

# La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: desafíos, cuestiones en juego y logros

**François Bugnion\***

François Bugnion, doctor en Ciencias Políticas, es consultor independiente en derecho internacional humanitario y acción humanitaria. De enero de 2000 a junio de 2006, fue director de Derecho Internacional y Cooperación en el Comité Internacional de la Cruz Roja.

## Resumen

*Desde la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863, que dio nacimiento a la Cruz Roja<sup>1</sup>, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se ha reunido treinta veces. La primera vez fue en París el año 1867 y la última en Ginebra en noviembre de 2007. ¿En qué medida la Conferencia ha contribuido al desarrollo del derecho humanitario y de la acción humanitaria? ¿Cuáles son los principales desafíos que ha enfrentado la Conferencia? ¿Cuáles han sido sus logros y sus fracasos? La finalidad del presente artículo es responder a estas preguntas.*

\*\*\*

\* El presente artículo es una contribución personal del autor y no refleja necesariamente la posición del CICR. El original es en francés. La versión inglesa de este artículo se publicó con el título: “The International Conference of the Red Cross and Red Crescent – challenges, key issues and achievement”, en *International Review of the Red Cross*, vol. 91, N.º 876, diciembre de 2009, pp. 675-712.

1 Conforme a un uso más que centenario, utilizaremos la expresión “Cruz Roja Internacional” o más simplemente la de “Cruz Roja” para designar al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sobre todo cuando nos referimos a épocas en las que esas expresiones eran las únicas vigentes.

## La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: un foro sin parangón

### La composición de la Conferencia Internacional

La composición de la Conferencia Internacional determina los asuntos que se tratan en ella, la naturaleza de sus debates y el alcance de sus decisiones. Hecho casi único entre las instancias internacionales, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reúne a las instituciones surgidas de la iniciativa privada —el Comité Internacional de la Cruz Roja, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación— así como los Estados Partes en los Convenios de Ginebra<sup>2</sup>.

Esta composición mixta, que reúne a las instituciones surgidas de la iniciativa privada y a los Estados, tiene sus raíces en los objetivos mismos de la obra. En efecto, la idea de Henry Dunant y de los demás fundadores de la Cruz Roja no era establecer nuevas entidades públicas, sino crear sociedades de socorro voluntarias basadas en la iniciativa privada y que recurrieran a la caridad privada<sup>3</sup>. No obstante, para poder prestar auxilio a los heridos en el campo de batalla, las nuevas sociedades debían establecer, ya en tiempo de paz, una sólida relación con las autoridades civiles y militares<sup>4</sup>.

2 El único organismo que presenta una composición comparable es la Conferencia Internacional del Trabajo, que reúne a los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, así como a las federaciones de sindicatos y de empleadores de esos países.

3 La historia de la fundación de la Cruz Roja es bien conocida y se ha escrito abundantemente sobre el tema. V. p. ej., los testimonios y las obras siguientes: J. Henry Dunant (trad. Sergio Moratiel Villa Ginebra), *Recuerdo de Solferino*, CICR, 1982; Henry Dunant, *Mémoires*, Texte établi et présenté par Bernard Gagnebin, Ginebra, Instituto Henry-Dunant, y Lausana, Éditions L'Age d'Homme, 1971, en particular las pp. 32-121; Alexis François, *Le Berceau de la Croix-Rouge*, Ginebra, Librairie A. Jullien, y París, Librairie Édouard Champion, 1918; Pierre Boissier, *Historia del Comité internacional de la Cruz Roja: De Solferino a Tsushima*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1997, pp. 7-166; François Bugnion, "La fondation de la Croix-Rouge et la première Convention de Genève", en: *De l'utopie à la réalité: Actes du Colloque Henry Dunant tenu à Genève au palais de l'Athénée et à la chapelle de l'Oratoire les 3, 4 et 5 mai 1985*, Publiés par Roger Durand avec la collaboration de Jean-Daniel Candaux, Ginebra, Société Henry-Dunant, 1988, pp. 191-223; François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, deuxième édition, Ginebra, CICR, junio de 2000, pp. 11-30.

4 El proyecto de los fundadores de la Cruz Roja se concretó en las Resoluciones y votos adoptados por la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863 que dio nacimiento a la Cruz Roja. Esas resoluciones sentaron las bases sobre las que se establecieron las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el marco estatutario del Movimiento hasta la aprobación por la XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en La Haya en 1928, de los primeros Estatutos de la Cruz Roja Internacional. Las Resoluciones y votos de la Conferencia Constitutiva se reprodujeron en: *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne* (extracto del *Bulletin* N° 24 de la Société genevoise d'Utilité publique), Ginebra, Imprimerie Jules-Guillaume Fick, 1863, pp. 147-149; *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Manual)*, decimotercera edición, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja – Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, marzo de 1994, pp. 625-627; *Droit des conflits armés, Recueil des conventions, résolutions et autres documents*, Documents recueillis et annotés par Dietrich Schindler et Jiri Toman, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Henry-Dunant, 1996, pp. 337-339.

Dicho vínculo debía mantenerse en dos planos. En el plano nacional, cada Sociedad Nacional debía ponerse en relación con las autoridades de su país a fin de que sus ofrecimientos de servicio fueran aceptados en caso de guerra<sup>5</sup>. En el plano internacional, la relación la sustentaban los Estados mediante su participación en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, lo que hicieron desde la primera Conferencia, celebrada en París, en 1867.

De conformidad con los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja en Ginebra el mes de octubre de 1986, modificados en 1995 y en 2006<sup>6</sup>, los miembros de la Conferencia Internacional son las delegaciones:

- de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja debidamente reconocidas<sup>7</sup>;
- del Comité Internacional de la Cruz Roja;
- de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra<sup>8</sup>.

Las delegaciones de las Sociedades Nacionales, del CICR, de la Federación y de los Estados son iguales en derechos como miembros de la Conferencia Internacional. También están habilitadas para tomar parte en las deliberaciones y las votaciones, en las que cada delegación dispone de un voto<sup>9</sup>.

La Conferencia Internacional se reúne, en principio, cada cuatro años. Sin embargo, el intervalo entre dos conferencias ha sido a veces más largo, sea porque faltó la voluntad de reunirse (1869-1884), sea porque la Conferencia no pudo reunirse debido a un conflicto generalizado (1912-1921, 1938-1948), o bien a raíz de obstáculos políticos relacionados con la representación de algunos Estados o de algunas entidades políticas. Así pues, no fue posible celebrar la Conferencia Internacional entre 1957 y 1965 debido a divergencias relativas a la representación de China. Del mismo modo, hubo que anular a última hora la Conferencia que debería haberse celebrado en Budapest en 1991 por divergencias relativas a la participación de Palestina.

Las atribuciones de la Conferencia Internacional se derivan de la práctica de las primeras Conferencias y, a partir de 1928, de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional. A continuación examinaremos esas atribuciones.

5 Art. 3 de Resoluciones y votos de la Conferencia constitutiva de octubre de 1863, *Manual, op. cit.*, nota 4, p. 625.

6 Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Estatutos), aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, en Ginebra en octubre de 1986, modificados en 1995 y en 2006, en *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)*, duodécimo año n.º 79, enero-febrero de 1987, pp. 27-59; *Manual, op. cit.*, note 4, pp. 421-428; en sitio web del CICR [www.cicr.org/spa](http://www.cicr.org/spa), sección "Temas", subsección "Movimiento CR y MLR".

7 La Sociedad Nacional israelí utiliza la denominación de Magen David Adom (Escudo Rojo de David).

8 Art. 9.1, Estatutos.

9 Art. 9.2, Estatutos.

## Las atribuciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

De conformidad con los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “*la Conferencia Internacional es la más alta autoridad deliberante del Movimiento*”<sup>10</sup>. Es la única entidad competente para modificar los Estatutos y el Reglamento del Movimiento, para zanjar, en última instancia, toda divergencia relativa a la interpretación y a la aplicación de los Estatutos y del Reglamento, así como para pronunciarse acerca de toda cuestión que el Comité Internacional y la Federación puedan someterle en relación con sus eventuales divergencias. La Conferencia contribuye a la unidad del Movimiento y a la realización de su misión en el respeto estricto de los Principios Fundamentales, así como al respeto y al desarrollo del derecho internacional humanitario; puede asignar cometidos al Comité Internacional y a la Federación en los límites de sus estatutos y de los Estatutos del Movimiento; en cambio, no puede modificar los estatutos del Comité Internacional ni los de la Federación, ni tomar decisiones contrarias a ellos<sup>11</sup>.

Por último, la Conferencia elige a los miembros de la Comisión Permanente de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que es el órgano mandatario de la Conferencia Internacional entre dos Conferencias y en los límites de las atribuciones que le confieren los Estatutos del Movimiento<sup>12</sup>.

De conformidad con el artículo 10.5 de los Estatutos del Movimiento, “... la Conferencia Internacional toma decisiones y formula recomendaciones o declaraciones en forma de resoluciones”.

A pesar de que la Conferencia Internacional hace lo posible por aprobar sus resoluciones por consenso, nada prohíbe proceder a una votación, que puede tener lugar mediante voto secreto o lista nominal.

¿Cuál es el alcance de las resoluciones de la Conferencia Internacional? Conviene, pues, examinar esta cuestión antes de poder centrarnos en los principales desafíos que se plantean a la Conferencia Internacional.

## El alcance jurídico de las decisiones de la Conferencia Internacional

Ya en la II Conferencia Internacional, celebrada en Berlín en 1869, se solicitó a los delegados de las Sociedades Nacionales que acordaran instrucciones

10 Art. 8, Estatutos.

11 Art. 10, Estatutos.

12 Creada por la XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en La Haya en 1928, la Comisión Permanente está integrada por nueve miembros, de los cuales dos representantes del Comité Internacional, dos representantes de la Federación y cinco miembros de diferentes Sociedades Nacionales elegidos a título personal por la Conferencia Internacional. Sobre el origen y las funciones de la Comisión Permanente, v.: “The Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent: its origins, role and prospects for the future” en: *Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, editado por Liesbeth Lijnzaad, Johanna van Sambeek y Bahia Tahzib-Lie, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden y Boston, diciembre 2003, pp. 41-59.

precisas y poderes suficientes para ejercer el derecho a voto<sup>13</sup>. Asimismo, siempre se ha reconocido que los delegados gubernamentales no actúan a título personal sino que representan a los Estados, cuya posición oficial expresan a través de sus intervenciones y sus votos<sup>14</sup>.

Si bien es cierto que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja constituye esencialmente una asociación internacional de índole no gubernamental, la participación de los representantes gubernamentales otorga a la Conferencia Internacional un estatuto mixto, privado y público a la vez. Tal como lo señala Richard Perruchoud, la composición de la Conferencia Internacional también determina el alcance de las resoluciones aprobadas:

“El voto de los Estados transforma un asunto inicialmente privado en un acto jurídico semiprivado de carácter mixto: las resoluciones de las Conferencias surgen así en la esfera del derecho internacional público debido a la calidad de sus autores y las obligaciones eventuales que contienen son oponibles a los Estados en la medida que ha de precisarse ulteriormente”<sup>15</sup>.

Dos tipos de resoluciones revisten un estatuto particular por su índole fundamental o constitucional: los Estatutos del Movimiento y los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La finalidad de los Estatutos es regular las relaciones entre los componentes del Movimiento. Son el fundamento jurídico en el que se sustentan todas las deliberaciones de la Conferencia Internacional y de sus órganos auxiliares y, por consiguiente, revisten un carácter constitucional que determina su ámbito jurídico para los componentes del Movimiento y los Estados en el marco de la Conferencia Internacional. Richard Perruchoud escribe con toda razón:

“El instrumento constitutivo establece de manera imperativa los derechos y las obligaciones de los miembros y determina los poderes de los órganos estatutarios; su carácter obligatorio se deriva necesariamente de su calidad constitucional puesto que, por voluntad de las partes, crea un pacto social”<sup>16</sup>.

...

“El hecho de que los Estatutos no se hayan aprobado en forma de tratado no significa que los Estados no estén obligados por ellos: los gobiernos tienen la facultad de dar a su consentimiento la forma que prefieran. Incluso si los Estatutos no se aprobaron en forma de tratado internacional,

13 Circulaires du Comité central prussien, 23 novembre 1868 et 1er mars 1869, *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, Berlin, Imprimerie J.-F. Starcke, 1869, pp. 3-5 y 7-9.

14 Richard Perruchoud, *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Ginebra, Instituto Henry-Dunant, 1979, pp. 46-49 y 394-397.

15 *Ibíd.*, p. 48.

16 *Ibíd.*, p. 106.

constituyen un *instrumento internacional que, por su naturaleza, vincula a los Estados*<sup>17</sup>, puntualiza además Richard Perruchoud.

Podemos concluir junto con Richard Perruchoud:

“Por su voto, los Estados reconocieron la existencia de la Cruz Roja Internacional [...]. Por consiguiente, los Estatutos les son oponibles en su totalidad, tanto las disposiciones que reglamentan las competencias de los órganos estatutarios como las que especifican las atribuciones del CICR o de la Liga”<sup>18</sup>.

Asimismo, cuando se aprobaron los Principios Fundamentales de la Cruz Roja, se reconoció que éstos representaban normas de comportamiento para las Sociedades Nacionales, el CICR y la Federación. Cuando se aprobaron los nuevos Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra en octubre de 1986, los Principios Fundamentales se incorporaron en el preámbulo de los nuevos Estatutos, lo cual muestra claramente el carácter constitucional y fundamental de dichos principios.

Los Principios Fundamentales no son de por sí obligatorios para los Estados que, por definición, son instituciones políticas. Sin embargo, pueden constituir una fuente indirecta de obligaciones para ellos.

Así, los Estatutos del Movimiento disponen que “*todos los participantes en la Conferencia Internacional deben respetar los Principios Fundamentales, con los que han de avenirse todos los documentos presentados*”<sup>19</sup>. Los Principios Fundamentales son, pues, una fuente de obligaciones para los Estados en el marco de la Conferencia.

Asimismo, a través de los Estatutos del Movimiento, los Estados se comprometieron a “[*a respetar*] en todo tiempo, la adhesión de todos los componentes del Movimiento a los Principios Fundamentales”<sup>20</sup>.

Por lo tanto, si bien los Estados no están obligados directamente a respetar los Principios Fundamentales del Movimiento fuera de la Conferencia Internacional, deben atenerse a ellos en el marco de la misma y aceptar que las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se atengan a ellos en todo tiempo<sup>21</sup>.

A pesar de que la mayoría de las resoluciones son de índole exhortatoria, comparable a la de las resoluciones de las organizaciones internacionales, algunas resoluciones tienen un carácter reglamentario y son obligatorias para los miembros

17 Ibid., pp. 107-108. En el mismo sentido, v. Auguste-Raynald Werner, *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève*, Ginebra, Georg et Cie, 1943, p. 79.

