

Las resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y su aplicación por las Sociedades nacionales¹

por Richard Perruchoud

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Hay generalmente en la Cruz Roja, en cuanto a la aplicación, por las Sociedades nacionales, de las resoluciones que toman las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, dos ideas principales:

1. Las resoluciones no son obligatorias;
2. Las Sociedades nacionales aplican voluntaria y satisfactoriamente las resoluciones.

La finalidad de este estudio es examinar la exactitud de estas dos ideas principales.

1. Las resoluciones no son obligatorias

En general, no son obligatorias las resoluciones tomadas por organizaciones internacionales intergubernamentales; sólo puede variar esa situación cuando las Partes deciden de manera diferente. Este principio fundamental es unánimemente reconocido.

¹ Reseña presentada en el *Curso de introducción a las actividades internacionales de la Cruz Roja*, el mes de mayo de 1980, en el Instituto Henry-Dunant. Recordemos que R. Perruchoud es el autor de la obra titulada *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Instituto Henry-Dunant, Ginebra, 1979; 470 páginas (en francés solamente). Tras solicitud de los lectores de lengua inglesa y, muy en particular de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja, Richard Perruchoud ha preparado otra obra inspirada en la primera: *International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies*, Instituto Henry-Dunant, Ginebra, 1982; 94 páginas (en inglés solamente).

Las resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja no escapan a esta regla; sin embargo, subsisten excepciones importantes; he aquí las principales:

a) *En las resoluciones de la Conferencia de 1863* se sientan las bases de la Cruz Roja y nunca se ha puesto en duda su obligatoriedad.

b) *Los Estatutos de la Cruz Roja de 1928-1952* son obligatorios, pues son el pacto social que une a los miembros de la Cruz Roja, determinan sus derechos y deberes, así como las atribuciones de los diversos órganos.

c) *Los principios fundamentales de la Cruz Roja de 1965* dan a la Cruz Roja su razón de ser y su identidad propia; en los mismos se definen las características fundamentales del Movimiento, sus objetivos y las normas generales que, cuando actúan, deben observar todos sus miembros.

Aunque no se pone en tela de juicio la obligatoriedad de los principios, se debe recordar que son modelos hacia los cuales hay que tender, y no normas jurídicas que pueden aplicarse directamente. Así pues, se trata de normas programáticas cuya observancia, o no, sólo puede verificarse en los casos de aplicación precisos, particularmente cuando se trata de la aplicación de resoluciones que son de índole exhortativa.

Por último, mencionemos que, en la décima condición para el reconocimiento de las Sociedades nacionales, se prescribe que deben adherirse a los principios fundamentales.

d) *Las condiciones de reconocimiento de las Sociedades nacionales* son objeto de la resolución XI, aprobada por la Conferencia Internacional celebrada en Estocolmo (1948). Es evidente la obligatoriedad de esta resolución; la posibilidad para las Sociedades nacionales de llegar a ser miembros de pleno derecho de la Cruz Roja depende de que reúnan diez condiciones.

Se plantean problemas cuando se trata de controlar el mantenimiento de esas condiciones de reconocimiento. Este control puede ser doble:

- control de las modificaciones estatutarias;
- control de la actividad de las Sociedades nacionales, que debe corresponder a las condiciones de reconocimiento, especialmente por lo que atañe a la observancia de los principios fundamentales.

El control de las modificaciones estatutarias se abordó, el año 1973, en Teherán, y se decidió que una Sociedad nacional cuyos Estatutos ya no corresponden a las condiciones de reconocimiento « se expone a ser puesta en tela de juicio ». Además, se decidió que una Sociedad nacional

que desee modificar sus Estatutos por lo que respecta a puntos relativos a las condiciones de reconocimiento debe someter sus modificaciones al CICR y a la Liga, y tener en cuenta las correspondientes recomendaciones (Resolución VI, Teherán, 1973).

