

CD 2005 – 4 y 10/1  
Original: inglés  
Para información

**CONSEJO DE DELEGADOS**

Seúl, 16-18 de noviembre de 2005

**DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES Y PREGUNTAS ORIENTATIVAS  
PARA EL DEBATE DE LAS COMISIONES**

**SOBRE LOS RETOS RELATIVOS A**

**"ACCESO A LAS VÍCTIMAS Y A LAS PERSONAS VULNERABLES"**  
(Primera sesión de las Comisiones)

**Y**

**"ACCIÓN HUMANITARIA NEUTRAL E INDEPENDIENTE"**  
(Segunda sesión de las Comisiones)

(Puntos 4 y 10 del orden del día provisional)

Documento sobre "Acceso a las víctimas y a las personas vulnerables"  
preparado por

la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
previa consulta al  
Comité Internacional de la Cruz Roja

Documento sobre "Acción humanitaria neutral e independiente"  
preparado por

el Comité Internacional de la Cruz Roja  
previa consulta a la  
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Ginebra, octubre de 2005

## LOS DESAFÍOS ACTUALES EN EL ÁMBITO HUMANITARIO: INTRODUCCIÓN GENERAL AL TRABAJO DE LAS COMISIONES

.....

En la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, representantes de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja afirmaron su compromiso de "**proteger la dignidad humana** en todas las circunstancias haciendo que se respete mejor el derecho pertinente y reduciendo la vulnerabilidad de los pueblos a los efectos de los conflictos armados, los desastres y las enfermedades"<sup>1</sup>.

Proteger la dignidad humana significa garantizar el respeto a los seres humanos independientemente de su nacionalidad, origen étnico o convicciones religiosas o políticas. Constituye la esencia de los Principios Fundamentales de humanidad e imparcialidad y de nuestra misión común como Movimiento. Para proteger la dignidad humana, tratamos de ganarnos la confianza de todos, especialmente adhiriéndonos a nuestros principios de neutralidad e independencia. La capacidad de los componentes del Movimiento de proteger y ayudar a las personas vulnerables de acuerdo con sus mandatos respectivos depende, por lo tanto, de que el Movimiento se atenga a los Principios Fundamentales, así como de que las personas comprendan y acepten estos principios en un entorno cambiante.

Este entorno en constante transformación refuerza la importancia de los Principios Fundamentales, aunque provoca a la vez debates sobre su significado en el mundo de hoy.

Las dos sesiones que celebrarán las Comisiones de este Consejo de Delegados tratarán de fomentar el debate sobre los cuatro Principios Fundamentales mencionados, que tan esenciales son para el trabajo del Movimiento. La sesión sobre el acceso a las víctimas y a las personas vulnerables se centrará en los principios de humanidad e imparcialidad, que son la base de la que partimos para llegar a las personas vulnerables y ayudarlas. La sesión sobre la acción humanitaria neutral e independiente se dedicará a los principios de independencia y neutralidad que, juntos, definen la actitud y el *modus operandi* del Movimiento, es decir, los *medios* mediante los cuales sus componentes tratan de tener acceso a los más necesitados y entablar un diálogo sustancial sobre cuestiones humanitarias con los actores y autoridades competentes.

Con los documentos de debate adjuntos se pretende plantear preguntas sobre estos temas, por lo que han de considerarse como detonadores del debate. No se pretende presentar un análisis completo del mundo actual ni brindar respuestas reales a las preguntas planteadas sino, más bien, se pide a los miembros de las comisiones que ayuden a buscar la forma de afrontar los retos contemporáneos con que se encuentra la misión y la forma de trabajar del Movimiento. Los resultados de los debates contribuirán además a definir las cuestiones que han de plantearse a los Estados y sobre las que se ha de trabajar como preparación para la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 2007.

---

<sup>1</sup> "Proteger la dignidad humana", Declaración, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, 2-6 de diciembre de 2003).

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures that the financial statements are reliable and can be audited without any discrepancies.

Furthermore, it is noted that the accounting system should be designed to be user-friendly and efficient. This allows the staff to enter data quickly and accurately, reducing the risk of errors. Regular training and updates are essential to keep the system current and effective.

In addition, the document highlights the need for a strong internal control system. This includes separating duties between different departments to prevent any one person from having too much control over the financial process. Regular reconciliations and audits are also crucial to identify and correct any issues early on.

