

**ACCESO  
MÁS SEGURO**



**PARA SALVAR  
VIDAS**



# ACCESO MÁS SEGURO EN ACCIÓN

**ESTUDIO DE CASO: LÍBANO**

**CARPETA DE RECURSOS PRÁCTICOS**

Publicación conjunta de:



**CICR**



**CICR**

Comité Internacional de la Cruz Roja  
19, avenue de la Paix  
1202 Ginebra, Suiza  
T +41 22 734 60 01 F +41 22 733 20 57  
shop@icrc.org www.icrc.org  
© CICR, diciembre de 2014

Foto de tapa: Voluntarios de asistencia de salud de la Cruz Roja Libanesa en acción. Cruz Roja Libanesa

# **ACCESO MÁS SEGURO EN ACCIÓN**

**ESTUDIO DE CASO: LÍBANO**

## AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar su reconocimiento al ex presidente de la Cruz Roja Libanesa (CRL), Sheikh Sami Al Dahdah, por su apoyo a este estudio y por la recepción brindada a los representantes de la Cruz Roja Británica y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Agradecemos en particular a Georges Kettaneh, ex director de Operaciones y actual secretario general de la CRL, por su cálida bienvenida, su excelente hospitalidad y su constante y activa participación en este proceso. Unas palabras de agradecimiento también para sus motivados y talentosos jefes de distrito, por sus amables e inteligentes respuestas a nuestras interminables preguntas, así como para los jefes de puestos y voluntarios en Hazmieh, Qobeyat, Rmaich, Trípoli y Tiro, quienes nos brindaron su tiempo e inspiración durante nuestra visita. Confiamos en haber hecho justicia a su labor.

Asimismo, deseamos expresar nuestro agradecimiento a los colegas del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en Líbano, entre los que se contaron representantes de la CRL, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y del CICR, que también participaron generosamente en esta actividad. La participación de numerosos representantes del gobierno sumó a este estudio una perspectiva valiosa.

Damos las gracias a los miembros de la Cruz Roja Británica y del CICR que apoyaron la elaboración y producción de este estudio de caso, en particular a John Lyttle, que participó en la misión a Líbano, así como a Ajay Madiwale, Gayle Gedala y Glynis Thompson.

Este estudio de caso fue redactado por Sorcha O'Callaghan, responsable de Política Humanitaria de la Cruz Roja Británica, y por Leslie Leach, jefa del proyecto Preparación y respuesta de las Sociedades Nacionales en caso de conflicto, del Comité Internacional de la Cruz Roja. Para solicitar más información sobre el proyecto Principios en acción y el Marco para un acceso más seguro: [HP@redcross.org.uk](mailto:HP@redcross.org.uk) y [saferaccess@icrc.org](mailto:saferaccess@icrc.org), respectivamente.

### Siglas

<b>SMU</b>	Servicios médicos de urgencia (departamento de la CRL)
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>DIH</b>	Derecho internacional humanitario
<b>FAL</b>	Fuerzas Armadas Libanesas
<b>CRL</b>	Cruz Roja Libanesa
<b>MAS</b>	Marco para un acceso más seguro

# ÍNDICE

ACERCA DE ESTE ESTUDIO DE CASO	5
1. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y SU APLICACIÓN	9
2. CONTEXTO OPERACIONAL	12
2.1 Líbano: creación y estructura política	12
2.2 La guerra civil libanesa: 1975 a 1990	12
2.3 Recientes conflictos armados y situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores	14
2.4 Líbano en 2012	14
3. LA CRL, LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y SU APLICACIÓN EN LÍBANO	16
3.1 Servicios humanitarios eficaces y pertinentes	16
3.2 Aplicación de los Principios Fundamentales	17
4. PERCEPCIÓN DE LOS SMU	20
4.1 Reputación en Líbano	20
4.2 El emblema	22
4.3 Relación con los medios	23
5. ACEPTACIÓN DE LOS SMU	24
5.1 Aceptación por los interlocutores externos	24
5.2 Aceptación del individuo en los SMU	24
5.3 Aceptación de la organización y de los SMU	28
5.4 Aspectos principales de las estrategias para la aceptación de los SMU	30
6. SEGURIDAD	31
7. CONCLUSIÓN: ACCESO, PERO CON LÍMITES	33
<b>MAPAS</b>	
Mapa 1: Líbano y los puestos de servicios médicos de urgencia de la CRL	6
Mapa 2: Distribución de los grupos religiosos en Líbano	13
<b>FIGURAS</b>	
Figura 1: Los ocho elementos del Marco para el acceso más seguro	7
Figura 2: Los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	10
Figura 3: El ciclo para un acceso más seguro	21



Cruz Roja Libanesa

Voluntarios de los servicios médicos de urgencia de la Cruz Roja Libanesa preparándose para entrar en acción

## ACERCA DE ESTE ESTUDIO DE CASO

Este estudio de caso es resultado de una iniciativa conjunta de la Cruz Roja Británica, la Cruz Roja Libanesa (CRL) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Las tres organizaciones son miembros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, una red humanitaria mundial que responde a conflictos armados y otras situaciones de emergencia. Este estudio de caso está relacionado con otros dos proyectos que actualmente llevan adelante la Cruz Roja Británica y el CICR.

El proyecto Principios en acción de la Cruz Roja Británica promueve la pertinencia de los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para ayudar a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales) a acceder y prestar asistencia a las personas necesitadas. Al documentar el modo en que las Sociedades Nacionales han empleado los Principios Fundamentales en diversos contextos humanitarios, en particular conflictos armados, desastres naturales y otras situaciones de emergencia, el proyecto persigue los siguientes objetivos:

- ▶ compartir las lecciones adquiridas en el Movimiento sobre la forma en que se han aplicado los Principios Fundamentales en distintas situaciones;
- ▶ esclarecer la pertinencia operacional de los Principios Fundamentales en contextos particulares;
- ▶ examinar la importancia de los Principios Fundamentales en las situaciones humanitarias contemporáneas;
- ▶ analizar las características del papel que cumple el Movimiento en diferentes contextos.

En respuesta a una solicitud formulada al CICR por las Sociedades Nacionales en el Consejo de Delegados de 2009<sup>1</sup>, el CICR inició un proyecto encaminado a desarrollar el Marco para el acceso más seguro (MAS) como recurso práctico para apoyar los actividades de las Sociedades Nacionales en materia de preparación y respuesta a conflictos armados y situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores<sup>2</sup>. En el MAS, se exponen las medidas interrelacionadas que una Sociedad Nacional puede aplicar para aumentar su aceptación, seguridad y acceso al trabajar en zonas afectadas por conflictos armados y situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores. El MAS se basa en la acción humanitaria neutral, imparcial e independiente, y en la estricta observancia de los Principios Fundamentales.

<sup>1</sup> Cada dos años, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a título individual se reúnen en el Consejo de Delegados. Esta reunión constituye un foro para el debate de los temas que interesan a la totalidad del Movimiento, como la estrategia del Movimiento y las cuestiones humanitarias mundiales.

<sup>2</sup> Un conflicto armado es una situación en la cual dos o más Estados recurren a la fuerza armada (conflicto armado internacional) o una situación de violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre grupos armados organizados, dentro de un Estado (conflicto armado no internacional). Es importante determinar si una situación se clasifica o no como conflicto armado porque, en caso afirmativo y, en particular, si el CICR informa a las partes en el conflicto de dicha clasificación, se torna aplicable el derecho internacional humanitario (DIH), que establece los derechos y las obligaciones de la autoridad gubernamental y de los grupos armados. El término "situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores" se refiere a situaciones graves que no alcanzan el umbral de conflicto armado y a las cuales, por consiguiente, no se aplica el DIH. Esas situaciones pueden ser de origen político, religioso, racial, social o económico o tener otras causas, e incluyen actos de violencia graves que afectan a grandes números de personas. Esas situaciones pueden presentar una o más de las siguientes características: surgimiento espontáneo de actos de rebelión o luchas entre grupos, o entre los grupos y la autoridad en el poder; intervención amplia de las fuerzas armadas o policiales para restablecer el orden interno; detenciones en gran escala; numerosos prisioneros políticos; posibles malos tratos o condiciones de detención inhumanas; suspensión de las garantías procesales fundamentales; y denuncias de casos de desaparición.

MAPA 1: LÍBANO Y LOS PUESTOS DE SERVICIOS MÉDICOS DE URGENCIA DE LA CRL



Las acciones y medidas propuestas en el MAS se dividen en ocho "elementos", cada uno de los cuales aborda un ámbito clave (véase la Figura 1). En este estudio, se examina la acción humanitaria de la CRL también en relación con algunos de estos elementos. Los estudios de caso como el presente forman parte esencial de la Carpeta de recursos prácticos para un Acceso más seguro y ofrecen ejemplos actuales de las prácticas idóneas aplicadas por las Sociedades Nacionales.

**FIGURA 1: LOS OCHO ELEMENTOS DEL MARCO PARA UN ACCESO MÁS SEGURO**

I		<b>Análisis de contexto y de riesgo</b>	Las Sociedades Nacionales entienden con claridad los aspectos políticos, sociales, culturales y económicos conexos del entorno operativo en evolución y los riesgos inherentes, lo que es esencial para la prevención y la gestión de esos riesgos.
II		<b>Base jurídica y de políticas</b>	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.
III		<b>Aceptación de la organización</b>	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.
IV		<b>Aceptación de las personas</b>	Los miembros del personal y los 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.
V		<b>Identificación</b>	Las Sociedades Nacionales emprenden todas las iniciativas necesarias para proteger y promover la identidad visual de la organización, los miembros del personal y los voluntarios.
VI		<b>Comunicación y coordinación interna</b>	Las Sociedades Nacionales aplican estrategias y mecanismos de comunicación y coordinación internas adecuadamente desarrollados que fomentan la coordinación con otros componentes del Movimiento.
VII		<b>Comunicación y coordinación externa</b>	Las Sociedades Nacionales aplican estrategias y mecanismos de comunicación y coordinación externas correctamente desarrollados que fomentan la coordinación con los actores externos.
VIII		<b>Gestión de los riesgos operativos para la seguridad</b>	Las Sociedades Nacionales se encargan de la responsabilidad y la rendición de cuentas respecto de la seguridad de los miembros del personal y los voluntarios estableciendo y aplicando un sistema y una estructura de gestión de los riesgos operativos para la seguridad.

