

La acción del CICR en favor de los refugiados

por Françoise Krill

I. EL REFUGIADO COMO PERSONA PROTEGIDA POR EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (DIH) ¹

1. Generalidades

En DIH, el refugiado no es objeto de una protección especial, excepto en algunas disposiciones que examinaremos más adelante. No hay tampoco una definición específica del refugiado como persona protegida por el DIH. El refugiado es, ante todo, una persona civil protegida, como tal, por el DIH, según la normativa estipulada en el DIH para la protección de las personas civiles. El IV Convenio de Ginebra se limita, en efecto, a establecer el criterio de la ausencia de protección por parte de algún Gobierno. El término «refugiado» se emplea, pues, en sentido lato. En derecho internacional público, se definen dos categorías de refugiados, a las que conviene agregar una tercera, generalmente asimilada a ellas. Esas tres categorías son:

1.1. Los refugiados que huyen de persecuciones

Se trata de refugiados en el sentido de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951, de su Protocolo del 31 de enero de 1967 y del Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Según el artículo 1, letra A, número 2, de la Convención de 1951, el término «refugiado» se aplica a *«toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a*

¹ Por DIH sólo entendemos aquí el derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados.

causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

En la letra B, número 1, de ese mismo artículo se establece que la expresión «*acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951*» pueden entenderse, según la interpretación que le dé cada Estado, como acontecimientos ocurridos sea «*en Europa*» sea «*en Europa o en otro lugar*».

La finalidad del Protocolo de 1967 es suprimir las dos limitaciones, tanto la temporal como la geográfica.

En resumen, se trata de personas que huyen debido a fundados temores de ser perseguidas y que se encuentran fuera de su país.

1.2. Los refugiados a causa de un conflicto armado o de disturbios

Puede encontrarse una definición en la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), del 10 de septiembre de 1969, por la que se regulan aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, así como en ciertas resoluciones de las Naciones Unidas.

En la Convención de la OUA se estipula que el término «refugiado» se aplica, además de a los refugiados que huyen de persecuciones, como se define en el Protocolo de 1967, a «*toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad*».

En resumen, se trata de personas que huyen a causa de un conflicto armado o de disturbios y que se encuentran fuera de su país.

1.3. Las personas desplazadas

Esta expresión concierne a las personas que huyen a causa de un conflicto armado o de disturbios, pero que se desplazan en el interior de su propio país. Dado que no atraviesan una frontera internacional, en derecho internacional no se las considera como refugiados; no obstante, en lenguaje corriente se habla de ellas como tales. A veces se habla también de personas desplazadas, incluso cuando están fuera de su país, si no responden a una u otra definición del refugiado o no están protegidas por el ACNUR.

Volviendo al DIH, la persona civil está protegida en dos circunstancias:

- cuando se encuentra en poder del adversario;
- contra los efectos de las hostilidades.

2. El refugiado como persona civil en poder de una Parte en conflicto

2.1. Protección especial que confieren ciertas disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 (IV Convenio)

Recordemos que, en el IV Convenio, se mencionan principalmente dos tipos de situaciones:

- los extranjeros en el territorio de una Parte en conflicto;
- los habitantes de un territorio ocupado.

Examinemos ahora los diferentes casos que pueden presentarse, según se trate de uno u otro tipo de situaciones:

a) Los extranjeros en el territorio de una Parte en conflicto (cf. anexo 1):

- Los refugiados súbditos de un Estado enemigo gozan de la protección especial estipulada en el artículo 44 como sigue:

«Tomando las medidas de control previstas en el presente Convenio, la Potencia detenedora no tratará como extranjeros enemigos, exclusivamente a causa de su pertenencia jurídica a un Estado enemigo, a los refugiados que, de hecho, no disfruten de la protección de ningún Gobierno.»

- Los refugiados súbditos de un Estado neutral están protegidos por el párrafo 1 del artículo 4, en ausencia de relaciones diplomáticas; en cambio, no están protegidos en caso de relaciones diplomáticas (artículo 4, párrafo 2). En este último caso, hay una laguna subsanada afortunadamente por el artículo 73 del Protocolo I de 1977, como veremos más adelante. Volvamos ahora al art. 4 del IV Convenio, que dice lo siguiente:

«1. El presente Convenio protege a las personas que, en cualquier momento y de la manera que sea, estén, en caso de conflicto o de ocupación, en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas.»

2. *No protege el Convenio a los súbditos de un Estado que no sea Parte en él. Los súbditos de un Estado neutral que estén en el territorio de un Estado beligerante y los súbditos de un Estado cobeligerante no serán considerados como personas protegidas, mientras el Estado de que sean súbditos tenga representación diplomática normal ante el Estado en cuyo poder estén».*

- Los refugiados súbditos de un Estado cobeligerante están protegidos por el artículo 4, párrafo 1, en ausencia de relaciones diplomáticas; por el contrario, no están protegidos si hay relaciones diplomáticas (artículo 4, párrafo 2). En este último caso, hay también una laguna que se subsana en el artículo 73 del Protocolo I.

b) Ocupación (cf. anexo 2):

- Los refugiados súbditos de un Estado enemigo gozan de la protección especial estipulada en el artículo 70, párrafo 2, que dice lo siguiente:

«Los súbditos de la Potencia ocupante que, antes del comienzo hayan buscado refugio en el territorio ocupado no podrán ser detenidos, procesados, condenados o deportados fuera del territorio ocupado, si no es por infracciones cometidas después del comienzo de las hostilidades o por delitos de derecho común cometidos antes del comienzo de las hostilidades que, según la legislación del Estado cuyo territorio está ocupado, habrían justificado la extradición en tiempo de paz».

