framework.

9. Cruz Roja de Canadá y Sociedad Nacional de la Cruz Roja de Kenia. *Addressing Community Violence in the Tana Delta*. 2015.

Estudio de caso

La Cruz Roja de Filipinas es independiente y autónoma y trabaja como auxiliar del gobierno en la prestación de ayuda, salud, bienestar, reducción del riesgo de desastres y programas a más largo plazo. Con su red de 102 secciones y subsecciones en todo el país, tiene una amplia experiencia en gestión de desastres, reducción del riesgo de desastres, preparación preventiva para desastres, intervención y rehabilitación y recuperación en casos de desastre. La Cruz Roja de Filipinas también interviene en situaciones de conflicto, por ejemplo, en la provincia de Mindanao, principalmente con servicios de primeros auxilios y de ambulancia.

El programa de gestión y reducción del riesgo de desastres de la Cruz Roja de Filipinas apunta a contribuir al objetivo general de la *Ley de la República 10121*, encaminada a construir en el país “comunidades más seguras, adaptables, y resilientes, con miras a un desarrollo sostenible”. Por otra parte, la Sociedad Nacional ocupa un asiento permanente en el Consejo de gestión y reducción del riesgo de desastres, desde el nivel nacional hasta el local (provincial, municipal y urbano). Ello permite a la Cruz Roja de Filipinas promover y cabildear en favor de la población vulnerable y apoyar la planificación, elaboración de presupuesto y ejecución de la gestión y reducción del riesgo de desastres.

La Cruz Roja de Filipinas está abierta al aprendizaje y la innovación, el establecimiento de nuevas alianzas y la mejora del rendimiento. Está trabajando para integrar la protección y la participación comunitaria y la rendición de cuentas en todos los programas y actividades.

Un número de funcionarios de la oficina central y las secciones de la Cruz Roja de Filipinas recibió formación sobre la Iniciativa para un mejor diseño de programas como parte del despliegue inicial de la metodología a nivel mundial. Sin embargo, nunca se aplicó un análisis detallado de los factores de cohesión y factores de división como parte de las actividades de la Sociedad Nacional. No obstante, el enfoque y el principio de *no hacer daño* han ganado terreno en la ejecución de las actividades de la Cruz Roja de Filipinas. Se han hecho avances importantes en este proceso continuo de integrarlo en las directrices y políticas, así como en las acciones concretas dentro de las actividades de preparación e intervención.

La formación en materia de la gestión y reducción del riesgo de desastres, así como las directrices específicas por sector, ahora incorporan lineamientos sobre la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. Esto ha demostrado ser útil para prevenir conflictos entre las comunidades de acogida y las poblaciones desplazadas. Por ejemplo, en la provincia de Mindanao, agobiada por conflictos armados desde hace más de 40 años, la Cruz Roja de Filipinas se fijó el objetivo de garantizar la transparencia y

establecer un mecanismo de realimentación, e inauguró los comités *barangay* (nivel más bajo de la administración del gobierno) después de las tensiones que surgieron como consecuencia del proceso de selección para un proyecto de vivienda.

Intervención y recuperación - enseñanzas de la operación por el tifón Haiyán

Haiyán (2013), conocido localmente como Yolanda, fue el tifón más fuerte registrado en la historia de Filipinas. La Cruz Roja de Filipinas intervino de forma inmediata ante el fenómeno. Con el tiempo, los principales esfuerzos de emergencia cedieron el paso a las actividades de recuperación en apoyo de las familias afectadas por el desastre. La labor de recuperación incluía ofrecer a la población afectada un refugio seguro, oportunidades de medios de vida sostenibles, acceso a la salud, educación, agua y saneamiento, así como el fortalecimiento de las capacidades de reacción ante desastres y una mayor sensibilización pública sobre la manera de reducir los riesgos para desastres futuros. Los aprendizajes extraídos durante y después de la operación dieron lugar a cambios en los enfoques y las actividades, y más tarde, de las directrices operativas. Se prepararon *directrices de recuperación para todo el sector*, con un enfoque centrado especialmente en la participación comunitaria y la rendición de cuentas.

La participación comunitaria y la rendición de cuentas incluyen el involucramiento de las comunidades en la preparación de propuestas de actividades de subsistencia como parte de las iniciativas de recuperación¹⁰.

Se consideró cuidadosamente la definición de los criterios de selección para identificar los hogares que se beneficiarían del programa de reparación y reconstrucción de la vivienda. Se actuó en cooperación con el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo del gobierno provincial, que proporcionó listas de las familias afectadas. Estas listas se compararon con las preparadas por las secciones de la Cruz Roja, y se examinaron con las comunidades, con inclusión de representantes de ambos sexos. Los criterios de vulnerabilidad establecidos incluían el tamaño de la familia, la capacidad de construir una casa, las opciones de medios de vida, la edad y la situación de embarazo. Para asegurarse de que todos tuvieran la oportunidad de hacer llegar sus opiniones, reclamos y/o preguntas sobre el proceso de selección, se instalaron buzones y se estableció un número de teléfono para facilitar canales de comunicación de doble vía.

Entre las consecuencias negativas no deseadas figuran problemas de acceso debido a experiencias negativas anteriores de las comunidades con las organizaciones de ayuda. En una comunidad, la Cruz Roja de Filipinas se encontró con actitudes hostiles debido a la experiencia previa de la comunidad con una organización que había hecho promesas que nunca cumplió.

Un ejemplo de que es fácil no ver las propias estructuras sociales es el caso de la exclusión involuntaria de un grupo marginado en Aklan. Cuatro municipios quedaron fuera de las evaluaciones de las necesidades de emergencia. En esos municipios habita principalmente el grupo étnico *ati*, que no interactúa mucho con la población mayoritaria. Como por tradición pocas veces habían participado antes, no se lo incluyó en el proceso de evaluación. Esta omisión se rectificó posteriormente, y los afectados recibieron la ayuda necesaria.

La reconstrucción de un refugio para un grupo de personas que perdieron sus hogares debido al tifón requirió cuidadosas negociaciones con propietarios, funcionarios públicos y la población afectada. Algunos de los afectados no eran propietarios de las tierras en que estaban construidas sus casas. Después de las negociaciones, se acordó que la población afectada seguiría viviendo en la tierra adjudicada durante los diez años siguientes.

Un aprendizaje interesante de la operación por Haiyán (según la evaluación posterior a la operación) fue la manera en que se puso en práctica la equidad de género. Esto ilustra la necesidad de vincular el análisis de género con las estructuras de poder y de toma de decisiones. A pesar de la igualdad de representación en los comités comunitarios, las mujeres estaban subrepresentadas en la instancia de toma de decisiones.

Labor de preparación preventiva

La Cruz Roja de Filipinas reconoce que el riesgo de desastres puede reducirse a través de esfuerzos sistemáticos y el empoderamiento de las comunidades con conocimientos y recursos, para que estén mejor preparadas.

La Sociedad Nacional está dispuesta a examinar y abordar las cuestiones relacionadas con la protección, como la violencia de género, la protección de la niñez, el género y la diversidad, así como cuestiones relativas a las personas con discapacidad. Actualmente la Cruz Roja de Filipinas busca formas de incluir la prevención de la violencia y el abuso por motivos de género, la explotación, la negligencia y la violencia contra la niñez, y la integración de la programación temática relacionada con la adaptación al cambio climático y la gestión y rehabilitación de los ecosistemas en sus programas de reducción del riesgo de desastres y actividades de preparación preventiva.

Por otra parte, la Cruz Roja de Filipinas hace lo que pocas otras Sociedades Nacionales ha emprendido, al preparar datos sobre riesgos y peligros, así como instituciones gubernamentales y capacidades locales, infraestructuras, pobreza, y demografía, por provincia. Las secciones de la Cruz Roja de Filipinas comunican datos de sus respectivas provincias a la oficina central. Esto ha sido de utilidad para la evaluación de las necesidades de emergencia para la intervención por Haiyán.

10. La Cruz Roja de Filipinas tiene un sistema único de servicio voluntario. El programa Cruz Roja 143 está concebido como una estructura compuesta de un líder comunitario y 44 voluntarios. Se imparte al equipo una formación en preparación e intervención en casos de desastre, salud y bienestar, y donación voluntaria de sangre. Como residente de la comunidad, un voluntario del programa Cruz Roja 143 puede proporcionar asistencia humanitaria inmediata a su vecindario afectado. Además, basándose en información de primera mano facilitada por el programa, la Cruz Roja Filipina, tanto a nivel nacional como de secciones, tiene una mejor visión de lo que ocurre sobre el terreno y puede intervenir a tiempo y con mayor eficacia. La Cruz Roja de Filipinas depende de la fuerza y el alcance de los voluntarios del programa Cruz Roja 143 para colaborar y ayudar a los miembros más vulnerables de la comunidad. El equipo está siempre listo para intervenir rápidamente en caso de un desastre.



© Milla Gomez / Cruz Roja de Filipinas



1

Un contexto de cambio

En esta sección se examina las novedades que influyen en el trasfondo dentro del Movimiento, así como el sector humanitario y de desarrollo más amplio. Desde que se puso en práctica la Iniciativa para un mejor diseño de programas, el cambio afecta tanto a los factores como a los actores.

Las vulnerabilidades y los riesgos cambian. Un factor importante son la urbanización y sus consecuencias; otro es el cambio climático. Asimismo, cada vez más se admite la necesidad de entender la interrelación de muchos factores que crean fragilidad, es decir, la manera en que la violencia y el conflicto afectan a los desastres, y el efecto de los desastres en la violencia y el conflicto, así como otros factores de desestabilización.

En años recientes, nuevos actores han ingresado en la escena humanitaria y de desarrollo. Ello ofrece oportunidades en términos de financiamiento, aprendizaje y optimización de los resultados, pero también crea riesgos. Tanto en el lado de los donantes y de la investigación y la innovación, como en el lado de la ejecución, ha surgido un mayor número de actores que no conocen cabalmente los principios y las normas humanitarias, o que se guían por otros motivos, como beneficios económicos y dividendos políticos.

FRAGILIDAD, CONFLICTOS Y DESASTRES

A lrededor de 1.2 millones de personas viven en países afectados por la fragilidad, mientras que alrededor de 800 millones viven en países en desarrollo con las tasas más altas de homicidios¹¹. De cualquier forma como se vea, el hecho de que algún tipo de violencia extrema afecte a más de 2.000 millones de personas en el mundo en desarrollo ilustra la naturaleza del reto del desarrollo: el conflicto y la violencia obstaculizan el acceso de muchos países al desarrollo o destruyen los avances hacia el desarrollo que costaron años, cuando se produce un conflicto.

La pobreza se concentra cada vez más en los países en que la fragilidad y el conflicto despojan de oportunidades a los ciudadanos. Está previsto que para 2030 se duplique la proporción de pobres del mundo que en la actualidad viven en entornos frágiles y afectados por conflictos¹². Independientemente de las medidas que se adopten, si la meta es eliminar la pobreza extrema para 2030 (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1), son estos países los que necesitan la asistencia más inmediata¹³.

Una serie de desastres de alto perfil en Estados frágiles y afectados por conflictos han suscitado una mayor atención hacia el tema de la *concurrentia de los desastres y los conflictos*, y se prevé que estos dos fenómenos coincidan cada vez más en el futuro. El cambio climático, la urbanización continua, las fluctuaciones de los precios de los alimentos, las crisis financieras y otros tipos de tensiones pueden, en su conjunto, configurar (y complicar) las tendencias futuras del interfaz conflicto-desastre. Pareciera que existe una estrecha relación entre el riesgo de mortalidad por la sequía, la fragilidad del Estado y la vulnerabilidad al cambio climático. Sin embargo, la intersección entre el riesgo de mortalidad por otras amenazas naturales (como los ciclones y terremotos) y la fragilidad del Estado parece ser mucho menos pronunciada, aunque significativa¹⁴.

11. Banco Mundial 2015. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview#1>

12. Ibid.

13. Ibid.

14. Overseas Development Institute. *When Disaster and Conflict Collide. Improving links between disaster resilience and conflict prevention*. 2013.

15. Adelphi, the European Union Institute for Security Studies, International Alert, and the Wilson Centre. *For the G7. A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks*. 2015.

16. El G7 está compuesto por las siete principales naciones industrializadas: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia, Japón, Canadá y Alemania. Además, la Unión Europea envía representantes a todas las reuniones. Disponible en: https://www.g7germany.de/Webs/G7/EN/G7-Gipfel_en/FAQs_en/faq_node.html

17. Ibid.

EFFECTO DE LOS DESASTRES EN LOS CONFLICTOS

A unque la situación está lejos de ser clara, la valoración de los elementos evidencia que los desastres causados por fenómenos naturales exacerban los conflictos preexistentes. Hay solo pocos casos en los que los desastres han apoyado la consolidación de la paz y favorecido la resolución de conflictos. En cada situación compleja, existen numerosas interacciones, en virtud de las cuales los desastres atenúan algunos factores de conflicto, mientras que exacerban otros.

