

XXIV CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

Manila, noviembre de 1981

**ACTITUD DE LA CRUZ ROJA
POR LO QUE RESPECTA A LA TOMA DE REHENES**

(aplicacion de la Resolucion VIII

de la XXIII Conferencia Internacional)

(Punto 3 del orden del día provisional de la Comisión II)

Informe presentado

por

el Comité Internacional de la Cruz Roja

Ginebra, agosto de 1981

ÍNDICE

| | |
|--|------------|
| INTRODUCCIÓN | <u>1-2</u> |
| I. NOTIFICACIÓN DE LA DOCTRINA DEL CICR RELATIVA A LA TOMA DE REHENES | <u>3-6</u> |
| 1. Doctrina del CICR | 3 |
| 2. Comentario acerca de la doctrina del CICR | 4-6 |
| a. Ámbito de aplicación | 4 |
| b. Acción de asistencia | 4-5 |
| c. Labor de intermediario | 5-6 |
| II. ACTITUD DE LAS SOCIEDADES NACIONALES POR LO QUE RESPECTA A LA TOMA DE REHENES ... | <u>7-8</u> |
| CONCLUSIÓN | 9 |

INTRODUCCIÓN

Desde finales de la década de los sesenta, se multiplican los actos de toma de rehenes y, por ello, la XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada el año 1977 en Bucarest, aprobó la siguiente resolución (Núm. VIII) :

"La XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja,

preocupada por el aumento de la toma de rehenes en todo el mundo;

alarmada por los sufrimientos infligidos a los rehenes víctimas de tales actos y a sus familiares;

- 1. condena la toma de rehenes;*
- 2. hace un llamamiento a todos los gobiernos para que tomen las medidas necesarias con el fin de impedir la repetición de tales actos".*

Esa condena de la toma de rehenes por parte de una Conferencia Internacional de la Cruz Roja corrobora las disposiciones del derecho internacional humanitario en que se prohíbe dicha práctica durante los conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales. 1)

Después, otras veces se sumaron a la de la Cruz Roja. Así fue como se aprobó, sin votación, una Convención Internacional contra la toma de rehenes en la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución 34/146 del 17 de diciembre de 1979, que entrará en vigor a los 30 días de haberse depositado el 22º instrumento de ratificación o de adhesión. 2)

1) *Convenios de Ginebra de 1949 : artículo 3 común y artículos 34 y 147 del IV Convenio; Protocolos adicionales a Los Convenios de Ginebra de 1949 : artículo 75 del Protocolo I y artículo 4 del Protocolo II.*

2) *En 31 de agosto de 1981, habían ratificado dicha Convención 13 países : Lesotho, Filipinas, Mauricio, República Federal Alemana, Suecia, El Salvador, Barbados, Trinidad y Tabago, Honduras, Bahamas, Noruega, Islandia y Bhután.*

La finalidad del presente informe es analizar la actitud que puede adoptar la Cruz Roja en caso de toma de rehenes. Uno de los órganos del Movimiento, el CICR, tras haber establecido su doctrina al respecto, recuerda y comenta sus normas de conducta en la primera parte del presente documento. La segunda parte versa sobre la cuestión de la actitud que pueden adoptar las Sociedades nacionales al enfrentarse con esta situación.

Por último, la conclusión del presente informe se basa en algunas reflexiones de índole general acerca de la actitud de la Cruz Roja por lo que respecta a la toma de rehenes.

I. NOTIFICACIÓN DE LA DOCTRINA DEL CICR POR LO QUE RESPECTA

A LA TOMA DE REHENES

Tras haberse solicitado varias veces su intervención en casos de secuestros aéreos o de secuestros de particulares, considerados como rehenes, el CICR adoptó una doctrina que publicó, el mes de octubre de 1972, en la Revista Internacional de la Cruz Roja. Estos cinco principios de acción son la norma de conducta del CICR por lo que respecta a la toma de rehenes.

