

Entrevista a Masood Khan*

Masood Khan es embajador de Pakistán en la República Popular China desde septiembre de 2008. Entre marzo de 2005 y septiembre de 2008, se desempeñó como Representante Permanente de Pakistán ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales en Ginebra. Alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Pakistán, Khan se ha desempeñado en Islamabad y el extranjero durante treinta años. En 2009, fue nombrado secretario federal, lo que lo coloca en el rango más alto de la función pública pakistani. Anteriormente, había ocupado el cargo de Director General de Asuntos de las Naciones Unidas y del desarme en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Pakistán y portavoz de dicho ministerio. A lo largo de los años, Khan ha adquirido experiencia en las siguientes áreas: diplomacia multilateral, cuestiones de seguridad y de desarme, derechos humanos, diplomacia humanitaria y desarrollo social. También se ha especializado en conferencias internacionales, dado que ha ocupado varios cargos directivos, en particular los de presidente de la Conferencia sobre el Desarme, presidente de la Sexta Conferencia de las Partes —encargada de examinar la Convención sobre Armas Biológicas—, coordinador del Grupo de la Organización de la Conferencia Islámica en Ginebra, presidente del Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones, presidente del Comité para la Reforma de la Conferencia Internacional del Trabajo y presidente del Comité de Redacción de la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

* Entrevista realizada el 27 de enero de 2010 por Toni Pfanner, Redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*.

Usted ha participado en muchas conferencias internacionales. ¿Qué representa para usted la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja?

Se trata de un proceso único en su género. Es cierto que he presidido muchas otras conferencias, pero la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es diferente, pues reúne, básicamente, a tres grupos de actores: las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los componentes internacionales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja¹ y los Estados. De cierta forma, es como una interfaz. La influencia del Movimiento se multiplica gracias a los cien millones de voluntarios que participan en la importante red de Sociedades Nacionales, las cuales trabajan directamente con la población.

¿Podríamos clasificarla entre las conferencias que más bien se centran en los Estados? ¿O se trata de una conferencia que es importante sobre todo para los participantes no estatales?

Las Conferencias Internacionales son importantes para los Estados y las Sociedades Nacionales. Cuando presidí el Comité de Redacción en 2007, se realizó una consulta previa con las Sociedades Nacionales. El delegado de una Sociedad Nacional se levantó y dijo: “De acuerdo, vamos a dar comienzo a la Conferencia Internacional, pero estará dominada por los Estados miembros, y las Sociedades Nacionales no tendrán la posibilidad de hacerse oír lo suficiente”. A lo cual respondí: “Nosotros velaremos —y ustedes también deberían hacerlo— por que los puntos de vista de las Sociedades Nacionales se escuchen alto y claro”. Y fue exactamente lo que sucedió después. Diría que, en este contexto, las Sociedades Nacionales tienen una ventaja, pues interactúan y trabajan directamente con las comunidades.

¿El valor especial de la Conferencia Internacional se debe al diálogo que se establece entre los Estados y las entidades no estatales cuando debaten cuestiones humanitarias?

Absolutamente. En cierto sentido, la Conferencia Internacional cuenta con una estructura mejor que la de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por ejemplo. En la ONU, están la Asamblea General y los órganos subsidiarios. Las relaciones entre la ONU y las organizaciones no gubernamentales (ONG) se rigen por reglas que el Consejo Económico y Social actualizó en 1996 y que limitan la participación de las ONG. En el marco de las Conferencias Internacionales, en cambio, las Sociedades Nacionales tienen una participación directa y eficaz. Además, tienen el “termómetro” de la población. Las Sociedades Nacionales son mucho más que simples ONG: no sólo poseen la fuerza moral y la orientación de la sociedad civil, con la cual interactúan, sino que también tienen una posición semioficial en todas las sociedades del mundo. Gracias a las actividades que despliegan, gozan de cierto prestigio y son respetadas dentro de las comunidades nacionales. Además de

1 El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

consultar a las Sociedades Nacionales, las concertaciones con el sector privado, los establecimientos educativos y los medios de comunicación permiten al Movimiento ampliar sus horizontes y contar con una comprensión más afilada de las cuestiones contemporáneas.