Habida cuenta de la vinculación entre los dos proyectos y la amplia experiencia de la CRL en materia de aplicación de los Principios Fundamentales para fortalecer la aceptación, la Cruz Roja Británica y el CICR colaboraron en la tarea de identificar las lecciones que se desprenden de la modalidad de trabajo de la CRL. Los objetivos del presente estudio de caso son, por consiguiente:

- ▶ examinar los procedimientos y medidas adoptados por los servicios médicos de urgencia (SMU) de la CRL para aumentar la seguridad y el acceso en situaciones de conflictos armados y de tensiones internas y disturbios interiores y, en particular, la pertinencia de los Principios Fundamentales para sus operaciones;
- ▶ extraer enseñanzas de la modalidad de trabajo de los SMU a fin de aumentar los conocimientos y la conciencia acerca de la relación entre los Principios Fundamentales y el acceso y la seguridad, promoviendo el estudio de caso dentro del Movimiento y entre los interlocutores externos.

El estudio de caso se basa en una revisión de la documentación pertinente y en los resultados de una misión conjunta del CICR y la Cruz Roja Británica a Líbano, que tuvo lugar en febrero de 2012. Durante la misión, se realizaron entrevistas semiestructuradas en Beirut, Qobeyat, Rmaich, Trípoli y Tiro. Entre las personas entrevistadas figuraban dirigentes de la CRL, voluntarios de los SMU y sus padres, el CICR, representantes de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, varias Sociedades Nacionales asociadas y algunos interlocutores externos. Debido a limitaciones de tiempo, no fue posible recabar opiniones de la comunidad y de los beneficiarios para este estudio.

# 1. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y SU APLICACIÓN

La labor del Movimiento se sustenta en siete Principios Fundamentales –humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad– que inspiran e influyen sus actividades. Los Principios están vinculados al derecho internacional humanitario (DIH) y se acordaron en 1965 como marco para la labor y la organización del Movimiento. Como herramienta operacional para ayudar a obtener acceso y mejorar la eficacia de la asistencia para los más vulnerables, los Principios son especialmente útiles por cuanto ayudan a aumentar el acceso a las personas afectadas por conflictos armados y situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores. Los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia son esenciales desde el punto de vista operacional<sup>3</sup>. Los principios de humanidad, imparcialidad e independencia se mencionan en 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, adoptado por más de 490 organizaciones humanitarias. Pese a la clara pertinencia operacional de los Principios Fundamentales<sup>4</sup>, tanto dentro como fuera del Movimiento a menudo se los percibe principalmente como una expresión de valores e ideales. Por esta razón, frecuentemente se subestima su valor como herramienta para las operaciones y la adopción de decisiones.

El concepto de la acción humanitaria neutral, imparcial e independiente toma en cuenta el hecho de que, durante los conflictos armados y las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, es posible que se restrinja el acceso a las personas y comunidades, y aumente la inseguridad de las personas necesitadas y del personal humanitario. Para poder prestar asistencia en esos contextos, es necesario que los actores estatales y no estatales, y las poblaciones locales acepten y respeten a las organizaciones humanitarias y las actividades que realizan.



Marko Kokić/CICR

Una voluntaria de la Cruz Roja Libanesa registra los datos de una persona desplazada. Distrito de Monte Líbano, cerca de Beirut.

<sup>3</sup> El Comentario sobre los principios fundamentales de la Cruz Roja (1979) de Jean Pictet, que constituye el primer y más detallado análisis de los Principios Fundamentales, establece una jerarquía de principios, entre los cuales la humanidad y la imparcialidad se sitúan "por encima de las contingencias". La neutralidad y la independencia son principios de utilidad y, como tales, se consideran esenciales para garantizar que la acción se realice de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm>.

<sup>4</sup> Antes de que se proclamaran los Principios Fundamentales en 1965, tuvo lugar un largo proceso de investigación sobre las características de las modalidades que habían demostrado su utilidad durante las operaciones y las actividades. Aunque el Movimiento ahora suele tratar a los Principios Fundamentales como una verdad revelada, en realidad son fruto de la experiencia operacional práctica desarrollada durante un período muy prolongado y no son, en su origen, conceptos apriorísticos ni normativos. V. M. Webster y P. Walker, *One For All and All For One: Intra-Organizational Dynamics in Humanitarian Action*, Tufts University, Boston, 2009.

**FIGURA 2: LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA**

HUMANIDAD	IMPARCIALIDAD	NEUTRALIDAD	INDEPENDENCIA	VOLUNTARIADO	UNIDAD	UNIVERSALIDAD
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.	No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, creencia, 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.	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.	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.	Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.	En cada país solo 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.	El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades Nacionales tienen la misma condición y los mismos derechos y deber de ayudarse mutuamente, es universal.

Los servicios humanitarios eficaces, pertinentes y basados en la comunidad, provistos de conformidad con los Principios Fundamentales y otras políticas relevantes del Movimiento, constituyen un punto de partida fundamental para lograr un acceso más seguro y mejorar el nivel de aceptación y de seguridad de la Sociedad Nacional, especialmente cuando el acceso está sujeto a restricciones y controles. Cuando se autoriza el acceso, las actividades humanitarias, como así también las relaciones con los miembros de la comunidad, influyen en las percepciones, lo cual, a su vez, tiene consecuencias para la aceptación y la seguridad, y así siguiendo. Si hay malentendidos o si por alguna razón las percepciones no son favorables y el nivel de aceptación es insuficiente para permitir el acceso seguro, se pueden tomar ciertas medidas –como las indicadas en el MAS– que pueden llegar a ser sumamente pertinentes para las operaciones.

El CICR y las Sociedades Nacionales vienen aplicando este enfoque en numerosos contextos y desde hace tiempo. Según esta modalidad de trabajo, hay que adoptar medidas concretas para reducir los riesgos y aumentar el acceso, a fin de prestar asistencia y protección a las personas necesitadas. Con miras a proveer una respuesta efectiva, es importante que los interlocutores perciban, en todo momento, que los componentes del Movimiento son prestadores neutrales, independientes e imparciales de servicios humanitarios

pertinentes. En conflictos armados o situaciones de tensiones internas o disturbios interiores, el respeto y la confianza previamente alcanzados con las comunidades y los actores armados contribuirán a fortalecer la aceptación de la organización, lo cual mejorará la seguridad de los colaboradores y voluntarios, y les permitirá un mayor acceso a las personas necesitadas.

El papel de las Sociedades Nacionales como auxiliares de las autoridades públicas en la esfera humanitaria implica que el grado de independencia de que gozan puede ser menos absoluto que el del CICR, enunciado en el Principio Fundamental de independencia. Si bien las Sociedades Nacionales tienen un papel que desempeñar en apoyo de las actividades humanitarias de sus respectivos gobiernos, mantienen su independencia a través de la autonomía de sus acciones y procesos decisorios.

## 2. CONTEXTO OPERACIONAL

### 2.1 Líbano: creación y estructura política

La creación de Líbano tuvo lugar tras la disolución del Imperio Otomano. El país obtuvo su independencia en 1943. Su forma de gobierno es una democracia parlamentaria basada en el confesionalismo<sup>5</sup>, que se rige de conformidad con las normas del Pacto Nacional. El Pacto consiste en un acuerdo de gobernanza no escrito y se basa en pautas religiosas o "confesionales". En la composición del gobierno, el presidente debe ser un cristiano maronita, el primer ministro un musulmán suní y el presidente de la Cámara de Diputados o Asamblea Nacional, un musulmán chií<sup>6</sup>.

En la actualidad, Líbano tiene una población estimada en 4,1 millones de personas, con 18 comunidades religiosas (confesionales) reconocidas. En términos puramente étnicos, el país es en gran medida homogéneo: alrededor del 95 por ciento de la población es árabe, el 4 por ciento está formado por armenios y el restante 1 por ciento por diversos grupos étnicos. En Líbano, las divisiones sociales más importantes son las religiosas. Los principales grupos religiosos son los musulmanes suníes, los musulmanes chiíes, los cristianos maronitas, los ortodoxos griegos, los católicos griegos y los drusos. El último censo nacional completo se realizó en 1932 y arrojó una proporción entre cristianos y musulmanes de 6 a 5<sup>7</sup>. Según algunas fuentes, la proporción es hoy de aproximadamente 6 a 4, a favor de los musulmanes. La Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA) ha registrado la presencia en Líbano de 394.532 refugiados palestinos.

### 2.2 La guerra civil libanesa: 1975 a 1990

Entre 1975 y 1990, se desató una guerra civil entre las comunidades religiosas de Líbano, con consecuencias humanitarias y económicas devastadoras para el país. La guerra civil se cobró aproximadamente 200.000 vidas y causó un millón de heridos; el costo de los daños a la infraestructura y la economía ascendió a miles de millones de dólares<sup>8</sup>. Un rasgo que caracterizó a este conflicto armado fue la intervención de los países vecinos y de fuerzas internacionales. En 1976, Siria entró en Líbano con el aval de la Liga Árabe. Este acontecimiento fue un factor de peso en la ocupación de la parte sur de Líbano por Israel en 1982, situación que se prolongó durante casi 20 años. El conflicto armado consolidó las milicias chiíes en el sur del país y contribuyó al auge de Hezbolá como una importante fuerza militar y política en Líbano. Esta prolongada guerra desembocó en el despliegue de una fuerza multinacional de mantenimiento de la paz, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano.