En cambio, no se prevé en ningún documento el segundo control; una Sociedad nacional puede muy bien incluir en los respectivos Estatutos un artículo por el que reconoce su fidelidad a las condiciones de reconocimiento y a los principios fundamentales y, después, no tenerlo en cuenta en sus actividades cotidianas.

e) *Los principios y normas que rigen las acciones asistenciales de la Cruz Roja en casos de desastre, 1969-1977.* Es a veces controvertida la obligatoriedad de estas disposiciones. Sin embargo, recordemos que esos principios fueron modificados, mediante decisiones, en 1973 y en 1977. Además, su obligatoriedad se basa, sobre todo, en el contenido y en la finalidad. El propósito era elaborar un código de conducta para uso de los miembros de la Cruz Roja; se trata de normas mínimas cuya observancia es indispensable para el buen desarrollo de una acción internacional de socorros. En estas normas se estipula el mínimo que los destinatarios tienen la obligación de aplicar.

f) Por último, mencionemos, sin pretender ser exhaustivos, que son obligatorias *ciertas resoluciones relativas a los socorros en casos de conflicto armado*. Recordamos, en particular, las relativas a la distribución de socorros: en esas resoluciones se determinan las respectivas competencias del CICR y de las Sociedades nacionales (véase, en particular, la resolución XIV de 1921).

Estos ejemplos bastan para demostrar que algunas resoluciones tienen una importancia capital, por lo que son obligatorias para las Sociedades nacionales. No debe perderse esto de vista cuando se afirma que, en general, los destinatarios no tienen obligación de aplicar las resoluciones de la Conferencia de la Cruz Roja.

2. La aplicación de las resoluciones por las Sociedades nacionales

Se dice frecuentemente que las Sociedades nacionales aplican las resoluciones. Esta afirmación es difícil de verificar, dado que las Sociedades nacionales no presentan, en general, informes a las Conferencias Internacionales acerca de la aplicación de las resoluciones, como hacen, por ejemplo, el CICR y la Liga. Sin embargo, si examinamos de cerca los informes del CICR y de la Liga, observamos que la situación no es muy satisfactoria. He aquí, como ejemplos, algunos casos notorios de no aplicación de las resoluciones por las Sociedades nacionales.

a) *La financiación del CICR*

En 1969, 32 Sociedades nacionales todavía no habían enviado contribución alguna, ni siquiera simbólica, al CICR. ¡ En 1973, se dijo incluso que sería poco oportuno que el CICR propusiese contribuciones obligatorias, siendo así que ni siquiera hay obligación de asignar contribuciones voluntarias ! Tal razonamiento revela cierta tendencia a no querer rebasar la fase de las declaraciones de intención.

b) *La Cruz Roja de la Juventud*

En numerosas resoluciones se insta, en particular, a que los jóvenes participen en la planificación, en la realización y en la evaluación de las respectivas actividades, incluso en las correspondientes a la Sociedad nacional. Observemos que, el año 1973, de 97 Sociedades nacionales que tenían una sección de Cruz Roja de la Juventud, sólo 18 incluían a jóvenes en la dirección de los comités nacionales.

c) *Los principios y normas que rigen las acciones de socorro de la Cruz Roja en casos de desastre*

Estos principios no se observan de manera constante y uniforme. Los casos más flagrantes de no aplicación son los relativos al cálculo y a la verificación de las cuentas. El año 1974, por ejemplo, de 24 Sociedades nacionales, sólo 6 habían cumplido sus obligaciones. También se desconoce, a veces, el derecho del agente de enlace de la Liga a informarse acerca de la utilización de los donativos recibidos; la asignación del saldo de las mercancías o de los fondos no se efectúa de conformidad con el artículo 26; por último, la transmisión y el envío de socorros no siempre se atienen a las condiciones del artículo 27. Comprobemos que no observan los principios y las normas; sobre todo las Sociedades nacionales beneficiarias de la asistencia internacional.

d) *El respeto de las condiciones de reconocimiento*

El respeto de las condiciones de reconocimiento deja, a veces, que desear. En un reciente estudio, se comprueba que cerca de un tercio de las Sociedades nacionales examinadas —7 de 23— ya no reunían una u otra de las condiciones de reconocimiento por motivos directa o indirectamente relacionados con la observancia de los principios fundamentales de la Cruz Roja.

