



El poder de la humanidad

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

27-28 de octubre de 2024, Ginebra

Implementación del Acuerdo de coordinación en el Movimiento para una mejor incidencia colectiva (Acuerdo de Sevilla 2.0)

INFORME SOBRE LOS PROGRESOS ALCANZADOS

Septiembre de 2024

ES

CD/24/13
Original: inglés
Para información

INFORME SOBRE LOS PROGRESOS ALCANZADOS

Implementación del Acuerdo de coordinación en el Movimiento para una mejor incidencia colectiva (Acuerdo de Sevilla 2.0)

RESUMEN

Mediante la aprobación del Acuerdo de coordinación en el Movimiento para una mejor incidencia colectiva (Acuerdo de Sevilla 2.0), el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) reafirmó su determinación de aumentar su incidencia colectiva a partir de una organización más inclusiva de sus componentes en situaciones que suscitan una respuesta colectiva, así como en todos los aspectos que requieren una cooperación funcional.

La diferencia entre el acuerdo anterior, adoptado en 1997, que contenía el concepto de "organismo director", y el nuevo acuerdo, de 2022, que incorpora las nociones de mecanismo "facilitador" y "cofacilitador", es que este último ubica a la Sociedad Nacional anfitriona en el centro de una respuesta colectiva y promueve un enfoque colaborativo en la coordinación en el Movimiento.

La implementación más a fondo del Acuerdo de Sevilla 2.0 implica tomar un rumbo que exige un cambio de mentalidad, comportamiento y voluntad política dentro de todos los componentes del Movimiento. Ese cambio, claro está, lleva tiempo. Durante los últimos dos años, se ha aprendido y avanzado mucho en la puesta en práctica del nuevo marco normativo.

En operaciones recientes de gran escala, en contextos altamente complejos y sensibles, ha quedado de manifiesto que la inversión adecuada en la capacidad de facilitación de la Sociedad Nacional anfitriona es fundamental para que el Movimiento logre una mayor incidencia colectiva. En efecto, para aprovechar al máximo el potencial del Acuerdo de Sevilla 2.0, es preciso que todos los componentes del Movimiento asuman a fondo sus respectivas responsabilidades. Es decir, asumir la responsabilidad de la coordinación en el Movimiento y poder rendir cuentas por la plena implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0 y sus herramientas, asignándole la prioridad que corresponde, propiciando los recursos necesarios para su concreción y atendiendo seriamente las diferencias en la interpretación de las responsabilidades. Ese compromiso y esa voluntad política serán esenciales para que podamos ver los frutos de los avances positivos observados en los últimos dos años y superar los escollos identificados.

A partir de estas conclusiones, el presente informe recomienda varias acciones que han de emprender los distintos componentes del Movimiento, con miras a mejorar la implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0, como la necesidad de aumentar el conocimiento, la comprensión y la rendición de cuentas en torno a él; la necesidad de que todos los componentes del Movimiento cumplan íntegramente las funciones y responsabilidades que les competen, entre ellas, invertir en las capacidades de las Sociedades Nacionales en su carácter de facilitadoras; la importancia de desarrollar una coordinación y una confianza firmes desde un principio, en

circunstancias normales, y prepararse para crisis y emergencias; y la necesidad de mejorar la coordinación de iniciativas de movilización de recursos sobre la base de diálogos y decisiones estratégicas en el plano nacional.

1. ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN

Los Estatutos del Movimiento definen el marco general en función del cual se organiza la coordinación entre los componentes. El Acuerdo de Sevilla, aprobado por el Consejo de Delegados de 1997 y suplementado por las Medidas complementarias en 2005, estableció un marco normativo respecto de cómo debería funcionar esa coordinación entre los socios del Movimiento.

En 2013, se inició el proceso de Fortalecimiento de la coordinación y la cooperación en el Movimiento (FCCM) con el fin de revigorizar y volver a profundizar en el tema de la coordinación en el Movimiento. Este proceso puso de relieve las deficiencias del antiguo acuerdo y sentó las bases para la formulación del Acuerdo de Sevilla 2.0, aprobado por el Consejo de Delegados reunido en 2022. El Acuerdo de Sevilla 2.0 actualiza el marco normativo pertinente de modo que la Sociedad Nacional anfitriona pasa a ocupar un lugar central en la coordinación de todo el Movimiento. El proceso de FCCM concluye con el Consejo de Delegados de 2024¹, por lo cual resulta de suma importancia en este momento reunir las distintas iniciativas relacionadas con la coordinación en el Movimiento bajo el mismo paraguas del Acuerdo de Sevilla 2.0 a fin de mantener una coherencia.

Este informe ha sido elaborado a partir de un conjunto de indicadores comunes identificados por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional). Presenta las iniciativas que facilitan la implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0, los avances y aprendizajes, y propone recomendaciones practicables.

2. INICIATIVAS QUE FACILITAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE SEVILLA 2.0.

Difusión y formación en el Movimiento

Con el fin de ayudar a las Sociedades Nacionales a comprender sus funciones y responsabilidades, el CICR y la Federación Internacional elaboraron un documento explicativo sobre el Acuerdo de Sevilla 2.0, que se envió a todas las Sociedades Nacionales en marzo de 2023. También se han organizado sesiones informativas conjuntas para Sociedades Nacionales de manera individual y grupal², y la Federación Internacional y el CICR han brindado apoyo adicional, en el marco de conferencias regionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en debates sobre la implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0³.

