

La acción humanitaria: un delicado acto de equilibrio

por Michael A. Meyer

Un número creciente de organizaciones no gubernamentales (ONG) parece reclamar, a la vez, el derecho a prestar ayuda humanitaria y a denunciar las violaciones de los derechos humanos¹. Si bien estas aspiraciones son buenas y comprensibles, no concuerdan con los principios aceptados del derecho y de la práctica de las actividades de socorro. En este breve artículo, examinaremos algunos aspectos de esa cuestión, principalmente a la luz del derecho convencional aplicable en los casos de conflicto armado y de territorios ocupados (derecho internacional humanitario)².

FALTA DE DEFINICIÓN

En los tratados relacionados con este estudio, es decir, los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977, no se cita expresamente ninguna organización no gubernamental.

¹ Esta cuestión se planteó durante la conferencia sobre «Derecho y moral humanitaria», celebrada en París en enero de 1987, de la que informó el número de marzo-abril de 1987 de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 80, pp. 235-237. Jean-Luc Blondel también evoca este problema en su recensión del libro de Jean-Christophe Rufin: *Le piège (La trampa)*, en el mismo número de la *RICR*, pp. 242-244.

² En esas situaciones, las violaciones de los derechos humanos o del DIH son mucho más probables. Puede afirmarse asimismo que el DIH, más que cualquier otra normativa, contiene la mayoría de las disposiciones formales referentes al tipo de ayuda humanitaria que ofrecen las ONG, aceptadas por la mayor parte de los Estados.

mental³. Las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja son las únicas mencionadas en dichos acuerdos, no porque se haya querido limitar, en general, las actividades de otras ONG, sino para ejemplificar lo que se entiende por determinada clase de organización, como una sociedad de socorro o un organismo humanitario imparcial. Por tanto, es preciso examinar las disposiciones de los tratados referentes a la acción humanitaria y ver si las ONG satisfacen las condiciones estipuladas.

LIMITACIÓN DEL DERECHO A PRESTAR AYUDA HUMANITARIA

En general, la normativa no otorga a las ONG un derecho automático a prestar ayuda humanitaria.

En tiempo de paz, o cuando el derecho internacional humanitario (DIH) no sea aplicable o no se aplique, las ONG deben obtener normalmente el consentimiento de las autoridades gubernamentales para emprender operaciones de socorro. Esto se aplica a la gran mayoría de los casos de catástrofe natural, de hambre, de llegada de refugiados y de conflicto. Las Normas modelo para las operaciones de socorro en caso de desastre del UNITAR⁴, así como otros instrumentos relativos a las actividades de socorro, presuponen una autorización oficial.

En los conflictos armados a los que se aplican los Convenios de Ginebra, se otorga un derecho limitado a prestar ayuda humanitaria a determinadas ONG. El I Convenio de Ginebra de 1949 se refiere a las «sociedades de socorro» y les permite, «incluso en las regiones invadidas u ocupadas, recoger y asistir espontáneamente a los heridos o a los enfermos, sea cual fuere su nacionalidad». Se

³ Cabe observar que, en todo caso, ninguna definición de las ONG es plenamente satisfactoria. A efectos del presente estudio, una organización no gubernamental es la que no haya sido instituida por un Gobierno ni por un acuerdo intergubernamental. Generalmente es una asociación privada, cuyos miembros son individuos u organizaciones, que tiene objetivos específicos y que puede ser nacional o internacional. Consúltase «Non-Governmental Organisations» de H. H.-K. Rechenberg, en la *Encyclopedia of Public International Law*, fascículo 9 (Amsterdam: North Holland 1986), pp. 276 y ss.

⁴ M. El Baradei y col., *Normas modelo para las operaciones de socorro en caso de desastre*, Policy and Efficacy Studies n.º 8, Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), 1982. Véase también la Declaración de principios sobre la organización de socorros a las poblaciones civiles en casos de desastre, XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre de 1969, que refleja muchos de los principios aceptados en derecho y en la práctica.

estipula asimismo que deben respetarlos y protegerlos «y, en particular, abstenerse de todo acto de violencia contra ellos», así como que nadie podrá ser condenado por el hecho de haber prestado asistencia a heridos o enfermos⁵. El II Convenio de Ginebra de 1949 contiene una disposición similar, en virtud de la cual las naves «que espontáneamente recojan a heridos, a enfermos o a náufragos disfrutarán de una protección especial y de facilidades para efectuar su misión de asistencia»⁶.

El Protocolo adicional I de 1977 extiende el alcance de este derecho a prestar ayuda humanitaria e incluye a todos los heridos o enfermos, ya sean civiles o militares, y a todos los náufragos⁷.

