

La importancia de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para las Sociedades Nacionales: fundamental en la teoría y en la práctica

Michael Meyer*

Michael Meyer es jefe de Derecho Internacional de la Cruz Roja Británica.

Resumen

La Conferencia Internacional se basa, en particular, en el papel ampliamente establecido de las Sociedades Nacionales como auxiliares y socias de los Estados. La importancia de la Conferencia se deduce claramente de los Estatutos del Movimiento. En la práctica, no todas las Sociedades Nacionales han aprovechado plenamente las oportunidades que ofrece la Conferencia Internacional para interactuar y entablar relaciones con sus propias autoridades. En este artículo se presentan maneras prácticas de ayudar a las Sociedades Nacionales a participar más activamente en la Conferencia y a aprovechar sus beneficios en mayor medida. La Conferencia Internacional misma podría reforzar su importancia haciendo mejor uso de su función específica con respecto al derecho internacional humanitario.

* Las opiniones vertidas en este artículo pertenecen exclusivamente al autor y no necesariamente reflejan las de la Cruz Roja Británica

La importancia fundamental de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para las Sociedades Nacionales¹ queda clara en el texto de 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”. Reúne delegaciones de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949. Las Sociedades Nacionales no sólo son miembros del Movimiento sino que también son miembros plenos de la Conferencia Internacional, con los mismos derechos que las delegaciones de los Estados (y que las delegaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja). La importancia de la Conferencia Internacional para las Sociedades Nacionales debería, por tanto, ser axiomática.

No obstante, al igual que en otros ámbitos de la actividad humana, la teoría jurídica no siempre se aplica en la práctica, y en la actitud de las Sociedades Nacionales frente a la Conferencia Internacional y en sus modos de interacción con ella se observan diferencias significativas.

El objetivo de este artículo es mostrar la importancia de la Conferencia Internacional para las Sociedades Nacionales. Proponemos algunas formas prácticas para que las Sociedades Nacionales optimicen las ventajas que les ofrece la Conferencia y explicamos por qué esa optimización es de su interés.

Sería presuntuoso, y excedería el conocimiento y la experiencia del autor, intentar representar a la totalidad de las Sociedades Nacionales. Cada una de las 186 Sociedades Nacionales reconocidas opera en su propio contexto nacional y tiene sus propias experiencias significativas. No obstante, comparten ciertas características en lo que atañe a la Conferencia Internacional que pueden ser útiles e importantes para todas las Sociedades Nacionales. Para la redacción de este artículo, el autor se ha basado en la experiencia adquirida durante más de veinticinco años de labor en la Cruz Roja Británica, experiencia a la que hará referencia cuando lo considere pertinente. El autor también espera demostrar que, sin la Conferencia Internacional, la defensa de los intereses de la Sociedad Nacional de su país no sería tan eficaz.

Importancia histórica: colaboración entre organizaciones públicas y privadas para la acción humanitaria

El concepto fundamental de la Conferencia Internacional —reunión entre representantes de los Estados y de organizaciones privadas para considerar cuestiones

1 En este artículo, “Sociedades Nacionales” hace referencia a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reconocidas y a la Sociedad Nacional Israelí, la Sociedad Israelí del Escudo Rojo de David (*Magen David Adom*). En la actualidad existen 186 Sociedades Nacionales reconocidas en todo el mundo. Hay, asimismo, una cantidad de Sociedades Nacionales no reconocidas, a las que a veces se denomina “Sociedades Nacionales en formación”. La Conferencia Internacional es importante también para estas últimas. A modo de ejemplo, las condiciones para el reconocimiento de las Sociedades Nacionales fueron aprobadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja y, para ser reconocida por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, una Sociedad Nacional debe aceptar las políticas, las decisiones y las normas adoptadas por la Conferencia Internacional (v., por ejemplo, la Constitución de la Federación de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 8(1)(B)(c) y las Normas de Procedimiento relevantes, norma 2.2.d).

prácticas de temas humanitarios de interés mutuo y tomar decisiones al respecto— aparece ya en los orígenes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. De hecho, fue el medio utilizado por los fundadores del CICR para adoptar las propuestas que figuran en *Recuerdo de Solferino*², de Henry Dunant. La Conferencia Internacional celebrada en octubre de 1863 en Ginebra reunió a representantes de dieciséis gobiernos, cuatro organizaciones filantrópicas privadas y participantes que acudieron a título privado³. Fue la Conferencia fundacional del Movimiento, y entre sus recomendaciones se encontraba la de organizar Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja⁴. La Conferencia Internacional de Ginebra de 1863 fue el prelude de la Conferencia Diplomática que tuvo lugar en agosto del siguiente año también en Ginebra, donde se firmó el Convenio para mejorar la situación de los militares heridos en campaña.

La participación de representantes de los ámbitos público y privado en la fundación de la Conferencia Internacional del Movimiento parecía lógica en ese momento⁵. El apoyo de los gobiernos era necesario para que las sociedades de socorro privadas pudieran llevar a cabo las actividades para las que habían sido constituidas. La más importante era ofrecer la colaboración de personal médico voluntario para que trabajara junto con las autoridades militares en el campo de batalla. Todas las Conferencias Internacionales posteriores han tenido el mismo carácter híbrido. Todas han reunido a representantes de sociedades de socorro privado, que hoy se denominan Sociedades Nacionales, y a representantes de gobiernos, es decir, de los Estados Partes en el Convenio de Ginebra original y sus elaboraciones posteriores⁶.

Importancia estatutaria: la Conferencia Internacional en la teoría jurídica

Contexto general

La composición de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está establecida en los Estatutos del Movimiento Internacional de

2 Para leer más sobre la fundación de lo que luego sería el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, v. Pierre Boissier, *History of the International Committee of the Red Cross: From Solferino to Tsushima*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1985, pp. 7-83.

3 *Ibid.*, p. 70. La cantidad exacta de representantes varía según los distintos autores.

4 El art. 9 de las resoluciones de la Conferencia Internacional de Ginebra podría interpretarse de esta manera. La Conferencia de 1863 no fue una Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; la primera Conferencia Internacional, posteriormente denominada Conferencia Internacional de la Cruz Roja, se realizó en París en 1867.

5 François Bugnion, *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims*, Oxford, Macmillan, 2003, p. 16.

6 El Comité Internacional de la Cruz Roja también ha participado en todas las Conferencias Internacionales y, a partir de su creación en 1919, también ha estado representada en ellas la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, que en la actualidad recibe el nombre de Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

la Cruz Roja y de la Media Luna Roja⁷. La relación entre los Estados y los componentes del Movimiento (incluidas las Sociedades Nacionales)⁸ es tan importante en esa interacción, al igual que el papel de la Conferencia Internacional, que ambos están contemplados en la definición del Movimiento que figura en el artículo 1 de los Estatutos: “Los componentes del Movimiento se reúnen con los Estados Partes en los Convenios de Ginebra [...] del 12 de agosto de 1949 en la Conferencia Internacional [...]”⁹. El vínculo entre los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y el Movimiento que forma parte de la definición del artículo 1 ilustra la importancia de la relación tanto con los Estados (que participaron en la aprobación de los Estatutos) como con los componentes del Movimiento; la cooperación es esencial para ambos. Existe, entonces, un vínculo institucional entre los Estados y el Movimiento, que se hace evidente en la participación de los Estados en la Conferencia Internacional, el órgano estatutario superior del Movimiento.