18 Richard Perruchoud, *op. cit.*, nota 15, p. 108. En 1991, la Asamblea General de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja decidió adoptar el nombre de Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

19 Art. 11. 4, Estatutos.

20 Art. 2.4, Estatutos.

21 En la sección sobre la organización de la acción humanitaria, abordaremos la génesis y el alcance de los Estatutos del Movimiento y de los Principios Fundamentales.

del Movimiento. Es el caso por ejemplo del Reglamento sobre el uso del emblema de la cruz roja o de la media luna roja por las Sociedades Nacionales, de los Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre, de los Principios y Normas para la Cooperación de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en materia de Desarrollo, de los reglamentos de fondos y medallas así como, desde luego, de los Estatutos del Movimiento y de los Principios Fundamentales.

Tras haber pasado revista a la composición y las atribuciones de la Conferencia Internacional, podemos abordar ahora los principales desafíos que ésta ha enfrentado. A este respecto, cabe distinguir entre las cuestiones relativas a la composición de la Conferencia, por un lado, y, por el otro, las que se relacionan con el derecho humanitario y la acción humanitaria.

## **Cuestiones relativas a la composición de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

### **Cuestiones de participación y riesgo de división de la Conferencia Internacional**

Sería distorsionar la verdad si afirmáramos que antes de la Segunda Guerra Mundial la Conferencia Internacional no tropezó con problemas de composición. Desde el siglo XIX se plantearon cuestiones de esta naturaleza pero hasta la Segunda Guerra Mundial éstas no impidieron la celebración de la Conferencia ni la buena marcha de sus trabajos. Así, por ejemplo, pese a la guerra civil que desgarraba a España, las dos Sociedades españolas rivales aceptaron participar en la XVI Conferencia Internacional, reunida en Londres el mes de junio de 1938<sup>22</sup>.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el panorama iba a ser totalmente distinto. Tres cuestiones afectaron gravemente las reuniones de la Conferencia Internacional: la cuestión de la representación de China; la expulsión de la delegación del Gobierno de Sudáfrica y la cuestión de la participación de Palestina.

### **La cuestión de la representación de China**

La Segunda Guerra Mundial condujo a la división de Alemania y de Corea, preparó el terreno para la de Viet Nam y provocó la reanudación de la guerra civil china, que desembocó en la derrota de los ejércitos del Kuomintang en el continente y el repliegue de los nacionalistas chinos en la isla de Taiwán (Formosa).

Mientras “las dos Alemanias”, “las dos Coreas” y “los dos Viet Nam” aceptaban de mala gana sentarse uno al lado del otro en las conferencias internacionales, los hermanos enemigos chinos estaban de acuerdo en un solo punto y era que había una sola China. En otras palabras, la presencia de uno de los gobiernos chinos excluía la del otro. Ahora bien, el gobierno nacionalista, a pesar de que no ejercía

22 *Seizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Londres du 20 au 24 juin 1938, Compte rendu*, Cruz Roja Británica, Londres, 1938, p. 17.

ningún control sobre la mayor parte del territorio y de la población de China, había logrado seguir representando a China en las Naciones Unidas y conservar el asiento de miembro permanente del Consejo de Seguridad gracias al respaldo de Estados Unidos y de sus aliados<sup>23</sup>.

Esta cuestión iba a arruinar la XVIII y la XIX Conferencia Internacional y obstaculizar la reunión de la Conferencia que debería haberse celebrado en Ginebra en 1963, con motivo del centenario de la Cruz Roja.

Frente a las pretensiones rivales de los dos Gobiernos chinos, la Comisión Permanente de la Cruz Roja Internacional, cuya tarea es, en particular, supervisar la preparación de las Conferencias Internacionales, pensó que había hallado la solución ideal al invitar a los dos Gobiernos chinos: el Gobierno de Pekín en tanto que gobierno responsable de la aplicación de los Convenios de Ginebra en el continente y el de Taipei como responsable de la aplicación de los Convenios de Ginebra en la isla de Taiwán<sup>24</sup>.

En la XVIII Conferencia Internacional, reunida en Toronto en julio-agosto de 1952, la solución adoptada por la Comisión Permanente fue atacada violentamente por todos los bandos, lo que desató debates netamente políticos que degradaron el ambiente de la Conferencia. Finalmente, la Conferencia confirmó por 58 votos a favor, 25 en contra y 5 abstenciones las medidas tomadas por la Comisión Permanente de enviar invitaciones a las Sociedades Nacionales y a los gobiernos. No habiendo podido obtener la expulsión del Gobierno de Pekín, la delegación de la República de China decidió abandonar la Conferencia<sup>25</sup>.

En la XIX Conferencia, reunida en Nueva Delhi en octubre-noviembre de 1957, el Gobierno de la República de China, a pesar de haber enviado una delegación a la capital india, se rehusó a tomar parte en la Conferencia, porque había sido invitado como "*Gobierno de Taiwán*" y no como "*de la República de China*".

El Gobierno de Estados Unidos presentó un proyecto de resolución, conforme al cual cada gobierno invitado a participar en la Conferencia había de serlo bajo el nombre oficial, es decir bajo el nombre con el que cada uno se denominaba<sup>26</sup>.

Este proyecto de resolución era doblemente inaceptable para los delegados de la República Popular de China y para la Cruz Roja China, puesto que pretendía

23 El 25 de octubre de 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió reconocer la República Popular de China como única representante legítima de China en las Naciones Unidas y como miembro permanente del Consejo de Seguridad.

24 La República de China había participado en la Conferencia Diplomática de 1949 y había firmado los nuevos Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Además, estaba vinculada por su ratificación de los Convenios de 1929. La República Popular de China que no había participado en la Conferencia Diplomática de 1949, se adhirió a los Convenios de Ginebra de 1949 el 28 de diciembre de 1956.

25 *XVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Toronto, julio-agosto 1952, Actas*, Cruz Roja Canadiense, Toronto, 1952, pp. 12, 48-51 y 54-71; Catherine Rey-Schyr, *De Yalta à Dien Bien Phu, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, vol. III, 1945-1955*, CICR y Georg Éditeurs, Ginebra, 2007, pp. 120-125.

26 *XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Nueva Delhi, octubre-noviembre de 1957, Actas, Cruz Roja de la India*, Nueva Delhi, 1958, pp. 54-55.



lograr una doble representación de China y porque si el proyecto era aceptado, el Gobierno de Taiwán tendría un lugar en la Conferencia bajo el nombre de “*República de China*”, a pesar de que ya no ejercía ninguna autoridad en el continente. El Gobierno de Pekín buscó contrarrestar tal iniciativa presentando un proyecto de resolución que prohibía toda invitación dirigida a Taiwán<sup>27</sup>.

Este embrollo suscitó discusiones interminables. A fin de que la Conferencia pudiera tratar las cuestiones esenciales para las cuales había sido convocada, se decidió aplazar hasta la última sesión plenaria toda decisión relativa al proyecto de resolución presentado por Estados Unidos y al contraproyecto chino. Cuando finalmente se sometió la cuestión a votación, el proyecto estadounidense fue aceptado por 62 votos a favor, 44 en contra y 16 abstenciones<sup>28</sup>. Declarando que la Conferencia había infringido sus propios Estatutos, los delegados de la República Popular de China y los de la Cruz Roja China se retiraron de la sala en señal de protesta solemne. Fueron seguidos por un tercio de las delegaciones, entre ellas la de la Cruz Roja de la India, la Sociedad Nacional anfitriona<sup>29</sup>. Cuando la Conferencia estaba por llegar a su término, los delegados de Taiwán entraron, vencedores, en una sala a mitad vacía<sup>30</sup>. La Conferencia se terminó en un psicodrama.

Poco antes de esta votación dramática, la Conferencia de Nueva Delhi había aceptado del CICR, de la Liga y de la Cruz Roja Suiza una invitación para celebrar la XX Conferencia Internacional en Ginebra, el mes de octubre de 1963; la Conferencia debía ser la culminación de las festividades organizadas con motivo del centenario de la fundación de la Cruz Roja<sup>31</sup>.

Sin embargo, entre 1957 y 1963, no se hizo ningún progreso con miras a solucionar la cuestión de la representación de China. Ante el riesgo de que se produjeran una nueva división del Movimiento y debates netamente políticos que habrían empañado las celebraciones conmemorativas, la Comisión Permanente, muy a su pesar, decidió aplazar por dos años la XX Conferencia Internacional<sup>32</sup>.

La Conferencia tuvo lugar finalmente en Viena en octubre de 1965. El Gobierno de Pekín y la Cruz Roja China se negaron a participar porque se habían dirigido invitaciones “*a la camarilla de Chiang Kai Chek*”<sup>33</sup>. Sin embargo, en el intervalo, las relaciones entre Pekín y Moscú se habían enfriado considerablemente, de tal manera que la URSS y sus aliados se limitaron a hacer protestas relativamente platónicas sin retirarse de la Conferencia, que pudo deliberar luego

27 Ibid., pp. 61-69.

28 Resolución XXXVI, Ibid., pp. 148 y 170.

29 Ibid., pp. 149-155.

30 Ibid., p. 153.

31 Resolución XL, Ibid., pp. 137-139 y 171.

32 *Congrès du Centenaire de la Croix-Rouge internationale, Journée commémorative, Conseil des Délégués, Compte rendu*, CICR – Ligue – Croix-Rouge suisse, Ginebra, 1963, pp. 102-103.

33 Carta de la Sra. Li Te-chuan, presidenta de la Cruz Roja China, al embajador André François-Poncet, presidente de la Comisión Permanente, 30 de enero de 1965, adjunta a la carta del presidente Samuel Gonard dirigida a los miembros del CICR, 24 de febrero de 1965, Archivos del CICR, *Procès-verbaux des séances plénières du CICR; XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Viena, 2-9 de octubre de 1965, Informe final*, Cruz Roja Austriaca, Viena, 1965, p. 42 (int. Lauda).

con toda serenidad<sup>34</sup>. Sólo la República de China (Taiwán) tomó parte en la XXI Conferencia Internacional, celebrada en Estambul en septiembre de 1969<sup>35</sup>.

Finalmente el Gobierno de Taiwán había de caer en su propia trampa. El 25 de octubre de 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió reconocer a la República Popular de China como única representante legítima de China y expulsar al Gobierno de Taiwán de todos los órganos de las Naciones Unidas<sup>36</sup>.

Puesto que el principal órgano político de la comunidad internacional había zanjado la cuestión de la representación de China, el Movimiento sólo tuvo que adoptar esa solución. A la XXII Conferencia Internacional reunida en Teherán, el mes de noviembre de 1973, fueron invitadas solamente la República Popular de China y la Cruz Roja China<sup>37</sup> y se siguió la misma línea para las Conferencias ulteriores.

Así pues, esta cuestión que había dominado varias Conferencias Internacionales desapareció del orden del día del Movimiento desde el momento en que la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió este diferendo de manera efectiva. Sin embargo, no tardaron en surgir otras cuestiones relativas a la composición de la Conferencia.

## La expulsión de la delegación del Gobierno de Sudáfrica

La XXV Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra en octubre de 1986, había inscrito en el orden del día varios asuntos importantes, entre ellos la revisión de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional. Sin embargo, tan pronto como se inauguró la Conferencia, esos asuntos se vieron eclipsados por una moción presentada por el Gobierno de Kenia, en nombre del Grupo africano, en la que se solicitaba la suspensión de la delegación gubernamental sudafricana debido a que el Gobierno de Pretoria, al aplicar la política del *apartheid*, vulneraba las normas humanitarias y los principios humanitarios universalmente reconocidos, a que esta política había sido condenada universalmente y a que el Gobierno sudafricano no cumplía las condiciones necesarias para representar a la mayoría de la población de su país<sup>38</sup>.

Apoyaron esta moción la mayoría de las delegaciones de los países del Tercer Mundo y las del bloque soviético y se opusieron a ella las delegaciones de los países occidentales y numerosas Sociedades Nacionales, aduciendo que no tenía ningún fundamento jurídico, que llevaba a la Conferencia por derroteros políticos,

34 *Ibid.*, pp. 41-47.

35 *XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja reunida en Estambul, 6-13 de septiembre de 1969, Informe, Media Luna Roja Turca, Estambul, 1969*, p. 11.

36 Resolución 2758 (XXVI) 1971, aprobada el 25 de octubre de 1971, *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su vigésimo sexto período de sesiones, 21 de septiembre - 22 de diciembre de 1971*, Asamblea General, Documentos oficiales: vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento N.º 29, Documento A/8429, p. 2.

37 *XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja celebrada en Teherán, 8-15 de noviembre de 1973, Informe, Sociedad del León y Sol Rojos de la República Islámica del Irán, Teherán, 1973*, p. 13.

38 Intervención del embajador D. D. Afande, *XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 23-31 de octubre de 1986, Informe, Cruz Roja Suiza, Berna, 1987*, pp. 77-78.

que violaba el principio fundamental de universalidad y que era necesario proseguir el diálogo con el régimen del *apartheid*.

Después de tres días de discusión que habían puesto a la Conferencia en el candelero, la moción fue adoptada por 159 votos a favor, 25 en contra y 8 abstenciones<sup>39</sup>. Considerando que se trataba de una cuestión de índole política, el CICR y 46 Sociedades Nacionales se negaron a tomar parte en la votación. Cuando se le pidió que dejara la sala, el representante de Sudáfrica lanzó su placa con un gesto teatral que los canales de televisión del mundo entero se encargaron de inmortalizar.

En Occidente, la expulsión de la delegación gubernamental sudafricana causó una viva emoción. Aunque condenaban el *apartheid*, muchos consideraron que esa decisión era una violación de los Estatutos y de los Principios Fundamentales del Movimiento. Ahora bien, tal como lo había subrayado antes de la votación el delegado de Francia “*una asociación, una organización, un movimiento, sea cual fuere, que no respete sus propios estatutos, está condenado*”<sup>40</sup>. “El naufragio de la Conferencia” titulaba el *Journal de Genève*, pocas horas antes de la fatídica votación<sup>41</sup>.

Pero no hay mal que por bien no venga. La expulsión de la delegación sudafricana causó un trauma tan profundo que nadie más se arriesgó a provocar nuevas fracturas. Los nuevos Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que era la cuestión más delicada del orden del día de la Conferencia, fueron aprobados por consenso en pocos minutos y sin debate<sup>42</sup>.

La XXV Conferencia Internacional había decidido que la Conferencia siguiente tendría lugar en 1990 en Cartagena (Colombia)<sup>43</sup>. No obstante, a raíz de las dificultades ligadas a la cuestión de la representación palestina, la Conferencia siguiente pudo reunirse sólo en 1995 en Ginebra. Entre tanto, la cuestión de la representación del Gobierno sudafricano dejó de plantearse pues se había desmantelado el *apartheid* en Sudáfrica.

Durante ese tiempo, la cuestión de la representación palestina había provocado el naufragio de otra conferencia.

39 *XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 23-31 de octubre de 1986, Informe*, pp. 97-98.

