

PROTECCIÓN Y ASISTENCIA EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS EN CASO DE CONFLICTO ARMADO Y DE DISTURBIOS INTERIORES:

Reflexiones sobre los cometidos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

por Vitit Muntarbhorn

En el presente artículo se examina el cometido de protección y de asistencia en favor de los refugiados en caso de conflicto armado y de disturbios interiores ¹. Es un modesto intento de elucidar el enmarañado conjunto de cometidos y mandatos de las instituciones humanitarias, en particular del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante el Movimiento) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La finalidad es reevaluar la evolución del cometido respectivo y su extensión. Por un lado, es necesario definir principios concretos, basados en las prácticas pasadas y presentes, por lo que atañe a la acción humanitaria y, por el otro, se debe dejar un suficiente margen de flexibilidad y de pragmatismo con respecto a las situaciones que no pueden preverse de manera completa.

Al final del artículo se demuestra la interdependencia y la complementariedad de las organizaciones humanitarias que han de prestar protección y asistencia donde ningún organismo pueda actuar.

¹ Para lectura general, véase G. J. L. Coles, «The Protection of Refugees in Armed Conflict and International Disturbance», documento presentado a la VIII Mesa Redonda sobre Problemas Actuales de Derecho Internacional Humanitario y Simposio de la Cruz Roja, San Remo, septiembre de 1982; J. Pictet, *Derecho Humanitario y Protección de las Víctimas de Guerra*, Ginebra: Instituto Henry Dunant, 1975, especialmente pp. 115-138; J.-L. Blondel, «La asistencia a las personas protegidas», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 83, septiembre-octubre de 1987, pp. 477-495.

Protección y asistencia

A nivel internacional, no se ha tratado, hasta el presente, de definir formalmente los términos «protección» y «asistencia» con relación a los refugiados en caso de conflicto armado o de disturbios interiores. Para el profano, las nociones de protección y de asistencia son evidentes. En la siguiente observación formulada por el Movimiento se puede encontrar una descripción de lo que encierra el término «protección»:

«En una acción de la Cruz Roja, 'proteger' implica preservar a las víctimas de conflictos que están en poder de una autoridad adversaria contra los peligros, los sufrimientos y los abusos del poder a los que pueden verse expuestos, defenderlos y prestarles apoyo».²

La protección de una persona debe incluir, por lo menos, su protección física —la protección contra los peligros. Desde un punto de vista más amplio, la protección puede ser, además, jurídica, en el sentido de que el bienestar de una persona es el resultado de un conjunto de principios jurídicos que han de ser salvaguardados sea por medios judiciales, administrativos o por otros medios institucionales.

El término «asistencia» es, discutiblemente, una cuestión más bien del dominio público y no requiere explicación. Debe incluir, por lo menos, socorros materiales en forma de alimentos y de ayuda médica.

La tendencia sería no definir los términos «protección» y «asistencia», porque así se les conferiría una flexibilidad propia permitiéndoles adaptarse a las nuevas situaciones. Como se verá, ambas nociones están estrechamente relacionadas entre sí, tanto si se trate del Movimiento como del ACNUR. De hecho, en diversos casos en que se había solicitado inicialmente a esos organismos que prestaran sólo asistencia material, se vieron finalmente comprometidos en una dimensión más amplia de la protección, tanto física como jurídica.³

² «El CICR, la Liga y el Informe sobre la reevaluación del cometido de la Cruz Roja», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo-abril de 1978 a enero-febrero de 1979, pp. 76-101; 16. En la nota 1 de la misma página, se formula la siguiente observación: «En un contexto más amplio, se podría decir que el término «protección» incluye también el desarrollo, la publicación y la garantía de aplicación y el respeto del derecho internacional humanitario».

³ El caso de Tailandia puede servir de ejemplo para mostrar cómo el cometido del ACNUR puede abarcar desde la asistencia material hasta la protección jurídica. En varios acuerdos concertados en 1975, entre Tailandia y el ACNUR, se utiliza el término «asistencia» en relación con el cometido del ACNUR en ese país, y no se mencionan expresamente los aspectos relativos a la protección. Sin embargo, una sección del ACNUR se ha encargado, desde un comienzo, de las cuestiones de protección en Tailandia. El ACNUR despliega diversas actividades de protección, incluidas la protección contra el regreso forzado, la protección contra los abusos físicos en los campamentos, la asistencia jurídica donde las personas desplazadas son sancionadas por entrada ilegal en el país y el arresto de las personas que cometen actos criminales contra los solicitantes de asilo (piratas, por ejemplo).