Cuando uno participa en la Conferencia Internacional, puede tener la sensación de que no es tan diferente de las demás conferencias de Estados, en particular en lo que respecta a los Comités de Redacción, donde los Estados tienen más peso que las Sociedades Nacionales. Estas a veces dudan en abordar los temas que les preocupan.

La Conferencia Internacional es un muy buen modelo para las conferencias multilaterales, pues es un marco donde los Estados ejercen plenamente su función, pero dentro de ciertos límites. Desempeñan un papel crucial en la implementación de muchas de las decisiones que se toman allí. Al mismo tiempo, deben sacar provecho de la experiencia, las reacciones, los puntos de vista y el aporte de las Sociedades Nacionales. Esto sucede no sólo en las sesiones plenarias de la Conferencia, sino también en las sesiones cerradas del Comité de Redacción.

Los dos días de sesiones del Comité de Redacción no deberían verse de manera aislada. De hecho, esas dos jornadas están precedidas por una serie de actividades muy intensas. Se realizan consultas con los distintos actores. Por ejemplo, el CICR o la Federación Internacional hablan con todas las partes interesadas (Sociedades Nacionales, Estados u organismos internacionales). Sólo después de ese largo proceso comienza el trabajo, propiamente dicho, del Comité de Redacción. Se trabaja mucho durante la fase preparatoria antes de llegar al estadio final. Los altos responsables del CICR y de la Federación consultaron regularmente a los Estados antes de la Conferencia Internacional de 2007 y se reunieron con los embajadores más importantes, en entrevistas personales o en encuentros grupales. Como presidente electo del Comité de Redacción, yo mismo realicé muchas consultas, pero las del CICR y la Federación nos facilitaron enormemente la tarea.

La Conferencia Internacional debate sobre la acción y el derecho humanitarios, temas que también se examinan en otros contextos, como los debates del Consejo de Seguridad sobre la Protección de Civiles, el Consejo de Derechos Humanos, la Tercera Comisión, etc. En su opinión, ¿cuál es la diferencia? La Conferencia Internacional, ¿realmente aporta algo más respecto de los debates que los Estados mantienen en otros contextos sobre temas muy similares o incluso idénticos?

A decir verdad, esta cuestión ya fue objeto de debate en 2007, entre algunos embajadores en Ginebra, durante el período que precedió a la Conferencia Internacional. En el proyecto de declaración y de resolución *Juntos por la humanidad*, analizábamos medidas que tendían a reducir la vulnerabilidad ante los riesgos ambientales y la degradación del medio ambiente, a ayudar a los inmigrantes vulnerables, a prevenir o atenuar la violencia en contextos urbanos y a facilitar el acceso a la salud pública. Por supuesto, todas esas medidas se debatieron en un contexto exclusivamente humanitario. Otras instituciones también se ocupan de estas

cuestiones (como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Mundial de la Salud).

En el contexto de la Conferencia Internacional, alguien empleó una expresión muy adecuada: nosotros no estábamos estudiando “los fundamentos científicos” o “la anatomía” de esas cuestiones, sino sus dimensiones humanitarias. Estas tienen un interés legítimo para la Conferencia, y no creo que la de 2007 haya invadido, de ninguna manera, el territorio de alguno de los organismos internacionales, incluida la ONU.

De hecho, los textos que se adoptaron al finalizar la Conferencia Internacional eran muy pertinentes. Citaré, por ejemplo, las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Recientemente, pudimos comprobar su utilidad y valor en Haití. En un primer momento, los gobiernos temieron que se tratara de un marco legalista y normativo. Por lo tanto, se precisó que las *Directrices* no pretendían ser obligatorias. Se trataba de una suerte de regalo del Movimiento a los Estados, y eso es lo que más me gusta del documento.