Esta disposición merece algunas puntualizaciones. Protege a los súbditos de la Potencia ocupante que se hayan refugiado antes del comienzo del conflicto. Por otra parte, tiende a limitar la capacidad jurisdiccional de la Potencia ocupante y a garantizar la continuidad del derecho de asilo. La protección del refugiado tiene, sin embargo, sus límites: la seguridad de la Potencia ocupante y los delitos de derecho común.

- Los refugiados súbditos de un Estado neutral están protegidos por el artículo 4, párrafo 1.²
- Los refugiados súbditos de un Estado cobeligerante están protegidos por el artículo 4, párrafo 1, en ausencia de relaciones diplomáticas;

² *IV^e Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre: Commentaire* publicado bajo la dirección de J. Pictet, Ginebra: CICR, 1956, pp. 54-55.

por el contrario, no están protegidos cuando hay relaciones diplomáticas (párrafo 2 del artículo 4). En este último caso, hay también una laguna que subsana el artículo 73 del Protocolo I.

2.2. Protección especial que otorga el artículo 73 del Protocolo I de 1977

2.2.1. El texto del artículo 73 es el siguiente:

«Las personas que, antes del comienzo de las hostilidades, fueren consideradas como apátridas o refugiadas en el sentido de los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por las Partes interesadas o de la legislación nacional del Estado que las haya acogido o en el que residan, lo serán, en todas las circunstancias y sin ninguna distinción de índole desfavorable, como personas protegidas en el sentido de los Títulos I y III del IV Convenio».

2.2.2. Algunos comentarios

El artículo 73 sólo se refiere a las personas consideradas como apátridas o refugiadas *«antes del comienzo de las hostilidades»*. Además, se trata de apátridas o de refugiados sea en el sentido de los *«instrumentos internacionales pertinentes»* sea en el de la *«legislación nacional del Estado que las haya acogido o en el que residan»*. Por *«instrumentos internacionales»* deben entenderse todos los documentos oficiales aprobados por una organización internacional, sin tener en cuenta su carácter obligatorio o no. Se trata, en particular, de tratados, convenios, acuerdos, protocolos, resoluciones, recomendaciones, declaraciones, etc. Son pertinentes todos los instrumentos, *«aceptados por las Partes interesadas»*, que contienen una definición del refugiado o del apátrida (por ejemplo, la Convención de la OUA de 1969). Por último, la principal consecuencia de la restricción debida al tiempo, es decir, *«antes del comienzo de las hostilidades»*, es la limitación en los hechos del campo de aplicación *ratione personae* del artículo a los refugiados que huyen de persecuciones. Los otros refugiados, personas desplazadas por el conflicto y refugiados que huyen a causa de él, gozan, sin embargo, de la protección o de la asistencia establecida en el IV Convenio, así como de lo estipulado en el artículo 75 del Protocolo I. Por otra parte, gozan también del derecho de los refugiados pertinente, que sigue siendo aplicable a pesar del conflicto, así como para los otros refugiados.

2.2.3. Efectos del artículo 73 del Protocolo I

a) El IV Convenio es aplicable a los refugiados y a los apátridas en la medida en que se refiere a toda la población civil que se encuentra en el territorio de las Partes en conflicto, sin distinción de nacionalidad. Por otra parte, se otorga la protección «*en todas las circunstancias*», es decir, en todas las situaciones en las que el derecho humanitario es aplicable, incluso si sólo es aplicable una de sus disposiciones.

b) En cuanto a los apátridas, ya están protegidos por el IV Convenio. Efectivamente, no entran dentro de las excepciones a la norma general especificadas en los párrafos 2 y 4 del artículo 4. En esas condiciones, el artículo 73 sólo mejora el derecho en vigor en cuanto a la forma.

c) En lo concerniente a los refugiados, el artículo 73 mejora su situación en más de un sentido. Según lo estipulado en el artículo 73 del Protocolo I, están protegidos por el IV Convenio:

— Los refugiados súbditos de un Estado que no es parte en el IV Convenio (antes no estaban cubiertos, cf. párrafo 2 del artículo 4).

— Los refugiados súbditos de un Estado neutral que mantiene relaciones diplomáticas con el Estado en cuyo territorio se encuentran los refugiados (antes no estaban cubiertos, cf. párrafo 2 del artículo 4).

— Los refugiados súbditos de un Estado cobeligerante que mantiene relaciones diplomáticas (antes no estaban cubiertos, cf. párrafo 2 del artículo 4).

— Los refugiados súbditos del Estado ocupante, en territorio ocupado (antes sólo estaban cubiertos por el párrafo 2 del artículo 70 y no por el derecho común del IV Convenio).

No obstante, esos refugiados deben cumplir dos condiciones:

- ser refugiados en el sentido de los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por las Partes interesadas o de la legislación nacional del Estado de acogida o de residencia
- y haber sido considerados como tales antes del comienzo de las hostilidades.

2.3. Disposiciones que prohíben los desplazamientos forzados de población

En el párrafo 4 del artículo 45 del IV Convenio se dispone, en particular, 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»*.

