

LA ACCIÓN DEL CICR EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS Y DE LAS PERSONAS CIVILES DESPLAZADAS

**por Frédéric Maurice
y Jean de Courten**

I. Introducción

La acción de la Cruz Roja en favor de los refugiados es de muy larga data. Se remonta al origen de la acción del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en favor de las víctimas de las guerras, las revoluciones y los disturbios. Puede decirse igualmente que moviliza a todas las instituciones del Movimiento que intervienen en una u otra etapa del recorrido de los refugiados, los deportados y las personas desplazadas dentro del propio país: protección en el país de origen al decidirse el exilio, asistencia en los campamentos de tránsito o de primer asilo, búsqueda y reunión de familiares, sin olvidar el apoyo a quienes emprenden los trámites, a menudo interminables y humillantes, de la solicitud de asilo.

Para el CICR la intervención se circunscribe esencialmente, como veremos, al teatro de las operaciones militares, a los territorios ocupados o donde haya disturbios y violencia política que provoquen la huida de población. La acción se prolonga, a menudo, en la frontera de los países limítrofes, en los campamentos de refugiados, donde el CICR se encarga de ciertos aspectos de la protección de esas personas, en los centros médicos de primeros auxilios o de cirugía de guerra y, a veces, incluye también la asistencia material.

Tales operaciones han cobrado una magnitud considerable desde hace unos quince años a causa de las nuevas modalidades conflictivas que han desgarrado Asia y África. El inusitado aumento del número de refugiados, que suman hoy 14 ó 15 millones en todo el mundo, a los cuales hay que agregar un número cinco veces mayor de personas desplazadas dentro del propio territorio nacional para escapar a la

violencia y la destrucción, ha hecho necesario emprender ingentes operaciones de asistencia.

Estos fenómenos han puesto de manifiesto también las limitaciones de los textos y de las soluciones institucionales inicialmente concebidos para solucionar el problema de los refugiados tras la Segunda Guerra Mundial, así como para integrar a las personas que huían de las democracias populares de Europa del Este. Estos hechos determinaron la necesidad de elaborar estrategias humanitarias que incluyan simultáneamente la asistencia material masiva en circunstancias culturales y étnicas muy diversas y alejadas del entorno de los donantes, la protección general de la población civil contra los efectos de la guerra y de políticas contrarias a los derechos humanos fundamentales, así como la capacidad de actuar eficaz y rápidamente, a menudo a muy alto costo, en regiones de muy difícil acceso y en circunstancias políticas inseguras, cuando no hostiles o peligrosas.

Teniendo presente estos hechos, nos proponemos ahora presentar un breve enfoque general y los principales aspectos de la protección que en el derecho internacional humanitario se otorga a las personas civiles refugiadas y desplazadas, para pasar, luego, a considerar las diferentes prestaciones y actividades operacionales desarrolladas por el CICR para desempeñar su cometido de protección y de asistencia en favor de esas víctimas de la guerra. Examinaremos, por último, algunos problemas actuales de política humanitaria con respecto a los cuales el CICR ha tomado posición en el transcurso de estos últimos años:

- el acceso a las víctimas en las regiones en guerra y la cuestión planteada en varias ocasiones de un convenio internacional sobre la asistencia y la intervención humanitarias;
- la cooperación entre organismos humanitarios;
- la protección de las grandes concentraciones de refugiados a los que se propone actualmente regresar a su país, particularmente en Afganistán y en Camboya;
- las limitaciones de las operaciones de asistencia alimentaria centradas exclusivamente en el aspecto material y desprovistas de la dimensión política y diplomática necesaria para garantizar la restauración de los derechos fundamentales de las víctimas.

II. Protección jurídica prevista en el derecho internacional humanitario (DIH) para los refugiados y las personas civiles desplazadas

En el DIH la protección de los refugiados no se basa en una definición jurídica, contrariamente a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o en la de la OUA de 1969. No se protege a la persona desplazada teniendo en cuenta los motivos de su desplazamiento, cualesquiera que éstos sean -persecución, situación de conflicto armado o de disturbios, etc.-, sino por su calidad de *persona civil afectada por el advenimiento de hostilidades* en un conflicto armado tanto internacional como no internacional.¹ El hecho de que esta persona haya atravesado una frontera internacional tampoco es determinante: el IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra y las disposiciones pertinentes de los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977² tienen por finalidad prevenir, o al menos limitar, los efectos resultantes de ciertas situaciones en las que pueden hallarse las personas civiles a causa de un conflicto y en las cuales son particularmente vulnerables.

