

# El derecho a la asistencia humanitaria

## — Aspectos jurídicos —

por el doctor Boško Jakovljević

### Introducción

El hombre ha estado expuesto siempre a todo tipo de desastres; pero en los tiempos modernos, la humanidad se ha dado cuenta de su responsabilidad para con las personas afectadas por los desastres y de su cada vez mayor capacidad para hacer frente a sus consecuencias. De esa creciente conciencia surgió el concepto de asistencia humanitaria como un reflejo de solidaridad según el cual se han formulado normas jurídicas para regir esa actividad. Paralelamente a la necesidad de prestar asistencia humanitaria existe el correspondiente derecho a esa asistencia.

La asistencia humanitaria puede prestarse a nivel nacional o internacional, lo que se aplica también a las normas jurídicas que rigen esas actividades. Las normas relativas a la asistencia humanitaria a nivel nacional pueden variar mucho según los países. En este artículo se examinarán las normas internacionales importantes para la Cruz Roja y la Media Luna Roja como Movimiento internacional.

La responsabilidad de prestar asistencia humanitaria recae en las comunidades locales y en los Estados donde tengan lugar desastres. La asistencia humanitaria internacional es necesaria cuando el Estado concernido tropieza con dificultades para asumir esta responsabilidad por sí mismo, y si considera que la acción huma-

nitaria puede suplir y complementar con éxito los esfuerzos hechos a nivel nacional, siempre y cuando se respete la soberanía nacional. Dicha asistencia también puede prestarse si así se estipula en un tratado y de conformidad con los términos del mismo, como es el caso por lo que respecta a los conflictos armados <sup>1</sup>.

## **Elementos para definir la asistencia humanitaria**

No hay una definición por todos aceptada de asistencia humanitaria. Deberían emprenderse nuevos esfuerzos para llegar a una definición que sirva de base a las normas jurídicas referentes a la conducta que debe seguirse para las acciones en ese ámbito. Dicha definición debería incluir varios elementos básicos que tengan por finalidad garantizar el respeto de ciertos derechos humanos básicos, creando así las condiciones indispensables para preservar la vida, la salud y la seguridad. Esa acción debería emprenderse cuando una situación dada afecte a gran número de personas. La asistencia humanitaria debería ser una acción emprendida sólo en circunstancias especiales (como una emergencia), en las que los servicios normales no puedan funcionar adecuadamente para satisfacer las necesidades básicas de la población afectada.

La asistencia debería entenderse, en su sentido más amplio, como una acción de ayuda a otros que tropiezan con dificultades repentinas. Debería estar organizada y sistematizada para evitar las desventajas de una acción improvisada y debería incluir medidas que permitan estar preparados para cualquier situación y medidas preventivas. Por supuesto, si no se ha organizado algo antes de que ocurra un desastre, podrían tomarse medidas improvisadas, pero sólo excepcionalmente.

La asistencia debería incluir varios tipos de actividades, en particular el suministro de bienes materiales que cubran las necesidades vitales, como víveres, ropa, alojamiento, medicamentos, e incluso dinero para comprar dichos bienes. Al mismo tiempo, la asistencia humanitaria debería incluir servicios, particularmente asistencia médica, asistencia social, defensa civil contra los efectos

---

<sup>1</sup> Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativos a la protección debida a las víctimas de la guerra y los Protocolos adicionales a esos Convenios del 8 de junio de 1977 son instrumentos internacionales en los que se estipula la obligación de prestar asistencia humanitaria y se fijan las condiciones para esa asistencia.

de la guerra o de desastre (rescate, lucha contra el fuego, etc.), búsqueda, reunión de familiares y otros <sup>2</sup>. Esta lista no es exhaustiva: si una situación específica así lo requiere, puede prestarse asistencia humanitaria de otra índole.

Debería hacerse una distinción entre la asistencia humanitaria y la protección humanitaria, cuyo objetivo es garantizar el respeto de los derechos de las víctimas por quienes infringen sus derechos humanos básicos. No obstante, la asistencia y la protección humanitarias son concomitantes, ya que una asistencia eficaz presupone garantizar los derechos en el momento oportuno, mientras que la protección de ciertos derechos supone el suministro de bienes y servicios, esencia misma de la asistencia. Por lo tanto, no siempre es posible hacer una clara distinción entre los dos <sup>3</sup>.