La Federación Internacional y el CICR han revisado las formaciones existentes, como el curso de introducción al Movimiento (MIC) para directivos de las Sociedades Nacionales, el curso IMPACT y la formación para coordinadores del Movimiento en actividades operacionales, a

¹ V. el informe final sobre el Fortalecimiento de la coordinación y la cooperación en el Movimiento, que se presentará ante el Consejo de Delegados de 2024.

² Por ejemplo, la Cruz Roja Danesa, en abril de 2023, y la Cruz Roja de Armenia, en junio de 2023; la reunión anual de asesores jurídicos de las Sociedades Nacionales en noviembre de 2022 y el Grupo Europeo de Apoyo Jurídico en junio de 2023. Entre otras iniciativas regionales podemos mencionar el grupo de trabajo establecido por la Federación Internacional y el CICR en la región Europa, junto con la Cruz Roja Alemana, la Cruz Roja de Serbia y la Cruz Roja Suiza, a fin de elaborar material de orientación para directivos y jefes operacionales de las Sociedades Nacionales. A partir del tercer trimestre de 2024 se lanzarán talleres relacionados.

³ En las regiones América (junio de 2023), África (septiembre de 2023) y Asia y el Pacífico (noviembre de 2023). Se sigue brindando asistencia técnica, a cargo de las regiones, sobre acciones de seguimiento de conferencias, como el seguimiento de la Declaración de Hanoi de 2023.

fin de que el contenido esté en consonancia con el Acuerdo de Sevilla 2.0. El material de formación revisado se ha utilizado en cuatro MIC⁴ y aproximadamente 20 cursos IMPACT.

Herramientas

La Federación Internacional y el CICR han revisado todas las herramientas existentes como parte del proceso FMCC para cerciorarse de que fueran coherentes con el Acuerdo de Sevilla 2.0; también revisaron el modelo para los Acuerdos de Coordinación del Movimiento (ACM). La finalización del proceso de revisión de ese modelo, en agosto de 2023, sirvió de impulso para la firma de ACM entre la Federación Internacional y el CICR en Afganistán, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Etiopía, Guatemala, Honduras, Marruecos y Níger⁵.

Fortalecimiento de las capacidades dentro de la Federación Internacional

La Secretaría de la Federación Internacional llevó adelante sesiones de orientación en 2022 para sus directivos superiores en las delegaciones y en su sede para asegurarse de que se comprendieran el espíritu y los elementos principales del Acuerdo de Sevilla 2.0, que se identificaran problemas importantes y se esclarecieran expectativas al respecto.

En paralelo, se preparó material de formación para el personal de la Federación Internacional en el cual se hizo hincapié en ejemplos prácticos sobre la implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0 en diversas situaciones. El material sigue evolucionando conforme surgen nuevos problemas y situaciones. Consciente de la necesidad continua de aprendizaje y desarrollo de conocimientos y aptitudes, la Federación Internacional también ha lanzado una formación en línea para el personal a través de su plataforma de aprendizaje. Consiste en un módulo de formación de 20 horas, en el cual se tratan todos los aspectos del Acuerdo de Sevilla 2.0 y se analizan diversos contextos a partir del aprendizaje obtenido en operaciones de gran escala. El primer curso, que se realizó en febrero de 2024, estaba dirigido a jefes operacionales de la Federación Internacional en todo el mundo. El material en línea también servirá para ampliar la formación en el futuro para las Sociedades Nacionales.

Se identificó a algunos jefes de delegaciones y directores regionales adjuntos para que se desempeñaran como referentes sobre el Acuerdo de Sevilla 2.0. El grupo está transformándose en una comunidad de intercambio de prácticas y de reflexión dentro de la Federación Internacional, que ofrece conocimientos especializados en relación con la cooperación y la coordinación en el Movimiento, además de orientar y apoyar a otros en situaciones que exceden el Acuerdo de Sevilla 2.0.

Orientación, formación y fortalecimiento de capacidades dentro del CICR

En junio y julio de 2022, todas las delegaciones del CICR recibieron el texto del Acuerdo de Sevilla 2.0, junto con un resumen explicativo, un documento con preguntas y respuestas, y una lista de control específica para las delegaciones. Se elaboró una estrategia para el período 2022-2024 relativa a la implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0 (septiembre de 2022) con énfasis en las responsabilidades de cofacilitador del CICR en situaciones de conflicto armado y disturbios internos.

La orientación 4.3 de la nueva Estrategia Institucional del CICR para el periodo 2024-2027 subraya el compromiso del CICR con la implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0⁶, a través

⁴ Se organizaron MIC regionales en América a finales de 2022, y en África, Eurasia y Asia-Pacífico en 2023. Algunas de esas formaciones incluyeron una sesión especial sobre el Acuerdo de Sevilla 2.0, a cargo de expertos del CICR y de la Federación Internacional, como el MIC que se realizó en Europa en mayo de 2023.