Hacia el final de las consultas, los embajadores reunidos en Ginebra habían comprendido que el interés de la Conferencia Internacional por estas cuestiones no interfería en absoluto con el cometido de las Naciones Unidas o de sus instituciones especializadas.

¿La Conferencia debería ocuparse, por tanto, de todos los grandes retos humanitarios?

Diría que sí. Por ejemplo, en lo que respecta a los retos humanitarios, la frontera entre el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario es tenue. Estas dos ramas del derecho nunca han estado completamente separadas, pero en la actualidad la distinción es aún más borrosa, en especial en las zonas de conflicto armado y de catástrofe. Lo que hemos podido comprobar es que existe un conjunto de organismos y de actores que intervienen en las situaciones de emergencia y conflicto formando redes. Permítame mencionar una experiencia directa. Cuando Pakistán fue sacudido por un terremoto en 2005, la Media Luna Roja de Pakistán fue uno de los primeros en intervenir, y debo decir que fue muy eficaz. Contaba con el apoyo absoluto y con toda la capacidad del CICR y la Federación Internacional. En general, las Sociedades Nacionales forman parte de los actores más eficaces en materia de intervención en caso de catástrofe y de gestión de las catástrofes. Además, su contribución es ampliamente reconocida. En las comunidades, las Sociedades Nacionales cuentan con la presencia y los medios necesarios para obtener un efecto real. Cuando se trata de reunir a todos esos actores, la Conferencia Internacional sirve como verdadero catalizador.

¿Lo importante, entonces, es que haya una reunión de esa magnitud y un debate? Aunque la conferencia no genere disposiciones jurídicas vinculantes, ¿puede influir en la acción humanitaria e incluso en las políticas de los Estados y ayudar a definir una agenda humanitaria?

Sin duda. Me parece importante plantear estas cuestiones en un marco colectivo, y la Conferencia ofrece precisamente ese marco a la comunidad internacional. Una vez que llegan a decisiones cruciales, el CICR, la Federación y las Sociedades Nacionales no las implementan de forma aislada. Trabajan en estrecha colaboración con los poderes públicos y otros actores de la sociedad civil a nivel nacional e internacional. La Conferencia define una agenda humanitaria, imperativos morales y responsabilidades sociales y jurídicas. Se convierte así en un instrumento que permite influir en la acción humanitaria nacional e internacional. A veces puede dar más resultados que el derecho con fuerza vinculante, pues su motor no es la coerción, sino la persuasión.

Inicialmente, la Conferencia Internacional estaba mucho más ligada a los Convenios de Ginebra y a las cuestiones de derecho internacional humanitario e imprimía la dinámica necesaria en ese ámbito. ¿Considera usted que sigue siendo importante para el desarrollo o la afirmación del derecho internacional humanitario, del que hoy también se ocupan el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Derecho Internacional y otras entidades?

El derecho internacional humanitario es el fundamento del movimiento humanitario en todo el mundo, pues apunta a garantizar la protección de la vida y la dignidad humanas en las más duras circunstancias, como los conflictos armados. El movimiento humanitario se manifiesta de muchas maneras, pero la base de los esfuerzos internacionales en este ámbito es el derecho internacional humanitario. Este conjunto de normas también debe poder adaptarse a las nuevas situaciones. Debe seguir siendo útil en los conflictos tradicionales y en los no tradicionales. En 2007, por ejemplo, el tema de las bombas en racimo se debatió en otros marcos —la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y el Proceso de Oslo—, pero la Conferencia se expidió sobre la cuestión a pesar de todos los aspectos delicados que estaban en juego. La reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario por parte de las Conferencias Internacionales y las conferencias diplomáticas tienen un valor intrínseco comprobado. Ni el Consejo de Seguridad, ni el Consejo de Derechos Humanos ni la Comisión de Derecho Internacional debilitan o sustituyen la Conferencia Internacional. Al contrario, sus trabajos crean un entorno propicio para la acción humanitaria del Movimiento.