La asistencia humanitaria está concebida para aliviar los efectos inmediatos o las consecuencias de los desastres, originados por el hombre o naturales, después, se reorganizan o se restablecen progresivamente las condiciones preexistentes. La frontera entre asistencia y rehabilitación debe establecerse en cada caso particular, teniendo en cuenta los criterios en que se basa cada tipo de acción.

Los Estados o las diversas organizaciones internacionales (intergubernamentales o no gubernamentales) prestan la asistencia internacional humanitaria. Sin esa participación puede no materializarse la asistencia humanitaria. Por consiguiente, las organizaciones internacionales son un factor indispensable en la asistencia humanitaria. Dichas organizaciones pueden ser humanitarias y prestar ese tipo de asistencia como parte de sus objetivos prioritarios (por ejemplo, el CICR), o pueden tener otra *razón de ser* y, no obstante, desempeñar ciertas tareas humanitarias (por ejemplo, las Naciones Unidas, organización política, o la Comunidad Económica Europea) <sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Para obtener la lista de los bienes que pueden enviarse como parte de la asistencia humanitaria consúltense, por ejemplo, el *Proyecto de Convenio para acelerar la prestación de socorro de emergencia*, art. 1, párr. 1 (c) (Documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/39/267/Add. 2, del 18 de junio de 1984). Para los servicios, consúltense por ejemplo, los Convenios de Ginebra de 1949.

<sup>3</sup> Al respecto, véase el artículo de Jean-Luc Blondel («Asistencia en favor de las personas protegidas»), que figura en el presente número, pp. 477-495.

<sup>4</sup> *El Congreso internacional sobre la paz y las acciones humanitarias* organizado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, en septiembre de 1986, puso de relieve el gran número de organizaciones de diferentes tipos que despliegan actividades humanitarias.

## Derechos humanos

El mundo contemporáneo ha desarrollado una estructura de derechos humanos básicos, estipulados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en otros instrumentos que contienen normas jurídicas relativas a esos derechos. En esos instrumentos no se menciona especialmente el derecho a la asistencia humanitaria en casos de emergencia. Por ser la expresión de la creciente conciencia de la necesidad de asistir a las víctimas de desastres, podría suponerse que el derecho a la asistencia humanitaria está implícito en todo el sistema de derechos humanos básicos. Si se reconoce, en cualquier circunstancia el derecho a la vida, a las exigencias básicas de vida, a la salud, a la alimentación, al alojamiento, a la seguridad social y a la protección especial debida a la familia y a los niños <sup>5</sup>, también deberían reconocerse estos derechos en situaciones de emergencia, cuando más amenazados están y son violados con mayor frecuencia. En el sistema de derechos humanos básicos no se prevén diferentes situaciones, sino que se impone a los Estados que garanticen y protejan esos derechos en cualquier situación. Cuando tras un desastre se requieren esfuerzos extraordinarios y adicionales para garantizar los derechos humanos básicos, las partes concernidas tienen la obligación de realizar esos esfuerzos. La asistencia humanitaria es una acción que incluye una serie de medidas relacionadas con la emergencia y que en situación normal no sería necesaria. El derecho a la asistencia humanitaria es un derecho suplementario para garantizar, cuando la situación lo requiera, la defensa de varios derechos humanitarios básicos.

Para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el derecho a la asistencia humanitaria es de una importancia fundamental, ya que la Cruz Roja se fundó y se ha desarrollado para prestar asistencia humanitaria.

### El derecho a la asistencia humanitaria

Sería conveniente reconocer el derecho a la asistencia humanitaria a un nivel mundial, ya que el destino de la población de cualquier parte del mundo nos concierne a todos, es decir, a todos

---

<sup>5</sup> Véase, en particular, la *Carta Internacional de Derechos Humanos*; artículos 3, 16 (3) y 25 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; artículos 9, 10, 11 y 12 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*; artículos 6, 7, 10 y 24 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

los pueblos. La solidaridad que une a las naciones no se limita a niveles zonales; es universal, especialmente en casos de desastres graves. Debería estar reglamentada por normas de derecho internacional, elemento principal de una acción eficaz y bien realizada.

