

LIBROS Y REVISTAS

JACQUES FREYMOND: « GUERRES, RÉVOLUTIONS, CROIX-ROUGE. RÉFLEXIONS SUR LE RÔLE DU COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE »¹.

Este libro, lleno de una pasión contenida, combativo, ferviente, y lúcido, sobre el cual no expreso sino mi opinión personal en el presente artículo, se distingue de la mayoría de las obras sobre la Cruz Roja en que trata únicamente del órgano fundador, el Comité Internacional de la Cruz Roja. Dejando de lado desde un comienzo casi todos los ámbitos de asistencia y de « caridad » en los cuales actúa en común con las Sociedades nacionales y la Liga, e incluso con numerosas asociaciones asistenciales o de socorro, Jacques Freymond sólo examina a fondo aquello que singulariza y a veces aísla, a pesar suyo, al CICR dentro del movimiento de la Cruz Roja², es decir, la acción de protección de los derechos de la persona humana víctima de los conflictos armados o de las violencias colectivas. Se trata de la acción más delicada de todas, que a menudo es peligroso evocar en voz alta. Jacques Freymond a sabiendas la trata con conocimiento de causa, puesto que estima que resulta más peligroso aún el silencio o la discreción silenciosa que despojan a dicha acción del apoyo de una opinión adormecida, o ignorante, o desconfiada ante todo aquello que es confidencial, discreto, y, por lo tanto, poco transparente.

Dejemos de lado su oportunidad, ya que el libro se ha publicado para ser leído, y el autor lo ha escrito intencionalmente, asumiendo una responsabilidad cuidadosamente ponderada. Quienes busquen revelaciones las encontrarán, y tal vez no sean las que buscan. Descubrirán el planteamiento claro y penetrante de una problemática compleja y a veces inextricable, pero que se ha planteado hasta el cansancio en los tratados, publicaciones e informaciones más jurídicos o más « neutrales » del mismo CICR, cuya lectura, no obstante, se considera demasiado agotadora.

¹ Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Ginebra, 1976.

² La denominación « Cruz Roja » abarca aquí igualmente la « Media Luna Roja » y el « León y Sol Rojos ».

El libro, crítico y a menudo mordaz, podría servir considerablemente a la causa del movimiento de la Cruz Roja en general y al CICR en particular, precisamente porque un autor altamente calificado, escritor brillante y penetrante por encima de todo, que conoce el tema perfectamente, lo examina libremente, desde el exterior, dirigiéndose a un público crítico que, gracias a él, tomará consciencia de la verdadera dimensión de las tareas y dificultades del CICR.

Es un hecho que el público, aun el mejor informado, no está al tanto de cómo se ha visto inducido el CICR, paso a paso, a través de la proliferación de un nuevo tipo de conflictos sin normas establecidas que se han convertido en regla general, a actuar dentro de los límites extremos del marco de los Convenios de Ginebra, sobre los cuales se basa su acción. La mayoría de las veces, no puede sino invocar el célebre artículo 3 común a los cuatro Convenios de 1949, el cual impone a las partes implicadas en un « conflicto armado sin carácter internacional » ciertas reglas humanitarias (ahora bien, en este tipo de conflicto, por lo menos una de las partes jamás ha firmado dichos Convenios), y el cual, por otra parte, permite a « un organismo humanitario imparcial, tal como el CICR... ofrecer sus servicios a las Partes contendientes ». Además, es necesario que las partes acepten precisamente dichos servicios. La ambigüedad de la terminología corresponde a la ambigüedad del derecho positivo que, desde hace un cuarto de siglo, no logra delimitar y definir el caso de « conflicto sin carácter internacional », al cual hace alusión (y que es a menudo conflicto interno o guerra civil así como conflicto internacional en estado latente), y por consiguiente definir positivamente los casos de aplicabilidad del artículo 3. En ese género de conflicto, la soberanía nacional y la legitimidad del gobierno, en las cuales se funda todo derecho internacional positivo, están en juego en un conflicto entre el gobierno que se declara único soberano legítimo y las partes o grupos políticos, sociales, étnicos o religiosos que reivindican dicha legitimidad con la violencia y, la mayoría de las veces, encuentran apoyo a su vez en el mundo internacional.

Si una guerra entre beligerantes que se reconocen mutuamente como Estados puede concluirse con la paz, un conflicto armado entre un gobierno establecido y un movimiento revolucionario pocas veces encuentra una escapatoria, y, más a menudo, no tiene otra solución que la de eliminar al adversario. Además, del conflicto armado manifiesto denominado « interno » a la represión o al terror silencioso, la gama de situaciones conflictivas, en las cuales el respeto al adversario como persona humana se ve gravemente amenazado, presenta cada vez más aspectos sombríos.