Si bien la Conferencia Internacional puede reafirmar las normas y fomentar el desarrollo del derecho internacional humanitario, es un espacio donde se dialoga menos sobre la aplicación y el cumplimiento de ese derecho. Los participantes tal vez sientan que la Conferencia no es el espacio adecuado para abordar esa cuestión tan política. En su opinión, ¿el papel de la Conferencia es tratar cuestiones generales del derecho internacional humanitario, más que casos concretos? ¿Habría que evitar estos últimos por temor a politizar la Conferencia, como a veces se hace en otros espacios?

La Conferencia Internacional se centra simultáneamente en la elaboración y en la aplicación del derecho, pero debería otorgar mayor peso a este segundo aspecto. No puede abstraerse de las situaciones concretas: la elaboración del derecho y el establecimiento de normas nunca se realizan en abstracto. Los debates que tienen lugar en la Conferencia se correlacionan con situaciones reales. La Conferencia no puede reducirse de ninguna manera a un mero espacio de discusión. Además, el trabajo que se realiza allí es sostenido por el dinamismo de las Sociedades Nacionales. Luego de establecer el programa de acción humanitaria, el Movimiento debe hacer lo necesario para obtener y movilizar el apoyo de los poderes públicos y de otros actores, con el fin de aplicar las medidas que ha adoptado. No creo que la Conferencia Internacional deba evitar pronunciarse sobre problemas emergentes o sobre medidas de aplicación. Aunque intentara hacerlo, no lo lograría. La última Conferencia no habría podido evitar tratar la cuestión del cambio climático. La politización es un asunto completamente diferente. En cualquier campo, el Movimiento debe hacer todo lo posible para mantener su neutralidad, imparcialidad e independencia.

La Conferencia se celebra cada cuatro años. ¿Puede ocuparse de todas las problemáticas nuevas?

Uno de los puntos débiles que he podido encontrar es que, en la actualidad, el intervalo de cuatro años es demasiado largo. Las cosas evolucionan tan rápidamente... Comprendo la fórmula moderada que adoptaron el CICR y la Federación, pero, en mi opinión, debería haber reuniones anuales. Usted mencionó el Consejo de Derechos Humanos: ese órgano se reúne prácticamente a lo largo de todo el año. Me refiero no sólo a las sesiones formales, sino también a las reuniones entre sesiones. Sucede lo mismo con el Consejo de Seguridad. Cuando examina un problema, analiza en simultáneo sus aspectos humanitarios y se reúne casi veinticuatro horas diarias, los siete días de la semana. Creo que sería útil para el Movimiento que hubiera más conferencias.

En el pasado se intentó organizar conferencias intermedias, específicamente dedicadas al derecho internacional humanitario y que sólo reunieran a los Estados. A nivel de los Estados, en 1993, después del genocidio de Ruanda, se realizó una conferencia especial para la protección de las víctimas de la guerra y en 1998 se organizó una primera reunión periódica de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra. ¿Cree que las reuniones de ese tipo —que eventualmente incluyan a las Sociedades Nacionales—, realizadas entre las Conferencias Internacionales para tratar problemas más específicos y urgentes, podrían ser una solución?

Sí, absolutamente. Las reuniones entre las Conferencias, dirigidas por el CICR y la Federación Internacional, serán útiles para hacer avanzar la agenda humanitaria. En 2008, el mundo tuvo que enfrentar una crisis financiera. No sé en qué medida esta influyó en el calendario del CICR y la Federación, pero ha tenido repercusiones significativas en el plano humanitario, sobre todo en los países en desarrollo. Los sectores más pobres de la sociedad no sabían a quién acudir. Otras entidades adoptaron medidas para hacer frente a la crisis, pero no sé cuánto tiempo pudieron dedicarle la Cruz Roja y la Media Luna Roja. En 2008, muchos otros problemas, como la suba de los precios del petróleo y la inseguridad alimentaria, tuvieron un costo inmenso en términos humanitarios. No estoy diciendo que el Movimiento deba ocuparse de absolutamente todo lo que está mal, pero el CICR y la Federación podrían deliberar, en un marco colectivo y en tiempo real, sobre muchos problemas urgentes que hoy enfrentan las Sociedades Nacionales en sus propios países.

