

6. EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está constituido por el CICR (creado en 1863), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1919) y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Se trata de “... un movimiento humanitario mundial cuya misión es prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos; proteger la vida y la salud y hacer respetar a la persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia...” (ESTATUTOS Y REGLAMENTO...: preámbulo). Estos ideales están expresados en los lemas: *Inter arma caritas* y *Per humanitatem ad pacem*.

6.1. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES ³⁵

Los Estatutos del Movimiento recogen el denominador común para todos sus componentes y la piedra angular de su doctrina, cuyo respeto es el fundamento de su permanencia y de su universalidad: los Principios Fundamentales de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, unidad, voluntariado y universalidad.

El **Principio de Humanidad** constituye, sin lugar a dudas, el principal Principio del Movimiento y su respuesta a la universalidad del sufrimiento derivado de los conflictos, los desastres

³⁵ El enunciado de los Principios Fundamentales puede consultarse en el Glosario de este Manual.

naturales y hasta la lucha por la mera supervivencia, actuando prioritariamente donde nadie quiere o puede intervenir. Denominador común de las culturas más diversas, su aplicación por el Movimiento se basa en la prevención y alivio de los sufrimientos, la protección de la vida, la salud y la dignidad humanas y los esfuerzos por difundir y hacer respetar las normas protectoras, es decir, el denominado continuo humanitario: prevención, respuesta, rehabilitación y desarrollo.

El **Principio de Imparcialidad**, la no aplicación de distinciones de carácter desfavorable a las personas por el mero hecho de pertenecer a una categoría determinada, constituye la esencia de la idea inspiradora de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y del DIH. La no discriminación debe caracterizar el reclutamiento de los miembros de las Sociedades Nacionales y las tareas de asistencia y protección que desarrolla el CICR en situaciones de conflicto. Sin embargo, la acción humanitaria admite una distinción favorable que establezca prioridades basadas en la necesidad, tanto de las personas como de la ayuda disponible. Así, a sufrimiento igual, ayuda igual; pero, ante una desigualdad de sufrimientos, la asistencia será proporcional a la intensidad de los mismos.

El **Principio de Neutralidad**, cuya observancia no siempre es fácil debido a la incomprensión e incluso el rechazo que suscita, tiene por finalidad la acción, es decir, el acceso a las víctimas en un conflicto armado o en situaciones de disturbios internos o tensiones interiores. Este principio debe entenderse como neutralidad militar, que supone no actuar de forma que pueda contribuir a la conducción de las hostilidades por cual-

quiera de las partes beligerantes, y como neutralidad ideológica, una actitud de reserva con respecto a las controversias políticas, religiosas o de otra índole. La neutralidad del CICR adquiere unas características especiales ya que para cumplir el cometido que le asignan los Convenios de Ginebra y tomar las iniciativas que le incumben como intermediario neutral, debe ser independiente y mantener su credibilidad dotándose de las estructuras que le permitan resistir las presiones políticas, económicas y de otra índole. También las Sociedades Nacionales, como auxiliares de los poderes públicos, deben ser neutrales durante un conflicto armado y en tiempos de paz.

El **Principio de Independencia** se refiere a que el Movimiento debe oponerse a toda injerencia política, ideológica, económica, mediática e incluso de la proveniente de la opinión pública que pueda desviarlo de los imperativos de humanidad, imparcialidad y neutralidad. A pesar de su condición de auxiliares de los poderes públicos (en casos de conflicto armado y en tiempos de paz) las Sociedades Nacionales deben (a) gozar de un estatuto de autonomía que les permita respetar en todo momento los Principios Fundamentales y (b) mantener su libertad de decisión en cuanto a la adecuación de una actividad a las necesidades reales o a su compatibilidad con los Principios Fundamentales. La garantía de la independencia pasa por ciertas normas estructurales (un decreto de reconocimiento que reconozca su autonomía respecto del Estado y un funcionamiento democrático) y funcionales (diversificación de sus fuentes de financiación y de sus actividades, imagen y credibilidad, solidez de la infraestructura administrativa y económica).

El **Principio de Voluntariado** se encuentra en el origen de la idea de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (las “sociedades voluntarias de socorro”) y se entiende como el don desinteresado, con espíritu de fraternidad humana, sin ánimo de lucro, de sí mismo con el fin de realizar una tarea concreta a favor del prójimo en los conflictos armados, en las catástrofes naturales y en la vida cotidiana. El voluntariado se ha convertido en un fenómeno de características universales (2001 fue declarado Año Internacional del Voluntariado por las Naciones Unidas) cuya importancia se basa en la dimensión humana de su labor. Además, en el caso de la Cruz Roja, los voluntarios desempeñan un papel determinante porque constituyen el grueso de sus recursos humanos y garantizan la independencia de las Sociedades Nacionales en caso de eventuales presiones al representar a la sociedad en su conjunto.