En cuanto al párrafo 1 del artículo 49 del mismo Convenio, se estipula en él que *«los traslados en masa o individuales, de índole forzosa, así como las deportaciones de personas protegidas del territorio ocupado al territorio de la Potencia ocupante o al de cualquier otro país, ocupado o no, están prohibidos, sea cual fuere el motivo»*. La evacuación total o parcial es, sin embargo, posible, pero únicamente en los casos establecidos en dicho artículo y en condiciones muy estrictas.

2.4. Otras disposiciones importantes del IV Convenio y del Protocolo I

Otras disposiciones, si bien de índole más general, confieren poderes o derechos al CICR para que pueda actuar en favor de los refugiados. Se trata, concretamente, de los artículos 25 (noticias familiares), 26 (familias dispersadas), 140 (Agencia Central de Información) y 143 (visita a todas las personas protegidas) del IV Convenio, así como de los artículos 33 (personas desaparecidas) y 74 (reunión de familias dispersas) del Protocolo I.

3. El refugiado como persona civil víctima de los efectos de las hostilidades

Las normas de derecho internacional que imponen ciertas restricciones en la conducción de las hostilidades tienen su origen en los Convenios de La Haya de 1899 y 1907. Buena parte de ellas han pasado a integrar el derecho consuetudinario y están expresamente reafirmadas y desarrolladas en el título IV de los Protocolos I y II. El título II del IV Convenio protege asimismo a los refugiados contra ciertos efectos de las hostilidades.

Esta protección incluye normas concernientes en especial a:

- la creación de zonas protegidas (artículos 15 del IV Convenio y 60 del Protocolo I);
- el envío de socorros (artículos 23 del IV Convenio y 70 del Protocolo I; artículo 18 del Protocolo II);

- medidas especiales en favor de los niños (artículo 24 del IV Convenio);
- la prohibición de atacar o de amenazar a las personas civiles (artículo 48 y artículo 51, párrafos 1 y 2, del Protocolo I, artículo 13 del Protocolo II);
- la obligación de tomar medidas de precaución tendentes a proteger a la población civil (artículos 57 y 58 del Protocolo I);
- la prohibición de destruir los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas (artículo 54 del Protocolo I, artículo 14 del Protocolo II);
- el respeto de los organismos de protección civil (artículos 61 a 67 del Protocolo I).

Vale la pena detenerse un momento para examinar estas normas en el contexto de los ataques militares contra los campamentos de refugiados. Efectivamente, en el transcurso del último decenio, los ataques militares contra los campamentos de refugiados no han cesado. Este fenómeno relativamente reciente se ha acentuado en los últimos años, causando incontables víctimas entre la población civil. Los ataques contra los campamentos de Sabra y Chatila en Líbano el año 1982, repetidos en 1985, causaron la muerte de cientos de personas. Sin embargo, los campamentos de Líbano están lejos de ser los únicos ejemplos. Se siguen cometiendo actos similares en Angola, Sudán, Honduras, Pakistán, Tailandia, Botsuana, etc.

Hay dos aspectos particularmente inquietantes:

- la localización de esos campamentos en zonas peligrosas donde se libran combates;
- la presencia de combatientes entre los grupos de personas civiles.

Cuando se trata del primer problema, el párrafo 6 del artículo 51 y sobre todo el artículo 58 del Protocolo I permiten en principio resolverlo.

En cuanto al segundo problema, la presencia de combatientes, entre los grupos de refugiados estrictamente civiles, no priva a estos últimos de toda protección. Por un lado, los ataques indiscriminados que pueden afectar también y, *a fortiori*, principalmente a las personas

civiles están prohibidos (artículos 51 y 57 del Protocolo I). Por otra parte, en virtud del párrafo 3 del artículo 50 del Protocolo I, la presencia de combatientes aislados en el seno de una población civil y, por extensión, de una población de refugiados, no priva a dicha población de su calidad de tal.

Desafortunadamente, esas disposiciones, que deberían proteger a las poblaciones de refugiados o de personas desplazadas que se encuentran en zonas donde se producen enfrentamientos armados, no se aplican con el pretexto de que el Protocolo I no tiene aún un alcance de derecho positivo universal o de que no hay conflicto armado en el sentido del derecho internacional humanitario.

Precisamente en esos casos pueden invocarse las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR (38.^a reunión, octubre de 1987) para prestar una mejor protección a los refugiados en ese ámbito.

4. En un conflicto armado no internacional

En esas situaciones, el refugiado entra esencialmente en la categoría de hecho de «*las personas desplazadas en el interior de su propio país*». 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 Ginebra de 1949. El Protocolo II de 1977 completa y desarrolla esta disposición. En otras palabras, esas personas tienen derecho a que se respete su vida, su integridad física y moral. Se prohíben, en particular, las amenazas, los castigos corporales, la tortura, los castigos colectivos, las represalias, el pillaje y la toma de rehenes. Esas personas tienen derecho, en lo concerniente a las infracciones cometidas en relación con el conflicto armado, al juicio de un tribunal imparcial y legítimamente constituido respetando las garantías judiciales fundamentales. Además, los heridos y los enfermos deben ser recogidos y asistidos.