⁵ Para más información, v. el informe final sobre fortalecimiento de la coordinación y la cooperación en el Movimiento, que se presentará ante el Consejo de Delegados de 2024 y la [caja de herramientas sobre FMCC](#).

⁶ La orientación 4.3 establece lo siguiente: "El CICR asume sus responsabilidades estatutarias y promueve las respuestas coordinadas en el Movimiento. Como cofacilitador y en consonancia con el Acuerdo de Sevilla 2.0 y los Principios

de un plan que establece acciones para su puesta en práctica. La implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0 también se incluyó en las instrucciones del ejercicio anual de elaboración de presupuestos Planning for Results (PfR) para 2023, 2024 y 2025, respectivamente.

A partir de septiembre de 2023, se enviaron nuevas directrices para las delegaciones sobre cómo llevar a la práctica la función de cofacilitador del CICR⁷. La coordinación en el Movimiento se ha incluido en las descripciones de puestos y evaluaciones de desempeño de los directivos de las delegaciones; por su parte, se actualizaron diversos cursos internos del CICR de modo que contemplen el Acuerdo de Sevilla 2.0⁸. Algunas delegaciones del CICR que realizan actividades en situaciones de conflicto armado o disturbios internos recibieron orientación en tiempo real.

3. ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES

Mentalidad y voluntad política

El Acuerdo de Sevilla 2.0 representa un enorme cambio cultural en la forma en que lleva adelante sus actividades el Movimiento, partiendo de su incidencia colectiva como norte. Frente a las crisis cada vez más complejas y en simultáneo que exacerban las vulnerabilidades y las dificultades entre las personas afectadas, el Acuerdo de Sevilla 2.0 se propone mejorar la coordinación entre los componentes del Movimiento promoviendo un enfoque inclusivo, así como funciones y responsabilidades complementarias. En los dos primeros años de implementación del acuerdo, no solo ha quedado confirmada la importancia de ese cambio, sino que también han quedado expuestas las dificultades para la implementación, entre ellas, las relacionadas con responsabilidades individuales e institucionales de preparación y adaptación.

La aplicación plena del Acuerdo de Sevilla 2.0 depende de la apertura, la transparencia y el pragmatismo en la búsqueda de soluciones. No se ha logrado por completo el cambio de mentalidad necesario. En contextos de alta visibilidad, en particular, sigue habiendo, por momentos, reflejos institucionales individualistas, y es posible que la coordinación en el Movimiento siga viéndose como una carga en lugar de una necesidad para lograr la mejor incidencia posible.

Conocimientos, apropiación y rendición de cuentas

Pese a los esfuerzos que se describen en la sección 2 del presente documento, sigue habiendo una clara ignorancia respecto del Acuerdo de Sevilla 2.0, sus herramientas, directrices y procesos por parte de todos los componentes del Movimiento (directivos, personal, miembros, voluntarios). La coordinación en el Movimiento no se refleja lo suficiente en la formación y los currículos de los distintos componentes. Asimismo, los sistemas internos de rendición de cuentas de esos componentes no promueven los incentivos correspondientes para su personal en favor de la mejora de la coordinación en el Movimiento.

Aún queda mucho por hacer para lograr la "apropiación" necesaria del Acuerdo de Sevilla 2.0 y la coordinación en el Movimiento para su implementación plena, en particular en lo que respecta a la incorporación de la función de la Sociedad Nacional anfitriona como facilitador (v. sección a continuación), así como a las responsabilidades de las Sociedades Nacionales

Fundamentales del Movimiento, el CICR trabaja en conjunto con las Sociedades Nacionales anfitrionas en su calidad de facilitadoras para garantizar la coordinación eficaz de las respuestas del Movimiento a conflictos armados y otras situaciones de violencia".

⁷ "Directrices para la función del CICR como cofacilitador (Acuerdo de Sevilla 2.0). Coordinación operacional del Movimiento en crisis y emergencias".

⁸ El Programa de Integración del Personal, el Curso de Integración para Cooperación, un módulo autogestionado (Coordinación dentro del Movimiento) y la formación para personal de seguridad y de respuesta rápida.

asociadas, que, por momentos, se desempeñan por fuera de los parámetros de la correcta coordinación en el Movimiento y/o con la Sociedad Nacional anfitriona.

Lugar central de las Sociedades Nacionales

En operaciones recientes de gran escala, como el conflicto armado en Ucrania, el gran terremoto en Turquía y Siria, y las inundaciones en Honduras, en las cuales las Sociedades Nacionales anfitrionas oficiaron de personal de primera respuesta y fueron consideradas como actores humanitarios fundamentales por las respectivas autoridades nacionales, las personas afectadas y la comunidad internacional, se ha puesto de relieve el valor de dar a la Sociedad Nacional anfitriona (en su carácter de facilitador) el lugar central en la coordinación en el Movimiento ante la necesidad de una respuesta colectiva a una crisis. Para ello, es preciso que esa Sociedad Nacional valore la necesidad de una respuesta colectiva para maximizar la incidencia humanitaria.

