



**Nuestro mundo. Tu acción.**

XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
Ginebra, 28 de noviembre – 1 de diciembre de 2011 – Por la humanidad



## **XXXI CONFERENCIA INTERNACIONAL**

### **DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA**

Ginebra, Suiza  
28 de noviembre -1 de diciembre de 2011

**Discurso de apertura  
del Dr. Jakob Kellenberger, presidente del CICR**

**Comité Internacional de la Cruz Roja**

Ginebra, 28 de noviembre de 2011

Señora Presidenta de la Confederación Suiza,  
Excelentísimos señoras y señores,  
Distinguido señoras y señores:

Esta conferencia se celebra cerca del final de un año bastante excepcional. De los conflictos armados en Côte d'Ivoire y Libia, a los acontecimientos dramáticos y en gran parte inesperados en el Norte de África y en Oriente Próximo, y el tsunami y el desastre nuclear en el Japón, el año que termina en muchas ocasiones ha puesto a prueba la intervención humanitaria.

En los últimos cuatro años, más de 60 países han sido afectados por conflictos armados, de cuyas consecuencias devastadoras los civiles son las principales víctimas.

Más allá de los conflictos armados, también se han producido disturbios sociales masivos en muchos países, desastres naturales como los de Pakistán y Haití, y situaciones de violencia en el contexto de la delincuencia organizada, con un número de muertos a veces muy superior al de los conflictos armados. A raíz de estas situaciones, millones de personas sufren consecuencias igualmente devastadoras y angustiantes.

Tenemos que atender a complejas necesidades humanitarias en situaciones cada vez más diversas e inesperadas. Los efectos de la crisis económica y financiera se añaden a la complejidad de los retos que se plantean en diversos contextos.

He de hacer referencia a dos cuestiones de especial interés y que son motivo de preocupación para todos nosotros: las barreras a la asistencia sanitaria y el fortalecimiento de la protección jurídica en los conflictos armados. Pero, antes de abordar esas cuestiones, permítanme hacer algunas observaciones sobre el entorno en que trabajamos.

El entorno de trabajo de la acción humanitaria está en pleno cambio, y las limitaciones son numerosas. Las actividades humanitarias a veces no pueden desplegarse por razones políticas, por ejemplo, porque se las percibe como una amenaza a la soberanía de los Estados, o como una legitimación de grupos armados no estatales. La creciente participación de las fuerzas militares en la acción humanitaria -especialmente en situaciones de violencia armada- puede menoscabar la percepción según la cual dicha acción es independiente, imparcial y exclusivamente humanitaria. Por lo demás, el acceso humanitario a menudo se ve complicado por obstáculos y restricciones administrativos, como dificultades

en la obtención de visados y autorizaciones de importación de suministros de socorro, demoras en los procedimientos y controles repetidos.

Las cuestiones de seguridad son las que dan lugar a las principales limitaciones para el acceso humanitario. Los enfrentamientos armados en curso, la creciente fragmentación y complejidad de los conflictos con sus múltiples actores, la falta de acceso a grupos armados no estatales para granjearse la aceptación y obtener garantías de seguridad, los ataques deliberados o el secuestro de personal humanitario y convoyes de ayuda, son algunos de los factores que han impedido que la ayuda humanitaria llegue a quienes la necesitan, dejando en situación incierta a decenas de miles de civiles.

A la luz de estos problemas, el debate sobre el acceso humanitario que tendrá lugar en esta Conferencia Internacional es oportuno. Su pertinencia dependerá de su contribución al logro de un mejor acceso sobre el terreno.

El grado de acceso que tiene una organización humanitaria no solo depende de los demás. También tiene mucho que ver con la credibilidad de las propias organizaciones y su capacidad para realizar actividades pertinentes en favor de los que necesitan con urgencia asistencia y protección.

Me gustaría ahora abordar un problema específico, el de la asistencia de salud en los conflictos armados y otras situaciones de violencia.

Como si la tensión a la que está sujeta la asistencia sanitaria en tiempos de crisis no fuera suficiente, con su sobrecarga de pacientes, escasez de suministros, perturbaciones a causa de los combates y la violencia, con demasiada frecuencia esa tensión se acentúa por la falta de respeto manifiesta a las normas del derecho internacional. El personal de salud es objeto de molestias o amenazas, a veces sencillamente por prestar tratamiento o acudir en ayuda de los pacientes que no debía. Los suministros son desviados o robados. Las ambulancias se utilizan abusivamente para fines militares, o deliberadamente se les impide el acceso a los heridos. Las ambulancias y los hospitales son blanco directo de ataques, en los que resultan heridos o muertos el personal sanitario y los pacientes.

Este tipo de violaciones en la práctica conculcan el derecho de los heridos y enfermos a la asistencia sanitaria. Tienen consecuencias de largo alcance, lo que agrava la situación de inseguridad, que impide a los trabajadores de salud y los agentes de la acción humanitaria llegar a las personas necesitadas. Ello crea repercusiones incalculables a largo plazo para

comunidades íntegras. En Afganistán, Pakistán y Colombia, por ejemplo, las campañas de vacunación han experimentado un retroceso, a causa de la dificultad de garantizar la seguridad del personal sanitario. Esas son las condiciones reales a las que el CICR y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deben hacer frente en muchos países en los que trabajan actualmente.

