

Las delegaciones zonales del Comité Internacional de la Cruz Roja

por Jean-Luc Blondel

La Cruz Roja nació en un campo de batalla, nació de la guerra misma. Por supuesto, no para apoyarla ni para justificarla, sino para atenuar sus efectos y aliviar los sufrimientos que provoca. Más tarde, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, superando esta primera experiencia, habría igualmente de desarrollar múltiples actividades útiles e importantes en tiempo de paz. Sin embargo, el Movimiento siempre tuvo presente su primera vocación y son muchas las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que siguen aportando su ayuda a las víctimas de conflictos armados. Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja, fundador de este Movimiento actualmente universal, también desarrolló considerablemente sus actividades, aunque dando prioridad a su cometido original y esforzándose en *«hacer siempre lo posible, como institución neutral cuya actividad humanitaria se despliega especialmente en casos de conflicto armado —internacionales o de otra índole— o de disturbios internos, por lograr la protección y la asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos acontecimientos y de sus consecuencias directas.»*¹

Una red universal

Ya nadie se sorprende de ver al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) prestar protección y asistencia a las víctimas de conflictos arma-

¹ Véanse Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 5, párr. 2 d).

dos y obrar en la promoción y la difusión de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales. La presencia del CICR en países donde reina la paz podría sorprender a primera vista. Se trata, sin embargo, de otro aspecto de la misma misión humanitaria.

A principios de la década de los años 70, el CICR comenzó a establecer delegaciones, denominadas zonales, en países donde no había conflicto armado. Estas delegaciones debían cubrir también algunos países vecinos, en situación análoga. En la actualidad, de las 50 delegaciones del Comité Internacional en el mundo, 21 son delegaciones zonales. Están repartidas según las zonas geográficas en las que trabajan sus delegados, es decir, en África (Abidján, Dakar, Harare, Lagos, Nairobi, Pretoria, Yaundé), en América (Brasilia, Buenos Aires, Ciudad de Guatemala, Washington), en Asia (Bangkok, Yakarta, Hong-Kong, Manila, Nueva Delhi), en Europa oriental y Asia central (Moscú, Kiev, Tachkent) y, por último, en Oriente Próximo (Kuwait, Túnez).

Desde su origen, las delegaciones zonales se concibieron como «puestos avanzados» en las regiones frágiles o sujetas a tensiones y como instrumentos para facilitar, de ser necesario, la acción del CICR en caso de agravarse la situación. Una delegación zonal puede, asimismo, brindar apoyo logístico a la actividad de la Institución en un país vecino y hasta, en ciertas circunstancias, desarrollar una acción humanitaria concreta en favor de tal o cual categoría de personas, según el cometido que la comunidad internacional le reconoce (visita a prisioneros, ayuda a personas desplazadas, etc.).

Hoy en día, este papel de alerta rápida perdura e incluso se ha reforzado: próxima a una zona de súbita tensión, una delegación zonal es capaz de percibir rápidamente las consecuencias humanitarias e iniciar en tiempo oportuno una acción de protección y asistencia. En América Latina, por mencionar solamente esta zona geográfica, cabe señalar la rápida movilización del CICR, a partir de sus delegaciones zonales de Ciudad de Guatemala y de Brasilia, respectivamente, cuando se produjo el levantamiento en Chiapas (México), en enero de 1994² o el diferendo fronterizo entre Ecuador y Perú, en enero de 1995.

² Véase B. Mégevand, «Entre la insurrección y el Gobierno: la acción del CICR en México (enero-agosto de 1994)», RICR, n° 127, enero-febrero de 1995, pp. 101-115.

Movilización humanitaria

Pero existe también otra función que asumen, hoy más que ayer, las delegaciones zonales del CICR: la de contribuir a hacer respetar el derecho internacional humanitario. Al firmar los Convenios de Ginebra, los Estados se comprometieron, según el artículo 1, común a los cuatro Convenios, «a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias». Para explicar las cosas de una manera simplista, se reconoce que es mínimamente normal que un Estado signatario de los Convenios esté obligado a respetarlos si se ve inducido a participar en un conflicto armado. Las obligaciones de los Estados que no se encuentren implicados en ese conflicto son quizás menos evidentes. Sin embargo, son corresponsables de la aplicación del derecho internacional humanitario por las partes en el conflicto.