El Movimiento y los refugiados: la cuestión del cometido

El cometido del Movimiento en favor de los refugiados figura en diversos instrumentos, que van desde los Estatutos del Movimiento ⁴ a los Convenios de Ginebra de 1949 ⁵ y sus Protocolos de 1977 ⁶. Estos instrumentos se han completado en las varias Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, de las cuales la última tuvo lugar en Ginebra el año 1986.⁷

El *locus classicus* es el artículo 5 de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, tal como se enmendaron en 1986. En el artículo 5 (1) (d), se estipula, de hecho, el cometido del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el ámbito de la protección y de la asistencia a las víctimas militares y civiles de conflictos armados internacionales y de otra índole, de disturbios interiores o de sus consecuencias directas. En el párrafo (3) del mismo artículo, se añade la definición del «derecho de iniciativa» del CICR, que ha servido, a menudo, como cláusula de emergencia para su acción:

«El Comité Internacional puede tomar las iniciativas humanitarias que corresponden a su cometido de institución y de intermediario específicamente neutrales e independientes y estudiar las cuestiones cuyo examen incumba a tal institución».⁸

Como corolario, incumbe al CICR la responsabilidad, en caso de guerra, de guerra civil o de disturbios interiores, de prestar asistencia,

⁴ Véase *Recopilación de textos de referencia relativos a la Cruz Roja Internacional, al Comité Internacional de la Cruz Roja y a la Liga de Sociedades de la Cruz Roja*, Ginebra, CICR, 1982, de conformidad con las enmiendas de los «Estatutos y Reglamento del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero de 1987, pp. 25-45.

⁵ Hay cuatro Convenios de Ginebra de 1949:

— El I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña.

— El II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.

— El III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.

— El IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

Para el texto, véase la reimpresión de los *Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra: CICR, 1983.

⁶ Para el texto, véanse los *Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra: CICR, 1977.

⁷ Véase, además, «XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1986: Resoluciones de la Conferencia Internacional y del Consejo de Delegados», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, noviembre-diciembre de 1986, pp. 1-58.

⁸ «Estatutos y Reglamento del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja», *op. cit.*, nota 4, pág. 11.

en favor de las víctimas militares y civiles de dichos conflictos ⁹, así como la misión de la Agencia de Búsquedas, en virtud de lo estipulado en los Convenios de Ginebra de 1949 ¹⁰. Como complemento, en el artículo 6 (4) de los Estatutos, tal como se enmendaron en 1986, se encomienda a la Liga de Sociedades de la Cruz Roja (LSCR), la tarea, entre otras, de socorrer a todas las víctimas de desastres y asistir, en colaboración con el CICR, a las víctimas de los conflictos armados.¹¹ Por ello, el CICR y la LSCR llegaron a un acuerdo en 1969 ¹² (interpretado en 1974 para puntualizar algunas de las respectivas competencias en las acciones de socorro), de conformidad con el cual compete al CICR la principal responsabilidad de protección y de asistencia en caso de guerra internacional, de guerra civil, de bloqueo, de ocupación militar, mientras que la LSCR actuará, en coordinación con el CICR y las Sociedades Nacionales, en caso de desastres naturales. El cometido del Movimiento ha sido reforzado por las diversas resoluciones relativas a los desastres naturales o provocados por el hombre, aprobadas en 1986 por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja ¹³.

Sin embargo, la experiencia demuestra que el Movimiento no puede actuar sin la coordinación con otras organizaciones; cabe destacar la cooperación con el ACNUR. La importancia de esta práctica se reiteró en la resolución XXI de la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (1981), titulada «Acción de la Cruz Roja Internacional en favor de los refugiados» ¹⁴, en virtud de la cual el Movimiento se compromete a prestar apoyo al ACNUR para las actividades en favor de los refugiados y de las personas desplazadas.

La Línea de Conducta adjunta a dicha resolución tiene una importancia especial, porque en ella se reafirma el cometido de la Cruz Roja Internacional (nombre con el que se solía designar al Movimiento) como institución operante donde ninguna otra organización pueda actuar, competente y dispuesta a prestar protección y asistencia. De hecho, el Movimiento declaró estar dispuesto a proteger y asistir no sólo a los «refugiados», sino también a «las personas desplazadas y a

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*, pág. 13.

¹² *Recopilación de textos de referencia relativos a la Cruz Roja Internacional, al Comité Internacional de la Cruz Roja y a la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, op. cit.*, nota 4, pp. 29-36.

¹³ *Op. cit.*, nota 8, pp. 31-33; 39-40 (Resoluciones XXI y XXVI).

