

125 años de la Revista Internacional de la Cruz Roja

O

CUANDO LA MEMORIA ES FIEL ...

por **Jacques Meurant**

Los oficiales, los soldados, el personal sanitario, las poblaciones que están cerca o lejos del escenario de la guerra son otras tantas categorías de personas a las que deben dirigirse los escritores para exponerles, a cada una en el lenguaje que conviene, ese fondo de ideas y de sentimientos humanitarios que es preciso hacer llegar con tanta urgencia a las mentes y a los corazones.

(Boletín Internacional de las Sociedades de Socorro a los Militares Heridos - nº 1, octubre de 1869).

Cuando la II Conferencia Internacional de la Cruz Roja reunida en Berlín, el año 1869, aprueba el principio de la creación de un boletín, cuya redacción se confía al Comité Internacional, su intención es que, ante todo, esta «revista ponga en relación a los comités centrales de los diversos países y les dé a conocer los hechos, oficiales y de otro tipo, que les interesa conocer». Desde entonces, el *Boletín Internacional de las Sociedades de Socorro a los Militares Heridos*, que en 1886 pasó a ser el *Boletín Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja* y después, finalmente, en 1919, la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, no ha dejado de «ser un flujo de informaciones y de establecer el vínculo necesario entre los miembros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja», lo que reafirmó la Asamblea del CICR,

en marzo de 1988, cuando, volviendo a examinar la naturaleza y los objetivos de la *Revista*, destacó que el órgano oficial del CICR está al servicio de todos los componentes del Movimiento y es fiel reflejo de su doctrina y de sus actividades para el mundo exterior.

Esta continuidad de la misión de la *Revista* nunca se ha visto truncada a lo largo de las décadas. La *Revista* manifiesta la fidelidad a un compromiso cuya finalidad es aportar información y, sobre todo, suscitar la reflexión sobre la misión del Movimiento y las actividades de sus componentes, mostrándose siempre abierta a la vida internacional en sus más variadas manifestaciones de índole humanitaria.

* * *

La historia del Movimiento por mediación de la *Revista* está por escribir. Quizás tiene algún día a un historiador o a un estudiante que busque tema para su tesis.

Nuestro propósito es más modesto. Al referimos, en particular, a los acontecimientos de los últimos 25 años, que son más accesibles al lector actual, intentaremos mostrar cómo han quedado reflejadas en la *Revista* las actividades de protección y de asistencia del CICR, cómo se ha seguido en ella la evolución del derecho humanitario y de la doctrina, que sirven de guía a tales actividades, y cómo la *Revista* da testimonio de las manifestaciones de solidaridad del Movimiento en su constante búsqueda de la protección, el bienestar y la dignidad del individuo¹.

Quizás lleguemos a poner de manifiesto los rasgos más sobresalientes de lo que, en cierta forma, es la historia reciente del Movimiento, historia que no es un «largo río tranquilo».

I. PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

1. Presencia del CICR sobre el terreno

Desde un principio, la *Revista* ha estado presente en el centro de la guerra; nos muestra su cara oculta —la cara que a menudo se olvida en

¹ En el excelente número del Centenario de la *Revista* (nº 610, octubre de 1969), se publicaron dos síntesis históricas: «Regards en arrière — Cinquante années du 'Bulletin'», pp. 622-628, y la de Victor Segesvary: «Cinquante années de la 'Revue'», pp. 629-636.

los libros de historia—, con su gran cortejo de sufrimientos. Desde la guerra de 1870-1871 hasta el conflicto actual en ex Yugoslavia, nos va desvelando a través de declaraciones oficiales, comunicados, informes y análisis, la actividad que realiza el CICR en los más diversos escenarios: las continuas gestiones ante los Estados beligerantes para que respeten sus compromisos, las negociaciones con los protagonistas para tener acceso a las víctimas. Compartiendo en cierta forma la vida de los delegados del CICR durante la repatriación de heridos y de enfermos, los intercambios de prisioneros, la búsqueda de desaparecidos o las distribuciones de socorros, el lector puede apreciar la importancia y el valor de la presencia del delegado al lado de las víctimas, sobre el terreno, en los campamentos y en las cárceles.