La función y las responsabilidades de la Sociedad Nacional anfitriona en el nuevo marco de coordinación en el Movimiento revisten una importancia esencial para la capacidad de la Federación Internacional y del CICR de cumplir su función como cofacilitadores y del Movimiento de lograr una mayor incidencia colectiva. También son esenciales para la capacidad de la Sociedad Nacional anfitriona de realizar sus actividades en pleno cumplimiento de los Principios Fundamentales en contextos actuales caracterizados por una alta complejidad y sensibilidad. Por lo tanto, la inversión en las capacidades institucionales de una Sociedad Nacional, entre otras cosas, en relación con su función de facilitador, es la base para una mayor incidencia colectiva. Las Sociedades Nacionales deben seguir esforzándose por obtener y mantener la confianza dentro de sus propias comunidades, con sus autoridades locales y nacionales, así como con las instituciones pertinentes de la sociedad civil, exhibiendo su integridad y su responsabilidad ante las personas afectadas, los donantes y otras partes interesadas, entre ellas, los socios internacionales, para así fortalecer constantemente su acceso y aceptación.

La experiencia de los últimos años en materia de apoyo para el desarrollo de las Sociedades Nacionales (NSD) en emergencias ha confirmado que, cuando existe un plan de NSD, se profundiza la incidencia del apoyo pertinente y se facilitan los esfuerzos de coordinación en relación con el desarrollo de las Sociedades Nacionales. En líneas generales, en cuanto a la cooperación funcional en torno al desarrollo de las Sociedades Nacionales, existe hoy una comprensión clara dentro del Movimiento sobre la importancia de contribuir de manera colectiva y coherente a los objetivos estratégicos de la Sociedad Nacional anfitriona. Al ser uno de los principales responsables en el desarrollo de las Sociedades Nacionales, lo que incluye tratar con cuestiones de integridad⁹, la Federación Internacional coordina los aportes de sus miembros y del CICR en materia de desarrollo de las Sociedades Nacionales¹⁰.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer colectivamente para cumplir los compromisos del Acuerdo de Sevilla 2.0 en cuanto a la inversión eficiente en las Sociedades Nacionales anfitrionas y el apoyo que se les presta, en particular en momentos de crisis.

Interpretación del Acuerdo de Sevilla 2.0: funciones y responsabilidades

⁹ En el plano mundial y regional, hay una buena colaboración entre la Federación Internacional y el CICR en diversos espacios conjuntos de apoyo a las Sociedades Nacionales (por ejemplo, a través de la Comisión Mixta para los Estatutos, el curso de introducción al Movimiento y la Alianza para la Inversión en las Sociedades Nacionales).

Tal como se preveía, el marco normativo que establece el Acuerdo de Sevilla 2.0 exige una implementación bien práctica y la identificación de puntos de tensión, así como la capacidad de resolverlos de cara a operaciones futuras. Desde su adopción, por momentos, ha sido difícil para la Federación Internacional, el CICR y la Sociedad Nacional anfitriona coincidir en una comprensión o interpretación de las ramificaciones del Acuerdo. Por ejemplo, acordar qué institución debería oficiar de cofacilitador, incluidas las situaciones de crisis prolongadas, definir las responsabilidades exactas del cofacilitador y de la organización que no oficia de cofacilitador, y esclarecer la interacción entre la coordinación en el Movimiento y la coordinación entre miembros de la Federación Internacional. En algunos casos, esto ha derivado, lamentablemente, en dificultades para organizar minicumbres y demoras en la publicación de declaraciones conjuntas¹¹, así como tensiones innecesarias y, posiblemente, aunque sea algo difícil de medir, una respuesta del Movimiento por debajo del nivel aceptable. Si bien la Sociedad Nacional anfitriona puede llegar a crear las condiciones propicias para el diálogo (y debería fortalecer su capacidad para hacerlo), se vienen dedicando esfuerzos en la dirección de tratar resolver estas diferencias de perspectiva entre el CICR y la Federación Internacional respecto de la implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0. Desde enero de 2024, se ha intensificado el diálogo constructivo gracias al establecimiento de un grupo de trabajo de coordinación operacional en el Movimiento en la sede para analizar y resolver esas diferencias. Recientemente, se aprobó una tabla en la que se definen las funciones y responsabilidades de la institución que oficia de cofacilitador y la que no en un determinado contexto (v. anexo).

Implementación de herramientas y mecanismos de coordinación en el Movimiento

Se elaboró una nota de orientación y una tabla de decisión para **minicumbres** a fin de mantener una coherencia y uniformidad en todo el mundo. El facilitador y el cofacilitador están a cargo de organizar una minicumbre durante las primeras 48 horas de una crisis, tras lo cual se debe publicar una declaración conjunta (artículo 5.2.6 del Acuerdo de Sevilla 2.0) en la que se definan las funciones y responsabilidades de los socios del Movimiento y los objetivos y directrices generales de la respuesta del Movimiento. Desde la aprobación del Acuerdo de Sevilla 2.0, surgió la necesidad de organizar una minicumbre en 13 contextos¹². Algunas se realizaron en las 48 horas posteriores al inicio de la crisis, pero no todas. En once de las minicumbres se tomaron decisiones sobre cómo se coordinaría el Movimiento para alcanzar una mayor incidencia colectiva.