Ahora bien, las ONG que actúan por iniciativa propia también están, no obstante, sometidas a cierto control oficial⁸. Como ya hemos visto, se les exige que respeten a los heridos, a los enfermos y, en caso dado, a los náufragos, sin distinciones de nacionalidad, e implícitamente, que se atengan a su misión humanitaria. Estas sociedades de socorro gozarán de cierta protección en su labor humanitaria, pero probablemente sus actividades estarán más limitadas que las de las sociedades oficialmente autorizadas, que describimos más adelante. En particular, las sociedades de socorro sin autorización oficial no pueden emplear el emblema de la cruz roja o de la media luna roja, cuyo uso está reglamentado por los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales⁹. Esta imposibilidad restringe las inmunidades de que gozan tales organizaciones y con ello, posiblemente, sus actividades. *Médecins sans Frontières* (MSF) y *Health Unlimited*, por ejemplo, son ONG que pueden prestar ayuda humanitaria a los heridos y enfermos por iniciativa propia.

En virtud de los Convenios de Ginebra pertinentes, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tiene derecho a desempeñar determinadas funciones humanitarias en favor de los prisioneros de

⁵ Art. 18, I Convenio de Ginebra.

⁶ Art. 21, II Convenio de Ginebra.

⁷ Art. 17, Protocolo I. Este Protocolo también otorga cierta protección general a todos los que ejercen actividades médicas, aunque no hayan sido asignados a tales tareas por una parte en conflicto (art. 16). Sin embargo, contrariamente al personal sanitario autorizado, ya sea civil o militar, el personal sanitario que carezca de autorización oficial de una parte en conflicto no será respetado ni protegido en todos los casos y las partes en conflicto no estarán obligadas a ayudarles ni a facilitarles su misión humanitaria (cf., v.g., el art. 15 del Protocolo I).

⁸ J. S. Pictet (dir.), *Commentary* (Comentario del I Convenio de Ginebra), CICR, Ginebra (1952), pp. 190-191.

⁹ V.g., art. 39, 42 y 44, I Convenio de Ginebra.

guerra y de los detenidos e internados civiles ¹⁰. Asimismo, como luego veremos, el CICR puede ofrecer sus servicios humanitarios a las partes en conflicto.

De conformidad con los mencionados Convenios y sus Protocolos adicionales, las Partes en conflicto pueden autorizar a ciertas ONG a que realicen, bajo su control, determinadas tareas humanitarias. En tal caso, las ONG oficialmente autorizadas obtienen un estatuto reconocido, con sus correspondientes privilegios, que les permiten prestar asistencia humanitaria en situaciones y a víctimas específicas, con el apoyo, a menudo, de las autoridades correspondientes. En estas ONG autorizadas se incluyen las sociedades de socorro voluntarias que ayudan a los servicios de sanidad de las fuerzas armadas ¹¹; las sociedades de socorro oficialmente reconocidas que facilitan barcos hospitales durante los conflictos armados en el mar ¹²; las sociedades de socorro que asisten a los prisioneros de guerra ¹³; las sociedades de socorro que ayudan a los detenidos e internados civiles ¹⁴, y las sociedades de socorro que atienden a los habitantes de territorios ocupados ¹⁵. Las condiciones de intervención varían: generalmente, las sociedades de socorro voluntarias y las sociedades oficialmente reconocidas que actúan en el campo de batalla o cerca de él están sometidas a un control más estricto ¹⁶.

¹⁰ V.g., el art. 126 del III Convenio de Ginebra y el art. 143 del IV Convenio de Ginebra. Pero incluso se podrán restringir estos derechos «a causa de imperiosas necesidades militares», aunque sólo temporalmente, y la designación de los delegados del CICR deberá ser aprobada por la autoridad competente.

¹¹ Art. 26, I Convenio de Ginebra. Las sociedades de socorro voluntarias pueden pertenecer asimismo a un país neutral, en cuyo caso deberán obtener el consentimiento previo de su propio Gobierno y la autorización de la parte en conflicto concernida (art. 8 (c) (ii)).

¹² Art. 24, II Convenio de Ginebra. Las sociedades de socorro oficialmente reconocidas también pueden pertenecer a un país neutral, en cuyo caso deberán obtener el consentimiento previo de su propio Gobierno y la autorización de la parte en conflicto (art. 25, II Convenio de Ginebra).

¹³ Art. 125, III Convenio de Ginebra.

¹⁴ Art. 142, IV Convenio de Ginebra.

¹⁵ Art. 63, IV Convenio de Ginebra.

¹⁶ Por ejemplo, el personal de las sociedades de socorro voluntarias que tenga el mismo estatuto protegido, conforme al DIH, que el personal sanitario permanente de las fuerzas armadas está sometido a condiciones estrictas. Éstas se aplican tanto a las sociedades de socorro voluntarias —reconocimiento y autorización debidos, notificación y control— como al personal: igualdad de tareas sanitarias, dedicación exclusiva y sumisión a la legislación militar. Aunque sea la legislación municipal (nacional) la que rija, en definitiva, las condiciones de ayuda del personal de socorro voluntario a los servicios sanitarios de las fuerzas armadas, así como el estatuto del mismo, el personal de estas sociedades conservará, salvo disposición contraria, su estatuto civil. En cambio, el personal de dichas sociedades que desempeñe otras funciones también conservará su estatuto civil, pero no gozará de los privilegios de

Sin embargo, estas organizaciones suelen conservar su identidad propia y su estatuto civil¹⁷. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja son los ejemplos más notorios de ONG que pueden realizar una o varias de las mencionadas tareas autorizadas. Además, para determinados fines, la Orden Soberana de Malta, la Orden de San Juan de Jerusalén y otras agrupaciones, ya sean seculares o religiosas, pueden enmarcarse en alguna de las categorías de ONG autorizadas.

