

Cruzar el desierto. El CICR en Irak: análisis de una operación humanitaria

Daniel Palmieri*

Es responsable de investigaciones históricas en el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Resumen

Durante casi sesenta años, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha hecho importantes esfuerzos para prestar ayuda humanitaria a los grupos que más la necesitaban en Irak. En este artículo, se describen las operaciones humanitarias realizadas por la Institución en ese país desde 1950 hasta nuestros días, en particular el apoyo que ha prestado a los diferentes grupos minoritarios y las acciones humanitarias que ha realizado ante los diversos conflictos armados. Se demuestra que el marco jurídico que sirve como base a sus actividades humanitarias también limita su capacidad de actuar en situaciones que no caben dentro de su mandato. En los conflictos armados, el CICR corre el riesgo de ser utilizado por los gobiernos para sus propios fines. El desafío que se le plantea es encontrar un término medio entre el respeto de sus obligaciones convencionales y el ejercicio de su derecho de iniciativa humanitaria, así como evitar seleccionar a los beneficiarios de su ayuda sobre la mera base de las posibilidades ofrecidas por los gobiernos.

Irak, que en los últimos treinta años ha estado permanentemente en los titulares de los periódicos, constituye un laboratorio ideal para el estudio de la violencia armada y de sus consecuencias humanitarias. En efecto, son pocos los Estados donde la sucesión y la diversidad de los conflictos proporcionan una visión de conjunto tan vasta sobre los múltiples aspectos que revisten los conflictos bélicos modernos a mediano plazo.

* Esta contribución es una versión resumida de la tesis del autor para el Centro Universitario para Derecho Humanitario de Ginebra, galardonada en 2007 con el premio Henry Dunant.

En tal contexto, es interesante analizar las formas de la asistencia prestada a las víctimas de la guerra. Este procedimiento es tanto más pertinente cuanto que el actor humanitario a través del cual se efectúa el gesto caritativo también puede examinarse, a su vez, a largo plazo, recorriendo así las distintas etapas de la historia bélica de un Estado. Tal es el caso del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el marco de sus actividades en Irak.

En efecto, el CICR —activo en Irak desde hace casi sesenta años— ha sabido enfrentarse a numerosas situaciones de riesgo que lo han obligado a pensar, en cada caso, diferentes respuestas que hoy constituyen una colección de experiencias casi única en su género.

Por ello, este artículo se propone, en primer lugar, reconstruir la historia de la acción del CICR en este país de Oriente Próximo desde la década de 1940 hasta nuestros días. Luego, intentará señalar las principales características que permiten comprender este importante capítulo de la historia humanitaria¹.

Historia de una acción humanitaria

Ayuda a las minorías judías de Irak

Los primeros pasos del CICR en Irak estuvieron estrechamente ligados al contexto de la Segunda Guerra Mundial. En aquel entonces, los delegados del CICR visitan a los prisioneros de guerra italianos detenidos en ese país durante la ocupación aliada². Conforme a su cometido, inspeccionan en repetidas oportunidades los campos donde estos están internados. Paralelamente, la Institución también verifica las condiciones de vida de algunos civiles iraquíes detenidos por los beligerantes del lado opuesto, en particular en la Francia de Vichy.

Pero las actividades del CICR sólo conocieron su verdadero impulso en Irak a partir de la década de 1950, en relación con la situación interna que prevalecía en el reino hachemita³. La situación geopolítica en Oriente Próximo había cambiado radicalmente poco tiempo antes con la proclamación del Estado de Israel, el 14 de mayo de 1948, y luego con la guerra de Palestina. La victoria israelí suscita, entre otras cosas, el problema de las minorías judías que residen en los Estados árabes vecinos, en algunos casos desde hace varios milenios.

1 Para el período que va hasta 1965, este artículo se basa en archivos del CICR que ya están abiertos al público. Para el período posterior a 1965, las informaciones están tomadas únicamente de la documentación pública del CICR. Motiva esta decisión el interés de permitir que el lector ajeno al CICR e interesado en iniciar un debate crítico sobre este texto tenga acceso a las mismas fuentes que las que han utilizado los autores.

2 El golpe de Estado republicano y antibritánico de Rashid Ali al-Gailani, el 3 de abril de 1941 (con el apoyo de Alemania y de la Francia vichyista) había provocado la intervención militar de Gran Bretaña. La monarquía se restablece el 1 de junio de 1941 y el país es ocupado por las tropas aliadas.

3 La monarquía es derrocada —y el rey Faysal II y su entorno, asesinados— el 14 de julio de 1958, después del golpe de Estado republicano del general Kassem.

Después de 1948, esas poblaciones ven degradarse súbitamente su estatus y se convierten, entonces, para sus gobiernos, en ciudadanos de segunda con libertades individuales restringidas y sujetos a discriminaciones o vejaciones. En el caso de Irak —donde se estima que en 1950 hay unos 135.000 judíos—, se desata durante la guerra de Palestina una ola de “*psicosis de la quinta columna*” (según de Coquatrix, delegado del CICR)⁴ que provoca una “persecución larvada” de la comunidad israelí. Al igual que en otros países vecinos, los judíos finalmente no tendrán más opción que intentar emigrar al nuevo Estado de Israel. En marzo de 1950, accediendo a un pedido del rabinato de Bagdad, el parlamento iraquí adopta una ley que autoriza a los judíos a dejar el país a cambio de su renuncia formal a la nacionalidad iraquí. Por otro lado, la ley restringe los bienes que los emigrantes pueden llevarse consigo. En total, más de 110.000 personas ingresan a Israel entre la primavera de 1950 y el verano de 1951, gracias a la creación de un puente aéreo.

Ya en marzo de 1950, durante una gira del presidente del CICR, Paul Ruegger, por Oriente Próximo, se abordó el tema de la minoría judía en Irak con las autoridades iraquíes. Más tarde, en agosto, el CICR inicia una misión especial en Bagdad, preparada con mucha antelación, para tratar más exhaustivamente esta cuestión. Durante las entrevistas con los representantes del gobierno y de la Media Luna Roja iraquíes, la Institución obtiene la autorización de principio para establecer un sistema de intercambio de mensajes de Cruz Roja entre los judíos de Irak y sus familiares radicados en Israel. A pesar de varias misivas del CICR en las que insiste en que el intercambio de mensajes civiles es una actividad tradicional y convencional de la Institución⁵, el proyecto no seguirá desarrollándose debido al veto de los gobiernos iraquí e israelí.