Pese al hecho de que se han publicado 16 **declaraciones conjuntas** o documentos similares desde la adopción del Acuerdo de Sevilla 2.0¹³, no fueron ejercicios sencillos. Los borradores se sometieron a prolongadas rondas de revisión en las que se requirió la intervención de la Secretaría de la Federación Internacional y la sede del CICR, cuando las decisiones estratégicas clave en torno a las funciones, las responsabilidades y la promoción de un enfoque colaborativo deberían tomarse y documentarse debidamente en el nivel nacional. Si bien las orientaciones operacionales y el modelo de declaración conjunta pueden aportar algo de claridad, son esenciales la capacidad de la Sociedad Nacional anfitriona para facilitar el diálogo y de la Federación Internacional y el CICR para acordar una misma interpretación de funciones y responsabilidades (v. sección anterior).

¹¹ V. la subsección sobre "Implementación de herramientas y mecanismos de coordinación en el Movimiento".

¹² Armenia (dos minicumbres), Bangladesh, República Democrática del Congo (RDC) (dos minicumbres), Egipto, Israel, Kirguistán, Libia (dos minicumbres), Marruecos, Sudán, Siria, Tayikistán, territorio palestino ocupado y Togo.

¹³ En RDC, se publicó una declaración conjunta, en forma de "nota especial de la Sociedad Nacional" luego de una reunión de coordinación del Movimiento y antes de que se realizara la minicumbre.

En todas las situaciones, incluso cuando no hay crisis ni emergencia, el Acuerdo de Sevilla 2.0 exige un elevado nivel de coordinación entre los componentes del Movimiento y de rendición de cuentas cuando no se da lo primero. Los intercambios y sinergias (no solo el intercambio de información) son muy valiosos en todas las circunstancias y ayudan a forjar la confianza y el reflejo de coordinarse, que reviste particular importancia al inicio de una crisis o emergencia. Asimismo, es necesario dedicar más esfuerzos a mejorar la preparación colectiva ante una situación de crisis o emergencia, por ejemplo, mediante el desarrollo de planes de contingencia conjuntos para facilitar la coordinación en el Movimiento ante emergencias de gran escala y la prestación de apoyo para la formulación de planes de respuesta de las Sociedades Nacionales con distintas contingencias. No obstante, cabe notar que las buenas relaciones entre socios del Movimiento dentro de un mismo país y la existencia de plataformas de coordinación en el Movimiento operativas antes de una crisis no son una garantía de una coordinación fluida durante la crisis en sí, tal como se evidenció, por ejemplo, en la respuesta a las inundaciones en Pakistán o durante los primeros meses de la escalada del conflicto en Ucrania, tal vez, comprensiblemente, dada la intensidad y las necesidades abrumadoras del desastre y del conflicto armado, respectivamente.

Objetivos y dirección generales de la respuesta colectiva del Movimiento

Proponer "los objetivos generales y la dirección de la respuesta colectiva del Movimiento" es una responsabilidad del cofacilitador a fin de apoyar una verdadera coordinación ante una crisis o emergencia de gran escala. Así y todo, el CICR y la Federación Internacional no han cumplido de manera sistemática esta responsabilidad específica en su labor como cofacilitadores. No se ha de minimizar la complejidad de hacerlo en una crisis aguda cuando el CICR o la Federación Internacional estén atravesando sus propias dificultades internas en el ámbito operacional o de recursos. En distintas instancias, las Sociedades Nacionales anfitrionas, en su carácter de facilitadoras, dejaron claro que asignan a esta responsabilidad específica una importancia fundamental en lo que respecta a la coordinación de los componentes del Movimiento que tienen presencia y realizan actividades en su país, al inicio de la crisis y durante la etapa de respuesta de toda operación.

Cooperación funcional

Se han observado avances en la mejora de la coordinación de los llamamientos y otros esfuerzos en materia de **movilización de recursos** entre el CICR, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales en situaciones que suscitan una respuesta colectiva del Movimiento. No obstante, los modelos de financiación y los plazos de los componentes del Movimiento son todos distintos. Es un factor que genera complicaciones y debe ser reconocido. Para mejorar la coordinación en torno a la obtención de fondos, deberán instaurarse modalidades de coordinación claras, y se deberán coordinar planes y presupuestos de respuesta operacional apenas iniciada una crisis.

En el período analizado, podemos mencionar muy pocos ejemplos positivos de coordinación entre los llamamientos para ampliación presupuestaria del CICR y los llamamientos de emergencia de la Federación Internacional, como el envío de versiones preliminares del documento en cuestión con anterioridad al pedido de financiación, la elaboración de documentos conjuntos de marketing o la organización de eventos conjuntos para donantes¹⁴. En varias operaciones distintas podemos encontrar ejemplos no tan positivos. En cualquier caso, se deben identificar y atender los problemas detectados en el marco de debates más amplios sobre movilización de recursos entre la Federación Internacional y el CICR.

¹⁴ Particularmente en el caso de Israel y el territorio palestino ocupado, Sudán, Ucrania o los llamamientos específicos sobre protección de la infancia en junio de 2023.

