

La promoción o defensa pública de las causas humanitarias

Por qué la Cruz Roja y la Media Luna Roja han
de sopesar mucho lo que hacen

por Michael A. Meyer

Introducción

La función de defensa o promoción pública de las causas humanitarias parece adquirir cada vez más importancia para los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Pero, antes de abordar ese tema concreto, es importante examinar, o tal vez reexaminar, la situación estatutaria de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está integrado por tres componentes: el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reconocidas (170 en noviembre de 1996) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la Federación). Cada uno de esos integrantes constituye una entidad separada, que desempeña generalmente tareas diferentes en condiciones distintas. Aunque el CICR, las Sociedades Nacionales y la Federación están unidos por una misión humanitaria común, por Principios Fundamentales específicos y por el deber de colaborar entre sí y apoyarse mutuamente, cada uno conserva su independencia¹. Por lo tanto, para casi todos los

Original: inglés.

¹ Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1986), preámbulo y art. 1. *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, CICR y Federación, Ginebra, 1994, p. 421.

finés, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es un ideal, más que una entidad operativa.

Sin embargo, esta posición estatutaria formal no suele ser comprendida, y hasta es posible que esté cambiando. En resoluciones recientes de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y del Consejo de Delegados se hacen referencias concretas al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja enunciadas de manera que cabría entenderlo como una entidad operativa². Por supuesto, esta interpretación podría sencillamente atribuirse a una redacción deficiente. Sin embargo, quizá esa formulación refleje una percepción común, y posiblemente el sentimiento creciente que tienen algunos de que la Cruz Roja y la Media Luna Roja tienen o deberían tener una cohesión que implique más que una simple asociación de entidades con una historia, objetivos y valores comunes; de que el Movimiento puede actuar en ciertas circunstancias, o dar la impresión de actuar y de ser algo más que la suma de sus partes.

En un plano más corriente, el público en general y muchos informadores no distinguen indudablemente entre los componentes del Movimiento; para ellos, por ejemplo, los miembros de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja que prestan ayuda a raíz de catástrofes naturales, que trabajan en campamentos de refugiados o que visitan a detenidos, son todos iguales.

El presente artículo no tiene por objeto examinar las funciones estatutarias o nuevas del Movimiento y sus componentes. Esa es una cuestión doctrinal y jurídica acerca de la cual las personas de buena voluntad que trabajan por la Cruz Roja y la Media Luna Roja tienen o pueden tener opciones firmes y diametralmente opuestas, o incluso incompatibles. Independientemente de que sea el enfoque de una «interpretación específica estricta» o el «evolucionista» el que defina correctamente las circunstancias actuales, dos hechos son evidentes: las acciones de uno de los componentes pueden influir en los otros, y el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es generalmente percibido como una entidad, aunque lo integren diferentes componentes.

Es posible que los integrantes de la Cruz Roja y la Media Luna Roja tengan, individual y colectivamente y en diferentes grados y niveles, poca

² V., por ejemplo, las Resoluciones 2 y 4 de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1995, en la *RICR* n° 133, enero-febrero de 1996, pp. 62 y 72, y las Resoluciones 1, 2, 3 y 6 del Consejo de Delegados de 1995, *ibid.*, pp. 151, 152, 154 y 160.

experiencia en la defensa y promoción de las causas humanitarias. De hecho, podría decirse que la labor de promoción de una sola persona, Henry Dunant, fue la que dio origen al Movimiento y al Convenio de Ginebra inicial, el de 1864, para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña. Pero las organizaciones de la Cruz Roja y la Media Luna Roja no tienen tradición de realizar campañas de promoción, una actividad que está cada vez más profesionalizada. Además, la sensibilización pública es una actividad que tiene importantes repercusiones para las otras funciones del CICR, de las Sociedades Nacionales y de la Federación, algunas de las cuales están bien establecidas y tienen un carácter especial. Por ello, el papel que desempeñan los órganos de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en la labor de movilizar a la opinión pública requiere quizás más estudio y consultas que hasta ahora.