El CICR obtiene una pequeña victoria, en cambio, en lo que respecta a los detenidos políticos judíos en Irak. En julio de 1950, las autoridades iraquíes informaron el descubrimiento de un “complot sionista” y procedieron al arresto de varios acusados. Estos son enviados a prisión con otros judíos iraquíes acusados, por su parte, de ser “comunistas” o de haber cometido actos “terroristas”. Tras un pedido del representante israelí ante las Naciones Unidas transmitido en octubre de 1952, el CICR logra —con ayuda de la Media Luna Roja de Irak— hacer llegar a esos detenidos políticos (cuyos nombres obtuvo por medio de las autoridades iraquíes), primero, mensajes familiares y, luego, paquetes de socorros. También informa regularmente al gobierno israelí sobre las liberaciones que se van produciendo una vez cumplidas las penas. Pero el CICR nunca estará autorizado a visitar a esas personas. Ese tipo de actividad finalizará a comienzos de la década de 1960, cuando comienza a perfilarse en el horizonte iraquí un conflicto de una envergadura muy diferente, que mantendrá ocupada a la Institución durante dos décadas.

4 Las informaciones relativas a esta cuestión se tomaron del expediente de los Archivos del CICR [en adelante, ACICR], B AG, 233-098-001.

5 Se hacía así referencia al artículo 25 del IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la posibilidad de dar y recibir noticias familiares para toda persona que se encuentre en un territorio de una Parte del conflicto u ocupado por ella. Aún existía un estado de guerra entre Israel e Irak, ya que después de la guerra de Palestina de 1948-1949 no se había firmado ningún armisticio.

La minoría kurda

En 1958, el general Kassem recibe el apoyo de la minoría kurda durante su golpe de Estado republicano a cambio de la promesa de garantizar las particularidades lingüísticas y regionales del Kurdistán iraquí. Pero ese acuerdo tácito no es respetado y, durante los años siguientes, las tensiones entre las comunidades árabes y kurdas se intensifican hasta degenerar, en septiembre de 1961, en una rebelión armada en el norte de Irak. Entonces, se desata una guerra civil que provoca numerosas víctimas. El 28 de septiembre, los representantes de algunas asociaciones kurdas se ponen en contacto con el CICR. Estos organismos le piden a la Institución que intervenga ante las autoridades iraquíes, por un lado, para que éstas respeten el derecho de la guerra y, por el otro, para que autoricen al CICR a visitar a los detenidos kurdos y, de manera más general, a ayudar a la población civil. También indican que están dispuestos a facilitar el acceso de los delegados a los soldados iraquíes en manos de la rebelión⁶.

En junio de 1962, frente a la extensión del conflicto y basándose en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, el CICR propone a la Media Luna Roja de Irak enviar equipos médicos y socorros para prestar ayuda a la población civil kurda. Este ofrecimiento de servicios es inmediatamente rechazado con el argumento de que las autoridades nacionales ya están prestando la ayuda necesaria a las víctimas. La misión realizada en Bagdad en diciembre de 1962 no modifica la situación, pues el gobierno niega oficialmente la presencia de militares iraquíes en manos kurdas⁷ y no muestra ningún gesto de apertura ante una eventual acción del CICR en Irak. La Sociedad Nacional, por su parte, declara abiertamente que no puede actuar, pese a las necesidades comprobadas, bajo pena de represalias del régimen.

La caída y el asesinato del general Kassem, el 9 de febrero de 1963, y la llegada al poder del partido Baath dan lugar a negociaciones con la insurrección kurda. Durante algunos meses, se instala una tregua. Pero a partir del 10 de junio, los enfrentamientos en Kurdistán se reanudan con tanta fuerza que el CICR llega a hablar de “guerra de exterminio”⁸. Frente a esa situación, el 3 de julio se hace un nuevo ofrecimiento de asistencia al gobierno iraquí. Paralelamente, para prevenir una nueva negativa de las autoridades de Bagdad, el Comité Internacional se dirige de forma simultánea y oficial a los dirigentes de las Sociedades del León y el Sol Rojos de Irán y de la Media Luna Roja turca y les solicita que sus respectivos gobiernos lo autoricen a enviar socorros a Kurdistán a través de sus territorios. Las tres gestio-

6 El CICR envió “tarjetas de captura” (fichas que completaba cada detenido con sus datos personales) al lado kurdo y, durante el conflicto, obtuvo a cambio más de un centenar de nombres de prisioneros, así como mensajes de Cruz Roja. Sin embargo, estos últimos, transmitidos a las autoridades iraquíes, nunca parecen haber llegado a sus destinatarios. Por otra parte, la Institución también interviene, con éxito, en la liberación de ciudadanos extranjeros capturados por los kurdos.

7 Tras esa negativa, el presidente del CICR, Léopold Boissier, inicia una gestión directa, en enero de 1963, ante el general Kassem donde le solicita que se transmita a los familiares una muestra de unas diez tarjetas de captura entregadas al CICR por la rebelión kurda.

8 ACICR, A PV, sesión del Consejo de la Presidencia, 27/06/1963.

nes son desestimadas⁹. No obstante, eso no impide que el CICR vuelva a interpelar formalmente al poder iraquí transmitiéndole, el 14 de julio de 1965, un recordatorio donde propone una acción de socorro conjunta con la Sociedad Nacional y la visita a los detenidos de ambas partes. Este documento no obtiene respuesta.

Sin embargo, y al no poder utilizar las vías “legales”, en la primavera de 1963, el CICR comienza a proveer socorros (medicamentos, ropa, mantas, carpas, etc.), provenientes de asociaciones privadas o de otras Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, a los representantes de las asociaciones kurdas que lo habían contactado. Luego, estas Sociedades Nacionales se encargan solas de distribuir los bienes, que son enviados a Kurdistán con transportistas privados y a través del territorio iraní. Es la única actividad concreta que puede efectuar el CICR hasta el verano de 1966, cuando se firma un acuerdo entre Bagdad y el líder kurdo Barzani que abre una perspectiva de autonomía para los kurdos en la nueva constitución iraquí.

