

EN EL MUNDO DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Asistencia a las víctimas de conflictos armados

Del 22 al 24 de junio de 1988, tuvo lugar una conferencia internacional en La Haya (Países Bajos) sobre «la asistencia humanitaria en los conflictos armados». La organizaron la cátedra de Cruz Roja de Derecho Internacional Humanitario de la Universidad de Leiden conjuntamente con las Sociedades Nacionales de Cruz Roja de Bélgica (comunidad flamenca) y de los Países Bajos.

Inauguró la conferencia —a la que asistieron unos 180 participantes (de los cuales Su Alteza Real la princesa Margriet de los Países Bajos)— el ministro holandés para Cooperación al Desarrollo, señor Pieter Bukman. El profesor René Jean Dupuy, profesor de Derecho Internacional en el Collège de France (París) pronunció el discurso de la sesión de apertura. El grupo de conferenciantes de las tres sesiones de trabajo de la conferencia estaba integrado por representantes del CICR, de la Liga, del ACNUR, de Médecins sans Frontières, de Médecins du Monde, de la CEBEMO (Organización Católica Holandesa para la Financiación Conjunta de Programas para el Desarrollo), el Fondo Save the Children, Oxfam RU, y de los círculos académicos.

Aunque el título de la conferencia sugería que el trabajo se limitaría estrictamente a situaciones de conflicto armado, en realidad fue más allá, pues se trataron también otros desastres, lo que se aviene totalmente con la línea histórica de desarrollo, con el comienzo de la Cruz Roja como organización exclusivamente orientada a las víctimas de la guerra, pero que pronto amplió su ámbito de trabajo a tareas en tiempo de paz.

Por supuesto, el tema de la conferencia es en sí un tema de Cruz Roja. De hecho, aunque la Cruz Roja nunca ha tenido o ha querido ejercer un monopolio en el ámbito de la asistencia humanitaria, por mucho tiempo ha desempeñado un cometido dominante, debido tanto a su expansión geográfica como a su alto grado de organización. Desde el principio, nunca ha carecido enteramente de una base jurídica inter-

nacional, aunque se aventuró poco a poco en ámbitos que todavía no estaban cubiertos por el derecho. El proceso de legislación internacional se ha iniciado, a menudo, tras iniciativas osadas.

Cabe decir que la existencia y el desarrollo ulterior de un organismo de derecho internacional que apoyara su trabajo ha sido una protección para la Cruz Roja. Al mismo tiempo, esto siempre ha dado lugar a problemas como la diversidad de las disposiciones de tratados (con frecuencia, las autoridades concernidas se han mostrado reacias —por no decir más— a aceptar la interpretación más favorable desde el punto de vista humanitario). Asimismo, el hecho de que haya disposiciones particulares tenía como consecuencia que no se considerasen los tratados en vigor sobre otros temas, lo que ha hecho aun más difícil mantener el argumento humanitario.

A pesar de ello, en el pasado la Cruz Roja (es decir, el CICR, las Sociedades Nacionales y su Federación la Liga) nunca ha visto amenazadas su existencia ni sus actividades; al contrario, se ha beneficiado de una amplia confianza y de apoyo, tanto moral —en lo relativo a sus principios— como económicamente.

Los últimos años, la situación se ha hecho más difícil y complicada. El proceso de descolonización ha diversificado la comunidad internacional y la predispone menos a aceptar los valores tradicionales occidentales como algo natural. Nuevas ideas están forjando principios elementales de derecho, por ejemplo, en el ámbito de los derechos humanos, en los que se debate actualmente acerca de la «tercera generación» de dichos derechos (incluido el reivindicado derecho al desarrollo y, quizás, un derecho a la asistencia humanitaria).

También cabe poner de relieve el resultado del proceso de descolonización: aunque el mundo occidental haya logrado un poco más de estabilidad, esto no se aplica en los territorios de los Estados recién independizados. De hecho, es corriente la violencia en esas zonas y, en muchos casos, se manifiesta como conflictos armados internos —si se llega a reconocer la situación como tal. En esas circunstancias, la asistencia a las víctimas resulta más precaria (tanto en el ámbito legal como práctico) que en los tradicionales conflictos armados internacionales.

Por otra parte, actualmente, un mayor número de organismos presta servicios en el ámbito de la asistencia, que pueden estar motivados y tener aspiraciones, utilizar tácticas y estrategias muy diferentes de las de la Cruz Roja. Efectivamente, para algunas de esas organizaciones «actividad» es sinónimo de «activismo», lo que las aleja de la postura de imparcialidad y de neutralidad que es tan esencial para la filosofía de la Cruz Roja.

Al mismo tiempo, todos estos organismos operan, por así decirlo, en el mismo mercado; y ello tanto sobre el terreno, donde están las víctimas, como en el propio país, particularmente en la colecta de fondos. También tropiezan, más o menos, con las mismas dificultades prácticas, en el acceso al país donde pretenden desplegar sus actividades, relacionarse con las autoridades y la población, por lo que atañe al transporte, a las aduanas, etc.