Conforme a los Convenios de Ginebra y sus Protocolos, las sociedades de socorro autorizadas no gozan, por lo general, de un derecho ilimitado a prestar ayuda humanitaria: están sujetas a la reglamentación de la parte en conflicto a la que pertenecen, de la potencia ocupante o de la potencia detenedora. Sin embargo, cuando se les permite actuar, lo hacen con el apoyo de las autoridades competentes, y pueden ser muy eficaces.

EL DERECHO A OFRECER AYUDA HUMANITARIA

Cabe decir que, en principio y contrariamente a las ONG, los organismos humanitarios imparciales tienen derecho a ofrecer su ayuda humanitaria.

Según los Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales, si una ONG adecuada hace de buena fe un ofrecimiento de ayuda, éste no debe considerarse como injerencia en un conflicto armado ni como acto hostil. Una parte en conflicto deberá aceptar tales ofrecimientos cuando no pueda suministrar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil del territorio que controla¹⁸. Como veremos más adelante, las acciones de socorro están sujetas al consentimiento del Estado destinatario o demás

quienes realizan las mismas tareas que el personal sanitario permanente de las fuerzas armadas, como el de utilizar el emblema protector de la cruz roja o de la media luna roja (art. 40, I Convenio de Ginebra) y, en caso de captura, no podrá acogerse al estatuto de personal retenido, sino al de prisionero de guerra (art. 28, I Convenio de Ginebra).

¹⁷ Por ejemplo, los bienes de las sociedades de socorro voluntarias utilizados para atender a los heridos y enfermos de las fuerzas armadas están en una situación más ventajosa que los de los servicios sanitarios militares: no pueden ser considerados como botín de guerra ni confiscados y el derecho a requisarlos o incautarlos es sólo restringido (art. 34, I Convenio de Ginebra). Todo ello demuestra que estas sociedades conservan su personalidad y su estatuto de instituciones voluntarias y privadas, aunque estén estrechamente vinculadas a una parte en conflicto.

¹⁸ Cf., v.g., respecto de los territorios ocupados, el art. 59 del IV Convenio de Ginebra.

potencias concernidas y, por consiguiente, no pueden imponerse. Esto también se aplica a las situaciones que no cubren los Convenios de Ginebra, como pueden ser los casos de catástrofes naturales, de disturbios internos, etc.

El llamado derecho de iniciativa del CICR es quizás el derecho a ofrecer asistencia humanitaria mejor establecido y más reconocido. Gracias a ese derecho a brindar sus servicios a un Gobierno o a otra autoridad, el CICR puede prestar ayuda humanitaria en muchas situaciones en que, por cualquier motivo, se deniega o resulta improcedente la aplicación formal de los Convenios de Ginebra, sin que ello sea considerado como una injerencia en los asuntos de dichas autoridades. El derecho de iniciativa, que ya se puede considerar parte del derecho internacional consuetudinario¹⁹, se estipuló teniendo en cuenta los tradicionales principios del CICR de estricta neutralidad e imparcialidad y su reputación de confianza, íntegra y discreta. La fidelidad a sus principios y la discreción del CICR le han permitido obtener muchos resultados, luchando siempre por actuar exclusivamente en el interés de quienes está llamado a ayudar, es decir, las víctimas de los conflictos armados, de las tensiones internas o de los disturbios interiores. Excepcionalmente, cuando lo considera más beneficioso para las víctimas, el CICR denuncia públicamente las violaciones del DIH²⁰. Ahora bien, procura ser equitativo en sus declaraciones públicas, mencionando, por ejemplo, las violaciones cometidas por ambos beligerantes²¹. No obstante, aunque estas declaraciones se hagan con la mejor intención, es dudoso que tengan eficacia y que pongan término a las violaciones o las impidan. Finalmente, el CICR, así como las ONG, tiene que contar con el acuerdo y el apoyo de las autoridades correspondientes, e incluso de terceras partes que puedan ejercer influencia sobre los beligerantes²².

¹⁹ Cf., «Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge», Y. Sandoz, *German Yearbook of International Law* (1979), pp. 352-373. Véanse también los Estatutos del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 1986, art. 5 (2) (d) y 5 (3), y los Estatutos del CICR de 1973 revisados, art. 4 (1) (d) y 4 (2).

²⁰ CICR, «Gestiones del CICR en caso de violaciones contra el derecho internacional humanitario», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 44, marzo-abril de 1981, pp. 79-86.

²¹ Cf., v.g., «Appel du CICR dans le cadre du conflit entre l'Irak et l'Iran», Y. Sandoz, *Annuaire Français de Droit International* (1983), pp. 161-173.

²² Art. 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y art. 1 (1) del Protocolo I de 1977.