Pero la calma durará poco. Pese a haber estado asociados al poder (su lengua se volvió, incluso, la segunda del país), los kurdos vuelven a impulsar, en marzo de 1974, una rebelión contra el Estado central. La reanudación de las hostilidades lleva al CICR a ofrecer nuevamente sus servicios a las partes (pero no obtendrá respuesta de los iraquíes) y a volver a poner a disposición de las víctimas socorros médicos (que continúan transitando por el territorio iraní). Pero, el año siguiente, tras los acuerdos de Argel firmados entre Irak e Irán, la Institución debe poner fin a esa actividad a pedido del gobierno de Teherán. Paralelamente, el CICR debe renunciar a la supervisión de las repatriaciones a Irak de refugiados kurdos en Irán, un papel que, sin embargo, las autoridades de Bagdad le habían confiado un mes antes. El único consuelo para la Institución es haber podido visitar, en enero de 1975, a unos 160 militares iraquíes prisioneros de los kurdos. Luego esas personas serán entregadas directamente por la guerrilla kurda a las autoridades iraquíes y repatriadas por la Sociedad Nacional. Habrá que esperar hasta la segunda guerra del Golfo para que el CICR vuelva a cumplir concretamente un papel humanitario en favor del Kurdistán iraquí¹⁰.

La minoría iraní

Mucho antes de la firma del tratado de Argel de 1975, que daba una solución provisional a los diferendos territoriales entre los dos Estados, habían surgido tensiones en la frontera entre Irak e Irán en la primavera de 1969. El motivo del conflicto era Chatt Al Arab y el hecho de que numerosos ciudadanos iraníes establecidos en Irak habían sido expulsados a su país de origen. Entonces, muchas familias estaban separadas de un lado y otro de la frontera.

Después de una misión realizada en junio de 1969 en Teherán, y luego en agosto en Bagdad, se le permite al CICR poner en marcha un programa con el objetivo de

9 El Gobierno iraquí declara que sus servicios nacionales pueden hacer frente a las necesidades. Las dos Sociedades Nacionales, por su parte, indican que no se puede hacer nada sin antes obtener el consentimiento de las autoridades de Bagdad.

10 Durante la primera guerra del Golfo (conflicto entre Irak e Irán), el CICR realizó algunas misiones de evaluación en el Kurdistán iraquí, pero sin poder prestar ningún tipo de asistencia humanitaria.

facilitar el reagrupamiento en Irak de las familias separadas. Tras la firma de un acuerdo con las autoridades iraquíes, una delegación se instala en Bagdad durante el otoño y, a partir del mes de octubre, los delegados pueden proceder al traslado a Irak de un primer grupo de ciudadanos iraníes. En total, unas 150 personas pueden regresar a sus hogares gracias al CICR. Como la situación parece haberse normalizado, en marzo de 1970 la Institución cierra su delegación. No obstante, un año más tarde, el gobierno y la Sociedad Nacional iraníes vuelven a solicitar la intervención del CICR en favor de unos 50.000 ciudadanos iraníes forzados a abandonar Irak. Después de una visita, en Irán, a los campamentos donde se alojaban los expulsados, el CICR efectúa una misión en Bagdad, en febrero de 1972; propone a sus interlocutores gubernamentales y de la Media Luna Roja una reunión entre las Sociedades Nacionales de ambos países para encontrar una salida favorable al problema humanitario. En mayo, se lleva a cabo una primera reunión en la sede del CICR en Ginebra, seguida por otra en julio, en Bagdad. Durante 1973, la Institución sigue dialogando sobre los iraníes expulsados de Irak con las autoridades de ambos países. Pero, el año siguiente, no vuelven a solicitarse sus servicios.

La guerra entre Irán e Irak

Lejos de resolverse, el problema fronterizo de Chatt Al Arab se intensifica y, el 22 de septiembre de 1980, Irak ataca Irán. Al día siguiente, el CICR recuerda a los beligerantes las obligaciones que tienen en virtud de los Convenios de Ginebra. Luego, a partir del 26 de septiembre, se autoriza a la Institución a enviar delegados a Irak¹¹.

Durante los ocho años que durará ese conflicto internacional excesivamente sangriento, y conforme a su cometido, derivado directamente de los Convenios, la delegación de Bagdad registra y visita a decenas de miles de prisioneros de guerra iraníes (pero sin nunca tener acceso a su totalidad, en especial cuando estos habían sido capturados muy al comienzo o muy sobre el final de la guerra), les brinda una ayuda médica, de ser necesario (y supervisa la repatriación de los prisioneros gravemente heridos o enfermos), y les permite comunicarse con sus familiares por medio de mensajes de Cruz Roja. Para esa sola actividad, la Institución deberá gestionar más de once millones de mensajes escritos o recibidos por los prisioneros de guerra. Los delegados del CICR también visitan a civiles kurdos o de Juzestán de nacionalidad iraní refugiados en territorio iraquí e internados en campamentos¹². Para esas personas, se efectuaron distribuciones de libros y de material pedagógico, así como actividades de restablecimiento del contacto entre familiares.

En lo que respecta a la población civil iraquí, la principal tarea del CICR durante esos años de guerra es el registro y la transmisión a las autoridades correspondientes, vía un Comité *ad hoc* encargado de las víctimas de la guerra, de peticiones de investigación sobre militares o civiles iraquíes dados por desaparecidos. En total, se transmitieron más de 65.000 pedidos antes de que esta actividad fuera

11 El CICR ya tenía una oficina en Teherán, abierta en abril de 1978.

12 A pedido de las autoridades iraquíes, el CICR se encargó de buscar países de acogida que estuvieran dispuestos a recibir a ciudadanos iraníes refugiados en Irak.

interrumpida, en marzo de 1985, debido a la falta de voluntad de los beligerantes para cumplir con sus obligaciones en este ámbito.