El **Principio de Unidad** se refiere a los requisitos que deben reunir las Sociedades Nacionales para ser reconocidas como tales: (a) la unicidad de la institución, tanto para dar cumplimiento al requisito gubernamental y del CICR que exigen la existencia de una única Sociedad que puede desplegar su acción en el territorio de un Estado, como para asegurar la credibilidad de acción y la unidad de dirección, (b) la no discriminación en el reclutamiento de sus miembros y en la composición de sus órganos directivos, con el fin de enraizarse en el conjunto de la población y sin que ello signifique que deba aceptar toda candidatura sin excepción, y (c) la generalidad de acción, es decir, la capacidad para extender su acción humanitaria a todo el territorio.

El Principio de **Universalidad** queda reflejado tanto en la existencia de 178 Sociedades Nacionales, que pretenden hacer realidad la dimensión mundial de la acción humanitaria como respuesta al carácter general del sufrimiento, como en la casi unánime aceptación de los Convenios de Ginebra. Dicha acción se basa en la amplitud y la simplicidad del mensaje del Movimiento, que queda resumido en el Principio de Humanidad y que guarda una estrecha relación con los Principios de Neutralidad e Imparcialidad, lo que le permite servir al ser humano dondequiera que esté y quienquiera que sea.



6.2. LOS COMPONENTES

Todos los componentes del Movimiento conservan el mandato originario de socorrer a las víctimas de conflictos armados, pero progresivamente este mandato se ha ampliado y actualmente está marcado por el denominado continuo humanitario (prevención, respuesta, rehabilitación y desarrollo), abarcando también la protec-

ción y asistencia de las víctimas de las emergencias naturales y tecnológicas, así como los proyectos de desarrollo en tiempos de paz, en las esferas de la educación, la sanidad y el bienestar social.

En el cumplimiento del mandato humanitario del Movimiento, las Sociedades Nacionales, el CICR y la Federación (ESTATUTOS Y REGLAMENTO...: arts. 3, 5 y 6, respectivamente) deben cooperar para llevar a cabo sus actividades internacionales (situaciones de emergencia que requieran una respuesta internacional y programas de desarrollo) con arreglo a los conceptos de (a) “función directiva” (una asignación de carácter permanente de acuerdo con el ámbito de competencias específico de cada componente, sin perjuicio de los derechos y responsabilidades de los demás componentes), como pueden ser el desarrollo de las Sociedades Nacionales y la promoción y difusión del DIH que recaerían, respectivamente, en la Federación y en el CICR, y (b) “organismo director” (la asignación a uno de los componentes de la dirección general y la coordinación provisional de las operaciones internacionales en una situación concreta), labor que generalmente desempeñan el CICR o la Federación pero que también puede ser encomendada a una Sociedad Nacional determinada (ACUERDO SOBRE LA ORGANIZACIÓN...: art. 4).

Si el CICR centra su actuación en situaciones de conflicto armado, es decir, en las denominadas emergencias complejas, la Federación interviene principalmente fuera de las zonas de conflicto armado coordinando las tareas internacionales de asistencia en casos de desastres naturales u otro tipo de emergencias y la asistencia a los refugiados, junto con las Sociedades Nacionales

(ACUERDO SOBRE LA ORGANIZACIÓN...: art. 5). En este sentido, en 2001 la Federación Internacional presentó el Proyecto Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre (DIICD), que pretende analizar el alcance y el contenido de los mecanismos jurídicos internacionales existentes en la actualidad para facilitar las actividades humanitarias (preparación, socorro y rehabilitación) en la respuesta a desastres que no sean clasificados como conflictos armados, ante lo que se ha mostrado como una manifiesta inadecuación de dichas normas, a diferencia de lo que ocurre en el DIH.

COMPONENTES DEL MICR

- CICR
- FICR
- Sociedades Nacionales

6.2.1. ESPECIAL REFERENCIA AL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

Según el DIH y los Estatutos del Movimiento, el CICR es una organización humanitaria, independiente, neutral e imparcial.³⁵ Además, posee una naturaleza sui generis pues si bien se trata de una ONG clásica en su naturaleza y composición (creada y regida por el Derecho suizo), tiene personalidad jurídica internacional, una característica que la distingue de las demás ONG y lo acerca a las OIG.

