

La Cruz Roja Internacional y los desplazados internos

*Adolfo Beteta**

Iniciaré retomando un poco la historia y los antecedentes de este problema. Para el movimiento de la Cruz Roja y específicamente para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), es un problema que despertó su interés a partir de la primera guerra mundial. En 1921 alertó a la Sociedad de Naciones, embrión de las Naciones Unidas, sobre el hecho de que este problema debía ser abordado, y se creó el primer Alto Comisionado para los Refugiados. Posteriormente, en 1947, ya con la creación de la OIR (Organización Internacional de Refugiados), lo que es actualmente el ACNUR, pues el problema fue evolucionado, se crea formalmente el Alto Comisionado, con todo un parámetro, una definición, un estatuto legal.

Es hasta 1992, y después 1998, cuando la definición de desplazados internos se conoce, misma que se encuentra plasmada en los Principios Rectores: personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual o abandonarlos, en particular a causa de un conflicto armado, de situaciones

* Delegado de Comunicación y Difusión, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

de violencia generalizadas, de violación a los derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que aún no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente entre Estados.

Los Principios Rectores son 30 principios que abarcan normas de derechos humanos y normas de derecho internacional humanitario. Comprenden lógicamente la protección, la asistencia, el regreso de los desplazados y la reinserción en sus lugares. Hay que decir que estos principios no remplazan ni modifican el derecho vigente y no son jurídicamente vinculantes como lo son los tratados internacionales.

El CICR considera que los Principios son una herramienta útil que reafirma y clarifica el derecho vigente. Hay que decir que, en cuanto al trabajo del Comité de la Cruz Roja, cuando el derecho humanitario no prevé una situación, se hace uso y se divulgan estos principios rectores por medio de su delegado.

El CICR considera también que en el marco operacional la definición de desplazados es muy amplia. Hay muchos grupos con necesidades diversas y lógicamente intereses diversos y, antes que nada, cuando se habla de desplazados internos sobre todo en situaciones de conflictos armados de violencia interna. Para el CICR lo que está en juego es la población civil, que implica lógicamente a los desplazados internos, entonces da prioridad al cuarto convenio o artículo tres que es común a los cuatro convenios de Ginebra.

Actualmente este debate ha alcanzado una gran magnitud, producto de los siguientes elementos: El fin de la guerra fría, que trajo como consecuencia la multiplicación de los conflictos internos. Las nuevas características de estos conflictos internos, como los conflictos estructurales, por ejemplo, donde ya prácticamente las instituciones no funcionan y la labor humanitaria se vuelve bastante difícil, sobre todo por la seguridad que se necesita para el desarrollo de estas actividades humanitarias. Dentro del derecho internacional, la protección a los desplazados internos era insuficiente; ya existía para los refugiados –personas que atraviesan las fronteras de los Estados– pero no para los desplazados internos.

Los casos esenciales que nosotros conocemos son, lógicamente, los de los conflictos armados. El CICR ha recibido un mandato de la comunidad internacional para la protección de vida, que el Cuarto Convenio da a la población civil, es decir, a través del derecho

internacional humanitario se aplican también los Principios Rectores. Sobre todo, en el problema de los desplazados internos uno de los aspectos esenciales que hay que tener en cuenta es la responsabilidad primaria de los gobiernos para atender y resolver este problema.

Otro aspecto esencial, cuando se habla de desplazados, y lo que debe ser la acción principal, es buscar por todos los medios, lo que hace el CICR donde tiene presencia, que las personas puedan permanecer en sus lugares de origen, es decir, esto se hace a través de una serie de contactos con las personas, si es en una situación conflictiva, con las partes involucradas en este conflicto, para garantizar el respeto de los derechos humanos, precisamente porque una de las causas que motivan estos desplazamientos son las violaciones al derecho, tanto del núcleo esencial de los derechos humanos, como del derecho internacional humanitario, incluso en una situación donde hay hostilidades activas.

El aspecto esencial que se atiende en los casos de desplazamiento es la protección de las garantías de las víctimas a pesar de las circunstancias en que se dan los desplazamientos, así como fomentar el retorno a sus lugares de origen. Para este trabajo, la confidencialidad es una norma importante para el CICR. Ello nos permite un contacto bastante privilegiado con los actores de un conflicto, así como realizar muchas gestiones en favor de los desplazados.