1. Doctrina del CICR

- I. *El CICR reprueba los actos que violen los principios del derecho y de la humanidad, en especial aquellos que alcanzan o amenazan a vidas inocentes. Tanto en este como en cualquier otro aspecto, el CICR no se guía más que por el interés de las víctimas y el deseo de ayudarlas.*
- II. *Los delegados del CICR podrán eventualmente prestar a los rehenes una asistencia material y, con su presencia, un refrigerio moral. Sin embargo, por regla general, no entra dentro de las atribuciones de los delegados participar en las negociaciones entre las autoridades interesadas y los autores de tales actos.*
- III. *Si el interés de las víctimas lo requiere, y mientras no haya ni contactos directos ni otro intermediario, el CICR podrá, excepcionalmente, ocuparse del asunto a petición de una parte interesada y con el consentimiento de las otras. Las partes interesadas habrán de comprometerse a no recurrir a la fuerza, a no tomar medida alguna perjudicial para los rehenes y a no obstaculizar la libertad de acción de los delegados, mientras éstos sean quienes efectúan los contactos.*
- IV. *Los delegados solicitarán que se les concedan todas las facilidades para asistir a las víctimas y, siempre que sea posible y oportuno, que las personas necesitadas de cuidados particulares (heridos, enfermos, niños, etc.) estén en condiciones de seguridad.*
- V. *Tanto si los delegados participan en la negociación como si su cometido es el de simples agentes de transmisión, las partes serán siempre las únicas responsables de las propuestas transmitidas, de las decisiones tomadas y de los actos cometidos. Los delegados no pueden garantizar que se cumplan las decisiones o los requisitos estipulados por las partes.*

2. Comentario acerca de la doctrina del CICR

Gracias a la experiencia adquirida por el CICR durante los años posteriores a la publicación de su doctrina, pueden hacerse las siguientes observaciones :

a. Ámbito de aplicación

En dicha doctrina se puntualiza, sobre todo, la actitud del CICR por lo que respecta a la toma de rehenes vinculada a situaciones de disturbios interiores y de tensiones internas. Se trata, bien de la toma de rehenes en el territorio de un Estado afectado por dichos disturbios o tensiones, bien de la toma de rehenes relacionada con esas situaciones en otro país, debido, por ejemplo, a reivindicaciones de los secuestradores de rehenes.

En el caso de la toma de rehenes perteneciente al ámbito del derecho internacional humanitario que, como se ha visto, condena abiertamente dicha práctica durante los conflictos armados tanto internacionales como no internacionales, el CICR puede llegar a desempeñar más importante y más activo cometido que el estipulado en la doctrina actual.

Ahora bien, el CICR no interviene, normalmente, en los casos de toma de rehenes durante disturbios o tensiones interiores pero, a título excepcional, puede juzgar indispensable, por razones humanitarias estar de acuerdo para intervenir; por una parte, los cinco principios arriba citados le permiten saber si dicha excepción se justifica o no y, por otra parte, establecer las condiciones de su intervención. Por consiguiente, sólo si se observan ciertos criterios objetivos y si un análisis de la situación le incita a pensar que debe intervenir, el CICR desiste de la reserva, que es y ha de ser la suya, ante dichos acontecimientos.

b. Acción de asistencia

En los principios II y IV de la doctrina se prevé la posibilidad de una acción de asistencia moral y material por parte del CICR.

El CICR es, por supuesto, libre de decidir si acepta o no desempeñar dicha función según distintas modalidades : socorros (alimentos, mantas, medicamentos), asistencia médica (médico o enfermero), apoyo moral (intercambio de mensajes familiares) o incluso la evacuación de personas cuyo estado psíquico o físico la exija particularmente. Esta última posible asistencia no sólo se presta a los heridos, los enfermos o los niños, citados como ejemplo en el punto IV de la doctrina, sino también a cualquier persona para quien esa prueba tiene un carácter particularmente cruel. Sin embargo, el CICR sólo podría acceder a prestar asistencia si se reúnen las siguientes condiciones :

- las principales partes concernidas deben dar su asenso;
- todos deben comprometerse a no aprovechar la acción del CICR para traicionar a la o a las demás partes y, por consiguiente, también al CICR;
- debe garantizarse la comunicación en todo momento con la sede y con los secuestradores, siempre que sea materialmente posible;
- todos deben comprometerse a no recurrir a la violencia, no sólo mientras los delegados prestan asistencia, sino también y, al menos, durante el tiempo que tarden en ir a ver a los rehenes y en volver a su base.