Estar presente para garantizar la misión de protección y de asistencia significa estar constantemente disponible. Es mantener un diálogo permanente con las autoridades y las comunidades concernidas, a fin de crear un ambiente de confianza; y es también correr el riesgo de quedarse solo y sin medios, cuando todos los demás se han ido, a fin de concluir la misión, como en el caso de Kurdistán en 1990, de Bihac en 1993, de Kigali en 1994.

Conviene releer las bellas páginas que Pierre Boissier dedica al delegado, «un organizador sistemático y un brillante improvisador»² que ejerce una profesión peligrosa. Delegados hechos rehenes, delegados asesinados en ambulancias, delegados y agentes locales muertos en emboscadas ... Basta hojear la *Revista* de estos últimos años para darse cuenta de lo importante que es el tributo que el CICR ha pagado a la causa humanitaria.

Los informes y los comentarios sobre las operaciones del CICR son una valiosa fuente de información para el historiador; pero, además, aportan un conjunto de referencias esenciales para la propia Institución a la hora de evaluar una operación y de señalar los puntos fuertes y débiles.

En varias ocasiones, especialmente desde la década de los 60, la *Revista* ha publicado con regularidad resúmenes de las operaciones del CICR en los conflictos de larga duración, informes de evaluación que

² Pierre Boissier, «Délégué du CICR, un métier astreignant et fascinant», *RICR*, nº 681, septiembre de 1975, pp. 513-522 y «Le rôle du médecin dans le camps», *ibid.*, pp. 523-532.

abarcan varios años de actividad ³, así como análisis críticos de las situaciones de crisis desde el momento en que el CICR interviene hasta su retirada.

Un ejemplo notorio es el conflicto interno de Nigeria-Biafra, de 1967 a 1970, que dio lugar a la más amplia operación humanitaria organizada por el CICR desde la Segunda Guerra Mundial, siendo también una de las más arduas.

En su artículo «La ayuda a las víctimas de la guerra civil en Nigeria»⁴, Jacques Freymond, entonces vicepresidente del CICR, pormenoriza el proceso decisonal y operacional de la acción del CICR durante ese conflicto, que suscitó una solidaridad sin precedentes en la comunidad internacional. Señala como puntos positivos la rapidez de la intervención del CICR, así como la amplitud de la organización de socorros y da testimonio de la tenacidad de los agentes del CICR, a pesar de las reiteradas crisis y de obstáculos de todo tipo. En la parte negativa, destaca las deficiencias jurídicas que impidieron al CICR actuar con normalidad en la zona secesionista y deplora la confusión existente entre los cometidos de las diversas organizaciones implicadas.

Al término de su evaluación, el autor pide que se potencie y se desarrolle el derecho relativo a los conflictos internos y que se incremente la coordinación entre los organismos humanitarios implicados.

Este ejemplo no se ha escogido al azar: revela los profundos cambios registrados en la naturaleza de los conflictos y en la conducción de las hostilidades. En Vietnam, el CICR se vio involucrado en una guerra civil internacionalizada a la que solo difícilmente se pueden aplicar las disposiciones de Ginebra; en Oriente Próximo, los territorios ocupados tras la Guerra de los Seis Días sitúan al CICR ante un nuevo problema: la aplicabilidad del IV Convenio, que no acepta el Gobierno israelí; durante el conflicto indopakistaní, la repatriación de los prisioneros de guerra en poder de uno de los beligerantes dependía de condiciones políticas contrarias a lo estipulado en el III Convenio de Ginebra.