No basta con reconocer el derecho a la asistencia humanitaria; debería hacerse un esfuerzo por establecer detalladamente los derechos y los deberes de los diferentes grupos que intervienen para prestar esa asistencia, tanto las víctimas como los organizadores de la operación. Sólo así se completará el derecho a la asistencia humanitaria. A continuación se mencionan algunos de los deberes y derechos, así como puntos que deberían solucionarse a este respecto:

- El derecho de las víctimas a solicitar asistencia humanitaria cuando no puedan garantizarse mediante los servicios normales los derechos humanos básicos;
- el problema de saber si las propias víctimas u otras personas que actúan en su nombre pueden solicitar la asistencia humanitaria;
- las condiciones en que la asistencia humanitaria es necesaria, en general, cuando la población no pueda cubrir adecuadamente sus necesidades básicas;
- el derecho y el deber de ofrecer asistencia humanitaria;
- los tipos de asistencia que debe prestarse para satisfacer las necesidades básicas;
- el deber que tienen los Estados de autorizar el tránsito de embarcaciones y de personal;
- el procedimiento para solicitar asistencia humanitaria y para decidir si se presta o no;
- el procedimiento para recibir y utilizar la asistencia humanitaria;
- diversas instalaciones para los bienes y el personal necesario que despliegue esa actividad;
- el control de la utilización de la asistencia para garantizar que se avenga con los objetivos fijados;
- el estatuto del personal relacionado con las actividades de asistencia humanitaria;
- la coordinación internacional de la asistencia humanitaria.

Consideramos que, mientras no haya normas referentes a todos estos puntos, no se habrá completado el derecho a la asistencia humanitaria.

La finalidad de la asistencia humanitaria es garantizar y restaurar ciertos derechos humanos básicos. Contribuye a reafirmar la dignidad y la igualdad del ser humano. Es una actividad pacífica, constructiva e internacional basada en la solidaridad y en el principio de humanidad, uno de los principios subyacentes en muchos otros sistemas de derecho. Se opone a la violencia y contribuye a que se entablen relaciones pacíficas en el mundo.

Las normas internacionales que rigen la asistencia humanitaria no se han desarrollado como las que rigen los desastres en tiempo de paz; por ello, deben examinarse separadamente. Esta diferencia influye directamente en el derecho a la asistencia humanitaria en tanto que derecho humano.

## **La asistencia humanitaria en tiempo de guerra**

Las normas jurídicas para la protección del derecho a la asistencia humanitaria en tiempo de guerra se basan en el interés general y a largo plazo de todos los Estados por garantizar la protección de sus ciudadanos cuando éstos son víctimas de la guerra. Esas normas son un esfuerzo para contrarrestar el constante aumento de los efectos de la guerra; reglamentan la conducta tanto de los Estados Partes en un conflicto como de las potencias neutrales, ya que todos participan en las actividades de asistencia humanitaria.

Esas normas jurídicas están estrechamente relacionadas con las organizaciones internacionales o con los organismos cuyo cometido es garantizar y prestar la asistencia humanitaria.

La recopilación de leyes relativas a la asistencia humanitaria en tiempo de guerra está, por distintas razones, muy desarrollada. En tiempo de guerra, se suspenden las relaciones normales entre Estados; la naturaleza de la guerra priva de la protección habitual a la población de las partes en conflicto. Así pues, es indispensable el establecimiento de normas especiales. Además, desde un principio, y por iniciativa propia, el CICR ha propiciado la promulgación de leyes que protejan a las víctimas de la guerra y que posibiliten el desarrollo de la asistencia humanitaria. En toda la historia del desarrollo del derecho internacional humanitario siempre ha habido una fuerza motriz: el CICR que, apoyado por todo el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ha luchado por el establecimiento de normas inspiradas en el principio de humanidad, entre las que se encuentran las relativas a la asistencia humanitaria.

En la actualidad, el derecho relativo a la asistencia humanitaria está recopilado, en gran parte, en los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos adicionales de 1977.

