

El poder de la humanidad

Consejo de Delegados del Movimiento Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

8 de diciembre de 2019, Ginebra



ES

CD/19/18

Original: inglés
Para información

CONSEJO DE DELEGADOS
DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA
Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Ginebra, Suiza
8 de diciembre de 2019

**Fortalecimiento de las relaciones cívico-militares para la gestión de
desastres**
(Resolución 7 del Consejo de Delegados de 2005)

Informe sobre los progresos alcanzados

Documento preparado por
la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y
el Comité Internacional de la Cruz Roja

Ginebra, octubre de 2019

RESUMEN

El documento de orientación "Relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares" (anexo a la resolución 7 del Consejo de Delegados celebrado en 2005) expone las directrices de políticas fundamentales que regulan las relaciones entre los órganos militares y los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (el Movimiento). Se complementa con los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la asistencia humanitaria (los Principios y normas)¹, que versan sobre la relación entre las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (las Sociedades Nacionales), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la Federación Internacional) y los órganos militares, y con la resolución 7 de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "Fortalecimiento de la intervención del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ante las crecientes necesidades humanitarias".

Las relaciones con los órganos militares que participan en la respuesta a desastres ha evolucionado considerablemente desde 2005, a juzgar por la experiencia del terremoto de 2010 en Haití, del tifón Haiyan de 2013, del brote de ébola de 2014 en África occidental, del terremoto de 2015 en Nepal y, este año, del ciclón Idai. La participación de los órganos militares en esas situaciones ha pasado a ser una práctica bastante normal. De hecho, dado que la frecuencia y la magnitud de los desastres no dejan de superar la capacidad de intervención de las organizaciones humanitarias, es probable que esa participación aumente y dé lugar a una interacción mayor entre los equipos de intervención en casos de desastre del Movimiento y los órganos militares. La creciente participación de esos órganos en esos casos, así como la interacción cada vez mayor con ellos, exige a los componentes una mayor responsabilidad de mantener la coherencia a nivel del Movimiento en las relaciones con los órganos militares y de no abandonar los esfuerzos por fortalecer la cooperación y la coordinación internas de conformidad con el Acuerdo de Sevilla y sus Medidas complementarias².

A raíz de estos cambios en la respuesta a desastres, es preciso reforzar la aplicación de lo dispuesto en el documento de orientación y en los Principios y normas, a fin de que las relaciones cívico-militares que mantiene el Movimiento en el marco de la gestión de desastres resulten **coherentes, estén fundadas en principios, enmarcadas en directrices operacionales comunes, avaladas por los conocimientos especializados, las herramientas y la formación correspondientes, y sean comprendidas y aceptadas por las partes interesadas externas. Reforzar la aplicación de esas disposiciones también es esencial para proteger nuestro espacio de "pilar rojo"**.

A fin de apoyar esta iniciativa de alcance global dentro de los parámetros de las políticas vigentes, recomendamos la adopción de un plan trienal con los siguientes objetivos:

- **elaboración de un marco operacional común** para las relaciones cívico-militares dirigido a profesionales del Movimiento que trabajan en intervención en casos de desastre mediante la identificación, el intercambio y la aprobación de lecciones aprendidas y prácticas idóneas para su aplicación a nivel mundial, regional y nacional;
- **articulación de una red de todo el Movimiento** que utilice recursos comunes y coherentes para profundizar la autoridad y los conocimientos en materia de relaciones cívico-militares;

¹ Versión revisada aprobada por la Asamblea General de la Federación Internacional en 2013 y suscrita por la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2015 (resolución 7).

² Acuerdo de Sevilla, 1997, y "Aplicación del Acuerdo de Sevilla", Consejo de Delegados de 2005, resolución 8.

- **sensibilización a nivel interno y externo** a fin de preservar el espacio humanitario del Movimiento y tener una participación influyente en la evolución de las relaciones cívico-militares a nivel mundial.

Dentro del Movimiento, la expresión "relaciones cívico-militares en la gestión de desastres" alude a la interacción entre los componentes del Movimiento y los órganos militares en las actividades de preparación e intervención en casos de desastre.

1) INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Desde que el Consejo de Delegados reunido en 2005 suscribió el documento de orientación, se ha acentuado la necesidad de adoptar un enfoque de todo el Movimiento para las actividades de preparación e intervención en casos de desastre debido a varios factores:

- las probabilidades de que los órganos militares³ participen en la preparación y la intervención en casos de desastre son cada vez más elevadas, ya que el alcance, la magnitud, la complejidad y la duración de los desastres exceden la capacidad de las entidades civiles nacionales e internacionales para intervenir con eficacia⁴. Los diversos motivos que justifican la ampliación del papel que desempeñan esos órganos en esas situaciones podrían generar problemas de percepción para los componentes del Movimiento⁵;
- la presencia de fuerzas militares, nacionales y extranjeras, así como la proliferación de grupos armados no estatales en entornos donde se realizan actividades humanitarias, elevan aún más las probabilidades de interacción entre los componentes del Movimiento y los órganos militares, así como la complejidad de esas interacciones⁶;
- otras organizaciones humanitarias interactúan con órganos militares en distintos ámbitos y por medio de diversos enfoques⁷, por lo general, en función de su interpretación de lo que constituye una participación fundada en principios durante la intervención en casos de desastre⁸. La ausencia de un enfoque común entre las organizaciones humanitarias confunde a las fuerzas militares y va en detrimento de la preservación del espacio y de los principios humanitarios.

Hoy, la intervención en casos de desastre suele tener un carácter transnacional, ya que las fuerzas militares⁹ y las organizaciones humanitarias actúan a escala mundial. Por lo tanto, el Movimiento debe adoptar un enfoque común a nivel mundial en materia de relaciones cívico-militares que sea coherente en cuanto a su manera de preservar el espacio humanitario de conformidad con los Principios Fundamentales.

El documento de orientación ha contribuido a aumentar la coherencia y la coordinación del Movimiento en su preparación y sus intervenciones en casos de desastre en los últimos trece años. Sus componentes han adoptado las medidas necesarias para poner en práctica su

³ Según el documento de orientación, son órganos militares "todos los órganos y grupos que realizan tareas y operaciones militares".

⁴ E. Ferris, *Future Directions in Civil-Military Response to Natural Disasters*, Australian Civil-Military Centre, Canberra, 2012; C.-A. Hofmann and L. Hudson, "Military responses to natural disasters: Last resort or inevitable trend?", *Humanitarian Exchange*, n.º 44, 2009, pp. 29-31; H. Ahmad et al. *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo, 2008.

⁵ D. Capie, "The United States and humanitarian assistance and disaster relief (HADR) in East Asia: Connecting coercive and non-coercive uses of military power", *Journal of Strategic Studies*, vol. 38, número 3, 2015, pp. 309-331; H. Karadag, "Forcing the common good: The significance of public diplomacy in military affairs", *Armed Forces & Society*, vol. 43, número 1, 2017, pp. 72-91; J.S. Nye Jr., "Get smart: Combining hard and soft power", *Foreign Affairs*, vol. 88, n.º 4, julio/agosto de 2009, pp. 160-163; A. Chong, "Smart power and military force: An introduction", *Journal of Strategic Studies*, vol. 38, número 3, 2015, pp. 233-244.

⁶ S. Gordon, S. Haysom y V. Metcalfe, *Trends and Challenges in Humanitarian Civil-Military Coordination*, Humanitarian Policy Group, Londres, 2012.

⁷ M. Berg y V. Metcalfe, *Country-Specific Civil-Military Coordination Guidelines*, Humanitarian Policy Group, Londres, 2012.

⁸ Además de las políticas vigentes de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, algunas organizaciones humanitarias como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Oxfam, CARE Internacional, Save the Children, el Consejo Noruego para los Refugiados, entre otras, tienen sus propias políticas cívico-militares, mientras que otras están actualmente en proceso de elaborar esas políticas.