³⁵ Arts. 5.2(d) y 5(3) de los Estatutos del MICR, 3 común CG y 9/9/9/10 CG y 5(3) PA I..

¿Qué es el CICR?: ONG con personalidad jurídica internacional

6.2.1.1. ¿CUÁLES SON SUS COMETIDOS?

Como ya hemos apuntado, el CICR tiene por funciones principales: (a) proporcionar protección y asistencia humanitaria en conflictos armados (visitas a las personas protegidas, protección de la población civil, asistencia humanitaria y médica, servicio de búsqueda) y situaciones de paz (visitas sin testigos a personas detenidas en relación con la situación); y (b) participación en las fases de prevención de las violaciones e infracciones y en el control del cumplimiento del DIH, es decir, ejercer de “guardián del DIH”.

COMETIDOS DEL CICR

- Protección y asistencia de las víctimas
- Guardián del DIH

6.2.1.2. ¿CÓMO LOS DESEMPEÑA?

El CICR lleva a cabo su labor de conformidad con lo dispuesto por (a) el DIH, (b) los Estatutos del MICR y del CICR, y (c) los Principios Fundamentales del MICR, unas normas que le llevan a desarrollar sus cometidos con arreglo a un modus operandi característico.

MEDIOS DEL CICR: DIH

- Derecho de acceso: conflictos internacionales
 - Derecho de iniciativa: en toda situación

MEDIOS DEL CICR: ESTATUTOS

- Derecho de iniciativa: en toda situación
 - Principios Fundamentales del MICR

En situaciones de conflicto, tensiones interiores y disturbios internos y en tiempos de paz, es decir, en cualquier situación en la que un intermediario neutral sea necesario, el CICR actúa mediante el derecho de iniciativa cuyo ejercicio está sometido al consentimiento del Estado. En los conflictos armados internacionales dispone, además, del derecho de acceso, conforme al cual puede visitar a las personas protegidas (prisioneros de guerra y civiles protegidos) y proporcionar asistencia humanitaria a las víctimas sin necesidad de contar con el consentimiento del Estado.

Estos principios y normas determinan que el particular *modus operandi* o la forma de actuar del CICR se base en: (a) la confidencialidad en lugar de la publicidad; (b) la cooperación en lugar de la confrontación; y (c) el acceso a las víctimas en lugar de la investigación de las violaciones del DIH (SASSÒLI Y BOUVIER: 291-293).

6.2.1.2.1. LA REGLA DE LA CONFIDENCIALIDAD

La importancia de la regla de la confidencialidad ha sido

puesta de manifiesto con el establecimiento de diversos tribunales penales internacionales. Conforme a dicha norma, reconocida por el Derecho interno (los acuerdos de sede celebrados entre el CICR y alrededor de 69 Estados establecen diversos grados de protección ante la obligación de prestar testimonio) y el Derecho internacional, el CICR goza del privilegio absoluto de no revelar la información confidencial de que disponga, como ha sido admitido tanto por el TPIeY (EL FISCAL c. SIMIC Y OTROS...: pár.73) como por las Reglas de Procedimiento y Prueba de la CPI (regla 73.4 a 6). Además, la confidencialidad también desempeña un importante papel en las visitas que el CICR realiza a prisioneros de guerra, civiles protegidos y personas detenidas por razones de seguridad. En efecto, los delegados del CICR hablan en privado con los prisioneros de su elección dándoles la oportunidad de intercambiar mensajes con sus familias, discuten los hechos directamente con las autoridades detenedoras, a quienes presentan sus recomendaciones y alientan a adoptar las medidas necesarias para resolver los problemas de índole humanitaria. Con base en la labor de sus delegados sobre el terreno el CICR somete a las autoridades detenedoras informes estrictamente confidenciales y en ningún caso hace comentarios públicos sobre el trato recibido por las personas detenidas o sobre las condiciones de detención.³⁶ Este el procedimiento que están siguiendo, por ejemplo, los delegados del CICR durante las más de 33 semanas que han pasado con las personas detenidas en Guantánamo desde su primera visita en febrero de 2002.

³⁶ Comunicado de prensa del CICR 02/03, de 18 de enero de 2002.