La característica principal de las normas de asistencia humanitaria en tiempo de guerra es que no son las mismas para las diferentes categorías de las víctimas de la guerra. La población civil en general, madres y niños, mujeres encintas, la población civil en territorio ocupado, las personas civiles en poder del enemigo, las personas civiles internadas, los heridos y los enfermos de todas las categorías que necesitan asistencia médica, los prisioneros de guerra —son las principales categorías de víctimas de la guerra, cada una de las cuales protegida por diferentes normas. En éstas se establecen las condiciones para solicitar asistencia humanitaria, los tipos de bienes y servicios a que tienen derecho las víctimas, la reglamentación del tránsito de los bienes, la frecuencia con que pueden enviarse embarques, el estatuto del personal contratado para esas actividades y otras cuestiones. Estas diferencias surgen de las diferentes circunstancias en que se encuentren las víctimas. Por ejemplo, los prisioneros de guerra están completamente a la merced del enemigo y las normas por las que se rige el trato que deben recibir han de incluir una reglamentación detallada, lo cual no es necesario para otras categorías. Otro ejemplo es el de los niños de menos de 15 años, que tienen derecho a recibir socorros en condiciones más favorables que la población en general. Los prisioneros heridos y enfermos o internados tienen derecho a solicitar asistencia médica. Las personas civiles en general tienen derecho a recibir medicamentos, lo cual es particularmente importante para la población en los territorios ocupados debido a las condiciones específicas en esos casos. Estas diversas normas —que son sólo algunos ejemplos— se formularon tomando como base la larga experiencia de los organismos que prestan asistencia humanitaria, en particular la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

La recopilación de leyes relativas a la asistencia humanitaria en tiempo de guerra es extensa y cubre las diferentes fases de las actividades de socorro. Esas normas forman parte del amplio sistema jurídico de protección a las víctimas de la guerra, y su aplicación está sujeta a las disposiciones generales (ámbito de aplicación, sistema de control, representantes de prisioneros e internados, etc.). La serie de normas relativas a las condiciones, estatuto y actividades de varias instituciones y servicios, tales como las normas del CICR, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Liga, otras sociedades humanitarias y de

socorro, las Potencias protectoras y sus representantes, los servicios médicos, las organizaciones de defensa civil, los servicios de búsqueda y similares, son parte integrante del derecho relativo a la asistencia humanitaria.

Podríamos preguntarnos si esa recopilación de leyes, elaborada especialmente para situaciones de conflicto armado, cubre todos los aspectos de la asistencia humanitaria.

Teóricamente, podemos objetar que hay muchos aspectos no incluidos, y que deberían armonizarse las distintas normas para las diferentes categorías. No obstante, conociendo las dificultades con que se ha tropezado para lograr un acuerdo general y las profundas diferencias en cuanto a puntos de vista entre los diferentes países del mundo, consideramos que las normas relativas a la asistencia humanitaria recopiladas en los Convenios de Ginebra y en los Protocolos adicionales son lo mejor que en la práctica podía conseguirse. Ciertamente, si se aplican de buena fe, esas normas estipulan la asistencia humanitaria. El problema más importante no es saber si hay suficientes normas, sino garantizar su respeto y su aplicación. Por supuesto, este problema es mucho más complejo, ya que concierne no sólo a las normas relativas a la asistencia humanitaria, sino a todas las normas del derecho internacional humanitario. Las reiteradas e impunes violaciones en masa y a gran escala de este derecho, que afectan a gran número de personas, son el principal problema en el cual deberíamos centrar nuestra atención. Se están realizando esfuerzos en este sentido para remediar la situación. La XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada el año 1986, trató exhaustivamente la cuestión. Los documentos preparados para esa Conferencia, los informes presentados, los debates y las resoluciones reflejan esta gran preocupación del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de los Estados<sup>6</sup>. No obstante, es necesario que las Naciones Unidas, el Movimiento, los Estados y las partes concernidas en la difícil situación de las víctimas de guerra emprendan nuevos esfuerzos.

También cabe preguntarse qué otras normas hay por lo que atañe a la asistencia humanitaria, aparte de las incluidas en el derecho internacional humanitario aplicable en situaciones de conflicto armado.