⁹ Particularmente, los militares de Estados Unidos y Reino Unido, que participan en actividades de preparación e intervención en casos de desastres en África, Asia-Pacífico y América Central y del Sur. Otras fuerzas militares también están ampliando hoy sus actividades de intervención en casos de desastre en zonas de interés nacional en el extranjero.

contenido mediante la adopción de herramientas y criterios que refuerzan la cooperación y la coordinación en materia de relaciones cívico-militares para intervenciones en casos de desastre, principalmente, en el plano regional. En particular, en la XIX Conferencia Interamericana de la Cruz Roja, celebrada en 2012, 35 Sociedades Nacionales reconocieron la importancia de las relaciones cívico-militares como parte de la función de auxiliares que desempeñan las Sociedades Nacionales y recomendaron intensificar esas relaciones. Ese reconocimiento, a la vez, derivó en el primer foro sobre relaciones cívico-militares, organizado por la región Asia-Pacífico en 2014, y en la publicación, en el marco de la Conferencia de Asia y el Pacífico, del "Llamamiento de Beijing para la innovación" (Beijing Call for Innovation), en virtud del cual 45 Sociedades Nacionales se comprometieron a elaborar una estrategia y procedimientos operativos estándar en materia de relaciones cívico-militares. Estas actividades en la región de Asia-Pacífico sentaron las bases para el intercambio de herramientas y prácticas en todo el Movimiento, la transferencia de personal del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a la Federación Internacional y la formulación de directrices y capacitaciones comunes. En el continente americano, se han puesto en marcha iniciativas similares, y otras regiones han manifestado su determinación de desarrollar sus propios enfoques en la materia. Algunas Sociedades Nacionales también han emprendido esfuerzos a nivel nacional.

Si bien esos avances son bienvenidos, las Sociedades Nacionales, el CICR y la Federación Internacional han puesto en práctica lo dispuesto en el documento de orientación de manera parcial y en diferentes grados, en función de sus desafíos operacionales, su interpretación y su cumplimiento del cometido y de los Principios Fundamentales, la propia comprensión de su papel frente a las autoridades públicas (por ejemplo, el papel que desempeña cada Sociedad Nacional como auxiliar de las autoridades públicas en el ámbito humanitario) y los recursos disponibles para entablar relaciones cívico-militares.

Según una encuesta realizada en 2017 a 23 Sociedades Nacionales (nueve de Asia-Pacífico, cinco de África del Norte y Oriente Medio, cuatro del continente americano, tres de África y dos de Europa) y 55 representantes de la Federación Internacional (26 jefes de oficinas nacionales y 11 jefes de oficinas de apoyo a conglomerados de países, así como directores regionales y adjuntos), el 66% de los encuestados consideraban que se debía prestar más atención a las relaciones cívico-militares, mientras que apenas el 20% consideraba que la información y los materiales de capacitación vigentes del Movimiento en materia de relaciones cívico-militares eran adecuados.

A partir de las medidas adoptadas y del aumento en la interacción entre los equipos de intervención en casos de desastre del Movimiento y los órganos militares, queda claro que el documento de orientación debe aplicarse y promoverse más extensamente por medio de la renovación del apoyo a nivel nacional y regional, como parte de un enfoque más amplio de todo el Movimiento sobre el tema, expuesto en un plan de acción plurianual.

2) VISIÓN Y OBJETIVOS

En función de la experiencia regional, se han establecido tres objetivos centrales interrelacionados para fortalecer aún más la posición común del Movimiento respecto de las relaciones cívico-militares:

- **elaboración de un marco operacional común** para las relaciones cívico-militares dirigido a profesionales del Movimiento que trabajan en intervención en casos de desastre mediante la identificación, el intercambio y la aprobación de lecciones aprendidas y prácticas idóneas para su aplicación a nivel mundial, regional y nacional;
- **articulación de una red de todo el Movimiento** que utilice recursos comunes y coherentes para profundizar la autoridad y los conocimientos en materia de relaciones cívico-militares;

- **sensibilización a nivel interno y externo** a fin de preservar el espacio humanitario del Movimiento y tener una participación influyente en la evolución futura de las relaciones cívico-militares a nivel mundial.

