

CONGRESO DEL CENTENARIO DE LA CRUZ ROJA INTERNACIONAL

Ginebra, 28 de Agosto - 10 de Septiembre de 1963

CONSEJO DE DELEGADOS

La Cruz Roja, factor de paz en el mundo

(punto 10 del orden del día provisional
de las sesiones plenarias)

Informe presentado por el Comité Internacional de la Cruz Roja



Ginebra

Abril de 1963

LA CRUZ ROJA FACTOR DE PAZ EN EL MUNDO

La Cruz Roja es un factor de paz en el mundo.

Concebida en su origen para aliviar los sufrimientos causados por la guerra, se ha desarrollado, desde hace cien años, en un movimiento continuo, para favorecer y hacer reinar universalmente el respeto de la persona humana, la lucha contra la enfermedad y el sufrimiento, la asistencia social, la ayuda mutua internacional.

Todas estas actividades tienden a disminuir los males de la humanidad por una acción de hombre a hombre, impregnada de justicia y de caridad. Como tal, la Cruz Roja propaga el espíritu de paz y la buena armonía internacional.

Esta comprobación es tan importante que la Conferencia Internacional de la Cruz Roja ha creído oportuno volverla a afirmar periódicamente. Por esta razón, este asunto de "la Cruz Roja y la paz" es inscrito regularmente en el orden del día de las asambleas plenarias del mundo de la Cruz Roja. El Congreso del Centenario, actualmente reunido en Ginebra, no ha querido ser infiel a la tradición.

El Comité Internacional y la Liga, cada uno de acuerdo con sus atribuciones, trabajan cada día en favor de la paz, especialmente desde que finalizó la primera guerra mundial. En aquel entonces habían definido su actitud a este respecto en un llamamiento fechado el 19 de julio de 1921.

Una y otra institución, animadas por los mismos principios, pero con campos de actividades diferentes, han juzgado oportuno que el informe presentado este año al Consejo de Delegados sobre este asunto fundamental sea doble, y cada una de ellas hará resaltar los méritos de su acción peculiar al servicio de un mismo ideal.

La reciente crisis de Cuba (octubre-noviembre de 1962) y el llamamiento dirigido al Comité Internacional de la Cruz Roja por el Secretario General de las Naciones Unidas, en el momento en que cabía esperar los más graves sucesos, solicitaron bruscamente la atención de la opinión pública mundial.

¿Por qué este llamamiento al Comité Internacional?
¿Cuál fue exactamente el desarrollo de los acontecimientos?
¿Cuáles fueron las reacciones provocadas y qué cabe pensar de estas reacciones? Finalmente, ¿Cuáles son las conclusiones que pueden sacarse de esta experiencia? Estos son los cuatro puntos que vamos a examinar sucesivamente, con objeto de aclarar la situación del Comité Internacional de la Cruz Roja como factor de paz en el mundo.

Un elemento nuevo e importante ha intervenido en la doctrina de la Cruz Roja Internacional, desde que se celebró la reunión del Consejo de Delegados en Praga, en 1961. A pesar de que las resoluciones de este Consejo deben ser sometidas aún, para aprobación, a la próxima Conferencia Internacional de la Cruz Roja, no cabe duda de que la nueva declaración de los principios de la Cruz Roja, resultado de las deliberaciones de Praga, ejerce plenamente su influencia sobre las ideas fundamentales de la institución.

Esta declaración atribuye especialmente a la Cruz Roja el deber de "prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias" y de favorecer "la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos".

Sin ningún lugar a dudas, el espíritu de esta declaración fue el que influyó para que el Secretario General de las Naciones Unidas se dirigiera al Comité Internacional de la Cruz Roja a fin de pedirle que contribuyese a la solución pacífica del asunto de Cuba. Dándose cuenta de que los propios representantes de las Naciones Unidas no serían admitidos para ejercer los controles indispensables, U Thant estimó que el Comité Internacional de la Cruz Roja sería, sin duda, la única autoridad internacional cuya intervención sería aceptada por todas las partes interesadas. El razonamiento era justo, ya que ninguna de las Partes en litigio rechazó esta idea.