³ Véanse, entre otros, Max Petitpierre, «Actualité du Comité international de la Croix Rouge», *RICR*, n° 626, febrero de 1971, pp. 73-93; Jacques Freymond, «Le Comité international de la Croix-Rouge dans le système international», *RICR*, mayo de 1972, n° 641, pp. 267-289; Walter Bargatzky, «L'unité de la Croix-Rouge dans le monde», *RICR*, n° 670, octubre de 1974, pp. 571-583; «Bajo la presidencia del señor Alexandre Hay, el CICR de 1976 a 1987. El crecimiento controlado», *RICR*, n° 84, noviembre y diciembre de 1987, pp. 654-673; «Respeto del derecho internacional humanitario: reflexión del CICR sobre cinco años de actividades (1987-1991)», *RICR*, n° 109, enero-febrero de 1992, pp. 79-100.

⁴ N° 614, febrero de 1970, pp. 71-83.

Frente a estas nuevas situaciones, el CICR practica la política de hacer lo posible, esforzándose por mantener un diálogo permanente con los Gobiernos, a fin de recordar a cada uno de ellos sus obligaciones. No es por eso menos cierto que muchos comentaristas se inquietan ante la amenaza de politización que se cierne sobre la acción humanitaria⁵, mientras que otros consideran que el CICR debe revisar sus medios de acción y ser más «profesional»⁶. El desafío que se plantea en la década de los 70 es adaptarse permaneciendo fiel a la misión fundamental de protección y de asistencia.

2. Política humanitaria del CICR

Efectivamente, a partir de la década de los 70, el CICR se enfrenta a tres fenómenos concomitantes: proliferación de los conflictos internos con ramificaciones tentaculares, radicalización de las ideologías y banalización de la violencia.

«Naturalmente, la problemática de las actividades operacionales del CICR, se vio afectada cuando hubo que hacer frente a situaciones cada vez más complejas, negociar con los nuevos protagonistas del escenario internacional (por ejemplo, los movimientos de liberación nacional y los guerrilleros), resolver problemas cada vez más numerosos a los que el derecho no se refería y, por último, recurrir a los medios jurídicos y materiales para desempeñar su cometido.

Pero, durante ese período, también otros factores, no realmente nuevos, agravaron la problemática de la acción humanitaria.

Así pues, el CICR se dio cuenta de que ya no era el único que se ocupaba «operacionalmente» de las víctimas de los conflictos; comprobó, cada vez más netamente, que muchas otras organizaciones actuaban en las situaciones de desastres causados por el hombre: entidades humanitarias, de asistencia o de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, y organizaciones voluntarias no gubernamentales. Esto planteó constantemente el problema de la coordinación de las intervenciones de dichas organizaciones y del respectivo cometido, especialmente en situaciones de mayor compromiso por su complejidad política y por los problemas de seguridad»⁷.

⁵ Walter Bargatzky, *op.cit.*, p. 579.

⁶ Jacques Freymond, *op.cit.*, p. 280.

⁷ «El crecimiento controlado», *op.cit.*, pp. 656-657.

Confrontado con estos nuevos problemas, el CICR reaccionó actuando en dos frentes: en el plano jurídico, se dedica a reafirmar y desarrollar las disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 (véase el capítulo II «Las conquistas del derecho») y, en el plano operacional, tuvo que revisar, para poder mantener el control, determinadas concepciones de la urgencia a causa principalmente de la prolongada duración de las intervenciones. El CICR rebasó los límites de la urgencia al trazar programas de rehabilitación para restablecer en los países afectados las estructuras médicas y hospitalarias, incluso económicas, y utilizar los recursos locales. La guerra de Angola es un ejemplo particularmente ilustrativo.

Esta adaptación origina también un desarrollo espectacular de la función médica y de la Agencia Central de Búsquedas. La *Revista* ha tratado extensamente estos temas a lo largo de los últimos años, contribuyendo así a dar a conocer mejor las responsabilidades de la División Médica del CICR, creada en 1977 y encargada de desarrollar las acciones médicas en favor de los prisioneros de guerra y de los detenidos políticos, así como las acciones de asistencia médica en favor de las personas desplazadas. En la *Revista* se muestra su evolución hacia nuevas tareas como la nutrición, los sistemas de saneamiento, la rehabilitación y la formación médica.