40 Intervención del ministro Jean Mouton Brady, *Ibid.*, p. 83.

41 ‘Croix-Rouge: la conférence chavire’, en *Journal de Genève*, 25 de octubre de 1986, p. 16; Jacques Moreillon, “Suspensión de la participación de la delegación gubernamental de la República de Sudáfrica en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra – 1986): Diferentes percepciones de un mismo acontecimiento”, en *RICR*, n.º 80, marzo-abril de 1987, pp. 137-156; Yves Sandoz, “Análisis jurídico de la decisión de suspender a la delegación gubernamental sudafricana de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja”, *CICR*, versión española del artículo original en francés publicado en *Annuaire français de droit international*, vol. XXXII, 1986 pp. 591-602.

42 *XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra del 23 al 31 de octubre de 1986, Informe*, pp. 121-122; Paul-Émile Dentand, ‘Croix-Rouge: derniers compromis’, en *Journal de Genève*, 1 de noviembre de 1986, p. 24.

43 Dada la situación de inseguridad imperante entonces en Colombia, la Cruz Roja Colombiana se vio en la obligación de renunciar a organizar la Conferencia la que, por decisión de la Comisión Permanente, se celebraría en Budapest el año 1991.

## La cuestión de la participación de Palestina

En el momento en que la XXV Conferencia Internacional se encontraba sumida en el debate sobre la suspensión de la delegación gubernamental sudafricana, el Observador Permanente de Palestina ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas hizo llegar al presidente de la Conferencia una carta en la que pedía que se permitiera a Palestina tomar parte en la Conferencia. Suiza, país anfitrión de la Conferencia, ofreció sus buenos oficios para evitar que esta cuestión siguiera nublando un clima ya bastante tormentoso.

Al término de discretas negociaciones, Palestina renunció a pedir que se debatiera la cuestión de su participación, a condición de que el presidente de la Conferencia hiciera una declaración en la que solicitaba que se encontrara una solución adecuada a la cuestión de la participación palestina antes de la Conferencia siguiente.

El presidente hizo esta declaración justo antes de la ceremonia de clausura de la XXV Conferencia Internacional<sup>44</sup>, con lo que se evitó un segundo debate sobre una cuestión de participación. Sin embargo, con ello se había largado una bomba de tiempo sobre la XXVI Conferencia.

En el intervalo, la tensión siguió subiendo debido a otras circunstancias. En efecto, tras la ofensiva israelí lanzada en el verano de 1982 en Líbano, los dirigentes de la Organización de Liberación de Palestina tuvieron que replegarse en Túnez, donde proclamaron un Estado palestino. El 21 de junio de 1989, Suiza recibió del Observador Permanente de Palestina ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas una comunicación en la que el Comité Ejecutivo de la Organización de Liberación de Palestina notificaba que había decidido adherirse a los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y a los Protocolos adicionales a esos Convenios<sup>45</sup>.

Tras estimar que, en su calidad de Estado depositario, no le correspondía resolver la cuestión de saber si Palestina tenía o no la facultad para adherirse a los Convenios de Ginebra, Suiza transmitió la nota palestina a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra sin pronunciarse al respecto. Algunos Estados recibieron la comunicación palestina como un acto de adhesión, mientras que otros Estados se negaron a considerar a Palestina un Estado Parte en los Convenios de Ginebra.

La Comisión Permanente, que debía encargarse de preparar la XXVI Conferencia Internacional, se encontraba en un verdadero embrollo respecto del estatus jurídico de Palestina. Los Estados árabes pedían que se invitara a Palestina en calidad de Estado Parte en los Convenios de Ginebra y, por ende, como miembro de pleno derecho de la Conferencia, mientras que otros Estados se oponían con la misma firmeza a esa participación. Dado que los dirigentes de la Organización de Liberación de Palestina habían prestado su apoyo a Sadam Husein durante la ocupación iraquí de Kuwait y luego durante la guerra del Golfo (1991), Estados Unidos en particular se mostraba renuente a toda participación de Palestina en la XXVI Conferencia Internacional.

44 XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 23-31 de octubre de 1986, Informe, p. 147.

45 Schindler et Toman, *op. cit.*, note 4, p. 668.

En su calidad de institución del Movimiento, la Comisión Permanente, encargada entre otras tareas de elaborar la lista de los miembros de la Conferencia, no estaba habilitada para zanjar una cuestión eminentemente política, ya que ésta versaba sobre el estatuto internacional de Palestina. Con el respaldo de un grupo de diplomáticos acreditados en Ginebra, hizo todo lo posible por alcanzar una solución de compromiso. El grupo árabe aceptó finalmente que Palestina fuera invitada en calidad de observador, pero Estados Unidos rechazó esa solución.

La negociación prosiguió hasta la víspera de la apertura de la Conferencia, pero sin que se lograra llegar a un acuerdo. Reunida en Budapest veinticuatro horas antes de que se diera inicio a la Conferencia, la Comisión Permanente constató que era imposible encontrar un terreno de entendimiento y que se corría el riesgo de celebrar la Conferencia sin el grupo árabe si Palestina no era invitada como observador y sin Estados Unidos e Israel si Palestina era invitada aunque sólo hubiera sido en calidad de observador. Aunque muchas delegaciones ya se encontraban en la capital húngara y otras estaban por llegar, la Comisión Permanente resolvió, con gran pesar, aplazar la XXVI Conferencia.

Para el Movimiento, fue una derrota amarga.

## ¿Hacia el fin de la Conferencia Internacional?

Tras el fracaso de Budapest, se alzaron muchas voces dentro del Movimiento para proclamar en alto que la Conferencia Internacional había muerto y que no era ni posible ni deseable tratar de hacerla renacer de sus cenizas.

El descrédito arrojado era tanto más grande cuanto que no había sido posible reelegir a la Comisión Permanente, ya que es la Conferencia la que elige a sus miembros. ¿Cómo una Comisión cuyo mandato había llegado a su término desde hacía mucho tiempo y que llevaba los estigmas de una derrota tan estrepitosa podría reponerse del fracaso que acababa de vivir?

Las Sociedades Nacionales y la Federación no parecían mayormente preocupadas por la desaparición de la Conferencia Internacional puesto que los órganos de la Federación constituían los lugares de diálogo más importantes para ellas. Para el CICR las cosas eran distintas. Confrontado con los conflictos de ex Yugoslavia y del Cáucaso, sin hablar de los conflictos más antiguos, el CICR se sentía muy afectado por la desaparición de un foro en el que se dialogaba con los Estados Partes en los Convenios de Ginebra.

Así pues, una vez más el CICR tomó iniciativas que iban a permitir a la

Conferencia Internacional renacer tras la humillación sufrida en Budapest<sup>46</sup>, lo que logró gracias al apoyo de la diplomacia suiza. De hecho, el CICR persuadió a Suiza, en su calidad de Estado depositario de los Convenios de Ginebra, para que convocara una conferencia *ad hoc* que reuniera a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, así como al CICR y a la Federación. Las Sociedades Nacionales estarían representadas por medio de su Federación<sup>47</sup>.

En su calidad de Estado anfitrión de la Conferencia, Suiza estaba en condiciones de tomar una decisión en cuanto a dirigir una eventual invitación a Palestina, con la esperanza razonable de que ningún Estado asumiría la responsabilidad de provocar el naufragio de la reunión poniendo en tela de juicio las opciones del Estado anfitrión.

La Conferencia Internacional para la protección de las víctimas de la guerra se celebró en Ginebra del 30 de agosto al 1 de septiembre de 1993 y fue un rotundo éxito. No hubo ningún debate sobre cuestiones de representación. El CICR había preparado para esa Conferencia un importante informe<sup>48</sup> que tuvo una excelente acogida y la Conferencia adoptó por consenso, casi sin modificación, la declaración final que el CICR había preparado con la ayuda de un grupo de negociación<sup>49</sup>.

La confianza quedó así restablecida e inmediatamente después de la Conferencia Internacional para la protección de las víctimas de la guerra, el CICR y la Federación comenzaron a preparar la XXVI Conferencia Internacional, que se celebró en Ginebra del 1 al 7 de diciembre de 1995. Palestina fue invitada en calidad de observador, solución que no dio lugar a ningún debate ni durante esa Conferencia<sup>50</sup> ni durante las Conferencias ulteriores.

46 El CICR ya había intervenido en dos ocasiones para que la Conferencia Internacional no desapareciera. Después de la guerra franco-alemana de 1870-1871, las recriminaciones entre los ex beligerantes fueron tan violentas que la Cruz Roja Austriaca, que había invitado a la III Conferencia Internacional a que se reuniera en Viena en 1871, prefirió aplazarla *sine die*. Tras haber pedido en vano durante más de diez años a la Cruz Roja Austriaca que hiciera honor a sus compromisos, el CICR decidió convocar por su cuenta la III Conferencia Internacional, que tuvo lugar en Ginebra en septiembre de 1884. Asimismo, tras la Primera Guerra Mundial, la Cruz Roja Francesa declaró que no tomaría parte en las reuniones con la Cruz Roja Alemana mientras ésta no presentara sus disculpas por las violaciones del derecho de la guerra cometidas por Alemania. La Cruz Roja Alemana respondió que no tenía que disculparse por crímenes imputados al gobierno imperial y que, en todo caso, las violaciones habían sido cometidas por ambos bandos. Después de haber intentado en vano durante más de dos años llegar a un acuerdo, el CICR decidió convocar la X Conferencia Internacional, que se celebró en Ginebra del 30 de marzo al 7 de abril de 1921. La Cruz Roja Francesa se negó a participar en la reunión.

47 No era posible invitar a las Sociedades Nacionales pues la composición de la Conferencia habría sido idéntica a la de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ahora bien, si el Gobierno suizo, depositario de los Convenios de Ginebra, está habilitado para convocar una reunión de los Estados Partes en esos Convenios no lo está para reunir la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sin el mandato de ésta o de la Comisión Permanente.

48 "Conferencia Internacional para la protección de las víctimas de la guerra (Ginebra, 30 de agosto - 1 de septiembre de 1993), *Informe sobre la protección de las víctimas de la guerra*, elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, junio de 1993", en *RICR*, N.º 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 411-468.

49 "Conferencia Internacional para la protección de las víctimas de la guerra (Ginebra, 30 de agosto - 1 de septiembre de 1993), *Declaración final de la Conferencia*", en *RICR*, N.º 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 398-402.

50 *XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1-7 de diciembre de 1995, Informe*, Comité Internacional de la Cruz Roja y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1996, p. 40.

Las cuestiones relacionadas con la composición de la Conferencia, que habían ocupado el primer plano durante las Conferencias Internacionales celebradas en los años de la guerra fría, dejaron de plantearse prácticamente desde la XXVI Conferencia, celebrada en Ginebra en 1995. Si bien se produjeron algunas escaramuzas en las conferencias posteriores, éstas jamás hicieron peligrar la celebración de la Conferencia ni la buena marcha de sus trabajos. De este modo, la Conferencia pudo centrarse en cuestiones relativas al derecho humanitario y a la acción humanitaria, lo que examinaremos a continuación.

## **Cuestiones relacionadas con el derecho humanitario y la acción humanitaria**

Sería, desde luego, imposible enumerar en unas pocas páginas todas las cuestiones ligadas a los diferentes asuntos esenciales examinados en las treinta Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que han tenido lugar hasta el momento. Un libro no bastaría. Nos limitaremos a indicar aquí las cuestiones que nos parecen más importantes, sabiendo que toda opción es arbitraria y puede ser legítimamente criticada.

Por afán de claridad, agruparemos esas cuestiones en torno a los cinco temas principales siguientes:

- el desarrollo del derecho internacional humanitario;
- el cometido del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- la organización y los principios de la acción humanitaria;
- las relaciones entre los componentes del Movimiento y los Estados;
- la aplicación del derecho internacional humanitario.

## **El desarrollo del derecho internacional humanitario**

Si la historia tuviera que retener una sola contribución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja al progreso de la humanidad, sin duda alguna habría que poner de relieve el impulso dado al desarrollo del derecho internacional humanitario. De hecho, cada una de las etapas de ese desarrollo se ha beneficiado de la posición adoptada por la Conferencia.

Así por ejemplo, los tres votos que adoptó la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863 para los gobiernos son los que allanaron el camino para la convocación de una conferencia diplomática y la aprobación del primer Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864.

Asimismo, la XVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Estocolmo en agosto de 1948, no se limitó sólo a examinar artículo por artículo y aprobar los proyectos de convenios revisados o nuevos que el Comité Internacional de la Cruz Roja había preparado en colaboración con expertos gubernamentales a fin de tener en cuenta las enseñanzas que dejó la Segunda Guerra Mundial, sino



que declaró igualmente que “esos proyectos, en particular el nuevo convenio relativo a la protección de las personas civiles, correspondían a las aspiraciones profundas de los pueblos del mundo” y recomendó “a todos los gobiernos que se reunieran lo antes posible en una conferencia diplomática para aprobar y firmar los textos que [acababa] de aprobar<sup>51</sup>”.

Del mismo modo, la XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que tuvo lugar en Teherán en noviembre de 1973, prestó su apoyo a los proyectos de Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra<sup>52</sup>.

En realidad, cada una de las etapas del desarrollo del derecho internacional humanitario se ha beneficiado del apoyo de la Conferencia Internacional, que siempre ha respaldado los proyectos que el CICR le ha sometido, con una sola excepción, aunque una excepción importante.

Tras los bombardeos perpetrados contra las aglomeraciones urbanas durante la Segunda Guerra Mundial, que debía culminar con la destrucción de Hiroshima y de Nagasaki, el CICR emprendió consultas sobre el tema de la protección de la población civil contra las hostilidades. Con la asistencia de expertos altamente calificados, preparó un Proyecto de Reglas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra.

Se trataba concretamente de un proyecto de convenio cuya finalidad era restablecer el principio de inmunidad de la población civil, definir los objetivos militares que son los únicos objetivos legítimos contra los cuales se pueden dirigir los ataques, establecer las precauciones que deben tomarse en los ataques y prohibir los bombardeos de zona, así como el uso de armas “cuya acción nociva –especialmente por diseminación de agentes incendiarios, químicos, bacteriológicos, radioactivos u otros– pudiera extenderse de una manera imprevista o quedar, en el espacio o en el tiempo, fuera del control de los que las emplean, con lo que pondrían en peligro a la población civil<sup>53</sup>”. Si se hubiera aceptado, esta disposición habría llevado a la prohibición del uso de las armas nucleares, por lo menos en la guerra terrestre.

El Proyecto de reglas se presentó a la XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Nueva Delhi, los meses de octubre y noviembre de 1957. La cuestión relativa a la prohibición de las armas atómicas fue el punto más controvertido en los debates. Las delegaciones de los países socialistas criticaban la falta de audacia del proyecto del CICR y reclamaban la prohibición lisa y llana de las armas nucleares y termonucleares. Los occidentales, por su parte, denunciaban que era ilusoria una prohibición del empleo de tales armas, si no se la respaldaba con un desarme general y un control efectivo. Finalmente, la Conferencia solicitó al Comité Internacional de la Cruz Roja que remitiera el proyecto a los gobiernos

51 Resolución XIX-5, *Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 au 30 août 1948, Compte rendu*, Cruz Roja Sueca, Estocolmo, 1948, pp. 95-96.