II. EL REFUGIADO COMO BENEFICIARIO DE LA ACCIÓN DEL CICR

1. Generalidades

Para que el refugiado pueda beneficiarse de la acción del CICR, es necesario, en principio, que sea víctima de una situación de conflicto interno o internacional. El hecho de que esté o no dentro de la categoría

de personas protegidas por el DIH no es determinante. En efecto, el derecho de iniciativa del CICR, que examinaremos más adelante, le permite intervenir en situaciones que no están cubiertas por el DIH o cuya calificación es impugnada. Huelga decir que, si el refugiado pertenece a la categoría de personas protegidas, se beneficiará *a fortiori* de la acción del CICR.

2. Bases jurídicas de la acción del CICR en favor de los refugiados

Las bases legales de las actividades en favor de los refugiados desplegadas por el CICR se encuentran en los instrumentos del DIH (los Convenios de Ginebra de 1949 y los protocolos adicionales de 1977), en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y en los Estatutos del CICR. Además, diversas resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja tratan ciertos aspectos específicos de esta cuestión.

2.1. Los instrumentos del DIH

a) Competencias expresas

En virtud del artículo 143 del IV Convenio, el CICR está autorizado a visitar a las personas protegidas. Los párrafos 1 y 5 de esta disposición dicen lo siguiente:

«Los representantes o los delegados de las Potencias protectoras estarán autorizados a trasladarse a todos los lugares donde haya personas protegidas, especialmente a los lugares de internamiento, de detención y de trabajo».

...

«Los delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja se beneficiarán de las mismas prerrogativas...».

b) Derecho convencional de iniciativa

Las disposiciones que otorgan al CICR el derecho a actuar y no sólo a hacer propuestas son escasas; las actividades del CICR, tanto en favor de las víctimas de los conflictos en general como de los refugiados, se basan, sobre todo, en su derecho de iniciativa. Los fundamentos de ese derecho figuran en el artículo 10 del IV Convenio y en el artículo 81 del Protocolo I que dice lo siguiente:

«1. Las Partes en conflicto darán al Comité Internacional de la Cruz Roja todas las facilidades que estén en su poder otorgar para que pueda desempeñar las tareas humanitarias que se le atribuyen en los Convenios y en el presente Protocolo a fin de proporcionar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos; el Comité Internacional de la Cruz Roja podrá ejercer también cualquier otra actividad humanitaria en favor de esas víctimas, con el consentimiento previo de las Partes en conflicto interesadas...».

En un conflicto armado no internacional, ese derecho de iniciativa figura en el artículo 3 común a los 4 Convenios (2.º párrafo):

«...Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto...».

2.2. Los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Según el inciso d del párrafo 2 del artículo 5 de los nuevos Estatutos del Movimiento (aprobados en 1986), el cometido del CICR es el siguiente:

«d) hacer siempre lo posible, como institución neutral cuya actividad humanitaria se despliega especialmente en casos de conflicto armado —internacionales o de otra índole— o de disturbios internos, por lograr la protección y la asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos acontecimientos y de sus consecuencias directas».

Es sabido que los grandes aflujos de refugiados son generalmente resultado de conflictos armados. El CICR fundamenta la mayoría de sus actividades en favor de los refugiados en el derecho de iniciativa estatutario, estipulado en el párrafo 3 del artículo 5 como sigue:

«3. El Comité Internacional puede tomar las iniciativas humanitarias que correspondan a su cometido de institución y de intermediario específicamente neutrales e independientes y estudiar las cuestiones cuyo examen incumba a tal institución».

El derecho de iniciativa estatutario significa que el CICR puede hacer propuestas y que éstas no serán consideradas ni como injerencia ni como un acto inamistoso. Si la propuesta es aceptada, el acuerdo resultante constituye la base jurídica de la acción del CICR.

Ese derecho de iniciativa es más amplio que el establecimiento en los Convenios y en el Protocolo I, puesto que no se limita a las situaciones cubiertas por esos instrumentos.

Tres límites se imponen, no obstante, a ese derecho de iniciativa estatutario o extraconvencional. Las actividades propuestas deben ser, en primer lugar, humanitarias; en segundo lugar, deben reflejar la neutralidad del CICR y, por último, su independencia.

A fin de definir mejor sus respectivos ámbitos de actividad, tal como se describen en los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, el CICR y la Liga firmaron, el 25 de abril de 1969, un acuerdo en el que se fijan las competencias que corresponden a cada institución. Este acuerdo fue objeto de una interpretación (18 de diciembre de 1974) en lo concerniente a los socorros.³

2.3. Los Estatutos del CICR

El CICR actúa también en favor de los refugiados en virtud de sus propios Estatutos. Según el *artículo 4*, el principal cometido del CICR es:

«d) hacer siempre lo posible, como institución neutral cuya actividad humanitaria se despliega especialmente en casos de conflicto armado —internacionales o de otra índole— o de disturbios internos, por lograr la protección y la asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos acontecimientos y de sus consecuencias directas;

e) garantizar el funcionamiento de la Agencia Central de Búsquedas prevista en los Convenios de Ginebra».

2.4. Las resoluciones del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

a) Generalidades

En general, las resoluciones de las organizaciones internacionales no son obligatorias, salvo voluntad expresa de las Partes y excepción hecha de ciertas resoluciones relativas al funcionamiento de la organización. Lo mismo ocurre con las resoluciones del Movimiento. Aunque es cierto que el CICR no necesita una resolución para poder actuar ante los Estados, puesto que, como acabamos de ver, dispone de un arsenal de medios, no hay duda que una resolución recomendando, alentando o apoyando una acción del CICR es una baza suplementaria en su favor en la que puede fundar sus intervenciones.