3. Observaciones

a) Este planteamiento de los casos de no aplicación no debe, sin embargo, hacernos olvidar que, desde los orígenes hasta 1928, las Socie-

dades nacionales presentaban, con regularidad, informes exhaustivos sobre las respectivas actividades y proporcionaban útiles indicaciones acerca de la aplicación de las resoluciones. En general, se observa que se aplicaban, entonces, en grand medida, las resoluciones; una resolución no aplicada era una excepción. Es realidad, durante ese período, en las resoluciones se instaba sobre todo a que las Sociedades presentasen estudios sobre puntos particulares, informes que servían de base para las deliberaciones de los delegados. Aunque la aplicación de las resoluciones dependía, hasta 1928, de la voluntad de las Sociedades nacionales, conviene destacar que procuraban actuar de manera uniforme y ponerlas fielmente por obra.

b) Después de 1928, las Sociedades nacionales manifestaron con mayor frecuencia su preocupación por la independencia y su convicción de que la aplicación de las resoluciones era facultativa. Se registra al respecto una regresión, como hemos visto anteriormente. Después de 1928, las Sociedades nacionales envían cada vez menos informes a la Conferencia Internacional acerca de la aplicación de las resoluciones, e incluso acerca de las respectivas actividades. En 1965, de las 107 Sociedades nacionales, 32 presentaron un informe; en 1979, 42; en 1973, 48. Así pues, las Sociedades nacionales ya no informan ni siquiera a los otros miembros de la Cruz Roja acerca de las respectivas actividades, lo que puede impedir a la Conferencia el desempeño de su misión: garantizar la unidad de la labor de las Sociedades nacionales, del CICR y de la Liga.

c) En general, se observa una convergencia entre los objetivos determinados en las resoluciones y las múltiples actividades desplegadas por las Sociedades nacionales. Esta convergencia es insoslayable; las resoluciones se formulan a menudo en términos tan generales que inevitablemente se manifiestan analogías. Además, las resoluciones contienen obligaciones por lo que respecta al comportamiento más bien que al resultado. Cuando, por ejemplo, se insta en una resolución a que las Sociedades nacionales incrementen su labor por lo que respecta a la transfusión de sangre, las Sociedades nacionales mencionan en los respectivos informes las actividades a ese respecto, dando así la impresión de que se ha aplicado la resolución.

De hecho, la aplicación es, a veces, « fortuita »; casi inconscientemente las Sociedades nacionales las ponen por obra y, en sus informes, ya no se refieren a una determinada resolución, como era el caso en el pasado. Las resoluciones contienen pocas exhortaciones precisas; su formulación general y amplia deja gran libertad de apreciación a los destinatarios.

Por ello, inevitablemente la actividad de las Sociedades nacionales tiene similitudes con el comportamiento deseado en las resoluciones, resoluciones que no son, a menudo, nada más que una ilustración de los principios y objetivos fundamentales de la Cruz Roja.

Así pues, la actividad de las Sociedades nacionales confirma el contenido de las resoluciones, pero sería exagerado creer, dada esta coincidencia, que, cuando despliegan una determinada actividad, los miembros tienen en cuenta el texto de las resoluciones: a menudo, no hay relación de causa a efecto entre el contenido de una resolución y la práctica de una Sociedad nacional a este respecto. Esta comprobación no puede hacernos olvidar que algunas resoluciones —principios fundamentales, principios y normas que rigen las acciones de socorro— sirven de guía a los miembros de la Cruz Roja y rigen la mayoría de sus actividades.

II. CONSECUENCIAS DE LA NO APLICACION DE LAS RESOLUCIONES

Tras el rápido examen de la aplicación de las resoluciones efectuado en la primera parte, conviene estudiar cuáles son los medios de que dispone la Cruz Roja para prevenir y reprimir la no aplicación de las resoluciones. Para ello, haremos una distinción entre sanciones jurídicas y sanciones sociales.