CONDICIONES QUE RIGEN LAS ACCIONES DE SOCORRO

Según especifican los instrumentos jurídicos referentes a las acciones humanitarias en diversas circunstancias, tanto en tiempo de paz como de guerra, para que dichas acciones sean aceptables, han de ajustarse a determinados criterios, los principales de los cuales explicamos brevemente a continuación.

Existencia de una verdadera necesidad

La existencia de una auténtica necesidad es un requisito para todas las acciones de socorro. Con ello se evitan injerencias inútiles e importunas en los asuntos internos de un país. Tal necesidad surge, por ejemplo, cuando la población civil no está debidamente abastecida de determinados artículos, como víveres y medicamentos. Esta cuestión se planteó en junio de 1987, cuando la India efectuó un lanzamiento de socorros, tras un anterior intento de acción por vía marítima, para ayudar a la comunidad tamul de la península de Jaffna, en Sri Lanka ²³.

Carácter humanitario

Una acción de socorro ha de ser humanitaria por esencia. En el Comentario de los artículos 9/9/9/10 comunes a los Convenios de Ginebra, editado por el CICR, se define «humanitario» como «que tiene en cuenta la suerte del hombre, en su calidad exclusiva de ser humano y no por el valor que represente como elemento militar, político, profesional o de otra índole» ²⁴. La actividad humanitaria debe dirigirse al ser humano como tal. Debe prescindir «de toda consideración política o militar» ²⁵.

Imparcialidad

Toda acción de socorro debe ser asimismo imparcial. Este término parece referirse principalmente a la distribución de la

²³ Incluso tras aceptar el envío de socorros, el Gobierno de Sri Lanka insistió en que la ayuda no era necesaria y la aceptaba «únicamente a causa de las relaciones de buena vecindad» — *The Guardian*, Londres, 26 de junio de 1987, p. 10.

²⁴ J. S. Pictet (dir.), *op. cit.* p. 108.

²⁵ *Ibid.*, p. 109.

asistencia, que debe basarse, en la medida de lo posible, en las necesidades reales, y no «en prejuicios o consideraciones respecto de las personas a quines se presta o se rehúsa la ayuda»²⁶. En una situación de conflicto, una acción de socorro imparcial quiere decir que no está destinada a favorecer indebidamente a una parte, aunque socorrer sólo a una parte no signifique necesariamente que la ayuda sea parcial; depende, en gran medida, de las circunstancias. Se exige imparcialidad tanto en la admisión a una acción de socorro como en su ejecución²⁷.

Sin distinciones de índole desfavorable

La prohibición de hacer distinciones de índole desfavorable se aplica principalmente a la conducción de la acción de socorro. Esto significa que no se puede discriminar a los beneficiarios por motivos de nacionalidad, raza, religión, posición social, opinión política o de otro tipo. No obstante, se podrá dar prioridad a determinadas personas por razones de urgencia médica o de vulnerabilidad, como a los niños, a las mujeres embarazadas o a las madres lactantes²⁸.

Las dificultades que le CICR y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) hallaron, en el otoño de 1979, para emprender su operación conjunta en Kampuchea, estaban ligadas a cuestiones de imparcialidad, de distinciones de índole desfavorable y quizá también, de humanidad, ya que los principios de ambas organizaciones —la primera no gubernamental (ONG) y la segunda intergubernamental (OIG)— les obligan a prestar ayuda a las víctimas de cualquier parte en conflicto²⁹.

Necesidad de autorización oficial

Como ya hemos visto, tanto en derecho como en la práctica, la posibilidad de que las ONG presten ayuda humanitaria depende en

²⁶ *Ibid.*

²⁷ M. Bothe y col., *New Rules for Victims of Armed Conflicts*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya/Boston/Londres (1982), p. 435 (comentario del art. 70 del Protocolo adicional I de 1977).

²⁸ Véase el comentario del art. 12 del I Convenio de Ginebra, J. S. Pictet (dir.) *op. cit.*, pp. 137-138.

²⁹ CICR, *Kampuchea*, Ginebra (octubre de 1981), p. 13; cf. también p. 6.

gran medida del consentimiento de la autoridad administrativa del territorio o región en que se vaya a emprender la acción. Según el DIH, esta autoridad puede ser una parte en conflicto, una potencia detenedora o una potencia ocupante; y la expresión «Altas Partes contratantes interesadas» puede referirse a la parte adversa, al Estado de tránsito, a la potencia declarante de bloqueo, al Estado que presta ayuda o al Estado destinatario³⁰. La aplicabilidad del derecho convencional, como los Convenios de Ginebra o los Protocolos adicionales, será un factor que se tendrá en cuenta para determinar si las ONG pueden emprender una acción humanitaria, así como las condiciones de ésta, por ejemplo. No obstante, la mayoría de las disposiciones pertinentes, si no todas ellas, habilitan a la autoridad correspondiente, como puede ser una parte en conflicto, a rehusar o suspender la ayuda humanitaria de dichas organizaciones o de sus representantes. Naturalmente, ello no quiere decir que, en virtud del derecho convencional, las Altas Partes contratantes tengan entera libertad para hacerlo, pues hay condiciones previas que limitan esa libertad³¹. Pero ellas son, en definitiva, las que deciden y tienen, en general, poder para imponer su voluntad.