En caso de que una de las partes retire su consentimiento durante la acción, los delegados interrumpirán la misma lo antes posible y lo comunicarán a la o a las demás partes.

c. Labor de intermediario

En el punto III de la doctrina constan las situaciones en que puede solicitarse al CICR que realice una labor de intermediario, habida cuenta de que dicha labor también implicaría, por regla general, una asistencia material y moral en favor de los rehenes.

El CICR sólo puede aceptar, a título excepcional, la labor de intermediario. Además, son necesarias las siguientes condiciones, como complemento de las que han de reunirse para que el CICR emprenda una acción de asistencia (enumeradas en la página 5) :

- si no hay contacto directo entre las partes (porque no es posible materialmente para las partes o porque una de ellas no lo desea);
- si el CICR es el más indicado para realizar la labor de intermediario;
- cuando las partes renuncian a cualquier acto de violencia durante todo el tiempo que dure la labor del CICR. No sólo se trata de comprometerse a no recurrir a la violencia, como en las acciones de asistencia, durante el tiempo que los delegados tardan en ir a ver a los rehenes, efectúen la visita y vuelvan a su base, sino de abstenerse a recurrir a la violencia durante todo el tiempo que duren las negociaciones;
- si el CICR es libre de finalizar en cualquier momento su labor de intermediario y de comunicarlo a las partes.

Es necesario destacar que, para el CICR, la labor de intermediario consiste principalmente en transmitir las propuestas de una parte a la otra. El delegado del CICR no puede responsabilizarse de las propuestas que una parte haga a la otra; tampoco puede reducirse su labor a un regateo pues, de ser así, perdería su neutralidad, deber del cual no puede apartarse en ningún caso. A lo más que puede llegar el delegado es a indicar una vía de entendimiento, con toda objetividad, sólo cuando considere que la hay.

II. ACTITUD DE LAS SOCIEDADES NACIONALES POR LO QUE RESPECTA

A LA TOMA DE REHENES

Durante estos últimos años, a varias Sociedades nacionales se ha planteado el problema de la toma de rehenes. En el caso de una toma de rehenes, puede suceder que las autoridades recurran a la Sociedad nacional de su país o incluso que ésta, a veces presionada por la opinión pública, ofrezca voluntariamente sus servicios, con la esperanza de aliviar los sufrimientos de los rehenes.

La toma de rehenes es una situación sumamente delicada. La Sociedad nacional, debido a su función de auxiliar de los poderes públicos, puede dar lugar a sospechas preconcebidas por parte de los secuestradores, incluso aunque haya demostrado su independencia. Asimismo, puede ser que se encuentre en una situación embarazosa frente a las autoridades públicas, debido a su neutralidad, y que éstas pueden interpretar mal. Dada su ambivalencia de auxiliar de los poderes públicos y de entidad neutral de la Cruz Roja, la Sociedad nacional no es precisamente el órgano más indicado para intervenir.

El CICR recuerda, por su parte, que no presta sus servicios voluntariamente, en caso de toma de rehenes, pero puede aceptar hacerlo, a petición de una de las partes y con el asenso de las demás. Es cierto que las Sociedades nacionales tienen libertad de acción, pero conviene recordar que, por el mero hecho de que la Cruz Roja ofrezca sus servicios, el Gobierno puede considerar que está atentando contra su postura inamovible, lo que, tarde o temprano, podría perjudicar también a los mismos rehenes.

Sin embargo, prudencia no es necesariamente sinónimo de inacción, pues, en algunas situaciones excepcionales, la Sociedad nacional puede aceptar intervenir por el bien de los rehenes.

