

XXI CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

Istanbul, Septiembre de 1969

**PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS
DE CONFLICTOS NO INTERNACIONALES**

(Punto 5 del Orden del Día provisional
de la Comisión del Derecho Internacional Humanitario
y de Socorro a la población civil en caso de conflicto armado)

**Informe presentado
por el Comité Internacional de la Cruz Roja**



Ginebra
Mayo de 1969

PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE CONFLICTOS QUE

NO SON INTERNACIONALES

Este punto figuraba ya en el Orden del Día de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena 1965), que tomó a su respecto la Resolución XXXI, en la cual la Conferencia dirige al CICR la súplica insistente de que prosiga su acción con la finalidad de hacer extensiva la ayuda humanitaria de la Cruz Roja a las víctimas de conflictos que no son internacionales, y recomienda a los Gobiernos de los Estados que son Parte en los Convenios de Ginebra, así como a las Sociedades Nacionales, que apoyen los esfuerzos desplegados con esta finalidad en sus países respectivos.

Hay que reconocer que después de la adopción de los Convenios de Ginebra de 1949, la mayoría de los conflictos armados que han perturbado el mundo, provocando millones de víctimas, han sido de carácter interior, y que las guerras entre Estados siguen siendo raras.

Se comprenderá pues fácilmente que la Cruz Roja, en su conjunto, preste un interés persistente para mejorar el destino de las víctimas de estos conflictos.

I. COMETIDO DE LA CRUZ ROJA

a) Cruces Rojas Nacionales

El cometido que la Sociedad Nacional puede desarrollar en los conflictos armados con carácter interior ha sido estudiado numerosas veces, sobre todo en el Seminario que fue celebrado en agosto de 1963 en Ginebra, sobre la actividad de la Cruz Roja en favor de las víctimas de los conflictos armados. En anexo hay un extracto del Informe sobre este Seminario (p. 167-177).

Por otra parte, el CICR se había referido nuevamente a esta cuestión en su Informe presentado a la XX Conferencia Internacional. Así pues no hay razón de que tratemos de ello. Sin embargo, hay un punto que necesita un examen más detallado. Conciérne la situación de las Organizaciones de la Cruz Roja que subsisten o

que son creadas en los territorios que están en manos de los insurrectos. Como ha sido ya dicho numerosas veces, ninguna nueva Sociedad Nacional de la Cruz Roja puede ser reconocida durante un conflicto. No obstante, numerosas resoluciones de Conferencias Internacionales han estimulado al CICR a que mantenga contacto de hecho (de conformidad con su práctica constante) con estas organizaciones. Quizás se podría ir un poco más lejos : sin reconocer a estas organizaciones, el CICR podría informar al conjunto de las Sociedades Nacionales y a la Liga de la existencia de una organización de la Cruz Roja que funcione en el territorio que está en manos de los insurrectos, a condición, naturalmente, de que esta organización presente garantías suficientes y que desee conformarse con los preceptos de la Cruz Roja. Al igual que en los casos de la notificación que se hace para los reconocimientos, la información a las Sociedades Nacionales daría indicaciones sobre las personas que dirigen la Sociedad, sobre su sede, sus actividades y, eventualmente, sobre sus diferentes secciones. Claro está que esta información reservaría expresamente un reconocimiento ulterior.

En cambio, no parece como posible, tanto para el CICR como para las Sociedades Nacionales, mantener relaciones, ni aun de hecho, con grupos que fueran creados con el nombre de Cruz Roja fuera del territorio nacional y que no ejercieran ninguna actividad sobre este territorio.

b) CICR

La acción del CICR en este sentido es especialmente conocida por sus informes anuales de actividad, y no es probablemente necesario describir esta acción. Con todo, en la rúbrica siguiente titulada "Desarrollos posibles" se encontrarán indicaciones sobre las actividades que el CICR ha tomado en este sentido para ir más allá que el Artículo 3.

c) Liga de Sociedades de la Cruz Roja

La Liga de Sociedades de la Cruz Roja, la cual mantiene relaciones seguidas con cada Sociedad Nacional, sigue estando naturalmente en contacto con la Sociedad que sea del caso, cuando un conflicto armado interior estalla en el país de dicha Sociedad. La Liga puede proporcionarle, si la Sociedad se lo pide, una ayuda temporal, especialmente en forma de envío de expertos, para ayudarla a hacer frente a las tareas acrecentadas que la situación provoca.

En colaboración con el CICR, la Liga podría actuar de la misma manera con respecto a las organizaciones de Cruz Roja que existan o que sean creadas en los territorios que están controlados por los insurrectos, tan pronto como el CICR haya transmitido las informaciones antes mencionadas respecto a estas organizaciones, incluso aunque no fueran todavía miembros de la Federación.

II. DESARROLLOS POSIBLES

Vamos a examinar, por una parte, los casos en los cuales las reglas humanitarias tienen que ser aplicadas y, por otra parte, el contenido de estas reglas.

A. Casos de aplicación

1) Ha ocurrido ya varias veces, en los conflictos interiores, que el Gobierno niegue que se trata de un conflicto que dé lugar a la aplicación del Artículo 3 que es común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949; el Gobierno pretende, en estos casos, que solamente el Derecho nacional tendría que ser aplicado en estas circunstancias. También ha ocurrido que los insurrectos rehúsen considerarse como ligados por el Artículo 3, o bien que se declaren en la imposibilidad de aplicarlo totalmente o en parte, sobre todo cuando recurren al terrorismo como medio de lucha.