¿Cuál debía ser la actitud del Comité Internacional ante este llamamiento? A nuestro parecer, la actividad que la Cruz Roja puede desarrollar en favor de la paz es, en cierto modo, una consecuencia de sus restantes actividades prácticas. No podría constituir la finalidad exclusiva de sus preocupaciones, pero es preciso, desde ahora, proyectar una orientación del Comité que tenga en cuenta esta definición nueva de los principios de la Cruz Roja.

Ahora bien, en sus reflexiones sobre el alcance del principio de humanidad, bajo su nueva formulación, así como sobre el problema general de la Cruz Roja y la paz, el Comité Internacional es ayudado precisamente por la experiencia vivida en relación con el asunto de Cuba.

Como ya lo expuso el CICR en sus dos comunicados de prensa, los días 5 y 13 de noviembre, el Secretario General de las Naciones Unidas solicitó, el 30 de octubre de 1962, la eventual colaboración del Comité para proceder al control de los buques que se trasladasen a Cuba.

Como lo indicaba el memorándum enviado al Comité Internacional, convenía tener en cuenta "las consideraciones humanitarias que podrían resultar de las complicaciones políticas y militares", así como de la situación que, de no existir un control apropiado, se derivaría de una prolongación del bloqueo. Este, en efecto, perjudicaría gravemente a la población al privarla de alimentos, de socorros médicos y de otros artículos de primera necesidad. En consecuencia, el Secretario General de las Naciones Unidas preguntaba si el Comité Internacional de la Cruz Roja no podría prestarle su colaboración de acuerdo con las siguientes condiciones:

- a) designación de unos treinta inspectores, aproximadamente, cuyas funciones serían las de verificar la carga de los barcos que se trasladasen a Cuba, para asegurarse de que dicha carga no contenía armas,
- b) elección de estos inspectores por la Cruz Roja con plena libertad para elegirlos,
- c) reglamento de servicio establecido por las Naciones Unidas, las cuales sufragarían todos los gastos de la operación y se encargarían de la manutención y del alojamiento de los inspectores,
- d) los inspectores se trasladarían inmediatamente a Nueva York para recibir indicaciones detalladas e incorporarse a continuación a su destinos, todo ello costado por las Naciones Unidas,
- e) este trabajo de inspección no duraría probablemente más que un mes.

El CICR contestó que podría considerar, con carácter totalmente excepcional, la posibilidad de prestar sus buenos oficios a las Naciones Unidas. Pero, a su aceptación de principio, puso dos condiciones previas: a saber, que las tres Potencias directamente interesadas (Estados Unidos, URSS y Cuba) consintiesen que realizase la acción que le sería solicitada y que esta acción fuese conforme a los principios de la Cruz Roja.

Con objeto de tener la certeza de ello, designó a uno de sus miembros, su antiguo Presidente el Excmo. Sr. Embajador Paul Ruegger, para que se trasladase inmediatamente a Nueva York y procediese, sobre el propio terreno, a efectuar las consultas necesarias.

La misión del Sr. Ruegger en Nueva York se llevó a cabo del 6 al 11 de noviembre. Se entrevistó en varias ocasiones con el Secretario General de las Naciones Unidas y con sus colaboradores, así como con los jefes de misión en Nueva York de las tres Potencias interesadas.

En el transcurso de estas conversaciones, fueron establecidos varios principios bastante importantes en relación con la amplitud y las condiciones de ejecución del control solicitado. Sin embargo, las conversaciones continuaban, directamente, entre los antagonistas y como la aceptación de principio del CICR ayudó a tranquilizar los ánimos, dichas conversaciones se concluyeron por un acuerdo que preveía la retirada de los cohetes soviéticos de la Isla de Cuba. Si nuevos envíos de cohetes se hallaban en curso de realización, cabe pensar que fueron cambiados de destino para regresar a la URSS, gracias a lo cual el Gobierno norteamericano consintió en levantar el bloqueo.