1. Sanciones jurídicas

a) *Los Estatutos de la Cruz Roja*

Ni en los Estatutos de 1928, ni en los de 1952, se confiere a la Conferencia o a otro organismo poder disciplinario alguno; sin embargo, esto no significa que se ignoren las deficiencias en la aplicación de las resoluciones obligatorias, incluso de las que son exhortativas.

En Teherán, el año 1973, se sometió un proyecto de resolución a la Conferencia Internacional, en el que se prevé que, cuando una Sociedad nacional ya no reúna las condiciones de reconocimiento y de admisión « se expone a la suspensión o a la pérdida de su calidad de miembro de la Cruz Roja Internacional ». Por último, en el texto aprobado (Resolución VI), se dice que tal Sociedad nacional se expondría a ser puesta en tela de juicio. Además, sólo se prevé esa posibilidad cuando se violan las condiciones de reconocimiento, en particular la observancia de los principios fundamentales y de las resoluciones en que se insta a su aplicación.

Esta resolución es importante en dos sentidos:

La resolución es, según los mismos autores, de índole estatutaria; sin embargo, no se consideró oportuno, el año 1973, revisar, con esa única finalidad, los Estatutos de la Cruz Roja.

La Conferencia aceptó la posibilidad de infligir sanciones jurídicas, y no sólo por razón de la no aplicación de las resoluciones obligatorias. Así pues, la inobservancia de las resoluciones exhortativas relativas a los principios fundamentales puede, a largo plazo, inducir a que se apliquen esas sanciones. Cuando un miembro conscientemente desconoce, durante un período prolongado, las resoluciones de la Cruz Roja, cae poco a poco en la ilegalidad y llega a ser culpable de deslealtad para con los objetivos fundamentales de la Cruz Roja.

Por último, mencionemos que la responsabilidad de aplicar tal sanción debería incumbir al CICR, puesto que es el organismo competente para reconocer a las Sociedades nacionales.

b) *Los Estatutos de la Liga*

En los nuevos Estatutos de la Liga se prevé (artículo 6, apartado 6) la suspensión de una Sociedad nacional, en particular cuando no reúne, o ya no reúne, las condiciones de admisión o cuando contraviene un principio fundamental de la Cruz Roja. Cuando una Sociedad nacional contraviene los principios fundamentales de la Cruz Roja, la suspensión de la misma por la Liga es una sanción análoga a la que acabamos de analizar. En tal caso, la Liga y el CICR deberían efectuar un examen común de la situación, para que la medida de suspensión afecte no sólo a la participación de la Sociedad nacional en las actividades de la Liga, sino también en las de todo el Movimiento de la Cruz Roja.

c) *Los Convenios de Ginebra*

En los artículos 44 del I Convenio y 63 del IV Convenio de Ginebra de 1949 se estipula que las Sociedades nacionales pueden utilizar el nombre y el emblema de la Cruz Roja para las respectivas actividades que se atengan a los principios de la Cruz Roja y, en caso de ocupación, pueden proseguir esas actividades; además, en el apartado 2 del artículo 81 del Protocolo I de 1977, se prevé que las Partes en un conflicto otorguen a las Sociedades nacionales las facilidades requeridas para poder desplegar las respectivas actividades humanitarias, de conformidad con los principios fundamentales de la Cruz Roja.

Así pues, para llevar a cabo sus actividades, las Sociedades nacionales cuentan con garantía internacional; en cambio, si contravienen los principios, pierden la ventaja de esa protección.