52 Resolución XIII, *XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Teherán, 8-15 de noviembre de 1973, Informe*, pp. 131-132.

53 Art. 14, *Proyecto de reglas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra*, CICR, Ginebra, septiembre de 1956, p. 106.



para que lo examinaran<sup>54</sup>, pero esta medida no era más que un pretexto porque el asunto ya se había ido a pique.

Más recientemente, la Conferencia Internacional dio su apoyo a la prohibición de las minas terrestres antipersonal<sup>55</sup> y de las armas láser cegadoras<sup>56</sup>, así como al Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra<sup>57</sup>.

## **El cometido del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

La Conferencia Constitutiva de octubre de 1863, que dio nacimiento a la Cruz Roja, planteó solamente en términos muy generales los deberes y las atribuciones de las futuras Sociedades Nacionales y prácticamente no mencionó los del CICR, cuya disolución se había previsto en aquel momento para un tiempo más.

Una de las primera tareas de las Conferencias Internacionales fue, por lo tanto, precisar el cometido de las Sociedades Nacionales y del CICR, asunto que fue una de las principales preocupaciones de las primeras Conferencias.

### *La función de las Sociedades Nacionales en tiempo de paz*

La primera cuestión fue definir la función de las Sociedades Nacionales en tiempo de paz. Las Sociedades Nacionales habían sido creadas con la finalidad de prestar asistencia a los militares heridos. Desde esa perspectiva, estaba previsto que su principal tarea en tiempo de paz fuera prepararse para asumir responsabilidades en caso de guerra y, en particular, reclutar y capacitar a los “*voluntarios entusiastas*” como los había llamado Henry Dunant. Sin embargo, ya en la II Conferencia Internacional, celebrada en Berlín el año 1869, las Sociedades Nacionales señalaron que les resultaba imposible reclutar y formar a los voluntarios y sobre todo mantenerlos motivados con el único propósito de que estuvieran preparados para actuar en caso de guerra, lo que a decir verdad nadie deseaba que ocurriera. Así pues, las Sociedades Nacionales querían dedicarse a actividades de tiempo de paz, en particular en el ámbito de la formación del personal hospitalario, la atención a los enfermos y la lucha contra las epidemias y otras catástrofes que pudieran sobrevenir en tiempo de paz.

54 Resolución XIII, *XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Nueva Delhi, octubre-noviembre de 1957, Actas*, p. 162; *Ibíd.*, *Actas referentes al Proyecto de reglas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra*, CICR, Ginebra, abril de 1958, roneografiado.

55 Resolución II-G, *XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1-7 de diciembre de 1995, Informe*, pp. 132-133.

56 Resolución II-H, *Ibíd.*, p. 133.

57 Resolución III, *XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, Informe*, Comité Internacional de la Cruz Roja y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2004, pp. 31-32. Sobre la contribución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja al desarrollo del derecho internacional humanitario véase el artículo siguiente: Philippe Abplanalp, “Las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja; factor de desarrollo del derecho internacional humanitario y de cohesión del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”, en *RICR*, n.º 131, septiembre-octubre de 1995, pp. 567-599.

Fundador de la organización, el Comité de Ginebra se erigió en defensor del respeto absoluto de los objetivos para los cuales se había fundado la Cruz Roja. Vio que las actividades en tiempo de paz eran una amenaza para los objetivos iniciales: absorbidas por esas actividades, las Sociedades Nacionales podían olvidarse de su misión primera, es decir la asistencia a los militares heridos en el campo de batalla.

A raíz de este desacuerdo, se celebró un primer debate sobre la función de las Sociedades Nacionales, debate en el que el Comité de Ginebra salió perdedor. La II Conferencia Internacional, celebrada en Berlín en 1869, aprobó una resolución en la que alentaba a las Sociedades Nacionales a que realizaran actividades en tiempo de paz, como la lucha contra las epidemias y otras catástrofes, mediante el desarrollo de sus secciones, el reclutamiento de voluntarios y la formación de personal de enfermería<sup>58</sup>.

### *La composición y las tareas del CICR*

Aunque el Comité de Ginebra pensaba que su misión había llegado a su término con la aprobación de un tratado que protegía a los militares heridos y a los miembros del servicio sanitario en el campo de batalla, rápidamente resultó evidente que era necesario preservar el Comité de Ginebra a fin de velar por los intereses generales de la obra común y favorecer el intercambio de comunicaciones entre las nuevas Sociedades Nacionales.

Por consiguiente, no menos urgente era definir la composición y el papel del Comité de Ginebra, cuestión que se examinó en varias Conferencias Internacionales. Si bien en un principio el propio Comité había previsto ampliarse a fin de integrar a un representante de cada Sociedad Nacional, cambió totalmente su posición a ese respecto tras la guerra franco-alemana de 1870-1871. En efecto, mientras cada uno imaginaba que las Sociedades Nacionales habrían podido estar por encima del conflicto en caso de guerra, en la práctica se vio a las jóvenes Sociedades Nacionales convertirse en portavoces de la más vengativa propaganda y destrozarse mutuamente. El CICR no iba a olvidar esa lección tan fácilmente, sobre todo que se repetiría, en forma similar, en conflictos ulteriores.

Al mismo tiempo, la guerra franco-alemana había puesto de relieve la importancia del cometido que el Comité de Ginebra había tenido que desempeñar como intermediario neutral en caso de guerra a fin de facilitar el intercambio de comunicaciones, no sólo entre las Sociedades Nacionales de los países beligerantes, sino también entre los propios gobiernos<sup>59</sup>.

58 *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, pp. 3-5, 7-9, 15-18, 27-36, 153-208, 211-215 y 251-253; P. Boissier, *op. cit.*, nota 3, pp. 302-304 y 308-309. Los representantes del CICR no intervinieron en el debate sobre esta cuestión en la Conferencia de Berlín, considerando sin duda que debían zanjarla las propias Sociedades Nacionales. Ahora bien, el CICR había expresado en la correspondencia preliminar su oposición a la ampliación del ámbito de actividades de las Sociedades Nacionales.

59 Sobre el desarrollo de las actividades del Comité Internacional durante la guerra franco-alemana de 1870-1871, v. P. Boissier, *op. cit.*, nota 3, pp. 315-354; F. Bugnion, *op. cit.*, nota 3, pp. 36-43.

La cuestión de la composición y las atribuciones del CICR iba a abordarse en las cuatro primeras Conferencias Internacionales. Durante las dos primeras se debatió al respecto sin que se llegara a conclusión alguna sobre la composición del CICR. Sin embargo, se le encomendó una tarea que iba a tener un desarrollo considerable a partir de la guerra franco-alemana de 1870-1871, que fue la de crear en caso de guerra una agencia de correspondencia y de información que facilitara el intercambio de mensajes y el envío de socorros<sup>60</sup>.

La III y IV Conferencia Internacional, celebradas en Ginebra el año 1884 y en Karlsruhe en 1887, se vieron confrontadas a dos proyectos decididamente opuestos.

Por un lado, el comité central de la Cruz Roja Rusa había presentado un proyecto de reorganización de la Cruz Roja destinado a regular las relaciones entre las instituciones de la Cruz Roja sobre la base de un tratado y transformar al Comité de Ginebra en un verdadero organismo internacional que incluyera a un representante de cada Sociedad Nacional. Dicho Comité habría ocupado así una posición de autoridad frente a las Sociedades Nacionales. En tiempo de guerra, su misión habría consistido en prevenir las violaciones del Convenio de Ginebra enviando al teatro de las hostilidades a delegados neutrales encargados de controlar la manera en que los beligerantes cumplían sus obligaciones<sup>61</sup>. Por otro lado, el CICR pedía que se mantuvieran su composición y sus atribuciones tal como se habían desarrollado en la práctica<sup>62</sup>.

Los debates fueron particularmente animados. Lo que estaba en juego en el proyecto ruso era no sólo la composición del CICR, sino también la independencia de que habían gozado las Sociedades Nacionales desde que se inició la obra y es lo que condujo a su fracaso. Finalmente la Conferencia de Karlsruhe aprobó una resolución que confirmaba el *status quo*:

“En el interés general de la Cruz Roja, es conveniente mantener al Comité Internacional, cuya sede está en Ginebra, en la forma que ha tenido desde los orígenes de la obra.

Tal como ha hecho previamente, continuará:

a) esforzándose por mantener y desarrollar las relaciones entre los comités centrales;

60 *Résolution IV/3, Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, p. 254.

61 *Troisième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1er au 6 septembre 1884, Compte rendu*, CICR, Ginebra, 1885, pp. 61-66, 69, 84-85 y 86; *Du rôle du Comité international et des relations des Comités centraux de la Croix-Rouge*, Informe presentado por el Comité Internacional a la Conferencia Internacional de Sociedades de la Cruz Roja en Karlsruhe en 1887, CICR, Ginebra, 1887, pp. 9-14; *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Karlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu*, Berlín, Comité Central de Asociaciones Alemanas de la Cruz Roja, 1887, pp. 92-93, 95-97 y 101.

62 *Troisième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1er au 6 septembre 1884, Compte rendu*, pp. 74-83; *Du rôle du Comité international et des relations des Comités centraux de la Croix-Rouge*, pp. 22-24; *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Karlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu*, pp. 19-20, 90 y 93-94.

- b) notificando la constitución de nuevas Sociedades Nacionales, tras haberse cerciorado de las bases en las que están fundadas;
- c) publicando el Boletín Internacional [...];
- d) estableciendo, en tiempo de guerra, una o varias agencias internacionales de información, a cuyos buenos oficios puedan recurrir las Sociedades Nacionales para hacer llegar socorros, en metálico o en especie, a los heridos de los ejércitos beligerantes;
- e) prestando en tiempo de guerra, si fuera necesario, su mediación o la de sus agencias a las Sociedades Nacionales beligerantes, para la transmisión de su correspondencia<sup>63</sup>.

Así, más de veinte años después de su fundación, el CICR había definido finalmente su suerte y se habían mantenido su composición y sus atribuciones”.

### *La protección de los prisioneros de guerra*

La Conferencia Internacional había de reabrir el debate sobre el cometido de la Cruz Roja tras la primera Conferencia Internacional de la Paz, reunida en La Haya del 18 de mayo al 29 de julio de 1899. Por una extraña inconsecuencia, la Conferencia de La Haya había confiado tareas a sociedades de socorro para los prisioneros de guerra que no existían<sup>64</sup>.

¿Había que crear sociedades de socorro para los prisioneros de guerra con objeto de dar curso a las decisiones de la Conferencia de La Haya? Era una iniciativa que estaba destinada al fracaso, pues el público habría visto en ellas un símbolo de derrotismo. Al permanecer inactivas en tiempo de paz, esas sociedades habrían caído en el letargo. Por consiguiente, era necesario confiar las tareas previstas por la Conferencia de La Haya a sociedades que ya existieran y, entre ellas, sólo la Cruz Roja estaba en condiciones de movilizar los considerables recursos que se requerían para prestar ayuda a los prisioneros de guerra en caso de conflicto prolongado.

Ahora bien, ¿con ello no se desviaba a la Cruz Roja de sus objetivos? Hasta entonces, la Cruz Roja sólo se había ocupado, al menos oficialmente, de heridos y enfermos.

Esta cuestión iba a ser el centro de los debates durante tres Conferencias Internacionales<sup>65</sup>. Finalmente, la IX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Washington el mes de mayo de 1912, aprobó una importante resolución

63 *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu*, p. 90.

64 Art. 15 del Reglamento anexo del Convenio (II) de La Haya sobre la leyes y costumbres de la guerra terrestre del 20 de julio de 1899. En cuanto al origen de esta disposición, v. nuestra obra *Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, pp. 73-80; Roger Durand, “Les prisonniers de guerre aux temps héroïques de la Croix-Rouge”, en *De l’utopie à la réalité, Actes du Colloque Henry Dunant tenu à Genève au palais de l’Athénée et à la chapelle de l’Oratoire les 3, 4 et 5 mai 1985*, pp. 225-297.

65 La VII, VIII y IX Conferencia Internacional, reunidas en San Petersburgo en 1902, en Londres en 1907 y en Washington en 1912.

en la cual la Cruz Roja decidía encargarse de prestar asistencia a los prisioneros de guerra de conformidad con lo estipulado en el Convenio de La Haya y se confería al Comité Internacional el cometido central de la obra de socorro en favor de los prisioneros de guerra. La resolución VI de la Conferencia de Washington disponía lo siguiente:

“La IX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, considerando que naturalmente las Sociedades de la Cruz Roja deben asistir a los prisioneros de guerra [...], expresa el deseo de que dichas Sociedades organicen, ya en tiempo de paz, una “Comisión especial”, encargada en tiempo de guerra, de recoger y enviar al Comité Internacional de Ginebra los socorros que se le entreguen para los militares en cautiverio.

El Comité Internacional, por intermedio de delegados neutrales, acreditados ante los gobiernos interesados, se encargará de distribuir los socorros que se destinarán a prisioneros designados individualmente, y repartirá los demás donativos entre los diferentes depósitos de prisioneros de guerra, teniendo en cuenta la intención de los donantes, las necesidades de los cautivos y las instrucciones de las autoridades militares [...].

Las Comisiones especiales para los prisioneros de guerra se pondrán en contacto con el Comité Internacional de Ginebra [...]”<sup>66</sup>,

Dos años más tarde, el estallido de la Primera Guerra Mundial pondría de relieve toda la importancia de esta resolución.

### *La Cruz Roja y la guerra civil*

El derecho de la guerra nació de la confrontación en el campo de batalla entre soberanos iguales en derechos. Cuando se creó la Cruz Roja, fue natural tener presente los conflictos armados internacionales. Por último, el I Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864 era vinculante sólo entre las Partes Contratantes, es decir entre Estados.

Sin embargo, desde la insurrección de 1876 en Herzegovina, la Cruz Roja estuvo confrontada a la cuestión de su ámbito de acción en caso de guerra civil<sup>67</sup>. Pero hubo que esperar la IX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Washington el mes de mayo de 1912, para que se planteara la cuestión de la acción de la Cruz Roja en caso de guerra civil a la Conferencia Internacional<sup>68</sup>. Pero el

66 Resolución VI, *Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington du 7 au 17 mai 1912, Compte rendu*, Cruz Roja Americana, Washington, 1912, p. 318.

67 ‘L’insurrection dans l’Herzégovine’, en *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N.º 25, enero de 1876, pp. 1-4; ‘Une mission au Monténégro: Rapport présenté au Comité International de la Croix-Rouge par se délégués’, en *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, n.º 26, abril de 1876, pp. 55-70.