Ahora bien, el CICR se ha comprometido, en tales situaciones, a defender los derechos de la persona en todos los continentes, de América Latina al Sudeste asiático, pasando por Europa y África; de esa manera, se singulariza actualmente en la sociedad internacional de la Cruz Roja.

Todas las experiencias, en su mayoría vividas, que analiza Jacques Freymond en los capítulos III, IV y V, completados por anexos y textos, de Nigeria a Grecia y a Oriente Medio, aparte de las breves y violentas guerras en Vietnam y en Bangladesh (y después en Angola y Líbano, para mencionar los casos más dolorosos), forman parte de esa categoría de conflicto mal definida y que hasta ahora ha desafiado todos los esfuerzos de codificación positiva. También en este caso, como ha ocurrido a menudo en la historia de la Cruz Roja, la acción precede al derecho.

El CICR nunca ha tenido la intención de actuar solo en estos conflictos no internacionales porque escapan al ámbito del derecho internacional establecido, sino que se une a las Sociedades nacionales, cuando éstas pueden participar en las operaciones, y sucumbirá aún menos a la tentación de gloriarse de su papel de precursor del derecho, puesto que ello impone pesadas cargas que no son únicamente jurídicas. Incluso ha sido su propia singularidad como institución internacional, que no representa a ningún Estado ni grupo de Estados, la que le ha llevado a desempeñar ese cometido por no haber organizaciones que lo puedan desempeñar. Es evidente que en esos conflictos, que se pueden definir como conflictos de legitimidad, una Sociedad nacional que está vinculada, aunque sea sólo en apariencia, al gobierno impugnado, a pesar suyo, es parte en el conflicto y, como tal, no puede intervenir ante ambas partes ni puede tratar a la parte adversa en pie de igualdad. Entonces, a causa de esa deficiencia, la iniciativa recae sobre « un organismo humanitario imparcial tal como el CICR », y éste, hasta ahora, no ha encontrado otro complemento. El CICR se expone al fracaso. Es menester reconocer, sin que ello sea causa de desaliento, que sus servicios pueden ser rechazados, y que no faltan las ocasiones en todas partes del mundo, en que la autoridad establecida, por razones que le son propias y que se niega a divulgar, no admite la presencia de extranjeros, cualquiera que sea su origen, en las zonas de conflicto donde despliega sus operaciones, y que se empeña en suprimir sin testigos.

Estos hechos son bien conocidos. Sin embargo, hay funciones que el CICR no puede jamás desempeñar sin invalidar las condiciones propias a su acción. Esas son las funciones de acusador público o de testigo de cargo. Jacques Freymond lo sabe, lo dice y lo repite, ya que lo ha vivido, y el CICR debe agradecerse, puesto que ese es a menudo el aspecto menos comprendido por el público: « Respecto a los asuntos en

curso, el CICR debe, para salvaguardar los intereses de las personas que debe proteger, abstenerse de decir algo que pudiese impedirle entablar contactos o cerrarle las puertas... evitar cualquier actitud que pudiese poner en duda su neutralidad, su imparcialidad, su independencia... Si no, sería el fracaso absoluto ».

El dilema de la « diplomacia secreta y de la movilización de la opinión » es uno de los dilemas permanentes del CICR. Freymond subraya, y con razón, la necesidad de realizar una labor persistente de explicación y de documentación mediante el relato personal, la imagen y la película de las experiencias vividas, con el propósito de mantener despierta a la opinión pública, donde sea posible y donde pueda informarse y pronunciarse, donde el consumo cotidiano de imágenes de horror no haya paralizado la facultad de sentir compasión. Sin embargo, la movilización de envergadura, la incitación de las pasiones morales y la indignación que sacuden a la opinión pública, no puede fomentarlas un organismo que actúa « sobre el terreno », en medio de los conflictos que exasperan el nerviosismo y la susceptibilidad de las partes implicadas, ante todo aquello que podría ser interpretado como un acto de ingerencia, de denuncia o de reproche públicos. Hay organizaciones que movilizan la opinión pública, hay libros tales como el que tratamos, hay prensa escrita, hablada, televisada. Nada resulta tan peligroso como la idea de que el CICR pueda o deba utilizarlos como medios de presión, puesto que entraría en contradicción con las condiciones fundamentales de su acción, que sólo puede reunirse cuando aquellos que aceptan sus buenos servicios demuestran una buena fe total. No existe otra base, de derecho y de hecho, que permita interceder en estos conflictos sin leyes que han reemplazado a las « guerras legales ».