¹⁴ Véase, además, «XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Manila, 1981: Resoluciones y Decisiones de la Conferencia Internacional y del Consejo de Delegados», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 48, noviembre-diciembre de 1981, pp. 319-369.

los repatriados», incluidas las personas desplazadas en el territorio de un mismo país —ámbito, *stricto iure*, fuera del mandato original del ACNUR¹⁵. Además, se ha comprometido a tener en cuenta las necesidades comparables de la población local en las zonas donde se acoga a los refugiados, a las personas desplazadas y repatriadas¹⁶, lo cual incluye, por consiguiente, una gran variedad de personas beneficiarias de la acción asistencial. No obstante, los programas de socorro de la Cruz Roja tienen un carácter de emergencia, de conformidad con la necesidad de prestar una protección física y una asistencia material rápidas¹⁷. Por lo tanto, al menos en teoría, dichos programas duran menos que los de otras organizaciones de socorro, por ejemplo el ACNUR.

Además de en los Estatutos y de la resolución arriba mencionados, el cometido del CICR con respecto a los refugiados se describe en el IV Convenio de Ginebra de 1949¹⁸ y en su Protocolo adicional I de 1977¹⁹. Son de interés las disposiciones relativas a los refugiados (artículos 44 y 70 del IV Convenio de Ginebra y el artículo 73 del Protocolo I).

En el artículo 44, se trata la situación de los refugiados en poder de una Parte en conflicto, que no son súbditos de ésta, y se confiere una medida de protección (mediante la Potencia protectora):

«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».

¹⁵ *Ibid.* En el punto 1 de la Línea de Conducta, se estipula:

«1. 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».

¹⁶ *Ibid.* En el punto 3, se dice:

«3. Para la acción de asistencia de la Cruz Roja se tendrán siempre en cuenta las necesidades comparables de la población local en las zonas donde se acoge a los refugiados, a las personas desplazadas o repatriadas».

¹⁷ *Ibid.* En el punto 3, se estipula, además:

«Habida cuenta de su carácter de emergencia, las distribuciones de socorros deben cesar en cuanto otras organizaciones puedan proporcionar la asistencia requerida».

¹⁸ *Op. cit.*, nota 5.

¹⁹ *Op. cit.*, nota 6.

En el artículo 70 (2), se aborda el problema de los refugiados que posteriormente caen en poder de su Estado de origen, cuando éste pasa a ser la Potencia ocupante:

«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».

En el artículo 73 del Protocolo I, se va aún más lejos, elevando la condición de estos refugiados a la categoría de «personas protegidas», lo cual implica que disfrutan de la protección estipulada en más de 120 artículos de los Títulos I y III del IV Convenio de Ginebra, aunque el artículo mismo se limita a las personas que, antes del comienzo de las hostilidades, eran consideradas como refugiadas.

Se puede comprobar que en el conjunto de disposiciones del derecho internacional humanitario no se define el término «refugiado». Por lo tanto, el cometido del Movimiento no se asemeja al del ACNUR, que originariamente abarcaba sólo a las personas que habían abandonado su país por «temores fundados de ser perseguidas», como se verá posteriormente. Es evidente que el significado del término «refugiado», en el ámbito del Movimiento, debería ser más amplio y menos restrictivo, lo que no es el caso para el ACNUR.

Por esta razón, el señor Pictet afirma en su libro titulado «Commentary to the Fourth Geneva Convention» que las definiciones del término «refugiado», propias de la Constitución de la Organización Internacional de los Refugiados (que ya no existe), del Estatuto del ACNUR y de la Convención relativa al Estatuto de Refugiados de 1951, «son válidas a los efectos particulares del derecho para el que fueron formuladas, pero que son demasiado técnicas y tienen un ámbito demasiado limitado para satisfacer las necesidades de los Convenios de Ginebra».²⁰

Con respecto más específicamente a la posición de la Cruz Roja Internacional en el marco de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos, el cometido del CICR consta en el artículo 10 del IV Convenio de Ginebra y se potencia en el artículo 81 del Protocolo I, como sigue:

²⁰ J. Pictet, *Commentary on the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Ginebra: CICR, 1958, p. 264.

Artículo 10 del IV Convenio de Ginebra: ²¹

«Las disposiciones del presente Convenio no serán óbice para las actividades humanitarias que el Comité Internacional de la Cruz Roja, así como cualquier otro organismo humanitario imparcial, emprenda para la protección de las personas civiles y para los socorros que, previa aceptación de las Partes en conflicto interesadas, se les haya de proporcionar».

y

Artículo 81 del Protocolo I:

«1. Las Partes en conflicto darán al Comité Internacional de la Cruz Roja todas las facilidades que esté 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».

Asimismo, según el artículo 81 del Protocolo, se presta apoyo a las acciones de la LSCR y de las Sociedades Nacionales:

«2. Las Partes en conflicto darán a sus respectivas organizaciones de la Cruz Roja (Media Luna Roja, León y Sol Rojos) las facilidades necesarias para el ejercicio de sus actividades humanitarias en favor de las víctimas del conflicto, con arreglo a las disposiciones de los Convenios y del presente Protocolo y a los principios fundamentales de la Cruz Roja formulados en las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja.