Si se quiere poner remedio a esta situación, los Gobiernos tendrían que convencerse de que no les incumbe decidir soberanamente si se trata o no se trata de un conflicto armado que dé lugar a la aplicación del Artículo 3. Claro está que este Artículo deja al Gobierno legal un amplio poder de apreciación pero, según sus mismos términos, es aplicable cuando se trata de un conflicto armado, caracterizado por hostilidades que ponen en acción a Fuerzas armadas. El Gobierno tiene que tener en cuenta estos elementos y no puede decidir arbitrariamente que no hay conflicto armado.

Por otra parte, hay lugar a suponer que los insurrectos conocen el Artículo 3 y el hecho de que la aplicación de sus disposiciones es obligatoria para ellos tan pronto como las condiciones requeridas son efectivas. En efecto (y esta es la innovación revolucionaria introducida en este Art. 3) estas disposiciones tienen que ser así mismo aplicadas por las autoridades que no existían en el momento en que el Estado ha confirmado, por ratifi-

cación o por adhesión, su participación a los Convenios. Esta participación obliga, no solamente al Gobierno, sino también a todos los habitantes del Estado correspondiente.

Por su parte, el CICR ha intervenido numerosas veces ante Gobiernos y partidos insurrectos (y continuará haciéndolo) para pedirles que apliquen las disposiciones del Artículo 3 en una situación dada.

2) En diversos conflictos interiores se han producido intervenciones extranjeras, sea en forma de ayuda material o financiera, sea también en forma de envío de consejeros militares, de expertos militares, de formaciones de tropas, incluso de fuerzas militares completas, o aun bajo la forma de una autorización dada a formaciones de voluntarios para que se constituyan en el extranjero, vayan a los países que están en conflicto y se pongan a disposición de una u otra Parte.

El criterio del CICR, cuando se produce una intervención militar exterior, sea del lado de los insurrectos, sea del lado del Gobierno, es que las leyes y costumbres de la guerra tendrían que ser aplicadas en su conjunto.

Cuando la intervención militar es en favor de los insurrectos, no hay ninguna duda de que las leyes y costumbres de la guerra son aplicables en su conjunto. La situación es menos clara cuando la intervención militar tiene tendencia a ayudar al Gobierno establecido.

No obstante, se tendría que admitir que cuando el Gobierno recurre a una ayuda militar extranjera, o bien la acepta, es que reconoce por esto mismo la beligerancia del partido adverso, lo cual da lugar, como se sabe, a la aplicación del conjunto de las leyes y costumbres de la guerra.

Reconocer que hay beligerancia, en caso de conflicto interior, es una institución jurídica antigua, y fue aplicada especialmente en la guerra de Secesión de los Estados Unidos, pero parece ser que después de la guerra de los Boers no ha sido aplicada. Es pues normal y equitativo que lo sea en caso de intervención militar extranjera, y que el conjunto de las leyes y costumbres de la guerra sea también respetado por las partes en conflicto.

3) En las situaciones de disturbios interiores en las que no entraban todos los elementos de un conflicto interior en los términos del Artículo 3, las condiciones de la lucha y el número de las víctimas (sobre todo de los prisioneros) hacen que sea muy de desear que las disposiciones del Artículo 3 sean aplicadas en lo mínimo pero, frecuentemente, los Gobiernos y las Autoridades correspondientes al caso han rehusado.

Para justificar su interés humanitario en estas situaciones, el CICR ha tomado en consideración la duración y la gravedad del conflicto, así como los actos de violencia que ha provocado. Ha tenido igualmente en cuenta el grado de organización de las tropas beligerantes y el número de las víctimas de los acontecimientos.

Por fin, se comprueba que el armamento del que disponen el ejército y la policía hacen que, en nuestra época, una insurrección armada sea imposible, a menos que una parte del ejército o de la policía se una a los insurrectos. Es por esto que numerosas situaciones de grave tensión interior tienen, aunque no se recurra a las armas, ciertas consecuencias (como es particularmente la arrestación sin juicio de grupos de personas) que son muy parecidas a las que resultan de conflictos armados o de disturbios interiores.

Como indicación, digamos que durante los once últimos años, 42 Gobiernos han autorizado al CICR a visitar, en total, casi 100.000 personas detenidas en razón de situaciones que, propiamente dicho, no entran en el marco del Artículo 3.

En 20 casos, se trataba de disturbios interiores; en otros 22 casos, existía una tensión interior, sin disturbios caracterizados, por lo que los detenidos podían ser considerados como puramente detenidos políticos.

Algunos de los Gobiernos que estaban en estas situaciones no han dado a los Delegados del CICR más que autorizaciones parciales, sin permitir la visita sistemática y repetida a todos los detenidos políticos que estaban en el país. Por otra parte, la cifra de 100.000 detenidos, incluye un cierto número de prisioneros de Derecho común, pues ocurre a menudo que las autoridades penitenciarias no separan a los prisioneros de Derecho común de los detenidos políticos.