Estos comentarios y los que siguen tienen carácter personal y se exponen para alentar el debate dentro del Movimiento, incluida mi propia Sociedad Nacional.

El tema en estudio

El propósito de este artículo *no es* prestar especial atención a un componente de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, sino más bien, como ya se ha indicado, alentar el debate y una mayor reflexión sobre el alcance del papel de promoción de cada integrante del Movimiento, así como de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en su labor conjunta, considerando que las actividades de cada integrante pueden atribuirse o afectar a los otros. A continuación se ilustran distintos aspectos de esta cuestión.

Todas las Sociedades Nacionales miembros de la Federación, así como también la Secretaría de la Federación, se han comprometido a poner en marcha el Plan Estratégico de Trabajo para el Decenio 1990-99³. La tarea 3 de ese Plan Estratégico de Trabajo establece, como una de las formas de lograr la primera meta de «mejorar el respeto por la dignidad humana y los valores humanitarios», la necesidad de intensificar la promoción de las cuestiones humanitarias. Entre las formas de incrementar esa promoción cabe mencionar, por una parte, la recomendación de

³ V. las decisiones pertinentes de la Asamblea General de la Federación adoptadas desde 1989. En la *RICR*, n° 134, marzo-abril de 1996, p. 242, se reseña la última decisión sobre el tema, la de la Décima Reunión de la Asamblea General de la Federación, celebrada en 1995.

aprovechar mejor la experiencia [de la Federación y de las Sociedades Nacionales] en la labor con las personas más vulnerables para abogar en favor de éstas y, por otra, la de reforzar las relaciones [de la Federación y de las Sociedades Nacionales] con los gobiernos (...) a fin de intensificar la labor de promoción [de éstas]. Una lectura detenida pone de manifiesto que esas acciones no están del todo claras ni son incontrovertibles. Los términos «promoción» y «promoción pública» no se definen⁴, y si la promoción pública va más allá de las actividades aceptadas (tales como la difusión del derecho internacional humanitario), para incluir métodos habituales de hacer campaña (como el cabildeo entre los legisladores, las peticiones y las manifestaciones), podrían en realidad atentar contra la recomendación de reforzar las relaciones con los gobiernos. Además, esta forma de promoción pública no siempre sería compatible con el Principio Fundamental de neutralidad.

El CICR ha hecho cada vez más promoción y campañas, como las realizadas contra el uso de las minas antipersonal y las armas láser que causan ceguera, y ha procurado sensibilizar al público con respecto a otras cuestiones, como el agua y la guerra. Dentro del Movimiento, son pocos los que dudan de la importancia de cada uno de esos temas, pero el objetivo de cada campaña o acción de concienciación no siempre estaba muy claro.

Por ejemplo, el lema de la campaña contra las minas antipersonal y numerosas declaraciones y comunicados de prensa se refieren a las minas terrestres de forma general, sin hacer distinciones. Esto puede entenderse desde un punto de vista publicitario, pues es más sencillo referirse a «minas terrestres» que a «minas terrestres antipersonal». Sin embargo, esas distinciones son importantes, y un enunciado demasiado general puede dar lugar a malentendidos. La utilización del emblema de la cruz roja o la media luna roja como parte del logotipo de una campaña, aunque pueda quizás justificarse en virtud del Reglamento de 1991 sobre el uso

⁴ Esos términos y los términos conexos pueden interpretarse y utilizarse de distintas maneras, a veces intercambiables. La Cruz Roja y la Media Luna Roja debe examinar sus propias definiciones. Para los fines del presente artículo y para iniciar la reflexión al respecto, se proponen las siguientes definiciones: (1) «promoción» dar a conocer a otros el apoyo que uno presta a una cuestión particular; (2) «promoción pública»: promover una causa entre el público en general; (3) «promoción privada»: promoción entre un público limitado, quizás de forma confidencial; (4) «campaña»: serie de actividades planeadas y organizadas para alcanzar un resultado específico, usando para ello todos los medios disponibles, y que normalmente están orientadas al público. Todas esas actividades pretenden influir en las opiniones o en el comportamiento de otros. Los métodos que evitan la confrontación han permitido tradicionalmente a los componentes del Movimiento acceder a quienes toman las decisiones.

del emblema⁵, también puede causar malentendidos sobre su significado, estatuto especial y neutralidad.