En las regiones afectadas por un problema específico, ¿puede usted imaginar que se reemplace la Conferencia Internacional por conferencias regionales o piensa que es preferible actuar a nivel mundial?

Podrían organizarse conferencias dedicadas exclusivamente a una cuestión o limitadas a una región en particular en función del problema. Es una buena idea.

¿Los problemas de mayor amplitud se tratan mejor en las conferencias formales o en las informales?

Depende de la naturaleza del problema. Si afecta a toda la humanidad, es preferible realizar una conferencia formal y general. Las reuniones informales son mejores para resolver un problema específico. Los resultados de un proceso informal deberían someterse a un órgano formal o plenario, para cuidar la transparencia y la legitimidad. Las reuniones informales son excelentes herramientas para los procesos preparatorios.

Las Conferencias Internacionales son costosas y exigen una larga preparación. Paralelamente, los Estados y las Sociedades Nacionales ya participan en muchos otros trabajos. Si multiplicáramos las reuniones, ¿no correríamos el riesgo de dificultar los avances?

Hay que evitar a toda costa que proliferen las reuniones. Pero hay algunos costos humanitarios que no debemos olvidar. Muchos otros organismos realizan innumerables reuniones para hacer frente a las crisis. Por ejemplo, sé que después

de la crisis financiera mundial, la Organización Internacional del Trabajo reaccionó específicamente a los problemas que se planteaban para el mundo laboral y elaboró un estudio que evaluaba la incidencia de la crisis en las condiciones de trabajo y la productividad.

Creo que los componentes internacionales del Movimiento, en consulta con los Estados y las Sociedades Nacionales, tendrán que evaluar los costos financieros que generarían las reuniones frecuentes. En efecto, esto tendría su costo, lo cual llevaría a sopesar cuidadosamente los pros y los contras de un nuevo calendario de conferencias. En lo que se refiere a las ventajas, el Movimiento estaría en condiciones de reaccionar con mayor celeridad ante los retos humanitarios internacionales. En cuanto a los inconvenientes, yo mencionaría la proliferación y el despilfarro de recursos. Habría que encontrar un punto de equilibrio entre estos dos aspectos. Lo que es seguro es que las Conferencias no deberían repetir el trabajo de las Sociedades Nacionales. Su función es sintetizar y orientar. En consecuencia, es preciso apelar a una estricta autodisciplina y a una introspección institucional para decidir si se debe convocar o no una conferencia.

Para usted, ¿cuáles son los temas que debe tratar la Conferencia Internacional? Como hemos mencionado, durante mucho tiempo el tema dominante ha sido el derecho internacional humanitario. En la actualidad, otras cuestiones humanitarias, como los cambios climáticos y los desastres naturales, ocupan un lugar cada vez más importante dentro de la Conferencia, al igual que en las prioridades políticas.

Responderé de forma espontánea que el derecho internacional humanitario de carácter vinculante debería ser su elemento fundamental, complementado con un derecho más flexible, en pleno auge. Su creación se remonta a las preocupaciones humanitarias de fines del siglo XIX y se aplica directamente a las situaciones de conflicto armado, entre Estados o grupos armados.

Sin embargo, cada vez son más los desastres que nos golpean: catástrofes, cambios climáticos, implosiones dentro de sociedades disfuncionales, etc. La inmigración, que en sí misma no es una actividad ilegal ni inusual, también plantea nuevos desafíos. El campo de la prevención de enfermedades y del mejoramiento de la salud, del que se viene ocupando el movimiento humanitario desde hace tanto tiempo, sigue siendo una prioridad central de la comunidad internacional. Engloba la promoción de la salud y la atención curativa. El Movimiento tendría que ser ciego para no tomar conciencia de los efectos del cambio climático en las poblaciones vulnerables. El fundamento debería seguir siendo el derecho internacional humanitario, que debería seguir evolucionando. Sin embargo, deben aplicarse otras normativas “blandas” a diversas situaciones, en todo el mundo, frente a las cuales el Movimiento debe actuar eficazmente.