Las normas de derecho en las que, directa o indirectamente, se definen el estatuto y la protección debidos a las personas civiles en tiempo de guerra son un conjunto normativo bastante considerable que ha variado sensiblemente a lo largo de las sucesivas codificaciones del derecho internacional humanitario. Para simplificar el análisis y preservar una visión global, nos referiremos sólo a algunas normas esenciales:

1. *Las normas que rigen la conducción de las hostilidades* (Protocolo adicional I), en las que se prohíben, en particular, los métodos y los medios de guerra que pueden causar males superfluos o sufrimientos innecesarios y en las que se impone hacer siempre todo lo posible por distinguir la población civil de los combatientes, así como los bienes civiles de los objetivos militares; las personas y los bienes

¹ Véase *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)*, «Refugiados y situaciones conflictivas», nº 88, julio-agosto de 1988, pp. 335-386.

² Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) del 8 de junio de 1977. Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II) del 8 de junio de 1977.

civiles son objeto de una protección general contra los efectos de las hostilidades.

Mencionemos asimismo la norma en la que se prohíbe recurrir a los métodos y los medios de guerra concebidos para causar daños extensos y duraderos al medio ambiente natural.

De esas normas generales se deriva un conjunto muy completo de disposiciones cuyo respeto debería evitar no sólo los ataques contra la población civil y los daños consiguientes, sino también los fenómenos de huida y de desplazamiento masivo que son generalmente el corolario de esos hechos.

Veamos ahora algunas disposiciones particularmente pertinentes a ese respecto:

- Se prohíben no sólo los ataques contra la población civil como tal, sino también los «actos o las amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil».³
- Se prohíben, además, los «ataques indiscriminados», los ataques dirigidos como represalias contra la población y los bienes civiles y la utilización de personas civiles con fines militares sea para «tratar de poner a cubierto de ataques los objetivos militares» o para cubrir operaciones militares.⁴

Del mismo modo, se prohíben formalmente, como método de guerra, los ataques cuya finalidad sea destruir los bienes indispensables para la supervivencia de la población «sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito».⁵

2. En el IV Convenio de Ginebra y en el Protocolo I adicional se prevé, para lo que podría llamarse una «segunda etapa» de la protección, la constitución de cierto número de instituciones, sea por acuerdo o por declaración *ad hoc*, que tengan por objeto proteger una localidad, una región, un establecimiento particular o una categoría especial de personas civiles contra las operaciones militares o ciertos efectos de la guerra: citemos como ejemplo las *zonas desmilitarizadas*, las *localidades sanitarias* y las *zonas neutralizadas*, a las que cabe agregar las disposiciones relativas a la *evacuación de las zonas sitiadas*, las normas sobre el *envío de medicamentos y de víveres a*

³ Protocolo adicional I, artículo 51, apartado 2.

⁴ *Idem*, artículo 51, apartados 4, 5 y 7.

⁵ *Idem*, artículo 54, apartado 2.

*la población sometida a un bloqueo o a un embargo y la reunificación de familiares separados.*⁶

3. En el Título III del IV Convenio de Ginebra se reglamentan el *estatuto* y los *derechos* de los *extranjeros en el territorio de una parte en conflicto*: los límites de las restricciones administrativas, las modalidades de repatriación o de traslado y, particularmente, la protección de los refugiados oriundos de un Estado enemigo. En el artículo 44 del IV Convenio se estipula al respecto que los refugiados de un Estado enemigo no serán tratados como extranjeros exclusivamente a causa de su pertenencia jurídica a un Estado enemigo. A nivel general, en otra disposición se prevé que «en ningún caso se podrá transferir a una persona protegida a un país donde pueda temer persecuciones a causa de sus opiniones políticas o religiosas».⁷ Dos normas que confirman y consolidan la institución del derecho de asilo en tiempo de guerra.