A) ELABORACIÓN DE UN MARCO OPERACIONAL COMÚN

El enfoque para todo el Movimiento en materia de relaciones cívico-militares debe basarse en un marco operacional común para uso de los equipos de intervención en casos de desastre, que esté en consonancia con las políticas actuales en el plano de las relaciones cívico-militares y que refleje, al mismo tiempo, el entorno operacional más general a partir de lecciones aprendidas y prácticas idóneas. Este marco debería contribuir a la adopción, dentro del Movimiento, de un enfoque coherente y fundado en principios respecto de las relaciones cívico-militares para una intervención eficaz en casos de desastre. Se revisarán las directrices y herramientas vigentes en la materia sobre la base del documento de orientación actual como política principal. De ser necesario, se formularán y distribuirán versiones actualizadas que estén en consonancia con el enfoque general del Movimiento en materia de relaciones cívico-militares. Específicamente, se aspira a lo siguiente:

- elaboración de un manual del Movimiento. En función de la validación de las directrices y herramientas vigentes, se elaborará un manual del Movimiento para las relaciones cívico-militares en el cual se aplique lo dispuesto en la resolución 7 del Consejo de Delegados celebrado en 2005, "Relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares". Contará con anexos regionales y temáticos que aborden tipos particulares de desastres, como una pandemia, así como los enfoques regionales específicos de cada contexto;
- integración de las relaciones cívico-militares como un tema transversal. Cuando se formulen políticas, orientaciones y directrices en ámbitos como salud, protección, logística y seguridad, se incorporarán las relaciones cívico-militares en los documentos correspondientes.

B) ARTICULACIÓN DE UNA RED DE TODO EL MOVIMIENTO

Un enfoque de todo el Movimiento debe apoyarse en una red de miembros personal que provengan de todos los componentes y que tengan responsabilidades, conocimientos y experiencia en relaciones cívico-militares, con el fin de incorporar el mismo criterio en todas las actividades y capacitaciones de intervención en casos de desastre. Esta red posibilitará la ejecución del plan de acción en materia de relaciones cívico-militares en favor de una gestión de desastres eficaz y fundada en principios. La articulación de esa red implica la identificación y la vinculación de miembros del personal de las Sociedades Nacionales, de la Federación Internacional y del CICR que desempeñen funciones directamente ligadas a las relaciones cívico-militares, así como la capacitación de esas personas para que adquieran los conocimientos necesarios.

Elementos clave:

- establecimiento de una estructura de recursos humanos. Implica identificar personal de las Sociedades Nacionales, la Federación Internacional y el CICR que pueda necesitar entablar relaciones cívico-militares o pueda prestar apoyo a quienes desempeñan funciones en ese ámbito. Por lo general, se trata de referentes en la materia cuya función se vincula necesariamente con las relaciones cívico-militares y coordinadores para quienes estas relaciones constituyen la responsabilidad principal de su puesto;
- formulación de un trayecto de aprendizaje sobre relaciones cívico-militares. El trayecto de aprendizaje consistirá en una serie progresiva de actividades de capacitación que dotarán al personal de las aptitudes requeridas para sus respectivos puestos. El material didáctico abarcará desde un paquete de capacitación en línea disponible para todo el personal del

Movimiento, pasando por la actualización de los cursos vigentes para que incorporen las relaciones cívico-militares, hasta un curso residencial de cinco días similar a los cursos que se dictan hoy en día en las regiones de Asia-Pacífico y América para preparar al personal en materia de relaciones cívico-militares durante intervenciones en casos de desastre;

- fortalecimiento de la capacidad de las Sociedades Nacionales en el ámbito de las relaciones cívico-militares. Gracias al uso de herramientas para el desarrollo de las Sociedades Nacionales, como el enfoque de preparación preventiva para una intervención eficaz, se puede fortalecer la capacidad en este ámbito por medio del trayecto de aprendizaje o de la capacitación y la orientación personalizadas a nivel nacional;
- optimización de la capacidad de intervención inmediata. Dentro de la estructura de recursos humanos, se creará un perfil específicamente para el personal de intervención inmediata que deba poseer conocimientos técnicos en el ámbito de las relaciones cívico-militares. También se incorporará el tema en el trayecto de aprendizaje por medio de capacitación en competencias para todo el personal de intervención inmediata.

C) SENSIBILIZACIÓN A NIVEL INTERNO Y EXTERNO

Gracias a la interacción a nivel interno y externo, el Movimiento es capaz de elaborar un enfoque común para las relaciones cívico-militares en la gestión de desastres a nivel estratégico y operacional que las partes interesadas externas comprendan y acepten. Esa interacción también contribuirá a transmitir el mensaje mundial del Movimiento para incidir en desarrollos futuros en materia de relaciones cívico-militares, incluso a través de asociaciones.