The second part of the document provides a detailed overview of the accounting software used. It describes the various modules and how they integrate with each other. The software is designed to handle all aspects of the accounting cycle, from initial data entry to the final closing of the books.

The document also includes a section on the reporting requirements. It lists the various financial statements that need to be generated, such as the balance sheet, income statement, and cash flow statement. It explains how the software can be configured to produce these reports in a format that is easy to understand and use for management.

Finally, the document concludes with a summary of the key points and a list of recommendations. It stresses the importance of ongoing monitoring and evaluation of the accounting system to ensure it continues to meet the organization's needs and remains compliant with all relevant regulations.

## **Primera sesión de las Comisiones** **(16 de noviembre de 2005 – 14.30 h - 17.00 h)**

# **LOS DESAFÍOS ACTUALES EN EL ÁMBITO HUMANITARIO: ACCESO A LAS VÍCTIMAS Y A LAS PERSONAS VULNERABLES**

Documento preparado por

la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
previa consulta al  
Comité Internacional de la Cruz Roja

### **1. Introducción**

Los trabajadores humanitarios se encuentran con dificultades para lograr tener acceso a las personas afectadas por conflictos armados y desastres. Los problemas de acceso pueden surgir por diversas razones. Entre las más evidentes están la denegación abierta de acceso por parte de las autoridades o de las partes en un conflicto y las dificultades logísticas y geográficas. Entre las menos visibles se encuentran las leyes y los trámites burocráticos que no responden adecuadamente a la necesidad de un acceso humanitario efectivo en el momento oportuno.

Gracias a su función particular y a su situación excepcional en el derecho internacional y en muchas leyes nacionales, los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja rara vez reciben una denegación completa de acceso. En los actuales entornos operativos, afrontan no obstante "dificultades de acceso" al llevar a cabo su misión de prevenir y aliviar los sufrimientos humanos.

Los problemas relacionados con el acceso son diversos. En este documento de antecedentes se intenta señalar algunos de estos problemas y las dificultades que se afrontan para acceder a las personas necesitadas. No se refleja una posición del Movimiento, sino que se pretende que sirva de base para el debate en las Comisiones del Consejo de Delegados.

### **2. Factores que afectan al acceso a las víctimas y a las personas vulnerables**

#### ***2.1 Factores relacionados con el país***

Las autoridades nacionales ostentan la responsabilidad primera de garantizar que se atienda a las necesidades humanitarias de la población. Para cumplir estas obligaciones, fundadas en normas internacionales, proporcionan directamente ayuda humanitaria; si las necesidades exceden su capacidad, deben considerar positivamente las ofertas externas de asistencia humanitaria imparcial y facilitar su suministro. Un factor que influye en la decisión

de autorizar el acceso a las poblaciones vulnerables es que se perciba un respeto por la soberanía del Estado.

Además, la decisión de un Estado de rechazar, aceptar o incluso pedir ayuda humanitaria externa dependerá de la **situación política** del país y del **tipo de crisis** de que se trate. En caso de conflicto armado, la situación de la seguridad y la relación entre los actores humanitarios y las diversas partes en conflicto determinan también el acceso. Denegar el acceso a actores humanitarios o restringir el acceso a determinadas zonas geográficas o grupos específicos de víctimas puede formar parte de una estrategia militar. Del mismo modo, pedir ayuda humanitaria, pero sólo para zonas o grupos de víctimas específicos, puede ser un modo de perseguir otros objetivos "no humanitarios". En situaciones de desastres naturales, los Estados pueden pedir específicamente la ayuda de actores humanitarios o denegar o restringir el acceso por razones similares. Un análisis del contexto general puede arrojar luz sobre el entorno en que se inscribe la acción humanitaria. La magnitud de la crisis y la capacidad de las autoridades para actuar afectará aún más a su actitud.

El acceso a las víctimas y a las personas vulnerables está determinado también por el **marco jurídico** de un país. Cualquier acción humanitaria realizada en ese territorio estará sujeta a las leyes en vigor, ya sean nacionales o internacionales. Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales tienen diversas estipulaciones específicas sobre el acceso de los actores humanitarios a las personas que necesitan asistencia. Sin embargo, estos tratados, y el derecho internacional humanitario en general, sólo se aplican en situaciones de conflicto, lo que deja un área de indefinición para la acción humanitaria en otras situaciones.