Sin embargo, el cese de las hostilidades que entró en vigor el 20 de agosto de 1988, no pone fin a la participación del CICR, puesto que a partir de entonces, más allá de continuar con las actividades tradicionales antes mencionadas, también debe organizar la repatriación de todos los prisioneros de guerra. Pero esa operación avanza lentamente y tropieza con la mala voluntad de las partes, incluso en lo que respecta a las repatriaciones prioritarias de heridos o de enfermos graves¹³. Sólo el 15 de agosto de 1990, Irak anuncia su decisión de liberar a todos los prisioneros de guerra capturados durante el conflicto con Irán. A partir de esa fecha, se producirán regresos masivos a ambos lados de la frontera¹⁴. Paralelamente, junto a los vivos, regresan los soldados muertos, y el CICR cumple asimismo un papel de intermediario en la repatriación de los restos mortales. Cabe observar que ese tipo de operaciones continuará hasta mucho después de la caída del régimen de Sadam Husein que, mientras tanto, daba que hablar, una vez más, al mundo entero.

La invasión de Kuwait y la segunda guerra del Golfo (1990-1991)

En efecto, el 2 de agosto de 1990, las tropas iraquíes invaden Kuwait. Ese mismo día, el CICR interviene recordando a los beligerantes su obligación de respetar los Convenios de Ginebra. Luego, el 23 de agosto, el CICR solicita formalmente a las autoridades iraquíes la autorización para realizar sus actividades en Irak y en Kuwait. Esa gestión también apunta a obtener la posibilidad, debido al embargo internacional, de enviar víveres y medicamentos de primera necesidad dentro de las fronteras de Kuwait e Irak y de participar en el traslado de los ciudadanos extranjeros que desean abandonar ambos países o facilitar la comunicación entre estos y sus familiares en el extranjero.

Pese a los persistentes esfuerzos realizados durante todo el resto del año —incluso a nivel de la presidencia del CICR—, la Institución no obtiene nada del poder de Bagdad, que se ampara en el pretexto de que no se trata de un conflicto internacional, sino de una simple crisis política en la que el CICR no tiene autoridad para intervenir¹⁵.

Finalmente, el 31 de enero de 1991, es decir, después del comienzo del conflicto con las fuerzas de la Coalición, el CICR puede enviar un primer convoy (al que luego seguirán otros) de asistencia masiva en Irak¹⁶. El objetivo es suplir las graves penurias de víveres y medicamentos que sufre la población civil iraquí, en especial en la capital. También se presta particular atención al agua potable. Y, a partir de febrero, se instalan en Bagdad estaciones móviles para purificar el agua,

13 Pese a un acuerdo firmado por los beligerantes en noviembre de 1988 en la sede del CICR.

14 Estas continúan, con altibajos, hasta mayo de 2003. En total, más de 95.000 prisioneros de guerra de ambos lados serán repatriados.

15 Christophe Girod, *Tempête sur le désert. Le Comité international de la Croix-Rouge et la Guerre du Golfe 1990-1991*, Bruselas, París, Bruylant, LGDJ, 1995, pp. 32-33.

16 Previamente, no obstante, la delegación de Bagdad había prestado una asistencia de emergencia a la población y los hospitales de la ciudad.

mientras que los ingenieros sanitarios del CICR también se dedican a reparar las instalaciones ya existentes. El estallido de la rebelión chiita en el sur del país, y luego la de los kurdos en el norte, incita al CICR a ampliar su campo de acción también en favor de los cientos de miles de víctimas en ambas zonas. Así, a partir del mes de marzo, se realizan distribuciones de víveres, bienes de primera necesidad y medicamentos y se instalan equipos médicos del CICR¹⁷.

Los enfrentamientos armados en Kurdistán también dan lugar a visitas de militares iraquíes tomados prisioneros por los combatientes kurdos. El CICR facilita entonces el regreso de esos detenidos a sus familiares; sin embargo, no puede intervenir en favor de los peshmergas capturados por el ejército iraquí.

Paralelamente, desde la suspensión de las hostilidades internacionales, el 28 de febrero de 1991, el CICR comienza a registrar los datos de los prisioneros de guerra iraquíes o los miembros de la Coalición y a cerciorarse de la voluntad de cada uno de ser repatriado. La Institución visita a unos 85.000 soldados iraquíes. Durante las semanas siguientes, el CICR organiza el regreso al país de esas decenas de miles de hombres. Como en todos los conflictos, luego se plantea la cuestión de los desaparecidos y de su búsqueda. Aún hoy continúan las reuniones a este respecto entre los ex beligerantes con el apoyo del CICR.

De una guerra a otra

Durante los años posteriores a la segunda guerra del Golfo, el CICR continúa sus actividades humanitarias en Irak. Éstas se centran, principalmente, en la asistencia médica —con un importante programa sanitario—, en relación con el embargo internacional impuesto al país, así como en las acciones de protección y restablecimiento del contacto entre familiares. Entre 1993 y 2002, el CICR destina entre el 77% y el 91% de los gastos en Irak a estos dos ámbitos.

Las tensiones entre kurdos que surgen en mayo de 1994¹⁸ y que pronto se convertirían en un enfrentamiento abierto, sobre todo entre los dos partidos principales (el Partido Democrático de Kurdistán, PDK, y la Unión Patriótica de Kurdistán, UPK), llevan al CICR a intervenir y a coordinar las actividades del Movimiento de la Cruz Roja en el norte de Irak. A partir de entonces, se trata de prestar asistencia (con distribuciones de material en colaboración con la Media Luna Roja de Irak) y protección a la población civil, la principal víctima de las hostilidades¹⁹. Los delegados del CICR también realizan visitas a los soldados enemigos que han caído en manos de las distintas facciones kurdas.

17 *Golfo 1990-1991: de la crisis al conflicto. La acción humanitaria del CICR*, Ginebra, CICR, 1991.

18 Apenas en 1998, las dos formaciones se ponen de acuerdo sobre la creación de un gobierno y un Parlamento interino en Kurdistán. No obstante, el acuerdo de paz entre el PDK y la UPK sólo se firmará en abril de 2002.

19 A los enfrentamientos entre kurdos también se suman las incursiones esporádicas del ejército turco en territorio iraquí en su lucha contra el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK).