Cuando se llamó la atención sobre la cuestión del agua y la guerra, no siempre resultaba claro si la finalidad era simplemente concienciar al público de un problema muy importante, pero al que no se le prestaba atención en los conflictos armados, o tratar de desarrollar un nuevo derecho internacional humanitario, o ambas cosas.

Desde un punto de vista meramente práctico, cabe preguntarse si es posible llevar simultáneamente a cabo varias campañas o actividades similares con éxito sin perder credibilidad o influencia moral. El término «campaña» es también quizás demasiado general e inexacto, incluso perjudicial, si no se agrega una expresión o un adjetivo calificativos, como, por ejemplo, «de concienciación de la población». Esas acciones pueden complicarse aún más por la firme voluntad del CICR de mantener su independencia decisoria, mientras trata, al mismo tiempo, de persuadir a los otros integrantes del Movimiento de que apoyen sus campañas. Cabe preguntarse también si el hecho de efectuar campañas, que realizan o pueden realizar otras muchas organizaciones, puede entorpecer la capacidad del CICR de seguir desempeñando su papel tradicional de intermediario neutral y su cometido especial en el marco del derecho internacional humanitario. Como se señala a continuación, esta misma preocupación se plantea con respecto a las Sociedades Nacionales.

Algunos aspectos del papel tradicional de promoción de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Promover o defender significa, en general, abogar o actuar en favor de alguien o de una causa. Esto puede hacerse de forma privada o pública, comedida o enérgicamente. Desde hace mucho tiempo, el Movimiento es el defensor de las víctimas, en especial de las que causan los conflictos armados, pero también de las causas humanitarias relacionadas con ellos, como son los sucesivos Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales⁶,

⁵ «Reglamento sobre el uso del emblema de la cruz roja o de la media luna roja por las Sociedades Nacionales» (1991), en *RICR*, nº 112, julio-agosto de 1992, p. 359 y ss.

⁶ Esta actividad fue efectivamente respaldada por la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: Resolución 1, párr. 4, *RICR*, nº 133, enero-febrero de 1996, p. 61; Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra, Recomendación VIII (c), *ibíd.*, p. 93. V. también Hans-Peter Gasser, «Universalización del derecho internacional humanitario: la contribución del CICR», *RICR*, nº 125, septiembre-octubre de 1994, pp. 470-478.

y la atención primaria de salud⁷. Al mismo tiempo, los integrantes del Movimiento han trabajado en ciertas condiciones que no limitan la libertad de acción de otros grupos que defienden causas humanitarias. Estas condiciones incluyen: los Principios Fundamentales de neutralidad, imparcialidad y unidad; la universalidad del Movimiento y la necesidad de tener en cuenta tradiciones y puntos de vista distintos, y los cometidos de cada integrante del Movimiento reconocidos en el derecho internacional humanitario, que asigna al CICR y a las Sociedades Nacionales en particular una función y una responsabilidad privilegiadas en relación con las víctimas de los conflictos armados⁸. Este estatuto especial que les otorga el derecho internacional humanitario⁹ y la función más amplia que desempeñan las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos de sus respectivos países en el ámbito humanitario¹⁰ exigen necesariamente que las Sociedades Nacionales mantengan una relación de confianza con los gobiernos, lo cual no significa que deban estar de acuerdo con todos los aspectos de la política gubernamental. De hecho, es fundamental que las Sociedades Nacionales recuerden a sus respectivos gobiernos, cuando sea necesario, las consecuencias humanitarias de sus acciones y que mantengan siempre su independencia del Estado. La competencia y fiabilidad de la Sociedad Nacional, así como su integridad esencial, también afectan a las relaciones de confianza con las autoridades públicas.