En el llamamiento que hizo el 10 de enero de 1985 *en favor de una movilización humanitaria*, Alexandre Hay, entonces presidente del CICR, declaraba que «los gobiernos que no participan en un conflicto, pero que, de hecho, pueden influir positivamente sobre un gobierno que viola las leyes de la guerra, y se abstienen de utilizar su influencia, se convierten entonces en corresponsables de las violaciones cometidas. Si no reaccionan, estando en condiciones de hacerlo, facilitan el proceso que podría hacer de ellos la siguiente víctima de infracciones similares, de las que habrían sido cómplices por inacción, cometiendo así un delito de omisión»³. La expresión «hacer respetar» del artículo 1 de los Convenios es pues tan importante como el verbo «respetar» y cada uno, a su manera, requiere un compromiso de todos los Estados signatarios⁴.

En ese sentido, el CICR sugirió a la Confederación Helvética que convocara, en 1993, una *Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra*, en cuya Declaración final se reafirma igualmente la obligación de todos los Estados de respetar y de hacer respetar el derecho internacional humanitario⁵.

³ «Llamamiento del CICR en favor de una movilización humanitaria», RICR, n° 67, enero-febrero de 1985, pp. 30-34.

⁴ Véase, también, U. Palwankar, «Medidas que pueden tomar los Estados para cumplir su obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario», RICR, n° 121, enero-febrero de 1994, pp. 10-27.

⁵ Declaración final de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra (Ginebra, 30 de agosto-1 de septiembre de 1993), RICR, n° 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 398-402 y RICR, n° 133, enero-febrero de 1996, pp. 83-87. Véanse, también, al respecto, las Recomendaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos, *idem*, pp. 88-93.

Las delegaciones zonales del CICR desempeñaron un significativo papel en la movilización de los Estados, que participaron numerosamente en la Conferencia de Ginebra de 1993. La XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el mes de diciembre de 1995, haría suyas las conclusiones y recomendaciones elaboradas por un Grupo Intergubernamental de Expertos, como seguimiento de la Conferencia de 1993⁶.

Instrumentos del diálogo que el CICR mantiene permanentemente con los Estados, las delegaciones zonales corresponden a la universalidad del cometido de la Institución y a la de los instrumentos de protección de las víctimas de conflictos armados⁷. Para cumplir las tareas que le confían el derecho internacional humanitario o los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el CICR necesita, ciertamente, el apoyo financiero, pero también diplomático de toda la comunidad internacional. La labor de los delegados zonales del CICR es, pues, buscar este apoyo y aportar a los gobiernos toda la información necesaria para motivar e intensificar este compromiso.

Los delegados no solo establecen estos contactos bilateralmente, aún cuando se trate de la dimensión principal de lo que podría llamarse la «diplomacia humanitaria». También hay gestiones que una delegación del CICR puede emprender ante organizaciones internacionales, universales o zonales. Cabe señalar, igualmente, la intensificación de las conversaciones entre el CICR y la Organización de las Naciones Unidas. Además, la ONU está presente actualmente en terrenos nuevos para ella o en los que, durante mucho tiempo, su acción había sido limitada. Sin embargo, las fuerzas armadas puestas a disposición de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz —procedentes de países donde reina la paz— se encuentran, inevitablemente y dado el cometido de la Organización, en zonas de tensión, incluso en regiones donde los combates hacen estragos. Sea que participen en una operación de mantenimiento de la paz sea que actúen, por lo menos parcialmente, como fuerzas de imposición de la paz, estas tropas deberán conocer, e incluso aplicar, todas o parte de las normas humanitarias previstas en los Convenios de Ginebra y, llegado el caso, en sus Protocolos adicionales.