---

<sup>6</sup> XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1986; «Respeto del derecho internacional humanitario», *Informe del CICR*, Doc. C. 1/2/1.2; *Informe de la Comisión de Derecho Internacional Humanitario* a la Sesión Plenaria, párr. 2.1., pp. 2-5, y la consiguiente Resolución, Anexo I.



El sistema de derechos humanos básicos aplicables en todas las situaciones, incluida la de conflicto armado, en que se violan a gran escala esos derechos, debería estimular a que se tomen todas las medidas necesarias para garantizar el respeto de esos derechos. Es cierto que la acción humanitaria contribuye a que se respete el derecho a la vida y a la salud y los otros derechos arriba mencionados. Sin embargo, en tiempo de guerra, se invocan raramente las normas relativas a los derechos humanos y no cuentan con un mecanismo específico para su aplicación en situaciones de guerra. El sistema de normas sobre los derechos humanos se ha desarrollado independientemente del sistema del derecho internacional humanitario, aunque tienen, en gran medida, los mismos objetivos.

## **El derecho a la asistencia humanitaria en tiempo de guerra**

¿Existe el derecho a la asistencia humanitaria en tiempo de conflicto armado como derecho jurídico? En muchas normas incluidas en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales, promulgadas en favor de las víctimas de guerra, se estipula, en nuestra opinión, el derecho a la asistencia humanitaria cuando la situación lo justifique. Esto cubre no sólo los derechos materiales, que dan a las víctimas derecho a solicitar y recibir asistencia humanitaria, sino también normas que reglamentan el procedimiento y las cuestiones de organización de vital importancia para el ejercicio de ese derecho. Las mismas víctimas y/u otras personas que actúen en su nombre (Estados, Potencias protectoras, el CICR, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, organismos del sistema de las Naciones Unidas, las agencias voluntarias, etc.) podrían iniciar la acción y desarrollarla.

En este caso, tampoco las normas son idénticas para todas las categorías de víctimas. Así, por ejemplo, los prisioneros de guerra o los internados civiles tienen derecho, directamente por mediación de sus representantes, las Potencias protectoras, el CICR o las sociedades que despliegan actividades de socorro, a solicitar asistencia humanitaria. Los Estados a los que pertenecen las víctimas también tienen derecho a iniciar una acción internacional para garantizar que sus súbditos disfruten del derecho básico a la vida, a la salud, etc. No puede obligarse a las personas protegidas por los Convenios de Ginebra a que renuncien a los derechos que los Convenios les confieren, incluido el derecho a solicitar asistencia

humanitaria. Las normas que reglamentan los servicios de asistencia humanitaria (servicio médico u organizaciones de defensa civil) permiten que el personal de estos servicios vaya adonde estén las víctimas para evaluar sus necesidades y, si es necesario, prestarles asistencia humanitaria.

Todas estas normas relativas a la labor de diversas organizaciones y servicios son complementarias de los derechos materiales y ambos forman una recopilación de leyes en las que se estipula el derecho a la asistencia humanitaria. Debería añadirse el deber que las diferentes partes tienen de ofrecer y prestar asistencia humanitaria, así como el deber que la parte ocupante tiene de garantizar satisfactorias condiciones de vida, el deber de todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de permitir el paso de los socorros según las disposiciones estipuladas en esos instrumentos, el deber de la Potencia protectora de mediar a fin de garantizar que se preste asistencia humanitaria, el deber del CICR de ofrecer asistencia humanitaria, cuando considere que es necesario y posible, el deber de los servicios médicos de realizar su trabajo profesional, etc. Todos esos derechos y deberes juntos son la recopilación de leyes que permiten y reglamentan las actividades de asistencia humanitaria, permitiendo así el ejercicio del derecho a la asistencia humanitaria. Puede ser que esas normas no sean perfectas<sup>7</sup>; a veces son bastante complicadas; sin embargo, son una sólida base jurídica y podríamos concluir diciendo, *de lege lata*, que el derecho a la asistencia humanitaria existe en los conflictos armados internacionales.