3. Las Altas Partes contratantes y las Partes en conflicto facilitarán, en toda la medida de lo posible, la asistencia que las organizaciones de la Cruz Roja (Media Luna Roja, León y Sol Rojos) y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja presten a las víctimas de los conflictos con arreglo a las disposiciones de los Convenios y del presente Protocolo y a los principios fundamentales de la Cruz Roja formulados en las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja».

En cuanto a los conflictos armados no internacionales, cabe tener en cuenta el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, en el cual se amplía el ámbito de los servicios humanitarios:

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

²¹ En la versión inglesa del texto, se emplea el término «may» (pueda), en la versión francesa el de «entreprendre» (emprenderá), que parece más fuerte que el primero, pero es posible que no haya hecho la diferencia de manera intencionada.

Como corolario, el cometido del Movimiento puede extenderse a las personas desplazadas, si no hay un desplazamiento más allá de las fronteras.²²

Sin embargo, está claro que el Movimiento ha optado por fundamentar sus acciones en el «derecho de iniciativa» de conformidad con los propios Estatutos y sometido al consentimiento de las Partes concernidas, más bien que recurrir a los Convenios de Ginebra y al Protocolo I como base para prestar protección y asistencia en favor de los refugiados²³, porque el «derecho de iniciativa» le permite un más amplio margen de acción que el cometido estipulado en los Convenios. En efecto, según el primero el Movimiento puede prestar protección y asistencia en caso de tensiones internas y disturbios interiores que rebasen los límites del derecho internacional humanitario tradicional, materializado en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos.

En resumen, de lo anterior se desprende que el cometido del CICR en favor de los refugiados es de índole ambivalente: su alcance es amplio, pero sus principios son efímeros. Esta amplitud radica en el hecho de que puede prestar asistencia a una mayor variedad de personas que el ACNUR, debido a la flexibilidad intrínseca del término «refugiado», del que no se ha dado una definición, y de conformidad con su «derecho de iniciativa». Además, proporcionar lo que considera que son socorros de emergencia supone prestar protección y asistencia a corto plazo adaptándose a la urgencia de la situación, a diferencia del ACNUR, cuyos objetivos están jurídicamente sujetos a criterios a largo plazo.

El ACNUR y los refugiados: la cuestión del mandato

El Estatuto del ACNUR (1950)²⁴ es el instrumento de base, en el que se le asigna el mandato de prestar protección y asistencia en favor de los refugiados. Este mandato se inscribe única y exclusivamente con relación a los refugiados, cuya definición figura en el artículo 6 (B) del Estatuto:

²² Véase, además, V. Muntarhorn, «Transfrontier and Internal Displacement of People», *Amity International: Bulletin of the International Law Association of Thailand*, vol. 2 (1) (1986), pp. 28-48.

²³ G. Abi Saab, «The implementation of the Humanitarian Law» en A. Cassese (Ed.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict*, Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 331-349.

²⁴ *Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al Asilo y a los Refugiados* (versión provisional), Ginebra, ACNUR, 1984, pp. 23-26.

«B. Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctimas de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad y opiniones políticas, y no pueda, o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual».

De conformidad con esta disposición, el ACNUR tendrá competencia para asistir a las personas que hayan abandonado su país de origen «por temores fundados de ser perseguidas». En sustancia, para reunir las condiciones de refugiado antes definidas, es necesario que haya un desplazamiento fuera de las fronteras de un país; una persona que permanece en su país de origen no es, *stricto iure*, considerada todavía como refugiada. Además, la persona tiene que haber salido del territorio, haya o no daño físico, que se analizará desde un punto de vista subjetivo y objetivo. Esta definición del término «refugiado» dista muchísimo del carácter poco claro que se da al mismo término en el contexto de la Cruz Roja.

La definición antes mencionada se reproduce, en gran medida, en el artículo 1 (A) (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ²⁵, en la que se estipula que el término «refugiado» se aplicará a toda persona:

«2) 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 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».

La diferencia entre las definiciones del Estatuto del ACNUR y de la Convención de 1951 está en el límite de tiempo estipulado en ésta, es decir, que los refugiados son el resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, y en el límite geográfico que se establece en el artículo 1 (B) (1), como cláusula opcional en virtud de la cual un Estado contratante puede limitar su responsabilidad al contexto europeo y excluir otras zonas.

Sin embargo, dichas limitaciones se suprimieron posteriormente en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 ²⁶.

²⁵ *Ibid.*, pp. 26-34.

²⁶ *Ibid.*, pp. 34-36.