De ahí deriva la tradicional discreción diplomática, que ha sido tan útil a la Cruz Roja y a la Media Luna Roja, especialmente al CICR¹¹,

⁷ La Federación y las Sociedades miembros apoyan el objetivo «Salud para todos en el año 2000», fijado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Ese objetivo fue respaldado también por la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Manila, 1981, Resolución XXII, *RICR*, nº 48, noviembre-diciembre de 1981, p. 348.

⁸ De hecho, se otorgó al CICR y a la Federación, esta última en su calidad de representante internacional de las Sociedades Nacionales miembros, el estatuto de observador ante la Asamblea General de las Naciones Unidas precisamente por esos cometidos especialmente reconocidos.

⁹ Las tareas del CICR y de las Sociedades Nacionales en virtud del derecho internacional humanitario se explican en la obra de Hans Haug, *Humanity for all, The International Red Cross and Red Crescent Movement*, Instituto Henry Dunant/editorial Paul Haupt, Berna/Stuttgart/Viena, 1993, pp. 76-81 y 174-179, respectivamente. Cabe señalar que, en numerosas disposiciones de los tratados sobre derecho humanitario, se otorga al CICR y a las Sociedades Nacionales derechos o deberes exclusivos. Esta es otra razón por la cual es importante el concepto de un Movimiento; es decir, procurar que los componentes actúen de forma complementaria, y no como competidores, evitando así el despilfarro de recursos que supone la duplicidad de las actividades.

¹⁰ Este papel auxiliar es, en realidad, una condición para el reconocimiento como Sociedad Nacional. Estatutos (V. *supra*, n. 1), art. 4, párr. 3; v. también el art. 3, párrs. 1 y 2.

¹¹ V. «Gestiones del CICR en caso de violaciones contra el derecho internacional humanitario», *RICR*, nº 44, marzo-abril de 1981, pp. 79-86.

durante cerca de 135 años. La labor de promoción a nivel privado por parte del Movimiento, incluida la realizada por las Sociedades Nacionales, ha tenido a menudo mucho éxito desde el punto de vista humanitario. Esto se explica precisamente por la confianza que las autoridades públicas depositan en la Cruz Roja y la Media Luna Roja, basada en una larga experiencia, y por la índole privada de esas gestiones, lo que evita situaciones embarazosas o controversias públicas.

Un aspecto importante de la labor de defensa y promoción ha sido la reputación del Movimiento por lo que cabe denominar su *idealismo realista* para lograr resultados prácticos en beneficio de las personas necesitadas. Henry Dunant, en *Recuerdo de Solferino*, abogaba por una forma práctica y realista de ayudar a los heridos y los enfermos en los campos de batalla. Dunant detestaba la guerra tanto como cualquier otra persona, pero reconocía que, puesto que existía, había que hacer lo posible para paliar sus horrores en el plano práctico.

Aunque el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha promovido, a lo largo de su historia, la causa humanitaria tanto a nivel público como privado, se diría que ha realizado esa labor a nivel público con mucha circunspección, ocupándose en general de cuestiones directamente relacionadas con el Movimiento, en las que tiene experiencia, y procurando evitar eventuales efectos negativos para las actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en otros ámbitos¹².

Presiones en favor de un cambio

En los últimos decenios se han constituido cada vez más grupos de defensa de intereses especiales, con el único propósito de dar a conocer un problema o una causa particular y de orientar así a la opinión pública a favor o en contra de determinadas políticas o acciones. Amnesty International y Greenpeace son ejemplos muy conocidos en materia de derechos humanos y medio ambiente, respectivamente.