De 2003 a nuestros días

El 20 de marzo de 2003, una coalición militar enviada por Estados Unidos invade y ocupa Irak, después de derrocar el régimen de Sadam Husein. Al igual que en 1991, el CICR es entonces el único organismo humanitario internacional que sigue operando en todo el territorio iraquí en el momento álgido de los enfrentamientos. Durante esta nueva guerra internacional, la prioridad de sus delegados es suministrar socorros médicos a los hospitales para los heridos de guerra y mantener en actividad sus servicios sanitarios básicos (en especial, el sistema de aprovisionamiento de agua). También se brindará una ayuda de emergencia a personas desplazadas o a instituciones sociales. Por último, el CICR visita a cientos de prisioneros de guerra o internados civiles capturados por las tropas de ocupación.

Aunque las hostilidades concluyen oficialmente en mayo de 2003, y formalmente en junio de 2004 con la instauración de un nuevo Gobierno iraquí después de un período de ocupación militar, el conflicto internacional cede lugar a conflictos internos que, progresivamente, se van convirtiendo en una guerra civil en potencia. En tal contexto, el CICR continúa cumpliendo su cometido humanitario en favor de las víctimas. Primero lo hace desde sus oficinas en Irak; más tarde, después de un sangriento atentado con coche bomba contra su delegación en Bagdad, el 27 de octubre de 2003, coordina sus actividades en “control remoto” desde Jordania²⁰.

Análisis de una operación particular

Este breve panorama histórico de las actividades del CICR en Irak durante casi sesenta años plantea numerosas cuestiones relativas a la esencia misma de la labor humanitaria en una situación de violencia latente o manifiesta.

La primera cuestión tiene que ver con el margen de acción del que dispone una Institución como el CICR para poder realizar su labor humanitaria, teniendo siempre presentes los límites intrínsecos a esta región. Estos están determinados por el marco “jurídico” en el que evoluciona la Institución y que está compuesto por dos líneas de fuerza distintas. Una está ligada a un derecho, la otra, a un deber. En lo que respecta al primer punto, el cometido del CICR se desprende, en lo esencial, de un cuerpo de derecho internacional humanitario compuesto por los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977. El CICR se basa en esos textos jurídicos no sólo para legitimar su acción en favor de las víctimas de la guerra, sino también para obtener legitimidad ante los miembros de la comunidad internacional signatarios de esos tratados. Sin duda, se trata de dos importantes ventajas para quien desea actuar en contextos de violencia armada. Pero a éstas se contraponen la limitación que con frecuencia imponen al CICR los Estados beligerantes: no salirse de su cometido convencional. En otras palabras, le impiden hacer uso de la segunda posibilidad de la que dispone, a saber, su derecho de iniciativa humanitaria que, por su parte, se funda en la mera observación del deber de ayudar a las víctimas.

20 Esto no impide al CICR seguir empleando a cientos de colaboradores iraquíes, que trabajan directamente en el país.

En el caso iraquí, y en particular durante el conflicto con Irán, las autoridades de Bagdad le recordaron constantemente al CICR que sólo lo aceptaban en su territorio dentro del marco de su actividad directamente vinculada a los Convenios de Ginebra y a sus beneficiarios inmediatos (los prisioneros de guerra iraníes, en primer lugar). En consecuencia, toda petición que excediese ese marco convencional tropezaba con una desestimación por parte de un gobierno que se mantenía muy distante frente a cualquier injerencia en sus asuntos internos²¹.

En este ejemplo, que por otra parte puede generalizarse al conjunto de los contextos en los que opera, el CICR debió adaptar su política a fin de encontrar un punto de equilibrio entre lo que se le permitía y lo que se le podría prohibir hacer, entre lo lícito y lo tabú. En ese difícil ejercicio de equilibrio, el CICR también tuvo que tomar siempre en consideración la necesidad de cumplir con el cometido convencional que le corresponde y, para ello, debió asegurar su presencia entre los principales beneficiarios de sus servicios. En consecuencia, procedió a sopesar los distintos intereses, preguntándose en cada oportunidad si se hacía peligrar la asistencia a las víctimas protegidas por los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, al reclamar un acceso a otras víctimas fuera de la competencia formal del CICR. La tensión entre derecho y deber llegó aquí a su punto álgido. Y fue tanto más dolorosa cuanto que obligó a hacer una selección entre las víctimas que necesitaban ayuda humanitaria.

Esto nos lleva, pues, a preguntarnos para qué tipo(s) de víctimas trabajó el CICR durante esos casi sesenta años de presencia en Irak.

Primero, observamos que las poblaciones que se beneficiaron de la atención y/o del apoyo de la Institución (al menos hasta 1991) entran en la categoría de minorías. Ya sean judías, kurdas o iraníes (y, en este caso, también durante la guerra entre Irán e Irak), ya sea que exalten (kurdos) o no (judíos) su particularismo, esas categorías de personas son consideradas y tratadas por el poder central como poblaciones alogenas, cualquiera sea su nacionalidad. Por lo demás, esa distinción, así exista *de facto* o en función de una actualidad particular (guerra de Palestina), atraviesa todos los tipos de régimen que conoce el país y no carece de consecuencias sobre las posibilidades que tiene el CICR de ayudar a esas minorías.

Si bien, como hemos visto, el CICR puede actuar sin demasiadas dificultades en favor de las poblaciones protegidas por los Convenios de Ginebra (en particular el III y el IV Convenios), es decir, los ciudadanos iraníes, no sucede lo mismo con las poblaciones que podrían beneficiarse con el solo derecho de iniciativa de la Institución. En este caso, el balance no es realmente positivo si se toma en consideración los primeros treinta años de actividades del CICR en la antigua Mesopotamia. El CICR tropieza entonces, continuamente, con la mala voluntad de las autoridades cuando se trata de actuar en favor de los judíos y los kurdos (otra

21 Por otra parte, la ausencia de reciprocidad por parte de Irán debe considerarse como un factor agravante que endureció un poco más la posición del gobierno de Bagdad con respecto a los pedidos del CICR. En efecto, impedido durante meses de desarrollar sus actividades de protección en favor de los prisioneros de guerra iraquíes, el CICR dependió de esa difícil situación que, inevitablemente, se vio reflejada en el diálogo que pudo mantener con el régimen de Sadam Husein: éste impedía toda nueva iniciativa humanitaria del CICR incluso en Irak, argumentando su inacción en territorio enemigo.

prueba de la posición de inferioridad en la que se coloca a esas poblaciones). En el caso de los primeros, a pesar de cierta pugnacidad, el CICR sólo obtiene la posibilidad de restablecer el contacto entre familiares (junto con el envío de una pequeña asistencia material) entre detenidos “políticos”²² judíos y sus parientes. En cuanto a los kurdos, el fracaso es más evidente, puesto que frente a la inflexibilidad del poder para reconocer una situación de guerra, y bloqueando así cualquier intervención legal del CICR, la Institución se verá forzada a actuar fuera del marco jurídico, enviando medicamentos casi de contrabando al Kurdistán iraquí.