Por su parte, la Agencia Central de Búsquedas intensifica sus programas de búsqueda en favor de los refugiados y de los detenidos políticos mediante la descentralización de su acción y la recogida de datos sobre el terreno. No solo desarrolla su cometido de intermediaria entre las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sino también el de coordinadora de los servicios de búsqueda de las Sociedades Nacionales y el de asesora técnica.

Estos ajustes han inducido al CICR a modificar su política para prever mejor la evolución de las situaciones y conseguir los medios adecuados, por lo que respecta tanto al personal calificado como al material logístico; de ahí que se hiciera hincapié en el incremento de los programas de formación y en la gestión de los recursos humanos.

Es la época del «crecimiento controlado». Nunca fueron tan numerosas las intervenciones del CICR en el mundo, con éxitos, fracasos, «zonas grises»; pero la Institución hizo siempre todo lo posible para evitar que los efectos de este crecimiento erosionaran los principios en los que se apoya la acción de la Institución o, dicho de otro modo, para «garantizar la fidelidad incondicional a los Principios Fundamentales del Movimiento y la continuidad de la obra»⁸.

⁸ *Ibid.*, p. 658

3. Humanizar la política

El fin de la guerra fría parecía augurar el establecimiento de un nuevo orden mundial en el que las relaciones entre los Estados serían más estables y se calmarían las contiendas. Desafortunadamente, los acontecimientos se sucedieron con demasiada rapidez, arrastrando a la comunidad internacional en un torbellino de rupturas e incertidumbres. La misión del CICR resultó también afectada.

En numerosos casos, el CICR vio cómo le denegaban el acceso a las víctimas de los conflictos, no pudiendo proporcionarles la asistencia necesaria. En Sudán y en Etiopía, el CICR tuvo que interrumpir sus actividades, porque las autoridades le prohibieron el acceso a las zonas de combate; en Irán, tampoco pudo desplegar las actividades estipuladas en los Convenios en favor de los prisioneros de guerra. En ex Yugoslavia, en Somalia y en Ruanda, por no citar sino los casos más recientes, el CICR debe afrontar situaciones todavía más dramáticas. ¿Cómo puede limitarse a proteger y socorrer a las víctimas, cuando estos conflictos causan la muerte de miles de personas civiles inocentes, destruyen las infraestructuras y el medio ambiente, hacen añicos todos los marcos de referencia?

¿Qué posición debe adoptarse ante la utilización de la fuerza armada para facilitar el envío de socorros? ¿Cómo marcar la especificidad del CICR cuando los agentes humanitarios actúan de forma dispersa? ¿Cómo lograr una mejor coordinación de las operaciones del CICR y las de las agencias de las Naciones Unidas y de las organizaciones humanitarias privadas? ¿Cómo puede ser realmente eficaz la ayuda material si no va acompañada de garantías jurídicas y de concesiones políticas?

El CICR no cesa de plantearse estas preguntas y de fomentar una reflexión que la *Revista* hace lo posible por alimentar solicitando también la opinión de expertos, teóricos y prácticos, pertenecientes a diversas escuelas de pensamiento⁹.

⁹ A partir de finales de la década de los 60, la información que se publicaba en la *Revista* sobre las operaciones del CICR disminuye de forma gradual, por una razón doble: la cantidad de los datos relativos a las operaciones sobre el terreno es cada vez mayor; por lo que puede presentarse en su totalidad y seguir siendo de actualidad para el lector, tanto más cuanto que, a partir de 1977, la *Revista* es bimensual. Otras publicaciones periódicas del CICR tomaron el relevo y el *Informe de Actividad* presenta un panorama completo de la actividad del CICR.

Este cambio de orientación dio lugar también a un incremento de los análisis temáticos y a expedientes especiales sobre temas de actualidad.

Es cierto que el derecho existente puede aportar algunas respuestas a estos problemas, no menos que los esfuerzos de los Gobiernos y las Naciones Unidas para hacer frente, por un lado, a las graves infracciones contra el derecho y, por otro, a los nefastos efectos de la utilización masiva de armas convencionales y a las amenazas de nuevas armas. Volveremos sobre este tema en el capítulo acerca del desarrollo del derecho humanitario.