Debido a estos hechos, el control proyectado era inútil y las Naciones Unidas pudieron dar las gracias al Comité Internacional por la colaboración que había sido prevista por él para salvaguardar la paz. Este testimonio de agradecimiento fue expresado en términos que se refieren precisamente, por una parte, a la evolución de la doctrina de la Cruz Roja provocada por la Resolución de Praga, y, por otra parte, haciendo notar que se tendría en cuenta esta experiencia en caso de que volvieran a presentarse situaciones análogas.

Conviene, pues, meditar sobre estos acontecimientos y sacar de ellos las consecuencias que encierran para el futuro.

La aceptación de principio del CICR fue aplaudida por varios sectores, especialmente por parte de la Cruz Roja y de la opinión pública norteamericana, así como por parte de la Alianza de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de la URSS. En Francia, el importante artículo publicado en "Le Figaro" del 6 de noviembre de 1962, bajo el título "le grain a levé" por el Sr. François-Poncet, Presidente de la Cruz Roja Francesa, es el más brillante testimonio de una adhesión plena al gesto del CICR.

Sin embargo, el CICR no sólo recibió testimonios de aprobación. Por el contrario, las críticas fueron numerosas y algunas especialmente importantes. En Suiza, especialmente, la prensa criticó con frecuencia la actitud adoptada por el CICR. Este fue igualmente el caso en diferentes órganos de la prensa de Alemania, Holanda, Suecia, y España. Indiquemos, por otra parte, que estas críticas son útiles al CICR ya que demuestran, al igual que las aprobaciones, el interés que se le presta. Estas críticas proceden de la preocupación que todo el mundo tiene a fin de que esta institución no se vea conducida a aceptar un compromiso que, en el futuro, pudiera perjudicarle para el cumplimiento de sus tareas humanitarias.

Resumiremos la mayoría de estas críticas y trataremos de responder a ellas, con objeto de justificar la acción del CICR.

Algunas de estas críticas son objeciones de principio. El Comité Internacional, se dice en ellas, compromete su estatuto internacional al aceptar mezclarse en un asunto político. Esto le prohíbe, en el futuro, desempeñar el cometido de intermediario neutral, que es el suyo, para la defensa de la dignidad humana y el alivio de los sufrimientos ocasionados por los conflictos. Citaremos entre los artículos más característicos a este respecto los publicados en "Basler Nachrichten" (5 de noviembre), en "Frankfurter Zeitung" (5 de noviembre) y en "Dund" de Berna los días 7 y 8 de noviembre, así como la opinión del "Berner Volkszeitung" (7 de noviembre). Este último no duda en concluir que el control de los barcos en alta mar por el CICR "sería una falta de consecuencias graves y duraderas"; y agrega que espera que "la contestación final del CICR al Secretario General de la ONU será una negativa claramente expresada".

Otras críticas de principio hacen resaltar que este control es una tarea que depende de la competencia de las Naciones Unidas y que el Comité Internacional de la Cruz Roja no podría, sin enajenar su independencia, encargarse de esta tarea política. Se puede concebir, escribe el "Bund" del 7 de noviembre, que una intervención "en interés de la paz, sea hecha en forma de buenos oficios, pero una gestión de esta clase es de la competencia exclusiva de las Naciones Unidas".

Otra categoría de reservas y de objeciones proviene de la falta de experiencia técnica de los agentes del CICR. Este Comité, ironiza el Frankfurter Zeitung (5 de noviembre) **¿Va** a agregar "a sus colaboradores habituales que, hasta ahora, se han ocupado de una tarea humanitaria, médicos, enfermeras, socorristas, auxiliares de los prisioneros de guerra y de los refugiados, una nueva clase de colaboradores: especialistas en cohetes, peritos de armamento, inspectores de radar, y otros expertos?".

No es imposible contestar a estas objeciones.