La comunicación dentro del Movimiento en torno del tema debe aspirar a cosechar apoyo para su enfoque, unificar la comprensión de las políticas del Movimiento en la materia y equipar a las personas identificadas para emprender la labor de difusión. Ese esfuerzo puede significar, por ejemplo, la inclusión de las relaciones cívico-militares en documentos formales como la Estrategia 2030, la sensibilización a nivel interno (por ejemplo, por medio de la *Revista Cruz Roja/Media Luna Roja* y un vídeo informativo sobre el tema) y la interacción y la sensibilización específicas dirigidas a altos directivos de las Sociedades Nacionales, de la Federación Internacional y del CICR.

La difusión contribuirá a instruir a actores externos al Movimiento, como otros actores humanitarios, diplomáticos y órganos militares, acerca de las actividades de preparación e intervención en casos de desastre y del enfoque del Movimiento en materia de relaciones cívico-militares, que abarca, por ejemplo, la importancia de cumplir los Principios Fundamentales y preservar el espacio humanitario.

Elementos clave:

- Organización, para 2020, de un foro internacional sobre relaciones cívico-militares a fin de propiciar el diálogo entre órganos militares y la comunidad humanitaria acerca de las relaciones cívico-militares en la gestión de desastres;
- coordinación de ejercicios, seminarios, talleres e instancias de capacitación sobre el tema y participación en ellos por parte de los componentes del Movimiento, dirigidos a otros actores humanitarios, órganos militares, etc., con un mensaje común;
- incidencia en el comportamiento de los órganos militares y de otros actores humanitarios a través del diálogo y de los eventos mencionados, a fin de promover y preservar el espacio de "pilar rojo" y los "canales rojos", así como para fomentar el respeto de la acción humanitaria fundada en principios.

Estos tres elementos contribuirán a que las relaciones cívico-militares del Movimiento en el ámbito de la preparación y la intervención en casos de desastre sean coherentes, estén basadas en directrices operacionales comunes y se apoyen en los conocimientos

especializados, las herramientas y la formación correspondientes, así como a preservar nuestro espacio humanitario. Asimismo, al reflejar los Principios Fundamentales, este enfoque coherente en materia de relaciones cívico-militares no solo propiciará una respuesta más eficaz, sino que también aumentará el acceso y la aceptación, con lo cual mejorará la capacidad del Movimiento de prestar servicios a las personas y las comunidades afectadas.

3) PUESTA EN PRÁCTICA, RECURSOS Y SEGUIMIENTO

Un factor clave de la puesta en práctica eficaz de un enfoque común en materia de relaciones cívico-militares será la sinergia de aptitudes, experiencia, recursos y apoyo colectivos de los componentes del Movimiento en todos los niveles. En 2019, el nuevo puesto mundial de asesoría en relaciones cívico-militares ha apoyado el proceso facilitando la colaboración en el tema y promoviendo la coherencia panregional entre los componentes del Movimiento. Es esencial contar con el apoyo de todos esos componentes para la aplicación eficaz del enfoque propuesto en materia de relaciones cívico-militares, incluso mediante el aporte de recursos para las actividades (por ejemplo, elaboración de un manual del Movimiento, preparación y organización de sesiones de capacitación, y apoyo a las actividades de difusión).

Para lograr un avance efectivo, recomendamos la presentación, ante el Consejo de Delegados que se celebrará en 2021, de un informe sobre la puesta en práctica de las pautas del documento de orientación mediante el cumplimiento de los objetivos mencionados.

4) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El enfoque común en materia de relaciones cívico-militares se basa en una interacción coherente y fundada en principios con los órganos militares en las actividades de preparación e intervención en casos de desastre. Su adopción fortalecerá la cooperación y la coordinación en el Movimiento a fin de llevar a la práctica el documento de orientación y los Principios y normas. El enfoque se apoya en tres objetivos identificados como esenciales para mejorar las relaciones cívico-militares en todo el Movimiento, objetivos que deberán concretarse en un plazo de tres años. Se relacionan entre sí y necesitan del apoyo renovado del Movimiento en su conjunto y de todos sus componentes a nivel nacional y regional, sobre todo considerando que esos componentes interactúan a menudo con órganos militares. El cumplimiento de esos objetivos, en última instancia, redundará en una mejor intervención en casos de desastre.