68 Fue por iniciativa de la Cruz Roja Americana, que había sometido a la Conferencia un informe sobre la cuestión de la intervención de la Cruz Roja en caso de guerra civil. *Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington du 7 au 17 mai 1912, Compte rendu*, pp. 45-48 et 200-203.

debate se acabó antes de tiempo. El general Yermolov, representante del Gobierno de San Petersburgo, se opuso con vehemencia a que se examinara esta cuestión y la Conferencia no tomó ninguna decisión al respecto<sup>69</sup>.

La cuestión se volvió a plantear ante la X Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra del 30 de marzo al 7 de abril de 1921. En el intervalo, el CICR y varias Sociedades Nacionales realizaron actividades durante la guerra civil que convulsionó a Rusia tras la revolución de octubre (1918-1921)<sup>70</sup>. De hecho, los mismos que en Washington se opusieron con violencia a la acción de la Cruz Roja en caso de guerra civil, fueron los que la solicitaron. Además, varias Sociedades Nacionales habían actuado en su propio país con motivo de los disturbios que se produjeron tras la Primera Guerra Mundial<sup>71</sup>.

Si la cuestión figuraba en el orden del día de la X Conferencia, no era para discutir sobre el principio de la acción de la Cruz Roja en caso de guerra civil —lo que ya estaba aceptado— sino para fijar las modalidades de dicha labor.

Tras debatir detenidamente, la Conferencia hizo suya una importante resolución por la cual la Cruz Roja proclamaba “su derecho y su deber de prestar socorro en caso de guerra civil, de disturbios sociales y revolucionarios”; solicitaba el respeto por analogía de los principios de los Convenios de Ginebra y de La Haya en caso de guerra civil y convertía al CICR en el eje de la acción del Movimiento en esas situaciones<sup>72</sup>.

No debe subestimarse la importancia de la resolución XIV de la X Conferencia Internacional. De hecho, el CICR se fundó en ella para poder llevar a cabo la ingente labor durante toda la guerra civil española (1936-1939)<sup>73</sup>. Además, esta resolución allanó el camino para la aprobación del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, verdadero “convenio en miniatura”<sup>74</sup>, por el que se establecen las normas jurídicas mínimas aplicables a los conflictos armados de carácter no internacional y se autoriza al CICR a ofrecer sus servicios a las partes en conflicto.

## La Cruz Roja y la paz

La Cruz Roja es una organización humanitaria, no una organización pacifista. No obstante, ya en sus albores, la Cruz Roja quiso manifestar su repudio

69 Ibid., pp. 45 y 199-208.

70 Con respecto a la acción del CICR durante la guerra civil rusa, v. nuestra obra *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, pp. 284-295.

71 Fueron, en particular, los casos de la Cruz Roja Alemana, la Cruz Roja Finlandesa; Cruz Roja Polaca, Cruz Roja Portuguesa, Cruz Roja de Ucrania y la Media Luna Roja Turca. Cada una de esas Sociedades Nacionales había presentado a la X Conferencia Internacional un informe sobre el cometido de la Cruz Roja en caso de guerra civil.

72 Resolución XIV, *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, Compte rendu*, CICR, Ginebra, 1921, pp. 217-218.

73 Sobre la acción del CICR durante la guerra civil española, v. *op. cit.* nota 70, pp. 307-328; Pierre Marqués, *La Croix-Rouge pendant la Guerre d'Espagne (1936-1939): Les Missionnaires de l'humanitaire*, L'Harmattan, París y Montréal, 2000, 452 páginas.

74 Esta expresión fue acuñada por la delegación soviética en la Conferencia Diplomática de 1949.

contra la guerra de manera que su acción destinada a atenuar los sufrimientos provocados por la guerra no se percibiera como una forma de legitimarla<sup>75</sup>.

Durante un siglo, esas tomas de posición no trascendieron las palabras. La Cruz Roja consideraba que no podía tomar iniciativas a fin de prevenir la guerra o poner fin a un conflicto puesto que se trataba obviamente de cuestiones políticas. Si se hubiera aventurado por esos caminos, la Cruz Roja habría traicionado sus principios fundamentales y habría comprometido sus posibilidades de acción en caso de que hubiera estallado un conflicto a pesar de su intervención

La cosa fue totalmente distinta durante la crisis de los misiles de Cuba (octubre de 1962) que llevó a la humanidad al borde de una guerra nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Cuando la tensión entre Washington y Moscú llegó al paroxismo, el presidente del CICR aprovechó que el director ejecutivo del CICR se encontraba en Nueva York para señalar a las Naciones Unidas que el CICR estaba dispuesto a apoyar los esfuerzos del secretario general, que trataba de encontrar una salida pacífica a la crisis, si su intervención podía contribuir de alguna manera<sup>76</sup>.

Esta iniciativa no tardó en cuajar y en la noche del 29 al 30 de octubre de 1962, el secretario general de las Naciones Unidas hizo una llamada al CICR para pedirle que prestara su colaboración con objeto de visitar los buques soviéticos que se dirigían a Cuba, a fin de controlar que no transportaran ningún armamento nuclear.

Esta petición iba a colocar al CICR ante una disyuntiva muy grave. Por un lado, el CICR se hallaba en medio de la confrontación que oponía a Moscú y Washington y, por el otro, resultaba evidente que no debían escatimarse esfuerzos para prevenir una guerra nuclear. Finalmente, el CICR estimó que no podía sustraerse cuando la paz del mundo y el futuro mismo de la humanidad estaban en peligro. Por lo tanto, decidió aceptar en principio dar curso a la petición del secretario general y enviar a su antiguo presidente a Nueva York, con el fin de precisar las modalidades de su labor<sup>77</sup>. Esta aceptación de principio causó reacciones apasionadas entre la opinión pública y más aún entre las Sociedades Nacionales, tan intensas

75 V. al respecto el discurso introductorio de Gustave Moynier con motivo de la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863, *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne*, pp. 8-9.

76 "Interoffice memorandum" de Martin Hill, sous-secrétaire général adjoint, à C. V. Narasimhan, chef de cabinet du secrétaire général, 26 de octubre de 1962, reproducido en Chadwyck-Healey Inc. y The National Security Archives (ed.), *Documents on the Cuban Missile Crisis 1962*, Microfiche Collection, Chadwyck-Healey, Alexandria, 1990, documento 1392, citado por Thomas Fischer, 'The ICRC and the 1962 Cuban missile crisis', en *RICR*, N.º 842, junio de 2001, pp. 287-309, ad p. 294. Cabe observar que la iniciativa del CICR sólo se conoce mediante el documento de las Naciones Unidas mencionado más arriba. Ni el presidente Léopold Boissier, ni Roger Gallopin, director ejecutivo, dieron cuenta de la gestión que hizo este último ante las Naciones Unidas.

77 Archives du CICR, procès-verbal de la séance plénière des mercredi 31 octobre et jeudi 1er novembre 1962, *Rapport annuel 1962*, pp. 31-35; T. Fischer, 'The ICRC and the 1962 Cuban missile crisis', *op. cit.*, note 76, pp. 287-309. Françoise Perret et François Bugnion, *De Budapest à Saïgon, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, Vol. IV, 1956-1965*, Georg Editeur/CICR, Ginebra, diciembre de 2009, pp. 473-502.



como las emociones que había suscitado esta crisis sin precedentes. Esas reacciones iban de la cálida aprobación a la condena inapelable. Antiguos voluntarios de la Cruz Roja devolvían sus tarjetas de miembro en señal de protesta solemne.

Una vez terminada la crisis, el CICR estimó necesario someter las iniciativas que había adoptado al veredicto del Consejo de Delegados, reunido en Ginebra en 1963<sup>78</sup>, y luego al de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Viena el año 1965.

En virtud de su resolución X, la XX Conferencia Internacional

“... [estimula] al Comité Internacional de la Cruz Roja para que lleve a cabo, en enlace constante con la Organización de las Naciones Unidas y en el marco de su misión humanitaria, todos los esfuerzos susceptibles de contribuir a la prevención o a la solución de los eventuales conflictos armados, así como a asociarse, de acuerdo con los Estados interesados, a todas las disposiciones apropiadas que sean tomadas con este fin [...]”<sup>79</sup>.

Con esta resolución, la Conferencia aprobaba la acción del CICR durante la crisis de los misiles de Cuba y lo alentaba a que tomara iniciativas análogas en caso de que la paz del mundo volviera a estar amenazada.

Quedaba entendido que esta resolución no debía conllevar una reorientación fundamental de la acción del CICR o de toda la Cruz Roja, cuya prioridad debía seguir siendo humanitaria. Tras haber sido aprobada en circunstancias excepcionales, tenía que aplicarse únicamente en circunstancias excepcionales.

De hecho, por lo que sabemos, el CICR ha invocado la resolución X de la XX Conferencia sólo en dos ocasiones: en el momento de la invasión israelí de Líbano en el verano de 1982 y en el momento de la ocupación de Kuwait por Irak en el verano de 1990<sup>80</sup>.

“La paz, que es sin duda el problema crucial de todos los tiempos, desata ineludiblemente en los congresos que pretenden consolidarla debates a la vez la-

78 El Consejo de Delegados reúne a los representantes de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, del CICR y de la Federación. La Comisión Permanente había decidido reunir al Consejo de Delegados en Ginebra en 1963, en lugar de la Conferencia Internacional que tuvo que renunciar a convocar debido a divergencias sobre la cuestión de la representación de China. En cuanto al origen, el cometido y las atribuciones del Consejo de Delegados, v. Elzbieta Mikos-Skuza, “The Council of Delegates”, dans: *Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, édité par Liesbeth Lijnzaad, Johanna van Sambeek et Bahia Tahzib-Lie, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden et Boston, diciembre de 2003, pp. 123-136.

79 Resolución X, *XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Viena, 2-9 de octubre de 1965, Informe final*, p. 106.

80 Procès-verbaux du Conseil exécutif du CICR, 1er juillet 1982, 11 et 12 août 1982, 19 août 1982 et 26 août 1982; Procès-verbaux de l'Assemblée du CICR, 19 août et 1er septembre 1982; *RICR*, N.º 54, septiembroctubre de 1982, pp. 327-328; *Informe de actividad 1982*, pp. 56-59; *Keesing's Contemporary Archives*, 1983, pp. 31914-31920; F. Bugnion, *op. cit.*, note 3, p. 564; Note 241 de la délégation de Bagdad + annexes, 12 septembre 1990, Archives du CICR, dossier 232 (214-00); *Informe completo CICR - 1990*, pp. 79-80; Christophe Girod, *Tempête sur le désert: Le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre du Golfe, 1990-1991*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, et LGDJ, Paris, 1995, pp. 64-65.



boriosos y peligrosos”, observaba el presidente del CICR, Léopold Boissier, en su informe relativo al Consejo de Delegados reunido en Ginebra el mes de septiembre de 1963, con motivo del centenario de la fundación de la Cruz Roja<sup>81</sup>.

De hecho, la cuestión de la paz fue uno de los principales motivos de discordia en el marco de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja reunidas bajo el imperio de la guerra fría. La Unión Soviética y sus aliados deseaban que la Conferencia Internacional denunciara la agresión que, según la doctrina marxista-leninista, sólo podía atribuirse a los Estados capitalistas mientras que los gobiernos y las Sociedades Nacionales de los países occidentales no querían ir más allá de una condena de la guerra en términos generales, y que la denuncia de la agresión y la designación del agresor eran cuestiones políticas que eran competencia de las Naciones Unidas. Finalmente, la división del Movimiento pudo evitarse gracias concretamente a la aplicación sistemática de la regla del consenso para toda resolución relativa a la paz. ¿Cuál habría sido la credibilidad de una resolución sobre la paz aprobada por una votación en la que la Conferencia hubiera estado dividida?

La Conferencia Internacional ha aprobado, desde luego, muchas otras resoluciones destinadas a ampliar el cometido del Movimiento, por ejemplo por lo que respecta a la asistencia a los refugiados<sup>82</sup> y a las personas desplazadas<sup>83</sup>. Dado que en el presente artículo no era posible analizarlas todas, hemos decidido concentrarnos en los debates que implicaron importantes cambios de dirección del Movimiento.

Por último, cabe observar que si bien la Conferencia Internacional ha aprobado un número considerable de resoluciones relativas al cometido de las Sociedades Nacionales o el del CICR, prácticamente no se ha pronunciado sobre el de la Federación. Ello se explica a la vez porque el CICR y la Federación ocupan posiciones diferentes en el tablero de las relaciones internacionales y porque el mandato de la Federación depende mucho más de las decisiones que adoptan sus órganos que de las resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

## La organización de la acción humanitaria

Prácticamente todas las Conferencias Internacionales han abordado el tema relativo a la organización de la acción humanitaria. Dado que no podemos resumir aquí cada uno de esos debates, hemos decidido examinar las dos cuestiones más fundamentales para el Movimiento y los Estados: los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

81 Léopold Boissier, *Exposé sur certains aspects du centenaire de la Croix-Rouge présenté au CICR dans sa séance du 3 octobre 1963, document D 841, annexé au procès-verbal de la séance plénière du 3 octobre 1963*, p. 2.

82 Resolución XXI de la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Manila, 1981, y resolución XVII de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1986.

83 Resolución IV- A de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1995.

## *Los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*

Durante más de medio siglo, la Cruz Roja tuvo una estructura relativamente laxa conformada por las resoluciones de la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863, que dio nacimiento a la Cruz Roja, y algunas resoluciones destinadas a precisar las tareas de las Sociedades Nacionales y del CICR. Cada Conferencia Internacional adoptaba su propio reglamento inspirándose en el de las Conferencias anteriores.

La creación de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, tras la Primera Guerra Mundial, fuera del marco estatutario de la Conferencia Internacional, obligó al Movimiento a dotarse de estatutos<sup>84</sup>. Como se presionaba de todas partes al CICR y a la Liga para que se fusionaran, ambas instituciones se sintieron amenazadas. No es sorprendente en esas condiciones que las relaciones de las dos instituciones se hayan tornado hostiles.

Este asunto dominó buena parte de los trabajos de tres Conferencias Internacionales<sup>85</sup>, además de una Conferencia especial celebrada en Berna en 1926<sup>86</sup>, pero fue en vano. Todos los proyectos tendentes a reorganizar la Cruz Roja Internacional presentados a la X, XI y XII Conferencia Internacional fracasaron y lo mismo ocurrió con la Conferencia de Berna.

Mientras que a las Sociedades Nacionales que habían fundado la Liga les interesaba mantener un órgano federativo en el que estuvieran debidamente representadas, al CICR le interesaba preservar la independencia que juzgaba indispensable para proseguir su misión. A pesar de su admiración por la Sociedad de Naciones, estaba convencido de que la guerra no era un flagelo que podía abolirse de un plumazo y que había de preservar para el futuro su posición de intermediario neutral, cuya importancia había puesto de relieve la Primera Guerra Mundial.

No tiene lugar aquí evocar las laboriosas negociaciones celebradas durante más de ocho años con miras a restablecer la unidad de la Cruz Roja<sup>87</sup>. Tras haber examinado en vano innumerables proyectos de fusión, se llegó finalmente a la conclusión de que era necesario mantener al CICR y a la Liga en su complementariedad y su composición.