Hagamos notar, primeramente, que, como las deliberaciones del CICR están exentas de toda clase de publicidad, su acción ha sido conocida inexactamente. Los dos comunicados publicados por él eran, forzosamente, sucintos, con objeto de no ocasionar un perjuicio a las negociaciones que se estaban realizando. Por otra parte, han sido mal interpretados y a veces en sentido contrario al natural. Ahora bien, estas distintas objeciones, el CICR se las había hecho a sí mismo y había respondido después de haber reflexionado debidamente.

Cierto es, las objeciones de principio son graves y el Comité no las ha eliminado a la ligera. Por otra parte, ha reconocido en su comunicado del 5 de noviembre que la tarea en cuestión se salía "del marco convencional y tradicional" de su misión humanitaria, pero ¿no fue este el caso cuando, a partir de 1867, se planteó el problema de saber si la Cruz Roja se interesaría por la suerte de los prisioneros de guerra? El Convenio de Ginebra no concernía entonces más que a los heridos y a los enfermos de los ejércitos en campaña y no faltaban los filántropos fieles a la obra de la Cruz Roja que se oponían a una extensión de sus atribuciones, que ellos juzgaban, en aquel entonces, aventurada. A pesar de ello, la Agencia de Basilea fue creada en 1870 para ocuparse de los prisioneros de guerra durante la guerra franco-alemana, y, a pesar de ello, el Comité, durante la primera guerra mundial, volvió a realizar, proporcionado a las circunstancias, el mismo gesto en favor de los cautivos. Su acción fue entonces tan eficaz, bajo multitud de formas: visitas, socorros, intervenciones diversas, que se prevaleció de ello para sugerir la conclusión de un Convenio Internacional y este fue el segundo Convenio de Ginebra que estableció el estatuto de los prisioneros de guerra (27 de julio de 1929).

La experiencia fue la misma en beneficio de los internados civiles, quienes, durante la segunda guerra mundial, no eran objeto de ningún texto convencional, pero quienes, al principio de las hostilidades, habían disfrutado, gracias al consentimiento de los Gobiernos, de las disposiciones del "proyecto de Tokio", adoptado en 1934 por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja. Una vez más, estas experiencias de la segunda guerra mundial le condujeron a la conclusión de un nuevo Convenio de Ginebra, el Convenio del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra.

Y en lo que concierne a la extensión, después de la primera guerra mundial, de las atribuciones de la Cruz Roja en tiempo de paz, muchos fueron los expertos que formularon entonces reservas sobre la conveniencia de apartarse de una acción que, tradicionalmente, no estaba dirigida más que hacia

la protección de las víctimas de la guerra. Sin embargo, se ignoraron estas reservas y fue creada la Liga de Sociedades de la Cruz Roja para coordinar el trabajo de las Sociedades nacionales en tiempo de paz. Y más tarde, en 1928 y en 1952, en La Haya y en Toronto, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja adoptó los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, que definían las nuevas tareas de la institución y las repartían entre el CICR y la Liga.

¿No es similar el razonamiento con respecto a la evolución de la doctrina de la Cruz Roja, augurada por la resolución del Consejo de Gobernadores en Praga? Sin duda se podía temer que la Cruz Roja se aventurase en el terreno de la política internacional. Sin embargo, debido precisamente a su neutralidad y a su independencia con respecto a todos los Estados es por lo que se ha pensado en el CICR, no ya para ejercer un acto de tipo político, sino al contrario para ejercer, en una situación dada, su intervención de institución apolítica. Por otra parte, cuando lucha contra los males ocasionados por los conflictos, cuando se esfuerza por limitar el recurso a determinados medios de combate, el CICR interviene, hasta cierto punto, en el plano estatal, con objeto de hacer prevalecer un deber de humanidad, cada vez que la importancia de los intereses en juego se lo exigen. Al poner como condición previa a cualquier clase de acción por su parte el consentimiento expreso de los tres Estados directamente interesados, el CICR considera que, por anticipado, ha suprimido todo carácter político a la intervención que se solicitaba de él en circunstancias en las que, debemos insistir acerca de ello, hubiera podido ser declarada una guerra nuclear.