El vínculo institucional en el ámbito internacional se reproduce y fortalece en el plano nacional, donde, como condición para el reconocimiento, una Sociedad Nacional debe ser reconocida por el gobierno legítimo de su país como una sociedad de socorro voluntario, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario¹⁰. Para ello, se necesita la aprobación de un decreto o una ley¹¹.

El artículo 2 de los Estatutos trata de las relaciones entre los Estados y los componentes del Movimiento. Su relevancia para el análisis de la importancia de la Conferencia Internacional para las Sociedades Nacionales reside principalmente en dos cuestiones. En primer lugar, en el artículo se mencionan los fundamentos para la cooperación entre los Estados y los componentes del Movimiento; por ejemplo, en las resoluciones de la Conferencia Internacional¹². De modo más general, el artículo 2 aparece mencionado en el artículo 8 de los Estatutos del Movimiento, donde contribuye a esclarecer la razón por la cual los Estados participan en la Conferencia Internacional. El pasaje pertinente del artículo 8 establece: “En la

7 Art. 9. Los Estatutos más recientes fueron aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 1986. El nombre “Conferencia Internacional de la Cruz Roja” fue reemplazado por “Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”. Posteriormente, la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reformó los Estatutos en 1995 y la XXIX Conferencia hizo lo propio en 2006. Los Estatutos están disponibles en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/statutes-movement-220506> (consultado el 13 de octubre de 2009).

8 El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja consta de tres componentes: las Sociedades Nacionales reconocidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

9 Art. 1(3). Todos los Estados son partes en los Convenios de Ginebra de 1949, que, por lo tanto, gozan de aceptación universal. Asimismo, todos los Estados tienen derecho a participar en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

10 *Ibíd.*, art. 4(3).

11 En Estados con una tradición de derecho consuetudinario, así como en algunos otros Estados, una Sociedad Nacional suele establecerse mediante una norma denominada Ley de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja o Ley de Reconocimiento. Entre los casos de este tipo se encuentran la Ley de Incorporación de la Sociedad de la Media Luna Roja de Brunei, de 1983, la Ley de la Sociedad de la Cruz Roja de Jamaica, de 1964, y la Ley de la Sociedad de la Cruz Roja de Sudáfrica y de Protección Jurídica de Ciertos Emblemas, de 2007.

12 Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 2(1).

Conferencia Internacional, los representantes de los componentes del Movimiento se reúnen con los representantes de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, asumiendo éstos sus responsabilidades según dichos Convenios y apoyando la acción global del Movimiento de conformidad con el artículo 2 [...]”. Con respecto a la última frase de la cita, “y apoyando la acción global del Movimiento de conformidad con el artículo 2”, vale la pena destacar, desde la perspectiva de una Sociedad Nacional, que el artículo 2 recomienda que todo Estado estimule la fundación de una Sociedad Nacional en su territorio y favorezca su desarrollo¹³. De este modo, una Sociedad Nacional puede solicitar ayuda al Estado para su desarrollo, tanto en términos de capacidad operacional como en la creación de un clima que favorezca el establecimiento de su base jurídica, cuestiones que deben formar parte de las consideraciones de los Estados cuando éstos participan en la Conferencia Internacional.

Cuando participan en la Conferencia Internacional, los Estados y las Sociedades Nacionales deben tener en cuenta las cláusulas adicionales del artículo 2. El artículo 2(3) contempla el apoyo mutuo entre Estados y componentes del Movimiento: “Los Estados, en particular los que han reconocido a la Sociedad Nacional constituida en su territorio, apoyan, siempre que es posible, la acción de los componentes del Movimiento. Estos componentes, a su vez, de conformidad con los respectivos Estatutos, y en la medida de lo posible, apoyan las actividades humanitarias de los Estados”. En la práctica, el apoyo que da un Estado a la Sociedad Nacional constituida en su territorio será distinto del que brinde a otras Sociedades Nacionales, al CICR o a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La relación es diferente. Así, la Sociedad Nacional del país, en su papel auxiliar, apoya las actividades humanitarias del Estado y las autoridades nacionales pueden asignarle misiones apropiadas. El respaldo que brinda un Estado a su Sociedad Nacional puede comprender la concesión de ciertos privilegios o subsidios y otras medidas que faciliten su labor, dentro y fuera del país, si se dispone de recursos. El apoyo mutuo entre el Estado y otros componentes del Movimiento no será tan regular y dependerá de los acontecimientos que requieran sus servicios. Además, en la mayoría de los casos, será voluntario, de ambas partes. Puede incluir el apoyo para la coordinación de actividades en las que participen componentes del Movimiento y del Estado. Por último, el artículo 2(4) estipula: “Los Estados respetan, en todo tiempo, la adhesión de todos los componentes del Movimiento a los Principios Fundamentales”.

Disposiciones específicas

Los Estatutos del Movimiento contienen disposiciones importantes en lo que atañe a la definición, la composición, las funciones y el procedimiento de la Conferencia Internacional. Para las Sociedades Nacionales, los puntos detallados a continuación son de especial interés.

13 Ibid., art. 2(2). Esto tiene su origen en el art. 25 del Convenio de la Liga de las Naciones, firmado en 1919, y en la resolución 55(1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 19 de noviembre de 1946.

Como ya se ha mencionado, el artículo 8 define la Conferencia Internacional como “la más alta autoridad deliberante del Movimiento”. En su calidad de componentes del Movimiento, las Sociedades Nacionales tienen un interés lógico en su más alta autoridad. En esa importante reunión estatutaria, los representantes de las Sociedades Nacionales¹⁴ tienen la oportunidad de encontrarse con representantes de los Estados. Juntos, “examinan cuestiones humanitarias de interés común y cualquier otra cuestión conexas, y toman decisiones al respecto”. Se trata de un privilegio para las Sociedades Nacionales. No obstante, cabe mencionar que no se toman decisiones sobre cualquier cuestión humanitaria sino sobre asuntos de interés común a los Estados y a los componentes del Movimiento. Es decir que las cuestiones que se tratan no pueden ser de interés de un número limitado de Estados y Sociedades Nacionales, o de interés de los Estados o de las Sociedades Nacionales por separado. Deben tener un nivel significativo de importancia tanto para los Estados como para las Sociedades Nacionales.

Las cuestiones que se consideran relevantes para su tratamiento en las Conferencias Internacionales normalmente están relacionadas con la mejora de la situación de las víctimas en tres amplias áreas: los conflictos armados, los desastres naturales y las enfermedades. Dentro de esas áreas generales, se abordan temas específicos, siempre desde una perspectiva humanitaria¹⁵. Así y todo, también pueden analizarse cuestiones humanitarias que no pertenezcan a esas tres áreas¹⁶. En la práctica, muchas veces “cualquier otra cuestión conexas” implica el respaldo, financiero o de otro tipo, a la labor humanitaria de las Sociedades Nacionales¹⁷.

Para muchas Sociedades Nacionales, los asuntos que se tratan en la Conferencia Internacional obligan a desviar la atención de los intereses cotidianos, por importantes que éstos sean, y a abordar las cuestiones humanitarias desde una perspectiva más global, e incluso cuestiones humanitarias que les son menos conocidas. Para los Estados, que participan en la Conferencia Internacional “asumiendo éstos sus res-

14 Los representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también participan en las deliberaciones.

15 Por ejemplo, en la XXVIII Conferencia Internacional, que tuvo lugar en Ginebra en 2003, se aprobó un Programa de Acción Humanitaria en el que se incluían objetivos de acción específicos concretos con respecto a cuatro temas relevantes en ese momento: respetar y restablecer la dignidad de las personas desaparecidas a raíz de conflictos armados y otras situaciones de violencia, reducir los costos humanos ocasionados por la disponibilidad, la utilización y el uso indebido de armas en los conflictos armados, minimizar los efectos de los desastres mediante la adopción de medidas destinadas a reducir el riesgo de desastres y mejorar los mecanismos de preparación y respuesta, y reducir la creciente vulnerabilidad al VIH/SIDA y a otras enfermedades infecciosas. El texto fue publicado por el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2004, p. 11.

