



Original: inglés

**Informe provisional sobre la aplicación del Memorando de entendimiento y del Acuerdo de disposiciones operativas del 28 de noviembre de 2005 entre el Magen David Adom de Israel y la Media Luna Roja Palestina**

**Informe preparado por el ministro (Hon.) Sr. Pär Stenbäck, supervisor independiente nombrado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a petición del Consejo de Delegados en Nairobi, noviembre de 2009**

26 de enero de 2011

## **El mandato del supervisor**

Fundándose en las decisiones aprobadas por el Consejo de Delegados de noviembre de 2009 y por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de noviembre de 2007, el ministro (Hon.) Pär Stenbäck ha seguido ejerciendo las funciones de supervisor independiente encargado del seguimiento de la aplicación del Memorando de entendimiento y del Acuerdo de disposiciones operativas concertados en noviembre de 2005 entre la Media Luna Roja Palestina y el Magen David Adom de Israel.

## **Observaciones introductorias**

El proceso de aplicación del Memorando de entendimiento y del Acuerdo de disposiciones operativas ha entrado ya en su sexto año. Sería normal suponer que se ha dispuesto de suficiente tiempo para garantizar su plena aplicación. Sin embargo, el supervisor independiente está obligado a señalar que aún quedan medidas importantes por adoptar a fin de lograr una aplicación total y definitiva.

En su exhaustivo informe que presentó al Consejo de Delegados de 2009, el supervisor abordó en detalle las exigencias específicas del Memorando de entendimiento y concluyó que se habían obtenido algunos resultados dignos de encomio gracias a la cooperación mantenida entre las dos Sociedades Nacionales. En el presente informe, se dan a conocer estos resultados. A pesar de los reveses temporales observados, cabe afirmar que estos resultados han prevalecido ampliamente. De hecho, conviene subrayar que, en un contexto político en constante cambio, resulta difícil mantener mejoras duraderas en algunos casos.

Tal como se indica en el informe al Consejo de Delegados de 2009, la presencia de las ambulancias señaladas con el Magen David Adom en el territorio palestino ocupado sigue siendo un escollo en el proceso. A pesar del acuerdo concertado por las dos Sociedades ya en 2007, falta aún concluir la última etapa de este proceso. Al parecer subsisten hoy los mismos obstáculos que el Magen David Adom señaló al supervisor en una carta fechada el 2 de noviembre de 2009:

“...el Gobierno ha informado al Magen David Adom de que el Memorando de entendimiento no exige al Magen David Adom que traspase la responsabilidad legal [de las ambulancias] y que dicho traspaso lleva detrás cuestiones políticas”.

*Tal como ya se ha informado, tras consultar a los dirigentes del Movimiento, el supervisor rechazó enérgicamente esta interpretación en las discusiones que sostuvo con el Ministerio israelí de Relaciones Exteriores. Resulta evidente, y más allá de toda interpretación, que al firmar el Memorando de entendimiento, el Magen David Adom se comprometió a que dejaría de encargarse de las ambulancias en el territorio palestino ocupado.*

## **Apoyo al proceso de aplicación y seguimiento**

Fundándose en la resolución de la Conferencia Internacional de 2007, en la que “se pide a todas las Autoridades pertinentes que apoyen la plena aplicación del Memorando de entendimiento”, así como en la resolución del Consejo de Delegados de 2009, en la que “se pide a las Sociedades Nacionales que respondan positivamente a cualquier pedido de ayuda y apoyo que el supervisor pueda formularles en el cumplimiento de su tarea hasta el próximo Consejo de Delegados”, el supervisor se ha comprometido a informar a las Sociedades Nacionales y a los gobiernos concernidos sobre los resultados del proceso de aplicación y seguimiento.

En estas discusiones, el supervisor destacó los progresos realizados hasta la fecha y los otros resultados que pueden alcanzarse en el futuro, subrayando la importancia que reviste la plena aplicación para evitar un debate enardecido en la Conferencia Internacional de noviembre de 2011.