Un número creciente de instituciones de ayuda y desarrollo, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, también defienden públicamente ciertas causas, a menudo con el propósito de cambiar la política gubernamental. En muchos países en que el sistema jurídico se basa en el

¹² Ejemplo de ello es la Campaña Mundial para la Protección de las Víctimas de la Guerra, 1990/91, que se basó en la Resolución VIII, párr. 3, de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1986, *RICR*, noviembre-diciembre de 1986, p. 367. El Consejo de Delegados del Movimiento adoptó posteriormente decisiones sobre su aplicación.

derecho consuetudinario, las organizaciones de beneficencia no pueden participar en actividades políticas. Aunque esas restricciones han comenzado a flexibilizarse en el Reino Unido, la opinión pública ha censurado, en algunos casos, las campañas de dichas organizaciones por considerar que están fuera de su cometido benéfico.

La realización de campañas parece asimismo ser un modo de expresión política aceptado en muchos países de tradición democrática y las Sociedades Nacionales de algunos de ellos, por adhesión a los usos establecidos en el Movimiento de actuar con discreción diplomática y de mantener una identidad independiente, tienen dificultades en competir con otras organizaciones voluntarias o de socorro para obtener el apoyo de la opinión pública. En algunos de esos países, con una población bastante homogénea, es posible que las campañas no afecten a la capacidad de la Cruz Roja de seguir gozando de la confianza de todos y, de hecho, es razonable suponer que, si no se realizaran tales actividades, la Sociedad Nacional se vería afectada.

El evidente incremento de las violaciones del derecho internacional humanitario y el recuerdo, quizás, del silencio del CICR ante el holocausto¹³, pueden haber dado lugar a que aumenten las condenas públicas, por parte del CICR, de las violaciones de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales. Aunque sea encomiable esa forma cada vez más frecuente de pronunciarse como la conciencia de la comunidad internacional, valdría la pena examinar, en un artículo aparte, el valor práctico de esas condenas en relación con conflictos recientes, ya que a menudo han sido desatendidas.

En vista del aumento de los problemas de índole humanitaria en todo el mundo, se tiene la sensación de que los integrantes del Movimiento deberían aprovechar, individual y colectivamente, la reputación de que éste ha gozado durante casi 135 años para abordar esos problemas públicamente, utilizando el gran poder de los medios de comunicación.

Y, ante el crecimiento del número de organismos de ayuda y de la competencia por obtener unos recursos financieros cada vez más limitados, el CICR y la Federación parecen sentir la necesidad de acentuar su respectivo perfil para reafirmar e incrementar la atención y el apoyo que el público les brinda.

¹³ V. la política oficial del CICR en estas cuestiones, que se menciona en la n. 11.

Se podría aducir también que los componentes del Movimiento deben ir abandonando sus papeles y prácticas tradicionales, con el fin de mantener su vigencia en un mundo que cambia rápidamente y en el que el apoyo de la opinión pública puede influir en el comportamiento de las autoridades más que la aprobación de un nuevo derecho humanitario.

Esas presiones parecen haber contribuido a las exigencias para que el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja asuma el papel de abogado público de las causas humanitarias.

Posibles dificultades

Por diversas razones, la Cruz Roja y la Media Luna Roja ocupan una posición especial entre las organizaciones humanitarias. La mayoría de ellas se derivan del reconocimiento que otorgan a sus integrantes el derecho internacional humanitario y los Estatutos del Movimiento. Como ya se ha indicado, esa especial posición supone mantener una relación de confianza con los Estados; y los Principios Fundamentales se han desarrollado, en parte, para servir de guía a los integrantes en su comportamiento con los gobiernos.

Como ya se ha señalado, las Sociedades Nacionales, debido al papel que desempeñan como auxiliares neutrales de sus gobiernos en el ámbito humanitario, han podido a menudo promover las normas y actividades humanitarias mediante gestiones diplomáticas discretas y trabajando entre bastidores, lo que tal vez sea particularmente cierto en el caso del CICR. Existen muchas otras organizaciones cuya función reconocida consiste en manifestarse públicamente, tratando a menudo de sensibilizar y formar a la opinión pública, con el fin de cambiar la política gubernamental. Tales grupos, como Amnesty Internacional y Human Rights Watch, cumplen una tarea admirable. Pero, normalmente esas instituciones no prestan los servicios humanitarios prácticos que proporcionan la Cruz Roja y la Media Luna Roja, especialmente en los conflictos armados y en otras situaciones de urgencia en que esté quizás más amenazada la seguridad del Estado y de los grupos más vulnerables. ¿Pueden los integrantes del Movimiento convertirse en defensores públicos notorios de las causas humanitarias y, al mismo tiempo, conservar la confianza de los gobiernos? ¿Acaso no ha sido generalmente útil para las víctimas, durante años, esa reconocida y discreta manera de proceder de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que ha permitido a los integrantes del Movimiento lograr beneficios humanitarios tangibles, que no habría sido posible obtener con la presión de la defensa pública de esas causas? ¿No se debe acaso a la parquedad de sus manifestaciones públicas y a su reputación de absoluta neutralidad