Abordemos ahora un tema puntual, relacionado con el derecho humanitario internacional. Últimamente se ha debatido mucho sobre la cuestión, muy politizada, de la proliferación de armas nucleares, cuyo empleo tendría, sin duda, un gran impacto en cuanto a la necesidad de ayuda humanitaria. En su opinión, ¿los temas como la no proliferación y el desarme tienen un lugar en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja? ¿O deberían ser tratados únicamente por la Conferencia para el Desarme, aquí en Ginebra?

Esperemos que las armas nucleares nunca se empleen. Si algún día eso sucede, de forma deliberada o accidental, los costos en términos humanitarios serán inmensos. Es por ello que la preparación y las medidas que se deben tomar en caso de empleo de tales armas ocupan un lugar tan importante entre las preocupaciones internacionales. La Asamblea General, el Consejo de Seguridad, la Conferencia para el Desarme, la Agencia Internacional de Energía Atómica y todo un conjunto de instituciones nacionales están ocupándose de estas cuestiones. Como invitados permanentes del Comité Permanente entre Organizaciones de las Naciones Unidas, el CICR y la Federación pueden seguir los avances en la materia y participar en la toma de decisiones. En la actualidad, el papel de las ONG dentro de las entidades que se ocupan del desarme es limitado, en comparación con el que se les da en otras, como el Consejo de Derechos Humanos. El CICR, por su parte, goza de un estatuto particular, que puede aprovechar plenamente. Hace años que estudia los efectos catastróficos de las armas clásicas. Tras una deliberación interna, el Movimiento podría perfectamente volcar su atención, de modo más concreto, hacia las consecuencias de la eventual utilización de armas de destrucción masiva.

Muchas conferencias internacionales están muy politizadas. Parecería que en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se excluyen cuestiones políticas muy espinosas con el fin de evitar conflictos.

Cuando un organismo internacional se ocupa de diferentes cuestiones, es inevitable que surjan puntos de vista divergentes. Es natural y saludable. No hay que llamarlo sistemáticamente “conflicto”, porque esa palabra tiene una connotación negativa. Ya sea en el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el Consejo de Derechos Humanos, los Estados (y las ONG) siempre tendrán maneras diferentes de ver las cosas. Las pugnas que se generan para aunar intereses no deberían entenderse como conflictos. Lo importante es que las personas que presiden los debates y sus colaboradores empleen métodos eficaces que permitan arribar a decisiones.

Hay situaciones donde no se puede llegar a un consenso, aunque se hagan todos los esfuerzos posibles. Si el reglamento no impone el consenso, se puede proceder a una votación y ver qué desea la mayoría, para luego tomar una decisión, que la minoría debe respetar.

El consenso es particularmente importante para el Movimiento, porque cuanto más amplia sea la participación en la toma de una decisión, más fácil será ponerla en práctica. En consecuencia, es importante concentrarse con diligencia en buscar un consenso. Si no podemos lograrlo, la mejor solución es votar y poner punto final a la cuestión, en lugar de aplazar indefinidamente la decisión.

Usted mismo lo experimentó en una Conferencia, cuando se sometió a votación la cuestión de la adopción del tercer emblema. Sin duda, esa no es la solución a la que se espera llegar en una Conferencia Internacional. Sin embargo, cuando se busca el consenso, se corre el riesgo de vaciar la regla o la resolución de parte de su sustancia. ¿Cómo conciliar estos dos objetivos: esforzarse por lograr el consenso y lograr que el contenido de una resolución siga siendo sustancial?

Pondré dos ejemplos. El primero es el de la conferencia diplomática para adoptar un emblema adicional —el cristal rojo—, en 2005, seguida de la XXIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2006, sobre el mismo tema. En ese caso, algunas diferencias no pudieron resolverse y al final se procedió a una votación.