La coordinación eficaz de la **comunicación en el Movimiento** ante crisis o emergencias, por momentos, se ha visto dificultada por el flujo limitado de información, seguimiento y la falta de priorización o consulta. No obstante, podemos citar ejemplos de buenas prácticas, como la elaboración conjunta de directrices de comunicación o mensajes clave¹⁵; la coordinación de la comunicación pública (declaraciones conjuntas, eventos conjuntos para la prensa, publicaciones en redes sociales, difusión pública a través de medios de comunicación, etc.)¹⁶; organización de llamadas de coordinación de la comunicación para las Sociedades Nacionales o armonización de la comunicación¹⁷; y elaboración y publicación de "instantáneas del Movimiento" (Movement Pictures) o herramientas similares de comunicación¹⁸.

También se ha observado una notable proactividad en el apoyo a Sociedades Nacionales anfitrionas en tareas de diplomacia humanitaria relacionadas con crisis¹⁹. Es importante que el Movimiento busque cómo aprovechar las oportunidades de hacer un uso pleno de su potencia colectiva para el diálogo diplomático. Al respecto, la Federación Internacional ha trabajado en un plan de acción de diplomacia humanitaria, y el CICR está formulando una oferta diplomática humanitaria más coherente, predecible y proactiva para situaciones en las que oficia de cofacilitador. Asimismo, el CICR debe adoptar un enfoque más sistemático al orientar a los componentes del Movimiento para que su respuesta en situaciones de conflicto armado sea acorde al **derecho internacional humanitario** y que se respeten las normas relativas al uso protector del emblema.

En líneas generales, la experiencia reciente ha dejado en evidencia la necesidad de priorizar también los ámbitos de cooperación funcional, entre ellos la comunicación pública y el posicionamiento, la representación internacional y la movilización de recursos vinculada a situaciones de emergencia.

4. IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Como seguimiento de la resolución 8 del Consejo de Delegados reunido en 2022, la Federación Internacional y el CICR han elaborado un conjunto de indicadores comunes para evaluar los avances²⁰, así como una tabla conjunta para medir el uso de las distintas herramientas disponibles (minicumbres, firma de nuevos Acuerdos de Coordinación, etc.). Por otra parte, se ha establecido un grupo consultivo formado por representantes de ocho Sociedades Nacionales, el CICR y la Federación Internacional a fin de apoyar el seguimiento y la implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0²¹. Este grupo reunirá los aprendizajes

¹⁵ Por ejemplo, Colombia, Etiopía, Israel y el territorio palestino ocupado, Nagorno-Karabaj, RDC, Somalia, Sudán, Siria, Ucrania-Rusia, Venezuela y Yemen.

¹⁶ En Colombia, Haití, Israel y el territorio palestino ocupado, RDC, Sudán, Ucrania-Rusia, Venezuela y Yemen.

¹⁷ Por ejemplo, Colombia, Haití, Israel y el territorio palestino ocupado, Libia, Myanmar, RDC, Somalia, Sudán, Siria, Ucrania-Rusia, Venezuela y Yemen.

¹⁸ Por ejemplo, Etiopía, Malí, Níger, Sudán y Ucrania y países afectados. Una "instantánea del Movimiento", una herramienta de FCCM, es un mapa visual con gráficos que muestra una síntesis de la presencia y las actividades de los componentes del Movimiento en un contexto o región donde tiene lugar una crisis.

¹⁹ Se entiende por "diplomacia humanitaria" a la influencia que se ejerce en las decisiones y las acciones de Gobiernos en Estados afectados, donantes y órganos intergubernamentales e interinstitucionales en relación con una crisis en particular. En la práctica, hace referencia a la interacción bilateral o semipública con la comunidad diplomática y humanitaria/de Naciones Unidas en contextos operacionales, capitales en el extranjero y entornos multilaterales.

²⁰ V. resolución 8, "Acuerdo de coordinación en el Movimiento para una mejor incidencia colectiva (Acuerdo de Sevilla 2.0)", Consejo de Delegados, junio de 2022, CD/22/R8, párrafo dispositivo 4, en el cual se solicita que "CICR y la Federación Internacional, en colaboración con las Sociedades Nacionales, elaboren indicadores y un medio para efectuar el seguimiento de los progresos [...]".

²¹ V. resolución 8, "Acuerdo de coordinación en el Movimiento para una mejor incidencia colectiva (Acuerdo de Sevilla 2.0)", Consejo de Delegados, junio de 2022, CD/22/R8, párrafo dispositivo 5. Integran el grupo ocho Sociedades Nacionales, en representación de las cuatro regiones estatutarias de la Federación Internacional: España, Honduras, Indonesia, Irak, México, República Centroafricana, Ucrania y Somalia.

obtenidos a partir de la práctica de coordinación en el Movimiento e impulsará una mejora constante hacia una mayor incidencia colectiva.