Durante la misión que realizó a la región en 2010, el supervisor se reunió con los embajadores de varios países. En abril, mantuvo conversaciones de alto nivel con el Departamento de Estado de los Estados Unidos y le recordó el papel central que desempeñaron el Gobierno estadounidense y la Cruz Roja Americana en la negociación del acuerdo de 2005 y la resolución sobre el seguimiento en la Conferencia Internacional de 2007. A fin de tener en cuenta las preocupaciones crecientes, el supervisor participará en la reunión de la Comisión Permanente, que tendrá lugar en marzo de 2011. El supervisor facilitó igualmente información directamente a las Sociedades Nacionales y a los gobiernos de la región de Oriente Próximo.

El supervisor está agradecido por las oportunidades que se le brindan para difundir y examinar las cuestiones ante el Movimiento y acoge con satisfacción las opiniones recibidas hasta el momento. Proseguirá estas actividades hasta la Conferencia Internacional, con el pleno apoyo del CICR y de la Federación.

## **RESUMEN DE LOS PROGRESOS REALIZADOS EN LA APLICACIÓN DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO Y DEL ACUERDO DE DISPOSICIONES OPERATIVAS**

### **Ámbito geográfico de las actividades de las dos Sociedades Nacionales**

En el informe presentado al Consejo de Delegados de 2009, el supervisor resaltó la importancia del Memorando de entendimiento para definir el respectivo ámbito geográfico de las actividades operacionales del Magen David Adom y de la Media Luna Roja Palestina<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *En el Memorando de entendimiento se estipula que la Media Luna Roja Palestina y el Magen David Adom se comprometen a actuar de conformidad con el marco jurídico aplicable en el territorio palestino ocupado por Israel en 1967, incluido el IV Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Se dispone, asimismo, que la Media Luna Roja Palestina es la Sociedad Nacional autorizada en el territorio palestino y que este territorio está en el ámbito geográfico de las actividades operacionales y de las competencias de la Media Luna Roja Palestina. Las dos Sociedades convienen en que realizarán sus actividades operacionales de conformidad con la resolución 11 de la Conferencia Internacional de 1921. Además, el Magen David Adom se compromete a velar por que no haya secciones fuera de las fronteras internacionalmente reconocidas del Estado de Israel.*

En el primer informe presentado al Consejo de Delegados en 2007, el supervisor observó que las dos Sociedades Nacionales habían convenido un proceso para cumplir dichos compromisos: el Magen David Adom traspasaría gradualmente la responsabilidad de los servicios prestados a las comunidades dentro del ámbito geográfico de la Media Luna Roja Palestina a entidades que no fueran el Magen David Adom. Tal como se mencionó en los informes anteriores, ésta es una de las formas posibles de respetar los Estatutos y las normas del Movimiento ateniéndose plenamente a los Principios Fundamentales.

A fin de cumplir lo acordado con la Media Luna Roja Palestina, a comienzos de 2009 el Magen David Adom inició el proceso de traspasar la responsabilidad de sus servicios médicos de urgencia en Cisjordania a las autoridades locales o a otras entidades<sup>2</sup>. Esta medida iba a ser acompañada por la modificación de la apariencia de las ambulancias y de los uniformes del personal médico de urgencia, de manera que no llevaran un señalamiento idéntico al de los vehículos y del personal del Magen David Adom.

Sin embargo, en el período transcurrido desde la redacción del informe de noviembre de 2009, no se han registrado avances en la segunda etapa del proceso. Como ya se mencionó, es indispensable concluir esta segunda etapa (modificación de la apariencia) conforme a lo dispuesto en el acuerdo alcanzado por ambas Sociedades.

Una vez que las etapas descritas más arriba se hayan cumplido satisfactoriamente para los signatarios del Memorando de entendimiento, se podrán considerar como aplicadas las disposiciones del Memorando relativas al ámbito geográfico. Durante las reuniones bilaterales mantenidas individualmente con las dos Sociedades Nacionales, así como durante las reuniones celebradas entre el Magen David Adom y la Media Luna Roja Palestina, en las que también participó el supervisor, éste observó lo siguiente:

- la Media Luna Roja Palestina ha expresado, en repetidas ocasiones, su descontento lamentando que, hasta la fecha, el Magen David Adom no haya podido solucionar la cuestión de la apariencia de las ambulancias y, por ende, aplicar las disposiciones del Memorando de entendimiento relativas al ámbito geográfico.
- el Magen David Adom ha reafirmado a la Media Luna Roja Palestina que sigue determinado a cumplir todas sus obligaciones relacionadas con el ámbito geográfico, estipuladas en el Memorando de entendimiento.

