

DERECHO O DEBER DE INJERENCIA, DERECHO DE ASISTENCIA: ¿DE QUÉ HABLAMOS?

Yves SANDOZ

- 1 *"Derecho de injerencia" de los Estados.*
- 2 *"Deber de injerencia" de los Estados.*
- 3 *Actitud del CICR y del Movimiento Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
en lo que atañe a la "injerencia" de un Estado en otro.*
- 4 *Derecho o deber de injerencia
de las organizaciones humanitarias.*
- 5 *Derecho a la asistencia.*

Introducción

Rara vez los debates originados por lo que algunos califican de derecho o de deber de injerencia, vinculándolo posteriormente al concepto de derecho de asistencia, han dado a las cuestiones humanitarias tal publicidad. A diferentes niveles de comprensión, el público en general, los medios de comunicación y los juristas especializados se han apasionado por esta cuestión; incluso han llegado a encararse.

En el fondo no es una mala cosa, porque estas pasiones no dejan indiferentes a los Gobiernos y así se puede avanzar en el ámbito humanitario. De hecho, es indiscutible que se han planteado y aún se plantean importantes cuestiones.

Cabe lamentar, no obstante, que abordando los verdaderos interrogantes se malgaste tanta energía sobre la base de equívocos.

Llegados a este punto, nos ha parecido útil esclarecer las cuestiones, no con la pretensión de resolverlas todas sino para sentar las bases de un debate sin ambigüedades. Es conveniente que los "humanitarios" se apasionen. Es lamentable que busquen polémicas negativas entre ellos.

En realidad estas "polémicas negativas" resultan de tres factores: los juristas se han encontrado con un concepto sin definir¹. Ahora bien, no se puede hablar con seriedad de derecho sin una definición; se ha aplicado este concepto sin definir a dos entidades no comparables, los Estados y las organizaciones humanitarias.

Procuremos, sin grandes pretensiones, comprender de qué se trata.

1. Uno de los promotores del derecho de injerencia, el profesor Mario Betta-ti, destaca que "la injerencia no es un concepto jurídico determinado", en: "Un droit d'ingérence", *RGDIP*, 1991/3, pp. 639-670, en p. 641.

1. "Derecho de injerencia" de los Estados

Ya hemos explicado en otra ocasión que la expresión "derecho de injerencia" es una contradicción de términos²: no vamos, pues, a detenernos en el análisis de la expresión sino que vamos a intentar identificar las ideas que han ido surgiendo al respecto.

Lo que es indiscutible es que los Estados tienen derecho a abrir los ojos. Un Estado puede preguntarse lo que ocurre en los demás Estados. Aunque, muy a menudo, éstos todavía se inhiben, este derecho no deja lugar a dudas. Hay, efectivamente, mecanismos de defensa de este derecho, instaurados para y por el conjunto de los Estados, principalmente en el marco del Consejo Económico y Social: la Comisión de Derechos Humanos adopta, a este respecto, la amplia base del acatamiento de los derechos humanos.

En el también amplio ámbito de las controversias o de las situaciones que pueden poner en peligro la paz o la seguridad internacionales, todo miembro de la ONU puede recurrir al Consejo de Seguridad.³ Por último, para ampliar todavía más este derecho de control, se han creado -o lo están siendo- mecanismos convencionales que obligan a un gran número de Estados, como el Comité de Derechos Humanos en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de su protocolo facultativo, de 1996; o los procedimientos relativos a las inspecciones, previa solicitud, previstas en el artículo IX (consultas, cooperación y determinación de los hechos) del proyecto de Convención sobre las Armas Químicas, que con toda probabilidad será aprobado dentro de poco tiempo. Y no hablemos de los acuerdos zonales.

2. Véase Sandoz, Yves, "Usages corrects et abusifs de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge", en: *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters*, ed. Frits Kalshoven, Nijhoff, pp. 117-125, en pp. 118-119.

3. Véase el artículo 33, párrafo 1, de la Carta de las Naciones Unidas.

Pero, ¿puede haber un derecho a actuar cuando este "derecho de control" deja al descubierto hechos que son inaceptables? Una vez más debemos hacer distinciones. No cabe duda de que, en virtud de su soberanía y siempre que se abstengan de utilizar la fuerza, los Estados pueden actuar: aparte de las obligaciones que les imponen los Convenios o el derecho internacional consuetudinario, nada impide a un Estado negarse a cooperar con otro Estado cuyo Gobierno se comporte de una manera considerada inaceptable.