4. En el IV Convenio se estipulan, por último, de manera detallada y completa, *los derechos y los deberes de los Estados con respecto a las personas civiles que caen en poder del enemigo en caso de ocupación militar*. Limitémonos aquí a recordar las dos normas particularmente significativas en el contexto que nos interesa: la prohibición, cualquiera que sea el motivo, de efectuar traslados, en masa o individuales, de índole forzosa, así como de deportar a los habitantes de un territorio ocupado al territorio de la Potencia ocupante o al de cualquier otro país.⁸ En otra disposición se prevé que los súbditos de la Potencia ocupante que, antes del comienzo del conflicto, hayan buscado refugio en el territorio ocupado no podrán ser detenidos, procesados, condenados o deportados a su país de origen por actos cometidos antes del comienzo de las hostilidades.⁹ En esta disposición se refrenda, pues, la perennidad de la protección de los refugiados a los que se haya otorgado el derecho de asilo en un Estado cuyo territorio sea posteriormente total o parcialmente ocupado.

5. Otras normas, menos elaboradas pero inspiradas en las mismas concepciones, se aplican igualmente a las *personas desplazadas en el territorio del propio país* a causa de *un conflicto armado no internacional*. Esas personas están protegidas por las garantías fundamentales relativas al trato debido a las personas que no participan en las hostilidades, que figuran en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de

⁶ IV Convenio de Ginebra, Título II - Protocolo adicional I, artículos 59 y 60.

⁷ IV Convenio, artículo 45, párrafo 4.

⁸ IV Convenio, artículo 49.

⁹ *Idem*, artículo 70, párrafo 2.

Ginebra, completadas por las normas estipuladas en el Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales.

III. Actividades operacionales

El CICR dispone actualmente de unas 48 delegaciones activas en 80 países y cuenta con 740 colaboradores expatriados asistidos sobre el terreno por unos 4.000 colaboradores locales.¹⁰ Con esta infraestructura, el CICR despliega operaciones en favor de los prisioneros de guerra, de los heridos de guerra, de los detenidos de seguridad, de los deportados, de los familiares separados, de la población civil víctima de acciones de guerra, de bombardeos, del hambre y de todas las formas de represión armada. Huelga decir que prácticamente de todas estas categorías de personas hay refugiados y personas civiles desplazadas y que esta realidad es en todo momento una de las principales preocupaciones de la Institución.

Sin embargo, ciertas intervenciones se centran más particularmente en la protección de los refugiados y de sectores importantes de personas desplazadas o incluso de personas civiles que, a no ser que se les preste asistencia material urgente, no tendrán más opción que huir de su lugar de residencia a causa de actos de guerra o del hambre. A título conmemorativo citemos como ejemplos contextos tales como los de El Salvador y Nicaragua, en América Latina; Sudán, Angola, Mozambique, Uganda y Somalia, en África; Afganistán, Pakistán, la frontera entre Camboya y Tailandia, y los territorios ocupados por Israel, donde los refugiados constituyen un porcentaje importante de la población local.

Las principales actividades operacionales emprendidas en favor de esos diferentes grupos de personas civiles son las siguientes:

- **Gestiones** ante los Gobiernos y los movimientos armados destinadas a hacerles comprender y aceptar las normas del derecho de la guerra y ciertos principios humanitarios (a fin de garantizar su respeto por todas las partes). Las gestiones que inicialmente son de índole diplomática y que consisten en ofrecimientos de servicios deben, en principio, prolongarse en un diálogo operacional continuo con los dirigentes políticos y militares concernidos. Por otra parte, el acceso a las autoridades políticas permite al CICR desempeñar su cometido de

¹⁰ Véanse los Informes de Actividad anuales del CICR.

intermediario neutral por lo que atañe a las cuestiones humanitarias que deben resolverse entre las partes en conflicto: designación de zonas de seguridad, protección de los hospitales, organización de convoyes de socorro, canje de prisioneros, transmisión de denuncias, etc. Estos son algunos de los ámbitos en los que son necesarios los servicios del intermediario neutral.

- **Protección activa** mediante el despliegue de delegados en las zonas sensibles, el acceso a los campamentos de refugiados y las visitas a los lugares de detención. Esta presencia, prevista en el IV Convenio de Ginebra, tiene por finalidad controlar el respeto del derecho, detectar las violaciones e intervenir al nivel apropiado de los aparatos gubernamentales y militares. Este método de trabajo es un componente fundamental de todas las operaciones. En el caso de los territorios ocupados por Israel, constituye lo esencial de la acción casi exclusivamente centrada en la protección de las personas civiles, particularmente de los refugiados. La asistencia material y la infraestructura están a cargo de la UNWRA (organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente), mientras que el CICR desempeña su cometido general de protección definido en el IV Convenio, reconocido por las autoridades israelíes y confirmado por una serie de acuerdos específicos que autorizan al CICR el acceso, en todo tiempo, a todos los lugares donde hay refugiados palestinos y árabes oriundos de países limítrofes.