Para salir de ese punto muerto, el CICR y la Liga designaron a dos negociadores que no habían participado en ninguna de las discusiones anteriores: el juez Max Huber, miembro del CICR recientemente elegido y el coronel Paul Draudt, vicepresidente de la Liga. A los pocos meses, ambos dirigentes consiguieron elaborar un proyecto de acuerdo que mantenía al CICR y a la Liga en su composición y sus

84 Con respecto a la creación de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, v. Daphne A. Reid y Patrick F. Gilbo, *Beyond Conflict: The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 1919-1994*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1997, pp. 26-41.

85 La X, XI y XII Conferencia Internacional, reunidas en Ginebra los años 1921, 1923 y 1925.

86 *Conférence internationale spéciale de la Croix-Rouge tenue à Berne du 16 au 18 novembre 1926, Compte rendu*, Cruz Roja Suiza, Berna (s. d.).

87 Para la historia de esas negociaciones, v.: André Durand, *Historia del Comité Internacional de la Cruz Roja-, De Sarajevo a Hiroshima*, Ginebra, Instituto Henry-Dunant, 1998, pp. 119-16559; D. A. Reid et P. F. Gilbo, *op. cit.*, nota 84, pp. 52-54 y 79-86.

atribuciones, pero los englobaba en un conjunto más amplio: la Cruz Roja Internacional<sup>88</sup>. La XIII Conferencia Internacional, celebrada en La Haya el mes de octubre de 1928, aprobó por unanimidad, menos cinco abstenciones, el proyecto de Estatutos de la Cruz Roja Internacional preparado por Max Huber y Paul Draudt<sup>89</sup>.

Los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, aprobados después de ocho años de vanas negociaciones y de confrontación, constituían para el CICR y la Liga un verdadero tratado de paz.

Pese a la gigantesca labor que había desplegado durante la Segunda Guerra Mundial y al Premio Nobel de la Paz que le fue concedido por segunda vez en 1944, el CICR se halló en el banquillo de los acusados tras la capitulación de Alemania y Japón. Se le hizo responsable de la suerte que corrieron los prisioneros de guerra soviéticos en manos de los alemanes, de los cuales cerca de tres millones habían muerto en cautiverio; se le reprochó el no haber hecho nada para proteger a los partisanos y los integrantes de la resistencia en poder de las potencias del Eje; se le reprochó también su silencio con respecto a los campos de concentración y al genocidio<sup>90</sup>.

La Unión Soviética y sus aliados pidieron con insistencia que se revisaran los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, lo que habría permitido suprimir al CICR y transferir todas sus atribuciones a la Liga.

Frente a esta situación, la estrategia del CICR consistió en poner todos sus esfuerzos en el proceso de revisión de los Convenios de Ginebra —revisión que para el CICR era tanto más urgente puesto que estaba convencido de que el mundo se dirigía a grandes pasos hacia una tercera guerra mundial— y bloquear entre tanto toda renegociación de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional<sup>91</sup>.

Esta estrategia dio sus frutos. Mientras que la XVII Conferencia Internacional, reunida en Estocolmo en agosto de 1948, se dedicó esencialmente a examinar los proyectos de convenio preparados por el CICR, no abordó la cuestión de la revisión de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional.

Este asunto se presentó a la XVIII Conferencia que tuvo lugar en Toronto en julio-agosto de 1952. En el intervalo, los parámetros habían cambiado totalmente. Por un lado, se habían aprobado los nuevos Convenios, que en varias de sus disposiciones confirmaban la posición del CICR. Por otro lado, el CICR había demostrado sobre el terreno la utilidad de su cometido como intermediario neutral en varios conflictos, en particular en el conflicto árabe-israelí de 1948-1949<sup>92</sup>. Por último, los frentes de la guerra fría se habían endurecido. Los occidentales ya no tenían ninguna razón para sacrificar al CICR en el altar de sus relaciones con Moscú.

88 Coronel Draudt y Max Huber, 'Rapport à la XIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les statuts de la Croix-Rouge internationale', en *RICR*, n.º 119, noviembre de 1928, pp. 991-1010.

89 *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, Imprimerie nationale, La Haya, 1929, pp. 12-19, 48-75, 85, 101-114, 117-118 y 182-186.

90 C. Rey-Schyr, *op.cit.*, nota 25, pp. 42-48.

91 *Ibid.*, pp. 51-134. Dominique-Debra Junod, *La Croix-Rouge en péril, 1945-1952: La stratégie du CICR, de la Seconde Guerre mondiale au conflit de Palestine - Eretz-Israël*, Éditions Payot, Lausana, 1997, *passim*.

92 Con respecto a la acción del CICR en el conflicto israelo-árabe de 1948-1949 y a la manera en que esta acción se enmarcaba en la estrategia de supervivencia del CICR, v. en particular D. D. Junod, *op. cit.*, nota 91.

El proyecto de nuevos Estatutos de la Cruz Roja Internacional, elaborado por una Comisión Mixta del CICR y la Liga bajo los auspicios de la Comisión Permanente<sup>93</sup>, dio lugar a debates tormentosos en la Conferencia de Toronto, en la que reinaba de todas maneras una atmósfera envenenada por la cuestión de la representación de China.

La URSS y sus aliados rechazaron todas las disposiciones relativas al “*suspuesto Comité Internacional*”. Finalmente, los Estatutos de la Cruz Roja Internacional fueron adoptados por 70 votos a favor y 17 en contra<sup>94</sup>.

La situación fue muy distinta en la XXV Conferencia Internacional. Ésta había vivido tres jornadas de debates traumatizantes que culminaron con la expulsión de la delegación gubernamental de Sudáfrica y nadie quiso tomar la responsabilidad de provocar una nueva división poniendo en tela de juicio los nuevos proyectos de Estatutos preparados por una Comisión Mixta del CICR y la Liga.

Así pues, la XXV Conferencia Internacional aprobó por consenso y casi sin debate los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que están vigentes hoy en día<sup>95</sup>.

### *Los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*

Desde un comienzo, la Cruz Roja estimó necesario acatar algunos principios fundamentales dictados por los objetivos de la institución y por la índole de las actividades que se proponía acometer.

Dichos principios quedaron plasmados ampliamente en las resoluciones y votos de la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863, así como en el artículo 6 del Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864, que estipula:

“Los militares heridos o enfermos serán recogidos y cuidados, sea cual fuere la nación a que pertenezcan”.

A partir de entonces, fueron muchas las referencias a los Principios Fundamentales de la Cruz Roja; así, en 1869, la Conferencia de Berlín pidió al Comité Internacional que se encargara de la salvaguardia y la difusión de esos principios<sup>96</sup>. Asimismo, para ser aceptadas en el Movimiento, las nuevas Sociedades Nacionales

93 *Statuts de la Croix-Rouge internationale et Règlement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, Projet de Révision*, Présenté par la Commission permanente de la Conférence internationale de la Croix-Rouge à la XVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 7 décembre 1951 (Document A.18/1952), roneografiado, 16 páginas.

94 *XVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja*, Toronto, julio-agosto 1952, Actas, Cruz Roja Canadiense, Toronto, pp. 33-40, 99-104 y 167-170.

95 Resolución XXXI, *XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, du 23-31 de octubre de 1986, Informe*, pp. 121-122 y 169.

96 *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, pp. 80-84 y 264.

debían adherirse a los Principios Fundamentales de la Cruz Roja<sup>97</sup>. Se había admitido la existencia de dichos principios y reconocido su autoridad.

Ahora bien, durante casi un siglo, se realizaron pocos esfuerzos para llegar a una definición coherente y universalmente aceptada de esos principios. En 1874, Gustave Moynier, presidente del CICR, hizo una primera tentativa de formular los principios de la Cruz Roja. Habiendo constatado que las Sociedades de la Cruz Roja estaban vinculadas por “la promesa que habían hecho de actuar conforme a ciertas normas idénticas”, Moynier distinguía cuatro principios básicos: centralización, previsión, mutualidad y solidaridad<sup>98</sup>.

Cuando revisó sus Estatutos después de la Primera Guerra Mundial, el CICR hizo mención de cuatro “principios fundamentales y uniformes que sientan las bases de la institución de la Cruz Roja, a saber: la imparcialidad, la independencia política, religiosa y económica, la universalidad de la Cruz Roja y la igualdad de los miembros que la componen”<sup>99</sup>.

Sin embargo, esta enumeración no podía considerarse exhaustiva. Así pues, si bien se admitían la existencia y el carácter imperativo de los Principios Fundamentales, su formulación seguía siendo bastante imprecisa. La Cruz Roja no cesaba de reclamar su adhesión a normas fundamentales cuyo contenido, por lo visto, no estaba dispuesta a definir, o era incapaz de hacerlo.

Esta carencia iba a tener consecuencias desastrosas en el período entre las dos guerras y aun más durante la Segunda Guerra Mundial. De hecho, se observaron los más graves desacatos de esas normas en algunas Sociedades Nacionales, sobre todo la Cruz Roja Alemana, a los cuales el Movimiento no tuvo la voluntad ni halló la forma de responder<sup>100</sup>.

El Consejo de Gobernadores de la Liga<sup>101</sup> se ocupó de este asunto tras la Segunda Guerra Mundial. A los cuatro principios establecidos anteriormente, añadió otros trece, en los que se mezclaron desordenadamente los objetivos de la Cruz Roja, sus Principios Fundamentales y simples reglas de aplicación<sup>102</sup>.

97 *Organisation générale et programme de la Croix-Rouge (D'après les décisions prises dans les Conférences internationales par les Fondateurs et les Représentants de cette Institution)*, segunda edición, CICR, Ginebra, 1898, pp. 25-26.

98 Gustave Moynier, ‘Ce que c'est que la Croix-Rouge’, en *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N.º 21, enero de 1875, pp. 1-8; André Durand, ‘Quelques remarques sur l'élaboration des principes de la Croix-Rouge chez Gustave Moynier’, en *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, editado por Christophe Swinarski, CICR, Ginebra, y Martinus Nijhoff, La Haya, 1984, pp. 861-873.

99 ‘Statuts du Comité international de la Croix-Rouge, 10 mars 1921, article 3’, en *RICR*, N.º 28, abril de 1921, pp. 379-380.

100 Con respecto a la situación de la Cruz Roja Alemana durante la Segunda Guerra Mundial, v.: Dieter Riesenberger, *Das Deutsche Rote Kreuz, Eine Geschichte 1864-1990*, Ferdinand Schöningh, Paderborn/München/Wien/Zürich, 2002, en particular pp. 269-371; Birgitt Morgenbrod y Stephanie Merkenich, *Das Deutsche Rote Kreuz unter der NS-Diktatur, 1933-1945*, Ferdinand Schöningh, Paderborn/München/Wien/Zürich, 2008.

101 Hoy, Asamblea General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

102 Consejo de Gobernadores, XIX Sesión, Oxford, 1946, Resolución XII, revisada por la resolución VII de la XX Sesión, Estocolmo, 1948, *Manual de la Cruz Roja Internacional*, duodécima edición, CICR-Liga, Ginebra, 1983, pp. 551-552.

La Conferencia de Toronto refrendó esta nueva enumeración, subrayando al mismo tiempo que los cuatro principios establecidos anteriormente constituían “la piedra angular de la Cruz Roja”, lo que no hizo más que aumentar la confusión<sup>103</sup>.

Puesto que se había decidido iniciar el proceso de formulación de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja, era necesario encontrar un enunciado que pudiera contar con el asentimiento general. A tal finalidad, la Comisión Permanente designó una Comisión Mixta del CICR y la Liga.

Fundándose en las resoluciones de las Conferencias anteriores y, sobre todo, en los aportes de Max Huber y Jean Pictet, que habían logrado que se realizaran progresos decisivos en ese asunto<sup>104</sup>, la Comisión redactó un proyecto de siete artículos que se comunicó a todas las Sociedades Nacionales y que fue aprobado unánimemente por el Consejo de Delegados reunido en Praga el año 1961<sup>105</sup>. Dicho proyecto se transmitió luego a la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Viena en 1965, que lo aprobó por unanimidad con el título de “*Proclamación de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja*”<sup>106</sup>.

Desde entonces, los Principios Fundamentales —cuya lectura solemne se hace en la ceremonia de apertura de cada Conferencia Internacional— han sido reconocidos como la carta fundamental del Movimiento y su autoridad no ha sido cuestionada.

En el proceso de revisión de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, la proclamación de los Principios Fundamentales —cuya formulación no ha tenido ninguna modificación salvo la sustitución de “*Cruz Roja*” por “*Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*”— se incorporó en el preámbulo de los nuevos Estatutos del Movimiento<sup>107</sup>. Esta posición confirma el carácter normativo de los Principios Fundamentales, así como su preeminencia en el derecho de la Cruz Roja.

En su fallo del 27 de junio de 1986 en el caso de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra este país, la Corte Internacional de Justicia reconoció sin ambigüedad que los Principios Fundamentales de la Cruz Roja son oponibles para los Estados cuando éstos intervienen con el fin de prestar una asistencia humanitaria:

“Un elemento esencial de la ayuda humanitaria es que ha de prestarse ‘sin discriminación’ alguna. En opinión de la Corte, para no tener el carácter

103 Resolución X, XVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Actas, pp. 116-117 y 152.

104 Max Huber, *La pensée et l'action de la Croix-Rouge*, Genève, CICR, 1954; Jean S. Pictet, *Les principes de la Croix-Rouge*, Ginebra, CICR, 1955.

105 *Conseil des Délégués de la Croix-Rouge internationale, Compte rendu des débats, Prague, 1961*, p. 48. Durante el Consejo de Delegados, hubo un solo debate a raíz de la intervención del presidente de la Alianza de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de la URSS. El debate versó sobre el papel de la Cruz Roja en relación con la preservación de la paz, mencionado en el marco del principio de humanidad.

106 Resolución VIII, XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, *Informe final*, pp. 54-55 y 104-105; Hans Haug, con la colaboración de de Hans-Peter Gasser, Jean Pascalis, Françoise Perret y Jean-Pierre Robert-Tissot, *Humanité pour tous : Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Berna, Stuttgart y Viena, Éditions Paul Haupt, y Ginebra, Instituto Henry-Dunant, 1993, pp. 443-494.

107 *RICR*, N.º 79, enero-febrero de 1987, pp. 27-28; *Manual, op. cit.* nota 4, pp. 431-432.

de una intervención condenable en los asuntos internos de otro Estado, la ‘asistencia humanitaria’ no sólo debe limitarse a los fines consagrados por la práctica de la Cruz Roja, es decir ‘prevenir y aliviar los sufrimientos humanos’ y ‘proteger la vida y la salud [y] hacer respetar a la persona humana’, sino que también, y sobre todo, debe prodigarse sin discriminación a toda personas necesitada...”<sup>108</sup>.