Claro está que en todas estas situaciones el CICR sólo puede actuar con el consentimiento de las autoridades, pero la experiencia ha demostrado que estas visitas tienen un positivo valor

humanitario y que no pueden perjudicar de ninguna manera al Gobierno que las autoriza; estas visitas tienen por única finalidad el trato a los detenidos y, eventualmente, el socorro que hay que prestarles; el CICR no examina las razones de la detención.

B. Contenido de las reglas humanitarias

Se trata antes que nada del Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra. Es a partir de este Artículo que sería necesario hacer los desarrollos que fueran juzgados como necesarios y posibles.

Antes de examinar en detalle las mejoras que son deseadas, notemos que el Artículo 3 en sí pide a las Partes en conflicto que hagan poner en vigencia, por medio de acuerdos especiales, todo o parte de las demás disposiciones del Convenio. Es una posibilidad que tendría que ser estimulada por todos los medios. Es por esto que el CICR preve establecer el texto de unas proposiciones para someterlas sistemáticamente a las Partes en un conflicto interior. Estas proposiciones abarcarían los puntos esenciales de los Convenios de Ginebra que no están cubiertos por el Artículo 3, y el CICR pediría a cada una de las Partes en un conflicto interior que se comprometían a aplicarlos.

Si se pensaba en completar el Artículo 3, he aquí los puntos principales que podrían ser tomados en consideración :

1) Ninguna disposición expresa del Artículo 3 trata del respeto que se debe al signo de la cruz roja, a los hospitales, al personal sanitario, militar y civil, así como a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja. En efecto, se ha visto en los conflictos armados, que los elementos de la Cruz Roja o del personal sanitario que permanecían sobre el terreno, han dudado intervenir, por temor de no verse protegidos contra las hostilidades o de que les fuera ulteriormente reprochada la actividad socorredora desarrollada en favor de heridos o de enfermos del partido adversario.

2) A pesar de varias tentativas hechas en 1949, no ha sido posible introducir en el Artículo 3 una regla según la cual aquellos que se limitaran a combatir lealmente, en las Fuerzas Armadas regulares, no tendrían que ser castigados por este hecho. Así pues, en la situación actual del Derecho, el Gobierno establecido puede castigar, de conformidad con su legislación nacional, a quienes han llevado las armas en el partido insurrecto, aunque hayan servido en unidades regulares, quizás incluso después de un

reclutamiento obligatorio. Esta situación no estimula a los combatientes a comportarse de una manera regular, puesto que pueden temer, aunque no cometan otro delito, ser castigados simplemente por haber combatido.

Cuando las hostilidades toman formas que las hacen parecidas a la guerra, el CICR se esfuerza siempre por conseguir, para los combatientes capturados, un trato de hecho que es cercano lo máximo posible del trato que el III Convenio de Ginebra concede a los prisioneros de guerra; estos esfuerzos han dado resultados prácticos en numerosos casos. Por otra parte, las fuerzas en oposición comprenden rápidamente que tienen interés en tratar correctamente a los militares del partido adversario que captura. Es, en efecto, el mejor sistema para obtener que estos mismos militares se comporten, en sus actos hostiles, de una manera conforme con las leyes y costumbres de la guerra.

En este sentido, se ha asistido, desde hace algunos años, a una tendencia que ha encontrado su resultado en varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1968 con respecto a los combatientes de la libertad. Así, por ejemplo, en su resolución sobre el Apartheid, la Asamblea General :

"Declara que esos combatientes por la libertad deben ser tratados como prisioneros de guerra según el Derecho Internacional, en particular según el Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo al trato de los prisioneros de guerra" (Resolución 2396, 2 de diciembre de 1968).

En su resolución sobre los territorios administrados por Portugal, la Asamblea General :

"Insta al Gobierno portugués a que, en vista del actual conflicto armado en los territorios y del trato inhumano a los prisioneros, vele porque se aplique a esa situación "el Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949" (Resolución 2395, 29 de noviembre de 1968).

Además, en una resolución sobre el Año Internacional de los Derechos Humanos, la Asamblea General :

"Confirma además la decisión de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de reconocer el derecho de los combatientes por la libertad del África meridional y de los territorios coloniales a ser tratados, en caso de ser capturados, como prisioneros de guerra conforme a los Convenios de Ginebra de 1949" (Resolución 2446, 19 de diciembre de 1968).

Por fin, en su resolución sobre Rhodesia, la Asamblea General :

"Pide al Reino Unido que, en vista del conflicto armado que impera en el Territorio y el trato inhumano de los prisioneros, garantice la aplicación a esa situación del "Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra de 12 de agosto de 1949" (Resolución 2383, 7 de noviembre de 1968).

Se notará que, en estas resoluciones, las Naciones Unidas consideran los conflictos armados o estados de tensión que existen en África austral como conflictos internacionales que exigen pues la aplicación del conjunto de las leyes y costumbres de la guerra. Esta opinión está basada en resoluciones anteriores que reconocen la vocación de independencia que tienen ciertos territorios africanos.

Se comprenden muy bien las preocupaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas; el CICR ha hecho lo posible, dentro de la medida de sus medios y dentro de la medida en que le han dado la autorización, por acudir en ayuda de las personas detenidas en África austral en razón de su oposición al régimen o por delitos de naturaleza política.

Tenemos pues el derecho de preguntarnos si no sería mejor que la Asamblea General desee para estas personas el trato concedido a los prisioneros de guerra más bien que el estatuto de prisionero de guerra. Un deseo así, correspondería al plan estrictamente humanitario sin incidencia jurídica ni política, y sería probablemente más fácilmente seguido de resultados favorables para las personas que hay que proteger.