- **Asistencia médica, alimentaria y material:** El CICR ha instalado varios hospitales de cirugía de guerra para la población civil de varios países de África y de Asia, particularmente en el norte de Kenia para la población de Sudán meridional, en el norte de Somalia, las personas civiles y los combatientes heridos, en Pakistán y en Afganistán, donde tres hospitales quirúrgicos y centros de rehabilitación ortopédica prestan asistencia a los refugiados afganos desplazados dentro del territorio del país y a combatientes heridos, y en Khao-I-Dang, en la frontera entre Camboya y Tailandia, donde hay también un hospital quirúrgico. Los servicios de esos hospitales se complementan con los de los puestos de primeros auxilios y de evacuación situados en las zonas de combate, a menudo en pleno centro de las regiones controladas por los rebeldes.

Se ha desarrollado considerablemente la asistencia nutricional y material de urgencia, sobre todo en África, a partir de las operaciones realizadas en Etiopía desde 1984. El CICR, que en 1988 distribuyó para la población civil afectada por la guerra unas 45.000 toneladas de

socorros, tiene por principio actuar en favor de grupos de población a los que, por razones políticas o de seguridad, no pueden tener acceso otras organizaciones. Los socorros se distribuyen directamente a los beneficiarios, después de haber efectuado detenidas evaluaciones de las necesidades sobre el terreno. El CICR nunca delega la realización de sus tareas sobre el terreno, a fin de garantizar un riguroso control de la utilización de la ayuda alimentaria y de evitar que se destine a otros fines, así como para prevenir una eventual politización de su asistencia por las fuerzas o los grupos armados. Así pues, este elemento de control independiente es no sólo la garantía de la imparcialidad de la acción humanitaria, sino también un importante factor de protección para las personas socorridas.

Se han emprendido, asimismo, programas de distribución de semillas, de saneamiento y de vacunación del ganado con miras a promover un mínimo de autonomía de la población, residente o desplazada, cuyos recursos agrícolas han sido devastados por la guerra.

La combinación de la asistencia médica, de la asistencia material y de la rehabilitación de urgencia ha contribuido, particularmente en lugares como el Planalto en Angola y Mozambique, a evitar o a frenar los fenómenos de huida en masa de la población y la constitución de nuevas concentraciones de refugiados.

● ***Búsquedas, reunificación de familiares:*** La Agencia de Búsquedas, componente de todas las operaciones sobre el terreno, tiene por supuesto, una importancia primordial para los familiares desplazados y refugiados. Dos ejemplos: en el Cercano Oriente, el CICR cuenta, desde 1967, con una red de comunicaciones por radio que permite poner rápidamente en contacto a miembros de familias palestinas refugiados y dispersados entre Líbano, Cisjordania y Gaza, Jordania, Egipto y Siria. Cada mes, se intercambian unos 1.500 mensajes; a esta actividad se agregan la reunión de familiares separados, las actividades de búsqueda y el intercambio de mensajes entre los detenidos y su familia. En el Sudeste Asiático, se ha instalado, en cooperación con las Sociedades Nacionales de Cruz Roja de la zona, un Servicio de Búsqueda y Correo para ocuparse de la búsqueda de los «refugiados del mar» vietnamitas y facilitar los contactos de éstos con sus familiares residentes en países de asilo. Esta operación ha permitido realizar miles de contactos familiares y numerosas reuniones de familiares separados.