Hablando *de lege ferenda*, también podría desarrollarse. Deberían elaborarse y aprobarse, para los conflictos armados no internacionales, normas similares a las relativas a los conflictos armados internacionales, porque las normas existentes no son suficientes para garantizar el derecho a la asistencia humanitaria en ese tipo de situación armada.

## **La asistencia humanitaria en tiempo de paz**

En tiempo de paz, también se requiere la asistencia humanitaria. Hay muchas categorías de víctimas de desastres naturales, de de-

---

<sup>7</sup> Véase el *Informe de la Comisión de Derecho Internacional Médico y Humanitario*, Asociación de Derecho Internacional, Conferencia de Montreal (1982), párr. 17, en el que se mencionan algunas de las cuestiones que deberían reglamentarse en las operaciones internacionales de socorro en tiempo de guerra.

sastres técnicos y de situaciones originadas por la combinación de varios factores (sequía, grandes erosiones, conflicto armado y tensión política) que pueden hacer que haya gran número de refugiados y de personas desplazadas. Los refugiados en general —cuyo número aumenta constantemente en todo el mundo— y el desplazamiento masivo de población también originan situaciones cuyas consecuencias son similares a las de los desastres a gran escala; por lo tanto, requieren una asistencia humanitaria organizada.

La comunidad internacional también está reaccionando ante estas necesidades. Los Gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales están emprendiendo esfuerzos para prestar, cuando es necesario, asistencia humanitaria. La Organización de las Naciones Unidas, sus agencias especializadas y otros organismos del sistema desempeñan un importante cometido por lo que respecta a la asistencia humanitaria durante las emergencias en tiempo de paz, y la UNDRO es un organismo especialmente fundado con esa finalidad. Las organizaciones políticas y económicas zonales, en especial la Comunidad Económica Europea, también son muy activas en ese ámbito. Entre las organizaciones no gubernamentales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es la que tiene el más importante cometido, ya que está especializada, en cierto modo, para socorrer en caso de desastre y está permanentemente preparada para tales emergencias. Otras organizaciones, en particular las Iglesias, también tienen gran actividad en este sentido.

En tiempo de paz no hay, a nivel internacional, un organismo o una organización de asistencia humanitaria que pueda movilizar, dirigir y coordinar o armonizar en caso de desastre, los socorros de numerosas procedencias, gubernamentales o no gubernamentales. La UNDRO se encarga de esa coordinación, no sólo dentro del sistema de la ONU, sino también por lo que atañe a las otras fuentes concernidas; pero ese cometido no incluye la movilización y la administración de todos los socorros en todo el mundo. Además, como la UNDRO es una sección de la Secretaría de la ONU, no tiene ni los medios materiales ni el poder jurídico para ser un coordinador general de la asistencia humanitaria en el sentido amplio del término, incluidos los servicios. En muchos casos, algunas agencias de la ONU desempeñan un primordial cometido; pero, como están especializadas en ámbitos específicos, no pueden encargarse de la coordinación y de la administración general de

todos los socorros internacionales. «No se cuestiona la necesidad de coordinación»; en la actualidad, todos aceptan este hecho <sup>8</sup>.

En el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, están bien organizados los socorros en caso de desastre, las responsabilidades y las tareas están armonizadas. La Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es la coordinadora de los socorros en caso de desastre; el CICR se encarga de los socorros en caso de conflicto armado. Si se combinan ambas situaciones, estas organizaciones tienen que ponerse de acuerdo y decidir cuál de las dos será la coordinadora. Este sistema, muy desarrollado, ha funcionado porque se basa en una larga experiencia.

Está mejorando la coordinación de la asistencia humanitaria en tiempo de paz de las fuentes no dependientes de la Cruz Roja. Aunque, en general, los diferentes organismos que prestan asistencia tienen que actuar bajo la propia responsabilidad, es interesante destacar que, en los últimos años, aumenta el número de casos de cooperación y de coordinación sobre el terreno. Hubo coordinación de esa índole, para garantizar una asistencia efectiva, entre la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales, las agencias de la ONU y los Gobiernos anfitriones, particularmente, en Angola, Etiopía, Sudán, Tailandia y Kampuchea.