CAMBIO CLIMÁTICO

E l cambio climático se suma en última instancia a este panorama como factor multiplicador del riesgo. Cuando los efectos del cambio climático interactúan con otros factores de tensión, la combinación puede representar una carga excesiva para los Estados débiles, fomentar la agitación social y, a veces, generar conflictos violentos. Incluso los Estados aparentemente estables pueden verse empujados hacia la inestabilidad si la presión es lo bastante alta o el choque es demasiado fuerte. Cuando el cambio climático interactúa con otras presiones sociales, económicas y ambientales, surgen siete riesgos complejos derivados del clima y la fragilidad¹⁵.

Un informe encargado por el Grupo de los Siete (G-7)¹⁶ describe cómo el cambio climático ejercerá presión sobre los sistemas económicos, sociales y políticos del mundo. Si las instituciones y los gobiernos son incapaces de manejar esas presiones o absorber los choques del cambio climático, los riesgos para la estabilidad de los Estados y las sociedades se acentuarán.

Los recursos limitados del planeta están sometidos a presión. La demanda de alimentos, agua y energía está en aumento. El desempleo generalizado, la rápida urbanización y la degradación del medio ambiente dificultan los esfuerzos para reducir la pobreza y promover el desarrollo económico en muchos países pobres. En las regiones frágiles, la desigualdad persistente, la marginación política y la falta de respuesta gubernamental pueden aumentar la eventualidad de inestabilidad y conflicto. La adición de los efectos del clima multiplicará estas presiones y afectará la capacidad de los países para atender las necesidades de sus ciudadanos¹⁷.

Riesgos de fragilidad climática

1. Competencia por los recursos locales

A medida que aumenta la presión sobre los recursos naturales, la competencia puede conducir a inestabilidad e incluso a conflictos violentos en ausencia de una resolución eficaz de las controversias.

2. Inseguridad de los medios de subsistencia y migración

El cambio climático aumentará la inseguridad de las personas que dependen de los recursos naturales para su sustento, lo que podría empujarlos a emigrar o a recurrir a fuentes ilegales de ingresos.

3. Episodios meteorológicos extremos y desastres

Los eventos climáticos extremos y los desastres exacerbarán los desafíos de fragilidad y pueden acentuar la vulnerabilidad y las demandas de las personas, especialmente en situaciones de conflicto.

4. Volatilidad de los precios y el suministro de alimentos

Es muy probable que el cambio climático interrumpa la producción de alimentos en muchas regiones, aumentando la volatilidad de los precios y los mercados, y acentuando el riesgo de protestas, disturbios y conflictos civiles.

5. Gestión del agua transfronteriza

Las aguas transfronterizas son frecuentemente fuente de tensión; a medida que crece la demanda y los efectos de episodios climáticos afectan la disponibilidad y la calidad, la competencia por el uso del agua agravará probablemente la presión sobre las estructuras de gobierno existentes.

6. Aumento del nivel del mar y degradación de las costas

El aumento del nivel del mar pondrá en peligro la viabilidad de las zonas bajas, incluso antes que queden sumergidas, lo que provocará perturbaciones sociales, desplazamientos y migraciones, al mismo tiempo que pueden aumentar los desacuerdos sobre las fronteras marítimas y los recursos oceánicos.

7. Efectos no deseados de las políticas climáticas

A medida que las políticas de adaptación y mitigación del clima se apliquen más ampliamente, también aumentará el riesgo de efectos negativos no deseados, especialmente en contextos frágiles.

EFFECTOS DE LOS CONFLICTOS Y LA FRAGILIDAD EN LOS DESASTRES

Hay argumentos contundentes que demuestran que el conflicto y la fragilidad agravan las consecuencias de los desastres, en particular porque acentúan la vulnerabilidad a los peligros naturales. El conflicto aumenta el riesgo de desastres al forzar el desplazamiento de personas a zonas más expuestas a los peligros, con efectos sobre su salud física y psicológica, la prestación de servicios básicos y la seguridad de los medios de vida. El conflicto puede llevar a individuos a vender activos, con el consiguiente aumento del riesgo ante desastres. En unos pocos casos, los individuos y grupos pueden obtener beneficios de los conflictos (a través de la llamada economía de guerra) de modos que aumentan su resiliencia a los desastres, y los hacen menos susceptibles a las iniciativas de consolidación de la paz. El conflicto puede socavar la capacidad de los actores gubernamentales y no gubernamentales para planificar y proteger a las personas contra las amenazas. Los gobiernos también pueden exacerbar el sufrimiento después de un desastre al entorpecer la asistencia por motivos de seguridad o apropiarse de la ayuda humanitaria en apoyo de objetivos relacionados con el conflicto.

La gestión del riesgo de desastres tiende a dar por sentada la existencia de un contrato social positivo entre Estado y sociedad, en virtud del cual el Estado asume la gestión del riesgo como un bien público. Ello puede ser aplicable en algunos Estados, y no en otros.

CONTEXTO URBANO

La rápida urbanización, junto con el cambio climático, es uno de los fenómenos más significativos del siglo XXI. En 2010, por primera vez en la historia de la humanidad, el número de habitantes de las ciudades del mundo superaba el de la población rural. En los países en desarrollo, cada día más de 100.000 personas se desplazan a barrios marginales.

La urbanización, además de las oportunidades sociales y económicas que ofrece a las comunidades y Estados, es también una fuente de riesgo para muchas personas. Cerca de 1.5 billones

de personas viven en asentamientos informales y precarios, sin acceso adecuado a servicios de salud, agua limpia y saneamiento. Muchos están expuestos al riesgo de huracanes, ciclones, inundaciones, terremotos y epidemias, incendios y accidentes industriales, así como a la delincuencia. La expansión urbana y la urbanización no planificada como consecuencias de un desarrollo inadecuado acumulan riesgos intensos, que ponen en peligro la vida, la propiedad y la dignidad de millones de personas alrededor del mundo¹⁸.

Además de los riesgos mencionados, un rasgo urbano frecuente es la violencia. Estudios a nivel global muestran que el 60% de los residentes urbanos en los países en desarrollo han sido víctimas de delitos al menos una vez en los últimos cinco años; el 70% de ellos viven en América Latina y África. La urbanización ha estado acompañada por niveles elevados de delincuencia, violencia y desorden, especialmente en el mundo en desarrollo. La creciente violencia y la sensación de inseguridad a que hacen frente a diario los habitantes de las ciudades es uno de los principales problemas en el mundo. En algunos países, el delito y la violencia han sido exacerbados por la proliferación de armas, el abuso de sustancias, y el desempleo juvenil¹⁹.

Por otra parte, los efectos de la urbanización y el cambio climático convergen de forma peligrosa. Las ciudades son las que más contribuyen al cambio climático: aunque cubren menos del 2% de la superficie de la tierra, las zonas urbanas consumen el 78% de la energía a nivel mundial y producen más del 60% del dióxido de carbono y cantidades significativas de otros gases de efecto invernadero, principalmente a través de la generación de energía, los vehículos, la industria y el uso de biomasa. Al mismo tiempo, las ciudades y pueblos son muy vulnerables al cambio climático²⁰.

ACTORES

El sistema humanitario mundial nació después de la Segunda Guerra Mundial como una respuesta de Occidente a los desafíos de la reconstrucción de Europa y la descolonización de sus antiguos territorios. Ulteriormente su atención se ha desplazado a los países en desarrollo, y sus miembros han crecido en número y alcance. La mayoría de sus donantes son los gobiernos que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), o grupos y ciudadanos de sus países

miembros. Estos gobiernos también tienen influencia en el pilar central de la red humanitaria mundial, las Naciones Unidas y sus fondos y organismos especializados. En torno a este sistema existe una serie de ONG, así como Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que reciben la mayor parte de financiación de importantes donantes del mundo occidental. El sistema está unido por principios comunes y convicciones compartidas, a sabiendas que la ayuda humanitaria debe ser neutral e imparcial y que la prestación de los servicios debe estar regida por normas. En años recientes se ha observado un aumento de las organizaciones donantes de países en desarrollo, como de organizaciones regionales, que amplían sus funciones²¹.

Por el lado de la ejecución, el sistema humanitario en los últimos años ha tenido que abordar una serie de retos importantes y, a menudo interconectados. Estos incluyen intervenciones internacionales cada vez más integradas en Estados frágiles y afectados por conflictos, el crecimiento de la frecuencia y magnitud de los desastres y la rápida proliferación de los agentes humanitarios, incluidas ONG basadas en economías emergentes y diversas organizaciones religiosas, y el ingreso del sector privado en la escena humanitaria y de desarrollo, así como una mayor participación del sector militar.

Los nuevos donantes y actores encargados de la ejecución no necesariamente se adhieren a los principios y normas comunes, por ignorancia o por la búsqueda de propósitos considerados más importantes, por ejemplo, beneficios económicos, mayores cuotas de mercado, la buena voluntad de un grupo en particular, y dividendos políticos a corto plazo.

18. FICR. *Partnership on Urban Disaster Risk Reduction and Management: Pilot City Study on Urban DRR and DM Concept Note*. 2012.

19. ONU-HABITAT. Safety. Disponible en: http://unhabitat.org/urban-themes/safety/?noredirect=en_US

20. <http://unhabitat.org/urban-themes/climate-change/>

21. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-06-16/regime-change-humanitarian-aid>

Cuando a raíz de una crisis se generan necesidades humanitarias, muchos países despliegan sus fuerzas armadas para intervenir. También se puede proporcionar apoyo bilateral a los Estados afectados por el desastre a través del despliegue internacional de agentes y activos militares extranjeros. En los últimos años se ha observado un aumento de la participación de fuerzas militares en las crisis humanitarias, a menudo impulsada por el empuje hacia la estabilización, y una politización continua y militarización de la ayuda humanitaria. Esto ha creado controversias, debido a que el uso de la asistencia humanitaria con fines políticos o militares es totalmente contrario al concepto de la acción humanitaria, que debe tener una índole “exclusivamente humanitaria, neutral e imparcial.”²²

Además, en el sector están surgiendo un mayor número de actores corporativos, en gran medida autónomos, con una rama filantrópica, así como fundaciones. Los actores del sector privado colaboran con organizaciones humanitarias y de desarrollo en alianzas técnicas, de investigación y para elaboración de conceptos o productos, a veces con ayuda financiera directa, aunque no siempre. Esos actores llevan a cabo sus propios programas basados en la comunidad como parte de sus estrategias de responsabilidad social empresarial, y proporcionan servicios en las operaciones humanitarias (principalmente en especies). A menudo no están familiarizados con las normas y principios acordados a nivel mundial para la ayuda humanitaria, y con mucha frecuencia sus acciones están impulsadas por otros motivos, como la visibilidad, una mayor parte en el mercado, y beneficios financieros.

Como es esencial que las organizaciones humanitarias y militares puedan operar en el mismo espacio sin menoscabar el carácter civil de la asistencia humanitaria, y en su caso, perseguir objetivos comunes, es esencial que los resultados de las alianzas con actores del sector privado protejan y promuevan los principios humanitarios, eviten la competencia, y reduzcan al mínimo las discrepancias. Las experiencias recientes de la operación para el ébola en África Occidental muestran que es posible, sin poner en peligro la independencia y neutralidad de las organizaciones humanitarias no militares.

22. Metcalfe V, Haysom S and Gordon S. *Trends and challenges in humanitarian civil-military coordination: A review of the literature*. HPG Working Paper. May 2012; Svoboda E. *The interaction between humanitarian and military actors: where do we go from here?* Overseas Development Institute (ODI). 2014.





2

Conflicto y violencia en la actualidad

La Iniciativa para un mejor diseño de programas surgió de las situaciones de intervención ante conflictos, y se convirtió en una herramienta relevante para las actividades de las organizaciones de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en todos los contextos. El enfoque principal se centraba en la manera de evitar hacer daño y alimentar tensiones y (potenciales) conflictos, especialmente cuando se interviene durante y después de una situación de conflicto.

Los elementos fundamentales de la Iniciativa: el principio de no hacer daño, el análisis del contexto, y la colaboración con la comunidad, deben seguir siendo parte integral de la labor de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para mejorar la resiliencia de las comunidades.

Dentro de estas organizaciones, al igual que en muchas otras, la programación relativa a la resiliencia está relacionada con las cuestiones de reducción del riesgo de desastres y la salud pública en las actividades a largo plazo. Sin embargo, también debería orientar las actividades de recuperación (temprana) en casos de desastres y después de los conflictos. Por otra parte, varias Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja actualmente intervienen durante y después de situaciones de conflicto, y en contextos frágiles con bajos niveles de cohesión social, en que las tensiones pueden desembocar fácilmente en violencia y conflicto.

