

*EL CICR, LA LIGA Y EL INFORME SOBRE LA
REEVALUACIÓN DEL COMETIDO DE LA
CRUZ ROJA (III)*

Protección y asistencia en caso de conflictos armados

Ponencia del CICR

Introducción

Las nociones de protección y asistencia son fundamentales para la Cruz Roja, y el Informe Tansley les dedica, con razón, más de los dos tercios de sus páginas.

Se justifica también que se traten esas dos cuestiones simultáneamente, pues en muchos aspectos están relacionadas entre sí, especialmente durante los conflictos armados o en casos similares. En esas situaciones, las actividades de asistencia tienen, a veces, carácter de protección y viceversa, hasta el punto de ser indisolubles. Es una de las razones por las cuales la Cruz Roja Internacional, en el artículo VI de sus Estatutos, confía al CICR, en caso de conflictos armados, la responsabilidad final de las actividades humanitarias del Movimiento.

Este confiar las dos funciones a un único organismo, tiene su origen y justificación en la experiencia, pues proteger al adversario durante su cautiverio o bajo la ocupación es tarea distinta a la de socorrer a la población afectada del país en cuestión. Por supuesto, no se trata de que un organismo humanitario se niegue a distribuir socorros si no obtiene autorización para proteger a las víctimas; sin embargo, en caso de conflicto, variará el grado de colaboración de las autoridades, en cuestiones de asistencia o de protección; en esas condiciones, para conseguir la unidad de la acción humanitaria, es necesario que un solo organismo tenga una visión de conjunto y asuma la responsabilidad final de esa acción.

Según el CICR, asistencia y protección son fundamentalmente indisolubles en las situaciones de conflictos, aunque para lograr una mayor claridad en su análisis, pueden considerarse por separado, como lo hacemos a continuación.

1. Protección

Definición

El Informe Tansley no define qué debe entenderse por « protección », pero es evidente que se refiere a la actividad que se desempeña en favor de las víctimas, de conflictos armados o de disturbios interiores, que se encuentren en poder de una autoridad adversa, o de una autoridad que no les garantiza la debida protección. Se trata, pues, de la acción de protección vinculada al cometido de intermediario neutral, que los Convenios de Ginebra, los Estatutos de la Cruz Roja Internacional y las Resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja reconocen de manera expresa al CICR, y que la práctica ha confirmado muchas veces en las situaciones extraconvencionales.

Ni los Convenios de Ginebra, ni los textos estatutarios de la Cruz Roja Internacional, ni el Informe Tansley definen « protección », sin duda porque se trata de una noción corriente y fácilmente comprensible. No obstante, si se quisiera dar una definición al respecto, podría decirse que, en el ámbito de acción de la Cruz Roja, « proteger » significa preservar a las víctimas de los conflictos, en poder de una autoridad adversa, de los peligros, de los sufrimientos o de los abusos de poder a los que podrían verse expuestas, tomar su defensa y prestarles apoyo ¹.

La neutralidad es un Principio fundamental que obliga a todos los integrantes de la Cruz Roja, y no solamente al CICR. Sin embargo, el hecho de ser auxiliares de los Poderes Públicos las Sociedades nacionales, y de tener la Liga estructura multinacional, puede dificultar su función de intermediarios neutrales más que a un CICR uninacional, cuyos miembros se designan por cooptación.

Los Convenios de Ginebra confirman esta noción, al prever unas cuarenta veces para el CICR (nombrado expresamente o no) una acción

¹ Se podría admitir que, en un sentido más general, la función de « protección » consiste también en desarrollar, dar a conocer, aplicar y respetar el derecho internacional humanitario.

de asistencia y de protección en su calidad de organismo humanitario imparcial ¹.

Como la neutralidad, la imparcialidad tampoco es atributo exclusivo del CICR y obliga igualmente a las Sociedades nacionales y a la Liga. Los Estados prefirieron, sin embargo, confiar al CICR la tarea de proteger y asistir sin discriminación a las víctimas de los conflictos armados.