Por otra parte, el Artículo 4 del III Convenio de Ginebra de 1949 enumera y define, minuciosamente, las categorías de personas que, en caso de captura, es necesario tratar como prisioneros de guerra. La mayoría de los combatientes de la libertad a quienes aluden las resoluciones de la Asamblea General, no cumplen con las condiciones señaladas en el Artículo 4; ¿es que la Asamblea General tiene el poder de ampliar, con una simple resolución, una definición dada por el Artículo de un Convenio que actualmente liga a más de 120 Estados ?

De todos modos, sería muy útil que los Movimientos de liberación que, durante sus operaciones, capturan a militares pertenecientes a las Fuerzas Armadas de los Gobiernos del caso, los traten como prisioneros de guerra y autoricen en consecuencia a un órgano neutral, como el CICR, a que les visite. De este hecho, las gestiones que se deberían hacer ante el otro partido se verían grandemente facilitadas.

3) Las reglas restrictivas en materia de bombardeo que son aplicables en los conflictos internacionales, tendrían que ser aplicadas, con mayor razón, en los conflictos interiores. Es por otra parte lo que ha sido previsto en la Resolución N.º 2444 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que, tomando los principios proclamados en Viena por la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, ha previsto que tendrían que ser aplicados en cualquier conflicto armado.

4) Sería muy de desear que las personas, militares o civiles, detenidas por uno o por otro campo, en razón de su participación en los acontecimientos, puedan recibir y dar noticias familiares, así como recibir socorros.

5) Un reciente ejemplo ha demostrado que en caso de bloqueo ejercido contra una de las partes, sería muy de desear que se hagan excepciones de orden humanitario en provecho de los que no son combatientes.

En los conflictos internacionales, la situación está solucionada con el Artículo 23 del IV Convenio de Ginebra que preve que se rompa el bloqueo en favor de la población civil enemiga. Así pues, los medicamentos y el material sanitario, lo mismo que los objetos necesarios al culto, deben beneficiar del paso libre. Ocurre lo mismo con los envíos de los víveres indispensables, de ropas y de fortificantes reservados a los niños de menos de 15 años, a las mujeres en esperanza o parturientas. Estas autorizaciones de paso libre pueden estar subordinadas a la condición de que la Potencia protectora haga un cierto control de la utilización de las mercancías.

Es bastante evidente que las excepciones hechas en favor de la población civil enemiga tendrían que ser concedidas también en favor de la población civil nacional que está en un territorio sometido a un bloqueo.

6) Por fin, hay que mencionar que el Artículo 3 no preve, a falta de Potencia protectora, la intervención de un organismo neutral e imparcial que pueda cooperar en la aplicación de las disposiciones humanitarias. El CICR está simplemente autorizado a ofrecer su colaboración. Hay aquí una situación que preocupa, pues no hay duda de que si órganos exteriores pueden contribuir en la aplicación de las disposiciones humanitarias, la eficacia de estas disposiciones se ve grandemente mejorada

Los expertos que el CICR ha reunido a finales de febrero de 1969 han examinado el problema de los conflictos interiores y, de una manera general, han pensado que los puntos antes mencionados tendrían que ser efectivamente objeto de nuevas disposiciones. Sin embargo, en lo que concierne el punto 2), han emitido algunas dudas sobre la posibilidad para los Gobiernos de comprometerse a no castigar de ningún modo a quienes se hubiera enrolado en las Fuerzas Armadas rebeldes.

C. Procedimiento

Una revisión de los Convenios de Ginebra no parece ser actualmente muy posible. Pero se podría prever sea un Protocolo a los Convenios de Ginebra, sea un texto que fuera aprobado por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y que, sin tener una fuerza obligatoria, tuviera sin embargo un valor indicativo importante.

El CICR, como lo ha dicho ya, va a establecer, sin más tardanza y eventualmente con la ayuda de expertos, el texto de las proposiciones generales de aplicación de las disposiciones esenciales de los Convenios de Ginebra, cuyas proposiciones serían sometidas sistemáticamente a las partes en un conflicto interior.

La XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, a la cual este informe está destinado, querrá tomar sin duda alguna, a su respecto, una resolución. El CICR se propone, a base de las observaciones que le sean presentadas, someter a la Conferencia Internacional un proyecto apropiado de resolución.

SEMINARIO SOBRE LA ACTIVIDAD
DE LA CRUZ ROJA EN FAVOR DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

(extraído del informe publicado)

(Ginebra, Agosto de 1963)

2. y 5. COMETIDO DE LAS SOCIEDADES NACIONALES
COLABORACIÓN DEL CICR
CON LAS SOCIEDADES NACIONALES

por el Sr. H. Coursier, Consejo-Jurista, CICR

La doctrina según las Resoluciones de la Cruz Roja

Al empezar mi precedente Informe, he recordado el cometido que el CICR se ve en el caso de desempeñar, en virtud de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, cuando ocurre un conflicto interior. Es pues muy a menudo en enlace con el CICR, según los preceptos humanitarios de los que él cuida y, si es preciso, con su participación efectiva, que las Sociedades Nacionales tendrán que realizar sus tareas en las situaciones graves que resultan de los conflictos interiores.