16 En la XXX Conferencia Internacional, los Estados y las Sociedades Nacionales reconocieron las cuestiones humanitarias derivadas de la migración internacional y la violencia, en particular en entornos urbanos, que eran de actualidad en ese momento y lo siguen siendo en el presente, y confirmaron su compromiso de trabajar en conjunto y también con otras organizaciones para resolverlas en la Declaración “Juntos por la humanidad”, aprobada en la resolución 1, también titulada “Juntos por la humanidad”, Ginebra, 2007. El texto fue publicado por el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2008, p. 73.

17 V., por ejemplo, la resolución 5 de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: “Fortalecimiento de la capacidad para prestar asistencia humanitaria y de desarrollo y para proteger a las personas más vulnerables”.

ponsabilidades según dichos Convenios [de Ginebra] y apoyando la acción global del Movimiento de conformidad con el artículo 2”, el tratamiento de esos asuntos puede llevar a la adopción de una postura diferente o a una adaptación de la postura usual de modo de asimilar el carácter humanitario de la Conferencia Internacional, durante las reuniones, respetando los Principios Fundamentales del Movimiento.

El artículo 9 se refiere a la composición de la Conferencia Internacional. Como se ha expresado anteriormente, los únicos miembros de la Conferencia son las delegaciones de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y las de las Sociedades Nacionales y otros componentes del Movimiento. Todas las delegaciones son “iguales en derechos, las delegaciones disponen cada una de un voto”¹⁸. De este modo, las delegaciones de las Sociedades Nacionales gozan de los mismos derechos que las demás delegaciones presentes en la Conferencia, sean representantes de Estados o de otros componentes del Movimiento. Una delegación de pocos miembros tiene exactamente el mismo derecho a voto que otra que acude en nombre de un país poderoso o de una Sociedad Nacional con más recursos. Esta característica es única y confiere un gran poder de influencia a todas las Sociedades Nacionales. En términos de derechos, en la Conferencia Internacional el campo de juego no está inclinado hacia ningún lado.

La singularidad de la Conferencia Internacional se observa en la estructura constitutiva de las organizaciones no gubernamentales. El término “organización no gubernamental” (ONG) se emplea para hacer referencia a un gran abanico de organizaciones en las que los gobiernos no participan ni tienen representación, aunque algunas reciben fondos del gobierno del país en que se desempeñan. Algunas ONG son grandes y tienen delegaciones en distintos países; por ejemplo, Oxfam y Save the Children. Otras son pequeñas entidades locales. A diferencia de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las ONG no son establecidas especialmente por el Estado, ni se las reconoce como auxiliares de las autoridades públicas ni se les confían tareas estatutarias específicas. Su tipo de persona jurídica varía según las leyes y las costumbres nacionales. A muchas ONG no les interesa mantener lazos estrechos con los gobiernos. Algunas organizaciones de este tipo mantienen un diálogo fluido con las autoridades y a veces establecen acuerdos sobre ciertos documentos. Sin embargo, los Estados no tienen la obligación de encontrarse periódicamente con las ONG y, cuando se reúnen, no lo hacen en pie de igualdad. En cambio, los Estados y las Sociedades Nacionales se comprometen a reunirse con una frecuencia determinada, por razones tanto estatutarias como prácticas. Las Sociedades Nacionales tienen la oportunidad de interactuar como socios igualitarios con el Estado en el que están establecidas y con otros Estados.

Para las Sociedades Nacionales, es importante prestar atención a las disposiciones finales sobre la representación en la Conferencia Internacional. El artículo 9(3) establece que “un delegado no puede pertenecer más que a una delegación”. Así se garantiza el respeto del Principio Fundamental de independencia, por ejemplo, evitando que un delegado represente al gobierno y a la Sociedad Nacional de un mismo país. Asimismo, el texto del artículo mencionado contribuye a mantener la

18 Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 9(2).

independencia de la Sociedad Nacional respecto de otros componentes del Movimiento. Del mismo modo, el artículo 9(4) prohíbe que una delegación esté representada por otra o por un miembro de otra delegación. Al igual que el artículo 9(3), el artículo 9(4) es fundamental para asegurar la independencia de las delegaciones. No obstante, esto puede presentar dificultades a las Sociedades Nacionales y los Estados más pequeños.

Funciones de especial interés para las Sociedades Nacionales

En el artículo 10, figuran las funciones de la Conferencia Internacional; algunas son de gran importancia para las Sociedades Nacionales. Entre ellas hay dos funciones generales: colaborar con la unidad del Movimiento y contribuir a la realización de su misión “en el respeto estricto de los Principios Fundamentales” (artículo 10(1)). Ambas deben ser intereses permanentes de las Sociedades Nacionales y los otros componentes del Movimiento. El hecho de que esas cuestiones —la unidad del Movimiento y la realización de su misión— estén consideradas como de interés común a los Estados y los componentes del Movimiento es prueba del valor que para los Estados tienen el Movimiento y la Conferencia Internacional.

La primera función específica de la Conferencia Internacional se refiere al derecho internacional humanitario. De acuerdo con el artículo 10(2), “[l]a Conferencia Internacional contribuye al respeto y al desarrollo del derecho internacional humanitario y de otros convenios internacionales de particular interés para el Movimiento”. La cláusula confiere a las Sociedades Nacionales una posición especial e igualdad de oportunidades con los Estados para favorecer el respeto y el desarrollo de un importante cuerpo de normas que constituyen el derecho internacional público. Muchas otras ONG quisieran tener ese privilegio en sus respectivos ámbitos, desde los derechos humanos hasta el medio ambiente, pero no lo tienen. Las Sociedades Nacionales gozan de esa ventaja porque su origen y su razón de ser están vinculados con el derecho internacional humanitario; ésa es una de sus características singulares y básicas¹⁹. El derecho internacional humanitario es fundamental para

19 Como se ha mencionado anteriormente, la primera Conferencia del Movimiento, que tuvo lugar en 1863, fue el prólogo a la Conferencia Diplomática de 1864, que aprobó lo que podría considerarse el primer tratado de derecho internacional humanitario contemporáneo: el Convenio de Ginebra original para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña. Las Sociedades Nacionales han desempeñado un papel importante en la redacción de varios tratados posteriores de derecho internacional humanitario y han contribuido a su promoción y adopción. Las condiciones para el reconocimiento de las Sociedades Nacionales contienen una cantidad de elementos relacionados con el derecho internacional humanitario. Entre ellos figuran el reconocimiento oficial por parte de un gobierno legítimo de la Sociedad Nacional del país como sociedad de socorro voluntario, en el sentido con que se emplea el término en los Convenios de Ginebra, y la estipulación de que la labor de la Sociedad debe guiarse por los principios del derecho internacional humanitario (Estatutos del Movimiento, art. 4). Asimismo, las Sociedades Nacionales tienen la obligación estatutaria de brindar asistencia a las víctimas de conflictos armados, deber que consta en los Convenios de Ginebra de 1949, y de asistir a los gobiernos en la difusión y la implementación del derecho internacional humanitario (ibíd., art. 3). En resoluciones recientes se ha ampliado este compromiso auxiliar de las Sociedades con sus Estados de modo de incluir también la promoción del derecho (v., por ejemplo, resolución 63/125 de la Asamblea General de la ONU., Documento de la ONU A/RES/63/125 de 2009, párrafo 17 del preámbulo).

las Sociedades Nacionales y tiene una importancia crítica para su labor. Como se menciona más abajo, ese aspecto de la Conferencia Internacional podría ser objeto de un estudio más profundo y quizá de un uso más intensivo del que se ha hecho de él en las últimas décadas, para posible beneficio de las víctimas de conflictos armados y también de las Sociedades Nacionales, los Estados y otras partes interesadas. También podría tener la ventaja adicional de subrayar la importancia de la Conferencia Internacional en sí.