En tiempo de paz, las leyes de aplicación general como las que rigen las inspecciones de alimentos y la calidad de los mismos, las normativas sobre vivienda o la seguridad nacional pueden afectar a la prestación del socorro humanitario. Dependiendo de su personalidad jurídica particular, los actores internacionales pueden encontrarse con obstáculos tales como la exigencia de visado, restricciones y aranceles, exigencias sobre cualificación profesional, derechos de aterrizaje y sobrevuelo y otras normas que afecten a su entrada al país y a sus operaciones en tierra. Esas normas no han sido concebidas para situaciones de desastre o emergencia. Frecuentemente, además, las operaciones de actores internacionales no están suficientemente reguladas, ni a escala internacional ni a escala nacional, lo cual puede originar problemas de coordinación y un respeto inadecuado del principio de complementariedad con los actores del país, además de plantear dudas sobre quiénes son los responsables y quiénes han de rendir cuentas.

Por último, el grado de competencia existente dentro de las fronteras del país y la situación de la población en cuanto a sanidad, educación, protección civil, etc., afectará también al grado de acceso otorgado. Es posible que se deniegue el acceso a actores internacionales si la **capacidad de hacer frente a la crisis** está suficientemente desarrollada en el plano local o nacional. En esas situaciones, las organizaciones locales son las únicas que prestan servicios y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja puede adquirir un papel especialmente destacado.

## **2.2 Factores relacionados con el Movimiento**

Puesto que actúan en diversos planos – internacional, regional, nacional y local –, los componentes del Movimiento están en una posición especialmente ventajosa para responder a las necesidades humanitarias generadas por conflictos armados, desastres y otras situaciones de crisis. Su respeto y **adhesión a los Principios Fundamentales** son factores esenciales para obtener acceso a las personas vulnerables en todas las circunstancias, al igual que lo son otros factores vinculados como la reputación, la

credibilidad y la **aceptación** a escala local, nacional e internacional. En general, cuanto mayor es la aceptación de una organización entre todos los afectados, mejor es el acceso a quienes lo necesitan.

Las Sociedades Nacionales ocupan una posición única como "**auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias**". La naturaleza de este carácter auxiliar define la relación de las Sociedades Nacionales con sus Gobiernos y tiene una importante incidencia en su función humanitaria en sus propios países. De acuerdo con los Estatutos del Movimiento, este carácter auxiliar debe reconocerse en la legislación nacional. En muchos países, sin embargo, sus ramificaciones no están claramente estipuladas mediante, por ejemplo, la consignación explícita en el plan nacional de desastres de la función de la Sociedad Nacional en diversos tipos de emergencias. Entretanto, la Federación Internacional, y especialmente el CICR, disfrutan de un acceso privilegiado ya sea en razón de los Convenios de Ginebra, de sus mandatos y de sus acuerdos de estatuto legal, o gracias al diálogo con los gobiernos. Por lo tanto, la relación con los poderes públicos es esencial para todos los componentes del Movimiento a la hora de cumplir sus mandatos humanitarios respectivos.

Para las Sociedades Nacionales que actúan como socios internacionales en países que no son los suyos, la situación es más compleja. Como auxiliares de los poderes públicos, pueden trabajar en estrecha cooperación con ellos en despliegues internacionales y pueden percibirse, por lo tanto, como parte integral de esos poderes, a pesar de su adhesión al principio de independencia. Aunque esos despliegues puedan facilitar el acceso a corto plazo en un contexto particular, pueden perjudicar a la larga el acceso en otros contextos, en particular cuando contradicen el Reglamento del Movimiento. Esos despliegues pueden influir en la reputación del Movimiento en su conjunto, dificultando la coordinación de la respuesta humanitaria, poniendo en peligro el acceso de otros integrantes del Movimiento e incrementando los riesgos en cuanto a seguridad. Por consiguiente, pueden poner en peligro la labor de otros componentes del Movimiento, tanto internacional como localmente<sup>2</sup>.

La capacidad de una **Sociedad Nacional** para lograr acceder a los afectados por conflictos armados o desastres en su propio país está influida por su arraigo en las comunidades locales a través de su plantel de voluntarios y por su grado de credibilidad y aceptación en el país. El funcionamiento interno de la Sociedad Nacional, su capacidad organizativa, su personal y sus voluntarios, el alcance de sus actividades, su cultura institucional, sus valores y el comportamiento de su personal son normalmente aspectos conocidos en el país y el grado de integridad que se perciba que tiene determinará el acceso a las personas afectadas por una crisis.