Determinadas disposiciones del IV Convenio de Ginebra ilustran la necesidad de que las partes en conflicto autoricen las actividades humanitarias de cualquier índole que sean. Según se desprende del artículo 30 de dicho Convenio, las organizaciones de socorro tienen derecho a hacer cuanto sea preciso para que las personas civiles protegidas mencionadas en el artículo 27 reciban un trato humano, e incluso a efectuar reclamaciones ante la autoridad gobernante y a protegerlas por otros medios. No obstante, las autoridades pueden limitar tales actividades por «necesidades mili-

³⁰ Cf., v.g., art. 70, Protocolo I.

³¹ Está prohibido, por ejemplo, hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra o de combate (art. 54, Protocolo I y art. 14, Protocolo II, respectivamente). Asimismo, para que tengan sentido otras partes de las disposiciones, no se puede actuar libremente (cf., v.g., el art. 70 (1) del Protocolo I) y los tratados han de interpretarse de buena fe (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, art. 31 (1)). Refiriéndose al art. 18 del Protocolo II relativo a las sociedades y a las acciones de socorro en caso de conflicto armado interno, el Departamento de Estado de los Estados Unidos declaró: «Esta importante disposición... refleja un compromiso con aquellas delegaciones que (en la Conferencia Diplomática) no querían aceptar la obligación incondicional de autorizar y facilitar los envíos de socorro. Por su parte, Estados Unidos espera que el requisito del consentimiento de la parte concernida no se aplique de manera arbitraria y, asimismo, que sólo se limiten o se rechacen los envíos de socorros indispensables por razones legítimas e imperiosas». (Mensaje del presidente al transmitir el Protocolo II al Senado, 29 de enero de 1987, 26 *International Legal Material* (I.L.M.), 1987, pp. 561-567).

tares o de seguridad»³². En cierto modo, la situación del CICR es mejor que la de otras organizaciones humanitarias³³. Sin embargo, como se indica en el Comentario del IV Convenio del CICR, «todas las organizaciones (de socorro), ya sean nacionales o internacionales, deben evitar estrictamente cometer cualquier acto hostil contra la potencia en cuyo territorio estén actuando o contra la potencia ocupante. Estos principios... rigen todas las acciones de socorro organizadas en virtud de los Convenios de Ginebra»³⁴.

La obligación que tienen las organizaciones de socorro de atenerse rigurosamente a sus actividades humanitarias es aplicable en virtud del artículo 142 del IV Convenio, según el cual la parte detenedora tiene derecho a limitar el número de las organizaciones de socorro que actúen en su territorio³⁵.

Cabe decir que, en la mayoría de los casos previstos por los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, las organizaciones de socorro sólo pueden prestar ayuda si tienen algún tipo de autorización gubernamental, se abstienen de actividades políticas o militares y realizan su labor humanitaria de manera imparcial³⁶. La «eficacia» también puede ser un criterio³⁷, pero una organización de socorro sólo puede ser eficaz si dispone de un permiso duradero de la autoridad gobernante.

En términos más generales, las acciones humanitarias no deben violar la soberanía, la independencia ni la integridad territorial de un Estado. El funcionario de la Cruz Roja de la India que intervino en el envío de artículos de socorro a los tamules de la península de Jaffna lo reconoció, al declarar que la misión no proseguiría sin la cooperación de las autoridades de Sri Lanka³⁸.

³² Véase también el art. 5 del IV Convenio de Ginebra, en el que se deniegan los derechos reconocidos por el Convenio, entre otras, a una persona protegida «que resulta fundadamente sospechosa de dedicarse a actividades perjudiciales para la seguridad del Estado». No obstante, estas personas deben ser tratadas con humanidad y conservan su derecho a un juicio equitativo y legítimo.

³³ Cf., v.g., los arts. 30 y 143 del IV Convenio de Ginebra que autorizan al CICR a visitar a las personas protegidas.

³⁴ J. S. Pictet (dir.), *Commentary* (Comentario del IV Convenio de Ginebra), CICR, Ginebra (1958), p. 218.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Cf., v.g., el art. 26 del I Convenio de Ginebra relativo a las sociedades de socorro voluntarias y el art. 63 del IV Convenio de Ginebra sobre las sociedades de socorro en territorio ocupado.

³⁷ Cf., v.g., el art. 61 del IV Convenio de Ginebra relativo a la distribución de los envíos de socorro.

³⁸ En realidad, este fue sin duda un acto muy valiente de la Cruz Roja de la India, que acaso ilustró el principio de independencia de la Cruz Roja. *The Guardian*, 3 de junio de 1987, p. 6.

Adhesión a los acuerdos vigentes

A fin de obtener el consentimiento de las autoridades competentes para sus actividades humanitarias, las ONG han de obrar también de conformidad con los acuerdos vigentes, ya sean tratados, como los Convenios de Ginebra y el Protocolo I³⁹, o acuerdos entre una ONG y las autoridades gobernantes⁴⁰. Es posible que estos últimos limiten las actividades permitidas a la ONG o a su personal a determinadas tareas.