Tras 15 años de intensas hostilidades, se celebró el Acuerdo de Taif, que puso fin al conflicto<sup>9</sup>. A través de este acuerdo, se modificó el Pacto Nacional, enmienda que sigue en vigor hasta la fecha. Se realizaron reformas políticas para conceder a musulmanes y cristianos una participación igualitaria en

<sup>5</sup> Sistema de gobierno basado en una combinación de religión y política, en el cual los poderes políticos e institucionales se distribuyen entre las comunidades religiosas en forma proporcional.

<sup>6</sup> A.B. Prados, Lebanon, CRS Issue Brief for Congress IB89118, Congressional Research Service, 2006.

<sup>7</sup> J. Chamie, "Religious Groups in Lebanon: A Descriptive Investigation," *International Journal of Middle East Studies*, vol. 11, edición 2, abril de 1980, pp. 175–187.

<sup>8</sup> S. Eken et al., *Economic Dislocation and Recovery in Lebanon*, Occasional Paper No. 120, FMI, 1995.

<sup>9</sup> *Ibid.*, nota 6 *supra*.

**MAPA 2: DISTRIBUCIÓN DE LOS GRUPOS RELIGIOSOS EN LÍBANO**

el gobierno libanés. En el acuerdo también se asignó categoría de prioridad nacional al desmantelamiento de la arquitectura confesional del Estado libanés; sin embargo, en términos generales, ese sistema sigue vigente al día de hoy. A excepción de Hezbolá, grupo transformado en una fuerza de resistencia nacional, las milicias fueron disueltas. Finalmente, la guerra terminó en 1990 y Siria retiró sus fuerzas en 2005.

Aunque durante la guerra civil libanesa se proporcionó ayuda internacional, fueron las organizaciones benéficas locales asociadas con comunidades religiosas o con actores armados particulares las que respondieron a la mayor parte de las necesidades humanitarias en Líbano. La guerra sigue teniendo consecuencias en Líbano hoy y, sobre todo, persiste como telón de fondo de las continuas tensiones y de las frágiles relaciones entre las distintas comunidades religiosas de Líbano.

### 2.3 Recientes conflictos armados y situaciones de tensiones internas y disturbios interiores

El asesinato del ex primer ministro Rafik Hariri y de 22 otras personas el 22 de febrero de 2005 desató la Revolución del Cedro, las masivas manifestaciones que tuvieron lugar en Beirut contra la presencia siria en Líbano. Siria retiró el resto de sus fuerzas militares en abril de 2005.

En 2006, Israel lanzó una importante operación militar dentro de Líbano, en respuesta a operaciones de Hezbolá que habían dejado un saldo de diez soldados israelíes muertos y cinco civiles heridos. Las hostilidades escalaron hasta transformarse en un conflicto armado de 33 días de duración, que causó la muerte de unos 1.200 libaneses y 44 civiles israelíes, miles de heridos y casi un millón de desplazados. Tras una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los enfrentamientos cesaron y, para el final del año, todas las tropas israelíes se habían retirado del país<sup>10</sup>.

En 2007, las Fuerzas Armadas Libanesas (FAL) se enfrentaron con un grupo armado suní, Fatah al-Islam, en el campamento de refugiados palestinos de Nahr El-Bared. Las FAL derrotaron a Fatah al-Islam, pero las consecuencias de este enfrentamiento fueron la destrucción del campamento y el desplazamiento de 30.000 residentes palestinos<sup>11</sup>.

### 2.4 Líbano en 2012

Se suele decir que la estabilidad política de Líbano refleja las tendencias regionales. Los acontecimientos regionales e internos exacerban tanto las divisiones entre suníes y chiíes como las diferencias entre las tendencias prosirias y antisirias que caracterizan a todas las sectas, acentuando así las tensiones que afectan la seguridad. La compleja relación entre Siria y Líbano y las interconexiones entre las sociedades y las políticas sirias y libanesas dejan a Líbano en una situación de vulnerabilidad ante la extensión de la actual violencia e inestabilidad que afectan a Siria. Al tiempo de redactar el presente estudio de caso, las confrontaciones entre las facciones pro y antisirias en Líbano van en aumento, sobre todo desde la llegada de grandes números de refugiados sirios al norte de Líbano y a Trípoli<sup>12</sup>. La estabilidad de Líbano también se ve afectada por otras cuestiones, una de las cuales es el Tribunal Especial para Líbano, que funciona en La Haya y que tiene a su cargo la investigación y el enjuiciamiento de las personas responsables del asesinato de Rafik Hariri en 2005<sup>13</sup>. En respuesta a los cargos, Hezbolá afirmó que el gobierno no arrestaría a ninguno de sus miembros. Esta cuestión ya ha causado la caída del gobierno y el final del mandato de Saad Hariri como primer ministro.

<sup>10</sup> International Crisis Group, *Israel/Hezbollah/Lebanon: Avoiding Renewed Conflict*, Informe sobre Medio Oriente N.º 59, noviembre de 2006.

<sup>11</sup> International Crisis Group, *Lebanon's Palestinian Dilemma: The Struggle Over Nahr Al-Bared*, Informe sobre Medio Oriente N.º 117, marzo de 2012.

<sup>12</sup> R.A. Hopkins, *Lebanon and the Uprising in Syria: Issue for Congress*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2012.

<sup>13</sup> International Crisis Group, *Trial by Fire: The Politics of the Special Tribunal for Lebanon*, Informe sobre Medio Oriente N.º 100, diciembre de 2010.



Un voluntario de los SMU se dispone a partir en misión, en Trípoli.

## 3. LA CRL, LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y SU APLICACIÓN EN LÍBANO

### 3.1 Servicios humanitarios eficaces y pertinentes

La CRL fue creada en 1945 y el Estado la reconoció un año más tarde como organización pública sin fines de lucro y como auxiliar de los servicios médicos de las Fuerzas Armadas Libanesas (FAL). El sistema de gobierno confesional vigente en Líbano afecta a la CRL de varias maneras, incluso en su estructura administrativa, la cual refleja en gran medida la del gobierno libanés. Tradicionalmente, los cargos jerárquicos superiores son ocupados por personas que representan a los tres grupos religiosos más prominentes. El presidente y el vicepresidente de la CRL son nombrados por el gobierno.

La labor de la CRL se relaciona principalmente con la salud. En este sentido, sus actividades son, entre otras, la prestación de servicios médicos de urgencia, de asistencia médica y social, de banco de sangre, de educación y de apoyo a la juventud. El departamento médico y social de la CRL cuenta con 43 clínicas apoyadas por 200 médicos voluntarios. Sus 12 bancos de sangre cubren el 50 por ciento de las necesidades de sangre de la población. La CRL cuenta con 1.400 voluntarios juveniles que prestan servicios generales de apoyo comunitario y social, desde 32 centros de la juventud diseminados en todo el territorio.

El departamento de servicios médicos de urgencia de la CRL realiza 200.000 misiones médicas al año, prestando servicios de apoyo de emergencia y servicios de ambulancia en casos de urgencias médicas, así como primeros auxilios en grandes eventos públicos y deportivos. En situaciones de conflicto armado y de tensiones internas y disturbios interiores, cruza las líneas entre las comunidades religiosas para prestar servicios de evacuación y asistencia médica de urgencia a civiles lesionados y otras personas que no participan directamente en las hostilidades.

El ministerio de Salud de Líbano decidió invertir en los SMU de la CRL en lugar de su propio servicio de ambulancias, reconociendo que la CRL presta el único servicio médico de urgencia capaz de cruzar libremente todas las líneas entre las comunidades religiosas y que el servicio que presta es de alta calidad.

En 1990, el ministerio de Salud de Líbano decidió invertir en los SMU de la CRL en lugar de su propio servicio de ambulancias, que adolece de limitaciones. Esta decisión se basó en la calidad y el alcance del servicio de la CRL y en los costos que hubiera conllevado la creación de un sistema público paralelo. El gobierno también reconoció que la CRL contaba con el único sistema universal de servicios médicos de urgencia que funcionaba en Líbano y el único que podía cruzar con libertad las líneas entre las comunidades religiosas para prestar servicios. En Líbano, hay otros proveedores de servicios de ambulancia, entre ellos el ministerio de Salud, actores militares, organizaciones benéficas, grupos religiosos y las FAL. Sin embargo, el de la CRL es el único servicio público que goza de un acceso y de una capacidad que le permiten operar a nivel nacional y que goza de un alto nivel de aceptación entre las 18 comunidades religiosas de Líbano.

Actualmente, la CRL opera la única línea telefónica directa nacional para emergencias. Su flota está integrada por 270 ambulancias que se están equipando de conformidad con las normas internacionales. Además, la CRL se ha embarcado en un programa de fortalecimiento de la formación médica de los voluntarios, a fin de permitirles prestar servicios de urgencia más avanzados.

Con 45 puestos de ambulancias en todo el país y con el apoyo de unos 2.700 socorristas y 270 ambulancias, la intención de la CRL es responder al 80 por ciento de las llamadas de emergencia en un plazo de nueve minutos. Los SMU se enfrentan con algunos problemas importantes, entre ellos el de prestar un servicio de emergencia nacional de 24 horas al día operado casi exclusivamente por voluntarios y con bajo presupuesto; pero, el profesionalismo de los motivados voluntarios de la CRL se traduce en la prestación de servicios humanitarios de emergencia eficaces, fiables y pertinentes para las comunidades de todo Líbano.