Además de la confluencia de los desastres y los conflictos, la naturaleza de la violencia y los conflictos ha cambiado.

VIOLENCIA

En muchos países se observa un cambio radical en la índole de la violencia. En los últimos años el número de conflictos violentos estatales se redujo considerablemente, y hoy en día han cedido paso a conflictos internos, librados entre el gobierno de un Estado y uno o más grupos armados no estatales que buscan el control del gobierno o de un territorio específico. De hecho, los conflictos no estatales se han vuelto más numerosos. África subsahariana sigue siendo la región con el mayor número de conflictos no estatales, y con la mayor cifra de muertes generadas por tales conflictos. Sin embargo, últimamente los conflictos entre los carteles de la droga en América se han vuelto más numerosos y mortales. Desde 2011 América ha sobrepasado a la región de Asia central y oriental, que era la segunda región con mayor cantidad de muertes en el período comprendido entre 1989 y 2011.

Sin embargo, los niveles de violencia social, inseguridad y dislocación social están en aumento en muchos países y comunidades. Los factores que impulsan la violencia se ven acompañados, y cada vez más, eclipsados, por una combinación de fractura social, y fragmentación de los grupos armados, a menudo vinculados a actividades económicas ilícitas. A veces los niveles de violencia e inseguridad son más elevados en países donde no hay conflictos, que en los que están en guerra²³.

Las causas y la dinámica de la violencia varían según el contexto, y pueden cambiar con el tiempo, pero presentan características comunes, como el debilitamiento del estado de derecho y las estructuras de gobierno, y crecientes niveles de desigualdad socioeconómica, fragmentación social, políticas de identidad agresivas y desempleo juvenil, sumado a una disponibilidad generalizada de armas de bajo calibre y el aumento del crimen organizado. Otros factores que fomentan la violencia y la inseguridad son la corrupción, las economías de guerra, cuestiones culturales y los desplazamientos de poblaciones.

La violencia y la inseguridad tienen una repercusión social grave, especialmente para la mujer. Está demostrado que, en situaciones de conflicto, aumentan los ataques contra civiles y se recurre cada más a las violaciones sexuales como táctica de guerra, por ejemplo, en la República Democrática del Congo. En muchos casos, haya o no conflicto, los niveles elevados de violencia en la comunidad coinciden con un aumento

de la violencia doméstica y sexual. Investigaciones indican que, al mismo tiempo que el grado de violencia pública se reduce tras el conflicto, muchos años después del conflicto la violencia doméstica se mantiene en el mismo nivel²⁴. La sensación de inseguridad que crea la violencia doméstica socava los lazos sociales que constituyen las bases de la seguridad y la convivencia pacífica dentro de la comunidad. El debilitamiento de la cohesión social y el desgaste del capital social pueden ser las causas y las consecuencias de los crecientes niveles de inseguridad. Cuando en un país frágil existe un capital social, a menudo se trata de un factor de tipo emocional que mantiene unido a un grupo con una identidad determinada (ya sea una población étnica, un grupo político o una pandilla) dentro de una comunidad (y que posiblemente margine a otros grupos), más que un capital social basado en el acercamiento, que vincula a diferentes grupos²⁵.

COHESIÓN SOCIAL

El objetivo estratégico 3 de la Estrategia 2020 busca promover la inclusión social y una cultura de no violencia y paz. La inclusión social está estrechamente vinculada a la resiliencia, y apunta a aumentar la participación y el compromiso social de las personas que, a causa de la discriminación, experimentan restricciones sistemáticas en el acceso a recursos, oportunidades y derechos²⁶.

Las medidas de inclusión social se centran en mejorar la situación y condición de los individuos y grupos que son excluidos o marginados. La resiliencia comunitaria se basa en la cohesión social y la combinación de los diferentes grados de resiliencia que tengan los miembros de tal comunidad en el plano individual.

Por lo tanto, las medidas de inclusión social eficaces y exitosas con el tiempo representarán, no solo un aporte al bienestar, la dignidad y la resiliencia de los individuos o grupos, sino también a la cohesión en general y por lo tanto a la propia resiliencia de la comunidad.

23. *Human Security Brief 2008; Human Security Report 2013*

24. PNUD. [Social Cohesion and Reconciliation \(SCORE\) Index](#).

25. *Ibid.*

26. Se trata de una definición de trabajo adaptada del proyecto de enfoque estratégico de la inclusión social y una cultura de no violencia y paz, actualmente en proceso de elaboración y que debería estar terminado a finales de 2016.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja promueven la inclusión social y una cultura de no violencia y paz de muchas maneras, incluyendo la reducción de la vulnerabilidad y de la exposición a la violencia (ya sea que surja de hostilidades armadas o de tensiones y violencia dentro la comunidad o entre las personas, por ejemplo, la acentuación de las diversas formas de violencia por motivos de género que aparecen tras un desastre). También trabajan para fomentar la resiliencia y la capacidad de superación de la violencia en los planos individual y de la comunidad y para reforzar las intervenciones basadas en la comunidad destinadas a rehabilitar y prestar apoyo a las comunidades o individuos afectados por la violencia.

De acuerdo con el Marco de la FICR para el fomento de la resiliencia, la cohesión social es una de las características de una comunidad con resiliencia. El término resiliencia está estrechamente ligado al capital social de las mujeres, las niñas, los niños, los hombres y las comunidades, así como a la sensibilidad ante el conflicto. El Marco describe la manera en que las actividades habituales de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja favorecen la cohesión social. Según estas organizaciones, la puesta en práctica se asocia a la inclusión social de individuos y grupos excluidos y marginados antes descritos, así como a los esfuerzos para prevenir, mitigar y reaccionar ante la violencia y promover una cultura de paz.

Otras definiciones se refieren a la calidad de la convivencia entre los individuos dentro de su propio grupo y con las instituciones que los rodean, el bienestar de todos sus miembros, mediante la reducción al mínimo de las disparidades y la prevención de la marginación²⁷. La definición de cohesión social de la OCDE abarca tres esferas principales: fomento de la cohesión mediante la constitución de redes de relaciones, confianza e identidad entre los diferentes grupos; combate contra la discriminación, la exclusión y las desigualdades excesivas; y promoción de una movilidad social ascendente²⁸.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desglosa el concepto en dos esferas principales:

- El fortalecimiento de las relaciones, interacciones y vínculos sociales (capital social).
- La reducción de las disparidades, las desigualdades y la exclusión social.

Sin embargo, la cohesión social (al igual que la inclusión social) es un concepto sutil, más fácil

de reconocer por su ausencia que por una definición. La falta de cohesión social produce un aumento de la tensión social, delitos violentos, ataques a las minorías, violaciones de los derechos humanos y, en última instancia, conflictos violentos. La cohesión social supone la tolerancia y el respeto por la diversidad (en términos de género y edad²⁹, discapacidad, religión, origen étnico, situación económica, preferencias políticas y sexualidad), tanto a nivel institucional como individual. La inclusión social supone establecer procesos y medidas a nivel de los individuos, la comunidad y la sociedad para abordar los efectos de la falta de cohesión en las personas excluidas y marginadas. Esto se superpone con los factores catalizadores de los conflictos y la violencia, y sin duda, existe un estrecho vínculo entre la falta de cohesión social y los conflictos y la violencia.

SENSIBILIDAD AL CONFLICTO

El conflicto, o las tensiones e inseguridades, no representan intrínsecamente un fenómeno destructivo o negativo. Si se lo distingue de la violencia, es posible identificar oportunidades de transformar el conflicto en una fuerza de cambio positiva. Esta distinción fundamental es una parte importante de pensamiento sensible al conflicto.

- Entre las oportunidades para el cambio positivo resultantes de los conflictos pueden mencionarse la toma de conciencia de las injusticias subyacentes o las formas sistémicas y estructurales de violencia que han permanecido latentes o sin cuestionamiento.
- Los grupos de personas marginadas o excluidas pueden canalizar esta toma de conciencia en formas no violentas de movilización social que inicien procesos de cambio social. Ello conduce a mejorar la forma de actuar o a optimizar y reforzar los sistemas y estructuras que atenúan los niveles de violencia estructural existentes.

Las bases de las percepciones y puntos de vista divergentes susceptibles de generar tensiones, inseguridades y conflictos pueden variar, de acuerdo a los siguientes factores:

27. PNUD. *Social Cohesion and Reconciliation (SCORE) Index*.

28. OCDE. *International Conference on Social Cohesion and Development*.

29. El género y la edad entendidos como determinantes universales, a partir de los cuales todo lo demás es un subgrupo.

- *La diversidad o singularidad de las identidades individuales y de grupo*, que moldea la manera de percibirse a sí mismo, a los demás y al mundo circundante.
- *Las diferencias en la experiencia y la crianza*, también contribuyen a percibir lo mismo de distinta manera.
- *El género* – las diferentes maneras en que los conflictos y la violencia afectan a las mujeres y a los hombres, lo que influye directamente en sus perspectivas, prioridades y reacciones ante esos fenómenos.
- *Los valores* – lo que es importante para cada individuo, para su grupo y para los demás.
- *El poder y la igualdad* – el grado de acceso e influencia que tiene un individuo o grupo en relación con otros.
- *La riqueza* – el dinero y los bienes, como la tierra, que se posean o a los que se tenga acceso, que a menudo afianzan la disparidad de privilegios y el acceso a oportunidades.
- *Los sistemas y estructuras* – que crean y mantienen las diferencias sociales, económicas y políticas y los niveles de igualdad o desigualdad entre las personas y que favorecen o socavan la cohesión social, el desarrollo y la transformación.

SENSIBILIDAD AL CONFLICTO

El acceso de la asistencia humanitaria depende en gran medida de una acción humanitaria basada en principios, la protección y la rendición de cuentas. El Marco para un acceso más seguro, elaborado por el CICR, prevé un conjunto de acciones y medidas que puede emprender una Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja para mejorar la aceptación, la seguridad y el acceso a las poblaciones afectadas. El Marco “ayuda a las Sociedades Nacionales a prepararse y actuar ante retos y prioridades en circunstancias determinadas, y así reducir y mitigar los riesgos que puedan enfrentar en contextos sensibles y de inseguridad, así como ganar la confianza y la aceptación de las personas y comunidades con necesidades humanitarias y de quienes tienen un control o una influencia en el acceso a ellas”³⁰.

El Marco se desarrolla y se aplica principalmente en contextos sensibles e inseguros, en que la violencia o la amenaza de violencia pueden impedir el acceso a las poblaciones vulnerables

con necesidades humanitarias y exponer a riesgo la vida del personal y los voluntarios, de acuerdo con el mandato del CICR. Sin embargo, se reconoce que aun en tiempos de paz, ciertas situaciones pueden contener aspectos delicados para los que hay que estar preparados y que es preciso tratar con cuidado.

El Marco consta de ocho elementos. Estos elementos están interrelacionados y son interdependientes, y forman parte de un ciclo perpetuo.

El Marco institucionaliza un *análisis del contexto*, con el fin de comprender las causas profundas de la violencia. Las razones subyacentes del recurso de la violencia en un contexto determinado pueden ser numerosas, diversas y complejas, y pueden estar ligadas al poder, la política y/o el acceso a los recursos financieros, naturales y a la tierra. Pueden existir dimensiones adicionales, tales como la etnia o la religión. Es importante comprender la historia y las causas profundas, así como las cuestiones ligadas a los métodos, el armamento y el aspecto geográfico, ya que esos factores influyen en todo el entorno operativo. Dichos factores determinarán, en particular, cuáles son las poblaciones más vulnerables, sus necesidades de asistencia y protección, y el tipo de intervención de la Sociedad Nacional. Comprender esos aspectos será primordial en una evaluación del contexto y el riesgo.

La prestación de servicios, sin desatender la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, de conformidad con los principios de la acción humanitaria en entornos cada vez más complejos, y en cambio constante, presenta sus dificultades. Es fundamental que las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja Nacional y de la Media Luna Roja sienten bases sólidas para el desarrollo institucional, el fomento de la capacidad y la preparación para intervenir en casos de emergencias. La FICR ha desarrollado diversos enfoques y herramientas de apoyo al respecto, como el proceso de certificación y evaluación de la capacidad institucional y la autoevaluación de Sociedades Nacionales bien preparadas.

La mayoría de los conceptos que sustentan el Marco no son nuevos para las Sociedades Nacionales, ya que se refieren a diversas acciones de desarrollo y fomento de la capacidad institucional con las que están familiarizadas. Muchas

30. CICR. Acceso más seguro: Introducción. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/publications/icrc-003-4226.pdf>

de las acciones recomendadas en el Marco ya constituyen requisitos y compromisos claros para las Sociedades Nacionales, que han quedado establecidos mediante políticas y decisiones adoptadas por el Movimiento, y por lo tanto deberían formar parte de un procedimiento estandarizado. La aplicación del Marco es un proceso continuo. Las Sociedades Nacionales deben seguir con atención la evolución de los contextos y las necesidades.