Vale la pena destacar que la regla de la confidencialidad no debe ser entendida como sinónimo de inacción por parte del CICR y como un mecanismo por el que las violaciones e infracciones graves del DDHH y del DIH podrían ser silenciadas. En efecto, la norma de la confidencialidad, una de las manifestaciones del principio de neutralidad, es interpretada por el CICR como un medio para el desempeño de su mandato humanitario y nunca como un fin en sí misma. Prueba de ello es que en circunstancias especiales dicha regla está sometida a excepciones ya que, además de los llamamientos generales a las partes para que respeten el DIH y le permitan desarrollar su labor en favor de las víctimas, el CICR se reserva el derecho de hacer públicas las acciones particulares que realice cuando:

(a) las gestiones realizadas confidencialmente no han logrado que cesen las violaciones graves y repetidas de las que han sido testigos directos sus delegados o cuando su existencia y amplitud se conocen por medio de fuentes seguras y comprobables;

(b) tal publicidad beneficia a las personas o poblaciones afectadas o amenazadas; y

(c) si el hecho de la amenaza o la utilización de cierto tipo de arma confiere a la situación una gravedad excepcional.

Además, la confidencialidad tampoco debe ser entendida como un obstáculo a la justicia ya que está concebida para que el CICR pueda desempeñar mejor su mandato humanitario: ganándose la confianza de las partes en conflicto en cuyo poder se encuentran y de quienes depende el acceso a las víctimas necesitadas de socorro.

EL CICR Y LA CONFIDENCIALIDAD

- Testimonio ante tribunales
- Entrevistas con personas detenidas
- Informes a las autoridades
- Excepciones a la regla

6.2.1.2.2. LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN

En el desempeño de dicho mandato, el CICR mantiene relaciones con actores que no necesariamente son neutrales o que no comparten su concepto de neutralidad, Estados, fuerzas militares, OIG y ONG humanitarias. La cooperación con las partes (gubernamentales o no) en conflicto es fundamental para que el CICR obtenga acceso a las víctimas que se encuentran en su poder. Teniendo en cuenta que en muchas ocasiones el logro de este objetivo supone entablar negociaciones en relación con el ejercicio de sus derechos de acceso y de iniciativa en un ambiente altamente politizado, el CICR no juzga la política de dichas entidades con el fin de obtener de ellas las necesarias autorizaciones para llegar hasta las víctimas necesitadas de socorro y mantener con ellas las relaciones de confianza que implica una colaboración permanente. Así, por ejemplo, los EE.UU. y el CICR han celebrado un acuerdo que garantiza el derecho de acceso de los delegados de éste a las personas detenidas en Guantánamo, a pesar de sus diferentes posturas sobre el estatuto jurídico de las mismas.³⁷ Por otra parte, la

³⁷ Los EE.UU. los considera como “combatientes ilegítimos” en tanto que el CICR estima que tienen derecho a la protección contemplada en el III CG (comunicado de prensa del CICR de 9 de febrero de 2002).

relación con los militares está limitada a las cuestiones de protección y apoyo en la medida en que no resulte comprometido el estatuto de neutralidad del CICR. Finalmente, la cooperación entre los actores humanitarios ha aumentado después de que diversas resoluciones de la AGNU hayan puesto de manifiesto la necesidad de una mejor coordinación de la asistencia humanitaria. La ONU ha establecido la Oficina para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria que desarrolla sus funciones a través del Comité Permanente de Ayuda Humanitaria, del que el CICR forma parte. Otras iniciativas con las agencias humanitarias y las ONG también reflejan la activa participación del CICR en el mejoramiento de las relaciones entre los actores humanitarios. La práctica ha demostrado que el éxito de estas relaciones entre diferentes actores depende de un mejor conocimiento y respeto de sus respectivos mandatos.

EL CICR Y LA COOPERACIÓN

- Actores políticos y militares
- Actores humanitarios

6.2.1.2.3. EL ACCESO A LAS VÍCTIMAS

Finalmente, conviene recordar que el objetivo del CICR es el acceso a las víctimas y no la investigación de las presuntas violaciones de los DDHH o del DIH. En este sentido, en ejercicio de su función de guardián del DIH, la participación del CICR en la aplicación del DIH se limita a las fases de prevención de las

violaciones del mismo y de control de su cumplimiento, y no se extiende a la investigación ni a la de represión de dichas violaciones. Tal limitación, sin embargo, no le ha impedido apoyar decididamente la creación de diversas instancias penales internacionales, un apoyo que cabe enmarcar dentro de su acción de prevención y de control.

EL CICR Y EL ACCESO A LAS VÍCTIMAS

- Prevención de las violaciones DIH (sí)
- Control del cumplimiento DIH (sí)
- Represión de las violaciones DIH (no)

En suma:

MODUS OPERANDI DEL CICR

- Confidencialidad
- Cooperación
- Acceso a las víctimas