COLLECTION CICR
CI C 1977) / 5e

CD/4/3

XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja

Bucarest, octubre de 1977

Reevaluación del Cometido de la Cruz Roja

(Efectos surtidos por la Resolución 3/1975 del Consejo de Delegados)

(Punto 4 del orden del día provisional del Consejo de Delegados)

Informe presentado por el
Comité Internacional de la Cruz Roja
y la
Liga de Sociedades de la Cruz Roja

Ginebra, julio de 1977

REEVALUACIÓN DEL COMETIDO DE LA CRUZ ROJA

(Efectos surtidos por la Resolución 3/1975
del Consejo de Delegados)

I. INTRODUCCIÓN

En su resolución núm. 3/1975, el Consejo de Delegados sugiere, entre otras, cosas que el CICR y la Liga envíen un cuestionario a todas las Sociedades nacionales para conocer su opinión sobre las recomendaciones que figuran en el Informe Final del señor Tansley.

Por consiguiente, el CICR y la Liga redactaron juntos un cuestionario que enviaron a todas las Sociedades nacionales el 23 de diciembre de 1975. Se insistió nuevamente en julio y en diciembre de 1976 ante las que no habían respondido.

Se han recibido 39 respuestas hasta el presente, lo que corresponde a un tercio solamente de las Sociedades nacionales. Por otra parte, como se puede comprobar en el Anexo I donde figura la lista de las Sociedades nacionales que cumplimentaron el cuestionario, las respuestas no son representativas desde un punto de vista geográfico : algunas regiones del mundo están prácticamente ausentes o poco representadas.

No se puede considerar, pues, las 39 respuestas recibidas como un sondaje representativo de las opiniones del movimiento de la Cruz Roja. El presente documento debe leerse teniendo en cuenta lo que antecede. Por otra parte más de un tercio de las respuestas son incompletas.

En esas circunstancias, el análisis a continuación no pretende ser un inventario completo del que se podrían sacar conclusiones válidas por lo que respecta a la opinión de las Sociedades nacionales en general : se trata simplemente de un breve análisis de los datos recibidos por el CICR y la Liga.

II. ANÁLISIS DE ACUERDO A LAS SUBDIVISIONES DEL CUESTIONARIO

(Capítulos del Informe)

A. Capítulo 7 : Un cometido fundamental para la Cruz Roja (páginas 69 a 73)

Ese cometido, tal como se sugiere en el Informe, lo aceptan sin mayores reservas 18 Sociedades nacionales.

La casi totalidad de las Sociedades nacionales considera que se ha subestimado la importancia de los servicios a la comunidad, señalan que el cometido fundamental se aplica únicamente a nivel internacional y que los múltiples servicios que las Sociedades nacionales pueden prestar a las comunidades locales y nacionales responden a una finalidad no menos fundamental de la Cruz Roja - son indispensables a un verdadero arraigo de la Sociedad nacional en su medio ambiente y al apoyo que debe obtener de la población y de las autoridades - y sirven para motivar y formar a los voluntarios.

Varias Sociedades nacionales proponen un cometido fundamental que responda a otras prioridades o conceptos generales, así :

- Dos Sociedades proponen la Protección de la vida y de la salud de los seres humanos, otra Sociedad agrega : "la consolidación de la paz y la cooperación entre las Naciones", y otras dos Sociedades "la Paz, la salud y el bienestar social así como la asistencia internacional".

B. Capítulo 8 : Una reinterpretación de las funciones

1. Protección (págs. 74 y 75, puntos 1 a 4)

Muchas Sociedades nacionales aprueban las propuestas del Informe. Sólo cuatro Sociedades no están de acuerdo con los 4 postulados, y subordinan la función de protección al cometido fundamental tal

como ellas lo definen (protección de la vida y de la salud, consolidación de la paz).

Doce Sociedades nacionales se pronuncian claramente en favor del cometido central del CICR, y cinco de las mismas subrayan los peligros que correría la Cruz Roja si sus otros componentes emprendieran actividades de protección que le son propias. En cambio, una Sociedad considera que "the weakness is that practically all tasks are performed by the ICRC".

Una amplia mayoría está a favor de una participación más activa de las Sociedades nacionales, tanto por lo que respecta al apoyo al CICR como al desarrollo del potencial de la Cruz Roja en el ámbito de la protección.