Hace mucho tiempo que la Cruz Roja se preocupa del problema. En la Resolución de la X Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra 1921) que acabo de citar, el cometido de las Sociedades Nacionales está conceptualizado como sigue :

"En cada país donde estalla una guerra civil, es la Sociedad Nacional de la Cruz Roja del mismo país la que tiene, en primer lugar, el deber de hacer frente de la manera más completa a las necesidades de socorro que tienen las víctimas y, al efecto, es indispensable que esta Sociedad sea considerada como libre de acción imparcial en beneficio de todas las víctimas..."

Los principios están claramente expresados, es decir :

1. aptitud primeramente de la Sociedad Nacional, pero a condición expresa de que tenga con respecto al Poder político, la necesaria independencia para actuar de conformidad con los principios humanitarios;
2. aptitud del Comité Internacional para garantizar que la obra humanitaria sea cumplida y que la acción sea conforme con los principios de la Cruz Roja.

Esta es la doctrina de la Cruz Roja. Pero no hemos de esconder que dar efecto a esta doctrina, plantea numerosos y difíciles problemas jurídicos y prácticos que vamos a considerar en breve.

Este examen nos permitirá ver más en claro las relaciones de las Sociedades Nacionales y del CICR destinadas a ayudar a las víctimas de los conflictos interiores, y estudiaremos también de qué manera puede el CICR ayudar a las Sociedades Nacionales a llevar a cabo sus tareas humanitarias y de qué manera pueden, a su vez, colaborar las Sociedades Nacionales con él.

La doctrina según la evolución histórica

Si nos referimos a las deliberaciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, se puede comprobar que desde 1912 las Cruces Rojas de los Estados Unidos habían sugerido que se estableciera un estatuto internacional que permitiera a las Sociedades Nacionales socorrer a las víctimas de los conflictos interiores. Este proyecto iba muy lejos pues preveía incluso la intervención humanitaria de Cruces Rojas extranjeras. Pero fué rehusado como siendo incompatible con los intereses mayores del Estado.

Ahora bien, cinco años más tarde, inmediatamente después de la revolución rusa, el delegado del CICR consiguió, consecutivamente a una entrevista con el Presidente Lenin, que un primer grupo de Cruces Rojas neutrales,

en colaboración con la Cruz Roja Rusa, creara una "Cruz Roja política", llamada así porque estaba encargada de visitar a los prisioneros políticos en las cárceles, de llevarles socorros y de transmitir sus noticias. Este ejemplo es de gran importancia y no es el único.

Cuando se celebró la primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja después de la guerra (Estocolmo 1948), el Delegado del Gobierno danés puso de relieve con términos muy evidentes, la cuestión de una "reglamentación internacional" relativa al trato a los prisioneros políticos. Sin embargo, la Asamblea creyó oportuno que en razón de que iba a celebrarse dentro de poco tiempo la Conferencia Diplomática encargada de revisar los Convenios de Ginebra, era mejor confiar a esta reunión intergubernamental el cuidado de tratar este problema. Como hemos visto, la Conferencia Diplomática adoptó el Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949, que he citado hace un momento.

Cuando en vísperas de la XVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Toronto 1952), el Presidente del CICR visitó ciertas Cruces Rojas de América Latina, pudo darse cuenta de que en muchos casos la Sociedad Nacional se había visto incapacitada ante las consecuencias a menudo terribles que tenían muchos conflictos interiores en esta parte del mundo.

¿ Es que la Cruz Roja Internacional podía ayudar a las Sociedades a que los principios de la Cruz Roja fueran mejor respetados ? La cosa parecía dudosa porque no existía una tradición sólidamente establecida. Tanto si eran insurrectos como legales, los Gobiernos prestaban igualmente atención a excluir toda clase de injerencia entre ellos y las personas que estaban bajo su autoridad. Por esta razón y con el fin de consolidar sus intervenciones eventuales ante estos Gobiernos, el CICR recurrió a tener tres consultaciones con expertos internacionales, tal como he mencionado en mi Informe precedente.

En 1954, cuando ocurrieron los disturbios que ocasionaron un cambio de Gobierno en Guatemala, el CICR, que había sido solicitado para intervenir por parte

de la Cruz Roja Nacional, respondió sin tardanza a este llamamiento, y el resultado de sus gestiones ante el nuevo Gobierno fué que el personal dirigente de la Cruz Roja Nacional siguió en sus funciones. Este personal y la Cruz Roja pudieron trabajar eficazmente socorriendo a las víctimas, abasteciendo a los detenidos, transmitiendo noticias a las familias y se organizó también un lazareto. Estas fueron las diversas etapas de una acción humanitaria, cuyo éxito fué completo y apreciado en todas partes.

Se trata aquí de un ejemplo particularmente sorprendente de lo que puede, en estas circunstancias, la acción conjunta de la Cruz Roja Internacional y de la Cruz Roja Nacional. Este éxito ha facilitado en mucho las gestiones que el CICR ha realizado ulteriormente.

En Guatemala, esta experiencia favoreció además entre la Cruz Roja y el Gobierno, la negociación de una Convención muy importante que fue firmada en Junio de 1960, para garantizar precisamente que la Cruz Roja Nacional pueda llevar a cabo sus tareas humanitarias en caso de disturbios interiores.