Si el proceso se reanuda y se aplica de acuerdo con lo especificado más arriba, el supervisor tomará las medidas pertinentes para validar el proceso y sus resultados.

### **Las cinco ambulancias de la Media Luna Roja Palestina estacionadas en Jerusalén oriental**

Tal como se informó al Consejo de Delegados de 2009 en Nairobi, las cinco ambulancias de la Media Luna Roja Palestina estacionadas en Jerusalén oriental comenzaron a funcionar en junio de 2009, cuando las autoridades israelíes confirmaron que la instalación por el Magen David Adom de dispositivos de GPS en las ambulancias permitiría garantizar el acceso a los hospitales de Jerusalén occidental. El supervisor puede señalar que las cinco ambulancias

---

<sup>2</sup> En el informe presentado al Consejo de Delegados de 2009, el supervisor señaló que el Magen David Adom le había informado de que había traspasado más del 90% de sus ambulancias a las autoridades locales o a otras entidades.

siguen prestando servicios a los residentes de Jerusalén oriental, incluidos los aproximadamente 60.000 habitantes que viven del otro lado de la barrera de Cisjordania, y que tienen acceso a todos los hospitales de la ciudad.

El personal que está a cargo del funcionamiento del servicio de ambulancias de la Media Luna Roja Palestina en Jerusalén oriental está integrado por miembros provenientes de Cisjordania y de Jerusalén oriental. Ahora bien, los miembros del personal de Cisjordania requieren permisos de las autoridades gubernamentales israelíes para poder acceder a Jerusalén. Estos permisos tienen normalmente una validez de tres meses. En septiembre y principios de octubre de 2010, la Media Luna Roja Palestina no pudo obtener las renovaciones<sup>3</sup> necesarias de los permisos para los 32 miembros del personal de Cisjordania, y el servicio estuvo sin funcionar durante 19 días. La intervención del Magen David Adom en el asunto ante las autoridades gubernamentales israelíes, a petición del CICR, contribuyó a agilizar la entrega de los permisos.

La larga interrupción de este servicio es un hecho inaceptable. Este episodio pone de relieve la fragilidad de un sistema que exige la renovación de permisos cada tres meses, así como la incoherencia de que da muestras a veces la burocracia del Gobierno israelí. Sin embargo, cabe destacar, como aspecto positivo, la capacidad y la voluntad con que puede intervenir el Magen David Adom en tales casos. A pesar de estos problemas, la imagen general de este servicio, negociado en el marco del Memorando de entendimiento, puede calificarse de importante y satisfactoria.

Las dos Sociedades Nacionales han acordado que en el futuro se solicitarán permisos con una validez de seis meses. Si estos permisos pueden obtenerse, se podrá reducir así el riesgo de que se interrumpa el servicio de ambulancias de la Media Luna Roja Palestina.

## **Acceso y circulación en Cisjordania y paso por la barrera de Cisjordania a Jerusalén oriental**

### Cisjordania

En el informe presentado al Consejo de Delegados de 2009, el supervisor describió que en general se había facilitado el acceso por los puestos de control. Desde entonces, la Media Luna Roja Palestina ha seguido de cerca la situación en los puestos de control o en los puntos de paso problemáticos que obstaculizan la labor de sus servicios médicos de urgencia. En las reuniones celebradas entre las dos Sociedades Nacionales, la Media Luna Roja Palestina destacó los problemas de acceso que, según tiene entendido el supervisor, el Magen David Adom está resuelto a plantear a las autoridades gubernamentales israelíes.

El supervisor describió en su informe de 2009 las consecuencias positivas que tuvo la apertura o la supresión de varios puestos de control clave (especialmente en torno a la zona de Naplusa) en las actividades de los servicios médicos de urgencia de la Media Luna Roja Palestina, así como el hecho de que aún hay un pequeño número de zonas en Cisjordania donde el acceso de las ambulancias plantea problemas.

