

Protección y asistencia de la Cruz Roja¹

por Jacques Moreillon

1. Introducción

La asistencia es lo esencial en todas las acciones de la Cruz Roja; la protección y la asistencia son esenciales para todas las acciones del CICR.

Para entrar en el tema del presente documento «Asistencia y Protección de la Cruz Roja», han de recordarse normas y conceptos fundamentales que servirán de directrices para dicho estudio.

En primer lugar, ha de aclararse que, en este documento, no se tratarán las situaciones de catástrofes naturales, que normalmente sólo requieren la asistencia de la Cruz Roja; tampoco se tratarán las situaciones de disturbios interiores o de tensiones internas, que principalmente incumben al CICR y a sus actividades en favor de detenidos por motivos políticos o de seguridad.

Por consiguiente, sólo nos ocuparemos de las situaciones de conflictos armados, internacionales o no internacionales, y de sus resultados directos, incluidos los refugiados.

En segundo lugar, han de establecerse las categorías de personas que, en tales situaciones, solicitan la asistencia y la protección de la Cruz Roja, y que, en una palabra, podríamos calificar de «desamparados», pues realmente, se trate de prisioneros de guerra, de detenidos civiles, de refugiados, de heridos, de mujeres, de niños o de ancianos, su común denominador es el desamparo. Por estar a merced del enemigo, de circunstancias adversas o en territorio extranjero, necesitan la asistencia y la protección de la Cruz Roja, aunque sólo sea para sobrevivir o para salvaguardar su dignidad de seres humanos.

¹ Discurso de apertura en la Segunda Conferencia Zonal de las Cruces Rojas asiáticas, Yakarta, 4-11 de febrero de 1981.

2. La relación entre protección y asistencia en los conflictos armados

Nos parece oportuno analizar simultáneamente las nociones de protección y de asistencia, dados los diferentes aspectos de su interrelación, en especial por lo que atañe a los conflictos armados y a situaciones análogas. En tales situaciones, las actividades de asistencia son, a menudo, operaciones de protección y *viceversa*, hasta el punto de no poder disociarse. Es una de las razones por las cuales la Cruz Roja Internacional encomendó al CICR, en virtud del artículo 6 de sus Estatutos, la responsabilidad definitiva de realizar la labor humanitaria de la Cruz Roja en caso de conflicto armado.

La idea de encomendar ambas funciones a una sola entidad tiene su fundamento y su justificación en experiencias pasadas; proteger a un adversario en cautiverio o en un territorio ocupado no es lo mismo que socorrer a la población necesitada en el propio país. Bien es sabido que un organismo humanitario no se negará a distribuir socorros aunque no se le permita proteger a los necesitados pero, en caso de un conflicto armado, por lo que atañe a la asistencia y a la protección, será distinta la actitud que, para cooperar, adopten las autoridades; en tales circunstancias, es necesario, si ha de mantenerse la unidad en la acción humanitaria, que una sola institución tenga una visión de la situación en su totalidad, así como la responsabilidad decisoria de la dirección de las operaciones a cargo del Movimiento de la Cruz Roja.

Por consiguiente, la protección y la asistencia son fundamentalmente indisolubles en situaciones de conflicto, aunque, para mayor claridad, podamos tratarlas por separado, como a continuación se verá.

3. Protección

Definición

Ni en los Convenios de Ginebra ni en los Estatutos de la Cruz Roja Internacional hay una definición de « protección », sin duda porque se trata de un concepto fácilmente inteligible. Pero, aunque sea necesaria una definición, podría decirse, por lo que atañe a la acción de la Cruz Roja, que « proteger » implica preservar a los desamparados de conflictos que estén en poder de una autoridad enemiga o que, por ser refugiados, dependan totalmente de la voluntad del país de acogida, que no es parte en el conflicto, de los peligros, sufrimientos y abusos de poder a los que puedan estar expuestos; también implica defenderlos y apoyarlos. En un sentido más lato, podría decirse que « protección » también implica el desarrollo, la promulgación, la garantía de aplicación y de observancia del derecho internacional humanitario.

