



Preguntas y respuestas: el CICR y un análisis del “nexo acción humanitaria-desarrollo-paz”

Conversación con Filipa Schmitz Guinote, asesora de políticas del CICR

Filipa Schmitz Guinote es asesora de políticas de la División de Políticas y Diplomacia Humanitaria del CICR. Promueve y orienta la reflexión política y la participación externa de la Institución en temas vinculados con las consecuencias de largo plazo de los conflictos y la violencia, entre las que se incluyen la cuestión de las personas desaparecidas, el acceso a la educación y los vínculos entre la acción humanitaria, el desarrollo y los esfuerzos para alcanzar la paz.

En los últimos cinco años, distintos acontecimientos en el ámbito de las políticas de ayuda internacional han hecho resurgir el antiguo debate sobre el vínculo entre la acción humanitaria, el desarrollo y los esfuerzos para lograr la paz, lo que se conoce como el “triple nexo”. Este análisis se centra en los conflictos prolongados y los entornos frágiles, en los que se ponen a prueba la ayuda financiera y la respuesta humanitaria, y es difícil que arraiguen el desarrollo y la paz.

Tres importantes puntos de referencia en este entorno de políticas son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),¹ la Agenda para la Humanidad² y las dos

- 1 Asamblea General de la ONU, resolución 70/1, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, doc. ONU A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.
- 2 *Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida: Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial*, doc. ONU A/70/709, 2 de febrero de 2016, anexo, “Agenda para la Humanidad”.

resoluciones de las Naciones Unidas (ONU) con el mismo texto sobre consolidación de la paz³. Estos diversos compromisos han motivado a los actores en el ámbito del desarrollo a buscar formas de participación más temprana y de seguir presentes en zonas afectadas por conflictos⁴. Han movilizado a muchos donantes y organizaciones en torno a una visión en la que la acción humanitaria está orientada a reducir las necesidades, los riesgos y la vulnerabilidad, además de responder a las necesidades⁵, y han impulsado reformas organizacionales en el sistema de la ONU a fin de garantizar la coherencia de los esfuerzos en todo el sistema dirigidos a alcanzar los ODS, incluso en los lugares afectados por conflictos⁶. También han estado acompañados de compromisos renovados destinados a aumentar los esfuerzos en pro de una mayor transparencia, eficacia, responsabilidad, colaboración y resultados en todo el sistema de ayuda internacional.

Los esfuerzos para alcanzar las sinergias adecuadas entre acción humanitaria, desarrollo y esfuerzos para alcanzar la paz han vuelto a tomar impulso en el mundo entero. Pero también generan inquietud en la comunidad humanitaria respecto de la reducción del espacio para una acción humanitaria neutral, imparcial e independiente durante los conflictos armados.

En esta serie de preguntas y respuestas, la asesora de políticas Filipa Schmitz Guinote analiza la reflexión política del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre la interfaz entre acción humanitaria, desarrollo y esfuerzos para alcanzar la paz, que se conoce como el debate acerca del “triple nexo”. Schmitz Guinote revela algunas de las tensiones conceptuales y prácticas que se generan en torno a los principios humanitarios y la identidad humanitaria en la interacción entre los actores humanitarios, los actores para el desarrollo y los actores para la paz. También describe los fundamentos de la labor del CICR en favor de las personas afectadas por conflictos prolongados, en el contexto de la Estrategia Institucional del CICR, que compromete a la Institución a producir resultados humanitarios sostenibles para las personas afectadas y a trabajar con otras organizaciones.

Palabras clave: respuesta humanitaria, brecha entre acción humanitaria y desarrollo, nexo acción humanitaria–desarrollo–paz, conflictos prolongados, principios humanitarios, asociaciones.

- 3 Asamblea General de la ONU, resolución 70/262, “Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz”, doc. ONU A/RES/70/262, 27 de abril de 2016; Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 2282, doc. ONU S/RES/2282 (2016), 27 de abril de 2016.
- 4 V., por ejemplo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Recomendación de ayuda al desarrollo (CAD) sobre el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz*, OECD/LEGAL/5019, 2020; Grupo Banco Mundial. *Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020-2025*, Washington D.C., 2020.
- 5 La Gran Negociación establecida en la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul se propone mejorar la eficacia y la eficiencia de la acción humanitaria en este mismo sentido. Inicialmente, el acuerdo convocó a un grupo de 35 donantes y organizaciones humanitarias, incluidos el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En 2020, ya cuenta con más de 65 signatarios. V. *The Grand Bargain: A Shared Commitment to Better Service People in Need*, Estambul, 23 de mayo de 2016.
- 6 UNGA Res. 72/279, “Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo”, doc. ONU A/RES/72/279, 31 de mayo de 2018.

¿Cuál es la distinción tradicional entre ayuda humanitaria y desarrollo?

La distinción tradicional entre ayuda humanitaria y desarrollo gira en torno a tres elementos principales: marco temporal, propósito y modo de acción.

Históricamente, el desarrollo se ha concebido como una actividad planificada estratégicamente, impulsada por los gobiernos para reducir la pobreza y generar prosperidad, afianzar la cohesión social y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Es una iniciativa de largo plazo que abarca a toda la sociedad y a todo el país, pero también puede constar de medidas de escala más reducida y de plazos más cortos. Existen diversos modelos de desarrollo en los que el Estado desempeña distintas funciones, pero, en general, el desarrollo se apoya, natural y legítimamente, en la firme responsabilidad del gobierno. Suele requerir una inversión en el fortalecimiento de las instituciones estatales, en particular, en sus funciones regulatorias, de generación de ingresos y de prestación de servicios públicos, así como una inversión en el fortalecimiento de una forma de contrato social entre el Estado y la población. También alienta la inversión en las personas y su empoderamiento, a fin de que utilicen su capital humano para contribuir a su propio sostén y al bienestar de las personas y de la nación.

Por el contrario, a la ayuda humanitaria se la concibe tradicionalmente como una medida de emergencia temporaria, excepcional, destinada a salvar vidas y a aliviar el sufrimiento humano en los conflictos armados, los desastres naturales y otras situaciones de crisis. En cuanto respuesta de emergencia excepcional, la ayuda humanitaria puede consistir en la prestación directa de asistencia, situación en la que los trabajadores humanitarios sustituyen a las autoridades cuando las necesidades son agudas y las autoridades no pueden o no quieren asistir a la población⁷. Es necesario observar que esta concepción tradicional de la acción humanitaria pone de relieve el componente de “ayuda”, que se hace más evidente y tangible en una crisis. Pero la acción humanitaria también abarca un componente de protección que implica una interacción continua y de largo plazo con los garantes de derechos (y las instituciones) que son responsables de preservar la seguridad, la integridad física y la dignidad de las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia⁸.