---

<sup>3</sup> A petición de la Media Luna Roja Palestina, el CICR se encarga de la mayoría de los trámites administrativos para la obtención de permisos, incluido el diálogo con las autoridades israelíes.

El problema del acceso sigue sin resolverse en las tres zonas siguientes:

(i) Las dificultades que tiene la Media Luna Roja Palestina al utilizar el puesto de control de Bet El DCO para salir de Ramalá y entrar a la ciudad en la parte norte de su perímetro.

(ii) La situación que afecta al enclave palestino de Barta'aresh Shamiya en el extremo noroccidental de Cisjordania. Este pueblo de 5.000 habitantes (con una población total estimada en unos 15.000 habitantes con los pueblos aledaños) se sitúa al este (es decir en el lado palestino) de la línea verde, pero al oeste (es decir en el lado israelí) de la barrera de Cisjordania. Las ambulancias de la Media Luna Roja Palestina no están autorizadas a cruzar el puesto de control de Reiján Barta. A fin de tener acceso a los servicios médicos en Cisjordania, los pacientes que viven en esta comunidad deben utilizar un medio de transporte privado para llegar al puesto de control, antes de ser recogidos del otro lado por los servicios médicos de urgencia de la Media Luna Roja Palestina de Jenín.

(iii) Se ha restringido la circulación de los vehículos palestinos en el casco antiguo de la zona H2 de la ciudad de Hebrón, en el sur de Cisjordania<sup>4</sup>, con inclusión de los vehículos pertenecientes a los servicios médicos de urgencia de la Media Luna Roja Palestina. A pesar de que las ambulancias pueden circular en las zonas H2 no restringidas sin la debida coordinación con las autoridades israelíes, son necesarios largos desvíos para pasar de H1 a zonas H2 y de una parte de H2 a otra parte de H2 debido a la restricción impuesta en algunas áreas.

El acceso de las ambulancias al casco antiguo de Hebrón ha causado y sigue causando problemas. Como solución provisional, la Media Luna Roja Palestina está estacionando una ambulancia dentro de la zona restringida de H2.

En el transcurso de 2011, el supervisor seguirá de cerca estos tres casos.

### Jerusalén oriental

Según tiene entendido el supervisor, sigue planteando problemas el paso por la barrera de Cisjordania de los vehículos de los servicios médicos de urgencia que trasladan a pacientes titulares de una tarjeta de identidad de Cisjordania a los grandes hospitales y los hospitales especializados de Jerusalén oriental<sup>5</sup>.

Tal como se observó en el último informe, los protocolos de las autoridades gubernamentales israelíes por los que se rige el traslado de pacientes víctimas de traumatismos son complejos, exigen mucho tiempo y son vulnerables a las perturbaciones. La coordinación triangular con las autoridades gubernamentales israelíes, que involucra al hospital que envía pacientes desde Cisjordania y al hospital de destino en Jerusalén, se ve a menudo retrasada por la falta de comunicación suficiente con el personal en el puesto de control. Sin embargo, durante el año pasado, se ha observado un avance positivo en el

---

<sup>4</sup> *Tras la firma de los Acuerdos de Oslo, en enero de 1997, se establecieron, mediante el Protocolo de Hebrón, las dos zonas distintas de H1 y H2 dentro de la ciudad de Hebrón. H1 está bajo control palestino (Zona "A" en los Acuerdos de Oslo) y H2 está bajo control israelí (Zona "C" en los Acuerdos de Oslo). La zona H2 se divide, a su vez, en zonas de acceso restringido y no restringido, con la zona reglamentada situada en el medio de la zona estrecha H2, con lo que H2 se divide en tres partes (el norte sin restricción, el centro que es restringido, el sur que no es restringido). Unos 7.000 palestinos viven en las zonas de acceso restringido de H2, mientras que unos 20.000 palestinos residen en las zonas no restringidas de H2.*

<sup>5</sup> *El Hospital Augusta Victoria, el Hospital Maqassed, el Hospital Maternidad de la Media Luna Roja, el Hospital Oftalmológico St. John, el Hospital Quirúrgico St. Joseph, el centro de rehabilitación Amira Basma.*

traslado de pacientes por ambulancias. En efecto, el traslado de pacientes suponía a menudo transbordarlos de una ambulancia matriculada en Cisjordania a una ambulancia matriculada en Jerusalén, mientras que hoy las ambulancias basadas en Jerusalén son cada vez más responsables de todo el trayecto.

