

Simone Delorenzi, *Face aux impasses de l'action humanitaire internationale: la politique du CICR depuis la fin de la guerre froide*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1997, 112 pp.

¿Cuáles son los nuevos problemas con los que tropieza la acción humanitaria internacional, tras la desaparición del antagonismo este/oeste, a la que pronto siguió la de la Unión Soviética? ¿En qué ha modificado la nueva situación del mundo la política del CICR por lo que respecta a lo que era durante la guerra fría? ¿Cuáles son las respuestas que ha aportado la Institución a los nuevos desafíos que se plantean desde 1989? Esas preguntas no habían recibido respuesta alguna en su conjunto antes de la publicación de Simone Delorenzi, que estudia esos diversos puntos con precisión y presenta a ese respecto una reflexión pertinente. Ese trabajo innovador se basa en una importante documentación que procede tanto del CICR como de las Naciones Unidas, así como en una sólida bibliografía. Además, la autora se ha beneficiado de diversos contactos entablados en el CICR.

Mientras en el mundo había dos bloques antagonistas, la neutralidad del CICR era impugnada por el bando comunista. Aunque esta situación obstaculizó la actividad de la Institución, las múltiples acciones emprendidas en esa época le permitieron granjearse cierta confianza de los países del bloque oriental. Por lo demás, ésta se obtuvo antes de la aprobación, en 1965, de los siete Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobación destinada a demostrar la ausencia de parcialidad del CICR y en qué se funda su acción¹. Además, a partir de la década de 1950, el CICR tuvo que hacer frente a un reto suplementario relacionado, por una parte, con la aparición

¹ En un artículo citado por la autora, se puede leer que, en 1962, el CICR había sido elegido para controlar los barcos soviéticos durante la crisis de Cuba. Además, durante el conflicto chino-vietnamita de 1979, «se volvió a reconocer el cometido de intermediario neutral». Véase François Bugnion, «De finales de la Segunda Guerra Mundial a los albores del Tercer Milenio— La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja bajo el influjo de la guerra fría y de sus secuelas, 1945-1995», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 128, marzo-abril de 1995, pp. 236-240.

de conflictos de una índole hasta entonces desconocida y, por otra, con su expansión geográfica. Se vio confrontado entonces con nuevos métodos de combate que ponían en tela de juicio, especialmente, la distinción entre combatientes y no combatientes. Por ello, en la década de 1970, esta situación propició la redacción de los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949. También con mucha claridad, la autora nos expone lo que estaba en juego en la política humanitaria de la guerra de Nigeria-Biafra, tras la cual, el CICR cuestionó parte de sus métodos de acción. Poco después, tuvo que enfrentarse a los retos de las décadas de 1970 y 1980, caracterizados por la «era del gigantismo humanitario». Simone Delorenzi reflexiona acerca de la política de discreción que el Comité Internacional de la Cruz Roja ha adoptado por lo que respecta a las violaciones de los Convenios de Ginebra, de los cuales es guardián. La autora vuelve a situar esta cuestión, siempre de actualidad, en su dimensión histórica, centrándose en los debates que siguieron a la fundación de organizaciones no gubernamentales «sin fronteristas», así como el estudio de Jean-Claude Favez acerca de la actitud de la Institución durante la Segunda Guerra Mundial². Señala que, a pesar de que el CICR desea conservar esa discreción, mantenida desde que fue instituido, finalizada la década de 1960, adoptó una actitud más ofensiva, con cada vez más intervenciones públicas.