Un sello distintivo de la ayuda humanitaria es que debe responder a las necesidades de manera imparcial. En un conflicto armado, atender las necesidades de manera imparcial implica conocer las diferencias de opiniones políticas, étnicas, religiosas y militares, pero no tomar partido por ninguna. Con frecuencia, esto requiere un enfoque basado en la neutralidad y la independencia del gobierno y de otras partes en conflicto. Por esa razón, la planificación, la preparación y el financiamiento de las actividades humanitarias se mantienen separados administrativamente de las actividades de desarrollo.

7 ICRC, “ICRC Assistance Policy”, *International Review of the Red Cross*, vol. 86, n.º 855, 2004 [“Política de asistencia del CICR”, disponible en línea en <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/66kjt.htm>].

8 ICRC, “ICRC protection policy”, *International Review of the Red Cross*, vol. 90, n.º 871, 2008.

Históricamente, la separación estructural y administrativa por parte de los donantes entre los marcos de planificación, programación, financiamiento y coordinación de actividades de desarrollo y humanitarias se considera un facilitador clave para una respuesta basada en principios en contextos fragmentados en los planos político y militar.

¿Qué esfuerzos se han hecho en los últimos años para sortear la brecha entre acción humanitaria y desarrollo?

Las ideas de cómo deberían vincularse la ayuda humanitaria y el desarrollo han evolucionado con el correr del tiempo. Forman parte de un debate que ya lleva décadas en el sector de la ayuda humanitaria⁹. Al principio, la vinculación se consideraba como un continuo lineal a modo de transición entre las actividades de emergencia de corto plazo realizadas por actores humanitarios y las actividades de desarrollo de largo plazo ejecutadas por el Estado. Desde el punto de vista operacional, las palabras clave eran “traspaso” y “coordinación”.

La relación lineal entre ayuda humanitaria y desarrollo se puso en cuestión en la década de 1990 por no adecuarse a la realidad de los conflictos prolongados y a las catástrofes cíclicas. Así pues, el pensamiento político evolucionó hacia un modelo de contigüidad que concibe la ayuda humanitaria y el desarrollo como actividades que pueden tener lugar –y recibir financiamiento– simultáneamente en un contexto determinado¹⁰. La noción de resiliencia jugó un papel importante, aunque controvertido, en la puesta en práctica de este modelo de contigüidad. Desde el punto de vista operacional, las palabras clave del paradigma de la contigüidad son “colaboración” (entre actores humanitarios y de apoyo al desarrollo y con actores locales) y “coherencia” (entre las acciones de ayuda y las de desarrollo).

El debate actual sobre el “nexo acción humanitaria-desarrollo-paz” es, en muchos sentidos, otra versión del paradigma de la contigüidad. La relativa novedad del nexo es el hecho de que forma parte del programa mundial multilateral –es decir, el compromiso de los Estados y de un conjunto de asociados, incluidas las instituciones financieras internacionales y la sociedad civil– para alcanzar los ODS. Esto no se parece a las versiones anteriores de la vinculación entre ayuda y desarrollo, que eran enunciadas de manera aislada por unos pocos donantes. La otra novedad relativa es la incorporación del componente “paz” a la ecuación acción humanitaria-desarrollo, a la que me referiré más adelante.

9 Para una descripción de las diferentes etapas de la reflexión política sobre la vinculación entre ayuda y desarrollo, v. Joanna Macrae y Adele Harmer (eds.), *Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crises*, Informe del Grupo de Prácticas Humanitarias (HPG) n.º 18, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), Londres, julio de 2004; Irina Mosel y Simon Levine, *Remaking the Case for Linking Relief, Rehabilitation and Development*, Informe del HPG, ODI, Londres, marzo de 2014; Hugo Slim, “Joining what belongs together? The triple nexus and the struggle for policy synthesis”, *Rural 21*, vol. 53, 2019, pp. 6-10.

10 Ilustran esta evolución las dos comunicaciones de la Comisión Europea sobre “La vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo”, publicadas en 1996 y 2001 (COM (96) 153 final, 30 de abril de 1996; COM (2001) 153 final, 23 de abril de 2001).

Los esfuerzos para conceptualizar y poner en práctica la vinculación entre ayuda y desarrollo han impulsado a los distintos actores a evaluar con una mirada crítica la relevancia, la eficiencia y la eficacia de su labor y a tomar medidas para mejorarla. Pero esos esfuerzos también se enfrentaban a desafíos operacionales, financieros y de actitud que aún hoy no han desaparecido; por ejemplo, la dificultad de algunos actores de respuesta humanitaria para comprometerse a asistir durante un tiempo más prolongado a las poblaciones, a la vez que mantienen su capacidad técnica, operacional y financiera de responder a emergencias repentinas; o la poca tolerancia al riesgo de los actores y los donantes en el ámbito del desarrollo, que les impide participar plenamente en contextos afectados por conflictos; o las diferencias en el *modus operandi* y los principios que guían la asistencia humanitaria y el desarrollo, que pueden plantear problemas para la colaboración, en especial, en entornos que están muy polarizados y fragmentados política y militarmente. El hecho de que el debate sobre la vinculación entre ayuda y desarrollo haya sido una característica constante de la política de asistencia durante décadas refleja la persistencia de esos desafíos.

Usted ha señalado que la resiliencia es un concepto discutido en el contexto de la respuesta humanitaria en situaciones de conflicto. ¿Cuáles son los principales argumentos y cuál es la posición del CICR al respecto?

En el ámbito de la asistencia humanitaria, el concepto de resiliencia ha estado tradicionalmente vinculado con las situaciones de catástrofes naturales, pero empezó a emplearse en contextos de conflicto debido a los desafíos crónicos que plantean los conflictos prolongados. Los enfoques orientados a la resiliencia se basan en ayudar a las personas y las comunidades afectadas a abordar sus propias necesidades y en reforzar las estructuras y las estrategias de adaptación existentes. Esos enfoques conllevan un cambio en la posición de las personas afectadas, que pasan de ser beneficiarios (pasivos) de la ayuda a ser agentes de su propio cambio. También implican un cambio en la dinámica de las relaciones entre las personas afectadas y las organizaciones humanitarias. La resiliencia es un concepto importante en las políticas de muchos donantes, porque se la considera una vía para garantizar la eficacia, la eficiencia y la coherencia de la ayuda¹¹.

La cuestión de la resiliencia y los conflictos ha llevado a algunos actores humanitarios a plantear inquietudes¹². La primera es que los enfoques orientados a la resiliencia transfieren, de hecho, el peso de la recuperación a las comunidades y ocultan la responsabilidad de quienes crean las necesidades y los problemas. La segunda inquietud es de naturaleza operacional: poner el foco en la resiliencia

11 Para una descripción del concepto de resiliencia desde el punto de vista de los donantes, v. Departamento de Desarrollo Internacional, *Topic Guide: What Is Resilience?*, Londres, mayo de 2016.