Ese podría ser el caso, en particular, cuando tiene lugar una toma de rehenes en el país al que pertenece la Sociedad nacional y cuando los secuestradores no formulan sus reivindicaciones a las autoridades del país, sino a un tercer país (por ejemplo, una toma de rehenes en una embajada, por personas que

dirigen su solicitud a las autoridades del país cuya embajada ha sido ocupada, o incluso un secuestro aéreo en el país al que pertenece la Sociedad nacional, por personas que dirigen su solicitud a las autoridades de un tercer país del que son oriundos muchos de los pasajeros, o a las autoridades del país cuya bandera enarbola el avión). En estas determinadas situaciones, la neutralidad de la Sociedad nacional goza de mayor credibilidad.

Si la Sociedad nacional acepta intervenir en un asunto de toma de rehenes, tal vez la doctrina del CICR pueda, por ende, serle útil, incluso aunque no se haya dispuesto con esa finalidad.

Además, como función específica, la Sociedad nacional podría encargarse de las víctimas "indirectas" de la toma de rehenes, como las familias de los rehenes, traumatizadas por los acontecimientos, ayudándolas a paliar la situación y pres-tándoles su apoyo moral.

Si los rehenes son puestos en libertad, puede resultar difícil el regreso al hogar porque, tras haber vivido horas, incluso días o semanas angustiosas, sufren a menudo trastornos físicos y, sobre todo, psíquicos. En ese caso la Sociedad nacional también puede desempeñar una labor a largo plazo para facilitar su reinserción en el medio familiar y profesional. Se trata, más que nada, de prestarles apoyo para que logren superar esa difícil prueba.

Todas estas son, naturalmente, sugerencias. La actitud de las Sociedades nacionales por lo que respecta a la labor que pueden realizar, en caso de tomas de rehenes, y a su línea de conducta en tales circunstancias podrá debatirse en Manila, durante la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, en la Comisión II.

CONCLUSIÓN

La toma de rehenes es un fenómeno polifacético; las formas que adopta varían desde los secuestros aéreos y las ocupaciones de embajadas, a los secuestros de particulares. Las exigencias de sus autores también son diversas : rescate, puesta en libertad de detenidos, entrega de armas, publicación de declaraciones políticas, etc. Puede ser producto de la desesperación de personas que, a su vez, fueron víctimas de violaciones de los principios de los derechos humanos, u obedecer al frío cálculo de otros.

Sean cuales fueren el aspecto, las exigencias y los motivos de quienes de ella se sirven, así como las situaciones en que se produce, la toma de rehenes es un acto de violencia que daña o amenaza a vidas inocentes. Por consiguiente, es recusable y el Movimiento de la Cruz Roja apoyó, el año 1977 en Bucarest, esta general condena.

Para la Cruz Roja que, en tales situaciones, se ve incitada a intervenir, tras petición de las autoridades o debido a la opinión pública, es a menudo difícil decidir qué actitud tomar, tanto más cuanto que la inacción o, incluso la acción fracasada, puede ensombrecer la imagen de la Institución y repercutir sobre todas sus demás actividades. Tal vez puede decirse, para poner punto final al presente informe, que la regla de oro es, en tales casos, la neutralidad, pues de ella depende la confianza de cada uno en una intervención humanitaria. Si el delegado de la Cruz Roja, con la intención de salvar la vida de los rehenes, ejerciera presiones sobre las autoridades para que éstas cedan a las exigencias de los secuestradores, podría acusársele de ser instrumento involuntario de futuras tomas de rehenes, originadas por esa primera victoria. Por el contrario, si se mostrase ferviente partidario de las autoridades ante los secuestradores, se arriesgaría a no poder establecer contactos con los rehenes e incluso a paralizar una situación cuyo desenlace podría ser catastrófico.

Compete sólo a las autoridades gubernamentales decidir qué respuesta ha de darse a las reivindicaciones de los secuestradores. Es ésa una onerosa responsabilidad que con nadie puede compartirse.