Un punto importante que se debe tener presente es que el ACNUR tiene competencia para actuar en todos los países, cuando haya refugiados, si así se solicita, independientemente del hecho de que sean partes o no en la Convención sobre los Refugiados de 1951 o en su Protocolo de 1967. En los artículos 8 y 9 del Estatuto del ACNUR, se estipulan, entre otras, las directrices siguientes para proteger y asistir a los refugiados:

- promover la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados y vigilar su aplicación;
- promover, mediante acuerdos especiales con los Gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados;
- asistir a los Gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
- promover la admisión de los refugiados en los territorios de los Estados;
- emprender cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, incluidas la de repatriación y reasentamiento, dentro de los límites de sus recursos.

En el artículo 35 de la Convención sobre los Refugiados de 1951, se estipula expresamente el cometido del ACNUR, reforzado por una serie de consideraciones a largo plazo en las que se establecen algunos derechos para los refugiados. Se prescriben cinco categorías de derechos.²⁷ En la primera categoría el refugiado tiene derecho a recibir un trato similar al de otros extranjeros en general, excepto cuando la Convención contiene disposiciones más favorables. La segunda incluye una serie de derechos, según los cuales el Estado contratante debe otorgar a los refugiados que se encuentren en su territorio el mismo trato que el otorgado a sus súbditos, en materia de derechos de propiedad intelectual e industrial, libertad de acceso a los tribunales, racionamiento, asistencia pública, legislación laboral y seguridad social, gravámenes fiscales y empleos remunerados. En la tercera, el refugiado tiene derecho a recibir, con respecto a la libertad de religión, un trato tan favorable como el otorgado a los súbditos. En la cuarta categoría

²⁷ Véanse, además, L. W. Holborn, *Refugees: Problem of Our Time. The Work of the UNHCR 1951-1972* (2 vols.), Metuchen, NJ: Scarecrow, 1975, Vol. 1; G. Jaeger, *Status of International Protection of Refugees*, ACNUR/120/24/80 (1980), p. 18.

figuran los derechos, en virtud de los cuales el Estado contratante debe otorgar a los refugiados, por lo que respecta al derecho de asociación y a un empleo general remunerado, el trato más favorable otorgado en las mismas circunstancias a los súbditos de un país extranjero. La quinta incluye los derechos, según los cuales el Estado contratante debe conceder a los refugiados el trato más favorable posible y, en ningún caso, menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en las mismas circunstancias, con respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, a la realización de un trabajo por cuenta propia y de una profesión liberal, a la vivienda y a una educación a la enseñanza elemental.

En la Convención sobre los Refugiados de 1951, se sientan algunos principios de vital importancia que complementan lo dicho anteriormente. El más evidente es el principio de la no devolución, que consta en el artículo 33 (1) y según el cual «ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas». Además, en el artículo 31 se estipula que «los Estados contratantes no impondrán sanciones penales, a causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización...», mientras que en el artículo 32, se dispone que los Estados contratantes no expulsarán a refugiado alguno, a no ser por razones de seguridad nacional.

El ACNUR tiene principalmente dos funciones:

- proteger a los refugiados que son de su competencia, de conformidad con la Convención sobre los Refugiados de 1951 y con su Protocolo, y
- proteger a los refugiados que no son de su competencia, según lo dispuesto en los instrumentos concernidos.

No obstante, el mandato queda limitado por el hecho de que se define expresamente de conformidad con un concepto bien determinado de la noción de refugiado —persona que ha abandonado su país de origen por temores fundados de ser perseguida— incluso si se da un enfoque interpretativo a la definición.

Esa definición se adoptó en los albores de la Guerra fría en un contexto —eurocéntrico por naturaleza— en el que las personas busca-

ban asilo político. Hoy, han cambiado las circunstancias ²⁸. Actualmente, las más de las veces, son las víctimas de los conflictos armados y de los disturbios interiores quienes necesitan protección y asistencia, aunque no huyan por «temores fundados de ser perseguidas».

Las situaciones han obligado a ampliar el cometido y la competencia del ACNUR más allá de los límites del mandato inicial conferido en el Estatuto del ACNUR y en los instrumentos sobre los refugiados ²⁹. En 1959, la Asamblea General solicitó al Alto Comisionado que utilice sus «buenos oficios» para asistir a los «refugiados fuera de la competencia de las Naciones Unidas», aunque sin indicar quiénes son las personas en términos jurídicos. En la década de los sesenta, se continuó recurriendo a los «buenos oficios» en favor de esa categoría de personas para culminar, en 1975, con la introducción de otro término relativo a las actividades del ACNUR —el de «desplazados» ³⁰. A pesar de que la Organización Internacional para los Refugiados había utilizado ese término, incluso para aquellas personas que huían de los trabajos forzosos y de la persecución nazi, su nuevo uso es conceptualmente más amplio. En particular, se ha aplicado a los indochinos que buscan refugio en otros países. Teniendo en cuenta a esta categoría de personas, la Asamblea General refrendó, en 1976, la resolución 2011 del ECOSOC, en la que se aprueba expresamente la asistencia a las «personas desplazadas», consideradas como «víctimas de las catástrofes provocadas por el hombre que necesitan asistencia humanitaria urgente». Así pues, con esto se reconocen concretamente las consecuencias de los conflictos armados y de los disturbios interiores que han rebasado el contexto en que se elaboraron el estatuto del ACNUR y los instrumentos sobre los refugiados.