12 V., en particular, Simon Levine, Adam Pain, Sarah Bailey y Lillianne Fan, *The Relevance of 'Resilience'?*, Informe de políticas del HPG n.º 49, ODI, Londres, septiembre de 2012; Jonathan Whittall, Mit Philips y Michiel Hofman, "Building resilience by reconstructing humanitarian aid", Blog de Médicos sin Fronteras, 6 de febrero de 2014. Para un panorama general del debate sobre la resiliencia, v. Jérémie Labbé, "Humanitarian aid vs resilience debate should put priorities in context", Blog del International Peace Institute, 28 de marzo de 2014.

podría desviar los recursos financieros de la respuesta a las emergencias, y los actores humanitarios no contarían con los recursos para interpretar la dinámica del poder financiero y comercial de las economías de guerra, de modo de poder garantizar que sus intervenciones orientadas a la resiliencia estén bien elaboradas. La tercera inquietud es que el trabajo intensivo con los sistemas que requieren los enfoques orientados a la resiliencia puede poner en peligro los principios humanitarios. Algunas de estas inquietudes son las mismas que las que plantean en el debate actual sobre el nexo entre acción humanitaria, desarrollo y esfuerzos para lograr la paz.

Los enfoques orientados a la resiliencia de las organizaciones humanitarias han creado un abanico de posturas –e incluso de identidades– que van desde poner el foco en las emergencias hasta ponerlo en la resiliencia¹³. Este es uno de los factores que crean diversidad dentro del ecosistema humanitario¹⁴.

A grandes rasgos, el CICR se ubica en la zona central del espectro. Siempre que se la necesita, la ayuda que salva vidas en situaciones de emergencia es la prioridad número uno, aunque incluya medidas de corto plazo. Además, el CICR considera que los enfoques de fortalecimiento de la resiliencia forman parte de una política y una adaptación de las actividades operacionales a la realidad de los conflictos armados prolongados que valora como positivas. Las estrategias y las medidas prácticas destinadas a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y su exposición a los riesgos en los conflictos prolongados son coherentes con el elemento central del derecho internacional humanitario (DIH), que consiste en reducir el impacto de los conflictos en las personas civiles.

No obstante, es importante destacar que reducir los riesgos y las vulnerabilidades es una tarea que corresponde también a los garantes de derechos, y no solo a los actores humanitarios. Para el CICR, los enfoques de fortalecimiento de la resiliencia no sustituyen la labor centrada en promover el respeto del derecho entre los garantes de derechos. De hecho, un número de actividades orientadas a la resiliencia realizadas por el CICR están pensadas específicamente en combinación con medidas de protección y de asistencia. Dos ejemplos son el proyecto Asistencia de salud en peligro y sus vínculos con las actividades de asistencia sanitaria más generales que emprende el CICR y la labor del CICR relativa a los servicios urbanos esenciales, que combina la colaboración técnica con las empresas proveedoras de servicios para que los sistemas continúen funcionando y el diálogo (sobre protección y cuestiones jurídicas) con las partes en conflicto sobre la conducción de las hostilidades y la protección de las personas civiles y los bienes de carácter civil¹⁵.

13 Dorothea Hilhorst, “Classical humanitarianism and resilience humanitarianism: Making sense of the two brands of humanitarian action”, *Journal of International Humanitarian Action*, vol. 3, 2018.

14 El Humanitarian Exchange and Research Centre de Ginebra (HERE-Geneva) realizó una investigación sobre la cuestión de los cometidos entre 2018 y 2020 que pone de relieve esta diversidad. V. Marzia Montemurro y Karin Wendt, *Unpacking Humanitarianism*, HERE-Geneva, abril de 2020.

15 Para una descripción de la vinculación entre asistencia, protección y labor jurídica relativa a los servicios urbanos, v. CICR, *Urban Services in Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People*, Ginebra, 2014.

Por otra parte, el CICR no promueve la resiliencia de las personas frente a la violencia y el conflicto, sino en contextos de violencia y conflicto. Por ejemplo, un enfoque orientado a la resiliencia no apuntaría a prevenir el desplazamiento en situaciones donde la vulnerabilidad y los riesgos son tales que las personas tienen que marcharse, sino que asistiría a esas personas para que se volvieran resilientes en su nueva situación de desplazadas.

En resumen, los enfoques de fortalecimiento de la resiliencia son un componente importante de la labor del CICR con las comunidades que conviven con necesidades y problemas crónicos y de largo plazo, y se sustentan en una combinación de asistencia y protección. En definitiva, el espacio para la resiliencia en zonas de conflicto está determinado por los portadores de armas y las partes en conflicto, por el grado de presión que ejercen sobre los servicios esenciales y los mecanismos de adaptación de la población, y por el nivel de riesgo que representan para la seguridad y el bienestar de las personas.

¿Cuán relevante es la distinción entre ayuda y desarrollo en los conflictos prolongados?

Los conflictos prolongados ponen en cuestión algunos aspectos de la distinción tradicional entre ayuda y desarrollo. El marco temporal es uno de ellos. En las guerras prolongadas o en situaciones en que “no hay ni guerra ni paz”, los actores humanitarios, a menudo, realizan actividades que trascienden la ayuda de emergencia de corto plazo¹⁶.

Al observar las actividades de ayuda del CICR se advierte, por ejemplo, que paralelamente a la ayuda que salva vidas, hay actividades que pueden poner en cuestión las concepciones tradicionales de lo que se considera “humanitario” y lo que se considera “desarrollo”. Por ejemplo, el CICR apoya iniciativas microeconómicas que sirven para que las personas desplazadas, repatriadas y otras víctimas de los conflictos generen ingresos o diversifiquen sus medios de subsistencia; fortalece las capacidades agrícolas y veterinarias locales para proteger la salud animal y mejorar las cosechas. Como se ha observado anteriormente, el CICR también colabora con municipalidades y empresas de servicios públicos para morigerar los riesgos para la salud manteniendo a flote los servicios urbanos de abastecimiento de agua y saneamiento; y da apoyo a las estructuras sanitarias de nivel primario, secundario y terciario, y al personal sanitario local no solo en la atención de emergencia o el cuidado de las víctimas de traumatismos, sino también en las necesidades de asistencia sanitaria de largo plazo, como la salud mental, la rehabilitación física de los heridos de guerra y de las personas con discapacidad y la asistencia a los pacientes con enfermedades no contagiosas.

16 HERE-Geneva hace hincapié en esta adaptación operacional de manera particular en sus estudios de caso sobre Mali y la República Centroafricana, comparando los objetivos establecidos por varias organizaciones que comenzaron a trabajar en esos países durante una crisis y permanecieron allí una vez finalizada esta. V. Marzia Montemurro y Karin Wendt, *The Limits of Labels: HERE “Mandates Study” Mali Report*, HERE-Geneva, 2018, anexo 1; Marzia Montemurro y Karin Wendt, *From Macro to Micro: HERE “Mandates” Study Central African Republic Report*, HERE-Geneva, 2019, anexo 3.