La inadaptación del derecho humanitario positivo a los conflictos preponderantes en el mundo actual es evidente para todos aquellos que han palpado de cerca o de lejos, no importa a qué nivel, los problemas concretos que plantea la acción humanitaria. En el transcurso de un siglo, los Estados constituidos han conseguido codificar las normas humanitarias en el ámbito de las guerras clásicas que han tenido entre sí, reconociéndose mutuamente como partes legítimas e igualmente soberanas en estado de guerra. Sin embargo, la guerra total y las armas de apocalipsis han puesto fin a la guerra clásica y en tela de juicio algunas de las leyes y costumbres que la reglamentaban. Tal vez parezca utópico esperar que los Estados constituidos reconozcan asimismo, como partes legítimas, a los adversarios que se sublevan en contra de su autoridad en su propio territorio. En tal situación, el enfoque, tanto en la táctica como en la estrategia humanitarias, puede divergir en los dife-

rentes terrenos. Hay que evitar caer en abstracciones jurídicas, pero sería imperdonable desperdiciar incluso la más remota posibilidad de lograr anclar la acción humanitaria en el derecho. Se debe evitar caer en las rutinas de una diplomacia oportunista que soslaya los obstáculos a costa de los principios. Es preciso negociar arduamente, sin cansancio, para lograr su cumplimiento aunque no sea perfectamente.

Comparando el libro de Jacques Freymond con el libro, recientemente publicado, de Michel Veuthey, titulado *La Guerrilla y el Derecho Humanitario*, se puede ver que el tono difiere, y el punto de partida y el enfoque no son idénticos; no obstante, ambos autores coinciden plenamente en cuanto al objetivo. Entre los hombres que defienden la causa de la Cruz Roja, no debe existir desacuerdo en lo concerniente al objetivo. Puede haber divergencia en cuanto a los medios de acción más acertados para lograr el objetivo, como hay divergencia entre un temperamento combativo y uno conciliador: ¿se debe hacer frente al obstáculo o rodearlo, o se debe actuar pacientemente a través de los Estados e instituciones, o, si es necesario, se debe dar el portazo y declarar la guerra, simple y llanamente, en contra de toda violación de la justicia y de la humanidad? En el ámbito de la lucha por la humanidad, como en defensa de toda gran causa, ha habido temperamentos estoicos o milenaristas, franciscanos o dominicanos, ha existido un Loyola, un Talleyrand, o un Lenin. Tal vez, el hombre debería ser todos ellos. Hay demasiados hombres de buena voluntad pacífica que no son sino abúlicos, y hay demasiados fanáticos que arden en devoción, quienes, según la situación en que se comprometen, pueden lograr lo imposible o arruinarlo todo.

La palabra « utopía » no tiene ningún significado peyorativo para el CICR, que desde un principio ha sido una empresa utópica, comprometida en el logro de lo imposible, y condenada a permanecer en el límite de lo posible, a pesar de sus esfuerzos constantes para sobrepasarlo. Hay una contradicción fundamental que desde un principio se le ha echado en cara a la Cruz Roja. ¿Acaso luchar contra el sufrimiento y la muerte no significa, ante todo, luchar contra la guerra y, por consiguiente, en favor de la paz? No se puede negar lo evidente. Sin embargo, se han elaborado numerosos textos internacionales solemnes que consideran la guerra fuera de la ley, y que ponen al margen de la humanidad a aquel que recurre a la guerra. Pero, por falta de un orden internacional que imponga la paz, la guerra considerada fuera de la ley ha sido sustituida por una guerra sin ley que se define de mil formas, que prolifera y se extiende incesantemente a través de todas las zonas en tensión del planeta. Luchar por la paz, significa, ahora y siempre, luchar por una paz, es decir, por un concepto de índole mundial que se inculca impo-

niendo *su* paz, y que desde la *Pax Romana* ha tenido un nombre y una ideología específicas.

En todo el mundo los bandos que se enfrentan buscan imponer *su* paz; por consiguiente, implantar *su* concepto del orden mundial que justificará la paz mediante la victoria de *su* causa. Los combatientes de dicha paz difícilmente pueden evitar ser partidarios de *su* causa y denunciar como enemigos de la paz a aquellos que no se adhieren a su causa. En el círculo de esa dialéctica sangrienta, en nombre de los principios más sagrados, se convierte al adversario o al disidente en criminal de guerra, en enemigo del género humano, en enemigo del orden y del pueblo y se le niega hasta la calidad de ser humano; en nombre de la justa causa, se llega a justificar el odio, el terror y el exterminio, el principio humanitario corre constantemente el riesgo de volverse en contra de sí mismo, de ser usurpado con fines imparciales y de ser sustituido por aquellos mismos que lo reivindican en su propio provecho, mientras se consideran en peligro, y lo niegan en cuanto logran el triunfo. Ello también forma parte de las experiencias del CICR en el ámbito del desarrollo del derecho humanitario y de las acciones de asistencia y de protección, que aquellos mismos que las han solicitado se apresuran a suspender en cuanto el poder cambia de bando. He aquí actualmente la causa del más profundo malestar, y Freymond con toda la razón lo expone públicamente.