Paralelamente a la forma en que se organizan los traslados coordinados, en 2006, el Magen David Adom y la Media Luna Roja Palestina se pusieron de acuerdo sobre la definición de los casos de urgencia y la manera en que debe tratarse el paso de las urgencias. Ambas Sociedades renovaron su posición común en las discusiones mantenidas en 2010. Consciente de que se sigue poniendo en peligro el bienestar de los pacientes, el Magen David Adom ha ejercido presión sobre las autoridades gubernamentales israelíes, en coordinación con el supervisor, para abogar por el respeto del protocolo relativo al tratamiento de los casos de urgencia convenido con la Media Luna Roja Palestina.

Este esfuerzo de sensibilización no ha dado resultados satisfactorios. Las autoridades gubernamentales israelíes han insistido en coordinar todos los accesos de personas que no son titulares de una tarjeta de identidad de Jerusalén a los establecimientos sanitarios de la ciudad, sin tener en cuenta la condición médica del paciente.

En consonancia con este marco de política, las decisiones tomadas por personal de las autoridades gubernamentales israelíes sin calificaciones médicas a fin de imponer restricciones al acceso a los establecimientos de salud en Jerusalén siguen siendo motivo de preocupación. En vista de las consideraciones políticas y de seguridad que influyen en las prácticas de las autoridades gubernamentales israelíes sobre el terreno, el supervisor estima que el no respeto de las aspiraciones humanitarias legítimas de las dos Sociedades Nacionales seguirá siendo un motivo de consternación y decepción.

### **Traslado de pacientes en el Puente Allenby**

Persiste el problema de los tiempos de espera variables y a menudo excesivos para los pacientes médicos que son trasladados de Cisjordania a Jordania por el puente Allenby. Dados los diversos actores implicados, entre ellos la Media Luna Roja Palestina, diferentes servicios de ambulancias jordanos y las dos autoridades fronterizas, resulta difícil determinar donde reside la dificultad.

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de disposiciones operativas, el Magen David Adom se comprometió a ayudar a la Media Luna Roja Palestina a facilitar el traslado de pacientes aquí. A fin de lograr concretamente este objetivo, se acordó que las dos Sociedades Nacionales celebrarían una reunión en el punto fronterizo, con las autoridades de Israel y Jordania encargadas del paso. La finalidad de la reunión será examinar el proceso en curso y buscar soluciones que permitan mejorar la eficiencia y previsibilidad de los traslados de pacientes.

El supervisor espera que esta reunión tenga lugar próximamente y contribuya al logro de un protocolo permanente para los traslados de pacientes.

## **Traslado de pacientes desde Gaza a través de Erez**

El Acuerdo de disposiciones operativas concierne a Gaza en relación con el traslado de pacientes entre Gaza y Cisjordania. Sin embargo, el principal objetivo es trasladar a los pacientes de Gaza a los hospitales de Jerusalén oriental. Hasta la fecha, la Media Luna Roja Palestina no ha tenido un papel definido en estas actividades, aparte de la posibilidad de autorizar que las cinco ambulancias estacionadas en Jerusalén oriental trasladen a esos pacientes. El Magen David Adom se declaró dispuesto a ejercer presión para que las ambulancias de la Media Luna Roja Palestina efectúen una mayor contribución en esos traslados. A fin de reforzar el papel de la Media Luna Roja Palestina, la Media Luna Roja Palestina también debe concertar un acuerdo con el Ministerio de Salud de la Autoridad Palestina.

## **Cooperación entre las dos Sociedades Nacionales**

En varios de sus informes, el supervisor ha encomiado a las dos Sociedades Nacionales por su compromiso con la cooperación. Sin duda alguna, sus dirigentes han abierto vías de cooperación en ámbitos hasta ahora inexplorados. En el último informe se pusieron de relieve dichos esfuerzos.