No se trata de un cambio en el cometido, sino de una adaptación operacional a necesidades cambiantes para las que las respuestas basadas en una actitud adecuada para las emergencias pueden tornarse rápidamente irrelevantes, onerosas e incluso contraproducentes, porque crean dependencia¹⁷. El fundamento humanitario que subyace a estos tipos de actividades es ayudar a las poblaciones afectadas para que puedan satisfacer necesidades crónicas o recurrentes de manera más eficaz y con mayor autonomía, e intentar que el impacto futuro sea menos grave o, al menos, más manejable. Esos tipos de actividades también pueden ayudar a prevenir las “interrupciones del desarrollo” mediante el fortalecimiento de las estructuras existentes y de la capacidad de suministrar servicios. Vale la pena observar que la labor del CICR respecto de las necesidades y los problemas de largo plazo se basa en su valor añadido, en cuanto actor humanitario, en términos de acceso, cercanía a las comunidades, vínculos con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales) y en un conocimiento detallado del impacto del combate en la vida cotidiana y en los servicios y sistemas. En algunos lugares, esta labor de largo plazo también puede apoyarse en una responsabilidad residual con las poblaciones con las que el CICR ha interactuado durante las etapas más intensas del conflicto, y que, de otro modo, no obtendrían el apoyo adecuado¹⁸.

Otros aspectos de la distinción tradicional entre acción humanitaria y desarrollo pueden continuar siendo sumamente relevantes, incluso durante conflictos prolongados.

La distinción entre acción humanitaria y planificación, programación, coordinación y financiamiento del desarrollo, si bien es mayormente administrativa, se estableció por una buena razón. Ofrece a los actores humanitarios la posibilidad de evaluar las necesidades, dirigir la atención o responder a estas de manera imparcial, en contextos donde el Estado puede tener parcialidades o una presencia o aceptación limitadas en partes del territorio. Esto no quiere decir que los programas humanitarios no puedan apoyar planes de desarrollo e inversiones impulsados por el Estado. Solo quiere decir que es necesario que exista una vía alternativa para la programación independiente, a fin de evitar los puntos ciegos y “no dejar a nadie atrás” en entornos fragmentados y polarizados como son los conflictos armados.

Otra razón por la que es necesaria la distinción administrativa entre acción humanitaria y desarrollo es que el Estado no es el único garante de derechos con el que pueden necesitar interactuar las organizaciones humanitarias. Todas las partes –estatales y no estatales– en conflicto tienen obligaciones con la población

17 En 2015, el CICR eliminó el término “emergencia” de su llamamiento anual para reflejar mejor ese doble marco temporal de las actividades operacionales. V. CICR, *Protracted Conflict and Humanitarian Action: Some Recent ICRC Experiences*, Ginebra, 2016, p. 4. En 2002, el CICR elaboró una guía interna sobre su papel y la adaptación operacional en “períodos de transición”. V. Marion Harroff-Tavel, “Do wars ever end? The work of the International Committee of the Red Cross when the guns fall silent”, *International Review of the Red Cross*, vol. 85, n.º 851, 2003 [“¿Cuándo acaba una guerra? La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja cuando las armas enmudecen”, disponible en línea en <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5w3l8t.htm>].

18 M. Harroff-Tavel, nota 17 *supra*.

que se encuentra bajo su control. En zonas afectadas por un conflicto armado, es importante que las estructuras y las herramientas de planificación, programación y financiamiento habiliten a los actores humanitarios a entablar el diálogo con los grupos armados no estatales dentro del marco del DIH¹⁹.

Algunos observadores han señalado la existencia de riesgos, reales o supuestos, para los principios humanitarios de neutralidad, imparcialidad e independencia. ¿Cómo pueden compatibilizarse los “modelos del nexo” con los principios humanitarios?

En todas las ocasiones en que los donantes y los agentes operacionales han intentado poner en práctica el nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz, los esfuerzos se han centrado principalmente en salvar la grieta burocrática que separa los marcos y procesos de planificación, programación, financiamiento y coordinación.

El riesgo que advierten algunos actores humanitarios, incluido el CICR, tiene tres aristas. Primero, está el riesgo de una “brecha de protección”. Si la planificación, la programación y el financiamiento se tornan dependientes en buena medida de procesos encabezados por el Estado –que es una parte en conflicto– o son absorbidos por dichos procesos, existe el riesgo de que se les dé prioridad a áreas y asuntos respecto de los cuales hay acuerdo político entre el gobierno y sus donantes. En algunos contextos, la consecuencia es que podrían dejarse de lado, e incluso ni siquiera debatirse, las necesidades y los problemas que surgieran en zonas fuera del control del Estado o las necesidades y los problemas originados en acciones del Estado. Una objeción que se plantea en la misma línea es que las personas vulnerables de grupos que se sienten estigmatizados temen que se los persiga o no confían en las autoridades y pueden decidir no buscar asistencia si es ofrecida solo por el Estado o a través de él. La experiencia indica que garantizar vías independientes para la asistencia constituye una forma de mitigar los riesgos de que algunos renuncien deliberadamente a la asistencia que necesitan por razones de protección personal.

También existe el riesgo de una “brecha de emergencia”. En este sentido, la preocupación es que dar prioridad al desarrollo puede canalizar los recursos hacia los resultados de largo plazo a expensas de las necesidades urgentes que los actores humanitarios se esfuerzan por satisfacer, o puede trasladar el peso de la respuesta a una emergencia enteramente al Estado sin que este posea la capacidad suficiente para responder a esa emergencia a tiempo²⁰.

19 La resolución 2462 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre lucha contra el terrorismo da cuenta de esta cuestión. Reconoce la necesidad de garantizar que sus disposiciones de implementen de conformidad con el DIH e insta a los Estados a tener en cuenta el efecto de las medidas antiterroristas en “actividades de carácter exclusivamente humanitario” que realicen “agentes humanitarios imparciales”. Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 2462, doc. ONU S/RES/2462 (2019), marzo de 2019.

20 V., por ejemplo, Monica de Castellarnau y Velina Stoianova, *Emergency Gap: Humanitarian Action Critically Wounded*, Serie Emergency Gap n.º 1, Médicos sin Fronteras, abril de 2016; Marc DuBois, *The Cost of Coherence*, Serie Emergency Gap n.º 4, Médicos sin Fronteras, diciembre de 2016.

Por último, está el riesgo vinculado con la percepción. Los actores humanitarios han de tener la posibilidad de distanciarse de las iniciativas encabezadas por actores a los que las comunidades y los portadores de armas pueden percibir como vinculados con una de las partes en conflicto. También deben conservar su capacidad de interactuar con las comunidades y con las partes en conflicto de todos los bandos. Esto es clave para el acceso a las personas, la seguridad del personal y la imparcialidad de la respuesta. Por ejemplo, la presión para emprender actividades operacionales con el gobierno o las fuerzas de seguridad nacionales o internacionales (o con grupos armados no estatales, para el caso) puede afectar rápidamente la forma en que la población local percibe la acción humanitaria en el presente o en el futuro, al ver que la dinámica del conflicto cambia con el tiempo. Al revisar el enfoque empleado por el CICR en Afganistán después del 11 de septiembre, se pone de relieve la importancia de gestionar el riesgo vinculado con la percepción²¹.