Dada la multitud de actores humanitarios, especialmente cuando se produce una catástrofe natural, es esencial coordinar los esfuerzos de asistencia y garantizar que se complementen. Sin embargo, como se subraya en el documento de antecedentes sobre la acción humanitaria neutral e imparcial, una afiliación demasiado estrecha o una asociación no regulada con otros actores estatales o de otro tipo pueden socavar la percepción de independencia y neutralidad del Movimiento, planteando dificultades futuras para el acceso.

### **2.3 Otros factores**

En el mundo actual, los **medios de comunicación** tienen un papel más importante que nunca. Pueden desencadenar la violencia armada o apoyar esfuerzos de mediación, llamar la atención sobre desastres y enfermedades, dar visibilidad a situaciones de crisis u omitirlas por completo y estimular la generosidad pública y privada. Pueden también influir en el

---

<sup>2</sup> Véase el documento CD 2005 – 12/1, "Las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario".

modo en que los actores perciben una crisis y responden a ella. Aunque la acción de los componentes del Movimiento se afianza sobre los Principios Fundamentales y debería, por lo tanto, anticiparse a los hechos y no ser nunca discriminatoria, a menudo se ve configurada también por la opinión pública. La respuesta a las necesidades humanitarias en lugares donde los conflictos, los desastres o las enfermedades han caído en el olvido – e incluso la propia capacidad de intervenir en esas circunstancias – puede resentirse como resultado de una cobertura mediática selectiva o restrictiva.

La **sensibilidad cultural** desempeña una función clave en la determinación de los métodos de trabajo de la organización. Un comportamiento insensible, discriminatorio o estigmatizador por parte de los actores humanitarios puede obstaculizar su capacidad para recabar la información necesaria, lograr acceder a las personas o grupos vulnerables y prestarles servicios humanitarios.

Por último, las prioridades fijadas por los donantes, tanto dentro como fuera del Movimiento, también pueden influir en el acceso. Si el planteamiento para determinar dónde ha de concentrarse la ayuda y la cooperación depende de los donantes, pueden menoscabarse los principios de humanidad e imparcialidad, que exigen un planteamiento basado en las necesidades y no discriminatorio.

### **3. Principales desafíos**

A fin de aliviar el sufrimiento humano, uno de los principales requisitos previos de la acción de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es tener acceso a las personas vulnerables, incluso en circunstancias difíciles. Las actividades del Movimiento deben guiarse por las necesidades y fundamentarse en los derechos. Respecto a los factores antes mencionados, los principales desafíos relativos al acceso a poblaciones afectadas por situaciones de crisis se esbozan a continuación.

#### **3.1 La mejora de los instrumentos del Movimiento para facilitar el acceso**

Los componentes del Movimiento disponen de **varios instrumentos** para lograr un acceso imparcial y más seguro: la adhesión a los Principios Fundamentales (en particular humanidad, independencia y neutralidad), las referencias pertinentes al derecho internacional humanitario (cuando corresponda), el uso del emblema, la aplicación del Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales y la continua aclaración y desarrollo del marco jurídico y regulatorio internacional para la respuesta internacional a desastres (Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre, IDRL) son medios para llevar a cabo operaciones efectivas y lograr el acceso a las poblaciones afectadas por crisis.

#### **3.2 El logro de un acceso no discriminatorio**

Es esencial conseguir acceder a todas las secciones de la sociedad, y en particular a los más vulnerables. A menudo, estas personas pertenecen a los grupos más marginados de la sociedad: minorías, emigrantes, refugiados, solicitantes de asilo, detenidos, personas desplazadas, personas que viven con el VIH/SIDA y discapacitados, por citar sólo algunos. La acción humanitaria no debería perpetuar la discriminación existente, sino más bien dar prioridad al acceso a determinadas personas y grupos según sus necesidades. Disponer de información pertinente sobre las crisis humanitarias, realizar evaluaciones de las necesidades que tengan en cuenta la composición demográfica, económica, social, religiosa y cultural de la población, crear mecanismos apropiados para recopilar datos y disponer de datos desglosados son factores cruciales para lograr un **acceso no discriminatorio** y

adoptar una **acción apropiada**. La Sociedad Nacional anfitriona puede desempeñar una función clave en este sentido.