Luego, se aplicó la decisión de la mayoría. Sigue habiendo problemas, pero si la cuestión no se hubiera sometido a votación, aún hoy no habría ninguna decisión al respecto. Cuando no se pueden conciliar opiniones claramente divergentes, hay que proceder a la votación.

El segundo ejemplo es el de las consultas de 2007 para la XXX Conferencia Internacional, cuyo Comité de Redacción yo presidía. La Conferencia adoptó una declaración y cuatro resoluciones. Adoptamos las resoluciones por consenso, pero no reflejaban el “mínimo común denominador”. Entonces nos concentramos en agregarle valor y lo logramos. Encontramos el “punto medio” que nos conformaba a todos. Para obtener ese valor agregado, hubo que colaborar con las distintas partes en lugar de tratar de mantenerlas aparte. Ese modo de proceder fue fructífero.

La cuestión de la participación en la Conferencia de algunos Estados, e incluso de algunas Sociedades Nacionales, se ha debatido intensamente en varias oportunidades. La Conferencia de 1991, que debía realizarse en Budapest, incluso fue anulada por un diferendo sobre la participación de Palestina. ¿Cómo abordar un problema de ese tipo, que corre el riesgo de preponderar sobre toda una conferencia?

Son situaciones delicadas, y no existe una única respuesta. No puede haber instrucciones formales al respecto. Una solución posible es tomar iniciativas diplomáticas debidamente pensadas y hacer valer el peso de algunos Estados miembros —y Sociedades Nacionales influyentes— para intentar resolver el problema. Esta forma de proceder resulta fructífera si se trabaja en privado. Esto también requiere sinceridad e integridad, pues, lejos de ser sólo términos abstractos, estas pueden percibirse al instante y hacer maravillas para crear un clima de confianza. Los interlocutores se escuchan mutuamente y analizan cómo tomar en consideración las preocupaciones de los principales actores del diferendo. En tal caso, se pueden encontrar mediadores que aporten su ayuda de buena fe. Siempre es prudente utilizar su buena voluntad y sus competencias para reconciliar a los grupos opuestos.

En general, la Conferencia Internacional toma en cuenta las políticas de la ONU u otros organismos en materia de participación. ¿Debería aplicarse la misma política que en todas las demás instancias o podría contemplarse una mayor flexibilidad, dada la naturaleza específica de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja? Por ejemplo, ¿se podría invitar, a un título u otro, a algunos actores no estatales que gozan de gran influencia en la agenda humanitaria? ¿O cree que eso traería aparejada una politización injustificada?

Entiendo que el Movimiento tenga el deseo de invitar a esas entidades, pero debemos ser prudentes. En muchas ocasiones, he escuchado el debate sobre la integración de los actores no estatales. De hecho, la expresión “actor no estatal” es un eufemismo que abarca varias realidades. Por lo tanto, es conveniente definir y deconstruir el concepto. Si uno se encuentra en presencia de organizaciones que el derecho internacional califica como “terroristas”, pero que se hacen pasar por organismos respetables, no se las debe legitimar. En varias oportunidades, pude ver cómo grupos terroristas intentaban asociarse con el CICR o la Federación para obtener reconocimiento y respetabilidad. Debe evitarse ese tipo de situaciones.

En los contextos de conflicto, el CICR y la Federación pueden verse llevados a transigir con dichas organizaciones, pero transigir no quiere decir reconocer. Hay que encontrar un equilibrio. Esa cuestión debe seguir debatiéndose para obtener una mayor claridad jurídica.

La Conferencia Internacional es una gran reunión de más de 2.000 delegados en tres días. Al comienzo de la entrevista, usted hizo hincapié en la importancia no sólo del proceso en sí, sino también de la fase preparatoria. Muchos participantes sienten que todo se decide de antemano, durante el proceso de consulta. ¿La Conferencia podría ser un encuentro más dinámico o su naturaleza sólo le permite ser la punta del iceberg que es el proceso preparatorio?