Además, el Estado donde va a desplegarse la acción puede conceder autorizaciones específicas concernientes a la participación de cada miembro del personal de socorro (por oposición a la autorización de la acción global de socorro), y este segundo documento, al determinar los términos de la misión de dicho personal, puede restringir su actividad. Las mismas ONG pueden también concertar acuerdos similares con su personal⁴¹. Una de las condiciones habituales para participar en acciones de socorro es que el personal respete la ley del país en que presta ayuda y, en particular, las exigencias de seguridad. Así pues, el personal de socorro no debe comprometer la acción de asistencia en general, es decir, las actividades de su organización autorizadas ni infringir sus atribuciones.

Estas cuestiones figuran en las disposiciones relativas al personal de socorro del Protocolo adicional I de 1977. El artículo 71 del mismo constituye una innovación importante, pues en él se otorga al personal de socorro un estatuto reconocido conforme al DIH y, en determinadas condiciones, una protección tanto contra los ataques como contra las injerencias en su trabajo. Este personal debe contar con el permiso explícito de la autoridad en cuyo territorio actúe, no debe exceder los límites de su misión bajo ningún concepto y, en particular, ha de respetar las exigencias de seguridad de la parte en cuyo territorio trabaje: de lo contrario, podrá darse por terminada su misión. Tales requisitos vienen a demostrar que este estatuto protegido según el DIH depende de la autorización y del control gubernamentales.

³⁹ Cf., art. 81 (4), Protocolo I.

⁴⁰ Los acuerdos relativos a los Estatutos del CICR son un ejemplo.

⁴¹ Por ejemplo, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja suele concertar acuerdos con su personal sobre el terreno en los que se fijan las condiciones de su misión. El personal destinado por una Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja puede también haber suscrito un acuerdo similar con éstas.

LA DENUNCIA DE VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

¿Acaso infringe una ONG, o su personal, las condiciones de su acción humanitaria cuando denuncia violaciones de los derechos humanos? Evidentemente, cabe argüir que tales denuncias pueden tener una índole y un propósito humanitarios, incluso quizá un carácter supranacional y que, por consiguiente, no conculcan las condiciones de la acción ni los términos de la misión.

Ahora bien, la autoridad acusada suele considerar estas denuncias como un acto político, sin tener en cuenta la motivación del denunciante. Asimismo, las denuncias pueden ser interpretadas como una amenaza contra la seguridad de la autoridad y, muy probablemente, como un acto que excede los límites de la acción autorizada de la ONG o de su personal. Normalmente, un miembro del personal de socorro no tiene capacidad reconocida por el derecho interno o internacional para formular esas denuncias, lo que aumenta su vulnerabilidad. La situación puede ser incluso más difícil cuando la ONG y su personal son extranjeros por su nacionalidad o por su origen, v.g., socioeconómico o racial. Las ONG y sus colaboradores pueden causar un doble resentimiento, e incluso temor, «por inmiscuirse en asuntos internos y, además, extrahumanitarios». Especialmente durante un conflicto armado, los extranjeros no son siempre bienvenidos en un país: suelen despertar recelo y su labor asistencial puede percibirse como una afrenta a la dignidad nacional.

Volviendo al ejemplo de la operación de socorro en Sri Lanka, parece ser que la presencia de personal de socorro indio en la península de Jaffna provocó una irritación creciente en el país. El primer ministro de Sri Lanka habló del «caballo de Troya» indio y declaró que «muchas gente del país se pregunta si la India no está intentando conseguir taimadamente lo que no podía lograr por la fuerza»⁴².

Por tanto, independientemente de los motivos que impulsen a denunciar las violaciones de los derechos humanos, de los argumentos morales, filosóficos e incluso jurídicos que respalden esa acción, lo cierto es que, sobre el terreno, las autoridades concernidas la considerarán probablemente incompatible con las condiciones en que se ha autorizado la ayuda humanitaria y podrán poner término a las actividades de la ONG en su país. Esto fue quizás lo

⁴² *The Guardian*, 4 de julio de 1987, p. 6.

que le ocurrió a *Médecins sans Frontières* cuando tuvo que marcharse de Etiopía, tras haber denunciado públicamente el programa de reasentamientos en el país.

Una respuesta posible

Naturalmente, las ONG y su personal están poco dispuestos a presenciar inactivos las violaciones de los derechos humanos fundamentales, independientemente de las condiciones de su misión de socorro. Podrán plantear la cuestión a la autoridad responsable, pero aunque las gestiones se hagan diplomáticamente y a título privado, es posible que no sean bien recibidas ni tenidas en cuenta. Más aún, las ONG y sus representantes han de procurar no agravar la situación, pues al denunciar una acción cometida contra una sola persona, se puede poner en peligro a otras o comprometer toda la acción de socorro. No se trata de abogar por el consentimiento tácito o el silencio ante una atrocidad, sino de sugerir que deben considerarse todas las respuestas, y dejarlas quizá para otro tipo de organizaciones. Por ejemplo, puede resultar más conveniente que las ONG o su personal tomen nota de las violaciones⁴³ y transmitan esa información a otros organismos que se ocupan de esos problemas, como *Amnesty International* y el CICR, para que éstos traten del asunto con las autoridades, y las ONG o su personal puedan dedicarse exclusivamente a tareas humanitarias esenciales, como la asistencia médica y la distribución de alimentos.