³ Este acuerdo se está revisando.

b) La resolución de Manila

En la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Manila el año 1981, se aprobó una importante resolución, seguida de una Línea de conducta, que define el cometido del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en favor de los refugiados, de las personas desplazadas y de los repatriados. En esa resolución, el Movimiento quiso recordar que la principal responsabilidad en materia de protección y de ayuda a los refugiados incumbe a los Gobiernos. De ella se desprende claramente el papel auxiliar y complementario de la Cruz Roja. En el punto 1 de la Línea de conducta, se pone de relieve que *«La Cruz Roja estará preparada, en todo tiempo, para prestar asistencia y protección a los refugiados, a las personas desplazadas y a los repatriados, cuando se trate de personas protegidas, de conformidad con el IV Convenio de Ginebra de 1949, o de refugiados, según el artículo 73 del Protocolo I adicional de 1977, o en virtud de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, especialmente cuando esas víctimas no se benefician, de hecho, de otra protección o asistencia, como es el caso de personas desplazadas en el territorio de un mismo país»*.

En la Línea de conducta se recuerda, además, la necesidad de coordinar las actividades en el seno del Movimiento, así como con el ACNUR y con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que actúan en favor de los refugiados.

Se destaca también el cometido de la Agencia Central de Búsquedas del CICR.

Por último, se invita al Movimiento y al ACNUR a mantener consultas periódicas sobre cuestiones de interés común y a coordinar su labor de asistencia humanitaria.

c) La resolución de Ginebra

El año 1986, la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja aprobó una segunda resolución dedicada a los refugiados. En ella, se invita a los Gobiernos y al Movimiento a proseguir sus esfuerzos en el ámbito de la difusión del DIH y se alienta al Movimiento a intensificar su labor de formación y de información a nivel interno. Además, se reitera el llamamiento a los Gobiernos para que permitan al Movimiento actuar en favor de las personas desplazadas en su propio país. Finalmente, se pone de relieve la colaboración con el ACNUR, que debe potenciarse y desarrollarse.

III. LA ESPECIFICIDAD DE LA ACCIÓN DEL CICR EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS

El cometido del Movimiento con relación al ACNUR está definido en la resolución de Manila que acabamos de mencionar. Recordemos que el ACNUR desempeña, en el plano del derecho, un papel primordial en el ámbito de la protección internacional y la asistencia material de los refugiados.

1. En función de la situación

Como hemos visto, el CICR emprende una acción en favor de los refugiados cuando la existencia de éstos está ligada a un conflicto.

En otras palabras, el CICR (al igual que las Sociedades Nacionales) tiene la principal competencia cuando se trata de personas desplazadas en el interior de un país.

Tanto en África (Angola, Etiopía, Sudán, Uganda, Mozambique) como en América Latina (El Salvador, Nicaragua), en Asia (Tailandia, Pakistán, Timor oriental, Filipinas) o en Oriente Medio (Israel, territorios ocupados, Líbano), el CICR ha protegido y asistido, en el plano material y médico, a cientos de miles de personas desplazadas en el transcurso de los últimos años.

La protección y la asistencia a los refugiados en el primer país de acogida o de asilo incumben ante todo al ACNUR.

Sucede a veces que el CICR actúa en ausencia del ACNUR en favor de refugiados que entrarían normalmente dentro de la esfera de acción de esa organización. Esto ocurre principalmente en Sudáfrica, donde el CICR, de común acuerdo con otras organizaciones humanitarias, realiza, desde 1985, un programa de urgencia en la región de Gazankulu.

En las zonas fronterizas donde los refugiados son víctimas de ataques armados, el *CICR* (y las Sociedades Nacionales) se encarga de la protección de la población de los campamentos. Puede hablarse de ámbitos de acción competitivos entre el ACNUR y el CICR.

A título de ejemplo, citamos los refugiados en la frontera entre Tailandia y Kampuchea, así como los que se encuentran en Pakistán después de atravesar la frontera con Afganistán.

2. Modalidades de intervención del CICR

En el ámbito de los refugiados, el CICR goza de un amplio derecho de iniciativa en virtud del carácter puramente humanitario de su misión. Como hemos visto, el derecho de iniciativa estatutario le permite intervenir en situaciones que no están cubiertas por los Convenios. Esto explica que el CICR haya podido actuar en países cuyo Gobierno no había solicitado la ayuda de ninguna otra organización, gubernamental o no.

Por último, cabe agregar que la flexibilidad del Movimiento le permite actuar rápidamente. El ACNUR puede actuar también rápidamente, pero tiene que esperar la solicitud del Gobierno del país de acogida de los refugiados.

3. Formas de acción del CICR

Si el refugiado entra dentro de la categoría de personas protegidas por el DIH, la acción de protección del CICR se desarrolla como sigue:

- El CICR está autorizado, en virtud del artículo 143 del IV Convenio antes citado, a «*trasladarse a todos los lugares donde haya personas protegidas, especialmente a los lugares de internamiento, de detención y de trabajo...*». Esta atribución es sumamente importante cuando los refugiados están detenidos en prisiones o en campamentos.
- El CICR vela por el respeto de las normas de DIH relativas a las personas protegidas.
- Por intermedio de su Agencia Central de Búsquedas, el CICR registra los datos de las personas protegidas, transmite los mensajes familiares y reúne a familias dispersas.