Los siete principios fundamentales son esenciales para la aplicación eficaz del Marco, en particular los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Según el CICR, la adhesión estricta a estos principios es determinante para la percepción que se tenga de una Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja y, por tanto, para su aceptación por todas las partes interesadas.

EL MARCO PARA UN ACCESO MÁS SEGURO Y LA PROTECCIÓN

En el Marco se reconoce que, además de proporcionar servicios y asistencia, el mandato estipula que las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han de brindar protección a las personas y comunidades afectadas. El Marco hace referencia a la definición de protección del CICR, que abarca, “todas las actividades que están destinadas a garantizar el pleno respeto de los derechos de la persona de conformidad con la letra y el espíritu de las instrumentos jurídicos: el derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial (sin distinción alguna por motivos de raza, nacionalidad, origen étnico, idioma o género)” , lo que está en consonancia con la definición del Comité Permanente entre Organismos (IASC) antes mencionada. Por otra parte, en el Marco se menciona el Proyecto Esfera como la esencia de los principios de protección que deben cimentar el conjunto de la acción humanitaria. El Marco recomienda que las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja consideren capacitar adecuadamente a su personal y apoyar la ejecución de las actividades de protección para las poblaciones afectadas con sistemas institucionales apropiados.

Nota: Este texto ha sido tomado o adaptado del documento del CICR Acceso más seguro: Una introducción

31. Ibid.

Los ocho elementos del Marco para un acceso más seguro

1. Análisis del contexto y de los riesgos

Las Sociedades Nacionales entienden con claridad la interrelación de los aspectos políticos, sociales, culturales y económicos del entorno operacional en evolución y los riesgos inherentes, lo que es esencial para la prevención y la gestión de esos riesgos.

2. Base jurídica y de políticas

Las Sociedades Nacionales disponen de instrumentos jurídicos y estatutarios sólidos y formulan políticas que les sirven de base para cumplir sus funciones y mandato humanitarios, de conformidad con las políticas del Movimiento, el derecho internacional humanitario y la legislación nacional.

3. Aceptación de la organización

Las Sociedades Nacionales han logrado un elevado grado de aceptación entre las principales partes interesadas gracias a que han sabido prestar a las personas y comunidades una asistencia humanitaria y una protección pertinentes y adaptadas al contexto, de conformidad con los principios fundamentales y otras políticas del Movimiento.

4. Aceptación de las personas

Los empleados y voluntarios han alcanzado un elevado grado de aceptación entre las principales partes interesadas puesto que han sabido desempeñar sus funciones de conformidad con los principios fundamentales y otras políticas del Movimiento.

5. Identificación

Las Sociedades Nacionales emprenden todas las iniciativas necesarias para proteger y promover la identidad visual de la organización, los empleados y los voluntarios.

6. Comunicación y coordinación internas

Las Sociedades Nacionales aplican estrategias y mecanismos de comunicación y coordinación internas adecuadamente desarrollados que fomentan la coordinación con otros componentes del Movimiento.

7. Comunicación y coordinación externas

Las Sociedades Nacionales aplican estrategias y mecanismos de comunicación y coordinación externas correctamente desarrollados que fomentan la coordinación con los actores externos.

8. Gestión de los riesgos operacionales para la seguridad

Las Sociedades Nacionales se encargan de la responsabilidad y la rendición de cuentas respecto de la seguridad de los empleados y voluntarios estableciendo y aplicando un sistema y una estructura de gestión de los riesgos operacionales para la seguridad.





© Markus Hechenberger / Cruz Roja Austria

3

Acción humanitaria, protección y rendición de cuentas

ACCIÓN HUMANITARIA BASADA EN PRINCIPIOS

El Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales es indicativo de la reflexión llevada a cabo dentro de la comunidad humanitaria en respuesta al rápido crecimiento de la participación en los países afectados por conflictos durante el decenio de 1990. Este período estuvo marcado por dos tendencias definidas: la creciente voluntad y capacidad de agentes externos para ayudar a las personas en riesgo, tal como se evidencia en la expansión del sistema humanitario y el financiamiento; y los peligros cada vez mayores que plantean las situaciones de emergencia complejas al sector humanitario. La segunda tendencia se refiere a las consecuencias no deseadas de la actividad humanitaria, es decir, que al mismo tiempo que las organizaciones mejoran el bienestar de la población afectada, lo pueden estar socavando involuntariamente con otras acciones. En muchos de los casos en que se provocaron daños no intencionales no se observaron plenamente

los principios, lo que genera preguntas críticas sobre la manera de aplicar mejor y hacer cumplir un marco ético de este tipo. Tales cuestiones contribuyeron a configurar los debates sobre la acción humanitaria y los marcos subsiguientes. Al mismo tiempo, se reconoció cada vez más la necesidad de mejorar la gestión y el seguimiento de la acción humanitaria y fortalecer la rendición de cuentas. Esta tendencia se ha mantenido a medida que la ayuda ha aumentado de manera tangible y el sistema humanitario se ha expandido³².

Los cuatro primeros principios fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se han convertido en principios humanitarios para el sector. Los principios de la acción humanitaria se basan en el derecho internacional humanitario y se han reafirmado en diversas resoluciones de las Naciones Unidas. Por otra parte, están integrados en los marcos elaborados por las organizaciones humanitarias como orientación en sus tareas diarias, por ejemplo, el Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Proyecto Esfera. De hecho, muchas ONG han incorporado los principios en sus políticas y procedimientos. Los principios no solo son un concepto teórico o ideológico, sino que reflejan compromisos adquiridos por los Estados, y las organizaciones los aplican para tener un acceso a las poblaciones con necesidades, señalar las vulnerabilidades, y negociar con las comunidades y las partes interesadas (civiles o militares) a nivel local e internacional. A pesar de que los principios humanitarios se sustentan en marcos jurídicos y de política y que las organizaciones los utilizan en sus tareas cotidianas, persisten desafíos críticos continúan obstaculizando su aplicación. Las decisiones de dar prioridad a los principios conllevan riesgos que afectan no solo a una organización, sino a la comunidad humanitaria en su conjunto. Cuando una organización humanitaria prioriza (o pone en entredicho) un principio, la decisión puede tener repercusiones en la percepción y el tratamiento de la comunidad humanitaria en su conjunto³³.

A pesar de que la adhesión a los principios humanitarios se basa en determinados marcos jurídicos y de política, sigue siendo difícil de conciliar su observancia con las realidades en el plano operativo, dentro y fuera de la comunidad humanitaria. Los agentes de la acción humanitaria pueden lograr progresos significativos en el fortalecimiento de la acción basada en principios mediante la adopción de medidas orientada a una mayor coherencia en la interpretación de los principios y la posterior toma de decisiones. El principio de *no hacer daño* es uno de los enfoques que incorporan los principios humanitarios.

PROTECCIÓN

La protección de las personas afectadas por crisis humanitarias y desastres se sitúa en el centro de la acción humanitaria. La protección abarca *toda actividad dirigida a hacer respetar plenamente los derechos de todas las personas de conformidad con el derecho internacional- el derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho de los refugiados - teniendo en cuenta su edad, género, origen étnico, nacionalidad, religión u otra procedencia*³⁴.

El significado de la protección en el ámbito de la labor humanitaria ha sido objeto de un debate considerable. El CICR y muchas agencias de las Naciones Unidas y otras entidades internacionales cumplen funciones de protección, y en la actualidad se acepta que la proliferación de las nociones de protección forma parte de un paisaje humanitario más amplio. El reto que se plantea a la comunidad internacional humanitaria y de desarrollo es velar por que las divergencias en la comprensión del concepto sirvan para ampliar, en vez de restringir, la asistencia que se presta a las poblaciones afectadas. En particular, es necesario que los mecanismos de análisis, estrategias y de rendición de cuentas en materia de protección sean más coherentes e integrados entre los agentes. Es fundamental que se aprovechen las funciones complementarias de los diferentes agentes, para que los resultados de la protección sean óptimos. También es primordial cerciorarse de que la noción de protección se base esencialmente en lo que la propia población afectada entiende por protección en un contexto determinado³⁵.

Independientemente de la naturaleza de la situación, el propósito de las actividades de protección es salvar vidas, garantizar la seguridad, aliviar el sufrimiento y restablecer la dignidad de las poblaciones afectadas. Por lo tanto, las actividades de protección pueden tener como fin prevenir, intervenir, corregir o favorecer el entorno, según el contexto. Una intervención de protección puede consistir también en una serie de acciones, y de hecho, rara vez se trata de una

32. Norwegian Refugee Council and Humanitarian Policy Group. *Supporting Principles Humanitarian Action*. 2012

33. Ibid.

34. IASC. *Statement on the Centrality of Protection*. 2013.

35. ACNUR. *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: A contribution to the World Humanitarian Summit*. 2015. Disponible en: <http://www.refworld.org/pdfid/557ea67c4.pdf>

medida única. *Por lo tanto, es preciso llevar a cabo análisis conjuntos y coherentes de los riesgos para la protección, a fin de garantizar la complementariedad de las actividades.*

En la práctica, la prestación de protección no se limita a defender derechos y normas jurídicas, y en su definición deben figurar todas las actividades mediante las cuales se garantizan los derechos de una persona. En otras palabras, para que la protección se sitúe en el centro de la acción humanitaria, debe establecerse una relación entre los derechos concedidos en virtud del derecho nacional, regional e internacional y las actividades de asistencia que han de asegurar la protección de esos derechos. La protección y la prestación de servicios no son sectores o actividades separadas; *más bien, la asistencia y los servicios apuntan a obtener resultados en materia de protección para las personas, al mismo tiempo que las preocupaciones relacionadas con la protección influirán en la manera de identificar, priorizar y prestar la asistencia apropiada, incluso por la propia población afectada*³⁶.

Incumbe a los Estados la responsabilidad primordial de proteger a las personas afectadas por las crisis humanitarias, así como de facilitar el acceso de los agentes humanitarios a las personas afectadas cuando el propio Estado no puede o no está dispuesto a ofrecer protección. En situaciones de conflicto armado, las partes no estatales en los conflictos también están obligadas a proteger a las personas afectadas, de conformidad con el derecho internacional humanitario. Cuando los Estados no pueden o están dispuestos a proporcionar la protección, puede ser necesario el apoyo de la comunidad internacional. El CICR, junto con algunas agencias de las Naciones Unidas, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) poseen responsabilidades de protección en sus mandatos. Las ONG y la sociedad civil también pueden cumplir funciones de protección. Estas se basarán en su propia experiencia en la acción humanitaria, de acuerdo con la legislación nacional del país de que se trate y de conformidad con el principio general de que los individuos y grupos, así como los Estados, tienen la responsabilidad de promover y respetar los derechos humanos.

Todas las poblaciones afectadas tienen sus maneras de protegerse o mejorar su propia protección. Las comunidades han establecido sus propias instituciones, sistemas de apoyo, estrategias de reducción de riesgos y mecanismos de recuperación. El objetivo de la acción

humanitaria no es sustituir, sino respaldar y facilitar este tipo de mecanismos de protección basados en la comunidad.

Para situar a la protección en el centro de las intervenciones humanitarias, además de mecanismos de dirección y coordinación, hacen falta capacidades y recursos específicos, un concepto dinámico de la protección y una mejora de los marcos normativos:

- *Acceso a la asistencia humanitaria:* Las personas afectadas deben tener acceso, en la práctica, a la asistencia y la protección. Cuando el Estado no pueda o no esté dispuesto a proporcionar esa ayuda y protección, se permite el acceso de los agentes humanitarios a las poblaciones afectadas por conflictos o desastres, de conformidad con los principios internacionales.
- *Análisis de edad, género y diversidad:* Las intervenciones humanitarias deben adaptarse para contemplar los diversos tipos de capacidad y las necesidades de los diversos segmentos de la población afectada, así como los riesgos a que están expuestos. Esto requiere tener en cuenta las variables específicas de vulnerabilidad, como las que afectan a las mujeres, las niñas, los niños o los hombres, los grupos como los desplazados internos, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidades y las personas pertenecientes a minorías étnicas, sexuales y religiosas, entre otras.
- *Rendición de cuentas y protección basada en la comunidad:* Los agentes de la acción humanitaria deben rendir cuentas a las personas afectadas por crisis humanitarias, de manera que sus prioridades y necesidades queden reflejadas plenamente en todos los programas y actividades, y que puedan participar en la toma de decisiones. Es prioritario reforzar los mecanismos de protección basados en la comunidad para que las personas afectadas puedan ejercer sus derechos y atender a sus propias necesidades³⁷.