Otro aspecto importante es la complementariedad, primero con los componentes del movimiento. Ustedes saben que cuando se habla de movimientos de la Cruz Roja se habla del Comité Internacional como organismo fundador, el cual actúa en situaciones de conflicto armado o de disturbios; se habla de sociedades nacionales, como por ejemplo la Cruz Roja Mexicana (existen actualmente en el mundo 189 sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja); y éstos tienen la acción complementaria de los organismos de las Naciones Unidas involucrados en el problema y de muchísimas ONG, que, hay que decirlo, hacen un excelente trabajo en favor de los desplazados en este tipo de situaciones.

En cuanto a la protección jurídica de los desplazados internos, en el derecho internacional no existe un convenio específico, existen los Principios Rectores. Realmente es el derecho nacional el que debe regular estas situaciones. Por el mismo hecho de que los desplazados no han pasado las fronteras de un Estado, siempre están sujetos

al imperio del Estado al que pertenecen, por lo que la obligatoriedad para la protección de los mismos recae en éste.

Sin embargo, también están en el cauce de la normatividad de los derechos humanos las situaciones en las que es posible prevenir el desplazamiento y garantizar los derechos de los afectados, así como aquellos casos extremos en que los conflictos no puedan canalizarse, siendo necesario garantizar el seguimiento y atención a las víctimas. Indiscutiblemente, todo desplazamiento afecta derechos humanos y garantías legales de los afectados.

En todo conflicto hay que estar atentos a que los desplazamientos de personas no sean forzados, porque esto es violatorio del derecho internacional; a menos que, por razones de seguridad o por imperiosa necesidad, éstos pudieran tener un grado de justificación; sin embargo, siempre deben ser lógicamente comprobados, y siempre se harán gestiones para tratar de garantizar los derechos a estas personas.

En este tipo de conflictos el CICR observa primero una norma de particular importancia: la prohibición de atacar o de conducir las hostilidades indiscriminadamente. Son numerosas las noticias de que en diversas partes del mundo la población civil es tomada como escudo, es sometida a veces al hambre, a no ser abastecida, o se destruyen los bienes indispensables para su sobrevivencia, en acciones como el envenenamiento de agua o el no abastecimiento de insumos que son indispensables para la vida, así como la aplicación de castigos colectivos que están prohibidos. O bien se dan represalias en contra de las poblaciones civiles porque un grupo u otro pasa por los lugares donde ellos habitan.

El derecho de la víctima a recibir la ayuda humanitaria es uno de los grandes problemas que se discuten en todas las organizaciones, porque las características de los últimos conflictos han dificultado mucho el acceso de la ayuda humanitaria. Para los afectados por dichos conflictos necesariamente hay un desplazamiento interno, como en los casos de Kosovo, Yugoslavia, Sierra Leona o Liberia, en los cuales ha sido difícil negociar y conseguir garantías de seguridad para el acceso con ayuda humanitaria a las víctimas, pues una hora el control lo tiene un grupo y dos horas después, otro grupo; o en aquellos casos en los que se involucra a niños en la guerra, para lo cual se les droga, situaciones que dificultan toda acción de auxilio humanitario.

Siempre se insiste en la interlocución, tanto con el gobierno como con los grupos armados organizados, sobre la necesidad de respetar todas las normas, las cuales es básico garantizar a las poblaciones afectadas. El mandato del CICR está dentro de los convenios de Ginebra. Además en aquellas situaciones no previstas, es decir, fuera del conflicto internacional, el CICR tiene derecho de iniciativa humanitaria convencional. El artículo tres común a los cuatro convenios y, como elemento adicional, la iniciativa de ayuda humanitaria, está previsto en sus estatutos, los cuales son reconocidos por los Estados en el ámbito internacional. Es decir, el CICR, ante cualquier situación que se considere conveniente, puede ofrecer sus servicios, y el Estado involucrado puede aceptarlos o rechazarlos. Normalmente siempre se aceptan y, posteriormente, se definen las modalidades para la acción que se va a implementar y las responsabilidades para resolver el problema.

Siempre se insiste en que la ayuda de la Cruz Roja se da en la fase de urgencia, y dentro de la urgencia se insiste a los Estados en que no es pretensión del CICR sustituirlo en sus responsabilidades; esto es algo que se maneja en cualquier contexto en los aproximadamente 64 países donde se trabaja con los interlocutores de gobierno, después de ver y evaluar las necesidades de los desplazados. Esta fase de urgencia en la que la Cruz Roja entra a atender desplazados puede durar tres meses y, después, de acuerdo con las evaluaciones directamente realizadas con las víctimas –para tener una visión objetiva y global de la situación–, se determina si hay o no avances en la atención a los desplazados. Por ejemplo, se evalúa la situación médica para determinar los problemas nutricionales; con base en esto, se definen nuevas acciones que sirvan para mejorar las condiciones de vida de estas personas a través de proyectos productivos, proyectos de agua y saneamiento.