⁶ XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Resolución 1, RICR, nº 133, enero-febrero de 1996, pp. 60-62.

⁷ En 31.12.95, 186 Estados eran Partes en los Convenios de Ginebra, 143 de los cuales habían ratificado, además, el Protocolo adicional I y 134 el Protocolo II.

De no recibir, durante su preparación militar nacional, una formación específica en derecho internacional humanitario, estas tropas deberán remediar esa deficiencia antes de su misión o, al menos, en el lugar donde hayan sido destacadas. En ese sentido, las delegaciones zonales del CICR colaboran frecuentemente en el ámbito de la difusión del derecho internacional humanitario, durante la preparación de tropas que los diferentes países ponen a disposición de la ONU.

Aplicación del derecho internacional humanitario

Evidentemente, durante los conflictos armados, son más importantes las exigencias del respeto del derecho internacional humanitario. Pero en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales figuran una serie de disposiciones que exigen una aplicación ya en tiempo de paz. Los Estados signatarios deben tomar determinadas medidas nacionales de aplicación de este derecho, que puedan garantizar la eficacia y la plena realización de sus efectos⁸. En ese caso, los delegados zonales del CICR pueden colaborar en los trabajos jurídicos y administrativos que los gobiernos han de efectuar para responder a sus obligaciones por lo que atañe al derecho internacional. Este apoyo es paralelo y complementa al *Servicio de Asesoramiento*, cuya creación confirmó el CICR durante la XXVI Conferencia Internacional⁹.

Ciertamente, numerosas normas del derecho internacional humanitario deben respetarse a nivel interno sin medidas legislativas nacionales (*self-executing*). Para otras, los gobiernos, o según los casos, los parlamentos, han de tomar medidas específicas destinadas a hacer conocer y a aplicar, a nivel nacional, ciertas normas y requisitos concretos de este derecho. Citemos, por ejemplo, las disposiciones legales contra el empleo abusivo del signo distintivo de la cruz roja o de la media luna roja, las sanciones penales en caso de violación del derecho humanitario o la enseñanza y la difusión del derecho internacional humanitario.

⁸ Véase el expediente dedicado a la aplicación del derecho internacional humanitario, RICR, nº 104, marzo-abril de 1991; F. Kalshoven y Y. Sandoz, *Implementation of International Humanitarian Law. Mise en oeuvre du droit international humanitaire*, Nijhoff, Dordrecht, 1989; M. Bothe (ed.), *National Implementation of International Humanitarian Law*, Nijhoff, Dordrecht, 1990.

⁹ XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Derecho internacional humanitario: del derecho a la acción, Informe (del CICR) sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, RICR, nº 134, marzo-abril de 1996, pp. 209-240.

La difusión del derecho internacional humanitario y la prevención de su violación

La enseñanza y el respeto de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales es, en primer lugar, responsabilidad de los gobiernos. El CICR y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sólo desempeñan un papel, en principio, de segundo orden (¡sin ser secundario!) y de apoyo.

Cabe insistir particularmente en la importancia de la difusión, especialmente con respecto a la prevención de las violaciones del derecho. Por supuesto, el desconocimiento no es, ni remotamente, la única causa de la violación del derecho. Pero, el derecho humanitario, desprovisto, por otra parte, de mecanismos generales de represión en caso de infracción considera que una amplia difusión, en todo tiempo, es una de las mejores «estrategias» para garantizar su cumplimiento. Por tal motivo, el CICR, y con él todo el Movimiento, da tanta importancia a la difusión y envía permanentemente sobre el terreno a delegados formados especialmente a tal efecto¹⁰.