En lo que respecta a la última Conferencia, el CICR y la Federación habían comenzado el proceso preparatorio mucho antes de su inicio. Para pautar y afinar las prioridades, se habían asesorado con miembros del personal de las Sociedades Nacionales, institutos de investigación, instituciones educativas, ONG y organismos internacionales, como así también con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Mundial de la Salud. Incluso en Ginebra, sé que se consultó a los embajadores en varias oportunidades. Si el CICR y la Federación sabían que un país estaba interesado en una cuestión en particular, organizaban reuniones de consulta, que podían ser individuales o grupales.

Aunque las decisiones se preparen con anticipación —y no estoy diciendo que sea el caso— las partes interesadas ya han participado de una manera u otra en el proceso de toma de decisiones, y de manera mucho afinada que simplemente reuniéndose en una sala de conferencias. Para mí, ese proceso de consulta es único y eficaz, pues difiere de la forma en que tomamos decisiones en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En la Asamblea General, se hacen declaraciones, se redactan resoluciones que luego son debatidas —abiertamente en las reuniones o en priva-

do— y se llega a un acuerdo. En el marco de la Conferencia Internacional, se realizan consultas más amplias, no sólo en Ginebra, antes de y durante la Conferencia, sino también en algunas capitales y otros lugares del planeta.

En resumen, existen dos modelos. Por un lado, el modelo propio de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por el otro, el sistema más familiar del Consejo de Derechos Humanos o de la Asamblea General, donde se privilegian las reuniones formales que duran varias semanas, o incluso varios meses. Aquí también, habría que sopesar detenidamente las ventajas y los inconvenientes de ambas fórmulas, pero no creo que la corta duración de las Conferencias Internacionales reduzca la eficacia de su proceso de toma de decisiones.

La Conferencia Internacional se ha realizado en muchos países (Filipinas, Rumania, Irán, Turquía, India, Canadá, etc.). En los últimos años, se ha celebrado en Ginebra, sobre todo porque los diplomáticos que cumplen funciones en Ginebra tratan las mismas cuestiones y conocen bien los organismos internacionales instalados en la ciudad. ¿Estaría usted a favor de que hubiera una nueva descentralización hacia distintas regiones a fin de fortalecer la universalidad del Movimiento, o de que se privilegiara más bien una concentración en el proceso diplomático de toma de decisiones, que está relativamente centrado en Ginebra?

Sin duda, prefiero Ginebra. Creo que es el lugar más apropiado del mundo para las conferencias, debido a la atmósfera reinante, a las estructuras que ofrece para las reuniones, a su fácil acceso, su seguridad y la facilidad que ofrece para tratar los diversos temas. Ginebra tiene un simbolismo aparte, especialmente para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Cuando se organiza una conferencia en una ciudad nueva, hay que pasar por todas las complicaciones vinculadas con las negociaciones con el país anfitrión, la elección del lugar para la conferencia y la organización de las modalidades prácticas. Esos esfuerzos representan, inevitablemente, una gran pérdida de tiempo.

Pero sería razonable realizar de vez en cuando la Conferencia en diferentes regiones del mundo, sobre todo para generar un sentimiento de adhesión más amplio. Esa decisión dependería de varios criterios: el valor agregado que un lugar puede aportar a la Conferencia, la visibilidad que se quiere dar a esta y la voluntad de organizarla en un país desarrollado, en vías de desarrollo o de ingresos medios. Yo he participado en muchas conferencias en Ginebra y en otras regiones del mundo. Como ocupé cargos en Ginebra en varias ocasiones, conozco bien la ciudad y me siento muy cómodo. Cuando los delegados van a un lugar nuevo, siempre es desconcertante para ellos, pues deben repensar toda su organización por siete u ocho días. Sin embargo, por razones de simbolismo político, sería bueno que la Conferencia Internacional se realizara ocasionalmente en otras ciudades.