Lo más importante, la razón de ser del CICR, es, a partir de las eventuales disfunciones o violaciones al derecho internacional humanitario, recoger todo alegato al respecto e interactuar, con base en la confidencialidad, con los protagonistas de estas violaciones, lo que le permite jugar el papel de intermediario neutral o de facilitador para el diálogo. Por ejemplo, en el estado de Chiapas, en octubre o noviembre de 2002, si no me equivoco, se organizaron conversaciones sobre el retorno de Las Abejas ya que se encontraban desplazados en la zona de Chenalhó.

El papel del CICR es sólo sentar a los protagonistas para que se discuta su situación y, después, tratar de ayudar en la medida de lo posible para que este retorno sea efectivo. Por eso, cuando aquí se habla de prioridades en materia de asistencia insistimos en que lo primero que debemos hacer es evitar el desplazamiento; si éste es inevitable por cualquier motivo, se busca preservar la unidad familiar y el contacto con las víctimas, y ésta es una de las líneas de actuación más importantes.

En la Cruz Roja existe la Agencia Central de Búsqueda. Cuando las personas huyen de los combates, la población se dispersa, provocando la separación de familias y haciendo necesaria la búsqueda y localización de personas. Se trata de una acción prioritaria para las personas desplazadas. De igual forma, si hay detención de personas desplazadas, se da un seguimiento a los casos y se trata de establecer la comunicación con los familiares, desde el cautiverio.

Por último, el retorno. Se debe señalar que estas acciones en favor de desplazados actualmente se realizan en más de 80 países, donde el CICR está involucrado. Tenemos diversos ejemplos en el continente americano, en casos de toma de rehenes y otro tipo de situaciones que implican involucrarse en forma directa y realizar gestiones por el cese de hostilidades y para que los protagonistas del conflicto respeten las normas del derecho internacional humanitario.

Trabajamos, por dar algunos ejemplos, en África (en la República Democrática del Congo, en Ruanda y Angola), en Asia (en el proceso de paz de Sri Lanka), en la exrepública de Yugoslavia, o en Macedonia. Se debe decir que a la vez que se les proporciona ayuda a los desplazados en la fase de urgencia, se les organiza para implementar proyectos, tanto productivos como agrícolas, para tratar de mejorar su muy difícil situación.

También hay que considerar los conflictos en los que los medios de comunicación son importantes. Cuando no hay una participación mediática es difícil obtener fondos para el auxilio humanitario. En los conflictos pueden proliferar las organizaciones humanitarias, así como las organizaciones de defensa y protección, pero no los donadores. Los donadores continúan siendo los mismos, reduciéndose el margen de auxilio y de mediación. Por ejemplo, si el CICR solicita dinero en estos momentos para Afganistán o para Irak, puede obtenerlo sin ningún problema, pero si pide para esos conflictos que, nosotros decimos, se pierden en el tiempo, como en el caso del conflicto de Angola,

o el conflicto de Chiapas, para no ir muy lejos, obtener fondos se complica, y con ello se genera un problema real para seguir sosteniendo el auxilio humanitario.

Éste es un problema que afrontamos en nuestra actuación, condiciones que ustedes deben conocer mejor que yo. Todo gasto público para el desarrollo ha disminuido y, por otro lado, existen gobiernos donadores que están más interesados en acciones humanitarias puntuales, pero que no les interesa abordar de lleno el problema. Creemos que el asunto de los desplazados internos forma parte, en realidad, de una problemática mayor.

Algunos quieren ver en la acción humanitaria un instrumento para otros propósitos, o bien, un sustituto del compromiso político. Sus expectativas, en este sentido, son ilusorias, porque estamos lejos de creer que la acción humanitaria por sí sola puede actuar como un regulador de las perturbaciones, a lo largo y ancho del planeta, y de servir a la estrategia de los Estados de restringir los flujos migratorios, en una época de crisis duradera y de marginación de los Estados más pobres o de los considerados de poco interés estratégico.

Ante este panorama, es de suma importancia que la política ocupe de nuevo su lugar, con bastante determinación, que la acción comunitaria encuentre de nuevo su propio espacio, y que ambas se movilicen para responder conjunta y eficazmente al verdadero desafío del futuro: que la necesidad del respeto universal de la persona se haga realidad.