Por consiguiente, la Corte Internacional de Justicia reconoció la fuerza obligatoria de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja. Así pues, los Estados no sólo están comprometidos a permitir que las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se atengan a ellos, sino que esos principios también pueden ser una fuente de obligaciones para los propios Estados cuando éstos pretenden desplegar una actividad humanitaria.

## La articulación de la acción humanitaria de los componentes del Movimiento con la de los Estados

Dada su composición, la Conferencia Internacional constituye un foro privilegiado de diálogo sobre la articulación de la acción humanitaria de los componentes del Movimiento con la de los Estados. En grados diversos, esta cuestión se abordó en la mayoría de las Conferencias Internacionales. La XXX Conferencia Internacional aprobó una importante resolución relativa a la “*Especificidad del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la acción y en las asociaciones, y función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario*”<sup>109</sup>.

Asimismo, todo el debate relativo a la cuestión del emblema puso en tela de juicio la relación entre los componentes del Movimiento y los Estados, pues son los mismos emblemas que se utilizan para la protección de los servicios sanitarios en caso de guerra y para la identificación del personal y de los bienes de las Sociedades Nacionales, tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz<sup>110</sup>.

## La aplicación del derecho humanitario

La Conferencia Internacional ha contribuido de una manera demasiado importante al desarrollo del derecho internacional humanitario como para poder desinteresarse de su aplicación.

108 Cour internationale de Justice, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. États-Unis d’Amérique), fond, Arrêt du 27 juin 1986, C. I. J. *Recueil* 1986, pp. 14-150, ad p. 115.

109 Resolución 2, *Juntos por la humanidad, XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007, Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 23-24 de noviembre de 2007, Resoluciones*, CICR – Federación, Ginebra, 2008, pp. 78-80.

110 Con respecto a esta cuestión, v. nuestro estudio: *Cruz Roja, Media Luna Roja, Cristal Rojo*, CICR, Ginebra, noviembre de 2007.



De hecho, el CICR no sólo ha presentado a cada Conferencia Internacional un informe sobre sus actividades, sino que también ha aprovechado ese foro de diálogo entre los componentes del Movimiento y los Estados para hacer un balance de la aplicación del derecho internacional humanitario<sup>111</sup>. La declaración del presidente del CICR siempre ha sido uno de los momentos culminantes de la Conferencia Internacional.

Esta cuestión a menudo ha dado lugar a debates homéricos en la Conferencia, sobre todo cuando se han analizado situaciones específicas. En efecto, algunas delegaciones han aprovechado la ocasión del informe de actividad del CICR para denunciar las violaciones cometidas contra las normas humanitarias por tal o cual Estado. Las tensiones que han dividido a la comunidad internacional han hecho, pues, irrupción en la Conferencia, como fue el caso con las cuestiones de participación.

No obstante, esos debates son necesarios y la experiencia ha demostrado que numerosos Estados se preparan cuidadosamente para afrontar a sus pares en la próxima Conferencia Internacional. El CICR, por su parte, otorga una gran importancia a esta oportunidad de dialogar con los Estados respecto de la aplicación del derecho internacional humanitario.

Aunque las resoluciones que la Conferencia puede aprobar a ese respecto no son obligatorias para las partes en el conflicto, también es verdad que constituyen una toma de posición de la comunidad internacional que las partes en el conflicto deben tener en cuenta. Un llamamiento de la Conferencia Internacional con miras a respetar el derecho humanitario no puede dejar indiferente a nadie, sobre todo si es aprobado por unanimidad.

Además, las resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional han permitido a veces zanjar controversias sobre la interpretación de los Convenios de Ginebra.

Así pues, tras la insurrección húngara y la intervención soviética del 4 de noviembre de 1956, que obligaron a tomar el camino del exilio a cerca de 200.000 húngaros, surgió una controversia entre el Gobierno de Budapest y los de los países de acogida de los refugiados húngaros con respecto a la reunión de los familiares.

Si bien los países de acogida pidieron que las reuniones de familiares se efectuaran ya sea en Hungría o bien en uno de los países de acogida según la voluntad de las personas interesadas o, en el caso de los niños, según la voluntad del jefe de familia, el Gobierno húngaro decidió dar prioridad al retorno de los refugiados a Hungría y se negó a tomar parte en cualquier discusión sobre la posibilidad de emigración.

111 A título de ejemplo, mencionamos dos importantes informes que el CICR presentó a la XXVIII y luego a la XXX Conferencia Internacional: XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2-6 de diciembre de 2003, *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, Informe preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, septiembre de 2003, 83 páginas; XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007, *El derecho internacional humanitario y los desafíos en los conflictos armados contemporáneos*, informe preparado por Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, octubre de 2007 (30IC/07/8.4), 74 páginas. Ambos informes pueden consultarse en el sitio web del CICR: [www.cicr.org/spa](http://www.cicr.org/spa), sección: "Derecho humanitario", subsección: "Reafirmación y desarrollo".



Reunida en Nueva Delhi el año 1957, la XIX Conferencia Internacional zanjó la cuestión aprobando una importante resolución, en la cual hace un llamamiento a todas las Sociedades Nacionales y a todos los gobiernos “*para que faciliten por todos los medios posibles la reunión tanto de niños como de adultos con sus familias respectivas, de conformidad con los deseos de tales personas, y cuando se trate de niños menores, de acuerdo con el cabeza de familia reconocido, sea cual fuere el lugar donde esté domiciliado*”<sup>112</sup>.

Asimismo, durante la guerra de Argelia, las autoridades francesas impusieron un verdadero “bloqueo sanitario” a las regiones controladas por la insurrección<sup>113</sup>. Conforme a su resolución XVII, la Conferencia de Nueva Delhi pidió que:

- “a) los heridos sean cuidados sin discriminación y los médicos no sean inquietados de ninguna manera a causa de los cuidados que se vean obligados a prestar en estas circunstancias,
- b) sea respetado el principio sagrado del secreto médico,
- c) no se ponga ninguna restricción a la venta y a la libre circulación de los medicamentos, diferente de las previstas por la legislación internacional, quedando entendido que estos medicamentos serán utilizados para fines exclusivamente terapéuticos...”<sup>114</sup>.

La Conferencia tiene, pues, la competencia de interpretar las normas de derecho humanitario. No obstante, sólo las resoluciones aprobadas unánimemente pueden calificarse de interpretación auténtica y sólo esas resoluciones pueden considerarse que dan una interpretación que es obligatoria para los Estados.

## Una mirada al futuro

La historia de por sí tiene un valor pero el hecho de examinar el pasado también debe ser una forma de comprender mejor el presente y preparar el futuro. ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la Conferencia Internacional?

Ninguna bola de cristal nos puede predecir hoy cuáles serán los principales problemas de participación o de fondo a los que se verán confrontadas las Conferencias Internacionales en el futuro. Sin embargo, basándose en el estudio del pasado, podemos reconocer siete cuestiones que se plantearán ineludiblemente en el futuro:

112 Resolución XX, *XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Nueva Delhi, octubre-noviembre de 1957, Actas*, pp. 163-164

113 Todo envío de medicamentos a las zonas en poder de la insurrección estaba prohibido y los médicos tenían la obligación de informar sobre las heridas sospechosas, lo que en realidad equivalía a prohibir a los insurrectos heridos que recibieran atención médica. Inversamente varios médicos de origen europeo cayeron en emboscadas o fueron víctimas de atentados.

114 Resolución XVII, *Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Nueva Delhi, octubre-noviembre de 1957, Actas*, pp. 107-108 y 163.

- el lugar de la reunión de la Conferencia Internacional;
- el período del año durante el cual se reúne la Conferencia Internacional;
- la participación de los Estados;
- la constitución de un órgano encargado de gestionar las crisis políticas;
- la organización de los trabajos;
- la elección de los miembros de la Comisión Permanente;
- la evolución del entorno.

## El lugar de la Conferencia Internacional: Ginebra o...

Nada en los Estatutos del Movimiento obliga a la Conferencia a reunirse en Ginebra y, de hecho en el pasado, la Conferencia se ha celebrado a menudo en otras ciudades: París (1867), Berlín (1869), Karlsruhe (1887), Roma (1892), Viena (1897), San Petersburgo (1902), Londres (1907), Washington (1912), etc.

Celebrar la Conferencia en otra ciudad distinta de Ginebra es una manera eficaz de dar a conocer el Movimiento en las diferentes regiones del mundo. Si la Conferencia alcanza los objetivos para los cuales se ha convocado, ello permite también reforzar el perfil de la Sociedad Nacional anfitriona de la Conferencia.

No obstante, hay que reconocer que al aceptar las invitaciones de las Sociedades Nacionales para celebrar la Conferencia Internacional siguiente, el Movimiento no siempre ha tenido suerte. Así pues, la XIV Conferencia aceptó la invitación de la Cruz Roja Japonesa para celebrar la XV Conferencia en Tokio. Ésta se reunió en 1934 en la capital japonesa. Aunque no quedó constancia del suceso en las actas de la Conferencia, muchos delegados sintieron un profundo malestar ante la idea de reunirse en la capital de un país que había emprendido la conquista de otro país<sup>115</sup>. En respuesta a una invitación de la Cruz Roja Española, la XV decidió que la Conferencia siguiente tendría lugar en Madrid, el año 1938, pero tuvo que celebrarse en Londres debido a la guerra civil que desgarraba a España. Asimismo, la XVII Conferencia Internacional aceptó la invitación de la Cruz Roja Americana para celebrar la Conferencia siguiente en Washington en 1952, pero finalmente se reunió en Toronto puesto que el Gobierno de Estados Unidos se negaba a otorgar visados a los representantes de la República Popular de China.

Además, la XXII Conferencia se reunió en Teherán en 1973, la XXIII en Bucarest en 1977 y la XXIV en Manila en 1981. Esas Conferencias fueron inauguradas respectivamente por el Sha de Irán, Nicolae Ceausescu y Ferdinand Marcos, cuyas fotografías y discursos figuran debidamente en las actas de esas conferencias. Existen, pues, claras ventajas para celebrar la Conferencia en Ginebra. Por un lado, se evita lo delicado que es tener que elegir si varias Sociedades Nacionales proponen acoger la Conferencia Internacional. Se evita asimismo el riesgo de reunirse en

<sup>115</sup> Entre 1931 y 1933, Japón había invadido las provincias chinas de Manchuria y Jehol y había reunido esas dos provincias para formar el Estado títere de "Manchukuo". Para obligar a China a que renunciara al boicot impuesto a los productos japoneses, Japón también había ocupado la región de Shanghai. El 31 de mayo de 1933, un armisticio había puesto fin a los enfrentamientos, pero cada uno sabía que se trataba solamente de una tregua y que las hostilidades podían reanudarse en cualquier momento.

un país que puede exhibir una lamentable reputación en el ámbito de los derechos humanos o que se encuentre implicado en un conflicto armado. El cuerpo diplomático en Ginebra está acostumbrado a la práctica de la diplomacia multilateral y conoce las cuestiones humanitarias, que está abordando durante todo el año y, por ende, puede participar en la preparación de la Conferencia Internacional<sup>116</sup>.

Por último, la celebración de la Conferencia Internacional en Ginebra simplifica los preparativos de la misma y reduce los gastos de transporte y desplazamiento para el CICR y la Federación, que ponen a disposición de la Conferencia lo esencial de la secretaría de la Conferencia.

De hecho, la XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX y XXX Conferencia se celebraron en Ginebra. ¿Habría que consagrar esta práctica en los Estatutos del Movimiento? Proponerlo sería un desacierto de parte del CICR y la Federación ya que ello se podría considerar como una forma de arrogancia o la voluntad de arrogarse un monopolio. En opinión nuestra, hay que dejar simplemente que la práctica consolide una tradición que está imponiéndose.

## El período del año en el que se reúne la Conferencia Internacional

Todas las reuniones de la Conferencia convocadas desde la XIX Conferencia Internacional, celebrada en Nueva Delhi, el mes de noviembre de 1957, han tenido lugar en otoño, cuando la atención de los gobiernos ya está centrada en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¿No sería aconsejable que el Movimiento examinara la posibilidad de celebrar la Conferencia Internacional en primavera en fechas que evidentemente no coincidan con la reunión anual del Consejo de Derechos Humanos?<sup>117</sup>

## La participación de los Estados

Algunos observadores vieron en la participación de los Estados en la Conferencia Internacional una amenaza para la independencia del Movimiento.

Existe, en realidad, una contradicción entre la disposición de los Estatutos que define a la Conferencia Internacional como “*la más alta autoridad deliberante del Movimiento*”<sup>118</sup> y el hecho de que la mitad de los miembros de la Conferencia son representantes gubernamentales que no pertenecen al Movimiento. ¿Qué parlamento aceptaría admitir a delegados que no fueran miembros del parlamento en cuestión?

Además, aunque los Estatutos disponen que “*todos los participantes en la Conferencia Internacional deben respetar los Principios Fundamentales*”<sup>119</sup>, la participación de los Estados ha desembocado a menudo en una politización de la Conferencia

116 Los argumentos a favor de celebrar la Conferencia Internacional en Ginebra no se aplican al Consejo de Delegados ya que los Estados no participan en él.

117 Agradecemos a la Sra. Angela Gussing Sapina, directora adjunta de Actividades Operacionales del CICR, esta propuesta tan simple y, a la vez, tan útil.

118 Art. 8, Estatutos.

119 Art. 11.4, Estatutos.

Internacional y en debates netamente políticos, sobre todo en lo relativo a la representación de tal o cual Estado o de tal o cual entidad política.

Recordemos que el asunto de la representación de China, Sudáfrica y Palestina envenenó los debates de la XVIII, XIX y XXV Conferencia Internacional y forzó a la Comisión Permanente a aplazar las Conferencias previstas en 1963 y 1991.

A lo largo de toda la guerra fría, algunas Sociedades Nacionales jamás se habrían atrevido a desviarse de la postura de su gobierno. De hecho, lo único que hacían los representantes de esas Sociedades era reiterar la postura de su gobierno. En algunos casos, la misma persona dirigía la delegación gubernamental y la de la Sociedad Nacional del país en cuestión.

No obstante, la participación de los Estados ha desempeñado un papel importante, particularmente en los ámbitos siguientes:

- el desarrollo del derecho internacional humanitario: no cabe duda de que la Conferencia ha contribuido a todas las etapas del desarrollo del derecho internacional humanitario, gracias a que constituye un importante lugar de diálogo entre el Movimiento y los Estados;
- el respeto del derecho internacional humanitario: cada Conferencia permite un diálogo entre las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los Estados en el ámbito del derecho humanitario;
- el desarrollo de la acción humanitaria y la articulación de la acción de los componentes del Movimiento y la de los Estados<sup>120</sup>.

El Movimiento, por su parte, otorga una gran importancia a la participación de los Estados en la Conferencia Internacional. Considera que ello es un aspecto esencial de su especificidad, del estatuto que le es propio y de la eficacia de la acción que lleva a cabo.

Varias organizaciones humanitarias exteriores al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja toman parte en la Conferencia Internacional en calidad de observadores por la presencia de los gobiernos y ha quedado demostrado que muchas casi tienen envidia del Movimiento porque dispone de este foro único.