### ***3.3 El mantenimiento y la mejora del acceso de los actores locales***

Incluso en los mejores casos, siempre habrá **límites de acceso**. Es evidente que siempre va a haber un margen de tiempo antes de que los actores humanitarios puedan llegar a los necesitados. Además, frente a la opción de permitir un acceso sin regular o proteger sus fronteras, los Estados, en ciertas circunstancias, pueden denegar el acceso a los actores humanitarios externos. Por consiguiente, los actores locales deben, en la medida de lo posible, ser autosuficientes y estar bien preparados para diferentes formas de crisis. El papel de las Sociedades Nacionales siempre será absolutamente fundamental y todos los componentes del Movimiento deben contribuir activamente a su desarrollo y brindarles su apoyo.

### ***3.4 El reconocimiento de la necesidad de restricciones autoimpuestas***

Las amenazas para la seguridad y la necesidad de garantizar la seguridad del personal humanitario pueden obligar también a los componentes del Movimiento a reducir su acción y a restringir el acceso a las víctimas y a las personas vulnerables. Otras limitaciones internas pueden ser la falta de formación del personal disponible, el uso insuficiente de las capacidades locales y la necesidad de garantizar la calidad de la ayuda y la adecuación de los modos de prestarla. Además, es esencial que la ayuda se coordine debidamente, evitar cualquier duplicación de esfuerzos y tomar debida nota de las funciones complementarias de todos los actores que participan, especialmente los asignados a los componentes del Movimiento en el marco del Acuerdo de Sevilla.

\* \* \*

La importancia relativa que se conceda a las diversas consideraciones al tratar de acceder a las víctimas y a las personas vulnerables dependerá de los mandatos respectivos de los componentes del Movimiento. Cómo hallar el equilibrio correcto en esta esfera es una cuestión que requiere mayor debate en el seno del Movimiento, a fin de alcanzar una posición común sobre los numerosos dilemas que rodean la cuestión crucial del acceso.

## **4. Preguntas para las Comisiones**

**4.1** ¿Qué puede hacer el Movimiento para lograr acceder a las víctimas y a las personas vulnerables cuando el acceso se ve obstaculizado o impedido por:

- a) prácticas discriminatorias y actitudes intolerantes,
- b) falta de cumplimiento de las leyes nacionales o internacionales existentes o vacíos legales y
- c) amenazas para la seguridad de los trabajadores humanitarios?

**4.1.1** En este sentido ¿cuál es la mejor forma de utilizar los instrumentos disponibles para lograr el acceso a las víctimas y a las personas vulnerables y qué medidas (formación, coordinación, derecho internacional humanitario, normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre, etc.) deberían adoptarse en cada nivel (nacional/regional/internacional) para garantizar el acceso?



**4.1.2** ¿Cómo pueden colaborar los componentes del Movimiento en un espíritu de respeto mutuo, maximizando la efectividad de sus funciones complementarias, para lograr un mejor acceso a las víctimas y a las personas vulnerables?

**4.2** ¿Qué concesiones son legítimas para lograr el acceso a las víctimas y a las personas vulnerables (*p. ej., prestar servicios a poblaciones no vulnerables para obtener acceso a las vulnerables*)? ¿Estaría justificado en algún caso comprometer los Principios Fundamentales del Movimiento para garantizar el acceso?

**Segunda sesión de las Comisiones**  
(17 de noviembre de 2005 – 14.30 h-17.00 h)

**LOS DESAFÍOS ACTUALES EN EL ÁMBITO HUMANITARIO:  
ACCIÓN HUMANITARIA NEUTRAL E INDEPENDIENTE**

**Documento preparado por**  
**el Comité Internacional de la Cruz Roja**  
**previa consulta a**  
**la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

---

**1. Introducción**

La capacidad de los componentes del Movimiento de proteger y ayudar a las personas necesitadas depende por encima de todo de que se consiga la aceptación y el respeto de todas las partes – incluidos los propios beneficiarios –. La acción de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se apoya en que su enfoque neutral e independiente es ampliamente conocido. Sin ello, podría no obtener apoyo; en algunos contextos, podría incluso resultar imposible o excesivamente peligroso para quienes necesitan ayuda y para el personal de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Es importante recordar que una acción humanitaria independiente y neutral no es el único tipo de acción humanitaria posible, aunque existe un consenso generalizado de que la acción debe ser imparcial. La asistencia pueden brindarla instituciones del Estado (incluido el Ejército), organizaciones intergubernamentales y ONG, aun cuando sus objetivos últimos puedan ser políticos o religiosos. Una acción humanitaria neutral e independiente es, no obstante, el único tipo de acción humanitaria que puede ser aceptable para todos. Por consiguiente, es un medio eficaz de llegar y ayudar a aquellos que más lo necesitan, sin importar quiénes sean ni de dónde vengan.