La difusión representa justamente una de las principales actividades de las delegaciones zonales del CICR, que tratan, así, de instituir o desarrollar la enseñanza del derecho internacional humanitario ante una gran variedad de público, pero particularmente en las fuerzas armadas y de seguridad, diplomáticos y altos funcionarios del Estado, universidades y, naturalmente, en las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La colaboración con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Según los Estatutos del Movimiento y en la práctica diaria, es intensa y múltiple la colaboración del CICR con las Sociedades Nacionales. En las situaciones de conflictos armados, el CICR intenta asociar lo más ampliamente posible a las Sociedades Nacionales a sus actividades, en todos los ámbitos que no exijan la intervención de un organismo independiente y específicamente neutral. En período de paz, la misión del CICR es más limitada y la responsabilidad de la realización de los principios e ideales del Movimiento incumbe prioritariamente a las Socieda-

¹⁰ Véanse, especialmente, las «Líneas directrices para los años noventa» del CICR en materia de difusión, RICR, nº 110, marzo-abril de 1992, pp. 189-193.

des Nacionales y, por lo que atañe a su desarrollo, a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Sin embargo, el CICR no está ausente y, precisamente, a través de sus delegaciones zonales desarrolla, con las Sociedades Nacionales, una cantidad de actividades dictadas por su cometido. En un documento de orden interno, que se hizo luego público, el CICR indicó, además, los principios generales de su cooperación con estas Sociedades Nacionales¹¹. En tiempo de paz, los ámbitos prioritarios de colaboración son los siguientes:

- difusión de los Principios Fundamentales del derecho internacional humanitario;
- asistencia jurídica en la aplicación del derecho humanitario y en la observancia de los Estatutos del Movimiento (emblema, revisión de los estatutos de las Sociedades Nacionales);
- actividades de restablecimiento de los vínculos familiares: búsqueda de personas desaparecidas, transmisión de mensajes de Cruz Roja, etc.

El Comité Internacional puede asimismo colaborar en la preparación de las Sociedades Nacionales a las actividades que han de llevar a cabo en situación de conflicto:

- capacitación del personal sanitario auxiliar y de los socorristas;
- formación en los principios y criterios de acción del CICR en materia de acción de socorro.

Cuando es posible, el CICR contribuye, con la Federación Internacional, a reforzar la capacidad operacional de las Sociedades Nacionales. Esto forma parte de las actividades periódicas de las delegaciones zonales con miras a consolidar la cohesión y la solidaridad en el Movimiento.

Hacer respetar *mejor* el derecho y la acción humanitarios

Hay quienes creen discernir en nuestra época los signos de una decadencia de la historia y se preocupan de lo que podríamos denominar una pérdida de valores. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no tiene que desarrollar una filosofía de la historia

¹¹ «Contribution du CICR au développement des Sociétés nationales», texte publié dans *Développement — Rôle de la Ligue, des Sociétés nationales et du Comité international*, Rapport pour la 26^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève 1991.

y se mantiene alejado de tales reflexiones. Pero su deber es velar por que tal decadencia no se produzca. De ese modo, la Cruz Roja desempeña un papel general en la sociedad que podríamos calificar como pedagógico, contribuyendo con otros en la defensa y promoción de un espíritu humanitario de solidaridad y de paz. La difusión de los principios e ideales del Movimiento, que constituye una de las tareas de una delegación zonal, como de cualquier otra delegación del CICR, puede tener aquí un papel significativo.

Es de lamentar, y con razón, que el derecho humanitario se ignore o se viole con tanta frecuencia y que, por ejemplo, se entorpezca la acción del CICR durante hostilidades, a menudo, tan cruentas. Algunos tienden a desanimarse no solamente por tal situación, sino por la eficacia del derecho humanitario. ¡Pero esto es confundir el crimen con la víctima! El mensaje del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es completamente distinto: no le desaniman ni el hombre ni la humanidad, en ninguna circunstancia. Este mensaje de solidaridad, de voluntad de prestar ayuda y protección a las víctimas de la violencia, de prevenir otros sufrimientos, es el que difunden por el mundo las delegaciones zonales del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Jean-Luc Blondel, delegado del CICR desde 1982, es actualmente delegado zonal en Buenos Aires. A partir de julio de 1996, asumirá el cargo de jefe de la División de Doctrina y Relaciones con el Movimiento, en la sede del CICR.