Esa situación intolerable exige emprender una acción y mayores esfuerzos por parte de nosotros, de los demás componentes del Movimiento y, medidas eficaces por parte de los Estados, a quienes incumbe la responsabilidad primordial de garantizar la atención de salud de la respectiva población.

Por lo tanto el CICR, junto con las Sociedades Nacionales y otros asociados, está intensificando sus actividades operacionales relacionadas con la asistencia sanitaria, la movilización de la opinión pública, y la promoción para la adopción de soluciones adecuadas.

Las Sociedades Nacionales y el CICR ya trabajan unidos, en todo el mundo, para mantener y mejorar la asistencia de salud en los conflictos armados y otras situaciones de violencia. Esto se puso de manifiesto una vez más este año en situaciones difíciles como las de Somalia, Libia y Siria, donde una estrecha cooperación con las Sociedades Nacionales de la Media Luna Roja era -y es- decisiva para el calendario y la calidad de la asistencia prestada en el ámbito médico y sanitario. De hecho, las Sociedades Nacionales son el principal agente local y socio primordial del CICR en la mayoría de los contextos. Aprovecho esta oportunidad para rendir homenaje a la entrega y la valentía de los voluntarios de estas Sociedades Nacionales.

Los servicios de salud y la rehabilitación física son algunos de los programas de asistencia de mayor envergadura del CICR. En nuestra última conferencia, les informé acerca de la intención del CICR de potenciar sus capacidades para ofrecer, en los próximos años, servicios de salud de gran calidad, en general, y atención médica, en particular. Esta determinación quedó confirmada en nuestra estrategia 2011-2014. En efecto, los servicios de salud es uno de los ámbitos en los que el CICR desempeñará un importante papel, en todas las situaciones en las que trabaja.

Estas situaciones son los conflictos armados, que permanecerán en el centro de la misión del Comité; otras situaciones de violencia, y los desastres naturales en entornos de conflicto. También se incluyen las primeras fases de la recuperación, con actividades cuya finalidad

es restablecer y reforzar la capacidad de resistencia y recuperación física y psicológica de las víctimas de los conflictos armados y otras situaciones de violencia.

El fortalecimiento de nuestra intervención en la atención médica y la asistencia sanitaria está bien encaminado, como lo demuestran contextos como los de Afganistán y Pakistán.

Con todo, aún queda mucho por hacer. La estrecha colaboración con las Sociedades Nacionales participantes de la Cruz Roja, con sus capacidades y su experiencia médica, seguirá siendo fundamental para el éxito de las operaciones. Deseo también manifestar mi agradecimiento a estas Sociedades Nacionales.

Para el CICR es importante mantener una cooperación con la Federación Internacional, basada en la confianza en todos los niveles. Es importante para el Movimiento en su conjunto, el Movimiento como red, cuyos componentes se adhieren a los mismos Principios.

Señoras y señores:

Abordaré, a continuación, el fortalecimiento de la protección jurídica de las víctimas del conflicto armado en virtud del derecho internacional humanitario.

Basado en su larga experiencia, el CICR está convencido de que la existencia en sí de normas jurídicas es esencial para la protección de las víctimas de los conflictos armados. Si los Convenios de Ginebra no existieran, habría que redactarlos. Las normas jurídicas no pueden ser sustituidas adecuadamente por políticas, compromisos no vinculantes y códigos de ética, pues éstos cambian con las circunstancias y las prioridades políticas.

Obviamente, es difícil medir el efecto de las normas obligatorias. Es cierto que, a pesar de esas normas, se siguen cometiendo violaciones. Sin embargo, el efecto de las normas jurídicas no solo debe medirse por las violaciones que observamos, sino también por las atrocidades que se impiden. Las guerras serían aún más terribles, si no hubiera normas en absoluto.

Si aceptamos que, de por sí, la existencia de las normas vinculantes del derecho internacional humanitario contribuye a una mejor protección, el examen de su pertinencia para intervenir ante los problemas humanitarios actuales es una tarea continua.

En la mayoría de los casos, en el derecho se dispone una protección suficiente y el problema radica en la falta de cumplimiento. A pesar de que el rostro de la guerra cambia inevitablemente, las normas suelen formularse en términos generales, de manera que puedan interpretarse a la luz de circunstancias diferentes y cambiantes, con arreglo a su objeto y finalidad. Los principios fundadores del derecho internacional humanitario -la obligación de preservar a la población civil de los efectos de las hostilidades, la protección de la vida, la salud y la dignidad de todas las personas- son tan verdaderos y tan necesarios como nunca, y deben recordarse y refrendarse.