De modo que la falta de resultados concretos se debe fundamentalmente a la actitud intransigente de los gobiernos iraquíes frente a las peticiones de la Institución. Pero ¿no hubo acaso también cierta autocensura por parte del propio CICR, que le impidió exigirle más al poder de Bagdad? La respuesta es sin duda afirmativa en el caso de la minoría israelí. En efecto, los delegados en el país no dudan en informar a la sede que todo pedido de acción en favor de judíos en Irak suscita inevitablemente la problemática cuestión de lo que la Institución hace por las poblaciones árabes que también se encuentran en una situación delicada. Como resume el delegado de Coquatrix: “Cuando hablamos de la minoría judía, no dejaron [las autoridades iraquíes] de hacernos sentir que de cierto modo era extraño que quisiéramos ocuparnos tan atentamente de los judíos que se van de forma voluntaria a Israel mientras que no parecíamos preocuparnos demasiado por la suerte de los 800.000 árabes que han perdido todo y a quienes se quiere impedir que regresen a sus hogares”²³. Al no poder ayudar a los segundos (que en aquel entonces estaban completamente fuera de su cometido), ¿el CICR “moderó” sus esfuerzos en favor de los primeros?

Esta cuestión, que no necesariamente tiene respuesta, debe plantearse tomando en cuenta la actitud general de la Institución frente al “problema judío” considerado en su conjunto. La situación de las minorías israelíes que viven en distintos países árabes después de la Guerra de Palestina preocupa al CICR. Y, si bien éste se interesa por la suerte de esas poblaciones en Irak (presionado por las distintas organizaciones judías, también debemos subrayarlo), actúa del mismo modo en Egipto, Siria o Yemen, por ejemplo. Más allá del gesto humanitario, ¿no debemos ver también en las tentativas del CICR la expresión de un intento de aliviar cierta mala conciencia? En efecto, parecería que uno de los factores de la implicación de la Institución en el problema de las minorías judías araboparlantes apunta, conscientemente o no, a suplir la impotencia —que, de hecho, se le reprocha desde 1945— que demostró en lo que respecta a las víctimas judías de la Segunda Guerra Mundial²⁴. Ahora bien, el trabajo bajo presión, incluso la que uno se autoimpone, nunca da

22 Ponemos la palabra políticos entre comillas porque el CICR sólo puede ayudar a las personas formalmente acusadas de actividades “sionistas” o “comunistas”. No obstante, podemos preguntarnos si los motivos por los cuales en aquel entonces había judíos en prisión en Irak no eran todos de naturaleza política, independientemente de las acusaciones que pesaran sobre ellos.

23 ACICR, B AG 233 098-001, nota al CICR N° 1589, 25/04/1951. Las autoridades iraquíes incluso llegarán a plantear cuestiones consideradas “inconvenientes”, como la de la influencia “judía” sobre el CICR o la cantidad de judíos en el Comité, ídem, Informe sobre la misión en Irak del 2 al 6 y del 19 al 21 de septiembre de 1954, 16/11/1954.

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

buenos resultados. A esto también se suma la multiplicación de las víctimas. Ya que, si bien durante un tiempo el CICR consideró a las poblaciones judías de los países árabes como la única comunidad que necesitaba asistencia, pronto se sumarían a ellas otras víctimas, esta vez árabes, como resultado de la guerra de 1948. El opresor también cambiaba de lado, lo cual tal vez no carecerá de consecuencias sobre los resultados, o más bien la ausencia de resultados, en esta cuestión.

En el caso de los kurdos, parecería que la actitud demasiado prudente del CICR fue lo que impidió la esperanza de actuar en favor de esa población. Pese a la observación explícita de que se trataba de una guerra civil (situación en la que se reconoce el derecho de acción del CICR desde 1921, bajo determinadas condiciones), el CICR se escuda en una postura de espera: la de obtener el consentimiento del poder central antes de cualquier acción de su parte. Sin embargo, la Institución señalará que, en otras situaciones —y en especial en el marco de la guerra de Argelia— se había atrevido a desafiar la posible reticencia del gobierno legítimo, limitándose a informarle el envío de delegados a la parte adversa. Pero ese precedente, y otros más, no son aprovechados en el caso iraquí. ¿Fue porque el CICR de cierta forma se había visto “forzado” a interesarse por la cuestión bajo las presiones de las asociaciones kurdas apoyadas por cientos de peticionarios (muchos de los cuales eran originarios del bloque del este) que se habían dirigido a él de forma directa²⁵?

En lo que respecta a las minorías iraníes expulsadas de Irak a principios de la década de 1970, el análisis es más delicado. En efecto, el CICR obtiene la posibilidad de actuar directamente en su favor al conseguir —por primera vez— la posibilidad de establecerse físicamente en el país.

Pero los resultados de esa acción suscitan muchos interrogantes. Ya que la Institución sólo ayuda a un centenar de individuos —lo cual ya es loable en sí— a regresar a Irak, mientras que más tarde nos enteraríamos de que había decenas de miles de otros que también habrían necesitado sus servicios. En esas condiciones, ¿por qué cerró tan pronto su delegación en Bagdad? ¿Fue de forma voluntaria? ¿O lo hizo por presión del gobierno iraquí? Frente al silencio de los documentos públicos del CICR sobre esta cuestión, tal vez sólo la apertura de los archivos de ese período para responder a este interrogante.

Por último, no todas las minorías de Irak se encuentran en igualdad de condiciones. Para algunas, y pese a los pedidos de ayuda, el CICR no hace nada. Es el caso, especialmente, de los asirios o asirio-caldeos. Contactada por representantes de la comunidad asiria en el extranjero con motivo del encarcelamiento de algunos de sus miembros en Irak, la Institución sólo se limita a pedir informaciones suplementarias sobre las condiciones de vida de esta minoría. Y, durante los distintos encuentros con las autoridades iraquíes, no se hace mención oficial de esta población cristiana.