En efecto, en las circunstancias del conflicto de Cuba, los eventuales adversarios disponían, los unos y los otros, de artefactos nucleares y la primera utilización del arma atómica, por una u otra parte, no hubiera dejado de dar lugar, por parte del adversario, a un recurso a esta misma arma. En la hipótesis de una guerra atómica ¿puede la Cruz Roja desempeñar todavía su cometido protector? ¿Qué valen en este caso las experiencias tradicionales? Para no citar más que un ejemplo, ¿de qué forma el signo de la cruz roja podría proteger todavía a los hospitales de una zona en la que todo estuviese destruido, sin discriminación posible, por los efectos de una sola bomba? El razonamiento sencillo de que más vale prevenir que curar se aplica en este caso tanto más fácilmente cuanto que la curación propiamente dicha es más fortuita.

En cuanto a las calificaciones de los eventuales inspectores, las negociaciones del Sr. Ruegger habían conducido a eliminar precisamente toda responsabilidad técnica incompatible con la índole del CICR. A continuación de las negociaciones del Sr. Ruegger habían sido admitidos cierto número de principios. Quedaba convenido que :

- 1) El CICR designaría, fuera de su personal, a unos treinta inspectores que serían puestos a la disposición de las Naciones Unidas y colocados bajo su autoridad;
- 2) el emblema de la cruz roja no sería utilizado para amparar esta clase de operación;
- 3) este control eventual no podría, en ningún caso, dar lugar a un recurso a la fuerza. En caso de imposibilidad de ejercer su control, los inspectores se limitarían a presentar un informe a sus jefes de misión;
- 4) las Naciones Unidas estarían encargadas de negociar la aceptación del control por todas las Potencias bajo cuyas banderas navegasen barcos con destino a Cuba;
- 5) los reglamentos relativos al control serían conformes a los principios de la Cruz Roja;
- 6) el Secretario General aceptaría conceder una amplia autonomía al cuerpo de inspectores, autonomía que dependería grandemente, en realidad, de la personalidad designada como jefe.

Todas estas garantías no podían ser divulgadas en el momento en que eran negociadas, lo que explica los errores de apreciación que han podido ser difundidos entre el público. Sin embargo, eran susceptibles de salvaguardar el carácter neutral e imparcial del CICR en el cumplimiento eventual de su nueva tarea.

Conviene ahora sacar las conclusiones de esta experiencia para la acción futura del CICR.

La gran alarma producida en la opinión pública de los Estados Unidos por la falsa noticia de que el CICR había desistido bruscamente de sus proyectos de prestar su colaboración a las Naciones Unidas para la solución del conflicto de Cuba, nos permite calcular cuán grande hubiera sido la decepción si efectivamente hubiera renunciado. Existe en ello un precedente de una importancia extrema, que marca una fecha en la evolución de la misión humanitaria del Comité Internacional, pero conviene precisar bien los límites de esta evolución. Para que el CICR se preste de nuevo a una intervención de esta clase, es preciso:

- a) que la paz esté amenazada por un peligro de guerra atómica;
- b) que la Organización de las Naciones Unidas reconozca la imposibilidad de intervenir por sí misma, sola, para salvaguardar la paz;
- c) que el CICR sea colocado en condiciones de prestar su colaboración en una acción eficaz, en el marco de los principios de la Cruz Roja;
- d) que todas las partes interesadas acepten la intervención del CICR en estas condiciones.

Se trata, como puede comprobarse, de imperativos que deben limitar el número de casos en los que el CICR debería examinar de nuevo la posibilidad de realizar intervenciones similares. Sin embargo, es conveniente que siga existiendo la posibilidad de esta intervención, como esperanza suprema para la humanidad, con objeto de evitar la catástrofe horrible que sería una guerra atómica.

Una vez explicado cuanto precede, el Comité Internacional, en su vida de cada día, sigue estando firmemente unido a los principios de imparcialidad, de neutralidad y de no ingerencia en las cuestiones políticas, principios que han caracterizado siempre su acción desde hace cien años.