el hecho de que, cuando el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se pronuncia sobre un asunto, se respeten sus declaraciones? ¿Si los integrantes del Movimiento tomaran públicamente posición sobre un tema, no se consideraría la opinión de sus expertos poco objetiva?

Se plantea también la dificultad del tipo de causa que el Movimiento decide defender o promover. Sus componentes ayudan de diversas formas a los grupos más vulnerables. ¿En qué cuestión ha de centrarse la defensa o promoción pública? ¿Quién hace esa selección y cómo se lleva a cabo? Un ejemplo concreto: el CICR, en particular, está tomando cada vez más iniciativas —alentado por los Estados— en lo que al control de armas se refiere¹⁴. El CICR colaboró activamente para lograr la prohibición de las armas químicas después de la Primera Guerra Mundial, y puede afirmarse que sus actividades más recientes en materia de armas entran, en virtud del derecho internacional humanitario, en el ámbito de su competencia con respecto al derecho de La Haya. Sin embargo, puede afirmarse también que el CICR no dispone de capacidad para abordar en general esos temas sin recurrir a la ayuda externa.

Además, esas son cuestiones que constituyen un desafío directo a las consideraciones relacionadas con la seguridad del Estado, lo que motiva casi inevitablemente fricciones con los gobiernos, que tienen más experiencia y conocimientos técnicos en ese ámbito. Por otra parte, el derecho internacional humanitario aspira a establecer un equilibrio realista entre las consideraciones de seguridad y las humanitarias, y podría decirse que la función del CICR, si no la de todos los integrantes del Movimiento, consiste en procurar que en esos cálculos se tenga debidamente en cuenta a cada ser humano. Resulta evidente que éste es un tema muy delicado, en el que los integrantes del Movimiento tienen posibilidades muy distintas de realizar actividades de promoción, las cuales pueden influir en los otros componentes, en especial si el CICR les pide que apoyen sus actividades¹⁵.

¹⁴ XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1995, Resolución 1, párr. 4, *RICR*, n° 133, enero-febrero 1996, p. 61; Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra, Recomendación VIII(c), *ibíd.*, p. 93; XXVI Conferencia Internacional, Resolución 2, capítulo H, párr. (j), *ibíd.*, p. 71.

¹⁵ La postura adoptada por el CICR con respecto a las minas terrestres antipersonal tuvo como consecuencia que se negara a una Sociedad Nacional la posibilidad de copatrocinar un seminario sobre el tema, en el que debían participar juristas de universidades, del gobierno y militares. Esa fue la primera vez que se dio un caso de esa índole; el problema surgió debido a que, por la posición del CICR, se consideró que la Cruz Roja y la Media Luna Roja no eran neutrales al respecto.

La sensatez de la posición adoptada por el Movimiento también es importante. ¿Mantenemos nuestra tradición de idealismo realista, de perseguir lo que es alcanzable de manera realista, teniendo en cuenta las circunstancias, aunque nuestro objetivo a largo plazo sea mayor? ¿O adoptamos la actitud moralista, de «todo o nada», que prefieren otras muchas organizaciones que promueven o defienden causas humanitarias? La adopción de una postura noble, tal vez mejorara su imagen entre algunos grupos, así como también su autopercepción, pero, si la razón de ser del Movimiento es ayudar a las víctimas y a las personas más vulnerables, ¿no les sirve a éstas de más ayuda un proceder pragmático, que proporcione beneficios a corto plazo y deje, además, abierta la posibilidad de seguir avanzando?