No obstante, en el mundo actual, el modo de trabajar del Movimiento está siendo retado en muchos frentes.

## **2. Un entorno cambiante: desafíos para la acción humanitaria neutral e independiente**

### ***2.1 Mayor polarización y radicalización***

Aunque el final de la Guerra Fría supuso también el final de varios conflictos apoyados por las superpotencias de la época, permitió también que afloraran tensiones hasta entonces contenidas, sumiendo al mundo en un complejo laberinto de conflictos locales, nacionales y regionales. Además, los cambios producidos por el final de la Guerra Fría condujeron a un incremento del número de actores no estatales involucrados en la violencia armada – incluidas redes que practican la violencia transnacional – y, a menudo, a la confusión entre objetivos políticos y criminales.

Aunque las causas, la naturaleza y las características de los conflictos contemporáneos siguen siendo extremadamente variadas, existe una tendencia renovada hacia la polarización y la radicalización en el mundo. Por ejemplo, ha crecido el número de Estados y grupos armados militantes involucrados en diversas formas de confrontación, que a menudo son de orden mundial y de carácter asimétrico. Estas confrontaciones son ideológicas en cuanto a que implican la colisión entre sistemas de valores y creencias. La polarización ha adoptado distintas formas, entre ellas, en primer lugar, la llamada "guerra mundial contra el terror" o la "lucha mundial contra el extremismo violento", que enfrenta a varios países contra actores no estatales decididos a oponerse a lo que perciben como una influencia occidental y a recurrir al uso de métodos no convencionales para alcanzar sus fines, por ejemplo ataques contra civiles y "objetivos fáciles" como las organizaciones humanitarias.<sup>3</sup>

Otra forma de polarización es la "división Norte-Sur". No es una división nueva de por sí, pero sí lo son algunas de sus actuales consecuencias. Por ejemplo, los problemas económicos que separan al mundo desarrollado del mundo en desarrollo y los planteamientos en conflicto propuestos para abordar temas relacionados tales como el desarrollo equitativo (las naciones ricas frente a las naciones pobres) y el desarrollo sostenible (clima, biodiversidad, comercio) han creado el campo de cultivo de ideologías militantes en colectivos desheredados o azotados por la pobreza. Los recursos naturales son importantes, obviamente, para las economías de todas las regiones y las disputas por unos recursos escasos son una fuente adicional de inseguridad y tensión. El acceso al agua, al petróleo o a los minerales es una cuestión que sigue desatando la violencia y los civiles a menudo se ven inmersos en guerras libradas por las fuerzas que compiten por el control de estos recursos para favorecer sus objetivos políticos o económicos.

### ***2.2. Repercusión en la acción humanitaria y consecuencias para el Movimiento***

Este entorno externo representa un riesgo para la acción humanitaria, principalmente el de ser rechazada o instrumentalizada.

En el decenio de 1990 se amplió la capacidad de la acción humanitaria y creció el número de actores en este ámbito. Uno de los desencadenantes fue el final de la Guerra Fría y el consiguiente levantamiento de muchas restricciones sobre la acción humanitaria, pero no hay que olvidar también el interés generalizado y la necesidad de una respuesta humanitaria

---

<sup>3</sup> El principal desafío moral y jurídico que afronta la comunidad internacional es el de encontrar formas de abordar este tipo de violencia, preservando a la vez las normas internacionales existentes que protegen la vida y la dignidad humanas. En la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los participantes afirmaron que "las disposiciones existentes de derecho internacional humanitario constituyen una base adecuada para afrontar los desafíos que suponen los conflictos armados modernos". ("Proteger la dignidad humana", Declaración, diciembre de 2003)

activa al sufrimiento humano en ausencia de una acción política firme de los Gobiernos. Esta tendencia podía observarse claramente en entornos de conflicto tales como los Balcanes, los Grandes Lagos y el Cáucaso, pero emergió también en situaciones de crisis económicas, medioambientales y sociales. Por lo tanto, los focos se dirigieron a los actores humanitarios, lo que llevó a algunas personas a creer que la acción humanitaria podía reemplazar a la acción política. Como resultado, los actores políticos nacionales e internacionales fueron convenciéndose cada vez más de que la acción humanitaria podía considerarse como una de las muchas herramientas de gestión de crisis, que van desde las intervenciones militares hasta las medidas políticas, diplomáticas o de otra índole, como puede ser la ayuda al desarrollo, para consolidar la paz, apoyar cambios de régimen u ofrecer seguridad.