Marko Kokic/CICR

Socorristas de la Cruz Roja Libanesa trasladan a una joven al hospital.

### 3.2 Aplicación de los Principios Fundamentales

La aceptación generalizada de los SMU de la CRL por parte de los distintos grupos sociales en Líbano es la base del éxito de este departamento. El éxito deriva no sólo de la calidad de los SMU sino también de su modalidad de trabajo, que se fundamenta en gran medida en la aplicación de los Principios Fundamentales. En las entrevistas con el personal y los voluntarios de todos los niveles de la CRL, desde los socorristas hasta el director de operaciones, se puso de relieve que la aplicación de los Principios Fundamentales en las operaciones de la CRL era esencial para obtener y mantener la aceptación y el acceso de los SMU. Todas las personas entrevistadas en el curso de este estudio aportaron ejemplos prácticos de cómo habían utilizado personalmente los Principios Fundamentales o mencionaron que habían presenciado su aplicación en el marco de la labor de los SMU. Esto es resultado de la estrategia concertada y de la modalidad de trabajo establecidas por los dirigentes de la Sociedad Nacional, que han sido desarrolladas y aplicadas sistemáticamente por décadas.

Los servicios provistos por el departamento SMU de la CRL son eficaces y pertinentes y constituyen el núcleo de su enfoque. Los SMU cuentan con la infraestructura y la capacidad necesarias para movilizarse con rapidez en respuesta a conflictos armados y a situaciones de tensiones internas y disturbios interiores, actividad que suele resultar problemática para las Sociedades Nacionales que no prestan servicios médicos de urgencia en forma cotidiana. Debido a los años de conflicto armado y de situaciones de tensiones internas y disturbios interiores entre Líbano e Israel y entre distintos grupos en Líbano, la CRL ha prestado asistencia en diversos momentos a diferentes comunidades y actores armados. Esto ha permitido a la CRL y a sus voluntarios demostrar la neutralidad y la imparcialidad de la CRL de manera clara y coherente, y a fortalecer la confianza y la credibilidad entre todas las partes. Durante las entrevistas, los voluntarios hablaron de la capacidad de la CRL de cruzar 50 "fronteras" diferentes durante la guerra civil de 15 años, en tanto que los representantes del gobierno destacaron la capacidad de la Sociedad de prestar servicios en zonas inaccesibles a las autoridades públicas. Aunque la CRL funciona en calidad de auxiliar de las autoridades públicas en el ámbito humanitario, su independencia es valorada y defendida con firmeza no sólo por la propia CRL sino también por el gobierno. Los representantes del gobierno informaron que, de tanto en tanto, la CRL rechaza sus solicitudes debido a la necesidad de observar sus Principios Fundamentales.

Aunque la neutralidad, la imparcialidad y la independencia han sido fundamentales para lograr la aceptación y el acceso generalizados de la CRL, el voluntariado y la unidad también son principios de gran importancia, lo cual destaca la interacción entre todos los Principios Fundamentales, que de este modo se refuerzan entre sí. Se observa asimismo que los Principios Fundamentales desempeñan un papel práctico al alentar las percepciones positivas de los SMU en todo el país. Estos altos niveles de aceptación y percepción son esenciales para la prestación de un servicio humanitario pertinente y basado en la comunidad para la población de Líbano.

En un país donde la política, los negocios, las relaciones personales e incluso los "ringtones" de los teléfonos móviles se determinan en función de convicciones religiosas, los voluntarios de los SMU son representativos de todas las comunidades religiosas y sus servicios están disponibles para todos, en consonancia con el Principio Fundamental de la unidad. Aunque el departamento de SMU acepta a los voluntarios sin ejercer discriminación alguna y procura activamente ser representativo de las comunidades a las que sirve, se preocupa por seleccionar, formar y dirigir a sus voluntarios asegurando su adhesión a los Principios Fundamentales.

## ENFOQUE: TRANSFORMAR LA ADVERSIDAD EN OPORTUNIDADES PARA REFORZAR LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

La adhesión de los colaboradores y voluntarios a los Principios Fundamentales es evidente en todos los niveles de los SMU. Esta adhesión es resultado de los beneficios que los Principios Fundamentales han aportado a las operaciones de la CRL a lo largo de muchos años. En las entrevistas, los dirigentes de la CRL han hecho hincapié en que el compromiso y el perfil de cada voluntario son sumamente importantes para mantener la aceptación de la Sociedad Nacional, ganada merced a arduos esfuerzos, y para preservar la seguridad de su personal; una palabra o una acción equivocadas pueden dañar la reputación de la CRL en la región e incluso en el país. Como dijo el director de los SMU, "hicieron falta años, y a veces experiencias muy duras, para construir la reputación de nuestra organización, y una acción o una palabra equivocada pueden destruirla". Al mismo tiempo, estas situaciones difíciles ofrecen la oportunidad de explicar y reforzar la labor de la Cruz Roja y el valor de su compromiso con la aplicación de los Principios Fundamentales.

Un ejemplo del modo en que la CRL aprovecha las situaciones adversas para reforzar los Principios Fundamentales es su compromiso de velar por que todos los voluntarios puedan trabajar en todas las zonas de Líbano y prestar servicios a todos, independientemente de las convicciones o antecedentes personales de cada voluntario. Históricamente, distintos interlocutores han puesto en tela de juicio la aceptación personal de los voluntarios, por lo general invocando cuestiones de religión, pero también debido a su perfil. No obstante, la adhesión de los voluntarios a los Principios Fundamentales, demostrada a lo largo de los años, parece haber contribuido en gran medida a la reputación de neutralidad e imparcialidad de la CRL. Si bien en el pasado se hicieron, al parecer, algunas concesiones menores mientras se construía esta reputación, estas excepciones han dejado de constituir una cuestión importante al madurar la confianza en la labor de la CRL y de sus colaboradores y voluntarios. Hoy, los dirigentes no toleran tratos discriminatorios para con los voluntarios y hacen hincapié en que la flexibilización de las normas de la CRL acarrearía graves consecuencias para la capacidad de la Sociedad Nacional de trabajar con eficacia en todo el territorio de Líbano.

## 4. PERCEPCIÓN DE LOS SMU

### 4.1 Reputación en Líbano

Las percepciones pueden basarse en la realidad, o en supuestos falsos o equívocos. Sea como sea, si las percepciones son regulares o negativas, es preciso encarar la situación de inmediato.

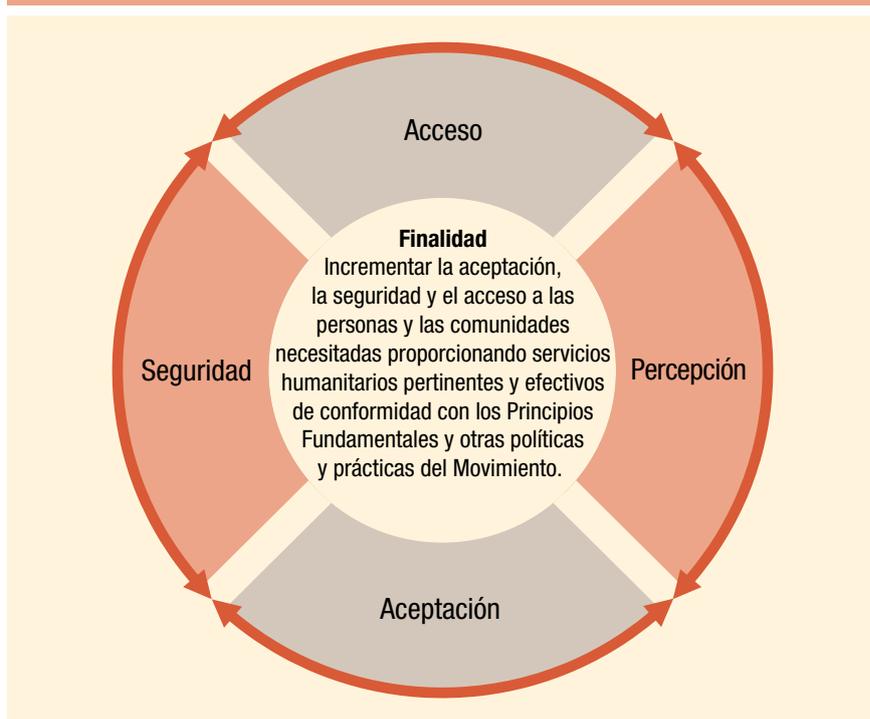
La percepción de una organización se relaciona con su identidad pública y su reputación, con el nivel de conocimiento y de aprecio por la organización y con la comprensión y la interpretación de sus actos. Las percepciones se vinculan estrechamente con el hecho de que la Sociedad Nacional aplica los Principios Fundamentales como guía de sus procesos de pensamiento, de comunicación, de toma de decisiones y de acción. Las percepciones pueden desarrollarse en función de lo que las personas ven: la calidad del trabajo de la organización, la composición y la conducta de los equipos de voluntarios y de colaboradores, y el modo en que la organización se identifica, por ejemplo mediante el emblema de la cruz roja y el uniforme oficial. Las percepciones también se modelan en función de lo que las personas oyen mediante sus contactos directos con la organización, las actividades promocionales relacionadas con la misión humanitaria y los Principios Fundamentales y con la difusión del DIH, y otras actividades de comunicación. Las percepciones también pueden derivarse de asociaciones de ideas, supuestos y rumores. Pueden basarse en la realidad o en supuestos falsos. Sea como sea, dado que las percepciones positivas son fundamentales para garantizar el acceso y la seguridad, si las percepciones son regulares o negativas es preciso encarar la situación.