De hecho, en 140 años, la Conferencia Internacional nunca ha debatido una propuesta con miras a modificar su composición.

En la XXIX Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra en junio de 2006, varias delegaciones de Sociedades Nacionales dieron muestras de su independencia distanciándose de la posición de su gobierno, particularmente en las votaciones por llamamiento nominal.

120 En cuanto al cometido de los gobiernos en el marco de la Conferencia Internacional, v. en particular el artículo siguiente: Thomas Kupfer y Georg Stein, 'The Role of Governments at International Conferences of the Red Cross and Red Crescent', en: *Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, pp. 107-118.

## Hacia la constitución de un órgano encargado de gestionar las crisis políticas

La Comisión Permanente “*prepara la siguiente Conferencia Internacional*”<sup>121</sup> y, a tales efectos, elabora la lista de los participantes<sup>122</sup>. Evidentemente, cada vez que surge una controversia respecto del derecho de un Estado o de una organización no estatal a participar en la Conferencia como miembro o como observador, se plantea una cuestión política.

Ahora bien, en su calidad de órgano del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Comisión Permanente está vinculada por el principio de neutralidad que le prohíbe tomar partido en cualquier controversia de índole política y, por lo tanto, no puede zanjar una controversia de esa naturaleza. Así pues, la composición de la Comisión no se aviene con las responsabilidades que le son atribuidas, lo que Yves Sandoz, que fue durante muchos años director del CICR y miembro de la Comisión Permanente, destacó mediante una expresiva imagen:

“Equilibrista y malabarista a la vez, la Comisión Permanente debe hacer acrobacias con la política sin quemarse, a fin de sortearla antes de comenzar la Conferencia”<sup>123</sup>.

Sin embargo, no es posible “*sortear la política antes de comenzar la Conferencia*” como lo pusieron en evidencia los debates sobre la representación de China, la suspensión de la delegación gubernamental sudafricana y la participación de Palestina. En realidad, la política terminó escamoteando la Conferencia.

A pesar de que las dificultades de esta índole no entorpecieron los trabajos de las últimas cinco Conferencias Internacionales, sin duda se replantearán en algún momento en el futuro.

Si el Movimiento desea precaverse de tales dificultades, sería conveniente que instaurara un procedimiento o un mecanismo que permitiera resolver eventuales controversias ligadas a cuestiones de participación<sup>124</sup>.

Es evidente que corresponde a los Estados zanjar una cuestión de esa índole y a tales efectos pueden preverse las dos soluciones que se mencionan a continuación.

121 Art. 18.1, Estatutos.

122 Por una extraña inconsecuencia, los Estatutos del Movimiento disponen que la Comisión Permanente “*hace, por consenso, una lista de los observadores*” (art.18.1.d), pero no hacen mención del establecimiento de la lista de participantes (Estados y Sociedades Nacionales). Dado que esta cuestión no se especifica en ninguna atribución de competencia, está claro que forma parte de la competencia general de la Comisión Permanente de preparar “*la siguiente Conferencia Internacional*” (art.18.1, Estatutos).

123 Yves Sandoz, *op. cit.*, note 41 p. 602.

124 Instaurar un mecanismo o un procedimiento que permita zanjar eventuales cuestiones de participación cuando ninguna cuestión de esa índole se plantea es evidentemente muchísimo más fácil que cuando se está confrontado a ella. De hecho, desde el momento en que surge tal controversia, los diferentes actores definen su posición sin ninguna consideración del interés general.

- Sea la creación de una “comisión diplomática” integrada por un número limitado de representantes gubernamentales. Esta comisión sería elegida por la Conferencia Internacional y se encargaría de apoyar a la Comisión Permanente para preparar la Conferencia siguiente. La Comisión Permanente podría presentar a esta comisión toda controversia relacionada con el envío de las invitaciones.
- Sea la creación de un auténtico comité de verificación de poderes, integrado por delegados gubernamentales y cuya tarea sería zanjar toda controversia relacionada con la participación o la representación de un Estado o de una entidad no estatal.

El artículo 10.8 de los Estatutos del Movimiento permite, sin duda alguna, a la Conferencia constituir un auténtico comité de verificación de poderes<sup>125</sup>.

No obstante, la creación de una comisión diplomática elegida por la Conferencia Internacional para prestar apoyo a la Comisión Permanente en la preparación de la Conferencia siguiente necesitaría, en nuestra opinión, una revisión de los Estatutos. En efecto, el artículo 10.8 permite a la Conferencia crear órganos auxiliares para el período de sus sesiones. Los Estatutos no autorizan a la Conferencia Internacional constituir un órgano auxiliar que continuaría funcionando hasta la Conferencia siguiente.

Para preparar las últimas Conferencias, la Comisión Permanente constituyó un grupo de embajadores que se encargó de realizar consultas sobre cuestiones de procedimiento y de fondo. Dichos grupo prestó servicios inestimables. Sin embargo, no fue elegido por la Conferencia sino que lo formó la Comisión para apoyarla. Por lo tanto, no tenía la autoridad que le hubiera permitido zanjar, en nombre de la Conferencia, una eventual controversia sobre una cuestión de participación.

## La organización de los trabajos

Dieciséis Sociedades Nacionales y nueve gobiernos participaron en la I Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en París el año 1867<sup>126</sup>. Un total de 56 Sociedades Nacionales y 45 delegaciones gubernamentales tomaron parte en la XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en La Haya el año 1928, que aprobó los Estatutos de la Cruz Roja Internacional<sup>127</sup>. En la XXX Conferencia Internacional, reunida en Ginebra en noviembre de 2007, había cerca de 1.800 delegados que representaban a 178 Sociedades Nacionales, 166 Estados y 65 observadores<sup>128</sup>.

Estas cifras hablan por sí solas: la Conferencia Internacional ha sido víctima de su propio éxito o, al menos, del interés que ha suscitado. A fin de que

125 Conforme a lo estipulado en el art.10. 8 de los Estatutos, “*La Conferencia Internacional puede crear, de conformidad con el Reglamento, órganos auxiliares para el período de sus sesiones*”.

126 Pierre Boissier, *op.cit.* nota 3, p. 275.

127 *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, pp. 21-27.

128 Mensaje de la secretaria de la Comisión Permanente al autor del presente artículo, 3 de junio de 2009.

cada delegación pueda expresarse por lo menos una vez, es indispensable limitar el tiempo de uso de la palabra. Así, los debates en sesión plenaria han dado paso a una sucesión de breves declaraciones preparadas con antelación y, a menudo, repetitivas. La Conferencia ha dejado de ser un lugar de debate y numerosos delegados se van de Ginebra sin haber siquiera podido expresarse, aunque hubiese sido una sola vez.

Además, la experiencia ha demostrado que es imposible llegar a un acuerdo sobre los proyectos presentados a la Conferencia Internacional si dichos proyectos no han sido objeto de detenidas consultas e incluso de una verdadera negociación antes de la apertura de la Conferencia. Los delegados que no han participado en esos trabajos previamente tienen la impresión de que la verdadera negociación ya ha tenido lugar antes de la Conferencia y que los dados están trucados.

Sólo el Comité de Redacción, que se encarga de dar el último toque a los proyectos de resolución presentados a la Conferencia, sigue siendo un auténtico foro de negociación. Ahora bien, la mayoría de las Sociedades Nacionales temen tomar parte en los trabajos del Comité de Redacción, dominados por diplomáticos acostumbrados a la práctica de la negociación multilateral.

¿Qué solución adoptar?

Se ha pensado prolongar la duración de la Conferencia pero el interés de las delegaciones decae rápidamente. Muchos delegados se van de Ginebra antes de que terminen los trabajos, mientras que otros llegan solamente para la negociación final.

Se ha pensado fraccionar la Conferencia en comisiones que funcionarían simultáneamente para que un mayor número de delegaciones pueda hacer uso de la palabra. Sin embargo, las delegaciones de los países en desarrollo situados lejos de Ginebra rechazan esta solución porque no pueden enviar a muchos delegados a Ginebra y, por lo tanto, no pueden seguir los trabajos de todas las comisiones, mientras que otras delegaciones pueden participar en todas ellas a la vez. Se pone así en tela de juicio el principio de igualdad de las delegaciones.

Hay que reconocer que el Movimiento no ha logrado hallar una verdadera fórmula que permita expresarse a todas las delegaciones y restablecer un auténtico foro de debates.

La fórmula de los talleres utilizada en la XXVII, XXVIII y XXX Conferencia Internacional permitió, sin duda alguna, a un gran número de delegaciones tomar parte en las reflexiones, pero por definición en esos talleres no se toman decisiones. Su actividad se realizó al margen de las deliberaciones del Comité de Redacción, que es el verdadero lugar de negociación.

Otra solución —que en nuestra opinión es la más promisoría— sería reforzar la función del Consejo de Delegados para que se convierta realmente en la más alta autoridad deliberante del Movimiento y departir, en ese marco, los asuntos esenciales de interés para el Movimiento, en particular cuando el Consejo se reúne en el intervalo de dos Conferencias Internacionales. El Movimiento podría presentar luego sus decisiones ante la Conferencia misma. El CICR, las Sociedades Nacionales y la Federación podrían aprovechar el intervalo de dos años que separa

el Consejo de Delegados de la Conferencia para dar a conocer a los Estados las decisiones tomadas en el Consejo, que se examinarían posteriormente con los Estados en la Conferencia siguiente<sup>129</sup>.

Restablecer la Conferencia en su función de lugar de diálogo y de formulación de las políticas esenciales para el Movimiento y la comunidad internacional es, sin duda, el más importante de los desafíos que deberán encarar los organizadores de las próximas Conferencias.

## La elección de los miembros de la Comisión Permanente

El artículo 10.4 de los Estatutos del Movimiento dispone que la Conferencia Internacional elige a título personal a cinco miembros de la Comisión Permanente “*teniendo en cuenta sus cualidades personales y el principio de una equitativa repartición geográfica*”<sup>130</sup>. Sin embargo, el modo de elección de los miembros de la Comisión no refleja en absoluto esa preocupación por el principio de repartición geográfica equitativa puesto que hay una sola circunscripción. En la práctica, el respeto de ese principio depende en gran medida de la capacidad de cada uno de los grupos regionales para ponerse de acuerdo en un solo candidato. Así, ni la XXVII ni la XXVIII Conferencia Internacional eligió a un representante africano porque el grupo africano no logró llegar a un acuerdo para presentar a un solo candidato<sup>131</sup>.

No cabe duda de que será necesario reexaminar esta cuestión el día en que se decida revisar los Estatutos y el Reglamento del Movimiento. Se podría prever la creación de circunscripciones separadas, por ejemplo, refiriéndose a los grupos regionales de la Federación.

No obstante, es necesario evitar un aumento del número de miembros de la Comisión Permanente, so pena de menoscabar la eficacia de este órgano<sup>132</sup>.

## La misma Conferencia en otro entorno

En 140 años, la Conferencia Internacional ha atravesado innumerables tempestades, entre ellas dos guerras mundiales, sin que los elementos fundamentales de su composición o de sus competencias se hayan alterado salvo con respecto al número de sus miembros. Sin embargo, el entorno en el que realiza su labor ha sufrido profundos cambios, en particular en el transcurso de los últimos años. El

129 Agradecemos a la Sra. Marion Harroff-Tavel, asesora diplomática del CICR, que relejó atentamente este artículo y nos hizo parte de esta propuesta.

130 Art. 10.4, Estatutos.

131 *XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 31 de octubre-6 de noviembre de 1999, Informe*, CICR - Federación, Ginebra, 2000, p. 167; *XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, Informe*, pp. 293.

132 En estos últimos años, varias personas, entre ellas miembros de la Comisión Permanente, han propuesto elevar el número de miembros de ésta a fin de mejorar la representación de las Sociedades Nacionales, cuyo número ha aumentado a lo largo de los años. Sin embargo, representar a las Sociedades Nacionales es la principal misión de la Federación, por lo que sería absurdo transformar a la Comisión Permanente en una segunda federación, lo que implicaría establecer un órgano de coordinación entre ambas entidades.



centro de gravedad del debate relativo al derecho internacional humanitario tiende, en efecto, a desplazarse hacia a los organismos de las Naciones Unidas y, en particular, hacia el Consejo de Derechos Humanos.

Si bien es alentador constatar que los Estados se preocupan más que en el pasado del cumplimiento de los convenios humanitarios que se comprometieron a respetar y hacer respetar, el mayor interés que se presta a esas cuestiones en el marco de las Naciones Unidas no debería conducir a una desvalorización de la Conferencia Internacional.

Preservar este encuentro cuatrienal con los Estados sigue siendo un desafío importante para el CICR, las Sociedades Nacionales y la Federación, para los cuales la Conferencia Internacional es aún un instrumento privilegiado de diplomacia humanitaria y un aspecto esencial de su especificidad.

## Conclusiones

A pesar de las vicisitudes que no se pueden olvidar, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha recorrido 140 años de historia, que incluye dos guerras mundiales y cuarenta años de guerra fría.

Esta longevidad —notable para una institución internacional— evidencia por sí sola la trascendencia de la Conferencia Internacional que, gracias a los impulsos que ha dado al desarrollo del derecho internacional humanitario y de la acción humanitaria, ha servido a la humanidad. Mediante sus tomas de posición, la Conferencia Internacional ha señalado cada una de las etapas del desarrollo del derecho internacional humanitario.

Espacio de diálogo entre las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los Estados, la Conferencia Internacional ha permitido definir los principios de la acción humanitaria y precisar la articulación de la labor humanitaria de los componentes del Movimiento con la de los Estados. La Conferencia ha ampliado los ámbitos de actividad de las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Cabe recordar, por ejemplo, la resolución IV/3 de la Conferencia de Berlín relativa a la creación de la Agencia, la resolución VI de la Conferencia de Washington relativa a la protección de los prisioneros de guerra, la resolución XIV de la X Conferencia relativa a la acción de la Cruz Roja en caso de guerra civil y la resolución X de la XX Conferencia relativa a la función de la Cruz Roja en el ámbito de la preservación de la paz.

Mediante sus resoluciones, la Conferencia no sólo ha ido ampliando progresivamente las competencias del Movimiento sino que sobre todo ha contribuido a dar a la acción humanitaria, que nace de las iniciativas de la sociedad civil y de las expectativas de la opinión pública, un lugar entre las prioridades de los gobiernos.

Para el CICR, la Conferencia Internacional constituye un foro esencial de diálogo con los Estados, un apoyo para el desarrollo del derecho humanitario y un instrumento privilegiado de diplomacia humanitaria. Ha permitido realzar el lugar que se otorga a las cuestiones humanitarias entre las prioridades de los Estados y ha constituido un importante vector de movilización humanitaria.

Para el futuro, quizás, el desafío mayor sea encontrar la manera de asumir las consecuencias de este éxito y, concretamente, restaurar la función primera de la Conferencia Internacional como lugar de debate entre los Estados y los componentes del Movimiento.