La táctica utilizada es también importante, tanto a largo como a corto plazo. Tras el apoyo brindado públicamente por el CICR a la prohibición total de las minas antipersonal, el informe que encargó posteriormente sobre el uso militar de esas armas¹⁶ fue recibido automáticamente con cierto escepticismo inicial en algunos círculos, a pesar de sus méritos, pues confirmaba la política previa de la Institución. El hecho de que se pidiera a las Sociedades Nacionales que solicitaran la ayuda de miembros de las fuerzas armadas *en servicio activo*, así como también la de militares retirados, para elaborar las conclusiones del informe, aunque los resultados pudieran ser contrarios a la política del respectivo gobierno y a las opiniones oficiales de sus fuerzas armadas, es también cuestionable y, por lo menos en el caso de algunas Sociedades, pone en peligro la necesaria relación de confianza con los poderes públicos, tan fundamental para la especial función de una Sociedad Nacional.

El análisis anterior no pretende ser un examen exhaustivo del papel de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en la defensa y promoción de las causas humanitarias. Su propósito es más bien determinar algunos ámbitos que pueden plantear dificultades.

Planificación de la labor de promoción: aspectos que deben tenerse en cuenta

Por las razones ya mencionadas, la tarea de promoción pública no es fácil ni automática para los integrantes del Movimiento. Puede hacerse también una distinción entre diferentes tipos de promoción: un programa

¹⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Minas terrestres antipersonal: ¿armas indispensables?*, CICR, Ginebra, 1996.

de información pública que tiene por objeto concienciar al público de los aspectos humanitarios de un problema es diferente, por su naturaleza y realización, a una campaña que trate de cambiar la política del gobierno de manera activa. Además, las campañas suelen crear enemigos, o al menos generan controversia, lo cual hace difícil conciliarlas con los principios y las funciones establecidas del Movimiento. Para intentar resolver este conflicto, los integrantes del Movimiento, de forma individual y actuando colectivamente en el Consejo de Delegados¹⁷, podrían considerar que, como principio general, el Movimiento debe actuar en favor de las personas y no de políticas. Por ejemplo, el Movimiento puede manifestarse en favor de las víctimas que sufren en un conflicto y recordar el deber que tienen los gobiernos de ayudarlas. Sin embargo, resultaría difícil para la Cruz Roja y la Media Luna Roja abogar en favor de una política concreta para atender las necesidades de las víctimas, ya que esa política beneficia a lo mejor a un grupo, pero perjudica a otro.

Antes de iniciar nuevas campañas, es aconsejable tener en cuenta algunos aspectos como los que se señalan a continuación.

- (i) ¿Es esencial el tema para los intereses de la Cruz Roja y la Media Luna Roja? ¿Existe una política del Movimiento al respecto? En tal caso, y si se desea modificarla, ¿cómo lograr esto efectuando el mayor número posible de consultas?
- (ii) ¿Qué efectos tendrá la campaña sobre otros objetivos y actividades, así como sobre la reputación general de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, tanto a corto como a largo plazo? ¿Tiene carácter prioritario la campaña propuesta? ¿Dispone la entidad, sola o con la ayuda de otros integrantes del Movimiento, de los recursos necesarios para llevar a cabo con éxito la campaña?
- (iii) ¿Qué actividades se han previsto para la campaña? ¿Son compatibles con los Principios Fundamentales, con otros textos estatutarios y con la integridad del Movimiento y de sus componentes? ¿Pueden utilizarse otros métodos de promoción para lograr el mismo resultado?
- (iv) ¿Podrán la Cruz Roja y la Media Luna Roja mantener su identidad propia durante esa campaña, separada de otras organizaciones que puedan estar apoyando la misma causa?