La lógica en la que se sustenta el recelo que albergan algunos actores humanitarios de los “modelos basados en el nexos” centrados en salvar la *grieta burocrática* es que la *distinción administrativa* entre estructuras y herramientas de planificación, programación, financiamiento y coordinación humanitaria y de desarrollo es precisamente uno de los facilitadores clave a través del cual se han implementado los principios humanitarios, en especial, en contextos en los que el Estado es una de las partes en conflicto.

Así pues, el desafío consiste en garantizar que los actores encargados de la acción humanitaria y del desarrollo (o del restablecimiento de la paz) puedan interactuar en cuestiones esenciales (análisis, intercambio de conocimientos) y colaborar en las actividades operacionales cuando corresponda (y esto puede requerir un cambio de actitud), manteniendo las medidas administrativas separadas que son necesarias *para garantizar que, en contextos altamente polarizados y fragmentados, las personas afectadas obtengan apoyo de manera segura e imparcial.*

Repasando la experiencia del CICR, se pueden formular siete interrogantes para elaborar una lista de verificación básica para una interacción operacional basada en principios con actores y donantes que no pertenecen al ámbito humanitario tradicional:

1. ¿Los procesos de **coordinación y planificación**, y en particular, el papel del Estado y de otros actores políticos en esos procesos, permiten que el actor humanitario evalúe las necesidades y responda a ellas de manera imparcial?
2. ¿Puede el actor humanitario **acceder al financiamiento**, en especial, de las actividades para el fortalecimiento de la resiliencia de largo plazo en zonas afectadas por conflictos **de forma directa** y no solo a través del gobierno en situaciones donde el papel de las organizaciones humanitarias es crítico?

21 Para un análisis pormenorizado de este caso, v. Fiona Terry, “The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: Reasserting the neutrality of humanitarian action”, *International Review of the Red Cross*, vol. 93, n.º 881, 2011 [“El Comité Internacional de la Cruz Roja en Afganistán: reafirmar la neutralidad de la acción humanitaria”, disponible en línea en <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/review/2011/irrc-881-terry.pdf>].

3. ¿Las líneas de financiamiento están **previamente asignadas** de modo que se limitan a financiar las actividades operacionales humanitarias en favor de una comunidad o una zona en particular o de modo que esos recursos se destinan a satisfacer necesidades identificadas previamente de manera independiente e imparcial?
4. ¿Los **requisitos para la elaboración de informes** permiten que el actor humanitario describa el impacto de su respuesta respetando los principios de protección de datos y sin exponer la identidad, la pertenencia a grupos étnicos o religiosos ni la ideología política de sus beneficiarios?
5. ¿Los requisitos de **diligencia debida**, incluidos los relativos a la lucha contra el terrorismo, permiten que el actor humanitario trabaje con todas las personas y las comunidades necesitadas, sin discriminación?
6. ¿El actor humanitario está *eximido* de **medir los resultados o el impacto** de sus actividades en relación con indicadores políticos (por ejemplo, la seguridad nacional, el control migratorio, las prioridades nacionales referidas a la paz, la adhesión a procesos de paz)?
7. ¿Las **políticas de comunicación y visibilidad** de los donantes o los asociados son lo suficientemente flexibles para que el actor humanitario gestione la forma en que lo perciben las comunidades y los portadores de armas?

Esta lista de verificación básica muestra la importancia de desmenuzar el significado de los principios humanitarios en términos concretos. Conocerlos permite que todos los actores identifiquen los aspectos de los marcos de coordinación, planificación, programación y financiamiento que necesitan modificarse para que la colaboración entre los distintos “actores del nexo” sea compatible con los principios humanitarios y así, en definitiva, se eviten los “puntos ciegos” en la protección y la asistencia, de modo que las personas afectadas obtengan apoyo imparcial –o, en términos de desarrollo, apoyo inclusivo– en entornos polarizados y fragmentados.

La referencia a los principios humanitarios es constante en los documentos de políticas sobre el nexo entre acción humanitaria, desarrollo y esfuerzos para alcanzar la paz²², pero normalmente consiste en una salvedad ubicada al final de una oración, que rara vez se desarrolla (por ejemplo, “en pleno cumplimiento de los principios humanitarios”). Así, se perpetúa la noción de que los principios humanitarios son una restricción para el nexo. No obstante, lo que persiguen los principios humanitarios –acceso, confianza, respuesta imparcial, control de los riesgos para la seguridad– es igualmente valioso para los actores para la paz o las organizaciones implicadas en el desarrollo, porque ayuda a “no dejar a nadie atrás” en contextos fragmentados y polarizados. En este sentido, los principios humanitarios representan una fortaleza para el nexo, en especial, si los programas de los actores humanitarios para asistir a las personas afectadas contemplan también la satisfacción de las necesidades y la resolución de los desafíos de largo plazo.

22 V., por ejemplo, OCDE, nota 5 *supra*.

¿Cuál es la visión del CICR del concepto del nexo entre acción humanitaria, desarrollo y esfuerzos para alcanzar la paz?

El CICR considera el triple nexo como un ecosistema de actores de influencia, recursos y conocimientos especializados –más allá del ámbito humanitario– que puede ayudarnos a alcanzar *resultados humanitarios sostenibles* en las poblaciones afectadas. Dicho de otro modo, para el CICR la parte importante del nexo son los *actores* detrás del “desarrollo” y la “paz”. Esos actores son la clave para la sostenibilidad de la protección humanitaria y de la labor de asistencia.

Detrás del “desarrollo”, se observa, principalmente, a las autoridades del Estado en los niveles nacional y regional, y a los donantes y los inversores que colaboran con ellas, muchos de los cuales se centran cada vez más en la prevención y la preparación para las situaciones de crisis. Sus elecciones y acciones pueden reducir las necesidades humanitarias de manera significativa y durante largos períodos, así como mitigar las consecuencias de las crisis en la vida de las personas, posiblemente a gran escala. Detrás del “desarrollo”, también se observan estructuras de gobernanza comunitaria más informales que también desempeñan un papel importante en la planificación y la implementación de las tareas centradas en el desarrollo en el ámbito local.

Detrás de los “esfuerzos para la paz”, se observa principalmente a quienes participan en la guerra: responsables de tomar decisiones políticas, portadores de armas estatales y no estatales y quienes los apoyan. Sus decisiones y sus acciones, en particular, en lo que atañe a la conducción de las hostilidades, pueden determinar la dimensión de la destrucción, el sufrimiento y los daños que padecen las personas y los países en situaciones de conflicto y que tendrán que abordar en el futuro. Dicho de otro modo, el respeto del DIH debe formar parte de la “ecuación del nexo”. Detrás de los “esfuerzos por alcanzar la paz”, también se observan actores gubernamentales y no gubernamentales implicados en la mediación y la resolución de conflictos y en la promoción de medidas destinadas a apaciguar a los impulsores de la violencia y el conflicto en el ámbito local. Esos actores pueden ayudar a avanzar en la resolución de problemas humanitarios clave y a fomentar la moderación entre los portadores de armas.