La desaparición de la URSS y sus consecuencias indujeron al CICR a estar presente en una parte del mundo donde, por mucho tiempo, le había sido imposible actuar. Ello obligó a la Institución a adaptarse a una población mucho más urbanizada, de un nivel de vida más elevado que el de la población que solía asistir desde la década de 1950. Sin embargo, desde 1989, la baza para el CICR era esencialmente la aparición de un nuevo tipo de conflictos («nuevos conflictos» o «conflictos desestructurados»), caracterizados, principalmente, por una ausencia casi total de respeto de las normas fundamentales del derecho internacional humanitario y del emblema, así como por ataques cada vez más frecuentes contra la población civil. De hecho, los actores de los «nuevos conflictos» no tienen verdaderamente la preocupación de legitimar su combate mediante un respeto mínimo del derecho internacional humanitario. Así, el CICR debe actuar en situaciones que llevan a menudo el sello de la inseguridad para sus delegados, y se ha visto obligado a suspender o limitar algunas de sus intervenciones.

² Jean-Claude Favez, *Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Éditions Payot, Lausana, 1988.

Tras presentar globalmente la situación geoestratégica en la que, desde ahora, debe desenvolverse el CICR, Simone Delorenzi expone clara y pertinentemente las nuevas contingencias que debe afrontar la Institución, mediante el ejemplo de la guerra del Golfo, de los conflictos de Somalia, ex Yugoslavia y Ruanda. De hecho, esos enfrentamientos eran particularmente significativos, especialmente por la importancia y la amplitud de medios desplegados por el CICR, a fin de responder a los retos que le planteaban.

Ya que, de entrada, el respeto del derecho internacional humanitario era una «baza política» de la guerra del Golfo, el CICR se vio sometido a una extremada presión política y mediática, y hubo de desplegar una gran actividad diplomática. Antes y después del inicio del conflicto, la Institución hizo varios llamamientos en favor del respeto del derecho de Ginebra y contra el empleo de armas de destrucción masiva. En primer lugar, se abstuvo de proporcionar información pública acerca de las violaciones cometidas tanto por una como por otra parte. Sólo antes de finalizar la guerra, condenó a Bagdad por haberle negado el acceso a los prisioneros occidentales. En cambio, Irak dio su asenso para que el CICR interviniese durante dos conflictos internos. Más tarde, mediante su actitud, ese país demostró estar convencido de la independencia y de la neutralidad de la Institución. Pero, la autora menciona aquí el debate que puede tener lugar en la Institución entre el deseo de tomar públicamente posición para denunciar a un Estado que viola el derecho de Ginebra —lo que incluye el cometido de autoridad moral que, desde que fue instituido, se ha atribuido el CICR— y su voluntad de pragmatismo, a fin de poder seguir salvando a las víctimas de la guerra (lo que corresponde a la esencia misma de su razón de ser).

En Somalia, el CICR, por una parte, se adelantó a los Gobiernos occidentales (Estados Unidos y Francia) y, por otra, desplegó la operación más importante nunca antes lanzada tras la Segunda Guerra Mundial. Ahora bien, el CICR actuó en circunstancias caracterizadas de gran inseguridad. A causa de ese contexto, el CICR tuvo que solicitar el respeto del derecho de Ginebra y, por primera vez en su historia, se vio obligado a recurrir a las escoltas armadas. Además, tuvo que limitar su intervención y salir temporalmente de ciertas zonas. No obstante, en Somalia, siguió prestando servicios, a diferencia de otras organizaciones humanitarias que se retiraron.

En el conflicto de ex Yugoslavia, el CICR estuvo confrontado con violaciones de tal gravedad —en una de esas circunstancias, uno de sus colaboradores fue muerto— que tuvo que suspender su presencia sobre

el terreno. Por lo demás, basándose en su autoridad moral, tuvo que multiplicar las denuncias públicas contra el no respeto del derecho internacional humanitario y del emblema. La autora señala que, aunque esa reacción sea, para la Institución, una especie de ruptura con la política hasta entonces seguida, deseaba conservar su independencia y estricta neutralidad. Por lo demás, el CICR tenía razón para actuar así, ya que pudo continuar sus intervenciones en todos los ámbitos, a diferencia de los organismos de la ONU. Por último, en Ruanda, el CICR decidió permanecer para contribuir a alertar a la opinión pública acerca de la gravedad de la situación. Prestó protección a varios miles de personas. El mes de diciembre de 1994, para superar la visión a corto plazo de la urgencia de una dramática situación, expresó su preocupación por que la comunidad internacional se interesara, en el futuro, por la situación de la región de los Grandes Lagos.