El mismo artículo de los Estatutos del Movimiento confiere a las Sociedades Nacionales y a otros componentes la posición necesaria para trabajar con los Estados en el respeto y el desarrollo de otros convenios internacionales (tratados) de particular interés para el Movimiento²⁰. Aunque la misión del Movimiento es muy amplia y la labor de las Sociedades Nacionales varía significativamente según las necesidades de la población local, existen algunas áreas básicas de trabajo. El incremento de la legislación internacional referida a muchos aspectos de las interacciones cotidianas, en el ámbito nacional y en el internacional, torna inevitable la existencia de convenios internacionales que trascienden el campo del derecho internacional humanitario que pueden ser de interés para el Movimiento. Ese contexto puede ser relevante, por ejemplo, para el trabajo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las Sociedades Nacionales en el área de las leyes, reglas y principios del derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD)²¹, que está en pleno desarrollo.

La Conferencia Internacional tiene competencia exclusiva en tres importantes áreas. En primer lugar, la Conferencia es la única entidad competente para modificar los Estatutos y el Reglamento del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja²². En segundo lugar, por solicitud de uno de sus miembros, la Conferencia zanja toda divergencia relativa a la interpretación y la aplicación de los Estatutos y el Reglamento. Por último, la Conferencia Interna-

20 La versión anterior de los Estatutos del Movimiento era similar (Estatutos de la Cruz Roja Internacional, aprobados por la XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, La Haya, 1928, y revisados en la XVIII Conferencia Internacional, celebrada en Toronto en 1952, art. 2(3), *International Red Cross Handbook*, 11ª edición, Ginebra, CICR/Liga de Sociedades de la Cruz Roja, 1971, p. 274 [*Manual de la Cruz Roja Internacional*]). El texto actual es más amplio, pues incluye también el respeto por el derecho internacional vigente. En español, *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, CICR/FICR, decimotercera edición, 1994.

21 Hasta el día de hoy, el compromiso de la Conferencia Internacional con ese tema ha estado comprendido dentro de la función general de contribuir a la realización de la misión del Movimiento (Estatutos del Movimiento, art. 10(1)). Los Estados se han resistido a la idea de que existe la necesidad de un convenio general sobre DIICD y la Federación Internacional no lo ha exigido. El programa de DIICD ha demostrado que existen barreras jurídicas, administrativas y de otros tipos que dificultan las operaciones internacionales de socorro y la asistencia para la recuperación en casos de desastre. Tales barreras impiden la realización de la misión del Movimiento, y la XXX Conferencia Internacional aprobó, en su resolución 4, las “Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial” (“Adoption of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance”, Ginebra, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2008, p. 88).

22 El procedimiento para la reforma consta en el art. 20 de los Estatutos y en el art. 32 del Reglamento.

cional se pronuncia acerca de las cuestiones que puedan presentarle la Comisión Permanente, el CICR o la Federación. En los términos específicos del artículo correspondiente (artículo 10(3)(c)), eso significa que la conferencia toma la decisión final cuando surgen diferencias entre el CICR y la Federación Internacional²³. Todo lo antedicho tiene importancia para las Sociedades Nacionales. En diferente medida, esas cuestiones ilustran la importancia de la Conferencia Internacional para la unidad de Movimiento.

La Conferencia Internacional elige a los cinco miembros de las Sociedades Nacionales que formarán parte de la Comisión Permanente. Dicha Comisión es un órgano muy importante para las Sociedades Nacionales. No sólo desempeña las funciones que se consignan en los Estatutos, especialmente en su carácter de órgano mandatario de la Conferencia Internacional entre dos Conferencias²⁴, sino que, en los últimos trece años, ha sido la voz de las Sociedades Nacionales que media entre el CICR y la Federación Internacional. A través de los grupos de trabajo, la Comisión Permanente asegura que las opiniones de las Sociedades Nacionales estén representadas durante los preparativos de la Conferencia Internacional y del Consejo de Delegados, así como en la consideración de temas relevantes para el Movimiento, como la Estrategia para el Movimiento, las medidas de coordinación aprobadas en el Acuerdo de Sevilla y, anteriormente, en el largo proceso de adopción del emblema adicional.

En la elección de los cinco miembros de Sociedades Nacionales para la Comisión Permanente, la Conferencia Internacional debe tener en cuenta las cualidades personales de los candidatos y el principio de distribución geográfica equitativa (artículo 10(4)). Esos importantes criterios, que todos los miembros de la Conferencia Internacional deben tomar en consideración, deberían ayudar a conseguir una representación amplia de las Sociedades Nacionales en la Comisión Permanente.

Las otras funciones que figuran en el artículo 10 de los Estatutos del Movimiento también son importantes desde la perspectiva de las Sociedades Nacionales. No obstante, son de carácter técnico y no serán analizadas en este artículo.

Procedimiento: aspectos de importancia para las Sociedades Nacionales

Las Sociedades Nacionales deberían conocer también algunos aspectos particulares del procedimiento de la Conferencia Internacional.

En primer lugar, la Conferencia Internacional se reúne cada cuatro años (artículo 11(1))²⁵. El requisito de reunión periódica de la Conferencia Internacional es una ventaja, pues proporciona un marco permanente para el contacto entre las Sociedades Nacionales y sus gobiernos. Además, la Conferencia Internacional puede solicitar a una Sociedad Nacional que ejerza de anfitriona en la siguiente

23 En resoluciones de este tipo, la Conferencia Internacional debe respetar la independencia y los estatutos de ambas instituciones.

24 Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 16.

25 La Conferencia Internacional (art. 11(1)) o la Comisión Permanente (art. 11(2)) pueden decidir un cambio de fecha.

Conferencia Internacional. Por lo general, eso se decide según los ofrecimientos realizados en la reunión previa. Desde 1986, por cuestiones prácticas (por ejemplo, de costos), la Conferencia Internacional se reúne en Ginebra, siendo sus anfitriones el CICR y la Federación Internacional.

Todos los participantes de la Conferencia Internacional —incluidas las Sociedades Nacionales y los Estados— deben respetar los Principios Fundamentales. Asimismo, todos los documentos presentados deben cumplir con los Principios (artículo 11(4)). Los Estados no están obligados a regirse por los Principios Fundamentales del Movimiento, pero deben respetarlos cuando participan en la Conferencia Internacional. Para que los debates merezcan la confianza de todos, el funcionario que los preside “garantizará que ningún orador, en ningún momento, tome parte en controversias de orden político, racial, religioso e ideológico”. La frase precedente refleja el Principio Fundamental de neutralidad del Movimiento.

Las reuniones de la Conferencia pueden acoger observadores, a menos que la Conferencia se pronuncie en contrario (artículo 11(5)). Los observadores pueden ser organizaciones con las cuales tienen relaciones las Sociedades Nacionales, incluso grandes ONG, organismos de la ONU y organizaciones regionales. La presencia de esos socios externos en las reuniones de la Conferencia Internacional sirve para que éstos conozcan mejor a las Sociedades Nacionales y al Movimiento, y contribuye al buen funcionamiento de las operaciones de las Sociedades Nacionales.