2. Las sanciones sociales

Las sanciones sociales incluyen las resoluciones con reiteraciones y quejas, la reprobación moral, la censura, el llamamiento a la opinión pública, la publicidad del contenido y de la aplicación de las resoluciones, etc. Se complementan las unas a las otras y, en las mismas, se insta a que el destinatario actúe en un sentido determinado.

a) *Las resoluciones con reiteraciones y quejas*

Las resoluciones con reiteraciones y quejas son poco eficaces, pues se olvidan tan rápidamente como las que se desea recordar; el ejemplo de la financiación del CICR es significativo a este respecto. Además, su formulación es demasiado vaga y voluntariamente demasiado moderada para que los destinatarios se sientan obligados a modificar de manera duradera su comportamiento.

b) *La presión de la opinión pública*

Para que pueda haber reprobación moral y censura por la no aplicación de una resolución, conviene que la resolución sea conocida por el público, para que éste reaccione y presione a los destinatarios, con objeto de obligarlos a tener el comportamiento deseado en la resolución.

Hay que reconocer, a este respecto, que la publicidad de las resoluciones de las Conferencias Internacionales es muy limitada, sobre todo fuera del Movimiento; en cuanto a la publicidad en la Cruz Roja, las Sociedades nacionales reconocen que es limitado el espacio destinado a la difusión de las resoluciones.

No hay, pues, una « opinión pública » de los miembros de las Sociedades nacionales que pueda actuar sobre sus dirigentes, y menos aun una « opinión pública » de los pueblos que haga presión sobre los miembros de la Cruz Roja o sobre los Estados. Se observa, a veces, una presión de los dirigentes de las Sociedades nacionales sobre los poderes públicos, una especie de « opinión pública » interna en la Cruz Roja. Se trata, pues, de una « opinión pública particularmente privada », cuyos mecanismos y efectos sólo se manifiestan en el Movimiento de la Cruz Roja.

3. Balance

La estructura de la Cruz Roja, la independencia bien comprendida de las Partes constitutivas y la índole especial del vínculo que une a sus miembros evidencian de inmediato que las sanciones jurídicas no son, salvo en casos extremos, un instrumento adecuado; un sistema de sanciones sólo tiene valor cuando logra que quien está amenazado con

sanciones o que es objeto de las mismas tenga el comportamiento deseado, habida cuenta de la relación de fuerzas que hay entre el autor y el destinatario. En la Cruz Roja sólo las sanciones sociales podrían, a título preventivo, hacer que las Sociedades nacionales apliquen las resoluciones. Esas sanciones sociales están en vigor, pero se utilizan poco; se podría prever un refuerzo de las mismas.

La cuestión de las sanciones nunca ha suscitado pasiones en la Cruz Roja, excepto por lo que respecta a los problemas fundamentales; esta actitud nos parece razonable. Los mismos destinatarios se autosancionan cuando no aplican las resoluciones: cuando una acción de socorro no tiene éxito por razón de la inobservancia de los principios y de las normas, ese fracaso sanciona la negligencia o la mala voluntad de los interesados; el buen o el mal desarrollo de los asuntos es la sanción última de la aplicación o de la no aplicación de las resoluciones. El llamamiento a la opinión pública, la reprobación moral, la censura, en resumen la « movilización de la vergüenza », no son, a menudo, los medios apropiados; pueden tener fines opuestos, exacerbando las susceptibilidades del miembro que comete la falta.

En la Cruz Roja, la necesidad de sanciones jurídicas o sociales se ve aún debilitada por las implicaciones de la obligación moral a la que están sometidas las Sociedades nacionales; conocer el vínculo y el deber de solidaridad es, a menudo, mucho más eficaz que las hipotéticas sanciones. Estamos firmemente persuadidos de que, cuando hay solidaridad, son superfluas las sanciones; cuando ya no se manifiesta, son ineficaces para restaurarla.

Aunque las Sociedades nacionales sean refractarias a cualquier obligación, y a pesar de la conclusión anterior, deben preverse sanciones, especialmente para los casos de violación de los principios fundamentales y de las condiciones de reconocimiento. Sin embargo, sería mejor que las Sociedades nacionales se persuadiesen de que la aplicación voluntaria de las resoluciones permite que la Cruz Roja progrese, sin verse constantemente entorpecida por esos obstáculos: hipotecan no sólo su acción futura sino, sobre todo, la de toda la Cruz Roja.

Richard Perruchoud