Las conclusiones resultantes de la práctica

Hemos visto que a partir del momento en que fué firmado el Artículo 3, el CICR ha podido ejercer en numerosas ocasiones su acción en favor de las víctimas de los conflictos interiores. De esta repetida acción y de las experiencias que han sido hechas durante su desarrollo, pueden ser deducidas ciertas conclusiones acerca de la colaboración con las Sociedades Nacionales o sobre el cometido que éstas tienen. Pero es conveniente guardarse de generalizar prematuramente, en una cuestión donde las situaciones son cada vez diferentes.

En ciertos casos, esta acción ha tenido lugar con la colaboración, más o menos extensa, de las Organizaciones locales de la Cruz Roja, pero en otros casos ha sido realizada bajo la única responsabilidad del CICR. En efecto, la cuestión es delicada pues tal como hemos recordado antes, pone en causa el principio fundamen-

tal de la independencia de la Cruz Roja, esta independencia que tradicionalmente caracteriza la acción del CICR y que tiene que caracterizar también la acción de las Sociedades Nacionales. Ahora bien, las relaciones de estas últimas con los Gobiernos pueden estar influenciadas por circunstancias de hecho, las cuales limitan o paralizan momentáneamente su autonomía. En un caso así, el CICR ha de ponerse directamente en contacto con el Gobierno, pero no cabe duda de que en todo cuanto sea posible y en el interés mismo del desarrollo de su acción, el CICR tiene que esforzarse por obtener el concurso de la Sociedad Nacional. Su primera gestión, tanto si interviene después de haber sido solicitado o espontáneamente, tiene que ser la de informarse ante la Cruz Roja Nacional. Por otra parte, una actitud así se impone de ella misma, en consideración a los esfuerzos y a los señalados resultados que algunas Sociedades Nacionales han alcanzado a veces en la acción humanitaria en caso de conflicto interior ocurrido en su país.

Las recomendaciones de las Reuniones de Expertos

Las dos primeras Comisiones de Expertos de las que hemos hablado antes, no examinaron en detalle el reparto de las atribuciones entre el CICR y las Sociedades Nacionales en esta cuestión. En cambio, los expertos reunidos por el CICR en 1962 han hecho algunas comprobaciones, a base de las experiencias que les han sido sometidas, y han expresado recomendaciones de mucho interés, las cuales figuran en el Informe que el CICR presenta al Congreso del Centenario y que consideramos conveniente evocar aquí en breve.

Esta Comisión de Expertos ha recordado que entre las tareas que incumben a las Sociedades Nacionales, figura la protección humanitaria en caso de conflictos interiores y también cuando son internacionales. Las Sociedades Nacionales tienen pues la obligación de prepararse con tiempo y en tiempo de paz a la difícil y dolorosa misión que quizás tendrán que desempeñar un día. Para estar en condiciones de hacer frente a esta gran

responsabilidad, las Sociedades Nacionales tienen que tener la profunda aperccepción de la doctrina y de los principios de la Cruz Roja, y deben garantizar la difusión de esta doctrina y de estos principios en sus países respectivos. Tienen que adoptar una estructura que sea capaz de resistir, dentro de todo lo posible, a los trastornos de una guerra o de una guerra civil. A este efecto, la Comisión ha previsto algunas medidas de descentralización o bien para que, durante la crisis, sean constituídos unos comités apropiados compuestos de personalidades quienes en razón de sus funciones permanecen apartadas de los conflictos civiles.

Además, la Comisión ha indicado que según su opinión, y para las cuestiones sometidas a su examen, no hay ningún repartimiento de incumbencias entre el CICR y las Sociedades Nacionales que determine en favor de estas últimas un campo de acción reservado. Por un lado, corresponde al CICR estar al cuidado del desarrollo de las Sociedades Nacionales y tener la seguridad de que están organizadas y funcionan de conformidad con las Reglas de la Cruz Roja. La Comisión considera, a este respecto, que son particularmente de desear el apoyo moral y la asistencia técnica que el CICR, o la Liga, según sus atribuciones, pueden proporcionar a las Sociedades Nacionales de los países que han adquirido recientemente la independencia.

Por otro lado, la Comisión ha reconocido que si incluso cuando ocurren disturbios interiores las Sociedades Nacionales aseguran efectivamente a todos la protección exigida por el Derecho Internacional Humanitario consuetudinario y convencional, no por ello queda menos impuesta la regla de la presencia del CICR. La acción de las Autoridades públicas y de sus Servicios, y la de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja no constituyen, en ningún caso, un motivo jurídicamente fundado para no admitir la intervención del CICR. Esta intervención no puede ser considerada como una ingerencia en los asuntos interiores de un Estado.

Este Informe suscitó uno de los más interesantes debates que ha conocido el Seminario; fueron también tratados algunos de los problemas considerados en los apartados siguientes de este Tema, pero deseando que

todo quede bien en claro, resumiremos aquí el conjunto de este debate.

Primeramente fué orientado sobre la actividad práctica de las Sociedades Nacionales en caso de conflicto interior, en razón de que una Cruz Roja asiática había puesto de relieve que parecía muy difícil, para una Sociedad, visitar a personas internadas después de un conflicto así, y que un cometido de esta clase tenía que ser esencialmente asumido por el CICR.