Fundamentalmente, la acción de protección está relacionada con el cometido del CICR como intermediario neutral que se le confiere en los Convenios de Ginebra, en los Estatutos de la Cruz Roja Internacional y en las resoluciones de las Conferencias Internacionales; en la práctica, se ha desempeñado, con frecuencia, tal cometido en situaciones que rebasaban el alcance de los Convenios de Ginebra.

La neutralidad es un principio fundamental al que no sólo ha de atenerse el CICR, sino también todos los componentes de la Cruz Roja Internacional.

Sin embargo, la estructura multinacional de la Liga y el hecho de que las Sociedades nacionales sean auxiliares de los poderes públicos dificulta más la respectiva acción, como intermediarias neutrales, que al CICR, que es uninacional y cuyos miembros son elegidos por cooperación.

En los Convenios de Ginebra se mantiene este punto de vista, ya que, en los mismos, hay casi cuarenta referencias al encargo relativo a las actividades de protección y de asistencia encomendadas, expresa o tácitamente, al CICR, como organismo humanitario imparcial.

La imparcialidad, al igual que la neutralidad, no es la prerrogativa del CICR; es una obligación tanto para la Liga como para las Sociedades nacionales. Sin embargo, los Estados optan, en los Convenios de Ginebra, por encomendar al CICR la labor de protección y de asistencia, sin discriminación alguna y proporcionalmente a sus necesidades, a los desamparados por razón de conflictos armados.

Participación de las Sociedades nacionales en la labor de protección

De hecho, las Sociedades nacionales están asociadas al CICR en la labor de protección, si las circunstancias lo permiten.

Por supuesto, en caso de conflictos armados y de situaciones análogas, las Sociedades nacionales participan en las actividades de asistencia, pero también pueden ser útiles por lo que atañe a la protección.

Pueden desplegar actividades de protección tanto más eficazmente cuanto que la actitud para asumir sus responsabilidades se defina con claridad ante los respectivos Gobiernos y se armonice con el cometido del CICR.

La Sociedad nacional de un país afectado por un conflicto armado o por una situación análoga puede desempeñar su cometido de diferentes maneras:

- a) haciendo que su Gobierno vele por la observancia y la aplicación de los Convenios de Ginebra;

- b) poniendo en conocimiento de su Gobierno la importancia primordial de la protección del CICR;
- c) organizando las operaciones asistenciales;
- d) efectuando ocasionales visitas a detenidos, hasta que el CICR pueda hacerlas, y en estrecha colaboración con éste.

Las Sociedades nacionales de los países que no son partes en un conflicto pueden:

- a) participar en las acciones asistenciales;
- b) desplegar actividades de protección, tras solicitud del CICR o de todas las partes en conflicto.

Todas las Sociedades nacionales pueden y deben cooperar en los preparativos de protección, especialmente mediante la difusión del derecho internacional humanitario. Incumbe al CICR despertar el interés de las Sociedades nacionales por lo que atañe a dicha actividad, y coordinar sus operaciones.

Cometido de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja

Es obvio que la Liga debe participar activamente en las actividades de protección, en el arriba mencionado sentido lato de la palabra. En el párrafo 1 (j) del artículo 5 de los nuevos Estatutos de la Liga, se dice que uno de sus cometidos es: « 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 las Sociedades nacionales ».

Sin duda, dicho artículo es un paso hacia adelante por lo que respecta a la cooperación entre la Liga y el CICR, cooperación intensa estos últimos años.

Además, en virtud del párrafo 1 (i) del artículo 5 de sus nuevos Estatutos, la Liga debe « 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 Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ».

Este artículo confirma el artículo 2 (Acción de la Cruz Roja en caso de conflicto) en el apartado I (Acciones de socorros de las Sociedades nacionales en favor de la población civil) del Acuerdo entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, encaminado a precisar algunas de sus competencias respectivas, firmado el 25 de abril de 1969. No obstante, en dicho artículo se prevé la posibilidad de concertar otros acuerdos análogos en el futuro.