No obstante, se debe dejar claro que la aplicación de los planes e ideas sigue siendo insuficiente o inexistente y ello se debe a dos razones fundamentales. En primer lugar, mientras no se haya logrado la aplicación del principal elemento del Memorando de entendimiento (es decir el ámbito geográfico), persistirá la duda sobre la influencia general que tenga el Magen David Adom para lograr una mejora permanente y significativa de las condiciones de trabajo de la Media Luna Roja Palestina.

En segundo lugar, las normas y restricciones impuestas por la autoridad ocupante no permiten a la Media Luna Roja Palestina cumplir sus obligaciones de manera satisfactoria. Por consiguiente, se debe observar que estas restricciones de la autoridad ocupante ponen trabas a una cooperación más profunda y fundada en la confianza entre ambas Sociedades a todos los niveles. Independientemente de los principios humanitarios, llevará tiempo para que todos acepten que el Magen David Adom y la Media Luna Roja Palestina sean considerados como actores humanitarios sin conexión alguna con la esfera política y militar.

## **Combatir el uso abusivo de los emblemas**

Tanto el Memorando de entendimiento como el Acuerdo de disposiciones operativas hacen referencia a la cuestión de los emblemas. En el Memorando de entendimiento, ambas Sociedades se comprometen a hacer lo posible por poner término al uso abusivo del emblema. En el Acuerdo de disposiciones operativas, las Sociedades se comprometen a realizar programas de sensibilización que permitan fomentar el respeto de los emblemas entre los portadores de armas, el público en general y los encargados de tomar decisiones. Ambas Sociedades han participado en los esfuerzos encaminados a mejorar las leyes y los reglamentos sobre el uso del emblema.

Desde la publicación del último informe del supervisor, en noviembre de 2009, el Gobierno de Israel no ha realizado ningún avance para modificar la ley del Magen David Adom. La ley debería incorporar la revisión aportada en 2006 a los Estatutos del Movimiento a fin de contar con un instrumento más eficaz para la protección del emblema. Aunque la ley no ha registrado avance alguno, el Magen David Adom continúa difundiendo información sobre el uso indicativo y protector de los emblemas entre los diversos públicos.

La legislación palestina relativa a los emblemas protectores depende normalmente de la labor del Consejo Legislativo palestino, que no ha sesionado desde 2007. Por consiguiente, el proyecto legislativo se apoya en la promulgación de un decreto ejecutivo por el presidente de la Autoridad Palestina. Así pues, dado que la ley (decreto) sigue sin ser firmada, no existe una base jurídica nacional clara que permita apoyar las actividades de protección del emblema que realiza la Sociedad Nacional. En el marco de las actividades diarias del programa de difusión, la Media Luna Roja Palestina prosigue su labor de sensibilización sobre los emblemas entre el público palestino.

## **Conclusión**

El acuerdo alcanzado por las dos Sociedades en relación con lo que constituye la cesación de las actividades de una Sociedad Nacional en el territorio de la otra Sociedad Nacional, respeta los principios humanitarios al no dejar a nadie sin los adecuados servicios médicos de urgencia. En opinión del supervisor, este acuerdo se atiene a lo estipulado en el Memorando de entendimiento, así como a las normas y los principios del Movimiento. Por consiguiente, es esencial que el Magen David Adom tenga confianza y cambie la apariencia de las ambulancias para reflejar su nueva jurisdicción.

De esta forma, el supervisor reconocerá que el Magen David Adom ha cumplido sus principales obligaciones en virtud de los acuerdos de 2005. El supervisor ya ha concluido que el Magen David Adom y la Media Luna Roja Palestina han satisfecho las otras exigencias de manera razonable dadas las circunstancias actuales, con excepción de algunas cuestiones señaladas en el presente informe. Ahora bien, ello no significa que la situación general en la que está trabajando la Media Luna Roja Palestina sea pues, considerada satisfactoria desde el punto de vista humanitario. La aplicación del Memorando de entendimiento no es una solución para todos los problemas humanitarios, pero puede considerarse con razón que el proceso contribuye a mejorar el entorno humanitario en Israel y el territorio palestino ocupado.

\* \* \*