En este sentido, en la última Conferencia Internacional, celebrada en 2007, los Estados y los componentes del Movimiento aprobaron la resolución 3 sobre la reafirmación y aplicación del derecho internacional humanitario, una resolución enérgica, cuyo principal mensaje es la necesidad fundamental de respetar las normas vigentes del derecho internacional humanitario, para preservar la vida y la dignidad humanas en los conflictos armados.

El derecho internacional humanitario en vigor ha demostrado, en general, su capacidad para regular adecuadamente los conflictos armados contemporáneos. Sin embargo, hay ciertos ámbitos en que el CICR considera que las normas actuales no proporcionan respuestas suficientemente claras a las preocupaciones específicas de la acción humanitaria. Esto puede ser porque se trata de un ámbito que deliberadamente nunca estuvo reglamentado, o no lo estuvo en detalle. La duda puede surgir cuando la realidad cambia tanto que las normas existentes no pueden interpretarse para dar respuestas, o cuando no hay acuerdo sobre si pueden o no hacerlo. En tales situaciones, se debe reforzar el derecho, a veces aclarándolo, para que cobre sentido en las circunstancias actuales, o, sino, elaborando normas adicionales.

En los últimos años el CICR ha iniciado un proceso de investigación sobre la necesidad de fortalecer el derecho internacional humanitario y ha identificado cuatro aspectos en los cuales considera que es necesario fortalecerlo. Estos son la protección de los desplazados internos, la protección del medio ambiente natural, la protección de las personas privadas de su libertad en los conflictos armados no internacionales, y la necesidad de mejorar y asegurar la eficacia de los mecanismos de cumplimiento del derecho internacional humanitario, y garantizar reparación a las víctimas de los conflictos armados.

Las consultas celebradas hasta la fecha han permitido concentrar efectivamente el núcleo de los debates en los temas del respeto del derecho internacional humanitario y la detención de personas en conflictos armados no internacionales. La mayoría de los Estados estuvo de

acuerdo en que los problemas humanitarios que se plantean en esos dos ámbitos son motivos de preocupación.

Ello *no* quiere decir que todos coincidan con el CICR en que el derecho internacional humanitario no proporciona suficiente protección en esos aspectos. Algunos sostienen que estas preocupaciones humanitarias en particular deben abordarse reafirmando y respetando las normas vigentes. Por lo tanto, el debate sobre *cómo* abordar los problemas humanitarios -reafirmar las normas existentes, aclararlas o desarrollarlas- es una cuestión abierta. Lo que está claro, sin embargo, es que este debate *debe llevarse a cabo*.

La decisión de seguir adelante o no incumbe, en última instancia, a los Gobiernos, que son los únicos que pueden crear derecho internacional. Sin embargo, corresponde al CICR -con base en su experiencia sobre el terreno y sus conocimientos especializados- la responsabilidad de señalar a la atención de los Gobiernos los aspectos en los cuales estime que se debe reforzar el derecho internacional humanitario. Así como la índole de los conflictos armados evoluciona, también cambian las consecuencias humanitarias y las necesidades de protección.

Hoy, el CICR presentará a la Conferencia los resultados de su análisis. La propuesta de fortalecer el derecho internacional humanitario está dictada por nuestra convicción de que - junto con la acción humanitaria- un derecho reforzado ha de traer aparejada una mayor protección.

Señoras y señores, permítanme concluir recordando que vivimos en un momento de extrema incertidumbre, frente a los entornos más complejos, con límites difuminados, entre la acción humanitaria, la recuperación temprana y el desarrollo; entre las diferentes formas de violencia armada organizada, de las cuales los conflictos armados son solo una; y por lo que respecta a la aplicabilidad de las diferentes ramas del derecho.

¿Estamos extrayendo las conclusiones correctas? ¿Estamos formulando las preguntas correctas?

Una cosa está clara: no hay ninguna razón para quedarnos paralizados o agotados en conjeturas sin fin, porque nuestra opción es hacer frente a la incertidumbre, o perdernos en debates interminables sobre nociones en constante cambio y, a menudo, mal definidas. Sin embargo, aceptar la certeza de la incertidumbre es útil, e indispensable para mantener nuestra voluntad y capacidad de obrar. Además, entre nuestras posibilidades de acción hay

algunas que serán útiles en cualquier tipo de circunstancia, como ajustarnos a un enfoque basado en principios demostrados en la práctica, fortalecer nuestra capacidad de despliegue rápido, con todas sus consecuencias, y aumentar el número de actores con los que dialoguemos.

Límites difuminados, mayor complejidad y necesidad de adaptación, son los factores que se tienen en cuenta en la estrategia del CICR. En el centro de esta estrategia está la determinación de afianzar aún más el alcance de nuestra acción. Las *declaraciones de intención* nunca serán suficientes para salvar vidas y proteger la dignidad humana. No cejaremos en nuestros esfuerzos para tener en cuenta la perspectiva de aquellos cuyas vidas hay que salvar, ahora, y cuya dignidad hay que proteger, ahora. Y estamos decididos a actuar en consecuencia, hoy y mañana.

Gracias por su atención.