Refiriéndonos a dicho acuerdo, llegamos a la cuestión de la asistencia propiamente dicha, especialmente por lo que atañe a los refugiados.

4. Asistencia

En caso de conflicto armado

En el acuerdo concertado, el año 1969, entre la Liga y el CICR se estipula que, cuando la población civil afectada por un conflicto internacional esté en el territorio de su país y, particularmente, cuando haya personas desplazadas, el CICR asume la total coordinación de la acción internacional en nombre de todo el Movimiento de la Cruz Roja.

Como anteriormente se dijo, esto es necesario, dada la estrecha relación entre protección y asistencia en caso de conflicto, y para que todas las víctimas puedan beneficiarse, incluidas las que, en otras circunstancias, no recibirían ayuda. Lo mismo ocurre cuando se trata de una acción en favor de víctimas civiles de un conflicto interno. En ambos casos, ha de protegerse a ciertas categorías de personas contra la discriminación. Naturalmente, la Liga se relaciona estrechamente con las Sociedades nacionales de países implicados en un conflicto e incluso, puede ser que, en determinadas circunstancias, intensifique sus contactos con aquéllas, de conformidad con los artículos 4 y 5 del Acuerdo de 1969.

En favor de los refugiados

Con objeto de garantizar protección en países contendientes, el CICR puede tener que coordinar todas las operaciones, entre las cuales las relativas a las personas civiles refugiadas en un tercer país, incluso en el caso de que la intervención de un intermediario neutral no se considere, o ya no sea, necesaria. A veces, como ocurre cuando se puede franquear las fronteras fácilmente, o en caso de que países limítrofes ejerzan una influencia considerable, es necesario que una sola institución tenga una visión total de la situación a ambos lados de la frontera, si se quiere mantener la unidad en la acción de la Cruz Roja. Así ocurrió, por ejemplo, en la frontera entre Kampuchea y Tailandia. Sin embargo, hay muchas situaciones en que ese aspecto de conjunto de la situación no ha de tenerse en cuenta, o no existe; en otros casos, es natural que la Liga coordine la acción de la Sociedades nacionales en favor de refugiados. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de los refugiados en Malasia.

No puede haber una norma estricta y firme en virtud de la cual se determine de antemano si corresponde a la Liga o al CICR coordinar la labor de la Cruz Roja en favor de refugiados. Esto sólo puede decidirse en cada caso particular, mediante el diálogo entre las Instituciones de

Ginebra. El cometido del organismo de coordinación, estipulado en el Acuerdo entre la Liga y el CICR, es precisamente facilitar el diálogo y lo que, en realidad, importa mucho más no es la calidad de los acuerdos firmados sino la calidad humana de dicho diálogo.

La protección en sentido lato

Como más arriba se indica, la protección en sentido lato implica el desarrollo y la difusión del derecho internacional humanitario.

Actualmente, al CICR y al Movimiento de la Cruz Roja preocupan dos aspectos relativos a la protección en el sentido más lato: fomentar la ratificación de los Protocolos de 1977 por los Estados y definir la actitud del CICR por lo que atañe a alegaciones de violación del derecho internacional humanitario. Por falta de espacio, sólo se hace mención de ambos importantes aspectos; pero, sin duda, el lector se percatará de la grandísima importancia que tiene la ratificación de los Protocolos de 1977, el logro más reciente en derecho internacional humanitario, por el mismo número de Estados signatarios de los Convenios de Ginebra.

Por lo que atañe al segundo aspecto, la actitud que el CICR debe adoptar en caso de alegaciones de violación del derecho internacional humanitario, se publicó un artículo en la Revista Internacional de la Cruz Roja (marzo-abril de 1981) al que el lector puede remitirse.

Jacques Moreillon

*Director del Departamento
de Doctrina y Derecho
del CICR*