Algunos acontecimientos a nivel zonal han dado un impulso adicional para que se reconsideren la definición del término «refugiado» y la competencia de las instituciones concernidas. Cabe destacar particularmente la definición formulada en la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, aprobada en 1969 ³¹. Se

²⁸ Véase, además, V. Muntarhorn, *Shadowplay: The Legal Status of Refugees in Eight Asian Countries*, capítulos 2-4 y siguientes.

²⁹ D. Mc Namara, «Determination of the Status of Refugees Evolution of Definition», *Proceedings of the Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Human Rights of Refugees*, Tokio, diciembre de 1981, Ginebra: ACNUR, 1982, pp. 76-78.

³⁰ *Ibid.*, p. 77.

³¹ *Op. cit.*, nota 24, pp. 126-135.

incorpora en ella la definición que figura en la Convención sobre los Refugiados de 1951, pero:

«2. El término «refugiado» se aplicará también 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».³²

Prácticamente, esta definición incluye las situaciones de catástrofes provocadas por el hombre y se puede afirmar que es sinónimo del término «desplazado», utilizado en el contexto del mandato ampliado al que más arriba se alude.

Las reacciones suscitadas en otros ámbitos pueden dar una idea de la aceptación de ampliar el alcance del término «refugiado» en su definición inicial a las situaciones de catástrofes provocadas por el hombre, como se mostró con el ejemplo de la Convención de la OUA. La definición de la OUA fue aprobada en el Informe del Grupo de Trabajo sobre Problemas Actuales en la Protección Internacional de los Refugiados y las Personas Desplazadas en Asia (1981)³³ y por el Comité Ejecutivo del ACNUR en su Conclusión n.º 22 (XXXIII) de 1981 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala³⁴. Se reiteró, además, en las Conclusiones de la VIII Mesa Redonda sobre Problemas Actuales del Derecho Internacional Humanitario y en el Simposio de la Cruz Roja de 1982. Más recientemente, se ha llegado aun más lejos para abarcar no sólo a las víctimas de catástrofes provocadas por el hombre, sino también a las víctimas de violaciones de derechos humanos. En la Declaración de Cartagena de 1984³⁵, algunos grupos sudamericanos propusieron que el término «refugiado» se aplique también a «las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público».

³² *Ibid.*, Artículo I (2).

³³ *Informe del Grupo de Trabajo sobre Problemas Actuales en la Protección Internacional de los Refugiados y las Personas Desplazadas en Asia*, San Remo: Instituto Internacional de Derecho Humanitario, 1981.

³⁴ *Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados*, Ginebra: ACNUR, 1980.

³⁵ *Declaración de Cartagena de 1984*, Ginebra: ACNUR, 1985.

Se puede argüir que extender la definición a las víctimas de violaciones de derechos humanos corresponde más a una norma de *lege ferenda* que a una norma ampliamente aceptada.

Cabe destacar que el mandato del ACNUR ha sufrido también otros cambios. Además de su labor tradicional, según la cual el ACNUR actúa solamente en los países de acogida, más bien que en los países de origen, son cada vez más numerosas las actividades humanitarias que despliega en los países de donde en un principio huyen los refugiados. A este respecto, se pueden dar diversos ejemplos sobre cómo se ha reforzado su labor en dichos países. En Burma, el ACNUR ha participado en la rehabilitación de los retornados que inicialmente habían huido a Bangladesh ³⁶. Ha prestado ayuda a los retornados laosianos procedentes de Tailandia y a las personas desplazadas en Laos ³⁷. Asimismo, ha desempeñado una importante tarea en el Orderly Departure Programme en Vietnam, de conformidad con el cual los vietnamitas que deseen salir de Vietnam a otro país, pueden hacerlo de manera ordenada ³⁸. Se esté o no de acuerdo con esta ampliación del mandato, es evidente que la labor del ACNUR tiene pragmatismo y flexibilidad. Cuando es llamado a prestar ayuda y ninguna otra organización puede actuar, el ACNUR puede desplegar actividades, dada la necesidad *de facto*, aun cuando su competencia *de jure* en tales situaciones no está claramente estipulada. A este respecto, la experiencia demuestra que el ACNUR desempeña también funciones «de urgencia» similares a las de la Cruz Roja, aunque en un ámbito de competencia menos definido.