Una encuesta realizada en Líbano en 2007 determinó que el 100 por ciento de los encuestados -cifra ciertamente extraordinaria- conocían a la CRL y la labor que realiza. En términos de percepciones positivas, el puntaje promedio en diferentes distritos (y, por ende, diferentes grupos) era de 4,9 puntos, de un total de 5. Los resultados de las entrevistas con funcionarios públicos y representantes de los medios de comunicación también evidenciaron el claro entendimiento de la misión y los principios de los SMU, y el reconocimiento del valor de una organización neutral, independiente e imparcial que presta servicios de primeros auxilios en situaciones de emergencia.

“El tesoro de la Cruz Roja es la confianza de la población; a la CRL la protegen sus actividades, y ha pagado un precio muy alto para ganarse esta reputación.”

Funcionario público libanés

FIGURA 3 – EL CICLO PARA UN ACCESO MÁS SEGURO



Los padres de algunos voluntarios han señalado que están orgullosos de sus hijos, debido, en parte, a las opiniones positivas de la comunidad acerca de las tareas de voluntariado en la Cruz Roja. Un padre dijo: "La gente no dice de un voluntario que es el hijo de su padre, dice que es de la Cruz Roja". Sin embargo, algunos voluntarios consideraban que el nivel de respeto en la comunidad constituía un obstáculo al reclutamiento y que debería desmitificarse su labor: "La comunidad dice "gracias", creen que somos héroes, como Superman, y entonces algunos piensan que no serían capaces de trabajar para la Cruz Roja".

Los SMU realizan algunas actividades para influir en las percepciones de la gente, aunque su reputación positiva proviene mayormente de su labor sobre el terreno. Además de ofrecer explicaciones sobre su trabajo y los Principios Fundamentales para ganar la aceptación de una amplia gama de interlocutores, los SMU también organizan sesiones de difusión más formales acerca del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el DIH y los Principios Fundamentales para grupos de la sociedad civil, universidades y diferentes grupos de las comunidades, sobre todo durante situaciones de conflicto armado y de tensiones internas y disturbios interiores.

En el ámbito interno de la CRL, se han expresado algunas preocupaciones acerca del hecho de que su estructura de gobernanza y su composición podrían dar lugar a percepciones negativas acerca de la falta de independencia del gobierno, pese a la comprobada capacidad de la dirección del SMU de adoptar decisiones y ejecutar acciones independientes. Actualmente, se están revisando los estatutos de la CRL para acentuar la independencia y el papel auxiliar de la Sociedad Nacional. Sin embargo, algunos argumentan que la fragmentación causada por la naturaleza confesional del gobierno libanés protege a la Sociedad Nacional de sufrir demasiada influencia política en sus operaciones. Otros señalan los beneficios de que los miembros de la gobernanza de la Sociedad Nacional estén asociados con partidos políticos particulares, ya que su participación colectiva en realidad ayuda a garantizar la neutralidad de las operaciones. En ciertos casos, algunos políticos de alto nivel han solicitado un apoyo especial de la CRL. Debido a las consecuencias que ello causaría en

la imparcialidad y neutralidad reales o percibidas de la CRL, ese apoyo no se ha prestado. Esos incidentes reflejan las dificultades que la CRL afronta para mantener su papel como auxiliar a la vez que protege su independencia y la percepción de ésta en el contexto libanés.

## 4.2 El emblema

En todo el mundo, la aceptación de la labor, del cometido y de la identidad del Movimiento está vinculada con la aceptación de sus emblemas oficiales<sup>14</sup>. El respeto de los emblemas parece ser mayor en contextos donde hay conciencia de que la Sociedad Nacional presta servicios humanitarios pertinentes y efectivos de conformidad con los Principios Fundamentales. Los casos de falta de respeto de los emblemas deben motivar a la organización a tratar de comprender si un caso determinado constituye un rechazo deliberado de su labor, de su cometido y/o de su identidad, o un uso indebido del emblema debido al desconocimiento. Una vez elucidado ese aspecto, estará en mejor posición para encarar el problema.

El amplio conocimiento del emblema de la cruz roja en Líbano y la escasa oposición al uso de la cruz roja en lugar de la media luna roja en una sociedad que, en opinión de algunos, está conformada en un 60 por ciento por musulmanes, son testimonio de la sólida reputación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y de la CRL en particular.



Ambulancia de la Cruz Roja Libanesa.

<sup>14</sup> Los convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales establecen la cruz roja y otros emblemas como símbolos internacionales para proteger a las víctimas de guerra enfermas y heridas, y a las personas autorizadas para prestarles cuidados, y/o para indicar que la persona o el objeto que portan el emblema están relacionados con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Los emblemas son, principalmente, símbolos de protección neutral en tiempo de guerra y, para mantener su eficacia, su uso se ha restringido. Para velar por el respeto universal de la índole protectora de los emblemas, los Convenios de Ginebra obligan a los gobiernos que son partes en ellos a prohibir, mediante la sanción de leyes a tal efecto, el uso no autorizado del emblema, tanto en conflictos armados como en tiempo de paz.

Según los directivos de los SMU, se considera que, en general, esta situación se da gracias a la labor visiblemente imparcial y neutral de los voluntarios de los SMU. Los directivos de los SMU consideran que la resistencia al emblema sería mayor si los SMU y el trabajo que desempeñan no fueran tan apreciados. Aunque los SMU son muy conscientes de la importancia de la protección del emblema, son escasos los esfuerzos que se han hecho por limitar el uso abusivo del emblema por parte de otras organizaciones, como farmacias y otros servicios de ambulancia. Si no se encara este problema, los SMU corren el riesgo de experimentar limitaciones operacionales en el futuro.

### **4.3 Relaciones con los medios**

El director de operaciones de los SMU aparece con regularidad en los medios para formular declaraciones acerca del servicio y de las consecuencias humanitarias de diferentes acontecimientos. Durante los conflictos armados, el nivel de contacto de la CRL con los medios es deliberadamente bajo, aunque diferentes medios informan de su presencia y acciones. Los directivos son muy conscientes de la necesidad de proteger la imagen de neutralidad e independencia de la organización manteniendo la distancia entre el personal y las ambulancias de los SMU, y las fuerzas armadas y/o las organizaciones de protección civil cuando tienen lugar incidentes delicados. La Sociedad Nacional en general no lleva a cabo actividades de comunicación proactivas. Muchos miembros de los SMU lamentan esta postura, porque creen que no se está aprovechando la marca de la Cruz Roja para promover a la CRL o incrementar su base de donantes. Los asociados del Movimiento en Líbano están examinando esta cuestión con la CRL con miras a desarrollar este aspecto de su trabajo.

## 5. ACEPTACIÓN DE LOS SMU

### 5.1 Aceptación de los interlocutores externos

La percepción que los distintos interlocutores tienen de una organización y de su personal tiene consecuencias para la aceptación de su personal y de la labor que esa organización despliega en un contexto particular. Algunas de las estrategias de aceptación consisten en comprender el contexto, cultivar los contactos y las relaciones con múltiples interlocutores (incluso los que pueden ser hostiles) y ejercer una influencia positiva en sus percepciones. Hoy, la mayoría de las organizaciones humanitarias adoptan una forma de aceptación como elemento clave de su estrategia de seguridad. Sin embargo, las interpretaciones de este enfoque difieren, puesto que algunos organismos adoptan un enfoque pasivo, basado en el supuesto de que la prestación de servicios les granjeará la aprobación de la población local y que a ello seguirá la aceptación<sup>15</sup>. Otras, como el CICR y la CRL, consideran que es necesario tomar medidas prácticas concretas para obtener y fortalecer la aceptación de los interlocutores.

El MAS destaca la importancia de aplicar un enfoque activo que abarque diferentes acciones y medidas encaminadas a obtener y mantener la aceptación de la Sociedad Nacional por todos los interlocutores, con el objetivo último de asistir y proteger a las personas y comunidades necesitadas

El Marco para un acceso más seguro (MAS) destaca la importancia de un enfoque activo, en cuyo marco se adoptan medidas especialmente formuladas para ganar y mantener la aceptación por los interlocutores de todos los voluntarios, miembros y colaboradores de una Sociedad Nacional, así como de la organización en su conjunto, con el objetivo último de prestar asistencia y protección a los más necesitados. Hace hincapié en la importancia de prestar servicios pertinentes a la comunidad sobre la base de los Principios Fundamentales y del entendimiento exhaustivo y permanente del contexto operacional y de los riesgos que presenta; estos dos aspectos constituyen bases importantes para la acción. El MAS subraya el hecho de que la aceptación de los voluntarios y colaboradores de la Sociedad Nacional se fortalece cuando son representativos de las comunidades a las que prestan servicio. Asimismo, deben ser seleccionados, formados y desplegados sobre la base de su capacidad de observar los Principios Fundamentales y de su aptitud y competencia para trabajar en situaciones de conflicto armado y de tensiones internas y disturbios interiores. La aceptación de la organización se fortalece también a través de las relaciones y el diálogo con los interlocutores clave (los beneficiarios, los dirigentes comunitarios, el gobierno y los actores armados), acciones que permiten que la presencia y la labor de la Sociedad Nacional sean conocidas y comprendidas, y que su papel como proveedor de servicios humanitarios neutrales, imparciales e independientes sea respetado. Hay mucho para aprender del enfoque que aplica la CRL para lograr la aceptación de su personal y de la organización. Dicho enfoque se basa en los elementos ya descritos y en el esfuerzo por lograr la prestación de asistencia humanitaria pertinente, eficaz y basada en la comunidad, de conformidad con los Principios Fundamentales.