5. CONCLUSIÓN Y MEDIDAS ULTERIORES

Con la adopción del Acuerdo de Sevilla 2.0, el Movimiento reafirmó su determinación de aumentar la incidencia colectiva a través de un enfoque más inclusivo respecto de la coordinación y de la complementariedad en las funciones y responsabilidades en situaciones que susciten una respuesta colectiva del Movimiento, así como en todos los ámbitos de cooperación funcional. La implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0 por parte de la Federación Internacional, el CICR y las Sociedades Nacionales durante sus primeros dos años de existencia ha tenido resultados muy diferentes entre sí. A partir del Acuerdo de Sevilla 2.0, varias herramientas de utilidad comprobada pasaron a ser obligatorias; en su mayoría fueron elaboradas –y a esta altura actualizadas– en el marco del proceso de FCCM. Constituyen, así, una base firme para avanzar un paso más en la coordinación en el Movimiento. En los últimos dos años, si bien se han logrado progresos considerables en el fortalecimiento de la comprensión por parte de los componentes del Movimiento del Acuerdo de Sevilla 2.0 y de la coordinación en el Movimiento, así como sus capacidades para implementarlo, aún queda mucho por hacer. En particular, es sumamente importante contar con inversión suficiente en la capacidad de las Sociedades Nacionales en su carácter de facilitadoras a fin de lograr una mayor incidencia colectiva; requiere del pleno compromiso y liderazgo de las propias Sociedades Nacionales.

Al mismo tiempo, no se ha terminado de concretar el cambio de mentalidad necesario hacia la coordinación, ya que aún se detectan reflejos institucionales individualistas por momentos, así como una dedicación considerable de energía a negociaciones transaccionales relacionadas con funciones y responsabilidades más que a la respuesta operacional y la búsqueda de sinergias. Si bien no siempre es fácil de medir, el problema más grave son las consecuencias concretas de la coordinación deficiente en el plano operacional, que no debería verse únicamente como un asunto administrativo, sino también como un escollo en ese plano.

Resulta imperativo que la Federación Internacional, el CICR y las Sociedades Nacionales implementen a fondo las modalidades de coordinación operacional y cooperación funcional establecidas en el Acuerdo de Sevilla 2.0 y lleven sus palabras al plano de la acción sin titubeos. Para ello, deben asumir la responsabilidad de la coordinación en el Movimiento y rendir cuentas por la plena implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0 y las herramientas desarrolladas y actualizadas en el marco del proceso FCCM. También implica un compromiso con la coordinación operacional pragmática en el Movimiento, en el marco de la cual la minicumbre sea un espacio para debatir y decidir los objetivos del Movimiento y cómo lograrlos, de modo que luego puedan llevarse a la práctica a través de las plataformas de nivel estratégico, operacional y técnico. El CICR y la Federación Internacional recomiendan las siguientes acciones a los componentes del Movimiento:

Recomendaciones para todo el Movimiento

- Todas las Sociedades Nacionales, el CICR y la Federación Internacional deberían considerar desarrollar y/o revisar los Acuerdos de Cooperación del Movimiento a partir del nuevo modelo.
- Los componentes del Movimiento deberían, en toda circunstancia, priorizar la incidencia colectiva del Movimiento en la protección de las personas afectadas y en la asistencia que se les presta frente a los intereses individuales de cualquier institución.
- Todos los componentes del Movimiento deberían destinar esfuerzos adicionales al cumplimiento de sus responsabilidades de preparar a su propia institución de modo que cumpla y rinda cuentas en relación con el Acuerdo de Sevilla 2.0, de promover las mejoras deseadas a fin de lograr una incidencia colectiva y de procurar que se comunique sobre las herramientas y orientaciones pertinentes, y que estas se pongan a disposición en todos los niveles (directivos, personal, miembros y voluntarios).
- El CICR y la Federación Internacional deberían disponer lo necesario para que se concreten las iniciativas de formación y aprendizaje regionales y mundiales, en particular fortaleciendo su patrocinio de los cursos MIC e IMPACT. Las Sociedades Nacionales deberían procurar que la formación en cada país incluya el Acuerdo de Sevilla 2.0, así como todas las herramientas y orientaciones pertinentes a la coordinación en el Movimiento.
- Deberían existir mecanismos eficientes de coordinación en el Movimiento en todos los contextos, incluso en situaciones de normalidad. Estos mecanismos deben centrarse no solamente en el intercambio de información, sino también, ante todo, en buscar sinergias y lograr una toma de decisiones colectiva. Se han de dedicar más esfuerzos a la preparación ante crisis mucho antes de que se desate una crisis, en particular a través de apoyo colectivo a los planes de contingencia de la Sociedad Nacional anfitriona y, según corresponda, al desarrollo de planes de contingencia del Movimiento. Los países con una vulnerabilidad más alta a los desastres, conflictos armados u otras emergencias deberían tener prioridad en cuanto al desarrollo de planes de contingencia y ejercicios de simulación. Esta priorización aumentará la confianza mutua y ayudará a generar relaciones más respetuosas entre los componentes del Movimiento.
- En situaciones que suscitan una respuesta colectiva del Movimiento, el facilitador y el cofacilitador deben ser proactivos, la minicumbre debe realizarse en las primeras 48 horas, con el debido consenso sobre las funciones y responsabilidades, así como sobre la dirección y los objetivos para la respuesta colectiva del Movimiento, y documentando como corresponde los resultados de la reunión. Se deben realizar reuniones periódicas en los niveles estratégico y operacional con la frecuencia que sea necesaria. La respuesta de todos los actores del Movimiento debe coordinarse de manera eficaz: se deben poner en común las evaluaciones de necesidades (que se efectuarán conjuntamente, cuando sea posible), y las tareas y funciones se asignarán según qué actor del Movimiento esté en mejores condiciones de satisfacer esas necesidades.
- Se deben coordinar correctamente los llamamientos para ampliación presupuestaria del CICR, los llamamientos de emergencia de la Federación Internacional y los llamamientos de las Sociedades Nacionales; deben estar anclados en planes operacionales y en consonancia con las decisiones adoptadas durante la minicumbre.
- Como parte del marco de rendición de cuentas, la Federación Internacional, el CICR y las Sociedades Nacionales deberían procurar que haya un seguimiento continuo de la implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0 en el plano nacional y, en el plano mundial, revisar periódicamente la aplicación de herramientas y mecanismos clave para la mejora permanente. Por otra parte, todos los socios del Movimiento deberían incorporar la rendición de cuentas relativa a la coordinación en el Movimiento en sus sistemas de gestión de recursos humanos.
- Los componentes del Movimiento deberían seguir desarrollando modalidades para cuestiones relativas a la cooperación funcional y cuestiones estratégicas clave (como