Reflexiones

En general, se puede decir que hay una diferencia, al menos de principio, entre los cometidos del Movimiento y del ACNUR. Más particularmente, el CICR dispone de un mecanismo flexible en el contexto de los tratados de derecho humanitario y de los Estatutos del Movimiento, para ofrecer protección y asistencia no sólo en favor de las personas que hayan pasado las fronteras en busca de refugio, sino también de otros grupos cuyo desplazamiento fuera de un territorio no

³⁶ Informe del ACNUR, Archivos Oficiales de la Asamblea General, 34.º período de sesiones, suplemento n.º 12 (A/34/12), Nueva York: N.U. 1979, párrafos 197-200.

³⁷ Actividades del ACNUR financiadas con fondos voluntarios: Informe correspondiente a 1985-1986 y proyecto de presupuestos por programas para 1987, Doc U.N. AJAC.96/677 (1986), Parte III.

³⁸ *Ibid.*, pp. 29-31.

es evidente. Además, puede prestar servicios por propia iniciativa y colabora estrechamente con la LSCR y las Sociedades Nacionales; éstas proporcionan una infraestructura esencial a nivel local.

En cambio, el mandato del ACNUR es más limitado. A pesar de que se ha ampliado, aparte de los refugiados, a las «personas desplazadas» en los movimientos transfronterizos, no engloba todavía, *strico iure*, a las «personas desplazadas» en el territorio de un mismo país, a la población local afectada por la afluencia de refugiados ni las situaciones en los países de origen, circunstancias en que el CICR tiene competencia para prestar asistencia. Además, el ACNUR no puede invocar, al menos por lo que atañe a los aspectos asistenciales, un derecho propio de iniciativa; su cometido es más pasivo, ya que debe esperar a que se soliciten sus servicios para poder actuar.

No obstante, la protección y la asistencia que ofrece la Cruz Roja son de índole más transitoria, pues se trata de una ayuda de urgencia, generalmente en forma de inmediata asistencia material y física. Por otra parte, el ACNUR no sólo proporciona asistencia material, sino que orienta su ayuda hacia una más amplia gama de servicios de protección a largo plazo, como se indica en la lista de derechos más arriba mencionada con relación a la Convención sobre los Refugiados de 1951.

De hecho, el respectivo cometido coincide en diversos ámbitos, particularmente en el caso de movimientos transfronterizos masivos de personas que buscan refugio a causa de conflictos armados y de disturbios interiores, que son tragedias mucho más contemporáneas. En tales circunstancias, ambos organismos prestan ayuda material, incluidos socorros alimentarios y médicos, así como asistencia social. Ambos participan en ciertas formas de protección jurídica, relacionada o no con la protección física. Ambos dicen que los campamentos de refugiados deben situarse en lugares protegidos. Ambos visitan a los refugiados para evaluar sus condiciones de vida y denunciar los abusos. Ambos efectúan una labor de búsqueda en favor de los familiares de refugiados y participan en las reuniones familiares como solución duradera del problema de los refugiados. Ambos prestan especial atención a la situación de los niños no acompañados. Ambos han formulado disposiciones para expedir documentos de viaje en favor de los refugiados. Ambos han contribuido con su labor a luchar contra el problema de la piratería que afecta a los solicitantes de asilo ³⁹.

³⁹ V. Muntarborn, «Asylum-seekers at Sea and Piracy in the Gulf of Thailand», *Revue belge de droit international*, Vol. 2 (1981-82), pp. 481-508, y Resolución V de la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, *op. cit.*, nota 14, p. 330.

Dicha complementariedad es tanto más destacada cuanto que en algunas situaciones en que se encuentran personas que han salido de su país de origen por temores fundados de ser perseguidas no se han solicitado los servicios del ACNUR para prestar protección y asistencia, aunque, *stricto iure*, dichas personas son de su competencia. Este es el caso, por ejemplo, de muchos kampucheanos y vietnamitas que viven actualmente en territorio tailandés, cerca de la frontera entre Tailandia y Kampuchea. A pesar de que solicitaron asilo en Tailandia, por varias razones no se pidió al ACNUR que se encargara de ayudarlos y, por consiguiente, incumbió, en un comienzo, al CICR prestarles asistencia ⁴⁰. *De facto*, ambas instituciones han complementado el respectivo cometido, tal como se reconoce en el punto 10 de la Línea de Conducta para la acción de la Cruz Roja Internacional en favor de los refugiados:

«10. Las Instituciones Internacionales de la Cruz Roja y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados mantendrán consultas periódicas sobre cuestiones de interés común y, cuando sea necesario, coordinarán su labor de asistencia humanitaria en favor de los refugiados y las personas desplazadas, para que se complementen las respectivas acciones».⁴¹