### 5.2 Aceptación del individuo en los SMU

Los SMU consideran prioritario que sus 2.700 voluntarios sean aceptados y puedan trabajar en todos los lugares de Líbano con independencia de sus convicciones o sus antecedentes personales. Los SMU no toleran tratos

<sup>15</sup> HHPN, *Operational security management in violent environments*, Good Practice Review No. 8, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, Londres, 2010

discriminatorios de los voluntarios, ni en el interior de la organización ni por parte de los beneficiarios u otras partes externas. Una medida importante que ha mejorado la aceptación ha consistido en garantizar la representación de los 18 grupos religiosos en Líbano; asimismo, se han hecho esfuerzos por lograr la representación de género en las zonas musulmanas, para promover la aceptación de los voluntarios por los grupos conservadores desde el punto de vista social. La representación socioeconómica no ha sido tan fácil, debido a que los voluntarios deben dedicar al trabajo su tiempo personal y, en ocasiones, aportar fondos propios. La diversidad en la composición de la plantilla es evidente tanto a nivel nacional como en los diferentes distritos. En muchos puestos (pero no en todos) trabajan voluntarios de distintos grupos religiosos. Los voluntarios de distintas religiones trabajan en todo el país y los puestos suelen proporcionar refuerzos a los demás en tiempo de crisis.

Se han hecho todos los esfuerzos posibles por garantizar una amplia representación. En este sentido, una de las principales preocupaciones ha sido evitar que esa representación no se transformara en una representación de intereses. La CRL exige e impone una neutralidad estricta. Durante el proceso de selección, los candidatos a voluntarios deben firmar un compromiso de neutralidad y la CRL realiza frecuentes controles formales e informales en las comunidades para asegurarse de que los voluntarios no estén afiliados a un grupo político. La composición neutral de la CRL es reforzada por el hecho de que los voluntarios que prestaban servicios con la CRL evitaban la conscripción por las fuerzas militares durante la guerra civil. Este aspecto de la CRL como una especie de refugio sigue siendo vigente al día de hoy, en vista de las divisiones entre comunidades religiosas que presenta la sociedad y de las actividades de conscripción, que persisten en alguna medida. Los padres de los voluntarios hicieron hincapié en este aspecto del voluntariado, que consideran positivo. La neutralidad de la CRL atrae considerablemente a algunos jóvenes que no se sienten cómodos con el sistema confesional y la meritocracia limitada que persisten en el Líbano actual. El perfil de los voluntarios neutrales y los esfuerzos de la CRL por salvaguardar su neutralidad se refuerzan recíprocamente; muchos voluntarios han subrayado el hecho de que se los percibe como personas diferentes de sus pares y que sólo ciertas personas son adecuadas para realizar este trabajo.

La comprensión de los Principios Fundamentales y la adhesión a éstos por parte de los voluntarios son reforzadas por las actividades de tutoría y formación destinadas a cada uno de los nuevos voluntarios, que reciben orientaciones de los dirigentes del puesto y de sus pares durante un año antes de su primer despliegue. Sin embargo, la CRL reconoce que la formación es un ámbito en el cual debe mejorar y sistematizar su desempeño. Actualmente, los códigos de conducta informales y formales son, sin embargo, más importantes. No se permiten discusiones políticas y religiosas en los puestos de ambulancias (en algunos, no se permite escuchar las noticias, para desalentar las reacciones), y los distintos puestos organizan la celebración conjunta de los festivales religiosos para promover el entendimiento y la tolerancia. La importancia del entendimiento y de la aplicación de los Principios Fundamentales se refuerza mediante el ejemplo y la tutoría de dirigentes experimentados, quienes recuerdan a los voluntarios el peligro de la "manzana podrida" que puede arruinar la reputación de la Sociedad Nacional y constituyen un ejemplo para los voluntarios recientemente incorporados a través de su adhesión a los Principios Fundamentales. En los puestos, hay una fuerte estructura jerárquica y se espera que las órdenes sean cumplidas al pie de la letra. Las infracciones son castigadas mediante la sanción de la vergüenza y otras penalidades, y en los puestos se exhiben públicamente advertencias acerca de la conducta

La diversidad de la composición del personal y de la base de voluntarios de la CRL, así como el claro propósito de la dirigencia de asegurar que todos observen los Principios Fundamentales en todo momento, contribuye a su capacidad de cruzar las líneas que separan a los grupos religiosos y trabajar en todo el país siempre que sea necesario.

esperada. La percepción de la neutralidad del personal y de los voluntarios de los SMU se refuerza mediante el uso de apodos.

Los voluntarios señalaron algunos ejemplos de su acción neutral e imparcial. Un ejemplo de esta conducta tuvo lugar durante un violento enfrentamiento entre las FAL y un grupo armado palestino en el campamento de refugiados de Nahr El-Bared, en 2007.<sup>16</sup> Los voluntarios relataron cómo prestaron servicios médicos a ambas partes, aunque sus hermanos, cónyuges o amigos participaban activamente en las hostilidades debido a que pertenecían a las FAL.

“No importa quién sea, la persona siempre es una persona.”

Voluntario de la Cruz Roja Libanesa



Gracia Abbard, voluntaria de 24 años, en Qobeyat.

Otro ejemplo viene dado por el caso de un jefe de distrito de la CRL que rechazó el pedido de un voluntario de rescatar a uno de sus familiares de un edificio que estaba siendo atacado, argumentando que la situación de seguridad no permitía el ingreso de los SMU a la zona afectada y que las personas que tienen una relación personal con los voluntarios no pueden esperar un trato diferente al de los demás. Si bien el voluntario quedó sumamente afectado por la muerte de su familiar, los dirigentes analizaron el incidente con él, a fin de que comprendiera la lógica de las razones esgrimidas. El hecho de que el voluntario sigue trabajando como tal hasta el día de hoy es testimonio de la competencia del liderazgo de la CRL, así como del compromiso y el respeto que se dedica a los Principios Fundamentales.

<sup>16</sup> International Crisis Group, *Lebanon's Palestinian Dilemma: The Struggle Over Nahr al-Bared*, Informe sobre Medio Oriente N.º 117, 2012, disponible en [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org).

« Cuando llegamos aquí, somos jóvenes de 17 o 18 años. Venimos con diferentes mentalidades y de contextos distintos. Aquí, cambiamos en todos los sentidos. Cuando recibimos el sello de la Cruz Roja, nos transformamos. Estamos salvando vidas. No podemos pensar en cuestiones religiosas o políticas. El trabajo con la gente que sufre nos cambia. Es una cuestión de humanidad. »

Gracia Abbard, voluntariade la Cruz Roja Libanesas

### ENFOQUE: EL VOLUNTARIADO EN ACCIÓN

El voluntariado es uno de los siete Principios Fundamentales. La experiencia en Líbano demuestra la importancia de los voluntarios motivados que se han comprometido a respetar los Principios Fundamentales para la prestación de servicios humanitarios efectivos. El compromiso de los voluntarios de los SMU con la labor y el enfoque de la Cruz Roja Libanesa es particularmente notable y alentador. A fin de asegurar que el servicio nacional de ambulancias, enteramente voluntario, funcione con eficacia, cada voluntario ofrece 12 horas de servicio un día por semana y 36 horas de servicio un fin de semana por mes. Deben contar con la fuerza física y emocional para trabajar en condiciones de estrés y fatiga; también deben ser capaces de integrarse en un equipo y obedecer órdenes. El espíritu de equipo se fortalece debido a que cada puesto necesita improvisar a fin de mantener la continuidad de los servicios. Debido a que el presupuesto es muy reducido, los voluntarios mencionaron que, siempre que es posible, se reciclan elementos no esenciales y se utilizan sustitutos (por ejemplo, el empleo de corbatas viejas como cabestrillos), y señalaron que incluso aportan fondos propios para garantizar la continuidad del servicio. Este fuerte espíritu de equipo imprime un sentido de empresa colectiva a todos los aspectos de la labor de los voluntarios, entre ellos la aplicación de los Principios Fundamentales, y un sentido de responsabilidad por los SMU, en particular entre los voluntarios más antiguos que han contribuido a su desarrollo durante muchos años.

Muchos de los 35 miembros del personal que reciben un salario provienen de la base de voluntarios; todos ellos, incluido el director de los SMU, siguen prestando servicios como voluntarios en los puestos en su tiempo libre. Pese al sacrificio personal, los voluntarios mencionaron, en repetidas ocasiones, que reciben de la Cruz Roja más de lo que dan. Señalaron que adquieren competencias de liderazgo, sociales, de negociación y de gestión de situaciones de emergencia, y que se han vuelto más tolerantes y menos sectarios, tanto dentro como fuera de los SMU. Hay también algunos aspectos negativos: muchos observaron que los sistemas no les permiten tomarse tiempo para descansar y hablaron del estrés y de los traumas causados por las exigencias psicológicas de la labor que realizan para una Sociedad Nacional que no está en condiciones de ofrecerles un apoyo formal. Estas observaciones reflejan el esfuerzo que supone operar un servicio como éste en un marco casi enteramente voluntario.



El valor del trabajo en equipo: los voluntarios cargan los paquetes de artículos de higiene y las mantas proporcionadas por el CICR en un vehículo de la Cruz Roja Libanesa para su distribución.

Los niveles directivos de la Sociedad Nacional han establecido sólidas relaciones con muchos interlocutores importantes, lo que destaca la importancia de invertir en las relaciones y en la construcción de la confianza a lo largo del tiempo.