Por lo demás, los mecanismos previstos en los Convenios internacionales y, ante todo, la Carta de las Naciones Unidas, permiten, en determinados casos, sanciones.

Lo difícil es saber si, más allá del indiscutible ámbito de su competencia soberana y de su participación eventual en los mecanismos internacionales o zonales, los Estados conservan un derecho de intervención ad hoc que implique el uso de la fuerza en determinados casos especialmente graves.

Salvo por lo que respecta a las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad, el sistema estipulado en la Carta de las Naciones Unidas no prevé el uso de la fuerza por motivos que no sean la legítima defensa. Dado que es individual o colectiva, ésta permite la intervención de Estados no directamente agredidos, sino que se limita claramente a los casos en los que un Estado miembro es objeto de "una agresión armada".⁴

El concepto de intervención humanitaria⁵ que, en su sentido

4. Véase el artículo 51 de la Carta. La noción de agresión armada ha dado lugar, sin embargo, a diversas interpretaciones y a numerosos debates; sobre este tema véase, en particular: Cassese, Antonio. "Commentaire de l'article 51" en: *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, Economica/Bruylant, París/Bruselas 1985, pp. 772 y ss.

5. Esta noción y su historial se reseñan, particularmente, en el N° 33 de *Annales de droit international medical*, 1986, Comisión Médico-Jurídica, Mónaco.

más amplio, autoriza la intervención armada de un Estado en el territorio de otro Estado para poner termino a las violaciones graves y masivas de los derechos humanos, no tiene cabida en el sistema previsto por la ONU. La doctrina, por lo general, rechaza la licitud de la intervención humanitaria incluso en su sentido más restringido, es decir, la intervención armada para salvaguardar a sus propios ciudadanos en otro Estado.

Los argumentos evidentes que se oponen a tales prácticas son los siguientes: tolerar la intervención humanitaria significaría caer en una gran incertidumbre en las relaciones internacionales, pondría en peligro todo el sistema de seguridad instaurado en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y, por último, comportaría manifiestos riesgos de abusos, pues las violaciones de los derechos humanos podrían brindar pretexto para intervenir con otras intenciones.

Y sin embargo... ¿no hay, en caso de deficiencia manifiesta del sistema previsto para realizar los objetivos de las Naciones Unidas, ningún derecho de los Estados a actuar, cuando se cometen actos manifiestamente contrarios a tales objetivos? ¿Puede afirmarse que los Estados tienen el deber de contemplar la matanza de poblaciones sin utilizar, para impedirlo, todos los medios, incluso militares, de que disponen?

Se trata evidentemente, de un gran debate que no podemos abordar seriamente en tan sólo unas líneas.

Notemos que, en su proyecto de Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad,⁶ la Comisión de Derecho Internacional de la ONU menciona tanto "todo acto de agresión, incluyendo el empleo por las autoridades de un Estado de la fuerza armada contra otro Estado con cualquier propósito que no sea la

6. Figura el texto en: *La Commission du droit international et son œuvre*, cuarta edición, Naciones Unidas, Nueva York, 1988, pp. 116-118.

legítima defensa nacional o colectiva o la aplicación de una decisión o recomendación de un órgano competente de las Naciones Unidas" (artículo 2, número 1) como los "actos inhumanos, tales como la matanza, el exterminio, la esclavitud, la deportación o las persecuciones, perpetrados en contra de cualquier población civil por razones sociales, políticas, raciales, religiosas o culturales, por las autoridades de un Estado o por personas privadas instigadas por dichas autoridades o toleradas por ellas" (artículo 2, número 11).

Como la intervención estatal unilateral está reservada a la salvaguardia de la independencia nacional, no hay prevista más solución, si se cometen delitos como los definidos en el artículo 2, párrafo 11, que la de hacer funcionar el sistema internacional basado en la Carta. Por razones mencionadas anteriormente, no se quiso prever, en caso de deficiencia de este sistema, una derogación temporal en pro de intereses generales de la humanidad. No habría, pues, una alternativa al hecho de cometer un delito contra la paz y la seguridad de la paz y la seguridad de la humanidad, para impedir otro.

Es cierto que el afianzamiento del sistema fundado en la Carta sigue siendo el objetivo prioritario. Pero la existencia de un "estado de necesidad" que no se funde en la defensa de un único interés nacional, sino en la de intereses fundamentales de la humanidad, ¿no merece un nuevo debate a la luz de ciertos acontecimientos contemporáneos?⁷

2. "Deber de injerencia" de los Estados

Podemos admitir, en el "global village" en que se ha convertido el mundo, que los Estados no sólo tienen derecho a abrir los

7. Por lo general los argumentos en contra de tal excepción parecen prevalecer, como puede observarse en particular en la resolución adoptada a este respecto por el Instituto de Derecho Internacional durante su reunión de Santiago de Compostela, el 13 de septiembre de 1989 (resolución Nº 5).

ojos, sino el deber de hacerlo. En la Carta de las Naciones Unidas se definen, por lo demás claramente, unos principios de acción para la Organización "y sus Miembros" en cuanto a la prosecución de los objetivos de las Naciones Unidas.⁸ La llegada de extranjeros a muchos países obliga, además, a los Estados, a examinar la situación en los países de donde proceden esas personas, pues principalmente en función de esta última se determinará si podrán ser expulsadas o si deberán ser admitidas.⁹

Por último, el derecho internacional humanitario, introduciendo para todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra la obligación de "hacer respetar" estos Convenios, impone, como mínimo, una obligación de vigilancia.¹⁰

En resumen, la interdependencia cada vez más marcada de los Estados, el desarrollo de los derechos humanos y la emergencia de un principio de solidaridad permiten concluir que hoy los Estados ya no gozan del "derecho a la indiferencia".

Por otra parte, sería claramente un abuso deducir de lo anterior que hay un deber de intervenir por la fuerza de los sistemas de seguridad conformes con la Carta de las Naciones Unidas. Concretamente, el análisis efectuado sobre la obligación de "hacer respetar" el derecho internacional humanitario recogido en los

8. Véase el artículo 2 de la Carta.

9. Véase, en particular, el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951.

10. Véase el artículo 1 común a los Convenios, así como el artículo 1 de su Protocolo adicional 1 del 8 de junio de 1977.

11. Véase, en particular a este respecto, Condorelli, Luigi y Boisson de Chazournes, Laurence. "Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances', en: *Etudes et Essais sur le droit international humanitaire et les principes de la Croix Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, C. Swinarski, ed., CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, 1984, pp. 17-36.

Convenios de Ginebra no deja lugar a dudas a este respecto.¹¹

3. Actitud del CICR y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja por lo que atañe a la "injerencia" de un Estado en otro

1. La cuestión se plantea, en primer lugar, al Comité Internacional de la Cruz Roja en el marco de su competencia, reconocida en los Estatutos del Movimiento: "trabajar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados".¹²

Con tal finalidad, el CICR debe determinar si hay aplicación del derecho internacional humanitario, es decir, si hay conflicto armado. La "injerencia" que interesa en este caso es, pues, la que tiene la forma de una intervención armada. Si es así nos hallamos indudablemente ante una situación de aplicación de los Convenios de Ginebra y, cuando ambos Estados sean Partes en su Protocolo adicional I.

Cabe resaltar, en efecto, que incluso de conformidad con las resoluciones de la ONU, la utilización de la fuerza armada para imponer el envío de socorros no puede fundamentarse en el derecho internacional humanitario pues, como ya hemos mencionado, la obligación de "hacer respetar" este derecho excluye el uso de la fuerza. No se trata, por lo tanto, de aplicar el derecho internacional humanitario, sino de utilizar la fuerza para hacer cesar violaciones graves y masivas de este derecho. Es cierto que, como en el ámbito de los derechos humanos, esta posibilidad no queda excluida por el sistema de la Carta en la medida en que estas violaciones pueden considerarse como una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales. Lo que es importante para el CICR es que se considere esta cuestión como competencia del *jus ad bellum*. No se trata simplemente de acciones de socorro como las previs-

12. Artículo 5, párrafo 2, letra c) de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

tas en el artículo 23 del IV Convenio de Ginebra o en el artículo 70 de su Protocolo adicional I. El CICR debe, pues, cerciorarse de que este acto compete al *jus ad bellum* y estudiar todas sus consecuencias en el ámbito del derecho internacional humanitario *jus in bello*.

Enunciada así, la anteriormente tratada cuestión de la licitud o de la legitimidad de la "injerencia" no es relevante para el CICR, como tampoco cualquier otra cuestión de *jus ad bellum*. Debe incluso, en lo relativo a estas cuestiones, obrar con mucha cautela, ya que la adopción de una postura sobre la responsabilidad de las partes en cuanto al origen del conflicto repercutiría negativamente en el cometido activo que debe desempeñar en el conflicto en favor de todas las víctimas de éste.¹³

Vale la pena recordar, a este respecto, un fundamento esencial del derecho internacional humanitario: el motivo de la intervención armada no surte efectos sobre las obligaciones resultantes de este derecho. Y esto es válido para toda intervención armada, inclusive para las que tengan lugar en el marco de una recomendación del Consejo de Seguridad.

La posibilidad, en lo teórico, de invocar el artículo 103 de la Carta¹⁴ para permitir una derogación de tratados tan universalmente reconocidos como los Convenios de Ginebra merece, como mínimo, una detenida reflexión. Pero podemos ya afirmar que una decisión en este sentido debería, en todo caso, basarse, por lo menos, en una decisión consciente y motivada por una parte de

13. Cometido también previsto en los Estatutos del Movimiento: véase, principalmente, el artículo 5, párrafo 2, letra d).

14. En el artículo 103 de la Carta se dispone lo siguiente: "En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.". Sobre la interpretación y la aplicación de este artículo, véase: Flory, Thiébaud, "Commentaire de l'art. 103", *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article, op. cit.* (nota 4), pp. 1381-1386.

quienes eventualmente la tomen.

Las fuerzas armadas que actúan bajo la bandera de la ONU o en virtud de resoluciones del Consejo de Seguridad no tendrían, por lo demás (como tampoco cualquier Estado que pretendiese injerir en los asuntos de otro por motivos humanitarios) ningún interés en invocar el fundamento jurídico o la alta motivación humanitaria de su misión para exonerarse de aplicar ciertas disposiciones del derecho internacional humanitario: por una parte, negándose a aceptar esta "isla de humanidad" que se impone incluso al peor de los agresores privarían de toda credibilidad a su intervención; por otra parte, brindarían pretexto a los combatientes adversarios para no respetar tampoco el derecho humanitario, lo que iría en detrimento de los heridos y de los prisioneros de guerra de sus propias fuerzas armadas.

2. Hay una segunda cuestión que se plantea al CICR y a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja por lo que atañe a acciones armadas con finalidad humanitaria: ¿pueden estos organismos, y otros organismos humanitarios, colaborar con las fuerzas armadas en este ámbito? Se trata claramente de una cuestión de actualidad, como demuestra lo acaecido en las zonas de población kurda de Irak tras la guerra del Golfo y, más recientemente, en lo que era hasta hace poco tiempo Yugoslavia. Para el CICR, la respuesta es negativa por razones evidentes, relacionadas con lo anterior. Independientemente del motivo que las justifique, este tipo de acciones causa enfrentamientos armados y, por ende, heridos y prisioneros. Asociado a uno de los contendientes o cubierto por éste, el CICR perdería toda su credibilidad en cuanto a su cometido de intermediario neutral y, por lo tanto, toda posibilidad de poder desempeñar tal cometido. En teoría, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja podrían colaborar con los servicios sanitarios de las fuerzas armadas de su país o incluso, a reserva del consentimiento de éste, con los servicios sanitarios de un país tercero.¹⁵ Pero, por una parte, es-

15. Véanse artículo 26 y 27 del I Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949.

ta colaboración sólo podría considerarse para las tareas reservadas al personal sanitario, tal como constan en los Convenios de Ginebra¹⁶ y, por otra parte, debería tener lugar bajo la responsabilidad de los servicios sanitarios de las fuerzas armadas.¹⁷ Una sociedad Nacional no puede enarbolar el emblema de la Cruz Roja o el de la Media Luna Roja como agente de un Gobierno para enviar socorros alimentarios en una situación de conflicto armado.

Esta restricción convencional de las tareas de una Sociedad Nacional está especialmente relacionada con el uso de los emblemas de la Cruz Roja o el de la Media Luna Roja. Puesto que estos emblemas se usan, en primer lugar, para identificar los servicios sanitarios de las fuerzas armadas con objeto de protegerlos, su uso está, con razón, estrictamente delimitado.¹⁸

Sin embargo, esta restricción resulta también de los Estatutos del Movimiento, con los que se pretende, también con razón, poner un poco de orden en la gran familia de la Cruz Roja Internacional. Con esta finalidad, en dichos estatutos se prevé que la asistencia internacional en situaciones de conflicto armado o de disturbios internos la coordina el CICR.¹⁹

¿Qué ocurre, por último, con la colaboración en dichas acciones de organizaciones humanitarias no vinculadas con la Cruz Roja Internacional? Varias razones que justifican la negativa de colaborar de los integrantes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que por el cometido del CICR están vinculados a la utilización del emblema de la Cruz Roja o el de la Media Luna Roja y a la organización interna del Movimiento, no se aplican

16. Véase artículo 24 del I Convenio.

17. Véanse artículos 26 y 27 del I Convenio.

18. Véase artículo 44 del I Convenio.

19. Véase artículo 5, párrafo 4, letra b), de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

a las organizaciones intergubernamentales. Precisamente, por esta razón, es importante para el CICR desmarcarse del sistema de coordinación de la ONU, aún cuando debe concertarse estrechamente con ésta.²⁰ No obstante, aunque deben colaborar en intervenciones armadas con finalidad humanitaria llevadas a cabo en virtud de resoluciones del Consejo de Seguridad, estas organizaciones actúan como auxiliares humanitarias de fuerzas armadas y no en el marco de "acciones de socorro que tengan carácter desfavorable". Por lo demás, es evidente que las instituciones especializadas o los órganos auxiliares de la ONU no pueden, en ningún caso, colaborar en acciones que se salgan del sistema previsto en la Carta.²¹

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales, tal colaboración por su parte depende de las normas estipuladas en sus estatutos, pero está claro, en vista de lo dicho anteriormente, que sólo puede considerarse a cambio de su independencia.

3. La cuestión más fundamental que se plantea en relación con acciones armadas que tienen como objeto limitado permitir el paso de socorros es la de la oportunidad de tales acciones en el sistema internacional actual, que se fundamenta en la Carta de las Naciones Unidas.

En otras palabras, ¿hay, entre el fracaso de la acción humanitaria tal y como está prevista en el derecho internacional humanitario (que se fundamenta en el respeto del emblema de la Cruz Roja o el de la Media Luna Roja y en la aceptación por parte de todos los combatientes de acciones de socorro de índole humanitaria e imparcial) y la intervención armada que pretende tomar, momentáneamente, el control militar de la situación, una tercera vía que consista en imponer socorros militarmente?

20. Sobre este tema, véase en particular, de Courten, Jean y Maurice, Frédéric, "La acción del CICR en favor de los refugiados y de las personas civiles desplazadas", *RICR*, N° 103, enero-febrero de 1991, pp. 9-22.

21. Según la expresión utilizada en el artículo 70 del Protocolo I.

O, expresado más brevemente, ¿puede trazarse, entre lo político y lo humanitario, una vía político-humanitaria?

Nos es imposible aportar aquí una respuesta definitiva a esta grave cuestión. Pero los fracasos o las grandes dificultades de esta vía media, al igual que el evidente peligro que hace correr a la acción humanitaria su politización, hacen que la comunidad internacional se plantee cuestiones fundamentales.

Nuestra única ambición, llegados a este punto, es que se reconozca este hecho.

Fuera del debate sobre su oportunidad, el CICR, como hemos visto, no tiene más posibilidad que la de considerar que toda intervención armada, independientemente de sus motivos, supone la aplicación del derecho internacional humanitario. No se trata, pues, de que el CICR participe en una acción armada con finalidad humanitaria, sino de analizar la nueva situación creada por esta acción para considerar, con todos los implicados, la función que debe desempeñar para hacer respetar el derecho internacional humanitario y para colaborar activamente en su aplicación.

4. Derecho o deber de injerencia de las organizaciones humanitarias

Esta cuestión es totalmente diferente de la anterior en el sentido de que se basa en un hecho inevitable; las organizaciones humanitarias no disponen de la fuerza armada ni de otros medios de coerción.

En realidad, las preguntas planteadas en el debate público fueron esencialmente las siguientes:

- ¿tienen las organizaciones internacionales el deber absoluto de conformarse a la voluntad de los Gobiernos de los Estados en el territorio de los cuales desean actuar?

- ¿tienen las organizaciones humanitarias la obligación de utilizar la única "arma" de que disponen, la de la denuncia pública, cuando comprueban graves violaciones del derecho internacional humanitario, incluso de los derechos humanos o del derecho internacional general?

Lo que debe lamentarse en cierta medida es que, por razones de imagen y promoción, se haya pretendido lanzar sobre este tema un gran debate de principios, novedosos, cuando sólo se trataba, en realidad, de un debate sobre su oportunidad.

De hecho, se han atribuido al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en general y al CICR en particular, posturas que no son las suyas. El respeto de la voluntad de los Gobiernos no es, en todo caso, un objetivo del Movimiento, sino que, por el contrario, la historia del derecho internacional humanitario demuestra una progresiva "erosión" de la esfera reservada de la soberanía nacional en provecho de la acción humanitaria. Notemos, en especial a este respecto, la introducción, en los Convenios de Ginebra de 1949, del artículo 3 común que permite a un organismo humanitario imparcial como el CICR ofrecer sus servicios a cada una de las partes en un conflicto armado no internacional; el principio de acciones de socorro a la población civil que carezca de bienes esenciales, no sólo en los territorios ocupados, sino también en el propio territorio de una parte en conflicto, recogido en el artículo 70 del Protocolo I de 1977; o el reconocimiento, en el artículo 16, párrafo 1, del Protocolo I, de que "no se castigará a nadie por haber ejercido una actividad médica conforme con la deontología, cualesquiera que fuesen las circunstancias o los beneficiarios de dicha actividad".

En cuanto ala acción del Movimiento, no tiene más fuerza motriz que la del primero de sus Principios Fundamentales, el principio de humanidad, que le insta a esforzarse "en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias". Negociar con un Gobierno o con autoridades disidentes no es un objetivo, sino un medio necesario para intentar lograr lo más eficazmente posible, en el caso de conflictos armados, el objetivo pro-

puesto en el principio de humanidad. Vanagloriarse de haber llegado hasta las víctimas sin el acuerdo de las autoridades militares que controlan un territorio es olvidar deliberadamente que el 95%, o incluso más, de las necesidades humanitarias sólo pueden satisfacerse con el consenso de dichas autoridades. Sin querer pronunciarnos sobre la oportunidad de este enfoque, debemos señalar que no es serio presentarlo como una posible opción, cuya alternativa serían las negociaciones con las autoridades militares. Reconozcamos, pues, que ha habido en este caso una "polémica negativa" que, por lo demás, al menos así lo esperamos, ya está calmándose.

Polémica negativa también la relativa a la obligación de denunciar, fundada sobre la actitud del CICR durante la situación extrema de la Segunda Guerra Mundial²² y ampliamente deformada por cierto: se ha establecido como una especie de norma de lealtad a los Gobiernos, incluso de complicidad pasiva, cierta discreción de la Institución sobre sus acciones. Ahora bien, el silencio no ha constituido jamás un principio para el CICR. Siempre se han planteado esta cuestión en función de la eficacia en relación con el objetivo fijado en el principio de humanidad.

Es innegable, evidentemente, que ciertas decisiones son difíciles de tomar, pues hay que ponderar, considerando el interés de las víctimas, la ventaja de las denuncias no sólo en función de los riesgos a corto plazo, sino también de una influencia a más largo plazo sobre la acción en sí y, finalmente, de la coherencia global del enfoque en relación con otras violaciones. El hecho de callar es especialmente impugnabile cuando la acción humanitaria descubre situaciones muy graves en el ámbito humanitario y desconocidas por los Gobiernos y por el público.²³

22. Véase en particular, sobre este tema, Favez, Jean-Claude, *Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*. Editions Payot, Lausana, 1988.

23. Sin pretender abrir nuevo un debate sobre la actitud del CICR en cuanto a la exterminación de personas civiles, particularmente judías, durante la Segunda Guerra Mundial, notemos sin embargo que el CICR, contrariamente a lo que se cree o se pretende demasiado a menudo, no disponía de informaciones importantes sobre esta tragedia, que tampoco conocían los gobiernos aliados.

Y esto, incluso, si actualmente el problema de la denuncia pública está más relacionado con la necesidad de sacar de la indiferencia a la comunidad internacional ante situaciones trágicas en el ámbito humanitario que con la de develar violaciones ignoradas.

Admitamos, pues, que alrededor de lo que se ha dado en llamar derecho o deber de injerencia de las organizaciones humanitarias, la necesidad de un verdadero debate sobre la oportunidad de ciertos enfoques, que subsiste, debe prevalecer sobre pretendidas divergencias de principio.

El diálogo entre organizaciones humanitarias, gubernamentales o no, presentes en los conflictos armados es necesario, pues no cabe duda de que un mejor conocimiento del cometido, de las prioridades, de los métodos y de las experiencias de cada uno sólo puede contribuir a mejorar la eficacia global de la acción humanitaria. Para ser positivos y constructivos, en dicho debate se deben evitar, sin embargo, las acusaciones públicas, que se lanzan a veces por motivos no carentes de ambigüedad.

5. Derecho a la asistencia

Esta expresión, más adecuada, parece hoy prevalecer sobre las expresiones "derecho de injerencia" o "deber de injerencia"; sin embargo, tampoco está claramente definida. En realidad, el "derecho a la asistencia" deja las puertas abiertas a numerosas cuestiones importantes y complejas. El mensaje que deseamos transmitir a este respecto atañe ante todo al fundamento de este debate. Los aproximadamente 600 artículos de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977, sin hablar de los demás Convenios relativos al derecho internacional humanitario, no son, en realidad, sino la expresión articulada en términos jurídicos del concepto de derecho a la asistencia tomado en un sentido amplio. Estos textos son el fruto de más de 100 años de experiencias, a menudo dolorosas, de lentas concientizaciones del público y de laboriosas negociaciones con los Gobiernos. No vamos a analizar aquí estas disposiciones, de las cuales el profesor Maurice Torrelli y la señora Denise Plattner nos recuerdan oportu-

namente su valor.²⁴ Tampoco vamos a pretender que estos textos son la "última palabra" en el ámbito del derecho internacional humanitario. Por el contrario, es indispensable que éste se alimente de las nuevas experiencias vividas en cada conflicto armado y que se tenga en cuenta la evolución de los armamentos y de los problemas humanitarios. A este respecto el CICR tenía previsto someter a los Gobiernos numerosos documentos de reflexión sobre la aplicación o el desarrollo del derecho internacional humanitario durante la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja prevista para finales de 1991 en Budapest y que, desafortunadamente, tuvo que ser aplazada.²⁵

Lo que debe evitarse por todos los medios, en cambio, es lanzar debates sobre un tema tan amplio "olvidando" esta sólida ba-

-
24. Véanse Torrelli, Maurice: "¿De la asistencia a la injerencia humanitaria", pp. 245-266 y Plattner, Denis, "La asistencia a la población civil en el derecho internacional humanitario: evolución y actualidad", pp. 267-282.

 25. Véanse, en especial los informes siguientes: "Respeto del derecho internacional humanitario - Medidas nacionales de aplicación, en tiempo de paz, de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales" (C.1/4. 1/1); "Aplicación del derecho internacional humanitario - Protección de la población civil contra el hambre en situación de conflicto armado", (C. 1/4.2/2); "Aplicación del derecho internacional humanitario - protección de la población civil y de las personas fuera de combate" (C.1/4. 2/1); "Reafirmación y desarrollo del derecho internacional humanitario - Protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales contra los efectos de las hostilidades" (C.1/6.1/1), "Reafirmación y desarrollo del derecho internacional humanitario - Información sobre los trabajos relativos al derecho internacional humanitario aplicable en la guerra marítima" (C.1/6. 2/1); "Reafirmación y desarrollo del derecho internacional humanitario - Prohibiciones o restricciones de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales, del 10 de octubre de 1980, así como de sus tres protocolos" (C.1/6.3.1/1); "Reafirmación y desarrollo del derecho internacional humanitario - Prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas y métodos en caso de conflicto armado - Progresos relativos a ciertas armas clásicas y a nuevas tecnologías del derecho internacional humanitario: reflexión del CICR sobre cinco años de actividades (1987-1991)", que debía presentar el presidente del CICR y que se reprodujo en RICR, N° 109, enero-febrero de 1992, pp. 79-100.

se de partida, con el peligro de que se ponga en tela de juicio el extraordinario acervo humanitario.

Observación final

En el artículo se pretende, ante todo, situar mejor, con vistas al futuro, el diálogo de las organizaciones humanitarias con los Gobiernos, con el público y entre ellas. Esperemos que pueda contribuir, con un espíritu positivo, a relanzar este diálogo sobre los verdaderos problemas.