Basándose en el estudio de esos cuatro conflictos —que a pesar de ser de diferente índole tienen características comunes—, Simone Delorenzi traza las grandes líneas de la pauta actual del CICR. Nos demuestra que las tomas de posición públicas de la Institución tienen por finalidad no sólo denunciar las repetidas violaciones del derecho internacional humanitario y del emblema, sino también contribuir a que los contendientes modifiquen su comportamiento. Sin embargo, esta última ambición es, desafortunadamente, problemática. Cabe señalar que, incluso en los conflictos más mediatizados, es muy difícil hacer reaccionar a la opinión pública. Además, a fin de preservar su cometido de intermediario neutral —indispensable para su acción—, el CICR intenta, justificadamente, aliar neutralidad, discreción y llamamientos públicos, con frecuencia necesarios para mantener su autoridad moral. Desde hace varios años, ya que desea ser siempre más persuasivo, el Comité Internacional redacta sus llamamientos en un estilo más concreto y más directo. También desea inducir a los Estados a asumir sus responsabilidades por lo que respecta a las demasiado numerosas violaciones del derecho internacional humanitario, tanto más cuanto que cada Parte contratante en los Convenios de Ginebra tiene el deber de hacer respetar las normas dimanantes de los mismos.

Paralelamente, el CICR procura desarrollar el ámbito de intervención del derecho internacional humanitario. Así pues, valiéndose de su autoridad moral, lanzó una gran campaña contra la proliferación de las minas antipersonal y de las armas que causan ceguera. Además, si, desde comienzos de la década de 1980, se dedica a difundir el conocimiento del derecho internacional humanitario, hoy expande ese objetivo difundiendo mensajes que contienen la expresión de valores morales. Así pues, trabaja

para el futuro, esperando que un día desaparezcan los excesos de violencia en los conflictos. Aunque el CICR jamás haya tenido el monopolio en el ámbito humanitario, actualmente debe compartir su tarea con numerosas organizaciones caritativas. Algunas abogan por una «injerencia humanitaria», a la que se ha añadido el «derecho de injerencia» que defienden algunos Estados. Ahora bien, la Institución expresa graves reservas ante esta evolución. De hecho, considera, con razón, que debe mantener cierta cooperación con los Gobiernos. Por lo demás, puntualiza que el «derecho de injerencia» no se refiere al derecho de Ginebra. Sobre el terreno, ante esos diferentes actores, hace lo posible por conservar su neutralidad, así como su independencia y, para ello, defiende el principio de una cooperación cuyo principal objetivo sea organizar operaciones que se complementen y no se hagan la competencia. Pero le es indispensable mantener distancias ante organizaciones que pueden ser consideradas como no verdaderamente neutrales. Por lo demás, paralelamente a las actividades operacionales que responden a una situación de urgencia, el CICR actúa, a medio y a largo plazo, con la preocupación de que la población concernida pueda salir de una economía de guerra y readaptarse a una economía de paz.

Pero la acción humanitaria —así lo indica el título de la obra de Simone Delorenzi— parece atascarse hoy en diferentes asuntos sin salida, a causa especialmente, de las consecuencias de esos nuevos conflictos, en los que, al parecer, se olvidan las normas fundamentales del derecho humanitario. La situación se agrava, además, por el hecho de que la comunidad internacional demuestra cierta incapacidad para resolver los problemas de fondo que posiblemente se esconden tras cada uno de esos conflictos, como si no tuviera respuesta realmente adaptada al demasiado caracterizado no respeto del derecho internacional humanitario y a la resultante gran inseguridad sobre el terreno.

Véronique Harouel
Profesora de conferencias
Universidad de París VIII