Nota: El texto sobre protección se ha tomado o adaptado fundamentalmente del documento del ACNUR, *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: A contribution to the World Humanitarian Summit*, 2015.

LA PROTECCIÓN Y LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA

Las Sociedades Nacionales a menudo tienen un mandato más amplio, que se centra no solo en mitigar el sufrimiento, sino también en abordar

³⁶. Ibid.

³⁷. Ibid.

las causas profundas, a través de actividades de desarrollo y socorro y una agenda de cambio social. A partir de su enfoque basado en la resiliencia, las comunidades pueden superar y recuperarse mejor de las situaciones de violencia. El CICR, la FICR y las Sociedades Nacionales tienen la oportunidad única de desarrollar un marco complementario de protección basada en la comunidad³⁸.

La Federación no tiene su propia definición de protección, pero adopta la del Proyecto Esfera y la Carta Humanitaria (*uno de cuyos principios de protección es el de no hacer daño*) que establece claramente que la protección es uno de los pilares fundamentales de la acción humanitaria³⁹. Esto incluye, a su vez, la observancia de las normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria, que son complementarias de las normas del Proyecto Esfera.

La labor de la Federación Internacional y sus Sociedades Nacionales miembros se basa en las necesidades, la vulnerabilidad y los riesgos identificados. Juntos apoyan y ejecutan actividades que, de hecho, garantizan protección. El enfoque de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha sido tradicionalmente abordar estos temas desde una perspectiva de salud, y más específicamente, de prevención de la violencia.

Una revisión de la evaluación de medio término de la Estrategia de 2011 de la FICR sobre Prevención, Mitigación y Respuesta a la Violencia revela que las Sociedades Nacionales abordan temas como la protección infantil, la violencia por motivos de género, la violencia contra los migrantes, así como el problema emergente de la violencia en la comunidad. Los proyectos sobre la violencia están en su mayoría integrados en varios sectores comunes, a través de los cuales se ejecutan, como la salud, la gestión de desastres, las actividades para los jóvenes y el desarrollo organizacional⁴⁰. Cada vez más se reconoce el importante tema de la prevención y la respuesta a la violencia por motivos de género, que está integrado en los programas de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Con el objeto de avanzar en materia de igualdad de género, tolerancia de la diversidad y reducción de las consecuencias de otros problemas humanitarios asociados, como la violencia, la desigualdad en la atención de salud y las consecuencias negativas de los desastres, la Federación presentó en 2013 su *Marco estratégico en materia de género y diversidad*. Para facilitar la labor de las Sociedades Nacionales se estableció un conjunto de compromisos respecto de normas mínimas

en materia de género y diversidad en la programación de emergencia⁴¹.

Los compromisos se establecen en función de los marcos basados en derechos, como el Manual de 2006 sobre cuestiones de género en la acción humanitaria y las Directrices aplicables a la intervención por violencia de género (2005 y 2015). Los compromisos de la Federación se basan en el Marco sobre dignidad, acceso, participación y seguridad.

Este instrumento reconoce, no obstante, que el concepto de dignidad tiene diferentes significados según la persona, y que está considerablemente influenciado por el contexto cultural y social. Por lo tanto, es difícil estimar en qué grado se ha incorporado la *dignidad* en los programas, y con ello garantizar la rendición de cuentas. La Federación lleva a cabo una investigación sobre la naturaleza de la dignidad en función del género, que sustentará las revisiones necesarias del marco, así como el cumplimiento de los compromisos y la evaluación de los resultados de su aplicación.

Es importante señalar que, en diciembre de 2015, durante la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se aprobó una resolución para abordar el tema de la violencia por motivos de género en los conflictos armados y desastres⁴².

38. Cruz Roja Danesa. *Programming Guide. Protection and Social Cohesion*. 2015.

39. El Proyecto Esfera: *Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. 2011. El Proyecto Esfera es una iniciativa voluntaria que reúne a varios organismos en torno a un objetivo común de mejorar la calidad de la asistencia humanitaria y la rendición de cuentas.

40. FICR. *Mid-line Review 2015. IFRC Strategy on Violence Prevention, Mitigation, and Response*. 2015.

41. FICR. *Aplicación de normas mínimas sobre género y diversidad en programas motivados por emergencias. Versión piloto*. 2015.

42. FICR. *Mid-line Review 2015. IFRC Strategy on Violence Prevention, Mitigation, and Response*. La FICR ha definido la violencia como el uso de la fuerza o el poder, ya sea como una acción u omisión, en cualquier entorno, en forma de amenaza, percibida o real contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad, que resulte o que tenga una alta probabilidad de resultar en muerte, lesión física, psicológica o daño emocional, desarrollo anómalo o privación. La Estrategia de la FICR sobre Prevención, Mitigación y Respuesta a la Violencia se basa en la tipología de la violencia de la Organización Mundial para la Salud. Las categorías de la violencia dentro del ámbito de aplicación de la Estrategia – y la labor respaldada por la Federación Internacional son: la violencia autoinfligida, que se refiere a la violencia que ejerce un individuo contra sí mismo y se subdivide en comportamiento suicida y maltrato a uno mismo; la violencia interpersonal, que es la que ocurre entre individuos; puede ocurrir en los hogares, escuelas, lugares de trabajo e instituciones; y la violencia comunitaria, que es un tipo de violencia interpersonal que tiene lugar a nivel de la comunidad (por ej., en entornos urbanos) entre personas que pueden o no conocerse entre sí. De conformidad con su Estrategia, la Federación no respalda la labor ligada a la violencia colectiva. FICR. *Estrategia de la Federación Internacional sobre Prevención, Mitigación y Respuesta a la Violencia, 2011*.

El único ámbito en que la Federación aplica un enfoque claro basado en los derechos es el programa de migración. La política relativa a la migración de la FICR, establece que: “las Sociedades Nacionales brindan asistencia y protección a los migrantes, independientemente de su condición jurídica” y que “trabajan con los migrantes para asegurar que sus derechos sean respetado – incluido el derecho a la determinación de su condición jurídica – las Sociedades Nacionales facilitarán también su inserción social y la realización de sus aspiraciones”⁴³.

En su mayoría, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no están tan bien situadas para dialogar directamente con individuos o grupos armados en materia de protección durante un conflicto abierto, y relativamente pocas de esas Sociedades Nacionales disponen de las aptitudes necesarias para una atención especializada de las víctimas de la violencia, por ejemplo, servicios de asesoramiento especializado, tratamiento clínico de la violación sexual, atención de salud o reinserción de ex combatientes.

El CICR dispone del mandato y de la experiencia para dialogar directamente con individuos o grupos armados sobre las violaciones del derecho internacional humanitario, así como una amplia experiencia en la elaboración de intervenciones de asistencia para reducir el riesgo y la exposición de civiles a situaciones de violencia. El Comité se basa en el derecho internacional humanitario como el marco de referencia para el diálogo y la participación comunitaria. Esta es una elección activa relacionada con su estrategia operativa y está en consonancia con el mandato del CICR, de aliviar el sufrimiento relacionado con conflictos.

RENDICIÓN DE CUENTAS

La acción humanitaria basada en principios, la protección y el principio de *no hacer daño* se relacionan con la noción de rendición de cuentas, en particular, ante las poblaciones afectadas. Se podría decir que una norma mínima absoluta para la rendición de cuentas debería ser que al menos *no hacer daño*. La mayoría de las organizaciones, proyectos y operaciones tienen requisitos jurídicos y financieros, así como códigos de conducta para el personal, pero no existen tales compromisos respecto a las poblaciones afectadas. Hay normas que las organizaciones

pueden plantearse voluntariamente (como la Norma humanitaria esencial), pero no se han establecido sanciones en caso de que decidan no cumplirlas. La comunidad humanitaria se ha esforzado para llegar a una definición común de la rendición de cuentas, ya que las organizaciones deben responder ante muchos agentes diferentes. La norma humanitaria esencial (antes llamada *Humanitarian Accountability Partnership*)⁴⁴, aplica la siguiente definición de rendición de cuentas: *proceso mediante el cual se hace uso del poder de forma responsable, tomando en consideración a las diferentes partes interesadas y debiendo rendir cuentas frente a ellas, principalmente a las personas afectadas por ese ejercicio de poder.*

Sobre la base de la experiencia adquirida y el creciente reconocimiento de ciertas deficiencias en la intervención humanitaria multilateral, los principales organismos del IASC examinaron el enfoque de la intervención humanitaria, introdujeron ajustes y trazaron el Programa de transformación del Comité Permanente entre Organismos sobre liderazgo, coordinación y rendición de cuentas en 2011. En este marco operativo se ha establecido un protocolo de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. Como parte de su Programa de transformación, el IASC propuso cinco compromisos de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas para complementar el marco y establecer un entendimiento común de lo que significa rendir cuentas ante las poblaciones afectadas y participar en una acción colectiva eficaz. Todos los actores deben comprometerse en los aspectos de liderazgo o gobierno, transparencia, realimentación y quejas, participación, diseño, seguimiento y evaluación. La FICR y el CICR no suscribieron esos compromisos, pues informaron de que disponían de sus propios marcos.

La rendición de cuentas a las poblaciones afectadas se basa en considerar que los agentes humanitarios tienen un deber de responsabilidad y atención hacia las personas a las que pres-

43. FICR. *Política relativa a la migración*. 2009.

44. La Norma humanitaria esencial en materia de calidad y rendición de cuentas (CHS, por sus siglas en inglés) establece Nueve Compromisos que las organizaciones y personas implicadas en la respuesta humanitaria pueden utilizar con el fin de mejorar la calidad y la eficacia de la asistencia que brindan. Asimismo, facilita una mayor rendición de cuentas ante las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias, ya que éstas, al saber a qué se han comprometido las organizaciones, podrán exigir que se les rinda cuentas al respecto. Como norma esencial, la CHS describe los elementos fundamentales de una acción humanitaria de alta calidad, responsable y basada en principios. La Norma humanitaria esencial es el resultado de un proceso de consultas de 12 meses (dividido en 3 etapas), facilitado por HAP, People In Aid y el Proyecto Esfera, durante el cual cientos de personas y organizaciones analizaron rigurosamente su contenido, tanto en sede como sobre el terreno. *Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas*. 2014.

tan servicio. Se trata de una obligación de carácter jurídico, práctico y ético para los organismos humanitarios y de desarrollo. La rendición de cuentas, la protección contra la explotación y los abusos sexuales y las comunicaciones con las comunidades son todos enfoques relacionados. Estos tres elementos interactúan y en cierta medida son interdependientes, pero todo plan de rendición de cuentas debe abordar aspectos de los tres, con especial hincapié en la necesidad de un análisis de género y diversidad.

La rendición de cuentas a las poblaciones afectadas supone esencialmente hacer participar de forma sistemática y significativa a esas poblaciones, las comunidades vecinas y los actores locales en todas las etapas del ciclo de planificación y ejecución, asegurando que tengan una voz y una influencia real en las decisiones que tienen consecuencias en sus vidas. Requiere que los actores humanitarios muestren respeto, transparencia y voluntad de escuchar y trabajar con las comunidades afectadas, aceptar su influencia y someterse a su juicio. Para ello se debe incluir a las poblaciones afectadas en la evaluación de necesidades, la elaboración, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de programas, establecer canales de comunicación abiertos para la realimentación y el intercambio de información y mecanismos de denuncia, y facilitar los procesos de participación para la toma de decisiones y el aprendizaje mutuo). Esta inclusión es fundamental, no solo para los principios humanitarios, en particular, el de *no hacer daño*, sino también como medio práctico para mejorar la calidad y eficacia de la labor humanitaria y de más largo plazo y, en última instancia, la sostenibilidad de los programas de intervención humanitaria y desarrollo. Una parte clave de la rendición de cuentas es compartir la información con las comunidades afectadas y escucharlas, y adaptar los objetivos estratégicos y la planificación operacional de la intervención internacional sobre la base de sus contribuciones⁴⁵.

LA FICR Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

De acuerdo con la Estrategia 2020, la rendición de cuentas es un valor esencial, y las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deben trabajar de acuerdo con los principios fundamentales de una manera transparente y responsable⁴⁶. La Federación no tiene un marco para la rendición de cuentas, pero está en proceso de elaborarlo. El proyecto de definición se centra en el *respeto*. La rendición de cuentas es un proceso continuo que crea relaciones de respeto entre la organización y los afectados por su labor;

la rendición de cuentas atiende al compromiso de permitir y facilitar que las partes interesadas evalúen la acción de los agentes frente a compromisos y expectativas definidos, y de responder a la evaluación de forma apropiada.