En el ámbito operacional, la *Revista* ha dedicado una serie de artículos a la problemática de la asistencia humanitaria, en los que se aportan puntos de vista interesantes sobre la posición del CICR ante los problemas relacionados con la confusa mezcla de lo político, lo militar y lo humanitario, reafirmando en la rigurosa defensa de sus principios de acción¹⁰.

Demasiadas instituciones humanitarias reducen la acción humanitaria a las operaciones de asistencia, que son más espectaculares. En realidad, la acción humanitaria, si quiere ser eficaz, ha de basarse en la actividad jurídica, cuya finalidad es la protección de las víctimas. De ahí el carácter indisoluble de la protección y de la asistencia a las víctimas que siempre ha defendido el CICR.

La experiencia demuestra que una operación de asistencia a las víctimas solo tiene éxito a largo plazo si se efectúa con el asenso del Estado o de las autoridades implicadas. Solo es fiable si la realiza un organismo imparcial e independiente, como el CICR bajo el emblema de la cruz roja y de la media luna roja.

Con demasiada frecuencia, la acción humanitaria sirve de coartada o de escapatoria a la solución de los conflictos. En varias ocasiones, el CICR y otras instituciones han recordado que la acción humanitaria no puede reemplazar a la negociación política, y mucho menos estar al servicio de objetivos políticos o militares. A este respecto, cabe señalar que el concepto de «derecho de injerencia humanitaria» es bastante ambiguo, aunque solo sea porque a menudo se interpreta como una tentativa de intervención política, rechazada además por numerosos Estados. En pocas palabras, cuando se quiere integrar la acción humanitaria y la acción política en una misma iniciativa, se corre el riesgo de «politizar la acción humanitaria y, por lo tanto, de aprisionarla en intereses político-militares característicos de los conflictos»¹¹.

¹⁰ Consúltense, en particular, la serie de artículos sobre la asistencia humanitaria en el nº 111, mayo-junio de 1992, pp. 231-267, y el nº 112, julio-agosto de 1992, pp. 384-395.

¹¹ Discurso del señor Cornelio Sommaruga, presidente del CICR, en la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, *RICR*, nº 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 385-388, *ad.* 387.

Por lo tanto, no puede darse una amalgama entre la acción humanitaria y la acción militar. Primeramente, «la utilización de la fuerza armada para imponer el envío de socorros no puede fundamentarse en el derecho internacional humanitario, pues ... la obligación de «hacer respetar» este derecho excluye el uso de la fuerza¹²; suscita dudas con respecto a su imparcialidad. Además, «no se trata de que el CICR participe en una acción armada con finalidad humanitaria, sino de analizar la nueva situación creada por esta acción para considerar, *con todos los implicados*, la función que debe desempeñar para hacer respetar el derecho internacional humanitario y para colaborar activamente en su aplicación»¹³.

Estos problemas ponen de relieve la cuestión de la coordinación humanitaria entre el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias. El CICR se ha comprometido a defender la índole imperativa de esta coordinación. Por ejemplo, en el caso de la acción en favor de los refugiados y de las personas civiles desplazadas, víctimas de conflictos armados, ha destacado la necesidad de una distribución concertada del trabajo entre el CICR, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y los otros organismos implicados, en función, por un lado, de sus competencias estatutarias y de sus respectivos cometidos y, por otro, de la capacidad operacional de cada institución para actuar en circunstancias políticas inestables o de conflicto armado¹⁴.

Así, para hacer frente a los múltiples aspectos de las situaciones conflictivas, el CICR ha constituido gradualmente una estrategia operacional global que integra la protección y la asistencia en las situaciones de urgencia, unidas de forma indisoluble, y las actividades de rehabilitación que pueden favorecer el desarrollo de los países afectados.