Participación de las Sociedades nacionales

Por lo que respecta al ejercicio de la función de protección, el Informe Tansley presenta una serie de sugerencias prácticas relativas a la participación de las *Sociedades nacionales* que, parece, deberían merecer apoyo en su mayoría. En efecto, el CICR asume la función de protección asociando a esta tarea, siempre que las circunstancias lo permitan, a las Sociedades nacionales. En cumplimiento de sus responsabilidades, garantiza la dirección y la coordinación de la acción. Las Sociedades nacionales se encargan, es verdad, de las tareas de asistencia en caso de conflictos armados o de disturbios, pero pueden, además, desempeñar una función útil por lo que respecta a la protección. Esta acción será tanto más eficaz cuanto que la articulación entre las responsabilidades que les atañen y las del CICR sea bien comprendida por cada uno.

La Sociedad nacional de un país afectado por un conflicto armado, o por una situación análoga puede llevar a cabo diversas tareas, en particular:

- a) obtener que su Gobierno haga respetar y aplicar los Convenios de Ginebra en su totalidad;
- b) hacerle comprender la importancia primordial de una protección por parte del CICR;
- c) organizar una acción de asistencia;
- d) efectuar ocasionalmente visitas a detenidos, en espera de que el CICR lo haga y manteniendo estrecho contacto con el mismo.

La Sociedad nacional de un país ajeno al conflicto puede:

- a) tomar parte en la acción de asistencia como hacen ya muchas de ellas,

¹ I Convenio - art. 3, 9, 10, 11, 23;

II Convenio - art. 3, 9, 10, 11;

III Convenio - art. 3, 9, 10, 11, 56, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 79, 81, 122, 123, 124, 125, 126, Anexos II y III;

IV Convenio - art. 3, 10, 11, 12, 14, 25, 30, 59, 61, 76, 96, 102, 104, 106, 108, 109, 111, 113, 129, 137, 140, 141, 142, 143, Anexo II.

b) emprender tareas de protección cuando el CICR, o las partes en conflicto, se lo soliciten.

Todas las Sociedades nacionales pueden y deben colaborar en la preparación de la protección, en particular, mediante la difusión del derecho humanitario; corresponde al CICR suscitar y mantener el interés de las mismas al respecto.

Cometido de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja

Corresponde a la Liga, claramente en adelante, participar en la protección, con el amplio sentido que le da a esa palabra el Informe Tansley. Se estipula en el artículo 5, 1, j, de los nuevos Estatutos de la Liga, que ésta ejercerá la función de *ayudar al CICR en el fomento y desarrollo del derecho internacional humanitario y colaborar con él en la divulgación de ese derecho y de los Principios fundamentales de la Cruz Roja en la Sociedades nacionales.*

Este artículo, aprobado por la casi totalidad de los miembros de la Liga, y que ha sido aprobado por el CICR es, indiscutiblemente, un paso más y un progreso en la colaboración entre las dos instituciones.

Además, el artículo 5, 1, i, de los nuevos Estatutos de la Liga, le confía la tarea de *prestar auxilio a las víctimas de conflictos armados dentro de los límites de competencia asignados a la Liga, como miembro de la Cruz Roja Internacional, de conformidad con los Acuerdos concertados con el CICR.*

Este artículo confirma el artículo 2 (Acción de la Cruz Roja en caso de conflicto) del capítulo I (Acciones de socorros de las Sociedades nacionales en favor de la población civil) del Acuerdo entre el CICR y la Liga del 25 de abril de 1969, dejando abierta la puerta a otros acuerdos similares en el futuro. Es también un texto aprobado por la casi totalidad de los miembros y está de acuerdo con los deseos del CICR.