Cuando una ONG tema que su silencio público la involucre en violaciones de los derechos humanos o del DIH y no pueda actuar conforme a sus principios, deberá, evidentemente, plantearse la cuestión de si, en esas circunstancias, tiene que suspender sus actividades o retirarse incluso del país. En tal caso, la ONG debe decidir si denunciar las violaciones de los derechos humanos o del DIH le reporta más ventajas que perjuicios.

Sugerencias prácticas

Las ONG pueden afrontar este dilema de diversas maneras, entre ellas las siguientes.

Resulta un tanto inútil, e incluso a veces perjudicial, que las ONG reivindiquen derechos incondicionales a actuar cuando, en

⁴³ Pero incluso la consignación deberá hacerse de forma que no comprometa la operación de ayuda. Durante la acción de socorro de Sri Lanka, la prensa en inglés de Colombo, que al parecer está influenciada por el Gobierno, acusó al personal de la Cruz Roja de la India de instruir expedientes sobre supuestas desapariciones y excesos de las fuerzas gubernamentales. Sin embargo, la Alta Comisión de la India rechazó estas acusaciones. *The Guardian*, 2 de julio de 1987, p. 10.

realidad, o bien el derecho no se los reconoce o las autoridades pertinentes pueden obstaculizar su acción, pese al valor jurídico o moral de los argumentos que sustenten su posición. Tras afrontar la realidad, tal vez desagradable, las ONG pueden tomar medidas para poder alcanzar sus objetivos dentro de la estructura jurídica y política existente. Por ejemplo, un mayor conocimiento del DIH puede incitar a las ONG a solicitar un reconocimiento oficial como sociedades de socorro voluntarias o como otro tipo de organismos de socorro autorizados en virtud de los Convenios de Ginebra o los Protocolos, lo que contribuiría a intensificar sus operaciones y a mejorar su protección.

También es importante para la reputación de una ONG que sepa reconocer sus límites, ya que ésta puede ser determinante a la hora de prestar asistencia humanitaria o de plantear dificultades a las autoridades, como quejas por violaciones de derechos humanos. Para poder prestar ayuda humanitaria, una ONG ha de establecer una relación de confianza y de credibilidad con la autoridad correspondiente. Las ONG deben demostrar que se atienen a las condiciones de las acciones de socorro y, en especial, evitar escrupulosamente toda participación en cuestiones políticas. Asimismo, deben comprender los temores de las autoridades y, sobre todo al principio, tratar de granjearse su confianza mediante un diálogo constructivo o cualquier otra acción adecuada, en vez de formular denuncias públicas. A semejanza del CICR, las ONG deben tener siempre presente que los intereses de quienes se encargan de ayudar son esenciales. La importancia de la reputación de una ONG se refleja en el hecho de que, en el mundo entero, cuando se producen tensiones o conflictos, ya sea en el Reino Unido, en Sudáfrica o en Colombia, el emblema de la cruz roja protege a los miembros de las Sociedades Nacionales y les permite ayudar a todas las partes, independientemente de su estatuto jurídico formal. Esto demuestra asimismo que, en muchos casos, pueden tener más importancia los principios de una organización y la voluntad manifiesta de cumplirlos que el estatuto jurídico estricto ⁴⁴.

⁴⁴ Acaso se esté desarrollando un derecho consuetudinario en el sentido de que los emblemas de la cruz roja o de la media luna roja protejan a las personas o unidades autorizadas en situaciones de conflicto interno, al menos en las cubiertas por el art. 3 común a los Convenios de Ginebra, aunque no entren en el ámbito de aplicación del Protocolo II. Más controvertido resultaría, en cambio, aunque no carezca de fundamento, pedir que esas normas consuetudinarias se apliquen también en los casos de disturbios y de tensiones interiores, en los que, contrariamente a los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, no es aplicable el art. 3 común.

En concreto, las ONG podrían establecer —ya sea individualmente o de común acuerdo con otras ONG— directrices de acción o un código de conducta que cubran los casos de violaciones de los derechos humanos o del derecho humanitario. Estos documentos podrán inspirarse en las directrices del CICR por lo que atañe a las violaciones del derecho internacional humanitario ⁴⁵. Las ONG han de tener en cuenta sus límites y competencias específicas y fijar prioridades para definir las circunstancias en que deberán notificarse las supuestas violaciones. Tanto la acción como sus fundamentos pueden variar según los casos.

Es posible que haya que desarrollar o reforzar los canales y medios de comunicación para que las ONG transmitan esas supuestas violaciones a otras ONG o a otras instancias interesadas, como los medios de información, los Gobiernos neutrales o el Gobierno de la ONG.