En los demás casos, la acción del CICR tiende a la protección física de los refugiados, al respeto de su vida y de su integridad física.

Conviene destacar que la protección física de los refugiados es un concepto nuevo para el ACNUR. En el ejercicio de su función de protección internacional, el ACNUR:

- procura que los refugiados encuentren asilo y que se les otorgue un estatuto legal conforme a la definición de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el estatuto de los refugiados;

- alienta la elaboración, la ratificación y la aplicación a nivel nacional de instrumentos de derecho internacional en favor de los refugiados;
- en un plano más general, trata de garantizar a los refugiados una protección análoga a la que confiere el Estado a sus ciudadanos.

En las situaciones en que la competencia principal corresponde al CICR, las víctimas son asistidas según sus necesidades.

En las situaciones en las que el ámbito de acción es competitivo entre el CICR y el ACNUR, el CICR se centra, de común acuerdo con el ACNUR, en sus actividades médicas tradicionales.

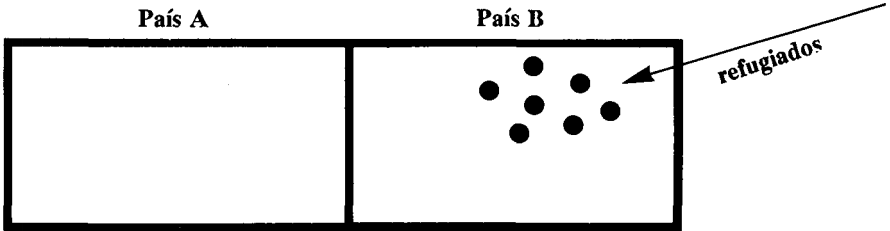
Françoise Krill

Françoise Krill es licenciada en derecho por la Universidad de Neuchâtel (Suiza) y abogada. De 1978 a 1980 fue delegada del CICR en Chad y en Líbano. De 1981 a 1984 trabajó para el Departamento Federal Suizo de Relaciones Exteriores, que la destinó a la Embajada suiza de Beirut de 1982 a 1983. Desde 1984 es miembro de la División Jurídica del CICR.

1.A. Los extranjeros en territorio de una Parte en conflicto — Caso n.º 1.

Los hechos:

- El país A está en conflicto con el país B.
- Súbditos del país A están refugiados en el territorio del país B.



Protección:

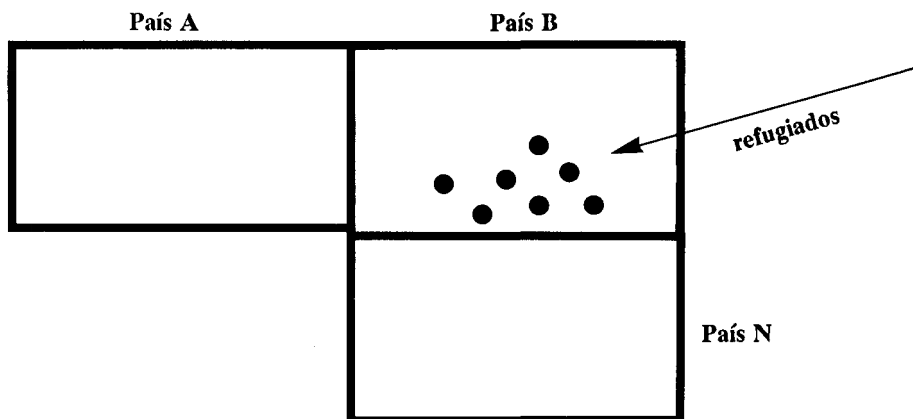
Los refugiados en el país B están protegidos contra los abusos de poder del país B en virtud del artículo 44 del IV Convenio de Ginebra, en el que se estipula lo siguiente:

«Tomando las medidas de control previstas en el presente Convenio, la Potencia detenidora no tratará como extranjeros enemigos, exclusivamente a causa de su pertenencia jurídica a un Estado enemigo, a los refugiados que, de hecho, no disfruten de la protección de ningún Gobierno».

1.B. Los extranjeros en territorio de una Parte en conflicto — Caso n.º 2.

Los hechos:

- El país A está en conflicto con el país B.
- Súbditos de un país neutral N están refugiados en el territorio del país B.



Protección:

Los refugiados en el país B están protegidos contra los abusos de poder del país B en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del IV Convenio de Ginebra, siempre que el país N no mantenga relaciones diplomáticas con el país B.

«El presente Convenio protege a las personas que, en cualquier momento y de la manera que sea, estén, en caso de conflicto o de ocupación, en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas».

Párrafo 2 del artículo 4 del IV Convenio: no hay protección si el país N mantiene relaciones diplomáticas con el país B; es ésta una deficiencia, puesto que el refugiado ya no goza de la protección diplomática del Estado del cual es súbdito.