Un nexo que funciona es una situación en la que las personas afectadas por el conflicto pueden reconstruir su vida en un entorno seguro de manera activa y digna, sin puntos ciegos, donde no se pase por alto ni se excluya a las personas vulnerables. Esto quiere decir que, a veces, el nexo tendrá que priorizar la acción humanitaria, en particular, en contextos en los que llegar a las personas requiere un enfoque imparcial e independiente²³.

Esto también quiere decir que el nexo debe consistir no solamente en que los actores humanitarios para el desarrollo y para la paz *trabajen juntos*, sino también en que cada actor, por separado, sea bueno, e incluso mejor, en lo que hace.

23 V. Hugo Slim, “Nexus thinking in humanitarian policy: How does everything fit together on the ground?”, discurso de apertura de las Consultas anuales de alianzas del Programa Mundial de Alimentos, Roma, 25 de octubre de 2017.

En este sentido, el intercambio de conocimiento, experiencia y análisis desempeña un papel fundamental.

Por ejemplo, en 2018, el Banco Mundial, el CICR, UNICEF y el Centro de Integración para el Mediterráneo iniciaron un proceso de cooperación para el intercambio de conocimiento y aprendizaje en Oriente Medio y el Norte de África en conjunto con las empresas de suministro de agua y saneamiento y en apoyo de estas en zonas urbanas. Los puntos de vista y la experiencia del Banco Mundial contribuyeron a que el CICR conociera mejor los factores jurídicos y financieros que determinan el funcionamiento de las empresas de servicios públicos, así como las formas de reducir el desperdicio de agua y la gestión integral de los recursos hídricos. De este modo, el CICR puede incrementar la sostenibilidad en su trabajo con las empresas de servicios públicos antes de las emergencias y durante estas. A la vez, la experiencia del CICR vinculada con el apoyo a las empresas de suministro de agua y de servicios de saneamiento en situaciones de conflicto en la región aportó perspectivas valiosas al Banco Mundial y a otros asociados que participaban en la iniciativa acerca de cómo los sistemas se deterioran durante los conflictos y de las formas de garantizar la continuidad de los servicios con el objetivo humanitario de proteger la salud pública.

Usted ha hecho referencia a los resultados humanitarios sostenibles. El CICR emplea el término en su estrategia institucional. ¿Podría explicarse sobre el significado de la frase?

En efecto, la Estrategia Institucional 2019-2022 del CICR introduce el término “efecto humanitario sostenible” para hacer referencia a la segunda de sus cinco orientaciones estratégicas para el período en cuestión. Esta orientación constituye el núcleo de la estrategia, junto con la primera orientación estratégica, “influir en el comportamiento para prevenir violaciones del DIH y mitigar el sufrimiento humano”, y está íntimamente relacionada con la orientación estratégica sobre “trabajar con terceros”²⁴. El viraje institucional en favor de “lograr resultados humanitarios sostenibles para las personas afectadas” apunta a mantener la relevancia y la eficacia de la acción del CICR dirigida a satisfacer las necesidades de las personas *según van cambiando con el tiempo*, en particular, en conflictos prolongados y situaciones de violencia crónica, teniendo en cuenta que esas necesidades surgen de una combinación de problemas, como el conflicto, la violencia, la gobernanza, la pobreza y las vulnerabilidades medioambientales y climáticas, que pueden trascender el alcance y la capacidad del CICR y del ecosistema humanitario en general.

Explicar el concepto de “resultados humanitarios sostenibles” ayuda a entender los fundamentos de la visión del CICR acerca del debate sobre el nexos y algunas de las consecuencias operacionales clave del intento de ayudar a las personas a hacer frente a necesidades crónicas y de largo plazo:

24 CICR, *Estrategia del CICR para el período 2019-2022*, Ginebra, 2019.

- El concepto de (*resultados*) **humanitarios** (*sostenibles*) hace referencia no solo a la acción que salva vidas, sino también a la que permite la subsistencia, mediante el apoyo de la capacidad de las personas a vivir y reconstruir su vida con autonomía, capacidad de agencia y dignidad. Se trata también de poner a las personas y no a la Institución en el centro de la respuesta, lo que significa asumir la responsabilidad ante las personas afectadas, ocuparse de las necesidades de manera imparcial y conocer las necesidades y los riesgos que entrañan la protección y la asistencia en toda su complejidad *en el momento en que las personas los atraviesan*, aunque esas necesidades y riesgos no pertenezcan, en sentido estricto, al ámbito de competencia habitual de la Institución. La importancia de colaborar con otros actores es fundamental en este último aspecto.
- El concepto de **resultados** (*humanitarios*) sostenibles hace referencia a una situación en la que las necesidades **crónicas** o de largo plazo y los riesgos relativos a la protección originados por el conflicto y la violencia crónica se previenen o se reducen durante períodos prolongados. Es importante notar que esto debe hacerse mediante el fortalecimiento de la resiliencia de las personas afectadas y de los servicios y sistemas esenciales de los que dependen, y también a través de las acciones de los garantes de derechos. De hecho, el CICR habla de *impacto* sostenible y no, de *acción* sostenible, y esta distinción semántica es importante. En primer lugar, porque la ayuda para salvar vidas en emergencias es una prioridad donde se la necesita, independientemente de cuántas veces haya que prestarla –ese es el principio de humanidad–; y en segundo lugar, porque el *impacto* no se logra a través de la acción humanitaria solamente, sino que también necesita y depende de decisiones y elecciones de las autoridades y de las partes políticas, diplomáticas y militares interesadas, así como de los donantes para el desarrollo con el poder y la responsabilidad de promover el desarrollo y la paz. Por esa razón, para el CICR, el “triple nexo” es una reserva de interlocutores, recursos, experiencia y actores influyentes que son esenciales para la sostenibilidad de los beneficios humanitarios y no, un triple conjunto de objetivos que el CICR establecería para alcanzar *por su cuenta*.

En este sentido, el viraje hacia los *resultados sostenibles* es una expectativa institucional de *esfuerzo*. El CICR por sí mismo no puede *garantizar* los resultados, pero lo que sí puede hacer es *ayudar a obtenerlos* fortaleciendo los enfoques de anticipación y prevención basados en resultados en todas sus actividades operacionales, a fin de reducir o mitigar las necesidades y los riesgos crónicos y de largo plazo, o de tornarlos más manejables en los momentos de crisis.

La puesta en práctica del enfoque de resultados humanitarios sostenibles no está libre de problemas en contextos volátiles, que, a menudo, requieren una intensificación de la respuesta de emergencia. Tiene implicancias en términos de actitud, herramientas y métodos de planificación y programación, abordajes operacionales (asociaciones, específicamente) y modelos de financiamiento. Estas son algunas de las áreas en las que el CICR está trabajando internamente para apuntalar la implementación de la Estrategia Institucional.