Por consiguiente, ante los obstáculos que constantemente se repiten, asoma el mesianismo. La Cruz Roja, y muy particularmente el CICR, se nos dice, no puede continuar navegando entre los escollos en su cometido de negociador paciente y obstinado del derecho humanitario y ser tratado como hombre. Ya no puede contentarse con otorgar su protección en donde le sea posible, pues ya no se trata de salvar al hombre, sino de salvar a la humanidad. No queda otro camino al CICR que ir hacia adelante, entrar conscientemente en estado de beligerancia moral, mediante un amplio movimiento de cruzada, por encima de los Estados y, si es necesario, en contra de ellos. Es decir, que debe transformarse en un movimiento para despertar y poner a la humanidad en contra de la violencia en todas sus manifestaciones, las cuales siempre son complementarias o intercambiables, guerreras o partidarias, policíacas o revolucionarias, de opresión o de liberación, terroristas o antiterroristas. Las violaciones y los sabotajes contra el derecho humanitario llevan al autor, en una formulación, un tanto abrupta, a la conclusión (pág. 141) de «que ya no es posible humanizar la guerra, y, en consecuencia, el CICR no tiene más remedio que elaborar una estrategia humanitaria global, dentro y fuera de las organizaciones de la Cruz Roja, con el fin de

movilizar a la opinión pública para fomentar una larga lucha en contra del recurso a la fuerza, tanto en la solución de los problemas internos como en las relaciones entre Estados... »

He ahí, a la vez, la pasión y la angustia que dominan en este magnífico libro. El CICR no puede sino desear que tenga el eco que a menudo le resulta imposible suscitar con sus propias publicaciones, que son más ponderadas, proporcionan — Jacques Freymond lo confirma — toda la información sobre los hechos, pero se abstienen de apasionarse por los problemas, ya demasiado espinosos. En cuanto a la cuestión de saber cómo y en qué medida el CICR puede comprometerse abiertamente en público, sin traicionar o comprometer su razón de ser, es una cuestión tan antigua como la Cruz Roja, y queda planteada, puesto que la institución no puede vivir y actuar en la indiferencia y en la desconfianza. Tal vez este libro poco común, que no es un tratado sobre la Cruz Roja, ni siquiera sobre todos los aspectos del CICR, sino sobre la dimensión política de los problemas más arduos, incitará a sus lectores a informarse más ampliamente y a seguir más atentamente los ámbitos de operación, en los cuales la institución asume la responsabilidad. El estudio de Freymond contiene un material rico en resultados y análisis de las grandes acciones de crisis en las últimas dos décadas. No sería posible hacer aquí un resumen de sus aspectos esenciales, y menos aun tratar, punto por punto, los análisis de casos. No obstante, los cuadros sorprendentes que muestran las experiencias, en gran parte vividas, sumergirán al lector en la realidad de la acción constante, cuya complejidad la hace tan difícil « popularizar ». El CICR obedecerá la exhortación del historiador y del hombre de ciencias políticas para mantener siempre al día su propia historia, para elaborar y analizar el saldo de cada experiencia y aprovechar todas sus lecciones, con objeto de adaptar constantemente las técnicas, los enfoques, las tácticas y estrategias futuras, consciente, empero, de que cada nueva acción puede ponerlo todo en tela de juicio, puesto que « la legitimidad del CICR se justifica mediante su acción sobre el terreno ».

Al esbozar la estructura de lo que, tanto la nomenclatura oficial como el público, denominan, un tanto misteriosamente, « el Comité Internacional », Jacques Freymond no se refiere, en un principio, al « Comité », ni siquiera a la administración central, sino al delegado sobre el terreno, que emprende, organiza y coordina la acción de urgencia en el momento en que surgen las crisis, cuando la confusión a menudo es total, cuando la comunicación es difícil o inexistente, cuando el envío de auxilios y la implantación de las bases para la acción son más aleatorias. Porque el CICR es algo más que un comité o que un conjunto de

comités y de servicios especializados permanentes. El público sabe y habla poco de algunos de ellos, tan regular y silencioso es su funcionamiento, como la Agencia Central de Informaciones, única en el mundo, que tiene un registro de víctimas, prisioneros y desaparecidos de todos los conflictos o disturbios en que ha tenido que intervenir la Cruz Roja. El propio CICR no es sino un núcleo, más o menos estable, con efectivos y recursos propios muy limitados, al que se añaden, en situación de crisis, equipos numerosos y a veces heterogéneos, puestos a su disposición para una acción de urgencia por las Sociedades nacionales, con sus especialistas, su potencial y sus medios.