A pesar de que la organización no tiene un marco para la rendición de cuentas como tal, los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la asistencia humanitaria⁴⁷ constituyen un instrumento importante para garantizar esa rendición de cuentas. Se trata de un documento aprobado por el Movimiento. En la parte sobre la calidad y la rendición de cuentas hace referencia al Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales y al Código de Buena Cooperación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como a la Carta Humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre (Proyecto Esfera) y otras normas relevantes en todas las operaciones de asistencia humanitaria, lo que incluye una mención específica del principio de *no hacer daño*.

Las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se han centrado en el desarrollo de formas significativas de participación comunitaria (aspecto antes conocido como comunicación con los beneficiarios). Las actividades de colaboración con la comunidad y rendición de cuentas (comunicación de dos vías) se ejecutan a través de una serie de canales diferentes y deben dar prioridad a la realimentación de la población afectada, especialmente teniendo en cuenta que su participación en el proceso facilita la mejora de la situación general. La participación comunitaria involucra a las personas en un diálogo, mediante la gestión de sus opiniones y reciben y la integración de sus comentarios en el proceso de toma de decisiones de los programas⁴⁸.

Dentro de la FICR se trata de determinar la manera en que las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se relacionan con las comunidades y la forma de garantizar la rendición de cuentas.

45. Grupo Mundial de Trabajo sobre Recuperación Temprana. *Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana 2015*. 2015.

46. FICR. *Mid-line Review 2015. IFRC Strategy on Violence Prevention, Mitigation, and Response*. 2015.

47. FICR. *Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la asistencia humanitaria*. 2013.

48. FICR. *Beneficiary Communications and Accountability. A response, not a choice. Lessons learned and recommendations. Indonesia, Haiti and Pakistan*. 2011.



4

Como se adapta la FICR a los cambios del entorno

ENTORNOS URBANOS

La urbanización está transformando el mundo. Más de la mitad de la población mundial vive actualmente en zonas urbanas. Esto está cambiando la naturaleza de muchos desastres humanitarios. A pesar de la conciencia de que se necesitan nuevas formas de trabajar, la comunidad humanitaria todavía no está preparada para hacer frente al reto del contexto urbano antes descrito. Las experiencias, enfoques, herramientas y conjuntos de aptitudes permanecen centrados en los entornos rurales o campamentos. En situaciones de desplazamiento, las poblaciones de acogida han sido excluidas de la asistencia en las zonas urbanas, lo que ha acentuado las tensiones sociales y ha socavado el principio de *no hacer daño*⁴⁹.

La Cruz Roja y la Media Luna Roja han estado siempre presentes en las ciudades y zonas urbanas. La creciente labor de la FICR en los entornos urbanos está tomando en consideración las conclusiones de una serie de informes, publicaciones de investigación e iniciativas emprendidas en el ámbito de la organización. Ello también incluye la Alianza para la reducción y gestión

del riesgo de desastres en zonas urbana, que se inició en 2013. Los resultados y las conclusiones de las consultas regionales y los proyectos piloto muestran que las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja están preocupadas por los crecientes desafíos que se plantean a las personas vulnerables que viven en zonas urbanas y que están deseosas de encontrar medios eficaces para hacerles frente.

La Federación reconoce que la complejidad de los contextos urbanos requiere una comprensión más profunda y una evaluación y seguimiento más efectivos de los riesgos que se plantean a las comunidades, incluidos los peligros y vulnerabilidades conexos, así como capacidades más avanzadas para garantizar la prestación eficiente de los servicios en las ciudades. Si bien la FICR y las Sociedades Nacionales han estado siempre presentes y activas en las ciudades, la mayor parte de la labor y los enfoques de gestión del riesgo de desastres se han centrado claramente en los entornos rurales y han sido concebidos para las comunidades rurales. No obstante, la Federación y las Sociedades Nacionales tienen importantes ventajas comparativas que pueden contribuir significativamente a aumentar la resiliencia en los entornos urbanos. Con todo, es necesario establecer procesos sistemáticos que permitan el acceso, la recopilación y la integración de la información sobre el peligro, la vulnerabilidad y los riesgos a nivel de las ciudades en la formulación de programas y de políticas, y para una colaboración más eficaz con las autoridades locales, el sector privado, las instituciones académicas y otros actores urbanos locales, así como la priorización de la programación integrada dentro de las Sociedades Nacionales. Las metodologías y herramientas existentes, como las directrices⁵⁰ el material de capacitación y manuales han sido concebidos principalmente para las comunidades rurales, y deberían adaptarse más para las zonas urbanas⁵¹.

NUEVOS ACTORES Y ALIANZAS

Con el enfoque de la resiliencia, que es integral, multisectorial y de múltiples interesados, se ha acentuado la necesidad de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como de las comunidades, suscriban un mayor número de alianzas. Para que una comunidad sea más resistente y con mayor capacidad de recuperación, debe analizar y abordar al mismo tiempo una serie de cuestiones. Por

lo tanto, es necesario colaborar con los agentes pertinentes de manera constructiva.

La Federación y sus miembros trabajan en asociación con otras organizaciones y con los gobiernos, así como con el sector privado, para asegurar fondos, y para cooperar en la innovación de métodos y tecnología que contribuyen a varios fines para los participantes; la construcción de la marca distintiva y la reputación, el acceso a nuevos mercados, la formación y el desarrollo de nuevos productos. La FICRC ha elaborado directrices sobre la forma en que las Sociedades Nacionales pueden protegerse de algunos de los riesgos que resultan de la colaboración con el sector privado, y actualmente elabora una guía que les ayude en la elección y la gestión de sus alianzas.

Las alianzas y redes ofrecen una serie de oportunidades, aunque más no sea para un mayor alcance y mayor repercusión de la labor de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La Coalición de los mil millones para la resiliencia, puesta en marcha por la Federación en 2014, apunta a optimizar el papel de la organización como promotor e intermediario, en particular a nivel de sucursal, dentro de las coaliciones locales con organizaciones, el sector privado y los gobiernos. Esto aumentará las posibilidades de trabajar en la escala adecuada y abordar cuestiones como los desafíos urbanos y la protección social. El proyecto de la Coalición de los mil millones para la resiliencia elabora actualmente nuevos lineamientos para este trabajo.

Cuando se integra una alianza, es muy importante asegurarse de que las actividades se basen en los principios fundamentales y otros principios humanitarios, como el de no hacer daño. La necesidad de poder evaluar el daño eventual no ha disminuido con la posibilidad de colaborar con actores que no están familiarizados con estos principios, o que decidan no observarlos.

49. International Rescue Committee. *Humanitarian Action in a New Urban World. Regional Consultations, Europe and Others*. 2015.

50. Un ejemplo es la FICR – [Integración de consideraciones relativas al cambio climático y al riesgo urbano en el AVC](#), 2014.

51. FICR. *The Road to Urban Resilience: The IFRC's Perspective*. 2015

LA INICIATIVA PARA UN MEJOR DISEÑO DE PROGRAMAS Y EL ENFOQUE DE RESILIENCIA

Cabe preguntarse de qué manera el sector de la acción humanitaria y de desarrollo, y en particular, las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna, enfocan estos contextos más complejos, densos e imprecisos, y si la Iniciativa para un mejor diseño de programas sigue siendo pertinente.

Desde que comenzó a aplicarse la citada Iniciativa, se observó una mayor profesionalización en el sector, lo que trajo consigo un aumento de la especialización. Al mismo tiempo, el sector se centró más en la rendición de cuentas. Se prepararon algunas directrices y normas, con frecuencia sobre la base de estudios de buenas prácticas.

La noción de resiliencia trae consigo una metodología más holística y cuestiona el enfoque fragmentario. Tanto el discurso como la ejecución real se desplazan hacia una prestación de servicios basada en la demanda, como se refleja en la Estrategia 2020 de la FICR, y hacia intervenciones de menor escala y específicas del contexto, con margen para el ensayo y error, antes de proceder a una eventual aumento de la escala. El Informe Mundial sobre Desastres de la Federación así lo refleja a partir de 2014, al recordar que se debe dar la debida consideración a la cultura, los conocimientos y las prácticas locales.

Este enfoque holístico y de múltiples interesados destaca la necesidad de considerar los riesgos y vulnerabilidades subyacentes y tener en cuenta la dimensión social cuando se abordan las preocupaciones humanitarias y de desarrollo. El enfoque basado en la resiliencia propone una manera de acercar los enfoques de la acción humanitaria y del desarrollo, lo cual es necesario para abordar eficazmente los riesgos y necesidades, y proteger los derechos.

Durante mucho tiempo, al examinarse la intervención de la comunidad internacional ante las crisis y los desastres, se pasaba por alto la simbiosis entre la acción humanitaria y el desarrollo. El resultado fue una brecha institucionalizada entre los agentes humanitarios y de desarrollo, así como dentro de los donantes y las estructuras de financiamiento.

Sin embargo, gradualmente se ha reconocido que es necesario abordar de manera simultánea los temas de la reconstrucción de la infraestructura física y social, la reintegración de las poblaciones que regresan, el fortalecimiento de las estructuras de gobierno y la sociedad civil, el mantenimiento de la seguridad, junto con el desarrollo de un sistema de justicia, y la protección de los derechos y la dignidad de las personas. Además, ha cobrado fuerza la idea de pensar a más largo plazo ya desde la fase de socorro, y de abordar los riesgos en todas las actividades de socorro, recuperación y desarrollo. Tres enfoques tienen como objetivo tender un puente sobre los esfuerzos humanitarios y de desarrollo: la recuperación temprana, la resiliencia y la reducción del riesgo, y los tres están relacionados entre sí. Las intervenciones de emergencia, así como las actividades de recuperación temprana, de recuperación y de desarrollo, deben basarse en el análisis del riesgo. Las actividades de recuperación temprana deben contribuir a fortalecer la resiliencia comunitaria y las actividades ejecutadas con miras a utilizar un enfoque de resiliencia debe incluir actividades de reducción de riesgos.

La FICR reconoció los avances citados, y un cambio importante al pasar de su Estrategia 2010 a la Estrategia 2020 fue conceder “*más dedicación a nuestras actividades de desarrollo, paralelamente a nuestra reconocida labor de asistencia en casos de desastre.*” La estrategia continúa, al abordar el objetivo estratégico 2, afirmando que la contribución específica de la Federación al desarrollo sostenible consiste en reforzar la resiliencia de las comunidades⁵².

La Federación Internacional define la resiliencia como “la capacidad de las personas, las comunidades, las organizaciones o los países expuestos a desastres, crisis y vulnerabilidades subyacentes para prever los efectos de tensiones y disturbios, prepararse para afrontarlas, reducir sus consecuencias y luego recuperarse, sin poner en entredicho sus perspectivas a largo plazo”. Aunque la definición reconoce que la resiliencia se puede observar y fortalecer en múltiples niveles⁵³, en el caso de la FICR la resiliencia se refiere a todas las actividades que la Cruz Roja y la Media Luna Roja llevan a cabo, y la calidad de los programas- y servicios que ofrecen en respuesta a la demanda de sus comunidades⁵⁴.

52. FICR. *Estrategia 2020*. Ginebra: 2010.

53. A nivel individual, familiar, comunitario, de gobierno local, de gobierno nacional, de organizaciones como las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y en los planos regional y mundial.

54. FICR. *Estrategia 2020*. Ginebra: 2010.

De acuerdo con el marco⁵⁵, las comunidades resilientes tienen cohesión social, oportunidades económicas, infraestructura y servicios bien mantenidos y accesibles, pueden manejar sus recursos naturales, y están conectadas. Además, una mayor igualdad dentro de las comunidades es importante para aumentar su capacidad de resiliencia.

La resiliencia de la comunidad aplica un enfoque en función de la demanda y centrado en las personas. Esto implica que en todas las iniciativas se debe reconocer que las capacidades y estrategias que las mujeres, niñas, niños y hombres de todas las edades y aptitudes tienen y adoptan para sobrevivir con dignidad son parte integral de la elaboración y el planteamiento de cualquier intervención humanitaria o de desarrollo. Este enfoque busca mejorar la autosuficiencia y la autoprotección, la justicia social y la toma de decisiones participativa de las comunidades locales. Un enfoque centrado en las personas es el que tiene en cuenta el género y la diversidad para asegurar que se apoya el papel fundamental de los individuos y las comunidades a través de su inclusión real y equitativa en los procesos de procedimiento, toma de decisiones y recursos. La clave de este planteamiento es una “comprensión exhaustiva de la cultura, las costumbres y las tradiciones locales con el fin de garantizar niveles adecuados de sensibilidad programática y el desarrollo de iniciativas que atiendan mejor las necesidades en un contexto determinado.”⁵⁶

La Iniciativa para un mejor diseño de programas ofrece una metodología para abrir un diálogo y

colaborar con las comunidades con el fin de minimizar las consecuencias negativas no deseadas y el daño que las actividades humanitarias y de desarrollo pueden estar causando involuntariamente. También ofrece una herramienta para comprender cómo se puede percibir a los agentes externos, factor crucial para obtener el acceso a las comunidades locales y las poblaciones afectadas, especialmente en situaciones de conflicto. Además, constituye un instrumento para analizar las posibilidades de conflicto, por ejemplo, los factores de división.