La Conferencia Internacional hace lo posible por aprobar sus resoluciones por consenso (artículo 11(7)). Así, las resoluciones de la Conferencia Internacional se aprueban normalmente sin votación formal. El consenso refleja la naturaleza del Movimiento, que actúa sobre la base de la cooperación, incluida la cooperación entre los Estados y las Sociedades Nacionales. Asimismo, una de las funciones generales de la Conferencia es favorecer la unidad del Movimiento, y el consenso propicia el cumplimiento de ese objetivo, por ejemplo, porque se evita imponer la voluntad de la mayoría a una minoría significativa y se promueve la resolución de las diferencias alentando el acuerdo. El consenso, además, amplifica el efecto de las resoluciones de la Conferencia Internacional. Así y todo, no siempre es posible llegar a un acuerdo, y el Reglamento del Movimiento contiene un procedimiento de votación al que es posible recurrir de ser necesario²⁶.

La Conferencia Internacional: posibles retos para las Sociedades Nacionales

El panorama general presentado hasta aquí muestra que, desde la perspectiva formal de los Estatutos del Movimiento, la importancia de la Conferencia Internacional para las Sociedades Nacionales es incuestionable. El hecho de que no todas las Sociedades Nacionales lo consideren así puede deberse a varios motivos, algunos de los cuales se detallan a continuación.

En primer lugar, muchas Sociedades Nacionales se centran, naturalmente, en asuntos de alcance nacional. La labor internacional es menos relevante para sus

26 Reglamento del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 20. El art. 19 define qué se entiende por consenso.

intereses cotidianos. Por lo general, la Conferencia Internacional no trata temas nacionales, ya que los Estados se resisten a involucrar al Movimiento o a otros Estados en sus asuntos internos.

En segundo lugar, los debates de la Conferencia Internacional pueden ser de una modalidad nueva y a veces intimidatoria para los delegados de las Sociedades Nacionales. En cambio, los representantes de los Estados están acostumbrados a participar en comités de redacción y en grandes comisiones, pues es la forma en que trabajan a diario.

Por último, el hecho de que Ginebra haya sido la sede de las últimas Conferencias Internacionales, si bien es una elección práctica desde algunos puntos de vista importantes, presenta dos grandes inconvenientes. Primero, los diplomáticos que participan en las negociaciones de la ONU y otros foros que se reúnen en esa ciudad asisten también a la Conferencia Internacional, a la que trasladan actitudes y conductas de esas otras reuniones que aquí no son útiles, debido a la especial composición, las funciones y el carácter humanitario neutral de la Conferencia Internacional.

Desde la última vez que una Sociedad Nacional fue anfitriona de la Conferencia Internacional, es decir, desde que Ginebra se convirtió en sede, han pasado casi treinta años. Es probable que las Sociedades Nacionales —y los Estados— hayan olvidado el prestigio y los beneficios que implica ser anfitrión de la Conferencia. Es una forma de que todos los participantes —gobiernos y Movimiento— observen al Movimiento en acción en distintas regiones del mundo, con lo que se promueve su carácter universal y se proporciona un entorno nuevo o diferente para los debates.

Asimismo, hay una cantidad de razones prácticas por las que las Sociedades Nacionales pueden ver a la Conferencia Internacional como una carga y no como una oportunidad. Las delegaciones de las Sociedades Nacionales habrán participado en varias reuniones internacionales previas a la Conferencia, como la Asamblea General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja o el Consejo de Delegados del Movimiento. Estarán cansadas de las reuniones mantenidas en el seno de la familia de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por el contrario, las delegaciones de los Estados arribarán sin ese desgaste, sin haber asistido a reuniones previas durante la semana anterior a la inauguración de la Conferencia Internacional.

Entre otras consideraciones prácticas, se encuentran las limitaciones de tiempo y de recursos. El programa de la Conferencia Internacional exige preparación²⁷. Muchas Sociedades Nacionales no cuentan con el personal u otros recursos necesarios para ocuparse de los asuntos de la Conferencia y llegar a ella con la reflexión previa ideal. Ya en la Conferencia, algunas delegaciones de Sociedades Nacionales —integradas por voluntarios y dirigentes asalariados de las Sociedades— serán muy pequeñas para tener representación en las distintas reuniones.

27 El autor estima que la preparación para la Conferencia Internacional lleva entre 16 y 17 días de trabajo. En esa preparación se incluyen la coordinación y la redacción de instrucciones y notas para las exposiciones orales, las reuniones y la resolución de asuntos administrativos. No obstante, también es posible hacer contribuciones y sacar provecho de la Conferencia si se dedica menos tiempo a los preparativos.

Quizá no estén integradas por voluntarios con experiencia ni personal experto en los temas que se tratarán en la Conferencia²⁸.

Como en el Movimiento hay mucho recambio de personal, las Sociedades Nacionales a veces no atesoran la suficiente memoria institucional de los beneficios de la Conferencia Internacional. Podrían tomarse medidas para que todas las Sociedades Nacionales tuviesen conocimiento de las potenciales ventajas de la Conferencia Internacional.

Vínculo fundamental con la función y la condición de auxiliar de las Sociedades Nacionales

Una de las razones principales por las que algunas Sociedades Nacionales no perciben como importante a la Conferencia Internacional es que, hasta hace poco tiempo, no se prestaba la atención suficiente al vínculo fundamental que existe entre la Conferencia y la relación entre las Sociedades Nacionales y los Estados. Como se ha explicado más arriba, desde sus inicios la Conferencia Internacional ha estado vinculada con las Sociedades Nacionales en su papel de auxiliares de los poderes públicos de sus países en el ámbito humanitario. Ese vínculo sirve de sostén a la Conferencia. En un principio, la función auxiliar o de apoyo de las Sociedades Nacionales estuvo asociada a los servicios médicos militares. Con el paso del tiempo, ese papel auxiliar se ha ampliado y hoy en día comprende, entre otras funciones, la ayuda durante desastres ocurridos en tiempos de paz y los servicios sociales o de salud. A su vez, la condición de auxiliares de las Sociedades Nacionales se ha ido ampliando y hoy abarca la asistencia humanitaria integral a los poderes públicos de los respectivos países. Sea cual fuere la función de una Sociedad Nacional —función que no es la misma en todos los países—, la condición de auxiliar es un rasgo permanente y un compromiso de todas las Sociedades Nacionales. De hecho, es una de las condiciones para que una Sociedad Nacional sea reconocida como tal²⁹.

La función auxiliar de las Sociedades Nacionales les confiere una posición única. Las Sociedades Nacionales son organizaciones privadas con determinadas funciones públicas reconocidas; por lo tanto, no forman parte del gobierno ni son ONG. Tienen una condición jurídica *sui generis*³⁰.

La función y la condición de auxiliares de las Sociedades Nacionales son una invitación permanente a brindar servicios humanitarios y generan una relación automática entre una Sociedad y el gobierno de su respectivo país. Sin embargo, una Sociedad Nacional debe tener la capacidad adecuada para cumplir con su función auxiliar de forma tal que ésta tenga sentido.

En la XXX Conferencia Internacional, celebrada en 2007, se aprobó una resolución que especifica el papel de las Sociedades Nacionales como auxiliares de

28 Las limitaciones de ese tipo pueden afectar también la capacidad de una Sociedad Nacional para el seguimiento de las decisiones de las Conferencias Internacionales.