IV. Cuestiones de política humanitaria

1. Las bases jurídicas de la acción: la cuestión de un Convenio sobre la asistencia humanitaria de urgencia

La opinión pública internacional ha podido darse cuenta de que, aparte de las cuestiones relativas al estatuto y a la protección especial otorgada en el derecho internacional a los refugiados y a las personas civiles desplazadas víctimas de conflictos, los principales problemas operacionales siguen siendo, ante todo, el acceso físico a las víctimas y las modalidades técnicas, logísticas, fiscales, etc., de la asistencia que se les presta. Así, en el transcurso de la década de los 80, surgieron varios proyectos¹¹ para reglamentar las acciones de asistencia o incluso para proponer a los Estados la obligación general de aceptar toda intervención humanitaria no armada en favor de la población que se encuentre en su territorio. Algunos de estos proyectos implicaban un claro retroceso en cuanto al derecho existente y su aprobación habría reducido sensiblemente las obligaciones contraídas por los Estados en el marco del DIH. Otros, al contrario, pecaban por exceso de voluntarismo o de optimismo humanitario y su presentación a los Estados habría sido prueba de falta de realismo político.

El CICR considera que, en el actual estado de las cosas, las bases jurídicas existentes son suficientes para sustentar imparciales y eficaces operaciones de asistencia y de protección en favor de la población civil desplazada y de los refugiados. Si se trata de conflictos internacionales, los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo I adicional de 1977 contienen, efectivamente, numerosas y

¹¹ Citemos, entre otros ejemplos, el proyecto de Convención de la UNDRP (Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre) propuesto para acelerar la prestación de socorro de emergencia del 18 de junio de 1984 (Referencia de la Asamblea General de la ONU: A/39/267/Add. 2) o la resolución denominada Kouchner (apellido de su promotor) de 1988. Debe hacerse especial mención, no obstante, de la resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre «La protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos del Estado» (aprobada el 13 de septiembre de 1989 y publicada por el secretario general, con la signatura E/CN.41 1990/NGO/55, en documento fechado el 12.2.1990). Esta resolución es un logrado equilibrio entre la protección de los derechos humanos y la soberanía de los Estados; se recuerda en la misma que la obligación de respetar los derechos humanos es una obligación *erga omnes*; se confirman las condiciones en las cuales un Estado puede intervenir para restablecer el respeto de los derechos humanos en un tercer Estado y se extiende el derecho de iniciativa humanitaria, por lo que atañe a los ofrecimientos de servicios en los ámbitos médico y alimentario, a las situaciones no cubiertas por el DIH (disturbios/tensiones interiores).

precisas disposiciones sobre las acciones de socorro y los principios de Imparcialidad y de Neutralidad en los que éstas deben inspirarse. Por lo que atañe a los conflictos armados internos, tema que desde el punto de vista jurídico está lejos de haberse agotado, en el artículo 3 común a los Convenios y, sobre todo, en el artículo 18 del Protocolo II adicional de 1977 se refrendan el principio de asistencia y el derecho de iniciativa humanitaria, proporcionándose así a las acciones de socorro la base jurídica más coercitiva que hasta el presente han aceptado los Estados:

«Cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, se emprenderán, con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada, acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable».

Por consiguiente, es importante, ante todo, que los Estados reafirmen, en sus gestiones diplomáticas bilaterales, la necesidad de respetar y de hacer respetar esas normas y de promover la ratificación de los Protocolos que constituyen, sin duda, el más alto nivel de concesiones que la comunidad de Estados puede aceptar hoy en pro de la causa humanitaria y la mejor promesa para las acciones de socorro en situaciones de conflicto armado del próximo decenio.

Paralelamente a este esfuerzo de los Estados, los organismos humanitarios deben responder, por su parte, con un mayor rigor deontológico y una mejor capacidad para coordinar y repartir las tareas según las problemáticas y los contextos políticos. Por lo tanto, gracias a este esfuerzo, y no mediante la proclamación de un derecho incondicional a la acción, la intervención humanitaria se impondrá en la escena internacional como una perentoria necesidad.

Así pues, es de desear, más bien que la aprobación de convenios-marco, la aplicación de acuerdos de cooperación y un mayor intercambio entre los organismos por lo que atañe a los métodos y los criterios de trabajo, para confirmar el respectivo cometido de cada institución y evitar así las negociaciones dispersas con los Estados y demás autoridades políticas en cuyo territorio tengan lugar intervenciones humanitarias de asistencia y de protección.

2. Cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones

Varias resoluciones del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja¹², así como las necesidades prácticas han inducido al CICR y al ACNUR a cooperar y a coordinar sus operaciones. La repartición de las responsabilidades es, al menos teóricamente, bastante clara: competencia primordial del CICR cuando se trata de personas desplazadas en el territorio de un mismo país a causa de un conflicto; competencias concurrentes o complementarias cuando se trata de la protección y la asistencia a refugiados concentrados en regiones fronterizas sometidas a ataques o a operaciones militares; responsabilidad en principio exclusiva del ACNUR cuando se trata de refugiados en un país de primera acogida o de asilo.¹³

El CICR, por su parte, está decidido a proseguir sus acciones sobre el terreno según esas pautas, particularmente en favor de las personas civiles desplazadas y de los refugiados a quienes no se refiere la definición de la Convención de 1951, pero igualmente en favor de aquellas personas a las que el ACNUR y demás organismos no pueden tener acceso debido a obstáculos políticos o a falta de seguridad. Así ocurrió recientemente en el noroeste de Somalia, donde el CICR amplió sus operaciones en favor de los refugiados etíopes, tras la interrupción, por razones de seguridad, de los programas nutricionales del ACNUR y del PMA.

Es necesario, pues, proseguir y perfeccionar una distribución concertada del trabajo entre el CICR, el ACNUR y los otros organismos implicados, en función, por un lado, de sus competencias estatutarias y de sus respectivos cometidos y, por otro, de la capacidad operacional de cada institución para actuar en circunstancias políticas inestables o de conflicto armado.

3. Resolución de los conflictos y regreso de los refugiados

Los progresos realizados con miras a la solución política de conflictos zonales han abierto perspectivas de repatriación para cientos

¹² Resolución 21, aprobada por la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Manila, 1981); resolución 17, aprobada por la XXV Conferencia Internacional (Ginebra, 1986).

¹³ Véase *La acción de la Cruz Roja en favor de los refugiados*, documento redactado por el CICR y la Liga para el Consejo de Delegados (reunión de octubre de 1983, Ginebra), CD/8/1, pp. 2 y 3.

de miles de refugiados, especialmente en Pakistán y en la frontera tailandesa. El CICR cree necesario alertar, aquí, contra los riesgos de repatriaciones prematuras cuando se trata de zonas militarmente inestables o cuya infraestructura ha sido destruida. Es igualmente importante que esos refugiados no se vean forzados a engrosar las filas de movimientos o de partidos en circunstancias en las que la guerra civil puede reactivarse. Los principios de seguridad y de libre opción de los refugiados, así como la supervisión internacional deben ser, más que nunca, prioritarios.

Se sabe que, en Afganistán, exceptuados algunos territorios muy circunscritos, no hay actualmente zonas a salvo de la guerra civil, las rivalidades partidarias o los afrontamientos étnicos. Los combates entre los beligerantes se han intensificado estos últimos años en varias provincias como lo demuestra el constante aumento del número de heridos de guerra en los hospitales del CICR en Kabul o en la frontera. Por otra parte, la agricultura está prácticamente agotada en ciertas zonas, donde las infraestructuras han sido destruidas o superexplotadas debido a los desplazamientos de población. Todos estos elementos permiten suponer que las personas civiles refugiadas que regresen serán inmediatamente víctimas de todo tipo de amenazas en unas circunstancias aún muy conflictivas y poco propicias para la reconstrucción. El CICR desea, pues, una vez más, una mayor concertación con los Estados implicados, los donantes y los organismos responsables, a fin de determinar estrategias adecuadas para salvaguardar lo mejor posible los intereses y los derechos fundamentales de las víctimas.

El CICR procura compartir un punto de vista similar por lo que atañe a los 300.000 refugiados jemer que se encuentran en la frontera tailandesa, cuyo regreso a Camboya, aún presa de la guerra, para reinstalarse en zonas privadas de infraestructuras, infestadas por el paludismo y otras enfermedades graves, será catastrófico. Dado este proceso, ya iniciado, el CICR ha manifestado su posición y trata de hacer valer ante los principales protagonistas (grandes potencias, Gobiernos implicados, movimientos y partidos armados, ONU) algunos principios, estrictamente humanitarios, cuyo respeto debería permitir evitar un nuevo desastre, particularmente dramático, diez años después del primer éxodo. Reproducimos a continuación un extracto de una reciente comunicación oficial sobre el tema:

«Por razones humanitarias y conforme al plan de acción global para Camboya, el CICR considera esencial que todas las partes concernidas tomen en cuenta los puntos siguientes:

1. A fin de garantizar un máximo de seguridad a los refugiados que deseen regresar a su país, la repatriación de la población que se encuentra en la frontera debería tener lugar después de haberse alcanzado una solución política, y después de que dicha solución haya conducido al cese de las hostilidades en Camboya.