El lector de *Guerras, Revoluciones, Cruz Roja* adquiere así conocimiento de las dificultades de una organización tan singular como el CICR, que en cierto modo se contrae y se expande sin cesar según las alertas, las crisis y los conflictos endémicos o repentinos. Efectivamente, en las esferas de acción que son tema de este libro, el CICR se compromete y asume una responsabilidad que a menudo sobrepasa sus propios recursos humanos, materiales y financieros, aun a costa de verse obligado luego a hacer un llamamiento por todos los medios posibles a las solidaridades indispensables para una acción de largo alcance y cuya duración pueda prolongarse. Cualesquiera que sean la experiencia adquirida, los contactos más o menos bien establecidos, el grado de preparación, de previsión y de estado de alerta que se haya logrado, queda una gran parte de improvisación perpetua, la cual, según Freymond, el CICR debe reducir a su mínima expresión mediante una « labor de estado mayor », aunque no exista el medio de suprimirla totalmente. Ciertamente, el CICR debe profundizar la evaluación de las situaciones precursoras de la crisis. Sin embargo, no puede programar los brotes, su violencia y su alcance. La organización permanente o semipermanente ha crecido, se ha ampliado y se ha diferenciado, pero, al mismo tiempo, se ha sobrecargado. El autor tiene razón al deplorar que se haya ahondado la brecha entre « el Comité », « la sede » y « el terreno », o cuando evoca la comunicación que se establece más difícilmente entre los centros de decisión y de acción, la corriente que a veces se interrumpe, o las responsabilidades que amenazan con diluirse. Por el hecho de la evolución misma de los conflictos y de sus circunstancias regionales y globales, de las exigencias de un mundo en crisis y de una sociedad internacional en mutación, la organización del CICR se encuentra en un estado de reestructuración permanente y de inadaptación casi constante, desde su cima hasta su base; en cuanto a las reformas propiamente dichas, adoptadas a veces precipitadamente, no siempre han resultado benéficas a largo plazo. Las sugerencias de Freymond — que como se

podrá suponer no son nuevas, y algunas de las cuales van bastante lejos, aunque ninguna pone en tela de juicio la esencia, los fundamentos o la « uninacionalidad » de la institución — están dictadas por un deseo de eficacia y de claridad. Con este deseo también, el CICR acogerá este libro y sus propuestas. En un orden del día donde no figuran, la mayoría de las veces, sino cuestiones de mucha urgencia, hay que darle lugar, y un lugar de importancia, a una reflexión sobre el fondo y al concepto del conjunto.

Al cerrar este libro, el lector apenas podrá evitar la impresión de que la existencia y la supervivencia del CICR constituyen una paradoja o un milagro. ¿Es ello el hecho de una incongruencia de la historia o, en un lenguaje más realista, el efecto de un vacío, que en este mundo tan fértil en entidades internacionales ninguna organización intergubernamental ha logrado, ni logrará, en un futuro próximo, colmar?

Desde el prólogo, Jacques Freymond formula la pregunta fundamental: « ¿tiene todavía un papel que desempeñar la Cruz Roja? » Eco de la pregunta idéntica que, hace cuarenta años, en un mundo internacional en plena descomposición, formuló Max Huber a un dictador de la época. La respuesta, reticente, del interlocutor, y la de una historia que aún no se ha liberado de la violencia, ha sido que este papel está llamado a ser cada vez más importante, en la medida en que parece hacerse imposible. Sea cual fuere la opinión al respecto, Sísifo, al empujar su roca hacia una cumbre jamás alcanzada, tiene pocas razones y pocas ocasiones de sentirse satisfecho de sí mismo. En la reorganización permanente, en la improvisación a pesar de todo permanente, en la insuficiencia igualmente permanente, este papel, cuyo ideal y necesidad a la vez exalta el autor, es el de un esfuerzo que a menudo parece condenado desde un principio. El CICR debe continuar e intensificar este esfuerzo, mientras lo reclame la aflicción humana nacida de la violencia organizada de los hombres.

HERBERT LÜTHY