29 Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 4(3).

30 V., por ejemplo, Jean Pictet, *Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1979, p. 63.

los poderes públicos de sus países en el ámbito humanitario³¹. Como ocurre con otras resoluciones de la Conferencia Internacional, corresponde a las Sociedades Nacionales y a los Estados hacer efectivos sus términos, entre los que se encuentran “establecer una relación equilibrada con los poderes públicos de sus respectivos países, en la que se asuman responsabilidades claras y recíprocas en el ámbito humanitario, y mantener y promover a partir de ese momento un diálogo permanente en todos los campos dentro del marco de la acción humanitaria” (párrafo operativo 2).

Formas de reforzar la importancia de la Conferencia Internacional para las Sociedades Nacionales

En los retos presentados en las secciones anteriores, en especial en “La Conferencia Internacional: posibles retos para las Sociedades Nacionales”, se pueden hallar también las soluciones.

La primera consiste en conocer y comprender mejor la naturaleza especial de las Sociedades Nacionales y el lugar que ocupan dentro del Movimiento, los Estatutos del Movimiento y la Conferencia Internacional. Las Sociedades Nacionales tienen responsabilidades no sólo nacionales sino también internacionales³². Hay distintas formas de adquirir ese conocimiento; por ejemplo, mediante la formación impartida a los dirigentes de las Sociedades Nacionales, es decir, a aquellos que probablemente asistan a las Conferencias Internacionales.

Las reuniones informativas regionales, subregionales o nacionales sirven para que el personal de la Sociedad Nacional se familiarice con el procedimiento de la Conferencia Internacional y los puntos particulares del programa. Es necesario comprender cómo funciona el sistema; por ejemplo, la función de la Comisión de Redacción consiste en ordenar el texto y no en modificar sus términos. A veces, resulta útil que las personas representen distintos papeles, pero lo importante es informar a los posibles delegados de lo que deben esperar y proporcionarles todas las herramientas necesarias para que puedan hacer aportes significativos durante el proceso.

Diversas cuestiones financieras y de seguridad dificultan la organización de la Conferencia Internacional en otro lugar que no sea Ginebra. Sin embargo, esos factores no son determinantes, en particular si varios Estados y Sociedades Nacionales estuviesen dispuestos a compartir recursos para que la Conferencia tenga lugar en distintas partes del mundo.

Existen razones prácticas y estatutarias por las cuales la Conferencia Internacional debe tener lugar con posterioridad a las sesiones de la Asamblea General

31 XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26 al 30 de noviembre de 2007, resolución 2, “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” (“Specific Nature of the International Red Cross and Red Crescent Movement in Action and Partnerships and the Role of National Societies as Auxiliaries to the Public Authorities in the Humanitarian Field”, Ginebra, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2008, p. 78).

32 V. Richard Perruchoud, *International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1982.

de la Federación Internacional y el Consejo de Delegados³³. No hay mucho que se pueda hacer con el cansancio natural de los delegados, y normalmente hay una pausa antes del inicio de la Conferencia Internacional para que puedan recuperarse. Sin embargo, una forma de evitar la fatiga psicológica es acercarse a la Conferencia Internacional con entusiasmo, verla como una oportunidad importante para participar en la más alta autoridad deliberante del Movimiento e interactuar con los representantes del gobierno del propio país y de otros países, entre otras actividades, y no como una faena que se ha de soportar cada cuatro años.

Cada una de las Conferencias Internacionales constituye un hito histórico y estatutario. Las Conferencias Internacionales fijan el rumbo del Movimiento para el siguiente período de cuatro años. Deberían considerarse como un proceso: lo que ocurre entre una Conferencia y la siguiente es, con frecuencia, tan importante como lo que sucede en las reuniones en sí. Esto es válido en especial para las Sociedades Nacionales, que tienen la oportunidad única de hacer un seguimiento de las resoluciones de cada Conferencia Internacional con su gobierno. Es una forma de otorgar significado al papel auxiliar de la Sociedad, y existen motivos reales para que esto ocurra, porque tanto el Estado como la Sociedad Nacional necesitan informar de las medidas que han tomado para hacer efectivas las resoluciones antes de la siguiente Conferencia Internacional.

Más aún, las preparaciones para la siguiente Conferencia también pueden emplearse para beneficio de las Sociedades Nacionales. Mientras que las conversaciones sobre las medidas de seguimiento de las resoluciones de la Conferencia Internacional son bastante específicas, como lo es el diálogo entre las Sociedades Nacionales y los poderes públicos sobre asuntos cotidianos, las reuniones que tienen lugar entre la Sociedad y el gobierno antes de la Conferencia Internacional pueden servir para tratar temas estratégicos, con lo que pueden convertirse en una herramienta para que los gobiernos y las Sociedades Nacionales se sitúen en el mismo camino.

Muchos de los puntos señalados más arriba parten de la experiencia del autor dentro de la Cruz Roja Británica. La Conferencia Internacional podría compararse con un cordón umbilical a través del cual se mantiene la conexión entre la Cancillería británica y otras agencias de gobierno y la Sociedad Nacional, antes, durante y después de las reuniones. Las promesas del Reino Unido son un tema permanente en la agenda de la Comisión Nacional para el Derecho Internacional Humanitario³⁴. De hecho, el Reino Unido ha decidido crear esa comisión en par-

33 V., por ejemplo, Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 15(1); Constitución de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de 2007, arts. 18(2) y 18(4).

34 Al 30 de junio de 2009, 91 Estados contaban con esas Comisiones u otros organismos nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario. V. Servicio de asesoramiento en derecho internacional humanitario del CICR, Lista de comisiones nacionales y otros organismos nacionales de derecho internacional humanitario, del 30 de junio de 2009, disponible en <http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/table-national-committees> (consultado el 13 de octubre de 2009). El nombre formal del organismo británico es Comisión Interdepartamental de Derecho Internacional Humanitario. La Cruz Roja Británica es la única organización no gubernamental que tiene representación en la Comisión; eso se debe a su función como auxiliar y su experiencia en temas de derecho internacional humanitario.

te porque la Conferencia Internacional refrendó la recomendación del Grupo de Expertos que propuso a los Estados la creación de esas comisiones con la posible asistencia de las Sociedades Nacionales³⁵. Para responder los cuestionarios de seguimiento de las decisiones de la Conferencia Internacional anterior y acordar promesas comunes para la Conferencia siguiente se requiere una comunicación fluida entre las autoridades y la Cruz Roja Británica. La Conferencia Internacional proporciona más que una excusa para estar en contacto, pues brinda una razón importante para el diálogo permanente con los funcionarios: el interés común.

La Conferencia Internacional también ha tenido consecuencias positivas para la Cruz Roja Británica a nivel interno. Ayuda a establecer una dirección de políticas en común con el resto del Movimiento, a la vez que permite que la Cruz Roja Británica esté al tanto de temas que pueden no ser de interés directo para el contexto nacional. Cuando dispone de recursos, la Cruz Roja Británica puede incluso hacer contribuciones a los programas o proyectos en los que se abordan esos temas. Después de cada Conferencia Internacional, se analizan las decisiones prestando especial atención a los compromisos que atañen a las Sociedades Nacionales, que luego se incluyen en un plan denominado “planilla de acción”, en la que figura una lista de las decisiones que precisan seguimiento y donde se explica la acción en un lenguaje lo más sencillo posible. En el plan se incluye el miembro del personal responsable del seguimiento y los otros integrantes del personal que podrían tener interés en la materia, además de los plazos de cumplimiento. El proceso ayuda a la Sociedad a tener disciplina y mantener el rumbo. Asimismo, facilita la incorporación de decisiones importantes de la Conferencia Internacional en la planificación y, en última instancia, la confección de los informes que deben enviarse cada cuatro años.