Aun cuando el actual clima de polarización y confrontación es diferente del que prevalecía a principios del decenio de 1990, la disposición de los Estados a promover relaciones cívico-militares<sup>4</sup> – es decir, a combinar actividades militares y humanitarias – ha persistido e incluso se ha intensificado. En contextos de inestabilidad política, un ejemplo claro es la práctica de encomendar a las unidades militares cometidos civiles para "ganar el corazón y la mente" de la población local, facilitando con ello el cumplimiento de sus objetivos militares<sup>5</sup>.

Por lo tanto, en entornos políticamente inestables, las acciones que se presentan como humanitarias a menudo generan desconfianza, se perciben con razón o sin ella como parte de una estrategia más amplia para derrotar a un oponente o enemigo. Los recientes ataques contra trabajadores humanitarios en varios contextos inestables son prueba de que esa desconfianza puede conducir al pleno rechazo de la acción humanitaria o forzar la retirada de una asistencia humanitaria muy necesaria. Ciertamente, hay razones para creer que algunos de estos ataques pueden provenir de la confusión creada por la difuminación de las funciones y los objetivos de los actores humanitarios, por una parte, y de los actores políticos y militares, por la otra.

Dado que los actores humanitarios afrontan hoy dificultades y peligros crecientes al desempeñar su trabajo, algunos actores políticos están promoviendo activamente la participación del Ejército en la prestación de ayuda como una medida que consideran legítima y necesaria. Es más, diversas organizaciones humanitarias – incluidas algunas Sociedades Nacionales – han acordado operar con protección militar, desdibujando más aún las fronteras.

Al responder a emergencias de gran escala, los Gobiernos han ofrecido también crecientemente a las Sociedades Nacionales el uso de recursos militares tales como aviones de carga, helicópteros y barcos para transportar artículos de socorro a las zonas afectadas. Aceptar esas ofertas es correr el riesgo de que un componente del Movimiento pueda llegar a asociarse con el Ejército en la mente de muchas personas. En situaciones de conflicto, el empleo de recursos militares podría interpretarse, por lo tanto, fácilmente como una violación del principio de neutralidad y socavar la confianza y la aceptación que el Movimiento necesita para operar. En situaciones de desastres naturales y tecnológicos que no se produzcan en entornos de conflicto, por otra parte, esas prácticas podrían ser menos

---

<sup>4</sup> "Relaciones cívico-militares" es un término empleado para describir las relaciones entre los actores humanitarios y las misiones militares humanitarias y multinacionales en situaciones asociadas con conflictos armados. Refleja la tendencia a que las operaciones humanitarias se conviertan en funciones habituales, no combativas, de las fuerzas militares empleadas en operaciones de combate o estabilización o como parte del programa de construcción nacional.

<sup>5</sup> Sin embargo, el público acepta en general en muchos países que sus ejércitos deben aportar sus recursos en situaciones de desastres naturales.

problemáticas en términos de imagen y percepción pública. Aun así, sin embargo, podría sentar precedentes que podrían ser difíciles de invertir.

Entretanto, dentro del sistema de las Naciones Unidas, existen ya iniciativas de examinar la función global de la organización, incluido su enfoque ante la acción humanitaria y la gestión de la seguridad. En la actualidad, se están celebrando debates sobre una concepción de la gestión de conflictos que implicaría misiones integradas con las que las Naciones Unidas tratarían de ayudar a los países a pasar de la guerra a una paz duradera. Aunque un enfoque así puede tener aspectos positivos, existe el riesgo de que la acción humanitaria pueda asociarse con las metas políticas y de seguridad del sistema de las Naciones Unidas en general y de algunos de los Estados miembros más influyentes en particular. Ese enfoque, que incluiría a los componentes del Movimiento, puede ser difícil de conciliar con los propios mecanismos internos del Movimiento para coordinar y gestionar la asistencia internacional.

Lo mismo puede decirse del concepto de la Unión Europea de "capacidad de protección civil" que, si las autoridades competentes no tienen en cuenta los Principios Fundamentales y los procedimientos operativos del Movimiento, podría significar que los activos de la Sociedad Nacional habrían de registrarse en una oficina central de protección civil de la Unión Europea, con autoridad para desplegarlos, sin tener en cuenta mecanismo alguno del Movimiento<sup>6</sup>. Esta situación parecería contradecir el compromiso de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de respetar la autonomía de las Sociedades Nacionales en su función de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario<sup>7</sup>.