la movilización de recursos, la comunicación y el posicionamiento), teniendo en cuenta las responsabilidades principales definidas y las oportunidades disponibles.

- El grupo consultivo establecido recientemente para apoyar la implementación del Acuerdo de Sevilla 2.0 debería brindar consejos y compartir aprendizajes según su mandato.
- El CICR y la Federación Internacional, a través de su grupo de trabajo sobre coordinación operacional en el Movimiento, deberían continuar analizando y esclareciendo toda cuestión de importancia en relación con las funciones y responsabilidades en virtud del Acuerdo de Sevilla 2.0 y dar a conocer todo consenso al que se haya llegado.

Recomendaciones para la Sociedad Nacional anfitriona

- Las Sociedades Nacionales anfitrionas deberían asumir plenamente su función de facilitadoras en situaciones que suscitan una respuesta colectiva del Movimiento, lo que exige al Movimiento adoptar una forma de proceder y una mentalidad colectivas basadas en la inclusión y el multilateralismo.
- Las Sociedades Nacionales anfitrionas, con apoyo de los componentes del Movimiento, según sea necesario, deberían hacer lo siguiente:
 - aumentar sus conocimientos y su comprensión de la coordinación en el Movimiento y del Acuerdo de Sevilla 2.0, y en particular la función de facilitador, e incluir estos elementos en sus programas de formación;
 - asegurarse de contar con las capacidades suficientes para desempeñar su papel de facilitador, atendiendo también las posibles limitaciones y dificultades;
 - ajustar su plan de desarrollo (NSD), contemplando prioridades operacionales en emergencias, sin perder de vista sus objetivos de desarrollo a largo plazo.

Recomendaciones para el CICR

- El CICR debería, junto con el facilitador, desempeñar su función de cofacilitador al máximo, dirigiendo la coordinación en el Movimiento apenas se inicia una crisis.
- El CICR debería sistematizar su propuesta, que presentará en la minicumbre, de los objetivos generales (que se han de traducir en objetivos operacionales) y direcciones de la respuesta colectiva del Movimiento al inicio de las crisis en las que el CICR oficie de cofacilitador, así como sus orientaciones sobre el respeto del derecho internacional humanitario, los Principios Fundamentales y el uso del emblema.
- En caso de que el CICR oficie de cofacilitador, debería, en consulta con la Sociedad Nacional anfitriona y la Federación Internacional, sistematizar su oferta de servicios a la Sociedad Nacional anfitriona y las Sociedades Nacionales asociadas desde el inicio de una crisis: además de la seguridad, esta oferta incluiría la comunicación, la gestión de la información, la logística, los servicios de bienvenida y la diplomacia humanitaria.
- En relación con sus responsabilidades generales y específicas como cofacilitador, el CICR debería aspirar a ampliar su apoyo a la Sociedad Nacional anfitriona en conflictos armados y disturbios internos, a fin de mejorar la respuesta humanitaria y, a la vez, preservar la acción humanitaria basada en principios.

Recomendaciones para la Federación Internacional

- La Federación Internacional debería, junto con el facilitador, desempeñar su función de cofacilitador al máximo, dirigiendo la coordinación en el Movimiento apenas se inicia una crisis.
- La Federación Internacional debería sistematizar su propuesta, que presentará en la minicumbre, de los objetivos generales (que se han de traducir en objetivos operacionales) y direcciones de la respuesta colectiva del Movimiento al inicio de las crisis en las que la Federación Internacional oficie de cofacilitador.
- La Federación Internacional debería brindar total claridad respecto de cómo funciona la coordinación entre sus miembros, según lo dispuesto en los Estatutos del Movimiento y el Acuerdo de Sevilla 2.0, y de las sinergias entre la coordinación entre

los miembros y la coordinación en el Movimiento que prima en todas las circunstancias, en diálogo con las Sociedades Nacionales y el CICR.

- La Federación Internacional debería, como parte de su responsabilidad principal, asegurarse de que el apoyo al desarrollo de las Sociedades Nacionales sea integral y vaya más allá de un contexto operacional específico o un nicho temático. Las Sociedades Nacionales están presentes antes, durante y después de cualquier emergencia, por lo cual deben recibir apoyo en todas las situaciones, sean de conflicto armado, disturbios internos u otras crisis.