La difusión, e incluso el desarrollo del derecho humanitario se mencionan en la mitad de las respuestas como una de las principales contribuciones que las Sociedades nacionales pueden y deben aportar a la función de protección. Cabe mencionar la posición de una Sociedad : "Although we see the necessity of developing the humanitarian law, we are not sure that only the Red Cross could play this role. In any case this role shouldn't be performed at the cost of the capacity of ICRC in the field of its protectional activities. In our view it will be easier to find an institution for developing humanitarian law than to find one doing the protectional work of the ICRC. For the development of humanitarian law the ICRC can contribute primarily by its experience in the field".

2. Asistencia (pág. 82, puntos 1 a 4)

a) punto 1, "liderazgo" de la Cruz Roja

Trece Sociedades nacionales están de acuerdo, aunque cinco puntualizan que ese liderazgo sólo puede ser el resultado de la eficacia de la Cruz Roja.

Una Sociedad nacional considera que la responsabilidad de la coordinación corresponde a las Naciones Unidas, pues la Cruz Roja no puede aceptar una función de coordinación entre las ONG sin el acuerdo de la UNDRO y de los organismos especializados de la ONU.

- apoyan la idea de un Convenio Internacional sobre Socorro (o se oponen a la misma) :

  Once están a favor y cuatro en contra.

  Una Sociedad nacional no se opone pero teme que los gobiernos se nieguen a veces a reconocer una situación de emergencia.

  Dos Sociedades nacionales mencionan el riesgo de injerencia política.

b) Punto 2, fortalecer el profesionalismo

Nueve Sociedades nacionales subrayan la función fundamental del servicio voluntario, pero reconocen que se debe combatir el "diletantismo" y recurrir cada vez más a expertos.

c) Punto 3, promover la planificación previa a los desastres

Veintiséis Sociedades nacionales mencionan la importancia de la planificación en todos sus aspectos.

d) Punto 4, limitar (o no) las intervenciones a la etapa de emergencia

(véase Cometido fundamental)

Siete Sociedades nacionales dan prioridad, de manera explícita, a la etapa de emergencia.

Dos Sociedades están de acuerdo en que la Cruz Roja puede tener una función en el proceso de rehabilitación.

Tres Sociedades nacionales no aceptan que se limite la intervención de la Cruz Roja a la etapa de emergencia pues ha de tener la libertad de intervenir según las necesidades y las posibilidades.

3. Servicios a la comunidad

La mayoría de las Sociedades nacionales opina que deben promoverse y mejorarse esos servicios. Aparte de esta reserva, todas las Sociedades nacionales que responden con cierto detenimiento al cuestionario, están de acuerdo con las propuestas del Informe Tansley y con las del documento de referencia núm. 4 "Salud y bienestar social".

Cabe mencionar los comentarios de una Sociedad nacional : "It is a characteristic feature of a National Red Cross Society as a private Agency that in spite of its integration into gobernmental programmes, it should maintain its autonomy when carrying out these tasks".

C. Capítulo 9 : Un nuevo proceso de desarrollo (pág. 94, puntos 1 a 4)

La mayoría de las Sociedades nacionales está de acuerdo con los puntos 1, 3 y 4. Algunas dan directrices para trazar programas.

Una Sociedad comenta lo siguiente : "The Study proposals appear to be somewhat unrealistic and to fractionate the responsibility, ease the load for all, and place no final authority... Stronger, better-oriented staff at all levels - plus clear cut goals and stipulated responsibilities, might be wiser to consider than the 'establishment of a new development process'.".

1. Proceso de regionalización

a) Comités regionales de planificación

Dieciséis Sociedades nacionales están a favor del desarrollo de la cooperación a nivel regional, aunque cinco reconocen el peligro de politización o de un regionalismo que podría destruir la universalidad y la solidaridad de la Cruz Roja. Dos Sociedades nacionales vecinas prefieren que la cooperación se limite al nivel local.

Una Sociedad nacional lanza un grito de alarma : "Stop the dangerous trend to create regional League organisations!". Otras dos Sociedades están también en contra de los Comités regionales de planificación.

b) Oficinas comunes del CICR y de la Liga bajo la bandera de la Cruz Roja Internacional

Doce Sociedades nacionales desean la instalación de esas oficinas comunes,mientras que dos temen que haya un desarrollo excesivo de organismos regionales lo que atentaría contra "el concepto de la Cruz Roja como movimiento mundial".

Dos Sociedades están de acuerdo con las doce mencionadas pero siempre que las oficinas regionales respondan a necesidades reales y se limiten en tiempo y lugar.

Tres Sociedades nacionales ponen de relieve que esas oficinas sólo podrán instalarse sobre la base de una mejor colaboración entre la Liga y el CICR en Ginebra.

Una Sociedad nacional parece temer que una unión demasiado estrecha ("... however a personal union between the delegates of the two bodies should be avoided").

Otra Sociedad concluye : "Joint regional offices are to be experimented, but possible development of such a system should be very cautious and well controlled", añadiendo : "the League delegate's understanding of ICRC matters and his respect for the particular position of the institution have to be good if he is not going to complicate its life.".

c) ¿Quién será responsable de los programas de desarrollo?

La mayoría de las Sociedades nacionales considera que, al igual que la Liga, el CICR debería asociarse de una u otra forma al proceso de desarrollo. Sin embargo, dos Sociedades nacionales se declaran, sin lugar a dudas, a favor de que la responsabilidad recaiga únicamente en la Liga.

d) Afinando el procedimiento

Una Sociedad nacional, si bien aprueba los argumentos y propuestas del Informe, considera que es necesario efectuar un estudio más detenido y propone que se constituya un grupo de trabajo - integrado por representantes de la Secretaría de

la Liga, del CICR y de las Sociedades nacionales, así como por asesores ("The task is common but the roles different and varying").

D. Capítulo 10 : Las Sociedades nacionales

Unas veinticinco Sociedades expresaron su opinión respecto de algunas o de todas las propuestas tendentes a fortalecer las normas para el reconocimiento y admisión, y a la elaboración de un procedimiento para examinar las actividades de las Sociedades nacionales. Las respuestas a estas cuestiones reflejan distintos puntos de vista y su clasificación es particularmente difícil.

1. Reconocimiento y admisión

Once Sociedades nacionales están de acuerdo con las propuestas y cuatro están en contra. Otras cinco Sociedades consideran que el reconocimiento (por el CICR) no es necesario, y que la admisión en la Liga debería bastar. Dos Sociedades nacionales consideran que la Comisión Permanente debería tener una función primordial en el procedimiento de reconocimiento y admisión.

2. Examen de las actividades de las Sociedades nacionales

Doce Sociedades apoyan las propuestas y siete están en contra. Las Sociedades que están a favor señalan, en general, que se trata de una cuestión delicada y sugieren diversos procedimientos de examen. Una de esas Sociedades recomienda actuar con la mayor prudencia, "dado que un punto de vista unilateral, motivado por una tendencia política predominante en un momento dado, es siempre peligroso".

E. Capítulo 11 : La Liga y la Secretaría

1. El mandato de la Liga

Las propuestas tendentes a reforzar el mandato de la Liga han sido acogidas de diversas maneras. La posición de una Sociedad, según la cual la Liga es la coordinadora, a nivel internacional, y no el órgano directivo de las Sociedades nacionales, aparece en muchas respuestas. Una Sociedad propone que la Liga dé prioridad al cometido fundamental y mantenga distancia respecto de las demás tareas de las Sociedades nacionales.

Aun cuando reconoce que los mandatos y competencias de la Secretaría de la Liga deben puntualizarse - lo que en muchos casos significa limitarlos - la mayoría de las Sociedades nacionales, por diversas razones, manifiesta su intención de preservar su independencia y mantener el control de la Federación.

En cambio, una Sociedad considera "... indispensable que la Liga reafirme su autoridad, especialmente respecto de las Sociedades nacionales" y otra Sociedad se adhiere a la sugerencia de cierta repartición de poderes entre la Liga y las Sociedades nacionales.

2. Categoría especial de resoluciones

Seis Sociedades nacionales apoyan un procedimiento mediante el cual ciertas resoluciones adquirirían un carácter obligatorio.

Siete Sociedades formulan reservas o se oponen al mismo.

Cabe destacar que una Sociedad propone que el CICR mantenga su independencia respecto de los órganos directivos multinacionales de la Cruz Roja ("A majority vote of the League should not bind the ICRC. Nor should the ICRC be bound by a majority vote of the International Conference as it obtains its authority from the Conventions.").

F. Capítulo 12 : El CICR

1. Mantener la nacionalidad única

No se interrogó a las Sociedades nacionales acerca de esta cuestión. No obstante, la mayoría apoya el carácter específicamente independiente y neutral del CICR y su Estatuto propio.

Sólo una Sociedad nacional propone la internacionalización del Comité.

2. Recurrir a asesores y expertos que no sean suizos

De las veinte Sociedades nacionales que reconocen que esta propuesta se justifica, siete piden que se actúe con prudencia : la independencia y autoridad final del CICR no deben verse perjudicadas (dos Sociedades nacionales).

Es conveniente que el personal permanente, en la sede, sea suizo, (dos Sociedades).

El CICR debería pues reclutar un número limitado de asesores y personal técnico provisional que se encargaría de seleccionar y de formar (tres Sociedades nacionales).

G. Capítulo 13 : El Instituto Henry-Dunant

Las numerosas propuestas relativas al cometido del Instituto Henry-Dunant podrían reunirse en un documento especial.

Cuatro Sociedades nacionales destacan, en particular, que el Instituto Henry-Dunant no debe transformarse en un órgano de la Cruz Roja Internacional.

Sólo una Sociedad propone que el órgano directivo del Instituto sea amplio y esté integrado por representantes de unas quince Sociedades nacionales elegidos por el Consejo de Gobernadores o por el Consejo de Delegados.

H. Capítulo 14 : La Cruz Roja Internacional

1. El concepto

En este caso también se manifiesta una tendencia, bastante generalizada, a querer demostrar más unidad y universalidad, aunque se advierte que : la fuerza de la Cruz Roja reside en una libre asociación de órganos autónomos y, su eficacia, en una diversificación que permite actuar en situaciones muy diversas. Una Sociedad subraya la "Paradoja de la Cruz Roja" : "One element may perform when others are bound".

Están de acuerdo con la propuesta : nueve Sociedades nacionales.

Formulan reservas : seis Sociedades nacionales.

Por el mantenimiento del statu quo o por un examen más detenido : siete Sociedades nacionales.

2. Estructuras

a) Conferencias Internacionales de la Cruz Roja

Por el mantenimiento del intervalo de 4 años : seis Sociedades nacionales.

Por intervalos más largos con sesiones extraordinarias, si fuere necesario, acerca de cuestiones bien determinadas : cuatro Sociedades nacionales.

Las propuestas relativas al cometido de la Conferencia tienen el apoyo de tres Sociedades nacionales.

Seis Sociedades están dispuestas a dar un lugar oficial a la ONU en la Conferencia: (Una Sociedad : "... Con tal que la ONU se adhiera a los Convenios de Ginebra") y una Sociedad nacional se opone. Según dos Sociedades nacionales se podría conceder el estatuto de observador a los organismos especializados.

b) Consejo de Delegados

Doce Sociedades nacionales aprueban la ampliación de las atribuciones del Consejo de Delegados.

Dos Sociedades nacionales consideran que el cometido del Consejo de Delegados se superpone al de la Conferencia Internacional o al del Consejo de Gobernadores y que podría suprimirse.

c) Comisión Permanente

Se ampliará el cometido procurando, en particular, estrechar los vínculos entre los tres componentes de la Cruz Roja Internacional : siete Sociedades nacionales. En cambio, una Sociedad nacional no reconoce a la Comisión Permanente la función de "armonizador" que emana del Consejo de Delegados.

Podría suprimirse, dado que el Consejo de Delegados o los órganos dirigentes de la Liga podrían hacerse cargo de sus mandatos : dos Sociedades nacionales.

Se proponen igualmente modificaciones relativas a su integración :

... más representantes de las Sociedades nacionales;

... además de los representantes de la Liga y del CICR, cinco miembros elegidos por la Conferencia Internacional a título personal, pero que pertenezcan a la Cruz Roja;

... igual representación de la Liga y del CICR, sin "members at large".

Una Sociedad considera que la presencia de cinco representantes gubernamentales se justifica únicamente para la preparación de la próxima Conferencia Internacional y que si los gobiernos insisten en ese derecho convendría que la Cruz Roja instituya otro órgano que le sea propio, integrado por unos cuatro representantes del CICR y otros tantos de la Liga con una presidencia "neutral".

Ocho Sociedades nacionales apoyan la propuesta del Informe según la cual la Comisión Permanente dependería del Consejo de Delegados.

3. Los símbolos (pág. 141, puntos 1 a 4)

Escepticismo : el statu quo sigue siendo la solución menos mala (cuatro Sociedades). Todas las Sociedades nacionales que tienen como símbolo la cruz roja opinan que lo ideal sería volver a ese emblema.

Ocho Sociedades aprueban la propuesta 3, según la cual cada Sociedad nacional podría agregar al emblema su propio símbolo.

Dos Sociedades están a favor de combinar la cruz con la media luna.

Cuatro Sociedades nacionales se oponen a que se admita cualquier nuevo símbolo.

Sólo una Sociedad propone un nuevo emblema único : el círculo rojo.

I. Capítulo 4 : Otras actividades de interés para la Cruz Roja

1. Valores humanitarios

Hay dos puntos de vista diferentes : un reexamen basado en el Informe ("A thorough investigation of the philosophy behind Red Cross work should be carried out"); un enfoque prudente ("... very real difficulties to define too closely a Red Cross philosophy ... risk to inhibit the limited solution that can mean half a cake instead of no cake at all").

Dieciocho Sociedades nacionales están de acuerdo, en general, con los argumentos del Informe, en particular con la definición resumida (pág. 37, párrafo 4) y con la necesidad de enunciar nuevamente con mayor claridad, la "filosofía" de la Cruz Roja.

Tres Sociedades están a favor del statu quo ("el análisis y sugerencias del Informe son muy peligrosos").

Una Sociedad hace referencia a la definición del cometido fundamental : protección, asistencia, servicios a la comunidad, y otra Sociedad al lema "Per humanitatem ad pacem".

Propuestas individuales : "solidaridad y participación activa"; "simplificar basándose en el ser humano necesitado"; "protección y asistencia, salud , bienestar y paz"; "sustituir todos los principios aprobados por : humanitarismo, imparcialidad, unidad y universalidad, así como los principios operacionales de proporcionalidad, organización democrática, "readiness", etc."

2. La Paz

Diez Sociedades nacionales están, en principio, a favor de las recomendaciones del Informe, en particular por lo que respecta a la sugerencia de no considerar "la acción en favor de la paz como una función aparte" (pág. 44 párrafo 1) y de actuar indirectamente a través de los ideales y principios, los objetivos y las actividades.

Comparten este punto de vista diez Sociedades nacionales (totalizando veinte con las anteriores) pero agregan una advertencia y llamamientos a la prudencia.

No se excluye la acción directa : Una Sociedad señala "...objectives to be set for active contribution by the Red Cross". Otra Sociedad considera que "... direct action only if in conformity with Red Cross principles ... should always be closely related to Red Cross activities as a whole".

Ocho Sociedades nacionales se refieren a la Conferencia de Belgrado (1975) y a su programa de acción.

Se debe destacar la posición de una Sociedad nacional que concluye : "Red Cross should stop debating peace as such on the grounds that ... Red Cross programmes work for peace ... If there must be a consideration of peace then it should be given to, say, Swiss experts to examine and draw up proposals.".

III. OTROS TEMAS GENERALES

A. Cooperación CICR - Liga

De la mayoría de las respuestas sobre la mayoría de los temas se desprende la opinión, expresada con mayor o menor claridad que las relaciones entre el CICR y la Liga no son satisfactorias y que se debiera reforzar la cooperación entre las dos instituciones.

Sólo se delimitan, con claridad, las atribuciones relativas a la protección, ámbito en el que, como se ha visto, 11 Sociedades nacionales reconocen, sin ambigüidad, la autoridad del CICR ("liderazgo" o "ultimate authority").

La tarea de asistencia incumbe a la Liga (aunque tal vez con menos claridad) y a las Sociedades nacionales. Sólo una Sociedad hace referencia a la cuestión de los socorros en zonas de conflicto : "Assistance is league-based, supplemented always by National Societies, and in conflict areas by the ICRC in effective cooperation with the League".

1. Órgano de coordinación según el Acuerdo de 1969

- podría depender de la Comisión Permanente (1 Sociedad nacional);
- el Consejo de Delegados debería cooperar con el Órgano de Coordinación por lo que respecta a las relaciones entre el CICR y la Liga (1 Sociedad nacional);
- este Órgano tendría un carácter permanente (1 Sociedad nacional).

2. Creación de un grupo técnico mixto para las acciones de socorro

propuesta de dos Sociedades.

B. La Cruz Roja y la Juventud

Tres Sociedades nacionales señalan que en el Informe no se trata esta importante cuestión.

C. Varias Sociedades nacionales evocan el problema de los recursos financieros mientras que una Sociedad nacional señala que esta cuestión tampoco ha sido tratada.

ANEXO 1

39 respuestas recibidas

África del Sur
Australia
Austria
Bélgica
Bulgaria
Canadá
Colombia
Corea (República)
Dinamarca
España
Estados Unidos de América
Fiji
Filipinas
Francia
Grecia
Guatemala
Hungría
India
Indonesia
Irán
Irlanda
Jamahiriya Árabe Libia
Jordania
Liechtenstein
Malasia
Nueva Zelanda
Países Bajos
Paquistán
Polonia
Reino Unido
República Democrática Alemana
República Federal de Alemania
Suecia
Suiza
Checoslovaquia
Tailandia
U.R.S.S.
Viet Nam
Yugoslavia