Como componentes de un mismo Movimiento, "estamos todos en el mismo barco". En esta era de la comunicación mundial en el que la prensa es omnipresente, las actividades de una organización particular de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja podría recibir atención en todo el mundo. Las percepciones viajan: una acción que se percibiera como cuestionable en términos de neutralidad e independencia puede perjudicar la imagen y el trabajo de otros componentes del Movimiento en otros lugares.

### **3. Un desafío fundamental para el Movimiento**

Aunque es difícil decir si las tendencias descritas serán pasajeras o perdurables, se plantea la cuestión de su repercusión a más largo plazo en la credibilidad de las organizaciones humanitarias y en su legitimidad real y percibida y capacidad para actuar. De hecho, los factores mencionados ya han incidido en la capacidad de los componentes del Movimiento para llevar a cabo operaciones humanitarias neutrales e independientes.

En la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, todos los Estados y Sociedades Nacionales afirmaron solemnemente:

"Profundamente alarmados por el creciente número de actos de violencia y de amenazas contra los trabajadores humanitarios, declaramos que éstos han de ser respetados y protegidos en todas las circunstancias en el ejercicio de su cometido vital de prevención y alivio del sufrimiento. Es necesario reafirmar su independencia frente a las instancias políticas y militares. (...) Reafirmamos la responsabilidad de los Estados de respetar la adhesión de los componentes del Movimiento

<sup>6</sup> El trabajo de la Unión Europea sobre este concepto no está aún terminado. Se menciona en este documento como un indicador de cómo la creciente globalización del planeta está afectando a los conceptos de neutralidad e independencia.

<sup>7</sup> Véanse los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Preámbulo y art. 2.4.

Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a sus Principios Fundamentales, a fin de proporcionar protección y asistencia imparcial, neutral e independiente para los más necesitados"<sup>8</sup>.

El desafío constante para la acción humanitaria neutral e independiente en el mundo de hoy es poder obtener acceso, proteger y asistir a aquellas personas más vulnerables que sufren necesidad de una forma eficaz y en el momento preciso, sin discriminación de ninguna índole. Si la Cruz Roja y la Media Luna Roja quiere tener ese acceso, debe obtener el respeto y el apoyo de todos – especialmente de los actores estatales y no estatales, de las instituciones intergubernamentales y de la sociedad civil – y deben comprenderse y reconocerse su independencia y neutralidad. Es, por lo tanto, esencial que consigamos el apoyo de nuestros socios en aras de cumplir todo lo que se declaró en la XXVIII Conferencia Internacional.

#### **4. Preguntas para las Comisiones**

**4.1** Una acción humanitaria neutral e independiente no puede imponerse, debe aceptarse. ¿Cuáles son los principales retos que plantea la adhesión a los principios de independencia y neutralidad a) en tiempos de paz, b) en situaciones de conflicto armado o disturbios (*p. ej. la percepción que tienen los principales socios y la comunicación con ellos, la seguridad del personal humanitario, la protección de la identidad y la imagen del Movimiento*)?

**4.2** ¿Cómo pueden proteger mejor los componentes del Movimiento los principios de independencia y neutralidad en sus interacciones con mecanismos de coordinación e integración de la acción humanitaria creados por los Estados o las organizaciones intergubernamentales en respuesta a situaciones de conflicto armado o desastre natural (*p. ej. la reforma de las Naciones Unidas, la capacidad de protección civil de la Unión Europea, la función auxiliar de las Sociedades Nacionales*)?

**4.3** ¿Qué deberían hacer los componentes del Movimiento para mantener su independencia y neutralidad en situaciones en las que los Gobiernos integran actividades humanitarias en sus operaciones militares? ¿Cómo deberían reaccionar ante las ofertas de los Gobiernos de utilizar activos militares (*p. ej. medios de transporte, protección armada y escoltas*) para responder a necesidades humanitarias relacionadas con a) conflictos armados, b) desastres naturales?

**4.4** Al iniciar actividades humanitarias internacionales, ¿cómo pueden los componentes del Movimiento apoyarse unos a otros para cumplir sus funciones y responsabilidades respectivas de acuerdo con los Principios Fundamentales, especialmente con respecto a las influencias y presiones externas (*p. ej. de los Gobiernos u otras organizaciones*)?

<sup>8</sup> "Proteger la dignidad humana", Declaración, diciembre de 2003.