Pero lo que importa no es tanto la preocupación o no del CICR por las

25 También podemos preguntarnos si esa actitud de espera del CICR frente a Irak no imitaba la de la diplomacia federal. Así, en 1958, el jefe del Departamento de Asuntos Exteriores, Max Petitpierre, no había querido intervenir —contrariamente a los deseos de la legación suiza en Bagdad— en un pedido contra la condena a muerte de políticos por el gobierno de Kassem, ya que no quería interferir en los asuntos internos iraquíes. Obsérvese que, en 1961, Max Petitpierre se convirtió en miembro del Comité del CICR.

minorías iraquíes como la falta de interés por el resto de la población iraquí. Esto se observa especialmente en el ámbito de la detención de carácter político²⁶. Consciente desde fines de la década de 1950 de la situación de los detenidos políticos iraquíes, en especial después del golpe de Estado del general Kassem, de los maltratos a los que estos fueron sometidos y de la falta total de garantías judiciales²⁷; e incluso aunque algunos miembros de la Media Luna Roja de Irak solicitaran su ayuda, el CICR se escuda detrás de una serie de argumentos a la vez jurídicos y políticos. Por un lado, no existe ningún marco jurídico para una acción debido a la ausencia de una situación real de conflicto; por el otro, es demasiado alto el riesgo de “cabrear” o “enfurecer” (estos son los términos empleados) al gobierno al presentarle una gestión que podría percibirse como inoportuna. En esas condiciones, la Institución nunca efectuará una gestión oficial al respecto. Y si se piensa en poder actuar algún día en Irak, sería en favor de los miembros del partido Baath detenidos después del ascenso al poder de Abdul Salam Arif, en noviembre de 1963. Cabe observar, al pasar, que el CICR es consciente de su “impotencia” en el terreno, la cual, por otra parte, no carece de consecuencias sobre otras categorías de víctimas. Así, para evitar “*que se lo acuse de ser imparcial y de tener una particular simpatía por los judíos*”, la Delegación General para Oriente Próximo no querrá “*disociar la situación de un puñado de detenidos israelíes del conjunto del problema*”²⁸. En otras palabras, la reserva del CICR hacia los primeros también podría concebirse como una consecuencia de su falta de acción hacia los segundos.

La guerra y la ayuda humanitaria

La guerra entre Irán e Irak, y luego las otras dos guerras del Golfo, nos permiten analizar otra dimensión de la acción humanitaria, a saber, su posible instrumentalización por un gobierno. Una vez más, la problemática no se reduce al ejemplo iraquí y puede aplicarse a otros contextos operacionales del CICR.

Como hemos visto, a partir de 1980, el CICR se instala de forma permanente en Irak. Una vez más, Institución se ocupa, con el aval del poder, de una minoría, pero esta vez protegida por el derecho internacional humanitario: los prisioneros de guerra y las poblaciones civiles iraníes internadas. En ese sentido, la presencia física del CICR en el territorio iraquí no aumenta la cantidad de categorías de víctimas que necesitan potencialmente la protección de la Institución. En otras palabras, durante la década de 1980, no se efectúa ninguna gestión en favor de beneficiarios iraquíes y, en primer lugar, de los detenidos políticos (esto es al menos lo que se desprende de la documentación pública de la Institución). Ya hemos explicado el porqué de ese “silencio”: la oposición sistemática de Bagdad a toda posible acción del CICR que no entrara dentro de su cometido convencional.

26 V. el archivo ACICR B AG 225 098-001.

27 ¡Un delegado incluso llegará a comparar los procesos en Irak con los realizados durante la Revolución Francesa!

28 ACICR, B AG 233-098-001, nota N° 131, 25/05/1959.

Entonces, podemos hacernos una doble pregunta: ¿en qué medida la actitud del CICR (y, en particular, su reserva sobre la situación interna en Irak) les resultó útil a las autoridades iraquíes y en qué medida el gobierno de Bagdad aprovechó la presencia de la Institución para su propia propaganda e, incluso, tal vez, para mantenerse en el poder?

Aunque es difícil responder a la primera parte de esta pregunta, señalaremos que la descripción de las actividades del CICR durante la guerra entre Irán e Irak, tal como aparece en los informes anuales públicos de la Institución, estigmatiza mucho más a uno de los adversarios que al otro²⁹. Evidentemente, las “críticas” de la Institución están fundadas en la realidad de los hechos. Pero, por ejemplo, en la cuestión del empleo de armas químicas, es válido preguntarse por qué las distintas exhortaciones del CICR ponen a los dos beligerantes en pie de igualdad cuando sólo uno de ellos empleó de forma masiva y *comprobada* los gases de combate³⁰. En ese contexto, el hecho de no plantear los problemas internos que podía encontrar una de las partes en el conflicto no podía finalmente sino favorecerla.

La instrumentalización del CICR por el régimen iraquí también es difícil de evaluar, puesto que no existe una documentación de archivos. Al autorizar a la Institución a establecerse en el país al comienzo del conflicto con Irán, después de años de estar cerrada, ¿el régimen iraquí no la usó como pretexto para mostrar al mundo exterior su buena voluntad de actuar con total humanidad y, de ese modo, recuperar un poco de simpatía? Del mismo modo, Irak se vio mucho más beneficiado por escuchar al CICR y respetar un poco mejor los Convenios de Ginebra —en particular en la cuestión estratégica y mediática de los prisioneros de guerra— que su vecino, que se ganará la reprobación del CICR y, por esa vía, la de una parte de la comunidad internacional.

Por último, y siempre en la misma óptica, podemos preguntarnos si el trabajo efectuado por la Institución en Irak después de 1991 —y la publicidad que se le dio— no sirvió también, al fin de cuentas, como arma de propaganda para el régimen de Sadam Hussein para denunciar, junto con el CICR, las desastrosas consecuencias humanitarias del embargo impuesto por las Naciones Unidas. De ese modo, el poder iraquí pudo hacerse pasar fácilmente por una víctima. Y quizá fue gracias a esa victimización orquestada que pudo mantenerse en el poder durante unos diez años más.