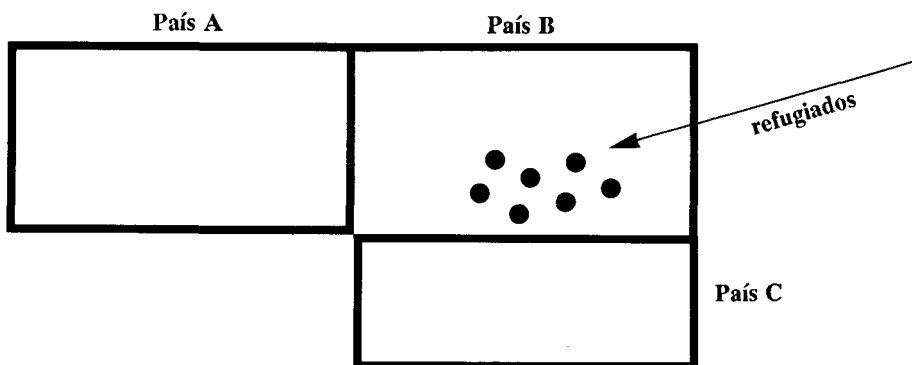
«No protege el Convenio a los súbditos de un Estado que no sea parte en él. Los súbditos de un Estado neutral que estén en el territorio de un Estado beligerante y los súbditos de un Estado cobeligerante no serán considerados como personas protegidas, mientras el Estado de que sean súbditos tenga representación diplomática normal ante el Estado en cuyo poder estén».

El artículo 73 del Protocolo I remedia tal deficiencia.

1.C. Los extranjeros en territorio de una Parte en conflicto — Caso n.º 3.

Los hechos:

- El país A está en conflicto con los países B y C. Los dos últimos son aliados.
- Súbditos del país C (cobeligerante) están refugiados en el territorio del país B.



Protección:

Los refugiados del país B están protegidos contra los abusos de poder del país B en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del IV Convenio de Ginebra, siempre que el país C no mantenga relaciones diplomáticas con el país B (hipótesis poco verosímil, puesto que B y C son aliados).

«El presente Convenio protege a las personas que, en cualquier momento y de la manera que sea, estén, en caso de conflicto o de ocupación, en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas».

— Párrafo 2 del artículo 4 del IV Convenio: no hay protección si el país C mantiene relaciones diplomáticas con el país B; es ésta una deficiencia, puesto que el refugiado ya no goza de la protección diplomática del Estado del cual es súbdito.

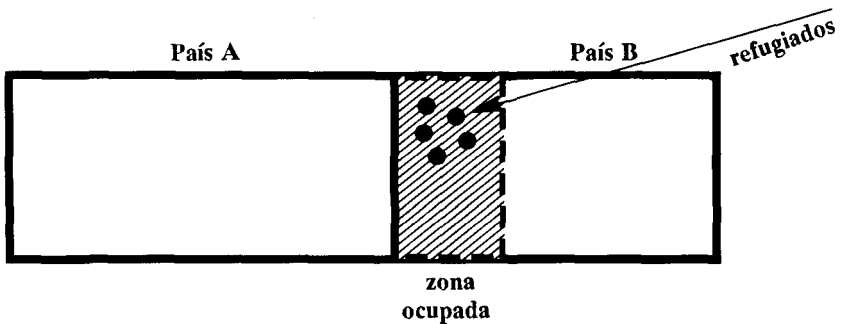
«No protege el Convenio a los súbditos de un Estado que no sea parte en él. Los súbditos de un Estado neutral que estén en el territorio de un Estado beligerante y los súbditos de un Estado cobeligerante no serán considerados como personas protegidas, mientras el Estado de que sean súbditos tenga representación diplomática normal ante el Estado en cuyo poder estén».

El artículo 73 del Protocolo I remedia tal deficiencia.

2.A. Ocupación — Caso n.º 1.

Los hechos:

- El país A ocupa una parte del territorio del país B.
- Súbditos del país A están refugiados en el territorio del país B desde antes de la ocupación.



Protección:

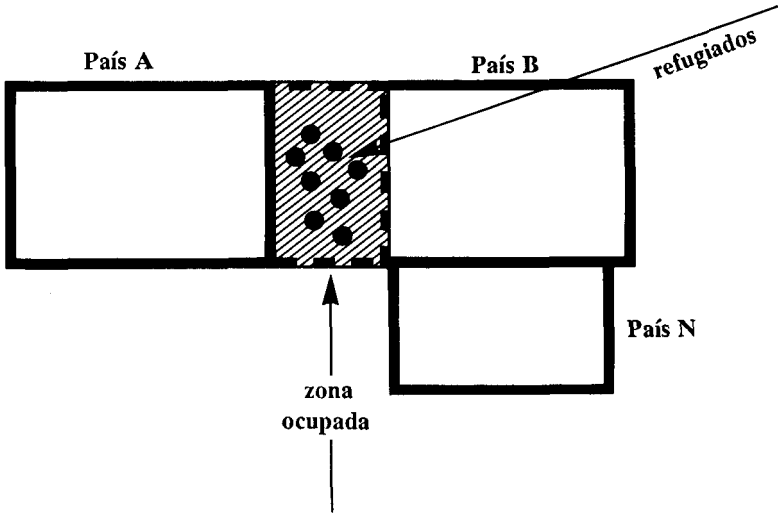
Los refugiados en la zona ocupada por el país A están protegidos contra los abusos de poder del país A en virtud del párrafo 2 del artículo 70 del IV Convenio de Ginebra en el que se estipula lo siguiente:

«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 fuera del territorio ocupado, si no es por infracciones cometidas después del comienzo de las hostilidades o por delitos de derecho común cometidos antes del comienzo de las hostilidades que, según la legislación del Estado cuyo territorio está ocupado, habrían justificado la extradición en tiempo de paz.»