## **Normas relativas a la asistencia humanitaria en tiempo de paz**

Con respecto a las disposiciones jurídicas que rigen la asistencia humanitaria internacional, la característica principal es que no hay un instrumento jurídico internacional de índole general que reglamente esa actividad <sup>9</sup>. Mediante un Convenio Internacional apro-

<sup>8</sup> Por lo que respecta al cometido de la UNDRO, véase la *Asamblea General de las Naciones Unidas*, Resolución 2816 (XXVI) del 4 de diciembre de 1971, párrafo dispositivo 1 (b), (c), (d). La cita es de Peter Macalister-Smith: «*Asistencia Internacional Humanitaria*», Martinus Nijhoff, 1985, p. 165; el autor trata más a fondo la cuestión de la coordinación de la asistencia humanitaria. Al respecto, véase su artículo en el presente número: «Organizaciones No Gubernamentales y coordinación de la asistencia humanitaria», p. 530.

<sup>9</sup> En las *Normas Modelo para las Operaciones de Socorro en caso de desastre*, UNITAR (*Instituto de las Naciones Unidas para formación profesional e investigaciones*), Policy and Efficacy Studies, N.º 8, 1982, los autores dicen lo siguiente: «El propósito de las Normas Modelo es contribuir a paliar las deficiencias en el derecho internacional humanitario por lo que atañe a la asistencia a las víctimas de los desastres. Mientras que en el derecho de los conflictos armados se establecen normas para la protección y la asistencia en favor de las víctimas de los conflictos armados, no hay instrumento jurídico alguno referente a otras situaciones de desastre» (italicas de B.J.).

bado en 1927<sup>10</sup>, se instituyó la Unión Internacional de Socorros para ser un organismo central que coordinara y realizara acciones de socorro en casos de desastre en tiempo de paz.

Sin embargo, esa Unión fue casi letra muerta, ya que en la práctica no se desarrolló suficientemente. En la era de las Naciones Unidas nunca se ha aprobado un Convenio similar. Hay Convenios relativos a las actividades de las agencias especializadas de la ONU o cuestiones específicas, tales como la activación de los procedimientos aduaneros o las facilidades otorgadas para los socorros enviados por vía aérea, pero nada que cubra todos los aspectos de las actividades de socorro. Hay algunos instrumentos jurídicos zonales, en particular acuerdos bilaterales. Sin embargo, la respuesta internacional en caso de desastre grave es hoy mundial, así que no se necesitan normas que reglamenten universalmente todos los tipos y aspectos de esa actividad.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es la única entidad que tiene una codificación al respecto. Los *Principios y Normas que rigen las acciones de socorro de la Cruz Roja en casos de desastre* de 1969<sup>11</sup>, varias veces modificados, son un conjunto de normas relativas no sólo a los principios, sino también los detalles de su aplicación, la distribución de responsabilidades y el procedimiento que ha de seguirse. Es éste un buen ejemplo de codificación de las líneas directrices que se han seguido durante mucho tiempo en la práctica; sin embargo, sólo se aplica al Movimiento.

Puede parecer extraño que, en una época en que hay tantos convenios internacionales que reglamentan todo tipo de actividades y de relaciones, no haya un convenio acerca de las acciones de socorro en casos de desastre que cubran los principales aspectos de esa actividad internacional a gran escala, tan importante para las innumerables víctimas en todo el mundo. El año 1984, la UNDRO trató de elaborar un proyecto de convenio para acelerar los envíos de la asistencia de emergencia<sup>12</sup>, pero tal propuesta no fue muy lejos. El año 1984<sup>13</sup>, también se esbozó un proyecto de convenio

---

<sup>10</sup> *Serie de Tratados de la Sociedad de Naciones*, vol. CXXXV (1932-1933), p. 247. Véase también Richard Perruchoud: *Las Resoluciones de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1979; pp. 249-251.

<sup>11</sup> Véase *Manual de la Cruz Roja*, 12. ed., 1983; p. 493.

<sup>12</sup> Véase nota 2 arriba mencionada.