Conclusión

Durante los últimos sesenta años de su historia, Irak condensó el conjunto de las distintas formas que pueden adoptar los conflictos modernos. De la guerra

29 A nivel semántico, podemos observar la utilización de los términos “dificultades” (RA, 1981, p. 48), “serias dificultades” (RA, 1982, p. 65, de reiteradas violaciones de los Convenios (RA, 1983, p. 57) cuando se trata de describir las actividades en Irán, términos que no tienen un equivalente del lado iraquí, donde se emplean palabras más neutras (“esta cuestión aún no se había resuelto”, RA, 1981, p. 48).

30 A partir de 1983, Irak emplea armas químicas contra el ejército iraní, pero también contra poblaciones civiles, en particular kurdas. Ese empleo no suscita grandes reacciones de la comunidad internacional, pese a que Irak hubiera firmado en 1931 el Protocolo de Ginebra de 1925. La tesis defendida por Bagdad, y retomada a su vez durante un tiempo por la administración Reagan, sostenía que el ejército iraní empleaba armas químicas. Esa acusación, que nunca pudo probarse, fue invalidada por muchos especialistas, inclusive por el *International Crisis Group*.

civil al conflicto internacional, pasando por los disturbios internos o la lucha contra el “terrorismo”, este macabro inventario ofrece, no obstante, una importante base de observación de las respuestas humanitarias que puede brindar a largo plazo una institución como el CICR.

Ahora bien, la primera observación que se impone es que, independientemente del contexto del conflicto, la acción del CICR durante mucho tiempo se centró, por motivos jurídicos y/o políticos, en un solo grupo de víctimas por vez. En otras palabras, nunca tuvo la posibilidad, hasta comienzos de la década de 1990, de realizar una acción global para una mayoría de iraquíes. Si bien esa situación se debe, en parte, a la actitud de las autoridades iraquíes, que se oponían a toda iniciativa humanitaria que excediera el marco estricto de las convenciones internacionales que habían firmado, el CICR tiene algo de responsabilidad al haberse “autocensurado” en sus potencialidades de acción³¹, es decir, al no elegir el camino de una mayor insistencia y firmeza en sus reivindicaciones (sobre todo en el caso de los kurdos) por temor a entrar en contradicción con el poder de Bagdad. El posicionamiento de la Institución fue el resultado de una elección que tendía a minimizar los riesgos y a maximizar las oportunidades de poder hacer algo concreto por las víctimas de la violencia. De modo que existió un constante tironeo entre el derecho a actuar y el deber de hacerlo. Esa decisión se tomó, además, en un entorno hostil, frente a gobiernos que estaban dispuestos a usar en contra de la Institución el más mínimo paso en falso que diera, sobre todo cuando ésta se aventuraba a abordar cuestiones de política interna. Por ello, no sorprende que cuando las autoridades iraquíes dieron muestras de cierto espíritu de apertura y comprendieron en cierta medida las actividades que el CICR proponía efectuar, esos gestos sólo se refirieron a poblaciones pertenecientes a minorías (como en el caso de los judíos iraquíes, en particular); en otras palabras, a personas consideradas, con o sin razón, como “extranjeras”, es decir, al margen de la “verdadera” sociedad iraquí. La actitud conciliadora de Bagdad no carecía, pues, de segundas intenciones, como durante la guerra entre Irán e Irak, donde el régimen de Sadam Husein apuntaba a mejorar su imagen mostrando a la comunidad internacional cuán dispuesto estaba a colaborar con una institución humanitaria instalada en su territorio y, en consecuencia, a respetar de antemano sus preceptos y sus recomendaciones. Finalmente, la selección de las víctimas —y, como corolario inmediato, el hecho de que algunas categorías de ellas fueran dejadas de lado— se efectuó a través de una combinación de la evaluación de los intereses institucionales, el equilibrio entre obligación convencional e iniciativa humanitaria y las posibilidades efectivas de acción que ofrecía el poder iraquí.

La Institución finalmente logra socorrer de manera concreta a una mayor cantidad de iraquíes gracias a las circunstancias externas, en este caso la invasión de Irak por las tropas de la Coalición durante la segunda guerra del Golfo y luego los disturbios en el norte y el sur del país. Aunque la ayuda a los kurdos y los chiitas se efectúa sin el real consentimiento de Bagdad, debido a la instauración de zonas

31 Esta autocensura no tiene únicamente aspectos negativos para el CICR. En efecto, se puede plantear la hipótesis de que su poco compromiso para con la minoría judía en Irak —que trata de justificar como un acto de imparcialidad— permitió, en contrapartida, que la Institución conservara determinada imagen y determinada posición en un Oriente Próximo ampliamente hostil a Israel.

protegidas, el poder iraquí se adapta a la presencia del CICR en los territorios aún controlados por él, pero, una vez más, esencialmente por motivos de propaganda y de estabilidad interna.

Para terminar, nos referiremos brevemente a la situación posterior a marzo de 2003, donde se observa uno de esos giros que la historia sabe dar. Pues, en el mismo momento en que, después de cincuenta años de fricciones con el gobierno iraquí, ya fuera monarquista o “republicano”, comienza a instaurarse progresivamente un Estado más “democrático” y, por ende, más capaz de colaborar verdaderamente con el CICR, éste se ve forzado, debido a la violencia armada que lo alcanza de forma directa, a abandonar el territorio iraquí y a expatriar su delegación a Jordania.

¿Se trata, al final, de un regreso al casillero de partida? La respuesta sería afirmativa si considerásemos que el compromiso humanitario siempre sigue un desarrollo lineal y continuo. Ahora bien, la historia del CICR en Irak demuestra que, a largo plazo, la mecánica de una acción humanitaria no opera de esa forma, sino que más bien procede por etapas, en un movimiento con altos y bajos modulado por contingencias tanto internas como externas. En esta última categoría, se debe incluir en particular la propia evolución del contexto de la violencia que, en el caso de Irak, alcanzó las formas más extremas. Pero ello tampoco exonera al CICR, en especial en lo relativo a su decisión de ayudar o no a tal o cual grupo de víctimas. Quedaría por determinar entonces si, en su larga experiencia iraquí, el CICR siempre eligió a las víctimas que más lo necesitaban.