2. Asistencia

En caso de conflicto armado :

a) El Acuerdo CICR/Liga de 1969¹ prevé que cuando la población civil afectada por un conflicto internacional se encuentra en el territorio

¹ En el Acuerdo CICR/Liga (artículo 2) se estipula que:

En los países donde hay guerra internacional, guerra civil, bloqueo u ocupación militar, el CICR, en razón de las funciones de intermediario neutral que le confieren

nacional, y, en particular, cuando hay personas desplazadas, el CICR asume, en nombre de toda la Cruz Roja, la dirección general de la acción internacional, por razón de la necesidad de vincular protección y asistencia en caso de conflicto, y a fin de poder asistir a ciertas categorías de víctimas que, de no mediar esta acción, quedarían sin socorro. Ocurre lo mismo cuando debe emprenderse una acción en favor de las personas civiles, víctimas de un conflicto interno, pues es necesario evitar, en ambos casos, que ciertas categorías de la población sean dejadas de lado.

La Liga conserva, evidentemente, sus relaciones con las Sociedades nacionales de los países donde hay conflicto. A veces, las acrecentará, en el ámbito de las disposiciones previstas en los artículos 4 y 5 del Acuerdo de 1969.

b) Para su acción de protección en los países donde hay conflicto, el CICR puede tener que asumir la dirección del conjunto de las operaciones, incluso por lo que respecta a las personas civiles refugiadas en un tercer país, y aun cuando la intervención de un intermediario neutral no sea, o ya no sea necesaria. La permeabilidad de las fronteras, la influencia de los países vecinos son, a veces, tales que un enfoque global de la situación, por mediación de una sola institución, es indispensable para la unidad de acción de la Cruz Roja.

c) En las situaciones en las que el CICR deba asumir la dirección de las operaciones de asistencia en favor de las víctimas, lo hará en estrecha colaboración con las Sociedades nacionales de los países implicados. Solicitará, además, la colaboración de otras Sociedades nacionales, y la de la Liga, según las circunstancias y de conformidad con el Acuerdo entre el CICR y la Liga del 25 de abril de 1969.

En caso de situación mixta, conflicto armado y catástrofe natural :

La acción en favor de las víctimas de catástrofes naturales es de la incumbencia de la Liga y de las Sociedades nacionales. En casos excepcionales, cuando una catástrofe natural coincide con conflictos armados

los Convenios de Ginebra y los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, asumirá la dirección general de la acción internacional de la Cruz Roja.

Si, como consecuencia de circunstancias particulares o en caso de catástrofe natural, una Sociedad nacional de estos países invoca la ayuda de la Liga en favor de la población civil de su país, las modalidades de intervención de la Liga y de su colaboración con el CICR y con las Sociedades nacionales interesadas se definirán en cada caso de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del presente Acuerdo.

Cuando no exista o no sea ya necesaria la intervención de un intermediario neutral, el CICR se entenderá con la Liga con miras a asociarla en la acción de socorros o, incluso, transferirle la responsabilidad absoluta.

o disturbios políticos o sociales, podría ser necesario que el CICR, en consulta con la Liga, tome la iniciativa de intervenir en su calidad de intermediario neutral, a fin de obtener que los Gobiernos acepten que el conjunto de la población afectada reciba asistencia.

Elementos comunes

Siempre que se trate de elementos comunes a las situaciones de conflictos armados y de catástrofes naturales, el CICR es partidario de una planificación y de una unificación más profunda con objeto de realizar operaciones de socorro. Está dispuesto a examinar, en esta perspectiva, la creación de un grupo mixto de estudio. Se desarrollará esta cuestión en el capítulo de las relaciones del CICR con la Liga.

Protección y asistencia en las situaciones que no abarca el derecho internacional humanitario

Ponencia del CICR

1. Protección en situaciones extraconvencionales

En su origen y hasta el año 1949, el derecho de Ginebra protegía únicamente a las víctimas de guerras entre Estados. El artículo 3 común a los cuatro Convenios de 1949 se aplica a todos los conflictos armados no internacionales; el Protocolo adicional II a esos Convenios se aplica en los casos de conflictos armados no internacionales en los que las hostilidades tienen cierta intensidad; el Protocolo II *no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados* (Protocolo II, artículo 1, párrafo 2).

Tales tensiones internas y disturbios interiores son precisamente las situaciones en las que, según el Informe Tansley, el CICR debe prestar una protección que califica de *ad hoc* para distinguirla de la protección *dispensada en virtud de los Convenios* (pág. 78).