Otra esfera de interés importante en cuanto a los esfuerzos para obtener resultados humanitarios sostenibles es el fortalecimiento de la cooperación con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En conjunto, el Movimiento combina velocidad y flexibilidad, acceso, cercanía y presencia ininterrumpida, cometidos complementarios y una relación institucional especial con los Estados y otros garantes de derechos, que son clave para una asistencia relevante, eficaz y prolongada a las personas afectadas. Aprovechar este potencial requiere una mayor inversión en el fortalecimiento de las capacidades organizacionales y de respuesta de las Sociedades Nacionales en contextos humanitarios. La Alianza para la inversión en las Sociedades Nacionales, un mecanismo de financiamiento mancomunado administrado conjuntamente por el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, es un buen ejemplo del esfuerzo para apoyar a las Sociedades Nacionales en el fortalecimiento de su capacidad para cumplir con su mandato de forma sostenible.

¿Cuáles son los desafíos que se plantean a la comunidad internacional en la definición del concepto de “paz”? En su opinión, ¿es necesario contar con una definición concreta para el éxito del triple nexo?

Para muchos actores humanitarios, la idea de que deben participar de esfuerzos más amplios para la construcción de la paz no es evidente, si bien la paz es algo que los actores humanitarios, así como las poblaciones afectadas, desean que se concrete. No hay una única visión, sino varias, de lo que debe ser el futuro de un país en guerra, y los esfuerzos para alcanzar la paz entrañan decisiones y negociaciones políticas, militares y socioeconómicas. Alinearse con esas decisiones, o que se perciba que se está alineado con esas decisiones, puede ser peligroso para los actores humanitarios, que dependen de la aceptación de todas las partes en conflicto para acceder a las comunidades afectadas de manera imparcial y por su propia seguridad.

Así, no es conveniente que la “paz” sea una zona gris de la política y la práctica en términos del nexo. En los debates al respecto, la “paz” ha sido interpretada por gobiernos, donantes, la ONU y ONG como consolidación de la paz, mantenimiento de la paz, procesos de paz, diplomacia, prevención de conflictos, estabilización y seguridad, entre otros conceptos. La dificultad está en que esos enfoques diversos de la paz incluyen actores con perfiles, responsabilidades y modos de acción completamente diferentes.

Debido a que los debates sobre el nexo hacen mucho hincapié en la colaboración entre actores, es importante aclarar (a) qué partes interesadas tienen la responsabilidad fundamental de alcanzar y mantener la paz, (b) qué acciones y resultados se necesitan para alcanzar y mantener la paz, (c) qué partes interesadas están directamente involucradas en esas acciones para el propósito *específico* de alcanzar la paz, y (d) qué partes interesadas están involucradas en esas acciones para propósitos distintos del de alcanzar la paz. Una definición común de estos cuatro elementos ayudaría a que los distintos actores tuvieran en claro qué tipo de

colaboración es posible y dónde es preciso mantener una separación más rigurosa entre actores humanitarios y actores involucrados en procesos de paz.

Respecto de las zonas de separación, está el problema muy conocido de la ayuda humanitaria proporcionada por las fuerzas armadas o los grupos armados. Es un ejemplo que se cita con frecuencia para mostrar que la falta de claridad en la distinción entre objetivos humanitarios y objetivos de paz o de seguridad tiene consecuencias adversas para los esfuerzos humanitarios realizados simultáneamente por actores que procuran actuar según principios de neutralidad e independencia.

Otro aspecto en el hay que abordar con cuidado la distinción entre actores humanitarios y actores para la paz es el de las negociaciones con las partes y entre ellas para el acceso humanitario que, a veces, tienen lugar en simultáneo con las negociaciones de la “esfera política” más amplia. En este sentido, la claridad de propósitos y la distinción inequívoca entre los dos tipos de debate son fundamentales para no poner en peligro los resultados humanitarios que se pretende alcanzar. Si bien, a veces, los debates humanitarios avanzan más que los debates políticos, la falta de claridad entre los dos puede invertir la dinámica y hacer que los resultados humanitarios dependan del avance de los debates políticos. Las decisiones referidas al momento y la ubicación del debate y al perfil de las partes interesadas implicadas son importantes medidas concretas para crear un “cortafuego” de protección contra ese riesgo.

En cuanto a las zonas de convergencia, una característica común, simple pero fundamental, es el principio de “no hacer daño”²⁵. Los actores humanitarios tienen la responsabilidad ética de impedir que sus acciones generen, involuntariamente, tensiones o riesgos adicionales para las personas afectadas y de encontrar la forma de reducir los daños y aliviar las tensiones entre comunidades. El principio de “no hacer daño” ha sido una norma profesional importante para la labor de protección humanitaria durante décadas, pero requiere que los actores humanitarios inviertan en su capacidad para analizar la dinámica y los factores que impulsan los conflictos y la violencia en todos los niveles. El intercambio de conocimientos y de análisis entre actores humanitarios y actores para la paz que tienen experiencia en el análisis político y de conflictos es una forma importante de colaborar en la implementación del principio de “no hacer daño” y de afianzar las sinergias entre acción humanitaria y acción para la paz.

Otro aspecto en el que la acción humanitaria y los esfuerzos para alcanzar la paz coinciden es el respeto del DIH y, más precisamente, la protección de las personas civiles. Este es un aspecto sobre el que dialogan frecuentemente los actores humanitarios y los portadores de armas, incluidos los que están desplegados en el contexto de misiones de estabilización, operaciones de contrainsurgencia y misiones de mantenimiento de la paz²⁶. En definitiva, si en un conflicto armado, la población

25 Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1999; CICR, *Normativa profesional relativa a la labor de protección*, tercera edición, Ginebra, 2018.

26 Para un comentario sobre los aspectos convergentes y divergentes entre la protección humanitaria y la protección de civiles, v. Victoria Metcalfe, *Protecting Civilians? The Interaction between International Military and Humanitarian Actors*, Documento de trabajo del HPG, ODI, Londres, agosto de 2012.

civil y los bienes de carácter civil no sufren ataques y la acción humanitaria cuenta con autorización y apoyo únicamente por su propósito humanitario imparcial, el DIH y la acción humanitaria pueden propiciar las condiciones para la paz. Pueden tener un efecto estabilizador en la vida de las personas, mitigar la degradación de los servicios y sistemas, y reducir el riesgo de que se produzcan daños. No obstante, en un contexto de violaciones flagrantes del DIH y restricción del espacio para la acción humanitaria, los actores humanitarios aún pueden desempeñar un papel importante en el difícil camino hacia la paz dando a conocer los costos humanos y los daños del conflicto, y haciendo un llamamiento a la acción de los garantes de derechos y de quienes ejercen influencia en ellos en los planos diplomático, militar y económico²⁷.