Compartiendo este punto de vista, un representante de una Cruz Roja europea propuso sin embargo que se hiciera una diferencia importante. Según su opinión, las Sociedades Nacionales debían estar siempre en condiciones de "aportar socorros". En cambio, la visita a los detenidos seguida de un Informe destinado a las Autoridades detenedoras, representaba una tarea que parecía ir más allá de las posibilidades de una Cruz Roja Nacional. Acerca de esta cuestión, el Sr. Coursier hizo notar que la Resolución de la Conferencia de 1921 que cita en su Informe, no limitaba la acción de las Sociedades Nacionales únicamente a los socorros materiales; podían presentarse casos en los que una Cruz Roja estaría en condiciones de ir más allá en su actividad, y de ahí la utilidad de no adoptar un criterio demasiado limitativo.

Trayendo las lecciones de su experiencia práctica en este sentido, una Cruz Roja europea puso de relieve que había podido visitar a detenidos "políticos" para entregarles socorros materiales y prestarles algunos servicios sociales. Habiendo recibido algunas quejas de estos prisioneros a causa del trato de que eran objeto, esta Cruz Roja pidió a su Gobierno que autorizara al CICR para visitarlos y enterarse de las condiciones de su detención. Este sistema había funcionado perfectamente y permitió allanar las dificultades.

Pero para poder ejercer una actividad en caso de conflicto interior, es necesario prepararse, tal como lo habían hecho notar los colaboradores del

CICR en sus Informes. A este propósito, un representante de una Cruz Roja asiática, preguntó si no sería oportuno prever, en las condiciones mismas de reconocimiento de nuevas Sociedades, los elementos que hagan más fácil la actividad en caso de conflicto interior, tales como la descentralización, el carácter apolítico de sus miembros, etc. Al respecto, el Secretario General de una Cruz Roja europea demostró que algunas de estas exigencias estaban ya implícitamente contenidas en las condiciones de reconocimiento aprobadas por las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja (véase el Manual, p. 331). Estas condiciones preven, en efecto, en el apartado 6, que una Sociedad debe "tener una organización que la ponga en condiciones de ejercer con verdadera eficacia las tareas que le incumben", y en el apartado 7 dice que debe "hacer extensiva su acción a todo el país y a sus dependencias".

Las condiciones de reconocimiento también preven, en el apartado 6, que las Cruces Rojas tienen que prepararse "ya en tiempo de paz" a las actividades del tiempo de guerra". A este efecto y en una revisión eventual de estas condiciones, este Secretario General opina que sería conveniente precisar que por "tiempo de guerra" es necesario entender actualmente "en tiempo de conflicto armado de todas clases, tanto de orden internacional como interior".

La utilidad que tiene esta exigencia de descentralización surgió igualmente a propósito de una cuestión que fue puesta de relieve por otra Cruz Roja asiática : el Presidente o un miembro importante del Comité director, quien se encontrara separado de la sede central a consecuencia de los acontecimientos ¿ es que debería organizar una Cruz Roja allí donde estuviera ? Los representantes del CICR contestaron que siempre hay una posibilidad de ejercer una acción humanitaria allí donde uno se encuentra; en la hipótesis considerada, si la Sociedad Nacional cuenta verdaderamente con Secciones en todo el territorio nacional, este Presidente podrá actuar en enlace con la Sección del lugar donde él está. Seguidamente fue citado al efecto y durante largo tiempo, el ejemplo de la actividad de la Cruz Roja desarrollada durante la guerra

civil española, y la formación por una y otra parte, de dos Organizaciones de Cruz Roja. Actualmente, una de las dificultades reside en el hecho de que las Secciones separadas de su sede central se encuentran a veces completamente incomunicadas con ella, pero el CICR está aquí para servir de intermediario neutral entre las dos partes de la Cruz Roja y para facilitar entre ellas una especie de acuerdo tácito sobre la prosecución de la actividad humanitaria. Esto es lo que ocurrió con el caso de la guerra civil española, hasta el punto que en la Conferencia Internacional de 1938, en Londres, ambas Organizaciones estuvieron representadas sin que esta presencia simultánea acarreará dificultades.

Con todo, separadamente de la descentralización y de las demás medidas a tomar, es la independencia de las Sociedades Nacionales lo que constituye el criterio más importante; los representantes de Cruces Rojas y de Medias Lunas Rojas hablaron varias veces acerca de esta cuestión.

Una Sociedad europea y otra del Oriente Medio dieron el ejemplo de la actividad benéfica que su Sociedad había podido ejercer en un conflicto interior, gracias a la autonomía que tenían y gracias a la confianza de que gozaban entre el gran público y entre el ámbito político. Uno de los representantes declaró que, desde el comienzo de los disturbios, los miembros del Comité Central fueron movilizadas; se organizó una permanencia de día y noche en la sede central; los médicos y las enfermeras de la Sociedad así como las ambulancias fueron movilizadas y pudieron trasladarse a todas las regiones del país, de un lado al otro de las partes en conflicto. La misión de la Cruz Roja (dijo este representante) "es única y exige una completa independencia y una fe sin límites hacia el Principio de la autonomía absoluta, de manera a que la familia de la Cruz Roja esté siempre en condiciones de poner en práctica los principios de la solidaridad que residen en el corazón de todos los seres humanos, y de mantener puro y alto el patrimonio de agradecimiento y de confianza que le han sido reconocidos".