2.B. Ocupación — Caso n.º 2.

Los hechos:

- El país A ocupa una parte del territorio del país B.
- Súbditos de un país neutral N están refugiados en la zona del territorio del país B ocupado por el país A.



Protección:

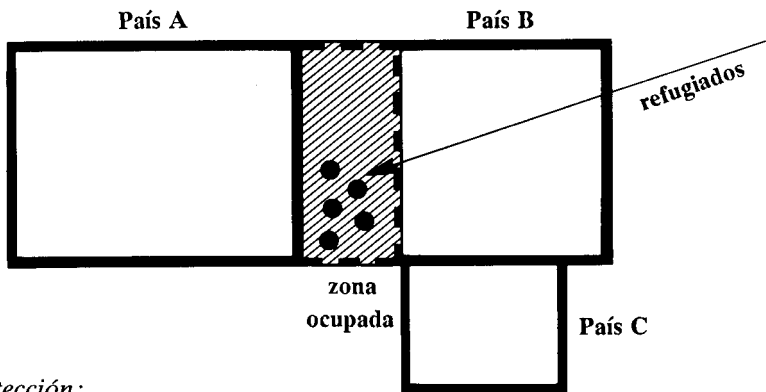
Los refugiados en la zona ocupada por el país A están protegidos contra los abusos de poder del país A en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del IV Convenio de Ginebra (véase Pictet, *Commentaire*, p. 54 *in fine*, explicaciones p.55, párrafo 3).

«El presente Convenio protege a las personas que, en cualquier momento y de la manera que sea, estén, en caso de conflicto o de ocupación, en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas».

2.C. Ocupación — Caso n.º 3.

Los hechos:

- El país A ocupa una parte del territorio del país B. El país C es un Estado cobeligerante, es decir, aliado del país A.
- Súbditos del país C, cobeligerante, están refugiados en la parte del territorio del país B ocupada por el país A.



Protección:

Los refugiados en la parte ocupada por el país A están protegidos contra los abusos de poder del país A en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del IV Convenio de Ginebra, siempre que el país C no tenga representación diplomática normal ante el país A (hipótesis poco verosímil, puesto que los países A y C son aliados).

«El presente Convenio protege a las personas que, en cualquier momento y de la manera que sea, estén, en caso de conflicto o de ocupación, en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas».

Párrafo 2 del artículo 4 del IV Convenio; no hay protección si el país C mantiene relaciones diplomáticas con el país A; es ésta una deficiencia, puesto que el refugiado ya no goza de la protección diplomática del Estado del cual es súbdito.

«No protege el Convenio a los súbditos de un Estado que no sea parte en él. Los súbditos de un Estado neutral que estén en el territorio de un Estado beligerante y los súbditos de un Estado cobeligerante no serán considerados como personas protegidas, mientras el Estado de que sean súbditos tenga representación diplomática normal ante el Estado en cuyo poder estén».

El artículo 73 del Protocolo I remedia tal deficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- *Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, 4.^a edición, Ginebra: CICR, 1986, 215 pp.
- *Los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra: CICR, 1977, 136 pp.
- *Manual de la Cruz Roja Internacional*, 12.^a edición, Ginebra: CICR — Liga, 1983, 756 pp.
- Recopilación de tratados y otros textos de derecho internacional relativos a los refugiados, Ginebra: ACNUR, 1982, 397 pp.
- *Commentaire de la IV^e Convention de Genève*, CICR, Ginebra, 1958.
- *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949* / ed. por Y. Sandoz, C. Swinarski y B. Zimmermann: CICR, Ginebra, y Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1986, 1.647 pp.
- *Acción de la Cruz Roja Internacional en favor de los refugiados*, informe presentado a la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja por el CICR y la Liga, Ginebra, 1981.
- *La acción de la Cruz Roja Internacional en favor de los refugiados*, resolución XXI aprobada por la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Manila en 1981.
- *La acción de la Cruz Roja en favor de los refugiados*, documento presentado al Consejo de Delegados por el CICR y la Liga, Ginebra, agosto de 1983.
- *La Cruz Roja y los refugiados*, informe presentado a la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja por el CICR y la Liga, Ginebra, julio de 1986.
- *El Movimiento y los refugiados*, resolución XVII aprobada por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra el año 1986.
- Kosirnik, René: *Droit international humanitaire et protection des camps de réfugiés*, en: *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*: CICR, Ginebra, y M. Nijhoff, La Haya, 1984, 1.143 pp..., pp. 387-393.

- Wenger, Claude: El Comité Internacional de la Cruz Roja y los refugiados, en: *The refugee problem on universal, regional and national level*, (10.^a reunión, septiembre de 1982) Instituto de Derecho Público Internacional y de Relaciones Internacionales de Thessaloniki, Thesaurus Acroasium, 1987, vol. XIII, pp. 127-161.
 - Obradovic, Konstantin: La protección de los refugiados en los conflictos armados internacionales, en *The refugee problem on universal, regional and national level*, (10.^a reunión, septiembre de 1982), Instituto de Derecho Público Internacional y de Relaciones Internacionales de Thessaloniki, Thesaurus Acroasium, 1987, vol. XIII, pp. 127-161.
-