Repasando la práctica del CICR, ¿podría dar ejemplos de sinergias exitosas entre acción humanitaria y resultados de largo plazo vinculados con el desarrollo y la paz?

Los primeros ejemplos que me vienen a la mente son algunas de las actividades de asistencia del CICR que ya he mencionado. Son interesantes, no solo porque se implementan a lo largo de varios años, sino también porque conllevan asociaciones operacionales y técnicas ininterrumpidas con Sociedades Nacionales y otros actores locales, como municipalidades, empresas de servicios, personal sanitario y los ministerios correspondientes. Algunas de esas actividades reciben financiamiento de donantes para el desarrollo, gracias a acuerdos contractuales que garantizan la compatibilidad con los principios humanitarios relacionados con los siete interrogantes formulados anteriormente. En Sudán del Sur, por ejemplo, el CICR trabaja en la intensificación del apoyo a las estructuras sanitarias primarias y secundarias, incluido el apoyo psicosocial y en salud mental, como parte de su asociación con el Banco Mundial. El proyecto se centra en zonas afectadas por el conflicto a las que otros actores les resulta difícil acceder. Desde una perspectiva humanitaria, la colaboración permite al CICR implementar mejoras en los servicios sanitarios y en los sistemas de derivación comunitarios y locales. También le permite profundizar el conocimiento de los sistemas sanitarios. Desde una perspectiva de desarrollo, la colaboración ayuda a cubrir un “punto ciego” en materia de desarrollo y mejorar la cobertura geográfica general de los servicios sanitarios esenciales en el país.

Además de las actividades de asistencia, la labor del CICR para aumentar la protección de las personas afectadas por el conflicto y la violencia y para prevenir las violaciones del DIH es un ejemplo igualmente ilustrativo de acción de largo plazo que complementa los esfuerzos más generales de otros actores para fomentar la paz y el desarrollo.

27 En *Recomendación de ayuda al desarrollo (CAD) sobre el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz*, la OCDE reconoce la importancia de la influencia diplomática cuando insta a los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo a utilizar su influencia política para obtener apoyo, entre otras cosas, para el “acceso y los resultados humanitarios”. OCDE, nota 5 *supra*, sección III.3b.

Se podría pensar, por ejemplo, en la labor del CICR con las personas desaparecidas. La cuestión de las personas desaparecidas requiere cooperación entre las partes en conflicto y entre estas y los familiares. Suele estar incluida en el diálogo político que facilitan los Estados o la ONU, como ocurre en el caso de Siria. Puede ser una de las últimas cuestiones que quedan en el temario político décadas después de la finalización del conflicto, como en los casos de Irak y Kuwait, Sri Lanka, Perú, los Balcanes y el Cáucaso, y hasta no hace mucho tiempo, entre Argentina y el Reino Unido. El CICR desempeña un papel importante en la prevención de la desaparición de personas, incluso en centros de detención, así como en los esfuerzos de búsqueda de personas desaparecidas y de ayuda a los familiares. Por ejemplo, el CICR preside cinco mecanismos de coordinación multilateral sobre personas desaparecidas, en los que se desempeña como actor neutral que media entre las partes. También ofrece asesoramiento jurídico y técnico a partes y autoridades, y asiste a los familiares a lo largo del proceso, incluso apoyándolos para su reinserción en la sociedad, para que superen la estigmatización o el aislamiento social y para que resuelvan sus problemas económicos, jurídicos y administrativos.

De manera más general, se puede pensar tanto en la interacción continua con legisladores, gobiernos, autoridades judiciales y penitenciarias, y autoridades encargadas de la defensa y de hacer cumplir la ley, mediante servicios de asesoramiento, capacitación y diplomacia humanitaria, como en una interacción similar con grupos armados no estatales en contextos de conflicto armado, basado en nuestro cometido de conformidad con los Convenios de Ginebra. Si bien esta labor no está destinada a prevenir los conflictos armados y la violencia, puede desempeñar un papel importante en la reducción de algunas de las consecuencias de largo plazo de los conflictos armados y la violencia en las infraestructuras, los servicios esenciales, la vida de las personas y sus proyectos para el futuro, así como en la confianza que depositan en las instituciones del Estado. En el mismo sentido, la función del CICR en cuanto intermediario neutral que ayuda a las partes a cumplir las obligaciones del DIH o a implementar medidas humanitarias que requieren cooperación también puede promover la confianza entre las partes. Todos estos factores son importantes tanto para el desarrollo como para la paz.

Un ejemplo práctico que aúna asistencia, protección y prevención es la labor de la Institución centrada en el suministro de agua en Ucrania, en particular, en 2017 y 2018. El ejemplo es paradigmático, porque incluye un actor humanitario (el CICR), un actor para el desarrollo (en este caso, las autoridades) y uno para la paz (el Grupo de Minsk), y aprovecha sus respectivas funciones, responsabilidades y ventajas relativas.

En la región oriental de Ucrania, los sistemas de suministro de agua se extienden a ambos lados de la línea de contacto entre zonas controladas por el gobierno y zonas no controladas por el gobierno. La infraestructura sirve para abastecer de agua a cientos de miles de personas y, en períodos de combate activo, estuvo expuesta a los bombardeos. Para prevenir la interrupción del suministro de agua y los consiguientes riesgos para la salud pública, el CICR y las municipalidades trabajaron en conjunto para identificar y localizar los nodos críticos de la

infraestructura y para fortalecer las redundancias y construir sistemas auxiliares a partir de esos nodos, de modo que los sistemas continuaran funcionando si alguna sección resultaba dañada por un bombardeo.

Simultáneamente, el CICR entabló con las partes en conflicto un diálogo centrado en el DIH sobre la protección de las personas y las infraestructuras civiles, entre las que se cuentan los nodos críticos de la red de suministro de agua identificados. El proceso implicó la movilización de miembros del Grupo de Minsk, un proceso diplomático multilateral cuyo propósito era buscar soluciones pacíficas al conflicto en Ucrania y que consideraba los servicios esenciales parte del programa más general de cuestiones sociales y económicas.

Estas iniciativas requerían un diálogo permanente con todas las partes interesadas y el éxito no estaba asegurado. No obstante, contribuyeron a garantizar la continuidad de un servicio esencial de importancia humanitaria crítica, a preservar la infraestructura de gran escala y a prevenir interrupciones en el proceso de desarrollo, y a resolver algunas de las cuestiones tratadas en el Grupo de Minsk a través de medidas concretas que requerían la cooperación entre las partes en conflicto y los diversos actores de influencia.

La conclusión es que las sinergias entre acción humanitaria y resultados de largo plazo vinculados con los procesos de desarrollo y paz no provienen solamente de asociaciones programáticas con actores para el desarrollo o la paz. Las sinergias también pueden provenir de la acción humanitaria en sí, en especial, cuando se adoptan enfoques preventivos y prospectivos, y cuando se asigna el valor operacional estratégico que corresponde a los esfuerzos para convocar y movilizar a otros actores, e influir en ellos.