A este efecto, "independencia y autonomía" no significan de ningún modo la falta de relaciones estrechas con el Gobierno, tal como demostró el Presidente de una Cruz Roja africana. Según su propia experiencia, para que una Sociedad pueda actuar con eficacia, es absolutamente esencial que "se acorde bien con su Gobierno" sin dejar de esforzarse en hacerle comprender que no debe hacer injerencia en los asuntos de la Cruz Roja, del mismo modo que ésta no debe inmiscuirse en los del Gobierno.

Según las declaraciones de varios delegados africanos, hay un cierto peligro de injerencia, a veces inconsciente, por parte del Gobierno, en los asuntos de la Cruz Roja, y este peligro constituye una tendencia que se presenta frecuentemente en los países en vías de desarrollo. Todos estos delegados pusieron de relieve que el director de Cruz Roja que ejerce al mismo tiempo una actividad política, hace que su Sociedad corra un gran peligro. Este peligro puede presentar una forma poco aparente, pero por lo tanto pernicioso, es decir : estar tentado de entrar en la Cruz Roja para cubrir con ropajes humanitarios una actividad que, de hecho, es de orden político. En consecuencia y según la opinión de algunos delegados, el CICR y la Liga tendrían que estar en condiciones de exigir a las Sociedades Nacionales el respeto hacia los principios de base y, de entre ellos, el de la neutralidad de la Cruz Roja especialmente.

Sin embargo, la observancia de los principios de la Cruz Roja puede colocar a la Sociedad Nacional en una posición delicada con respecto al Gobierno si emprende, por ejemplo, una acción humanitaria en favor de personas que éste considera como enemigas. Los representantes de las Cruces Rojas africanas pusieron de relieve a este propósito, demostrando que este agudo problema se planteaba a veces particularmente en sus nuevos países, la cuestión de la protección a conceder a los dirigentes de Cruces Rojas por parte de las Organizaciones Internacionales de Ginebra, o sea, el CICR y la Liga. Algunos señalaron que, evidentemente, una protección de esta clase no podría entrar en línea de cuentas más que para los

dirigentes cuyo cometido ha sido puramente humanitario; la intervención de los Organismos de Ginebra no puede tratar de cubrir una actividad de carácter político. En las jóvenes Sociedades Nacionales cuyos pasos son todavía vacilantes, las cuales tienen que trabajar en un país "donde se encarcela a una persona por un sí o por un no", sería a menudo psicológicamente útil, para un dirigente de Cruz Roja, saber que beneficiará, si llega el caso, de una cierta protección por parte de los Organismos de Ginebra.

El Sr. Pilloud respondió durante largo tiempo a estas preocupaciones. Desde luego, si los dirigentes de Cruz Roja que no tienen nada que reprocharse son injustamente relevados de sus funciones, o son molestados por haberlas ocupado, el CICR y la Liga harán siempre por acudir en su ayuda tal como han hecho en ciertos casos precisos. Por otra parte, el interés principal de estas dos Instituciones es de ver que la actividad de la Cruz Roja prosigue en todas las circunstancias; además, si se tiene que tratar con un Gobierno para el cual una actividad de Cruz Roja imparcial e independiente, y por consiguiente fructuosa, no representa nada, es verdaderamente muy difícil poder hacer algo.

Según el Sr. Pilloud, hay ciertas precauciones previas que las Sociedades Nacionales pueden tomar ya en tiempo de paz, independientemente de las que han sido mencionadas antes. Por lo tanto, conviene redactar los Estatutos de una Sociedad Nacional de modo a que el Consejo Director de la Sociedad esté siempre compuesto de una mayoría de personas que hayan sido elegidas por los miembros de las Secciones de la Sociedad misma. Tal como se ha dicho, la designación del Presidente de la Sociedad por el Presidente del Estado, corresponde a un procedimiento normal en numerosas Sociedades que son excelentes Sociedades. Un procedimiento así puede hacer que sea designada una persona muy competente; sin embargo, subsiste la precaución que se debe tomar acerca de la composición del Comité Director. Evidentemente (concluyó el Sr. Pilloud), no hay ninguna norma precisa para luchar contra los Gobiernos que despreciando la importancia

de su Sociedad Nacional y dejando de lado los principios de la Cruz Roja, querrían "politiquearlos" o hacer de ellos el instrumento de su política. Pero se trata aquí de una actividad de vista corta, de la que estos Gobiernos podrían un día arrepentirse.

A este respecto, un representante de una Media Luna Roja del Oriente Medio, trajo la lección de sus experiencias personales en su país en el cual, después de una revolución, los dirigentes de la Sociedad habían sido por dos veces mantenidos aparte. Siendo bastante escéptico acerca de las posibilidades de intervención del CICR y de la Liga, opinó que la única solución residía en una mayor comprensión, por parte de todas las Autoridades hacia el cometido y hacia las funciones de la Cruz Roja Internacional. Como conclusión, un delegado de una Cruz Roja africana recordó que su país, víctima de una opresión, había entonces recibido la asistencia de un personal sanitario que venía de Cruces Rojas de países neutrales, y que este personal había hecho previamente sacrificio de su vida. Según su parecer, cuando se acepta asumir el cargo de un dirigente de Cruz Roja, y que este cargo hay que desempeñarlo manteniendo con fidelidad los principios de la Organización, es también necesario asumir los riesgos y los inconvenientes eventuales de un cargo así.