En la base de muchas de esas consideraciones están la relación de las Sociedades Nacionales y los Estados y la función de aquéllas como auxiliares de los poderes públicos. Esa relación debería fundarse en un modelo de asociación cooperativa. Donde exista este tipo de relación, las autoridades estarán mejor predisuestas a vincularse con la Sociedad Nacional. Puede decirse que la Conferencia Internacional representa la relación auxiliar en el ámbito internacional. Sin esa relación, no habría necesidad de que existiera la Conferencia Internacional. Los Estados pronto perderían interés y empezarían a preguntarse por qué tendrían que reunirse con las Sociedades Nacionales cuando no tienen un compromiso similar de reunirse con otras ONG.

Formas de promover la importancia de la Conferencia Internacional

Para concluir este artículo, se presenta a continuación una serie de comentarios y sugerencias.

35 XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1995, resolución 1, “Derecho internacional humanitario: del derecho a la acción. Informe sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra” (párrafo operativo 4).

En primer lugar, se recomienda estudiar las últimas Conferencias Internacionales desde distintas perspectivas, incluidos los resultados³⁶. Con el fin de mostrar brevemente el valor de la Conferencia Internacional para las Sociedades Internacionales, se ha elegido al azar una Conferencia reciente, la XXVII Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra el año 1999. La Conferencia aprobó un Plan de Acción para los años 2000-2003. Al igual que los documentos de otras Conferencias Internacionales, el Plan de Acción define para las Sociedades Nacionales un estatuto y una función en el desarrollo de las políticas nacionales y les da derecho a hablar, hacer propuestas y ejercer influencia³⁷. También compromete a los Estados a colaborar con las respectivas Sociedades Nacionales, con lo que da sustancia a los requerimientos establecidos en los Estatutos del Movimiento³⁸. En esa instancia específica, el Plan de Acción determina que los Estados ayudarán a las Sociedades Nacionales, cuando proceda, a tener acceso a la financiación internacional³⁹, una cuestión importante tanto para las Sociedades Nacionales más pequeñas como para las demás.

El Estudio *El derecho internacional humanitario consuetudinario* del CICR fue uno de los grandes aportes de la Conferencia Internacional y ha afectado al Movimiento en su conjunto⁴⁰. Todas las Sociedades Nacionales tienen como obligación la divulgación del derecho internacional humanitario, y el Estudio es una gran herramienta en ese sentido, por el contenido de las normas y, en particular, por la riqueza de recursos del volumen 2.

A continuación se comentarán dos funciones de la Conferencia: favorecer la unidad del Movimiento y contribuir al respeto y el desarrollo del derecho internacional humanitario.

La función general de la Conferencia Internacional de contribuir a la unidad del Movimiento ha sido puesta a prueba a lo largo de los años, más recientemente en temas vinculados con Medio Oriente. Podría pensarse que, en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que tuvo lugar en 1986, la decisión de suspender la participación de la delegación del gobierno de la República de Su-

36 Así podría actualizarse el estudio de Richard Perruchoud, *Les Résolutions des Conférences Internationales de la Croix-Rouge*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1982, y también cubrir otras áreas, como el desarrollo armonioso de las reuniones de la Conferencia Internacional.

37 XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1999, "Plan de Acción para los años 2000-2003", Objetivo final 2.1, párrafo 1(a). El Plan de Acción se ha publicado en *International Review of the Red Cross*, N.º 836, 1999, pp. 880-895 [*Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 836, diciembre de 1999, disponible en www.icrc.org/spa].

38 Art. 2. V. la sección "Importancia estatutaria: la Conferencia Internacional en la teoría jurídica. Contexto general", donde se ofrece una explicación al respecto.

39 XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "Plan de Acción para los años 2000-2003", v. la nota 37, *supra*, Objetivo final 2.1, párrafo 1(c).

40 XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1995, resolución 1, "Derecho internacional humanitario: del derecho a la acción. Informe sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra" (párrafo operativo 4). V. asimismo XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26 al 30 de noviembre de 2007, resolución 1, "Juntos por la humanidad" (párrafo operativo 8). El estudio aparece en Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck (eds.), *Customary International Humanitarian Law*, 2 volúmenes, vol. 1: *Rules*, vol. 2: *Practice* (2 partes), Cambridge, CICR/Cambridge University Press, 2005. El volumen I del estudio está disponible en español: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/pcustom>.

dáfrica no contribuyó a la unidad del Movimiento (el CICR y algunas Sociedades Nacionales no participaron de la votación) ni ayudó al Movimiento en el cumplimiento de su misión (las autoridades sudafricanas informaron al CICR de que sus delegados debían abandonar el territorio de su país, aunque la decisión fue revocada con posterioridad)⁴¹. El hecho de que la siguiente Conferencia Internacional no tuviera lugar sino casi diez años después, en gran parte debido a problemas de participación (esta vez por causa de otra parte, la Organización para la Liberación de Palestina) puede haber sido consecuencia de esa experiencia desestabilizadora. En la XXIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en 2006, las delegaciones de las Sociedades Nacionales reafirmaron, por medio de sus intervenciones y sus votos, la necesidad de dejar de lado las consideraciones políticas en la Conferencia Internacional y apoyar la unidad y la misión humanitaria universal del Movimiento. Se tomaron decisiones que con el tiempo condujeron al reconocimiento de las Sociedades Nacionales de Israel y Palestina.

En la XXX Conferencia Internacional de 2007, la aplicación del Memorando de entendimiento entre esas dos Sociedades Nacionales fue motivo de controversia, pero se encontró una forma de resolver el asunto de manera constructiva. La solución se basó principalmente en una resolución aprobada por el Consejo de Delegados anterior a la Conferencia Internacional mencionada. De ese modo se demostró la influencia que pueden tener, y que de hecho tienen, las Sociedades Nacionales en la Conferencia Internacional, así como en su desarrollo armonioso y sus resultados⁴². Hay que tener cuidado y no subestimar la influencia de las delegaciones estatales en la Conferencia Internacional. Sin embargo, se observa una tendencia hacia una mayor participación de las Sociedades Nacionales en las reuniones en torno a temas básicos tales como el respeto por los Principios Fundamentales, lo cual es alentador.

Un asunto que tiene relación con lo anterior y que constituye un punto fuerte del Movimiento, y también de la Conferencia Internacional, es que siempre se procura llegar a un consenso. Tradicionalmente, el desarrollo del derecho internacional humanitario se ha logrado por consenso, si bien en los últimos años ha habido claras excepciones⁴³.

41 Para profundizar en esta cuestión, v. Jacques Moreillon, "Suspension of the Government Delegation of the Republic of South Africa at the Twenty-Fifth International Conference of the Red Cross (Geneva, 1986) – Different Perceptions of the Same Event", *International Review of the Red Cross*, vol. 257, marzo-abril de 1987, p. 133. [“Suspensión de la participación de la delegación gubernamental de la República de Sudafrica en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra, 1986): Distintas percepciones de un mismo acontecimiento”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo-abril de 1987, N.º 764].

42 XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2007, resolución 5, “Seguimiento de la aplicación del Memorando de entendimiento del 28 de noviembre de 2005 entre la Sociedad de la Media Luna Roja Palestina y el Magen David Adom de Israel” (“Follow-up to the Implementation of the Memorandum of Understanding of 28 November 2005 Between the Palestine Red Crescent Society and the Magen David Adom in Israel”, Ginebra, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2008, p. 105).