### 5.3 Aceptación de la organización y de los SMU

El historial de conflictos armados y de situaciones de tensiones internas y disturbios interiores de Líbano ha obligado a la dirigencia de los SMU a elaborar y mantener sistemas y enfoques que le aseguren un alto nivel de aceptación. Durante la guerra civil libanesa, actuó en colaboración con el CICR y, a través de numerosas operaciones conjuntas, aprendió a posicionarse para lograr un mayor grado de aceptación. A finales de la década de 1980, los SMU sufrieron una serie de incidentes de seguridad contra su personal y bienes; tras ello, hubo una nueva flota de vehículos donados, claramente marcados con el emblema de la cruz roja y conducidos por actores armados. Los voluntarios locales utilizaron sus contactos y sus dotes de persuasión para resaltar los beneficios de los servicios de evacuación médica y negociar su retorno. Esta situación dio pie a una acción concertada de la CRL, por la que amplió su red de contactos, profundizó sus relaciones con los interesados, comunicó información acerca de su trabajo y reforzó su capacidad de actuar de conformidad con los Principios Fundamentales. Los contactos entablados en esos momentos se han mantenido y la dirigencia ha logrado establecer relaciones profundas con muchos de los principales funcionarios gubernamentales y con los diferentes grupos religiosos, lo que destaca la importancia de invertir en las relaciones y fortalecer la confianza con el tiempo.

Las relaciones, muy fuertes a nivel central, son replicadas a nivel de los distritos y en los puestos individuales, donde los jefes de los puestos destacaron cuánto

tiempo y atención dedican al mantenimiento de una fuerte red de contactos locales. Las relaciones con los dirigentes políticos, militares y comunitarios se construyen en tiempo de paz o antes de que tengan lugar las nuevas operaciones, y se utilizan durante los conflictos armados y situaciones de tensiones internas y disturbios interiores para obtener condiciones de paso seguro. Las interacciones casuales e informales con las personas en el poder son fundamentales para establecer la confianza y obtener aceptación. La profundidad y amplitud de las relaciones positivas son tales que otros asociados de la Cruz Roja en Líbano se han referido a la credibilidad que consiguen por el hecho de estar asociados con la CRL.

El papel de la CRL como operador del servicio nacional de ambulancias implica que a menudo se requiere coordinar las acciones con las autoridades, por ejemplo para asegurar la planificación concertada de los eventos públicos. Los representantes de las FAL, de Protección Civil y del ministerio de Salud señalaron la importancia de contar con un actor humanitario independiente y neutral que pueda prestar servicios a las personas que residen en todas las zonas y comunidades. Habida cuenta de este elevado nivel de coordinación y de la necesidad de contar con la confianza de los interlocutores, es importante que la CRL conserve su autonomía en lo que respecta a la toma de decisiones operacionales y que mantenga una distancia organizativa de todos los interesados, tanto en la realidad como a nivel de la percepción. Entre los ejemplos de la aplicación práctica de este enfoque figuran los siguientes: la CRL respondió negativamente a un pedido del gobierno de abrir un puesto en cierta localidad; para proteger su imagen de neutralidad, la CRL se negó a ponerse a disposición del organismo de Protección Civil durante las manifestaciones y prefirió estar de guardia para responder a situaciones de emergencia especiales a través de la línea directa nacional; la CRL transfirió a pacientes a centros de tratamiento donde consideraba que se sentirían seguros, en lugar de seguir el consejo de las autoridades de trasladarlos a otro lugar.



La CRL recoge los cuerpos de las personas que murieron a causa de una bomba cerca de Jouaiya, una aldea vecina a Tiro.

Estas relaciones forman la base de la amplia aceptación de que gozan los SMU, pero mucho más importante es el trabajo imparcial y humanitario que el departamento realiza sobre el terreno. Los directivos señalaron la importancia de que la CRL cumpla los compromisos asumidos, a fin de ganar y mantener la confianza de las personas en su labor. Indicaron que el historial de conflictos armados y de situaciones de tensiones internas y disturbios interiores de Líbano es tal que la CRL ha demostrado su capacidad a todos los interesados a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el conflicto armado de 2006 con Israel fue importante para fortalecer la aceptación de la CRL por Hezbolá, lo que facilitó el acceso a las personas necesitadas. En un incidente particular, se obstruyó el paso de una ambulancia de la CRL, y la vida y la libertad de los pacientes transportados por ese vehículo fueron amenazadas por un actor armado.

Tras varias horas, los responsables de la ambulancia lograron persuadir al grupo, mediante explicaciones y razonamientos, de que ellos no querrían que sus soldados fuesen entregados si enfrentaran un incidente similar en el futuro. Esta capacidad de persuasión, sumada a las acciones coordinadas del director, que se comunicó y negoció la solución del incidente con sus contactos de alto nivel, permitió que la ambulancia y todos sus pasajeros pudiesen continuar viaje en condiciones seguras. En reiteradas ocasiones, se señaló la necesidad de mantener la coherencia de los mensajes y de guardar una adhesión estricta a las líneas de comunicación, así como de contar con la fuerza y la experiencia necesarias para adoptar una postura basada en principios incluso en circunstancias difíciles. Como señaló un directivo: "Cada decisión es crucial; puede tener consecuencias graves. Los directivos siempre están muy presionados. Muchas conversaciones son difíciles. En una situación de tensión, uno tiene que ser consciente de su propia fuerza".

#### **5.4 Aspectos principales de las estrategias para la aceptación de los SMU**

- ▶ Se debe implantar una estrategia deliberada para obtener y mantener el acceso. El tiempo y la experiencia son importantes; la aceptación no se consigue de la mañana a la noche y los preparativos deben comenzar en tiempo de paz.
- ▶ La confianza y la credibilidad son esenciales. Se establecen mediante la prestación consistente de servicios efectivos, pertinentes y basados en la comunidad en tiempo de paz, así como durante situaciones de conflicto armado y de tensiones internas y disturbios interiores. Las organizaciones son juzgadas por sus acciones más que por sus palabras; por ello, es importante mantener las promesas y asegurar prestaciones efectivas.
- ▶ Es esencial mantener contactos en todos los niveles y construir relaciones fuertes con los interlocutores principales. Es necesario que la organización comunique en forma sistemática información sobre su labor, sus objetivos y sus principios.
- ▶ La base de voluntarios debe ser representativa de las poblaciones a las que presta servicios y debe cumplir con los Principios Fundamentales en todo momento, tanto dentro de la organización como fuera de ella. La aplicación de todos los Principios Fundamentales es importante para la aceptación de la Sociedad Nacional.
- ▶ Los problemas deben resolverse mediante acciones tempranas y rápidas, y deben considerarse como oportunidades para reforzar los principios de la organización. Se requiere una dirigencia fuerte y experimentada, coherencia y buena comunicación interna.

## 6. SEGURIDAD

La aceptación es la piedra angular de la estrategia de seguridad de los SMU, si bien también se emplean algunas medidas de protección y de disuasión<sup>17</sup>. Los directivos de los SMU confían en su extensa red de contactos para obtener el consentimiento y las garantías de seguridad necesarias para las misiones delicadas. Tomándose el tiempo necesario para explicar la índole de la labor que los SMU pretenden realizar en la zona y notificando a los interlocutores su ubicación con antelación al inicio de la misión, los directivos obtienen el apoyo y la confianza de todas las partes y de la propia comunidad. Antes de comenzar la respuesta, tras el contacto con los dirigentes se deja pasar un período de tiempo suficiente para que los mensajes relativos a la operación pasen del centro de coordinación a los distintos niveles. Si el departamento de SMU no ha tenido contactos anteriores con un actor armado activo, la asistencia no se presta hasta recibir las garantías necesarias.

Este sistema elaborado y bien definido se desarrolló a lo largo de muchos años, pero la CRL no puede recurrir a él en caso de conflicto armado interno. En situaciones como el conflicto armado con Israel (2006), la CRL depende de la coordinación del CICR con el actor armado externo, aunque la coordinación con los actores libaneses sigue en manos de la CRL. Cuando no hay contacto directo, la CRL no puede hacer uso pleno de su profundo y sutil conocimiento del contexto ni de su estrategia de construcción de relaciones con los actores armados. Por esta razón, en ciertos casos, las autorizaciones necesarias se han demorado. En otros casos en que, aparentemente, se había recibido la autorización, el paso seguro en realidad no estaba garantizado. Durante el conflicto armado de 2006, hubo varios incidentes de seguridad graves, lo cual echa luz sobre los problemas que trae el exceso de confianza en las estrategias de aceptación para la seguridad, sobre todo en el contexto de los conflictos armados internacionales, cuando no se pueden construir relaciones de confianza y la aceptación no puede ser obtenida en forma directa por la CRL.

También se emplean algunas medidas de protección. Se utilizan chalecos antibalas y cascos, las ambulancias viajan en caravana y/o se turnan durante misiones riesgosas o largas, y se aplican diferentes tácticas –como conducir a baja velocidad o acordar previamente con las autoridades la forma de indicar su identidad en los puestos de control– a fin de reducir el riesgo de amenazas. Se ha desarrollado un sistema avanzado de nombres en clave para reducir más aún la vulnerabilidad del personal y de los pacientes. De este modo, se oculta la identidad y la religión de los voluntarios; además, se generan nombres en clave para los puestos de ambulancias, los grupos políticos, los hospitales e incluso las rutas. Algunas veces, los SMU son acompañados por escoltas armadas de las FAL a fin de reducir las amenazas; al parecer, resulta difícil rechazar el ofrecimiento de este tipo de acompañamiento cuando se traslada a pacientes que son miembros de las FAL.

El departamento de SMU utiliza su exhaustivo análisis y la información sobre el contexto para evaluar los riesgos y adaptar sus enfoques en consecuencia. Por ejemplo, los jefes de los puestos mencionaron la importancia de posicionar

Tomándose el tiempo necesario para explicar la índole de la labor que los SMU pretenden realizar en la zona y notificando a los interlocutores su ubicación con antelación al inicio de la misión, los directivos de los SMU obtienen el apoyo y la confianza de todas las partes y de la propia comunidad, y así previenen demoras que a veces pueden ser fatales.