En esas circunstancias, difícilmente puede sorprender que se organicen conferencias y simposios al respecto para examinar tales problemas. De hecho, aunque el tema haya sido durante mucho tiempo obvio en el orden del día de las reuniones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, su reciente actualidad se refleja en las diversas conferencias especiales, por ejemplo: la 10ª reunión de la Comisión Médico-Jurídica de Mónaco, celebrada del 24 al 26 de abril de 1986¹; una conferencia internacional bajo los auspicios de «Médecins du monde» y de la Facultad de Derecho de París Sur, sobre «Derecho humanitario y moralidad», París, 26-28 de enero de 1987²; y una Mesa Redonda, organizada por la Cruz Roja de Mónaco en cooperación con el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, Mónaco, 22-24 de abril de 1987³.

*
* *
*

Se añade a esta lista de acontecimientos la reciente conferencia de La Haya, celebrada en junio de 1988. Estaba destinada a ser una amalgama de ejercicio práctico y académico: académico, habida cuenta de la formación de varios de los conferenciantes y porque no se preveía llegar a una decisión ni a una resolución. Sin embargo, la conferencia fue práctica en el sentido de que varios expertos debatieron acerca de numerosas dificultades de índole práctica, muchas de ellas relativas a la asistencia humanitaria.

¹ Véase *Annales de droit international médical*, (*Anales de derecho internacional médico*), Commission médico-juridique, Mónaco, nº 33, 1986.

² Véase Mario Bettati, Bernard Kouchner, eds., *Le devoir d'ingérence, Peut-on les laisser mourir?*, Denoël, París, 1987. Véase también «Derecho y moral humanitaria», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Núm. 80, marzo-abril de 1987, pp. 235-238.

³ Véase «Mesa Redonda sobre el Estatuto del personal y de los voluntarios de las organizaciones internacionales y nacionales en las acciones humanitarias», *RICR*, Núm. 82, julio-agosto de 1987, pp. 460-462.

En la conferencia se debatieron problemas en tres grupos. En el primer grupo, se trataron cuestiones de principio y objetivos elementales en la prestación y aceptación (o rechazo) de la asistencia humanitaria; se puso de relieve la complicada y multifacética noción gemela «protección y asistencia», que cubre gran parte de las actividades exteriores del CICR y que, de hecho, ha llegado a ser un factor determinante en el derecho convencional humanitario. Algunos afirmaron que es necesaria una nueva evolución del derecho e incluso postularon un «derecho a la asistencia humanitaria» (incluido, por supuesto, un derecho a prestar asistencia, si es necesario sin el consentimiento de las autoridades). Sin embargo, cabe señalar que casi todos los conferenciantes pusieron de relieve que la respectiva organización desea respetar los principios de imparcialidad y de neutralidad.

El segundo punto de deliberación fueron los problemas jurídicos y prácticos. Entre los temas mencionados hubo dos de especial interés: uno sobre el acceso a un país afectado por un conflicto o por una catástrofe natural, es decir, la cuestión del consentimiento, especialmente del Gobierno concernido, aun cuando se trate del acceso a una parte del territorio en el que no tiene control alguno. El otro tema fue el uso de los emblemas protectores y, en particular, la cruz roja, por personas (tales como médicos no pertenecientes a los servicios sanitarios militares ni a una Sociedad de Cruz Roja reconocida) que no tienen autorización formal para usarlos, pero que consideran que su labor debe estar protegida de ese modo.

El tercer y último punto de debate fueron asuntos de organización y la necesidad de cooperación entre las organizaciones que despliegan actividades humanitarias, así como la coordinación de sus esfuerzos. Todos los participantes destacaron esas necesidades tanto con miras a lograr un mejor conocimiento y apoyo (incluidas las contribuciones económicas) por parte de la opinión del propio país como para frenar el creciente malestar entre los Gobiernos y las Sociedades Nacionales de países en desarrollo receptores, ante la mala utilización de recursos y de energías que son el infalible resultado de la cualificación no verificada y de esfuerzos no coordinados de los organismos donantes.

Como mencionamos al principio, no se dictó ninguna resolución al final de la conferencia: se trataba, más bien, de un primer debate entre partes hasta ahora antagonistas. A este respecto, se logró, indudablemente, el objetivo de la conferencia: los antagonistas mantienen ahora, por lo menos, «buenas relaciones» para el debate. Asimismo, habrá, sin duda, otras series de debates.

A comienzos de 1989, Martinus Nijhoff Publishers (Dordrecht, Países Bajos) publicará los documentos leídos en la conferencia, junto con un resumen de los debates y algunos anexos útiles, con el título —que también es el de este artículo—: «Asistencia a las víctimas de conflictos armados».

Frits Kalshoven
*Profesor de derecho internacional
humanitario
Universidad de Leiden
Países Bajos*