Nada indica que la obtención de acceso humanitario, la protección y la reducción al mínimo del daño no intencionado hayan perdido vigencia. Además, cada vez se reconoce más la necesidad de abordar las causas subyacentes. Para maniobrar en contextos nuevos y complejos, con agentes nuevos y diversos, es preciso un análisis cabal del contexto y una buena comprensión del efecto de las actividades humanitarias y de desarrollo y la manera en que se perciben. Así pues, cobran pertinencia los principios básicos y la metodología de la Iniciativa. Sin embargo, es necesario velar por que la metodología y las herramientas estén en consonancia con los planteamientos actuales en el sector en general y con los enfoques y herramientas de las organizaciones de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

55. FICR. *Marco para el fomento de la resiliencia comunitaria*. 2014.

56. Véase SPHERE Core Standard – No. 1. Cruz Roja Danesa. *Programming Guide. Protection and Social Cohesion*. 2015



5

Hacia la ejecución

Una buena programación y la participación comunitaria requieren un gran conocimiento del entorno local y del papel - tanto real como percibido - que desempeñan los agentes humanitarios cuando operan en un contexto con altos niveles de inestabilidad social, violencia y conflicto, o en entornos más estables y predecibles⁵⁷. Siempre existe el riesgo de que la presencia de esos agentes, las actividades y la colaboración con la comunidad puedan tener consecuencias negativas.

Para evitar las consecuencias negativas no deseadas (por ejemplo, violencia o discriminación), obtener el mayor efecto posible, y conseguir el acceso, es necesario entender las conexiones en una comunidad y la influencia que tienen la presencia del agente humanitario y las actividades.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que:

- *Los contextos cambian*
- *El agente influye en el contexto*
- *Un contexto que cambia influye en los riesgos y vulnerabilidades.*

Por lo tanto, es importante analizar continuamente el contexto, aprender e realizar ajustes. La recopilación de datos y la gestión del conocimiento y la información son fundamentales.

- *Conviene llevar a cabo una evaluación integral inicial del riesgo y la vulnerabilidad, como guía para otras evaluaciones específicas sectoriales, si se considera necesario. Como ayuda en la recopilación y análisis de datos se pueden utilizar herramientas disponibles, como el análisis de la vulnerabilidad y la capacidad, de la Federación⁵⁸.*
- *Al efectuar la evaluación y el análisis se debe cooperar con otros que trabajan en el mismo contexto.*

Las alianzas cobran cada vez más importancia, y la cooperación pueden incluir el análisis de contextos. Estar de acuerdo en los resultados de un análisis del contexto y la forma de proceder puede sentar una buena base para alianzas y contribuir a la comprensión de las ventajas de la división del trabajo en las intervenciones humanitarias y la mejora de la resiliencia comunitaria. Por otra parte, resulta más económico compartir recursos.

- *Se pueden utilizar datos secundarios, incluso de otros agentes, como instituciones académicas, el gobierno, las Naciones Unidas, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales.*

No hay necesidad de empezar desde cero. A menudo hay datos fácilmente accesibles sobre la demografía, la salud, los medios de vida, la educación, las cuestiones socioeconómicas, la participación en los procesos y estructuras de toma de decisiones, la propiedad y el acceso a los recursos (medios de producción, tierras, etc.), los riesgos medioambientales, los riesgos relacionados con el clima, la historia de los conflictos, la historia de los desastres, y las pautas de migración.

- *Conviene incluir el trabajo de preparación preventiva*

Recopilar conjuntos de datos sobre las zonas propensas a conflictos y desastres debe ser parte de la labor de preparación preventiva. La disponibilidad de un análisis preliminar puede disminuir los riesgos de consecuencias negativas no deseadas de las intervenciones y el trabajo de recuperación. Es especialmente importante para las personas que acuden a apoyar las operaciones y no están necesariamente familiarizadas con el contexto.

Los análisis integrados de riesgo y vulnerabilidad y las evaluaciones de las necesidades de emergencia (recopilación de datos primarios) deben tener en cuenta la inestabilidad social y conflictos existentes, así como las tensiones y conflictos que puedan haber surgido a raíz de la presencia del agente y participación comunitaria⁵⁹. Un análisis de contexto general comienza con un examen del panorama más amplio, utilizando datos secundarios. Esto incluye:

- Los orígenes del Estado moderno y su historia, con inclusión de la herencia colonial, si aplica.
- Sus relaciones con los Estados vecinos más importantes y las grandes potencias.
- La situación política interna en general, incluida la naturaleza del gobierno, la situación política de los partidos, la celebración de elecciones y la forma en que la gente interactúa con el gobierno y percibe esa experiencia en su vida.
- Los *conflictos sociales* entre grupos o regiones por los recursos, el territorio o el control del gobierno, o demandas por discriminación o exclusión.
- Se deben incluir los *grupos identitarios* (basados en la religión, la casta, la clase o el grupo étnico, por ejemplo), y la manera en que se han utilizado la ideología, los mitos y los símbolos para movilizar a estos grupos.
- La *religión y la ideología social y política*: las creencias fundamentales, los símbolos y los ámbitos de sensibilidad y respeto.
- Las *estructuras sociales tradicionales* utilizadas para gestionar los conflictos y mantener normas, cada vez que todavía sean funcionales o influyentes.
- Las *normas sociales y los códigos* que rigen el comportamiento público, la vestimenta y la interacción entre hombres y mujeres.
- La historia de las intervenciones de ayuda.

⁵⁷ El mismo análisis de contexto sirve también la base para una buena gestión de la seguridad.

⁵⁸ La herramienta de AVC de la FICR está en proceso de revisión. Los planes indican que se adaptará al marco para el fomento de la resiliencia de la organización, y se mantendrán elementos de inclusión social, así como el principio de no hacer daño. Si bien esta herramienta se adapta a las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las realidades del trabajo de las Sociedades Nacionales, y por lo tanto es de fácil acceso, lo que importa, sin embargo, es la evaluación, el análisis y la comprensión del contexto, no la herramienta que se utiliza. De hecho, se pueden utilizar varias herramientas complementarias.

⁵⁹ La Iniciativa para un mejor diseño de programas estaba integrada originalmente en las políticas, herramientas y orientaciones de la FICR, y todavía se encuentra en la caja de herramientas para el AVC. Orienta al usuario a través de un análisis de los factores de cohesión y de división, que se lleva a cabo a través de un taller participativo. Esta metodología es similar a la del Proyecto de capacidades locales para la paz. Sin embargo, en el proceso de revisión de la Iniciativa se determinó que esta metodología se consideraba demasiado engorrosa y por lo tanto no se utilizó. El marco para un acceso más seguro del CICR institucionaliza el análisis de contexto con el propósito de comprender las causas fundamentales de la violencia, y es una herramienta importante y bien desarrollada a disposición de las Sociedades Nacionales.

ASPECTOS A CONSIDERAR EN LOS CONFLICTOS Y CONTEXTOS VIOLENTOS

Comprensión del conflicto

- Causas (causas estructurales o profundas)
- Dinámica (situación actual y escenarios de conflicto)

Descripción de los grupos armados

- Análisis de los agentes (identificación)
- Base de recursos y economía de guerra

Es necesario llevar a cabo un análisis de contexto detallado para esclarecer las conexiones, las motivaciones y las fuentes de amenaza, y entender la influencia mutua entre diversos factores y la manera en que múltiples conflictos pueden entrelazarse.

La violencia está precedida por tensiones que pueden ser menos visibles: *las divisiones profundas* y *las líneas de fractura* en una sociedad. Es preciso estudiar y comprender también estos factores.

Se deben recoger datos, ya sea a través de fuentes secundarias, o como parte de una evaluación a nivel comunitario, que permitan comprender los aspectos de las comunidades y sus miembros individuales, así como su relación.

En el centro de las percepciones y reacciones de los seres humanos ante las tensiones y los conflictos figuran:

- *Los valores* - lo que es importante para cada individuo, para su grupo y para los demás.
- *El poder* - la medida del acceso y la influencia que tiene un individuo o grupo en relación con otros.
- *La riqueza* - el dinero y los bienes, como la tierra, que se poseen y que a menudo afianzan la disparidad de privilegios y el acceso a las oportunidades.
- *La identidad* - la manera en que las personas se definen a sí mismas y a los demás.
- *Los sistemas y estructuras* - que crean y mantienen las diferencias sociales, económicas y políticas entre las personas y que favorecen o socavan la cohesión social, el desarrollo y la transformación.
- *El género* - los conflictos y la violencia afectan a las mujeres y los hombres de forma diferente, lo que influye directamente en sus perspectivas, percepciones y respuestas ante los esos fenómenos.

Estos factores deben considerarse en su relación mutua. Por ejemplo, los roles de género deben analizarse en relación con las estructuras de poder y el acceso a la riqueza. El análisis estará incompleto si, por ejemplo, se examinan las estructuras sociales, económicas y políticas sin analizarlas también desde una perspectiva de género.

Los factores pueden representar a la vez fuerzas de cohesión y de división, y deberían analizarse en sus dos aspectos. La influencia de la participación comunitaria en las percepciones y el comportamiento de los *factores de cohesión* y *factores de división* debe servir de sustento en la diseño y la revisión de la participación.

- Un *factor de cohesión* tiene interés en tender puentes entre las divisiones de la sociedad, y por lo tanto mejora la capacidad para la consolidación de la paz a nivel local, crea conexiones entre las personas y genera efectos positivos.
- Un *factor de división* tiene un interés personal en mantener la tensión o el conflicto (las divisiones) en un contexto dado, alimenta la fuente de tensiones, creando división entre la gente, y tiene consecuencias negativas que pueden causar daño. Un factor de división también puede crear riesgo para el personal y el programa.

En el modelo que figura a continuación, la columna en el medio, titulada *Participación comunitaria*, abarca a los agentes humanitarios que aportan recursos, seleccionan a los voluntarios y contratan al personal, en estrecha colaboración con las autoridades locales y nacionales. Se hace referencia a la transparencia de los agentes y su comunicación, sus socios, y los servicios que ofrecen, y sus destinatarios. Todos estos factores influyen entre sí, y una vez más están influenciados por los factores antes descritos (género, valores, poder, riqueza y sistemas y estructuras).

El método y el modelo que se proponen a continuación son una versión adaptada y simplificada de un análisis de los factores de cohesión y división para *no hacer daño*⁶⁰.

Sin embargo, la sensibilidad al conflicto no se limita a aplicar una herramienta a actividades específicas. La ejecución de una práctica sensible al conflicto abarca la capacidad y las aptitudes del personal, las políticas y el compromiso institucional, y la flexibilidad de los donantes y otras partes interesadas⁶¹.

60. Wallace M. *Principle to Practice: A User's Guide to Do No Harm*. 2015.

61. CARE. [Conflict Sensitivity](#).



Adaptado de: Marshall Wallace *Principle to Practice: A User's Guide to Do No Harm* (2015)

Recursos útiles

- [Conflict sensitivity consortium](#)
- [From Principle to practice: A user's guide to do no harm](#)

Como mínimo, conviene tener siempre presente las siguientes preguntas:

- ¿Aplica el agente un enfoque *inclusivo*?
- ¿Cómo se perciben su presencia y sus acciones, por parte de quién y por qué motivos?
- ¿Cuáles son las consecuencias a más largo plazo e indirectas de sus acciones?
- ¿Expone el agente intencionalmente a alguien a riesgo o aumenta su vulnerabilidad (seguridad, falta de dignidad, discriminación, falta de acceso a servicios e información)?

Conviene recordar que una *omisión de actuar* también puede causar daño, al exponer a las personas a un mayor peligro o pasar por alto la violación de sus derechos.

ENFOQUE GENERAL DE NO HACER DAÑO O EVITAR UN DAÑO MAYOR

El análisis y la incorporación sistemática del género y la diversidad, la integración sistemática de la protección, la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, y los principios fundamentales incorporan un enfoque basado en *no hacer daño* (evitar las consecuencias negativas no deseadas). Dentro de un marco para el fomento de la resiliencia esos factores contribuyen a todos los elementos de la construcción: una

participación comunitaria basada en información sobre el riesgo, incluyente, integral, basada en la demanda y centrada en las personas.