Esta estrategia ha sido bien resumida por Frédéric Maurice: «... derecho, diplomacia y acción sobre el terreno forman una unidad interdependiente: la asistencia a la población civil no es factible durante mucho tiempo sin la independencia y la neutralidad, que permiten asegurar la imparcialidad de la ayuda prestada a la población civil de los beligerantes; el derecho a la asistencia médica o material no es nada sin las normas relativas a la conducción de las hostilidades, que prohíbe usar

¹² Yves Sandoz, «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?», *RICR*, n° 795, mayo-junio de 1992, p. 236.

¹³ *Ibid.*, pp. 239-240.

¹⁴ Jean de Courten y Frédéric Maurice, «La acción del CICR en favor de los refugiados y de las personas civiles desplazadas», *RICR*, n° 103, enero-febrero de 1991, p. 19

el hambre y la destrucción de los bienes civiles indispensables como método de guerra; la acción en los campos de militares capturados influye generalmente de forma decisiva en la conducta de los ejércitos, particularmente con respecto a las personas civiles; la búsqueda de desaparecidos y el intercambio de mensajes entre personas separadas o aisladas por la guerra también surten efectos mucho tiempo después de las hostilidades activas, cuando llega el momento de resolver la multitud de problemas que plantea el restablecimiento de la paz.

El CICR está convencido de que, gracias a la integración de estos medios en una unidad coherente, la acción humanitaria en tiempo de guerra no solamente es eficaz, sino sobre todo posible y digna de crédito a los ojos de los beligerantes»¹⁵.

La estrategia operacional del CICR es un intento por responder a las exigencias de la humanidad que sufre. Por sí sola no puede aportar la solución al combate entre la política y lo humanitario. Es deber de los Estados, de la comunidad internacional ocuparse de las preguntas fundamentales que ya se planteaba el CICR a comienzos de la década de los 80, preguntas que siguen siendo acuciantes: «...¿Cómo provocar esta concienciación de lo humanitario en los dirigentes políticos? ¿Cómo reforzar el sentimiento humanitario en la política? ¿Cómo demostrar que, en cualquier situación política, hay elementos humanitarios que, si no se tienen en cuenta, serán un riesgo? ...»¹⁶.

La «movilización humanitaria» por la que Alexandre Hay clamaba en 1981¹⁷, está más que nunca de actualidad; el CICR pretende seguir participando en esta movilización cumpliendo su misión de protección y de asistencia a las víctimas «con constancia, rigor y humildad», como recuerda a menudo el presidente señor Sommaruga.

¹⁵ Frédéric Maurice, «La ambición humanitaria», *RICR*, nº 112, julio-agosto de 1992, p. 394.

¹⁶ Alexandre Hay, «El CICR y las cuestiones humanitarias internacionales», *RICR*, nº 61, enero-febrero de 1984, pp. 3-10, *ad.* 9.

¹⁷ Merece la pena recordar el mensaje de la movilización humanitaria: «Ante el creciente número de conflictos, su diversidad y su duración, ante el trato inhumano que engendran los radicalismos ideológicos, religiosos y raciales, ante la degradación del respeto a los tratados y al derecho en general, solo una acción concertada de todas las fuerzas vivas del humanitarismo universal, solo una movilización de los Estados y de los pueblos podría elevar de forma determinante el nivel de humanidad en los conflictos ..., si no es posible suprimirlos», en «Llamamiento del CICR en favor de una movilización humanitaria», *RICR*, nº 67, enero-febrero de 1985, pp. 30-34 *ad.* 34.

Esta misión seguirá recayendo, en gran parte, sobre las espaldas de los delegados; e, incluso si la barbarie y la ignorancia del entorno hacen que la tarea del delegado sea más peligrosa hoy en día, no cabe duda de que el cometido del CICR seguirá suscitando vocaciones. Siempre habrá hombres y mujeres con «ambición humanitaria», utilizando otra vez la expresión de Frédéric Maurice, «operador» (como le gustaba calificarse), que falleció demasiado pronto.

*(continuará)**

* Próximamente: II – Las conquistas del derecho
III – El Movimiento; solidaridad y unidad



GUSTAVE MOYNIER

(GENEVE)

Membre Fondateur de l'Institut de Droit International

Le Naiss...

Quatin Imp