¹⁷ El Consejo de Delegados es un órgano estatutario del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, integrado por representantes de sus componentes, que se reúne para examinar asuntos de interés para todo el Movimiento. Estatutos (n. 1, *supra*), art. 12.

- (v) ¿Procurará la campaña influir sobre la opinión pública aprovechando la experiencia de la Cruz Roja y la Media Luna Roja sobre el terreno u otros conocimientos específicos reconocidos?
- (vi) La participación de los integrantes debe ser voluntaria; no se debe imponer la campaña a las Sociedades Nacionales que no están en condiciones de participar o que consideran que ésta resultaría contraproducente en las circunstancias nacionales del momento.

Algunos lectores considerarán sin duda este proceder demasiado restrictivo. Lo esencial es que los integrantes del Movimiento desarrollen una noción común y bien definida de la promoción o defensa pública de una causa.

Actualmente, las autoridades invitan al CICR y a los integrantes del Movimiento a desempeñar funciones especialmente reconocidas, tanto sobre el terreno como en reuniones gubernamentales, a las que otras organizaciones humanitarias no están invitadas¹⁸. Los representantes de los Estados siguen reuniéndose con representantes de los integrantes del Movimiento en las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja debido a la especial relación que existe entre los gobiernos y el Movimiento y al papel histórico de los componentes del Movimiento en la aplicación y el desarrollo del derecho humanitario. Sería conveniente que, en lugar de aplicar, como otras muchas organizaciones, los métodos tradicionales de realizar campañas, el Movimiento se concentre en sus servicios a los grupos más vulnerables (lo que podría implicar cierto tipo de actividad promocional), así como en promover con mayor eficacia su estatuto y cometido únicos.

La especial función de las Sociedades Nacionales y otros integrantes de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en materia de derecho internacional humanitario fue reafirmada cuando la XXVI Conferencia Internacional hizo suyas las recomendaciones formuladas por el Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra¹⁹. Esas recomendaciones ofrecen a las Sociedades la oportunidad singular de ampliar el ámbito de su cometido como colaboradoras de sus respec-

¹⁸ Dos ejemplos recientes de ello son las importantes funciones desempeñadas por el CICR en virtud del art. IX del Acuerdo de Dayton, en el canje de prisioneros de guerra (v. el texto en *RICR*, nº 134, marzo-abril de 1996, p. 261) y como relator especial en la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra y posteriores reuniones de expertos (*RICR*, nº 119, septiembre-octubre de 1993, p. 379).

¹⁹ Resolución 1, párr. 4; v. n. 6 *supra*.

tivos gobiernos en la difusión y aplicación del derecho internacional humanitario. Para ello se requiere, desde luego, una relación de confianza mutua y es difícil imaginar cómo una campaña pública contra la política gubernamental podría propiciar esa necesaria confianza. Sería importante que los integrantes del Movimiento hagan esfuerzos concertados para que más Sociedades Nacionales puedan asumir su especial cometido en el ámbito del derecho humanitario.

El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja goza de una reputación de humanitarismo neutral e imparcial gracias a su largo historial de eminentes servicios y a la estricta observancia de sus principios. Sea cual fuere su condición jurídica oficial, los integrantes del Movimiento solo pueden actuar a menudo por la confianza que inspiran. La promoción o defensa pública de una causa debe examinarse y ejecutarse cuidadosamente, para no poner en peligro esa confianza y para que, en última instancia, no se acabe tratando al Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, incluido el CICR, como a cualquier otra organización no gubernamental.

En los últimos años, la Cruz Roja y la Media Luna Roja se han manifestado en contra de la politización de la acción humanitaria. Los integrantes del Movimiento deben procurar no acentuar esa inadecuada tendencia con su propia conducta²⁰.

Michael A. Meyer es jefe de Derecho Internacional en la Cruz Roja Británica. Las opiniones expresadas en el presente artículo son personales y no representan necesariamente las de la Cruz Roja Británica.

²⁰ V., por ejemplo, la Resolución 4, capítulo G, párrs. 1 y 2 (a), de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *RICR*, n° 133, enero-febrero de 1996, p. 78.