2. En ningún caso debería alentarse u obligarse a la población instalada en la frontera a regresar a zonas en las que las condiciones de salud y de seguridad presentan riesgos notorios -presencia de minas, paludismo y otras enfermedades-, y menos aun a zonas donde la situación alimentaria es deficitaria. Estos últimos meses, miles de ex residentes de campamentos satélites situados en Camboya han regresado a los campamentos de Tailandia para recibir atención médica. La mayoría de ellos padecen paludismo y llegan a veces en muy mal estado de salud.

3. Llegado el momento de la repatriación, los refugiados jemer de los campamentos fronterizos deben poder decidir libremente a qué lugar de Camboya desean regresar, así como de qué manera quieren hacerlo. Esa libre opción no es posible si no se brinda a la población de los campamentos una información completa e independiente. Esta libertad de opción deberá ser controlada por una organización internacional independiente.

4. El CICR estima que sólo una repatriación cuidadosamente planificada bajo los auspicios de las Naciones Unidas puede crear las condiciones necesarias para prevenir futuros regresos a Tailandia de personas instaladas en zonas peligrosas y malsanas de Camboya, cerca de la frontera tailandesa». ¹⁴

4. El alcance de la protección

La necesidad de protección de las personas desplazadas y de los refugiados debe ser objeto de la mayor atención posible. Efectivamente, las catástrofes ocurridas en África han suscitado movilizaciones humanitarias centradas demasiado exclusivamente en la ayuda alimentaria (Food Aid). El CICR llama la atención a los Estados sobre los actos de guerra indiscriminados, los bombardeos de objetivos civiles, la utilización generalizada de minas antipersonal, la atribución indebida de la ayuda internacional, las violaciones de los derechos fundamentales que

¹⁴ Memorandum on Unco-ordinated Moves of Camp Dwellers to Cambodia, 14 de noviembre de 1990. Pasaje de un documento oficial remitido por el CICR a los Estados y a los organismos de la ONU implicados en la problemática de Camboya.

han provocado el hambre y los desplazamientos de población. Para ser eficaz, la ayuda humanitaria debe, pues, acompañarse de las garantías jurídicas y de las necesarias concesiones políticas.

En pocas palabras, los organismos humanitarios no pueden limitar su cometido al de simples «portadores» de la ayuda médica y alimentaria. Paralelamente a sus operaciones de urgencia sobre el terreno deben, imperativamente, afrontar el problema de los comportamientos y las políticas que originan el hambre y los ataques contra los derechos humanos fundamentales, sin olvidar los medios de combate considerados ilícitos en el derecho de la guerra.

Durante la guerra de Biafra, bajo la presión de la opinión pública internacional y de los organismos humanitarios, los Estados occidentales en conjunto declararon oficialmente que, aunque un Gobierno puede legítimamente tratar de sofocar una secesión, no puede, para lograrlo, hacer padecer hambre a la población. Desde entonces, ese principio consta en una disposición del derecho positivo que cabe recordar: «Queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles» y, por consiguiente, «se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil».¹⁵

No obstante, en los últimos años, la población civil ha sido, con demasiada frecuencia, no sólo víctima de la guerra sino también del abandono de toda ética: nadie niega, en definitiva, que las hambrunas que ha padecido la población de África no son exclusivamente imputables a la guerra o a la sequía.

Es cierto que las intervenciones en esos ámbitos son delicadas a nivel diplomático y arriesgadas o altamente costosas a nivel político; pero son un factor de protección indispensable en toda operación de socorro, en el marco de la cual nunca se tiene certeza de una mejora duradera de la condición de las víctimas de un conflicto. Y, después de todo, parafraseando a Orwell, ahí es donde encontramos nuestro punto de partida, que es siempre una necesidad de tomar partido, un sentimiento de injusticia...

Frédéric Maurice

*Ex jefe de Delegación del CICR
en África y Oriente Medio*

Jean de Courten

*Director de Actividades
Operacionales del CICR*

¹⁵ Protocolo adicional I, artículo 54; Protocolo adicional II, artículo 14.