GÉNERO Y DIVERSIDAD

Cada individuo posee características y capacidades únicas. Es importante tener en cuenta estas diferencias, porque se las puede utilizar para mejorar la situación de los afectados, pero también porque pueden dar lugar a riesgos específicos en materia de protección. Al promover el respeto de las diferencias como un elemento enriquecedor de toda comunidad, se promueve el progreso hacia una situación de plena igualdad y mayor cohesión social. La igualdad significa respeto para todos. Incluye la promoción de la igualdad de oportunidades para las personas con diferentes necesidades y capacidades, y acciones directas y cuantificables para combatir la desigualdad y la discriminación.

- *Conviene incluir siempre el género y la diversidad en el análisis del contexto*

Mediante el análisis de las dimensiones del género y la diversidad como características personales interrelacionadas, se podrán entender mejor los riesgos y capacidades multifacéticos de los individuos y las comunidades en materia de protección, y abordarlos y apoyarlos con mayor eficacia.

- *Se debe garantizar la aplicación sistemática de un enfoque de género y diversidad*

A través de la aplicación sistemática de un enfoque de género y diversidad, los agentes de la acción humanitaria y de desarrollo deben velar por que todas las personas en las comu-

nidades afectadas tengan acceso a sus derechos en igualdad de condiciones.

Recursos útiles

- [Community-based gender checklist disaster risk assessment](#) (GENCAP)
- [Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria](#) (IASC, 2015)
- [Mujeres, niñas, niños y hombres – Igualdad de oportunidades para diferentes necesidades. Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria](#) (IASC)
- [Aplicación de normas mínimas sobre género y diversidad en programas motivados por emergencias](#) (FICR)
- [A practical guide to gender-sensitive approaches for disaster management](#) (FICR)

PRINCIPIOS HUMANITARIOS

Los principios humanitarios definen el concepto de ayuda humanitaria: la prestación de asistencia a los necesitados, sin distinción alguna. En virtud de estos principios, se distingue la acción humanitaria de otras actividades, por ejemplo, las de carácter político, religioso, ideológico o militar. La adhesión a tales principios ayuda a los trabajadores humanitarios a realizar su trabajo; facilita el acceso y la aceptación. Estos principios constituyen la base de la acción humanitaria, y rigen la conducta de los agentes humanitarios.

- *Se deben promover los principios humanitarios*
La promoción de los principios humanitarios y, sobre todo, la garantía de una actuación conforme a esos principios, son la clave para lograr la aceptación de todos los agentes pertinentes en el terreno para la acción humanitaria que se emprenda. Esta aceptación es fundamental para que el personal humanitario tenga un acceso seguro y sostenido a las personas afectadas. El acceso sostenido es, a su vez, indispensable para fortalecer la aplicación de los principios humanitarios. Por ejemplo, permite que los agentes humanitarios colaboren con las comunidades, o directamente emprendan y supervisen la distribución de asistencia a las personas, lo que garantiza que la ayuda se reparte de manera imparcial y llegue a los más necesitados.
- *Se debe predicar con el ejemplo*
No basta con recitar repetidamente los principios humanitarios. El liderazgo y la práctica deben coincidir con la retórica.
- *Se debe velar por el cumplimiento del Código de conducta relativo al socorro en casos de de-*

sastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales

El Código de Conducta es la expresión de un enfoque operacional común para prestar ayuda a las personas necesitadas, sobre la base de los principios y del derecho internacional humanitario.

- *Se debe garantizar el cumplimiento de la política de protección de la infancia de la FICR (2013)*
Todo el personal de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja debe haber suscrito el Código de Conducta y la Política de protección de la infancia de la FICR de 2013, estar informado al respecto y comportarse de manera que refleje sus disposiciones.

Recursos útiles

- [Marco para un acceso más seguro](#) (CICR)
- [Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la asistencia humanitaria](#) (FICR)

LA PROTECCIÓN EN EL CENTRO DE LAS ACCIONES

Las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han asumido un compromiso con la protección mediante la incorporación sistemática en los programas, la integración del tema y la programación independiente. Por programación independiente se entiende el desarrollo de intervenciones específicas dirigidas a una necesidad de protección identificada. La integración se refiere a la práctica de agregar actividades o proyectos específicos en programas más grandes. A pesar de que todos los tipos de actividades de protección fortalecen el enfoque de *no hacer daño*, estas directrices se refieren a la *incorporación sistemática* de la protección en los programas, ya que tal enfoque se entrelaza en mayor medida con el principio de *no hacer daño*. Se ofrecen a continuación enlaces para la guía de las actividades para la integración y programas independientes en materia de protección.

Todos los agentes humanitarios comparten la responsabilidad ética de *incorporar sistemáticamente* la protección en todas las intervenciones humanitarias. Al hacerlo se eleva al máximo que el efecto protector de la programación. Mediante la incorporación sistemática de la protección se asegura que las actividades se dirigen a los más vulnerables, mejoran la seguridad y la dignidad y promueven y protegen los derechos humanos de los beneficiarios y las poblaciones afectadas, sin favorecer o perpetuar la discriminación, el abuso, la violencia, el abandono y la explotación.

Se puede generalizar la inclusión de los elementos siguientes en todo compromiso y programación de la protección. Conviene incluir indicadores que den cuenta de la incorporación sistemática de la protección para cada sector.

- *Se debe dar prioridad a la seguridad y la dignidad, y evitar causar daño.* Prevenir y minimizar los efectos negativos no deseados de la intervención que puedan acentuar la vulnerabilidad de las personas a los riesgos físicos y psicosociales.
- *Se debe velar por un acceso significativo.* Tomar disposiciones para el acceso de la población a la asistencia y los servicios, en función de las necesidades y sin ningún tipo de obstáculos (por ejemplo, discriminación). Prestar especial atención a las personas y grupos que pueden ser particularmente vulnerables o que tienen dificultades para acceder a la asistencia y los servicios.
- *Se deben establecer los mecanismos apropiados a través de los cuales los beneficiarios y las poblaciones afectadas puedan medir la adecuación de las intervenciones, y plantear inquietudes.*
- *Se debe apoyar el desarrollo de las capacidades de autoprotección, y ayudar a las personas a hacer valer sus derechos, entre ellos, aunque no exclusivamente, los derechos a la vivienda, la alimentación, el agua y el saneamiento, la salud y la educación.*

Recursos útiles

- [Paquete de capacitación para la incorporación del enfoque de protección](#) (Grupo temático mundial sobre protección)
- [Grupo de Trabajo para la Protección de la Infancia, 2013: normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria](#) (Grupo temático mundial sobre protección)
- [Manual para la protección de los desplazados internos](#) (Grupo temático mundial sobre protección)
- [The Centrality of Protection: What it means in practice](#) (Grupo temático mundial sobre protección)
- [Directrices para las intervenciones contra la violencia de género en situaciones humanitarias](#) (IASC, 2015)
- [Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales](#) (IASC, 2011)
- [Normativa profesional relativa a la labor de protección llevada a cabo por los agentes humanitarios y los defensores de los derechos humanos en los conflictos armados y otras situaciones de violencia, 2013](#) (CICR)

RENDICIÓN DE CUENTAS A LAS POBLACIONES AFECTADAS

- *Se deben rendir cuentas a las poblaciones afectadas acerca de la manera de proceder.*

Se trata de un compromiso activo para utilizar el poder de manera responsable, teniendo en cuenta a las personas a quienes las organizaciones humanitarias y de desarrollo tratan de prestar asistencia, manteniéndolas informadas y con el compromiso de rendirles cuentas.

- *Se debe tener en cuenta el vínculo entre la rendición de cuentas, la protección y la incorporación sistemática de la protección*

La rendición de cuentas no solo apunta a mejorar la eficacia del programa humanitario, sino también afecta a los derechos. La rendición de cuentas y la protección se complementan entre sí. En muchos sentidos, el objetivo final de la incorporación sistemática de la protección son la seguridad, la dignidad y el acceso significativo, mientras que la participación y la rendición de cuentas son medios esenciales para tal fin.

- *Se debe tener en cuenta el vínculo entre la rendición de cuentas y la prevención de la explotación y el abuso sexual*

La explotación y el abuso sexual de miembros de la comunidad afectada, atribuibles a una persona asociada con organizaciones humanitarias y de desarrollo, constituyen una de las infracciones más graves a la responsabilidad asumida. Se produce con frecuencia cuando no se atienden adecuadamente a las necesidades esenciales de las personas expuestas a mayor riesgo en las comunidades. Las cuestiones de falta de responsabilidad y la explotación y el abuso sexual derivan de las asimetrías de poder. Plantea también una preocupación grave de materia de protección y socava la confianza y la seguridad de las comunidades afectadas y el país anfitrión hacia todos los que prestan asistencia.

Recursos útiles

- [Core humanitarian standard](#)
- [Protection and accountability to affected populations in the humanitarian programme cycle](#) (IASC)

Aspectos importantes que se deben tener en cuenta

- Situar el enfoque en el contexto
 - Asegurar la participación y la representación local en todas las etapas de la colaboración con la comunidad
 - Invitar a los actores locales a las reuniones
 - Crear lugares seguros de reunión
 - Proporcionar a las mujeres, niñas, niños y hombres, las familias y los hogares afectados por un desastre o crisis la oportunidad y las formas de acceso para desempeñar un papel activo en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Planificar el intercambio de la información, a intervalos regulares y a través de los canales de medios de difusión y en los idiomas que sean convenientes y accesibles para las poblaciones afectadas.
 - Para todos los proyectos e intervenciones, adoptar disposiciones que permitan a los usuarios del servicio compartir su opinión sobre el servicio y formular quejas, en caso necesario, de manera segura y confidencial. Estos mecanismos deben ser oportunos y permitir que los administradores de proyectos y de las alianzas aprendan de la información, la procesen y ajusten la programación, según sea el caso.
 - No pasar por alto o duplicar los actuales mecanismos locales de realimentación.
- Se pueden encauzar a través del mismo mecanismo las cuestiones planteadas por los individuos afectados en relación con violaciones de los derechos humanos (como abuso o explotación sexual), pero se deberán establecer procedimientos separados para esas cuestiones. La programación, seguimiento y evaluación deben hacerse junto con las comunidades.
 - Permitir que los más afectados por la crisis puedan influir en el diseño, el seguimiento y la evaluación de programas. Los aprendizajes de estos debates se deben considerar en el diseño y ejecución de futuros programas. Favorecer las reflexiones y correcciones del rumbo en la política y los programas.
 - Construir mecanismos para la realimentación y de rendición de cuentas en todas las propuestas de proyectos y planes estratégicos de intervenciones. Exigir a los socios que demuestren que han consultado ampliamente a los diferentes grupos - incluidos los más marginados y excluidos socialmente - en el diseño y ejecución de los programas.
 - Poner a disposición de las poblaciones afectadas información sin restricciones sobre los acuerdos de alianzas, las acciones de intervención, los criterios de selección, los niveles de financiamiento y otras cuestiones que les afectan.
 - Incluir la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas como un punto de referencia, meta o conjunto de aptitudes en los acuerdos de contratación, evaluación de desempeño, evaluaciones, informes y acuerdos de asociaciones.





6

Conclusiones y recomendaciones

Cómo podemos mejorar la resiliencia comunitaria en todos los contextos y, en particular, la cohesión social, sin crear tensiones o alimentar los conflictos existentes en contextos sensibles. Se puede evitar hacer daño basando las actividades en un análisis de contexto que tenga en cuenta los factores que crean tensiones e inseguridades, y posiblemente conflictos, al mismo tiempo que se observan los principios humanitarios, se abordan los problemas de protección y se rinde cuentas a las poblaciones afectadas; todos estos enfoques son complementarios.

Es importante tener en cuenta este enfoque general de *no hacer daño*, o *evitar un daño mayor*, durante la evaluación, la labor de preparación preventiva, las intervenciones, y las actividades de recuperación (temprana), así como en todo el proceso de planificación, seguimiento, evaluación, ciclo de presentación de informes y diferentes actividades sectoriales. Además, se puede llevar a cabo un análisis más cabal y sistemático de los factores de cohesión y de división, como parte del análisis de contexto, y cuando se considere necesario.

Se recomienda que la Federación promueva a la vez el enfoque más amplio que vincula los marcos y enfoques interconectados y complementarios, así como la esencia del análisis del principio de *no hacer daño*.

Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

HUMANIDAD El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

IMPARCIALIDAD No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

NEUTRALIDAD Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

INDEPENDENCIA El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

VOLUNTARIADO Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

UNIDAD En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

UNIVERSALIDAD El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



**Federación Internacional
de la Cruz Roja**

y la Media Luna Roja

Apartado postal 303

CH-1211 Ginebra 19

Suiza

Teléfono: +41 22 730 4222

Telefax: +41 22 730 4200

E-mail: secretariat@ifrc.org

www.ifrc.org

www.ifrc.org
Salvar vidas, cambiar mentalidades.



Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja