

Together for humanity
Ensemble pour l'humanité
Juntos por la humanidad
معاً من أجل الإنسانية



30IC/07/7.1
CD/07/3.1 (Anexo)
Original: inglés

XXX CONFERENCIA INTERNACIONAL

DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Ginebra, Suiza,
26-30 de noviembre de 2007

**LA ESPECIFICIDAD DEL MOVIMIENTO DE
LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA
EN LA ACCIÓN Y EN LAS ASOCIACIONES,
Y LA FUNCIÓN DE LAS SOCIEDADES NACIONALES
COMO AUXILIARES DE LOS PODERES PÚBLICOS
EN EL ÁMBITO HUMANITARIO**

DOCUMENTO DE REFERENCIA

**Documento preparado por la Federación Internacional de
Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en
consulta con el Comité Internacional de la Cruz Roja**

Ginebra, octubre de 2007

Resumen

La función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos constituye una de las características que las distingue de otras organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales y del sistema de las Naciones Unidas, y de las demás formas de respuesta humanitaria.

En las resoluciones de la primera Conferencia de Ginebra de 1863, en la que se funda la organización, se define el mandato de esos comités de socorro de ser “auxiliares”, si bien no se menciona explícitamente esta palabra, de los servicios de sanidad de los ejércitos. A finales del siglo XIX y comienzos del XX, las Sociedades Nacionales empezaron a ir más allá de su función en tiempos de guerra y desarrollaron otras actividades, las que a su vez sirvieron para aumentar su capacidad operativa. En 1965 la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja aprobó por unanimidad los siete Principios Fundamentales del Movimiento (humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad). El principio de “independencia” hace referencia directa a la función de auxiliar: “El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento”.

En 1986, en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se reafirmó la importancia de los Principios Fundamentales al incluirlos en el Preámbulo de los Estatutos del Movimiento. Cabe destacar en particular que en el Artículo 4.3 de los Estatutos se dispone que para ser reconocida por el Comité Internacional de la Cruz Roja (el CICR), la Sociedad Nacional debe “estar debidamente reconocida por el Gobierno legal de su país, sobre la base de los Convenios de Ginebra y de la legislación nacional, como sociedad de socorro voluntaria, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario”. En el Artículo 3.1 se dispone que “Las Sociedades Nacionales forman la base y son una fuerza vital del Movimiento. Desempeñan sus tareas humanitarias, de conformidad con los propios Estatutos y la legislación nacional, para cumplir la misión del Movimiento, y ateniéndose a los Principios Fundamentales. Las Sociedades Nacionales apoyan a los poderes públicos en sus tareas humanitarias según las necesidades específicas de la población del respectivo país”.

Existen muchos ejemplos positivos de “relación equilibrada” entre los poderes públicos y las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los mismos en el ámbito humanitario, en los que éstas constituyen un asociado digno de confianza que presta servicios utilizando su capacidad singular de movilizar de forma rápida importantes recursos materiales y humanos, en particular en las comunidades, y entre los que se incluye a los voluntarios. En calidad de miembros de la Conferencia Internacional, los Estados participan directamente en la elaboración de las políticas y los marcos jurídicos del Movimiento, lo que hace que el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (denominado en adelante “el Movimiento”) sea previsible y transparente para los Estados, rasgo que no siempre tienen otras organizaciones.

La XXVIII Conferencia Internacional tomó nota del concepto de “relación equilibrada” entre los Estados y las Sociedades Nacionales y pidió a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante “la Federación Internacional”) que siguiera examinando la cuestión y que informara a la Conferencia Internacional en 2007. Con objeto de satisfacer esa demanda, la Federación Internacional celebró reuniones de expertos en las que participaron representantes del CICR, las Sociedades Nacionales y los Gobiernos. Sobre la base de estos debates, se elaboró una definición de trabajo y se formularon recomendaciones acerca de la forma de abordar la cuestión en la siguiente Conferencia Internacional.

LA ESPECIFICIDAD DEL MOVIMIENTO DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA EN LA ACCIÓN Y EN LAS ASOCIACIONES, Y LA FUNCIÓN DE LAS SOCIEDADES NACIONALES COMO AUXILIARES DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL ÁMBITO HUMANITARIO

El objetivo 2 de la Conferencia es reconocer la especificidad del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la acción y en las asociaciones, incluido el valor singular de la función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario.

1. Introducción

Todos los Gobiernos reconocen a las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario. En ese sentido, las Sociedades Nacionales cuentan con los recursos necesarios para colaborar con los Gobiernos en el cumplimiento de las responsabilidades humanitarias de su país. Al mismo tiempo, en los Estatutos del Movimiento se dispone que las Sociedades Nacionales deben conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los Principios Fundamentales del Movimiento, que fueron aprobados también por los Estados en la XX Conferencia Internacional celebrada en Viena en 1965. La independencia de las Sociedades Nacionales, junto con su compromiso de prestar una asistencia imparcial y neutral, es a menudo la mejor forma de poder acercarse a quienes la necesitan, y obtener además su confianza. Los Estados sacan provecho de esta relación privilegiada con un asociado fidedigno e imparcial que, por un lado, trabaja en el seno de la comunidad y, por otro, tiene vínculos orgánicos con el resto del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por lo tanto, esta función de auxiliar de las Sociedades Nacionales es una de las características que define al Movimiento en su conjunto, y lo distingue del sistema de las Naciones Unidas y de otras formas de respuesta humanitaria.

La XXVIII Conferencia Internacional tomó nota del concepto de “relación equilibrada” entre los Estados y las Sociedades Nacionales y pidió a la Federación Internacional que siguiera examinando la cuestión y que informara a la Conferencia Internacional de 2007 sobre los progresos alcanzados para mejorar la comprensión de la función de auxiliar de las Sociedades Nacionales.

El presente documento apunta a este objetivo y a informar a los participantes en la Conferencia Internacional acerca de las siguientes cuestiones: evolución del concepto de auxiliares de los poderes públicos, aclaración de la función de auxiliar en el nuevo entorno operativo, consultas con expertos en torno al carácter y el alcance de esta función, “herramientas” con que cuenta el Movimiento para impulsar el diálogo de los Gobiernos con las Sociedades Nacionales sobre la función de éstas como auxiliares en el ámbito humanitario. El documento se propone además servir de referencia para los debates y las decisiones de la Conferencia en relación con esta materia.

2. Evolución del concepto de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario

Conforme a la propuesta inicial de Henry Dunant de crear comités de socorro, los servicios de sanidad de los ejércitos asumen la responsabilidad principal de atender a los militares enfermos y heridos en el campo de batalla. En las resoluciones de la primera Conferencia de Ginebra de 1863, en la que se funda la organización, se define el mandato de esos

comités de socorro: de ser “auxiliares”, si bien no se menciona explícitamente esta palabra, de los servicios de sanidad de los ejércitos. El corolario de ese estatuto de auxiliar de los poderes públicos fue la subordinación de las sociedades de socorro a los servicios de sanidad de los ejércitos y, por ende, a los Estados, en todo lo referente a esta actividad. Así pues, en la Conferencia de 1863 se señaló que el personal sanitario voluntario en el campo de batalla debía prestar sus servicios bajo la dirección de los mandos militares. Si bien los Gobiernos no tenían la obligación de aceptar los ofrecimientos de servicios de esos comités de socorro, en el transcurso de los años, esta función de apoyo a los servicios de sanidad de los ejércitos no sólo se ha mantenido, sino que incluso ha aumentado. Este estatuto fue codificado en los sucesivos Convenios de Ginebra.

A finales del siglo XIX y comienzos del XX, las Sociedades Nacionales empezaron a ir más allá de su función en tiempos de guerra y desarrollaron otras actividades, las que a su vez sirvieron para aumentar su capacidad operativa. Algunas Sociedades Nacionales recibieron también apoyo del Estado. Tras la Primera Guerra Mundial, el creciente papel desempeñado por las Sociedades Nacionales se reconoció internacionalmente y quedó reflejado en el Artículo 25 del Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919, por el cual los Estados se comprometen a: “alentar y promover el establecimiento y la cooperación de las organizaciones nacionales y voluntarias de la Cruz Roja debidamente autorizadas, que tengan por objeto mejorar la salud pública, evitar las enfermedades y mitigar los sufrimientos en todo el mundo.”

Esta declaración marca el comienzo del reconocimiento oficial por parte de los Estados del creciente papel desempeñado por la Cruz Roja, más allá de la tarea de atender a los militares enfermos y heridos en el campo de batalla. Después de la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó también una declaración similar en la que se mencionan los vínculos especiales que unen a los Estados y las Sociedades Nacionales. A medida que se expandía la labor de la Cruz Roja, la palabra “auxiliar” comenzó a aplicarse a una completa variedad de actividades de las Sociedades Nacionales, no sólo a la atención de los militares enfermos y heridos en el campo de batalla.

En 1921, se modificaron los Estatutos revisados del CICR y se incorporaron cuatro Principios Fundamentales: la imparcialidad, la independencia política, religiosa y económica, la universalidad del Movimiento y la igualdad de los miembros que lo componen. La importancia de estos principios radica en que proporcionaron una “dirección filosófica” al Movimiento. Crearon además un marco para las relaciones del Movimiento con los Gobiernos. Esas relaciones fueron puestas a prueba duramente en la Segunda Guerra Mundial, en el transcurso de la cual muchas Sociedades Nacionales apoyaron abiertamente los objetivos de la guerra y movilizaron a la opinión pública a favor de la misma. Esto constituyó una clara violación de lo que definimos actualmente como principio de “neutralidad”, y despertó inquietud en muchos integrantes del Movimiento ante la casi simbiótica relación que se estableció entre algunos Estados y sus Sociedades Nacionales.

En 1965 la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja aprobó por unanimidad los siete Principios Fundamentales del Movimiento: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. El principio de “independencia” se refiere directamente a la función de auxiliar: “El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento”.

En 1986, en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se reafirmó la importancia de los Principios Fundamentales al incluirlos en el Preámbulo de los Estatutos del Movimiento. Cabe destacar en particular que en el Artículo 4.3 de los Estatutos se dispone que para ser reconocida por el CICR, la Sociedad Nacional debe “estar

debidamente reconocida por el Gobierno legal de su país, sobre la base de los Convenios de Ginebra y de la legislación nacional, como sociedad de socorro voluntaria, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario". En el Artículo 3.1 se declara: "Las Sociedades Nacionales forman la base y son una fuerza vital del Movimiento. Desempeñan sus tareas humanitarias, de conformidad con los propios Estatutos y la legislación nacional, para cumplir la misión del Movimiento, y ateniéndose a los Principios Fundamentales. Las Sociedades Nacionales apoyan a los poderes públicos en sus tareas humanitarias según las necesidades específicas de la población del respectivo país".

El concepto de "auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario" y la forma de aplicarlo varía mucho de un país a otro y no resulta fácil establecer categorías basándose en opciones como este/oeste, norte/sur, mundo desarrollado/en desarrollo; en gran medida, refleja la cultura y el sistema político y jurídico de un país y del lugar asignado a las organizaciones humanitarias dentro del Estado.

3. Aclaración de la función de auxiliar en el nuevo entorno operativo

En el Plan de Acción aprobado por la XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 1999 se exhortaba a la Federación Internacional a preparar, en colaboración con el CICR y las Sociedades Nacionales, un estudio pormenorizado de las relaciones de trabajo de los Estados con las Sociedades Nacionales. El resultado previsto del estudio era garantizar que "los componentes del Movimiento y los Estados tengan una comprensión común y más clara de la función auxiliar de las Sociedades Nacionales, de sus ventajas y sus restricciones, a la luz de la evolución de las necesidades y los cometidos de otros proveedores de servicios". Es importante hacer hincapié en que no se trataba únicamente de un "diálogo dentro del Movimiento" sobre la función de auxiliar. Los Estados son miembros de la Conferencia Internacional y; por tanto; intervienen en sus procesos de adopción de decisiones, teniendo así una participación directa en la formulación de nuevas políticas y en sus resultados.

En 1999 la Federación Internacional inició la elaboración del estudio (que terminó en 2003) titulado: Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario. En el estudio se analiza el entorno exterior y la evolución del concepto de "auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario", y se observan varios aspectos de la relación de los Estados con las Sociedades Nacionales. Se examinan también varias políticas y procedimientos clave que han sido aprobados en los últimos años, y se intenta definir mejor el concepto de "auxiliar de los poderes públicos". El estudio imparte orientaciones prácticas a las Sociedades Nacionales y a los Estados, describiendo las características de una relación equilibrada, que redunde en beneficio de ambos al tiempo que respeta los Principios Fundamentales.

Un estudio elaborado por el CICR y presentado al Consejo de Delegados de 2005 contiene, además, consideraciones sobre aspectos específicos de la función de auxiliar en situaciones de conflicto armado, y se tienen en cuenta nuevas modalidades de conflicto, como las operaciones de mantenimiento de la paz.

En la Estrategia para el Movimiento de 2001 se señala: "La índole de la relación entre los Estados y las Sociedades Nacionales es única y ofrece no pocas ventajas a ambas partes. La función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos se funda en el derecho internacional humanitario (por ejemplo, I Convenio de Ginebra de 1949 (artículo 26)) y en los Estatutos del Movimiento (por ejemplo (artículos 3.1 y 4.3)). El papel de auxiliar otorga a las Sociedades Nacionales una condición especial: son, a la vez, instituciones privadas y organizaciones de servicio público." En la Estrategia para el Movimiento se establece, además: "El Principio Fundamental de independencia estipula que

las Sociedades Nacionales siempre deben conservar la suficiente autonomía a fin de poder actuar en todo momento de acuerdo con los Principios Fundamentales [...] Así pues, se requiere un equilibrio apropiado entre la necesidad de mantener relaciones estrechas entre un Estado y la Sociedad Nacional de ese país, por un lado, y la necesidad de mantener la independencia de la Sociedad Nacional, por otro lado. Se requieren criterios más claros para determinar si se está respetando plenamente esta independencia”.

El estudio de 2003 arriba mencionado fue decisivo para la orientación del debate sobre la cuestión de la función de “auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario.” La respuesta del Movimiento figura en la resolución 6 aprobada por el Consejo de Delegados en 2003. Expresado de manera sencilla, en esa respuesta se alentaba a las Sociedades Nacionales a iniciar el debate con sus Gobiernos con vistas a lograr que “éstos comprendan más cabalmente el valor del carácter auxiliar de las Sociedades Nacionales y la importancia de una relación equilibrada”.

La falta de claridad de la base jurídica en que se sustenta el papel de “auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario” puede crear, y ya lo ha hecho, malentendidos y confusión entre los Estados y las Sociedades Nacionales. Siempre que el Gobierno considere a la Sociedad Nacional como un apéndice de sus propias operaciones y programas, pueden surgir situaciones en las que ese Gobierno interfiera mucho en la gestión y dirección de la Sociedad Nacional. Por ejemplo, algunos Gobiernos han modificado, por decreto y de forma unilateral, la composición del órgano de Gobierno de la Sociedad Nacional. Otros han enmendado el estatuto de la Sociedad Nacional sin consultarla previamente. Además, las Sociedades Nacionales podrían verse obligadas a dirigir operaciones y actividades en su país y en el extranjero que no sean compatibles con los Principios Fundamentales e ignoren las normas y los procedimientos internos del Movimiento. La confusión acerca de la función de auxiliar existe tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo, y tanto en los Estados como en las Sociedades Nacionales.

Si bien hay varios ejemplos de confusión y malentendidos con relación al concepto de “auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario”, también existen muchos ejemplos positivos de que ha sido posible lograr una “relación equilibrada” entre Estados y Sociedades Nacionales, gracias, en gran medida, al diálogo y la consulta periódicas. Esta “relación equilibrada” se ve favorecida también cuando se cuenta con una base jurídica clara que define de manera apropiada la función de auxiliar y tiene en cuenta el deber de las Sociedades Nacionales de atenerse a los Principios Fundamentales. Si se dan esas condiciones, se abren grandes oportunidades para el trabajo conjunto de las Sociedades Nacionales y los Estados, que aprovechan así su creatividad y colaboración en beneficio mutuo y en beneficio de las personas más vulnerables.

Por ejemplo, una “relación equilibrada” permite a las Sociedades Nacionales negociar y concertar memorandos de entendimiento en áreas como la gestión de emergencias, iniciativas de salud pública, programas sociales comunitarios, fomento de los valores humanitarios, proyectos para combatir la discriminación, prevención de traumatismos y primeros auxilios. Para los Gobiernos, esto significa, entre otras cosas, que cuentan con un asociado digno de confianza que presta servicios singulares, ya que puede movilizar de forma rápida importantes recursos materiales y humanos, en particular en las comunidades, entre los que se incluye a los voluntarios. A escala internacional, los Gobiernos participan directamente en la formulación general de políticas y la elaboración de normas de las Sociedades Nacionales en el marco de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En el plano nacional, los Gobiernos deben reconocer mediante ley o decreto a sus Sociedades Nacionales que, si se comparan con las ONG, establecen relaciones más previsibles y transparentes.

Existen ejemplos positivos y negativos de la función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario. Se han producido también situaciones de descuido inocuas, en las que no se han debatido estas cuestiones y en las que los Estados y las Sociedades Nacionales siguen basándose en nociones anticuadas de la función de auxiliar. En este tipo de casos tal vez se estén perdiendo oportunidades fundamentales de trabajar juntos en provecho de las personas a las que representan.

Por lo tanto, el debate en torno al concepto de “auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario” ha evolucionado en los últimos años. De hecho, en la actualización de 2005 de la Estrategia para el Movimiento se enumeran tres “objetivos estratégicos” amplios, a saber:

- 1) Fortalecer los componentes del Movimiento
- 2) Mejorar la eficacia y la eficiencia del Movimiento a través de una mayor cooperación y coherencia
- 3) Mejorar la imagen del Movimiento, así como la visibilidad de sus componentes y las relaciones de éstos con los Gobiernos y los asociados externos. La acción clave relacionada con este objetivo estratégico es la necesidad de “analizar el papel de las Sociedades Nacionales como auxiliares de su Gobierno y las relaciones del Movimiento con los actores políticos y militares.”

Este último punto es particularmente destacado debido a ciertas tendencias registradas recientemente en zonas de conflicto, donde ha habido Gobiernos que intentaban integrar la labor humanitaria en un marco militar y político más amplio. Las campañas para conquistar “corazones y mentes”, en las que los militares participan directamente en la acción humanitaria, han creado tensiones con las organizaciones de socorro y desarrollo. Existe una resistencia bien fundada a la idea de que sea apropiado que personas que tienen una “agenda” política o de seguridad brinden ayuda y socorro en situaciones de emergencia. La postura del Movimiento, fundamentada en el derecho internacional humanitario, es sencillamente que la asistencia humanitaria y de socorro debe prestarse utilizando únicamente el criterio de la necesidad de las personas. Como se señala en la actualización de 2005 de la Estrategia: “Es indispensable que el Movimiento mantenga su identidad como fuerza humanitaria neutral, imparcial e independiente. En situaciones en que se despliegue una misión militar internacional, los componentes del Movimiento deben delimitar claramente sus actividades humanitarias de las que realizan las fuerzas armadas y explicar a éstas su *modus operandi*”. El mismo criterio debe aplicarse a operaciones humanitarias internacionales no militares en casos en los cuales la asistencia humanitaria obedece cada vez más a criterios políticos y, en ocasiones, representa una mezcla artificial de política exterior y ayuda humanitaria.

La XXVIII Conferencia Internacional tomó nota del concepto de “relación equilibrada” entre los Estados y las Sociedades Nacionales, y pidió a la Federación Internacional que siguiera examinando la cuestión y que informara a la Conferencia Internacional en 2007.

4. Consultas sobre la naturaleza y el alcance de la función de auxiliar

Como parte de la aplicación de esa decisión, la Federación Internacional organizó reuniones de expertos conjuntamente con el CICR, en la que representantes de las Sociedades Nacionales y de los Gobiernos debatieron el estatuto y la función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los respectivos poderes públicos en el ámbito humanitario. En las reuniones participaron representantes de diversas Sociedades Nacionales y de las autoridades de los países correspondientes, representadas en Ginebra por las Misiones Permanentes. Las Sociedades Nacionales fueron elegidas teniendo en cuenta el interés que han demostrado en este tema mediante promesas formuladas en anteriores conferencias

internacionales, estudios presentados en foros regionales, o formas de cooperación establecidas con los poderes públicos de su país en calidad de auxiliares en el ámbito humanitario.

Los debates versaron sobre los elementos de la definición de la función de auxiliar y su pertinencia para la misión, el cometido y las actividades de la Sociedad Nacional. Se puntualizó que la función de auxiliar de las Sociedades Nacionales debería ser el resultado de un acuerdo o por lo menos de un entendimiento entre los Estados y sus Sociedades Nacionales en el que se haga hincapié en el respeto mutuo, los derechos y las responsabilidades.

Un aspecto importante de la especificidad de las Sociedades Nacionales y su diferencia con las ONG es el mecanismo que permite establecerlas. El papel único de las Sociedades Nacionales se crea y se reconoce mediante medidas parlamentarias o gubernamentales sobre la base de los Convenios de Ginebra y el derecho nacional. Entre estas medidas cabe mencionar una ley de reconocimiento especial por la que se garantiza su independencia de los Gobiernos conforme a lo estipulado en los Estatutos del Movimiento, aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en Ginebra el año 1986. En el artículo 26 del I Convenio de Ginebra de 1949 y en los artículos 3.1 y 4.3 de los Estatutos del Movimiento, se alude al hecho de que las Sociedades Nacionales actúan como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario.

Sobre la base de esos debates, se actualizó la definición de trabajo y se elaboró la siguiente versión:

"Una asociación privilegiada/única, que implica responsabilidades y beneficios mutuos, basada en los derechos nacional e internacional, en la cual los poderes públicos nacionales y la Sociedad Nacional convienen en ámbitos en los cuales la Sociedad Nacional completa los servicios humanitarios que prestan los poderes públicos o sustituye a éstos en la prestación de dichos servicios. La Sociedad Nacional puede prestar servicios humanitarios en todas las circunstancias de conformidad con los Principios Fundamentales y sus obligaciones dimanantes de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, según acordaron los Estados en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja".

Se ha demostrado que esas consultas son útiles para destacar el lugar que ocupan las Sociedades Nacionales en los mecanismos que permiten gestionar la preparación y respuesta en casos de desastre, las emergencias de salud y otros asuntos en todas las esferas pertinentes en sus países respectivos.

Los expertos que participaron en las consultas examinaron casos concretos de interacción de Sociedades Nacionales con los poderes públicos de su país así, como con otros componentes del Movimiento, en el desarrollo de diversas actividades humanitarias dentro de sus fronteras nacionales y en el extranjero, en particular en los siguientes ámbitos: protección civil nacional, protección civil internacional, desastres naturales, migración, salud y situaciones de conflicto.

Se hizo hincapié, además, en que no todas las actividades de la Sociedad Nacional entran dentro de su función de auxiliares. Las Sociedades Nacionales, ateniéndose a su misión y a los Principios Fundamentales, pueden definir otras actividades que no constituyan un apoyo directo a las funciones gubernamentales, sino que se basen en la evaluación que haga la Sociedad Nacional de las necesidades humanitarias.

Entre los casos examinados figuran aquellos en los que la Sociedad Nacional aporta, o se espera que aporte (según un acuerdo previo con su Gobierno) su personal y sus servicios que pasan a formar parte de la respuesta humanitaria internacional de los Gobiernos.

Varias Sociedades Nacionales compartieron sus experiencias y las enseñanzas extraídas del diálogo con sus Gobiernos. Algunas Sociedades Nacionales tienen dificultades para mantener un diálogo con varios departamentos gubernamentales relacionados con su actividad y desearían tener un único núcleo de coordinación para dicha interacción. Muchos participantes intercambiaron información sobre su legislación nacional en lo que concierne a las actividades del Movimiento que se consideran parte de la función de auxiliar de la Sociedad Nacional.

Se llegó a un acuerdo general en relación con el artículo 26 del I Convenio de Ginebra, considerándose un caso muy especial de la función de auxiliar, ya que se limita al suministro y adscripción de personal y material de la Sociedad Nacional a las unidades sanitarias del ejército. En el caso señalado no se aplican, por lo tanto, los mecanismos de coordinación del Movimiento (la obtención del consentimiento de la Sociedad Nacional del Estado de que se trate y otros mecanismos). Se llegó además a un acuerdo general de que pueden darse situaciones similares en las que una sociedad nacional también podría "prestar" personal y material que no sea estrictamente sanitario para aliviar el sufrimiento humano de personal militar (por ejemplo, apoyo psicosocial), a las que tampoco se aplicarían los mecanismos de coordinación del Movimiento. Sin embargo, no se alcanzó un consenso en cuanto a las circunstancias relacionadas con la adscripción de personal y material de la Sociedad Nacional a otros departamentos y organismos gubernamentales aparte de los militares. Ahora bien, se reconoció que la Sociedad Nacional y su Gobierno tienen que evitar en todo momento que se confundan esas actividades conjuntas con las actividades de la Sociedad Nacional y del Movimiento en general.

Todos los participantes en las consultas coincidieron en que es esencial lograr el diálogo permanente en todo momento de las Sociedades Nacionales con sus respectivos Gobiernos sobre las cuestiones contempladas en el marco de acción convenido. Es fundamental realizar consultas previas y llegar a un acuerdo siempre que una actividad concreta dirigida por un asociado vaya a tener repercusiones en el otro; se trata de un factor indispensable para crear y mantener una "relación equilibrada". Las Sociedades Nacionales tienen el deber de estudiar seriamente toda solicitud del Gobierno; sin embargo, tienen derecho a rechazar la oferta o solicitud si está reñida con los Principios Fundamentales o la misión del Movimiento, su mandato o sus Estatutos. El Gobierno debe respetar la decisión de la Sociedad Nacional.

La Federación Internacional, con la colaboración del CICR, inició, además, un amplio proceso de consultas con todas las Sociedades Nacionales, a las que invitó a responder a un cuestionario sobre las características específicas de la función de auxiliar que desempeñan en sus respectivos países.

Todas las Sociedades Nacionales que respondieron el cuestionario tienen una base jurídica idónea, en la que figura un acta de reconocimiento que garantiza su independencia de los Gobiernos. En la mayoría de los casos, la legislación nacional contempla también algunas especificaciones relativas al mandato y las actividades de la Sociedad Nacional. En otros países, las Sociedades Nacionales desempeñan funciones específicas para sus Gobiernos estipuladas por contrato. Las tareas que se asignan a las Sociedades Nacionales (en virtud de la legislación nacional o de distintas formas de acuerdos) abarcan por lo general las siguientes áreas: asistencia a los servicios de sanidad militares, difusión del derecho internacional humanitario y de los Principios Fundamentales, servicios de búsqueda, preparación y respuesta a desastres, prevención de enfermedades, servicios sociales y de

atención a la salud, servicios de ambulancia, programas de donación de sangre y de formación en primeros auxilios.

De las Sociedades Nacionales que enviaron respuestas, la mayor parte desempeña una función de “auxiliar” de los servicios de sanidad militares jurídicamente vinculante en el sentido contemplado en el artículo 26 del I Convenio de Ginebra. Sin embargo, sólo unas pocas han recibido de hecho peticiones de su Gobierno para que lleven a cabo actividades con los militares, ya sea en el país o en el extranjero (en contextos de conflicto armado/mantenimiento de la paz o desastre). En uno de los casos, el apoyo brindado por la Sociedad Nacional a los militares está subordinado a la aprobación explícita de la Sociedad. Cabe destacar asimismo que muchas Sociedades Nacionales colaboran con sus ejércitos en la difusión del derecho internacional humanitario.

A la pregunta relativa a las repercusiones prácticas de la función de auxiliar en la obtención de privilegios o apoyo gubernamental, la mayoría de las Sociedades Nacionales ha destacado su posición privilegiada para entrar en contacto con ministros y funcionarios gubernamentales. Muchas Sociedades Nacionales participan con entusiasmo en comités y comisiones gubernamentales. Asimismo, la mayoría goza de exenciones en los aranceles aduaneros y/o impuestos y de alguna forma de apoyo financiero o de otra clase. A la mayor parte de las Sociedades Nacionales no se le plantean dificultades relacionadas con su función de auxiliar; de todos modos, estudian minuciosamente las consecuencias que podrían tener sus actividades de sensibilización de la opinión pública sobre la relación con sus Gobiernos.

5. “Herramientas” para impulsar el diálogo de los Gobiernos con las Sociedades Nacionales sobre la función de éstas como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario

Las consultas con expertos y las deliberaciones en las reuniones que el Grupo de Embajadores celebró para preparar la Conferencia Internacional mostraron, además, que muchos Gobiernos y el público en general necesitan más información acerca del alcance y la naturaleza de la función de auxiliares de las Sociedades Nacionales. Se han creado varias “herramientas” del Movimiento destinadas a promover el diálogo de los Gobiernos con las Sociedades Nacionales en relación con la función de éstas como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario. Estos documentos no se someterán a la aprobación de los Gobiernos, y éstos no están obligados a llevarlos a la práctica. No obstante, el Movimiento los da a conocer (véase www.ifrc.org y www.icrc.org) como información de referencia si se desean aclaraciones sobre cómo se supone que la Sociedad Nacional debe funcionar en el plano nacional e internacional, y la relación con sus Gobiernos. Estas herramientas son:

Documentos aprobados en las reuniones de los órganos estatutarios:

- *Orientaciones para los Estatutos de las Sociedades Nacionales;*
- *Elementos mínimos para suscribir acuerdos operacionales entre los componentes del Movimiento y sus asociados operacionales externos;*
- *Documento de orientación sobre las relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares, 2005;*
- *Reglamento sobre el uso del emblema de la cruz roja o de la media luna roja por las Sociedades Nacionales, aprobado por la resolución XXII de la XX Conferencia Internacional, 1965; revisado por la resolución 5 del Consejo de Delegados, 1991;*
- *Política del Movimiento para las Asociaciones con Empresas, 2005.*

Documentos de referencia elaborados por la Federación Internacional y/o el CICR:

- *Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, Federación Internacional, 2003;*
- *Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario: estudio sobre las situaciones de conflicto armado, CICR, 2005;*
- *Elementos mínimos para ser incluidos en la legislación sobre las relaciones entre las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los poderes públicos;*
- *Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la aplicación del derecho internacional humanitario: Algunos principios rectores.*

6. El camino hacia adelante

El principal resultado de los procesos de consultas mencionados más arriba es que se formularon recomendaciones acerca de la forma de abordar la cuestión en la siguiente Conferencia Internacional. Está prevista la aprobación de una resolución que contenga las recomendaciones necesarias para orientar a los Estados y a los componentes del Movimiento en la tarea de establecer una “relación equilibrada” entre los poderes públicos y las Sociedades Nacionales cuando éstas actúan como auxiliares en el ámbito humanitario.

Se invita a Gobiernos y Sociedades Nacionales a examinar sus relaciones actuales teniendo en cuenta estas conclusiones y recomendaciones. Se los alienta asimismo a que estudien otras áreas en las que la Sociedad Nacional podría trabajar como asociado auxiliar de su Gobierno, aprovechando los beneficios que les reportaría a ambos. La Federación Internacional y el CICR ofrecerán sus servicios en las respectivas áreas de competencia.

- 7. Preguntas para orientar la labor de la Comisión A sobre la especificidad del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la acción y en las asociaciones, y la función de las sociedades nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario** (Miércoles 28 de noviembre de 2007, 9.30-13.00 y 14.00-18.00)

Las preguntas para orientar la labor de la Comisión A se publicarán en las páginas Web de la XXX Conferencia Internacional el 31 de octubre de 2007.

(www.icrc.org, www.ifrc.org, www.rcstandcom.info)

Se invita a los participantes a utilizarlas como referencia a la hora de preparar su contribución a la Conferencia Internacional.