Se podrían elaborar instrumentos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, para definir los estatutos de las ONG y de su personal y, en la medida de lo posible, las acciones que cada cual deba emprender cuando sea testigo de violaciones de los derechos humanos o del DIH. En estos documentos, convendría hacer constar que los informes confidenciales sobre supuestas violaciones que dirijan las ONG a la autoridad correspondiente no deben considerarse actos políticos que excedan las condiciones de la misión humanitaria. Este principio podría incluirse, eventualmente junto con los procedimientos pactados para la notificación de las violaciones, en los acuerdos que las ONG concierten con las autoridades en cuyo territorio quieran actuar. Huelga decir, sin embargo, que tales acuerdos no se pueden alcanzar en todos los casos.

Los documentos existentes, como las Normas modelo del UNITAR de 1982 ⁴⁶, el Acuerdo modelo para las operaciones de socorro de la Asociación de Derecho Internacional de 1980 y el Proyecto de Convenio para acelerar la prestación de socorro de emergencia de 1984, podrían servir de base para los nuevos instrumentos que se aprueben sobre determinadas cuestiones. También podrían aprovecharse las declaraciones y resoluciones de diversas organizaciones internacionales o regionales, así como de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Otra idea potencialmente útil sería la redacción de una carta nacional sobre el servicio voluntario.

⁴⁵ Cf., nota 20 *supra*.

⁴⁶ Cf., nota 4 *supra*.

También es importante enseñar al personal de las ONG las normas pertinentes u otras reglamentaciones que rigen su misión, así como los procedimientos utilizados, por ejemplo, para consignar y comunicar las violaciones. De hecho, esta formación es indispensable para garantizar el respeto de las diversas normas y prácticas sobre el terreno.

Las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, incluidas las Sociedades Nacionales, podrían contribuir a esta formación en el ámbito de sus actividades de difusión.

UN DELICADO ACTO DE EQUILIBRIO

Finalmente, las acciones de las ONG en caso de violación de los derechos humanos o del DIH pueden limitarse a determinadas o posibles atrocidades. Desde un punto de vista jurídico y práctico, es probable que, conforme a las normas y a las prácticas actuales, no se permita a las ONG o a su personal proseguir su misión humanitaria tras haber formulado una denuncia pública. Sin embargo, en ciertos casos puede ser menos importante dar de comer que llamar la atención de los medios informativos acerca de violaciones de los derechos humanos. Si después de sopesar todos los pros y los contras para la operación de socorro, se produce una verdadera crisis de conciencia y no hay otra alternativa, se podrá formular una protesta. Pero deberá hacerse a sabiendas de las probables consecuencias que ese acto puede acarrear a la ONG, a todas las demás organizaciones humanitarias que trabajan en el país, al personal de la ONG sobre el terreno y, ante todo, a las personas que la ONG está tratando de ayudar. Lo ideal sería que, cuando las ONG se vean confrontadas con violaciones de los derechos humanos o del DIH, preparen y consideren detenidamente su acción antes de emprenderla, teniendo en cuenta todas sus posibles secuelas a corto y largo plazo.

Todas las normas generalmente aceptadas relativas a la ayuda humanitaria reflejan un equilibrio entre los intereses humanitarios y los de la soberanía nacional. El DIH, incluidas las disposiciones referentes a las acciones de socorro, ha demostrado su acierto a lo largo de los años, porque traduce un equilibrio muy aceptable entre los intereses humanitarios y la realidad de los combates u ocupaciones. Las ONG no pueden gozar de los privilegios de las sociedades de socorro autorizadas sin aceptar también sus restricciones. Es preciso un compromiso: la obtención de un estatuto especial de

protección para el personal de socorro y la concesión de facilidades para trabajar por parte de las autoridades llevan consigo una autorización y un cierto control oficiales. Las autoridades políticas o militares pertinentes imponen restricciones a las sociedades de socorro de la mayoría de los movimientos de liberación y de los grupos disidentes, entre otras, la «Media Luna Roja Palestina», la «Cruz Roja Jemer», la «Media Luna Roja Saharaui», la «Media Luna Roja Mora», la «Sociedad de Socorro de Tigré» y la «Sociedad de la Cruz Roja y Media Luna Roja Eritrea». Los médicos y las enfermeras de las ONG, como *Aide Médicale Internationale* y *Médecins du monde*, que casi nunca solicitan ni obtienen una autorización oficial para sus actividades, pueden convertirse en el blanco de los regímenes abiertamente hostiles a su misión caritativa. Hasta ahora, parece que el equilibrio logrado en los Convenios de Ginebra y en los Protocolos adicionales es el mejor que puede pactarse. Quizá no sea perfecto desde un punto de vista estrictamente humanitario, pero dada la realidad de las situaciones en que se precisan socorros, en especial tal vez durante los conflictos armados, acaso sea la única manera de alcanzar actualmente algún objetivo humanitario.

Michael A. Meyer

Michael A. Meyer es jefe del Departamento de Servicios Jurídicos y de Organización de la Cruz Roja Británica. Se graduó en la Universidad de Yale (Estados Unidos) y es licenciado en derecho internacional y en relaciones internacionales por la Universidad de Cambridge (Reino Unido). Es abogado y escribe acerca de asuntos humanitarios. Es miembro del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (San Remo, Italia). Publicó en la *Revista* (n.º 80: marzo-abril de 1987) un artículo titulado «Promoción de los principios y del derecho».