43 Los procesos de aprobación de la Convención de Ottawa de 1997 sobre la prohibición del empleo, el almacenamiento, la producción y la transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, y de la Convención de Oslo de 2008 sobre municiones en racimo ejemplifican otros métodos. Si bien la aprobación del Tercer Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, sobre el emblema del cristal rojo, se obtuvo por votación, antes se intentó que el proceso fuese consensual.

Un análisis de las resoluciones aprobadas en las sucesivas Conferencias Internacionales a lo largo de varias décadas ilustra la importancia que la Conferencia otorga al derecho internacional humanitario. En los últimos años se ha hecho hincapié en la contribución al respeto por el derecho, muchas veces mediante la referencia a problemas generales o particulares de aplicación o a la mención o la reafirmación de las obligaciones existentes⁴⁴. Los planes de acción han seguido la misma línea, señalando temas específicos de aplicación (personas desaparecidas, por ejemplo), recordando obligaciones existentes y especificando medidas concretas para cumplir con tales obligaciones⁴⁵. La intención general de contribuir al respeto del derecho internacional humanitario ha sido la única forma de alcanzar consenso y evitar controversias políticas y de otros órdenes. En la XXIV Conferencia Internacional, de 1981, las resoluciones estuvieron vinculadas con conflictos específicos. No obstante, se podría pensar que no eran pertinentes y que su aprobación no necesariamente ayudó a aumentar el respeto del derecho o de la labor del CICR en las situaciones referidas⁴⁶.

Antes de la adopción de los Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949, la Conferencia Internacional desempeñaba un papel en el desarrollo del derecho internacional humanitario⁴⁷. Desde ese momento, aunque ciertas disposiciones específicas de las resoluciones y los planes de acción han promovido su desarrollo, la Conferencia Internacional no ha tenido un papel significativo en ese aspecto.

En la actualidad parece haber consenso en la comunidad internacional acerca de que el mayor reto para el derecho internacional humanitario es cómo hacer que se cumplan las leyes existentes, de que, con la posible excepción del campo de las armas, lo que se necesita es un mayor cumplimiento de las normas vigentes y no nueva legislación. Al mismo tiempo, cumplido el 60º aniversario de la aprobación de

44 V., por ejemplo, XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1995, resolución 2, “Protección de la población civil en período de conflicto armado”, y XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26 al 30 de noviembre de 2007, resolución 3, “Reafirmación y aplicación del derecho internacional humanitario: ‘Preservar la vida y la dignidad humanas en los conflictos armados’” (“Reaffirmation and Implementation of International Humanitarian Law: Preserving Human Life and Dignity in Armed Conflict”, Ginebra, CICR/Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2008, p. 81).

45 XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2 al 6 de diciembre de 2003, Agenda para la Acción Humanitaria, “Reforzar la protección en conflictos armados y otras situaciones de violencia”, Objetivo general 1 (“Enhancing Protection in Armed Conflicts and Other Situations of Armed Violence”, Ginebra, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2004, pp. 12-15).

46 XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Manila, 1981, resolución 3, “Aplicación del IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949” y resolución 4, “Actividades humanitarias del Comité Internacional de la Cruz Roja para beneficio de las víctimas de conflictos armados”.

47 XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Viena, 1965, resolución 25, “Aplicación de los Convenios de Ginebra por las Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas” y resolución 28, “Protección de la población civil contra los peligros de la guerra indiscriminada”. La resolución 3, “Los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales”, aprobada en la XXIII Conferencia Internacional, celebrada en Bucarest en 1977, muestra que las dos Conferencias Internacionales anteriores habían aprobado resoluciones que respaldaban las negociaciones que culminaron en la aprobación de los Protocolos Adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949.

los Convenios de Ginebra, queda claro que sobre determinados temas convendría acordar una interpretación actualizada de los tratados de 1949. Ejemplos de esos temas son el uso de armas defensivas en ambulancias militares⁴⁸ y en buques hospital⁴⁹, el uso de equipo criptográfico en buques hospital⁵⁰ y los requerimientos de protección de los prisioneros de guerra⁵¹ y los internados civiles por cuestiones de seguridad⁵² contra los insultos y la curiosidad pública.

La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, dada su composición particular, su carácter y su responsabilidad por el derecho internacional humanitario, podría ayudar a lograr interpretaciones actualizadas y prácticas consensuadas de uno o más de los asuntos mencionados. Los beneficios de esas interpretaciones alcanzarían a las víctimas de conflictos armados y a quienes aplican la legislación. Se fortalecerían la relevancia y el valor de la Conferencia Internacional como órgano apropiado para la toma de decisiones sobre temas de derecho internacional humanitario. Asimismo, se estimularía a las Sociedades Nacionales a reafirmar su papel y responsabilidad especial en el ámbito del derecho internacional humanitario, tanto como auxiliares de los poderes públicos como por derecho propio.

Conclusión: *carpe diem*

La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tiene una importancia enorme. En una época en la que prevalecen los discursos rimbombantes, la Conferencia sigue siendo algo único por el carácter genuino que siempre ha tenido y que sigue teniendo. La Conferencia Internacional se apoya, en particular, en el papel de las Sociedades Nacionales como auxiliares de sus respectivos Estados. Sin esa condición de auxiliares de las Sociedades Nacionales, la Conferencia Internacional no reuniría a los Estados y, sin ellos, tendría un alcance menor y sería sólo un foro más de una asociación privada.

El carácter de la Conferencia Internacional afecta la naturaleza del Movimiento, y viceversa. La Conferencia se apoya en la cooperación y la asociación, es decir, funciona sobre la base del consenso, lo que necesariamente condiciona los objetivos que puede alcanzar. Sin embargo, lo que ha logrado hasta hoy —y lo que puede lograr en el futuro— sigue siendo valioso. Si bien es importante tener expectativas realistas, con creatividad, planificación cuidadosa y perseverancia, la Conferencia Internacional podría hacer aun más en áreas como la del derecho internacional humanitario.

48 Convenio de Ginebra de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, art. 22.

49 Convenio de Ginebra de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, art. 35.

50 Convenio de Ginebra de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, art. 34.

51 Convenio de Ginebra de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, art. 13.

52 Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, art. 27.

Las Sociedades Nacionales deben tener un mayor conocimiento acerca del funcionamiento y el potencial de la Conferencia Internacional. La Conferencia Internacional fue concebida como un foro en el que los gobiernos y las Sociedades Nacionales intercambian ideas y resuelven problemas. Todavía sigue siendo así. La Conferencia podría verse como un órgano tan estrechamente vinculado con la relación entre los Estados y el Movimiento que no es posible referirse a la importancia de la Conferencia para las Sociedades Nacionales sin considerar la importancia de las Sociedades Nacionales para los Estados.

Muchas ONG —lo admitan públicamente o no— darían cualquier cosa por tener la posibilidad de reunirse periódicamente con los Estados como participantes con igualdad de derechos y de debatir los temas de interés común con miras a redactar documentos que generen compromisos para ambas partes.

Depende de las Sociedades Nacionales que, mediante el uso de mecanismos del Movimiento y de su propia interacción con los Estados, puedan extraer el máximo provecho de la Conferencia Internacional, individual o colectivamente. Hay tres formas de hacerlo: preparándose para la Conferencia, participando en las reuniones y realizando el seguimiento posterior. No hacerlo equivale a desaprovechar las ventajas que otorgan a las Sociedades Nacionales su condición y su función especiales. En pocas palabras, no hacerlo es perderse una gran oportunidad.