<sup>17</sup> Se dice que, en materia de seguridad, los enfoques de la aceptación, la disuasión y la protección conforman un "triángulo de seguridad". Frecuentemente utilizados en forma combinada, para las organizaciones constituyen un conjunto de opciones de seguridad que van de las "blandas" a las "duras". La aceptación es un enfoque de la seguridad encaminado a suprimir una amenaza mediante la construcción de relaciones con las comunidades locales y los interlocutores relevantes en la zona de operaciones, y la obtención de su consentimiento con respecto a la presencia y labor de la organización. La protección es un enfoque de la seguridad que hace hincapié en el uso de procedimientos y dispositivos de protección para reducir la vulnerabilidad a las amenazas. La disuasión es un enfoque encaminado a desactivar una amenaza planteando una contraamenaza, en su forma más extrema mediante el uso de la protección armada. V. HPN, *Operational security management in violent environments*, Good Practice Review No. 8, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, Londres, 2010.

a los voluntarios locales en la sala de control durante misiones delicadas, ya que su conocimiento de la zona local les permite identificar lugares y rutas más seguros para las ambulancias. Las competencias y la experiencia de los directivos son importantes en estas situaciones, como lo es también el fuerte enfoque jerárquico; al responder a incidentes críticos, se espera que las órdenes se cumplan de manera exacta y completa.



Cascos y chaquetas que utilizan los socorristas de la Cruz Roja Libanesa.

Las estructuras, los sistemas y los procedimientos de seguridad aún no se han integrado plenamente en los SMU ni en todo el ámbito de la CRL. Se depende en gran medida de los conocimientos, la experiencia y la autoridad de los dirigentes veteranos de los SMU y de la red de contactos. Esta falta de integración formal agrava el alto nivel de estrés de los dirigentes, ya que la responsabilidad de la seguridad recae exclusivamente sobre ellos. Se realizan algunos simulacros, pero no para todo; esta actividad es actualmente objeto de revisión. Existe un alto nivel de tolerancia a los riesgos, y los directivos no tienen dificultades en reconocer que uno de los desafíos que afrontan los SMU es refrenar a los voluntarios excesivamente entusiastas que pretenden ingresar en entornos de alto riesgo. Después de cada respuesta, se realiza una revisión obligatoria y, aunque hay un alto grado de apoyo y solidaridad entre pares, no se dispone de un apoyo psicológico más formal, pese a los graves traumas que los voluntarios pueden no sólo presenciar sino sufrir en carne propia. En esta Sociedad Nacional con escasos recursos, los colaboradores y voluntarios que participan en respuestas activas gozan de un seguro, pero no de un seguro de vida.

## 7. CONCLUSIÓN: ACCESO, PERO CON LÍMITES

La aplicación de los Principios Fundamentales ha ayudado a los SMU a ganar y mantener un alto nivel de aceptación y de acceso en todo el territorio de Líbano durante los últimos 20 años. Durante la guerra civil, los SMU lograban cruzar unas 50 "fronteras" diferentes. Más tarde, durante la ocupación israelí de la zona sur de Líbano, la CRL pudo prestar servicios a ambos lados de la frontera. Durante el conflicto armado de 2006 entre Israel y Hezbolá, la CRL también prestó servicios a ambas partes. Al tiempo de redactar el presente informe, la CRL presta servicios de transporte sanitario de emergencia para ciudadanos sirios heridos que huyen a través de la frontera de Líbano.

Evidentemente, en el contexto de Líbano, los Principios Fundamentales son más que un código abstracto o un compromiso ideológico. Constituyen un marco para la acción y una herramienta operacional que guía la adopción de decisiones en circunstancias muy difíciles. Son particularmente importantes para una Sociedad Nacional que necesita equilibrar su papel como auxiliar formal de las autoridades públicas con su capacidad de proveer asistencia humanitaria neutral e independiente para todas las personas que la necesitan. Una de las lecciones más importantes de Líbano es que esta capacidad no se adquiere de manera casual ni sin esfuerzos considerables y coherentes.

Aunque el enfoque de la CRL se basaba en un imperativo operacional y no en directrices específicas, es llamativo observar la medida en que la práctica de la CRL refleja buena parte de las normas contenidas en el MAS, con inclusión del firme compromiso con la aplicación de los Principios Fundamentales. Por ejemplo, la base de voluntarios de los SMU ha sido deliberadamente diseñada para que sea representativa de todos los grupos religiosos en Líbano. Los voluntarios se seleccionan en función de la capacidad de los candidatos y de su voluntad de respetar los Principios Fundamentales. Naturalmente, los SMU no dependen exclusivamente de la neutralidad, la imparcialidad y la independencia; los siete Principios Fundamentales son importantes. Los voluntarios y los miembros del personal emplean los Principios Fundamentales para obtener aceptación para su labor, y todos ellos pueden dar ejemplos de esta práctica y de sus resultados positivos en materia de seguridad y acceso. Al enfrentarse con problemas, los dirigentes actúan con rapidez para resolverlos, utilizando los Principios Fundamentales como base para la toma de decisiones y para la negociación con los interlocutores. Estos enfoques, combinados con la amplia experiencia y el conocimiento de los SMU y las consiguientes relaciones de confianza, se vienen elaborando desde hace muchos años. En el presente estudio, se refuerza la pertinencia del Marco para un acceso más seguro, basado en la aplicación de los Principios Fundamentales, como una base sólida para la preparación, el posicionamiento y la respuesta durante conflictos armados y situaciones de tensiones internas y disturbios interiores.

Sin embargo, la aplicación de los Principios Fundamentales –y del MAS en general– no elimina los riesgos por completo. Son herramientas para mejorar el acceso y la seguridad, que en todos los casos dependen del modo en que se usan y de las decisiones y actos de los actores armados. Las garantías se deben comprobar con el tiempo. Es importante que quienes se hallan en las líneas de frente comprendan tanto los beneficios como los límites de la aplicación de los Principios Fundamentales y del MAS. En algunas situaciones, la aplicación será directa y conforme al sentido común, pero en otras deben aplicarse como un arte, prestando gran atención a la evolución del entorno.

En Líbano, los Principios Fundamentales constituyen una herramienta operacional clave y ayudan a la Sociedad Nacional a equilibrar su papel como auxiliar formal de las autoridades públicas con su capacidad de proporcionar asistencia humanitaria neutral, imparcial e independiente.

Esta realidad se puso de manifiesto en un incidente que tuvo lugar cerca de Qana, en el sur de Líbano, durante el conflicto armado de 2006 con Israel. Dos ambulancias de la Cruz Roja claramente marcadas, con buenas luces y con permiso de circulación, banderines de la Cruz Roja a los costados y luces estroboscópicas azules en los techos, transportaban a personas civiles. Pese a todas estas marcas, un misil impactó en la primera ambulancia y, unos minutos después, un segundo ataque hizo blanco en la otra. Nueve voluntarios de la Cruz Roja y los pacientes recibieron heridas.



Ambulancia de los SMU dañada cerca de Qana, en 2006.

Aunque el CICR planteó la cuestión ante las autoridades pertinentes y las instó a adoptar las medidas necesarias para prevenir este tipo de incidentes en el futuro, el incidente afectó gravemente la confianza de los voluntarios afectados en el poder y la protección de los Principios Fundamentales, en los emblemas protectores y en la capacidad del Movimiento de obtener un acceso seguro. Para muchos, destacó el modo en que la CRL puede, con el tiempo, alcanzar altos niveles de acceso y de seguridad en conflictos armados no internacionales y en situaciones de tensiones internas y disturbios interiores a través de sus contactos amplios y profundos con todos los interlocutores, que generan altos niveles de confianza. Sin embargo, en los conflictos armados internacionales, en los cuales el contacto directo entre la CRL y las autoridades de la parte opuesta normalmente no es posible, es más difícil, si no imposible, establecer relaciones de confianza. Si las Sociedades Nacionales de las partes en un conflicto armado internacional han establecido buenas relaciones en tiempo de paz y se les permite mantener el contacto durante la violencia, pueden representar una línea de comunicación más con sus respectivas autoridades, que puede utilizarse para mejorar el acceso seguro a las personas necesitadas. Sin embargo, aún no se ha comprobado que sea posible establecer el mismo nivel de confianza a través de relaciones con terceros.

Si bien la Cruz Roja Libanesa ha alcanzado importantes niveles de éxito en términos de aceptación y de acceso para sus servicios médicos de urgencia –particularmente en conflictos armados y en situaciones de tensiones internas y disturbios interiores– reconoce que este grado de aceptación no se aplica en igual medida a algunos de sus servicios que no son de emergencia. Esta diferencia entre los programas de emergencia y los programas ordinarios en términos de la aplicación de los Principios Fundamentales no es inhabitual. No está claro en qué medida esto se debe a las diferentes estructuras de gestión de la CRL, a problemas relacionados con la aplicación de los Principios Fundamentales en la programación de largo plazo, o a que las comunidades aceptan más los servicios de asistencia médica vital que la asistencia menos urgente. Habida cuenta de la prioridad que se asigna en el MAS a la preparación en tiempo de paz a fin de facilitar el acceso seguro durante situaciones de violencia, es importante comprender qué lecciones que se desprenden de la aplicación de los Principios Fundamentales durante situaciones de emergencia resultan pertinentes para la programación de largo plazo. La labor de los SMU es un excelente punto de partida para efectuar este análisis.



### **MISIÓN**

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



CICR