A pesar de esa complementariedad, no hay todavía disposición alguna sobre los principios que sirvan de normas elementales para la protección y la asistencia. ¿Deberían formularse expresamente unas directrices comunes? ¿Pueden éstas deducirse de las vigentes fuentes del derecho y de la práctica? En opinión del autor, las organizaciones humanitarias podrían concertar algunos principios con objeto de prestar protección y asistencia, lo cual es tanto más necesario, incluso si subsisten algunas discrepancias respecto al significado exacto de los términos «refugiado», «desplazado», etc., cuanto que dichas víctimas de situaciones que están fuera de su control siguen necesitando protección y asistencia, sea cual fuere la categoría a que pertenezcan, sea cual fuere la terminología utilizada para designarlas.

Provisionalmente, se debería proponer un conjunto de principios como directrices para las acciones de protección y de asistencia de las organizaciones humanitarias. Para ello, habría que inspirarse en las vigentes fuentes del derecho y en la práctica, particularmente por lo que respecta al CICR y al ACNUR, sobre todo los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, sus dos Protocolos de 1977, la Convención sobre los Refugiados de 1951 y las Conclusiones del Comité Ejecutivo del

⁴⁰ *Informe anual de 1986*, Ginebra: CICR, 1987, pp. 53-57.

⁴¹ *Op. cit.*, nota 14, p. 348.

ACNUR —por ejemplo, la Conclusión 22 (XXXIII) ⁴², titulada **Principios de Protección y Asistencia Humanitarias**, que deberían incluir, al menos, los siguientes principios:

- **el principio de trato humano:** las víctimas de conflictos armados y disturbios internos tienen derecho a la vida y a ser tratados humanamente;
- **el principio de asistencia necesaria:** las víctimas deberían beneficiarse de toda la asistencia necesaria y poder satisfacer sus necesidades básicas, tales como alimentos, vivienda, asistencia médica e instalaciones sanitarias adecuadas;
- **el principio de protección judicial:** las víctimas deberían tener acceso a tribunales de justicia o a otros organismos competentes, a fin de poder proteger sus intereses;
- **el principio de unidad de la familia:** las víctimas deberían ser apoyadas para reestablecer las relaciones familiares y reunirse con sus parientes;
- **el principio de búsqueda:** se debería prestar toda la asistencia posible para localizar a parientes desaparecidos de las víctimas;
- **el principio de protección especial:** se deberían aprobar medidas especiales de protección en favor de los grupos vulnerables: las mujeres, los niños (particularmente, los niños no acompañados), los ancianos y los impedidos;
- **el principio de correspondencia:** esas víctimas deberían poder disponer de los medios necesarios para comunicarse con el mundo exterior;
- **el principio de asistencia familiar:** esas víctimas deberían tener la posibilidad de recibir una asistencia material de sus amigos y parientes;
- **el principio de propiedad:** las víctimas tendrían derecho a disponer de efectos personales y no debería privárseles de los mismos a no ser por razones de seguridad pública;
- **el principio de gestiones personales:** las víctimas tendrían derecho a efectuar las gestiones personales necesarias relativas a nacimientos, defunciones, matrimonios y testamentos;

⁴² *Op. cit.*, nota 34.

- **el principio de residencia en lugar seguro:** se debería prestar a las víctimas la asistencia necesaria y proporcionarles alojamiento en zonas donde no corran peligro;
- **el principio de no discriminación:** las víctimas deberían poder disfrutar, sin distinción alguna, de los derechos antes mencionados.

Esta lista de principios no es exhaustiva, pero se ha hecho a partir de diferentes instrumentos y prácticas, en los que coinciden la labor del Movimiento y la del ACNUR. Dichos principios son particularmente importantes donde las víctimas se encuentren detenidas en campamentos, como es el caso en muchos países que han optado por una política de puertas cerradas para con los solicitantes de asilo. En realidad, son la manifestación de los derechos humanos más fundamentales que el Movimiento y el ACNUR podrían y deberían adoptar por el bien de la humanidad, dado el creciente cansancio del sentimiento de compasión.

Vitit Muntarbhorn

Vitit Muntarbhorn es profesor adjunto en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chulalongkorn de Bangkok. Ha escrito muchos trabajos en tailandés y en inglés sobre variadísimos temas, tales como los derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho internacional y el desarrollo y el problema de los refugiados en Asia. Sobre todo, traza, en colaboración con la UNESCO y el UNICEF, proyectos para la difusión de los derechos humanos entre la población local, en particular entre los niños. Actualmente está traduciendo para el CICR al tailandés los Protocolos de 1977. Su último trabajo es *Shadowplay: The Legal Status of Refugees in Eight Asian Countries*, que publicará el Refugee Studies Programme de la Universidad de Oxford.