<sup>13</sup> *La Organización de Estados Americanos*, Consejo Permanente, Doc. OAS, Ser. G., CP/doc. 1493/84, 10 de septiembre de 1984.

interamericano, para facilitar la asistencia en casos de desastre. Estos dos proyectos no cubren todos los aspectos de las acciones de socorro en casos de desastre; pero, a falta de otras normas, son útiles tentativas para remediar las deficiencias. No obstante, habrá que ver si llegan a ser verdaderos convenios.

Hay algunos acuerdos modelo para la acciones de socorro en casos de desastre en tiempo de paz, como el Modelo aprobado por la Asociación de Derecho Internacional el año 1980 <sup>14</sup>, las Normas Modelo para las Operaciones de Socorro en casos de desastre propuestas por la UNITAR en 1982 <sup>15</sup> y el Acuerdo Modelo de los Servicios Católicos de Socorro. Se pensó que si se redactaban esos modelos los Gobiernos concertarían acuerdos apropiados y que su reiterado uso ayudaría a formular normas generales. Sin embargo, esos modelos son bilaterales, mientras que la acción requiere normas multilaterales. No hay prueba alguna de que se acaten lo suficiente esos modelos como para que se estipulen nuevas normas generales.

Llaman nuestra atención muchos aspectos de la acción internacional de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia humanitaria: el derecho a la asistencia humanitaria, el derecho a la intervención humanitaria y el deber de prestar asistencia humanitaria, pero también muchas modalidades de las acciones de socorro internacional, tales como el procedimiento, las normas que reglamentan la cooperación, las facilidades que deben darse para el transporte de mercancías y de personal, el estatuto del personal contratado para esas actividades, etc. Un acuerdo internacional sólo podría cubrir los aspectos y los puntos aceptados por todos o por la mayoría. Hay, sin duda, muchos aspectos que un acuerdo puede abarcar. Si los Estados no están preparados para comprometerse por adelantado y para obligarse a aceptar una oferta de asistencia humanitaria, eso no significa que no la acepten en casos particulares de desastres en tiempo de paz, cuando consideren que es por su propio bien. En esas ocasiones, se respetará el principio de soberanía. Un acuerdo internacional sólo entrará en vigor cuando un Estado acepte los ofrecimientos de asistencia internacional, y el convenio o cualquier otro instrumento jurídico regulará las modalidades de esa asistencia.

---

<sup>14</sup> Comisión de Derecho Internacional Médico y Humanitario, Asociación de Derecho Internacional, Conferencia de Belgrado (1980); *Informe especial sobre el Proyecto de Acuerdo Modelo para las operaciones humanitarias de socorro*.

<sup>15</sup> Véase nota 9 arriba mencionada.

Al reglamentar las diferentes modalidades de las acciones de socorro en casos de desastre, un acuerdo internacional basado en la práctica generalmente aceptada podría facilitar la asistencia humanitaria; podría ordenar el amplio ámbito de la cooperación internacional y estimular el desarrollo de las acciones humanitarias, tal como los Convenios de Ginebra lo estimulan en el ámbito de la asistencia humanitaria, beneficiando así a las víctimas de los conflictos armados.

Al respecto, hay varias posibles formas legales: un acuerdo modelo bilateral; un acuerdo *ad hoc* para casos específicos; un «acuerdo-cuadro» en el que figuren los objetivos y los principios generales y cuyos detalles se especificarán cuando surjan las necesidades; un convenio multilateral o, si no es posible, una declaración de principios como primer paso. Esos instrumentos legales deberían referirse a todos los puntos considerados para lograr el acuerdo, dejando abierta la posibilidad para futuros cambios. Por supuesto, éstas son consideraciones *de lege ferenda*.

## **El derecho a la asistencia humanitaria en tiempo de paz**

Por no haber normas específicas para la asistencia humanitaria a nivel general en tiempo de paz, es difícil hacer valer el derecho a la asistencia humanitaria como un derecho jurídico, aunque éste podría deducirse de algunos derechos humanos básicos incluidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Hay normas muy difundidas en el ámbito de la asistencia humanitaria que no han sido codificadas. Consideramos que esta práctica podría ser el punto de partida para determinar un procedimiento aceptado por todos y, basándose en esto, formular las normas correspondientes. Es evidente que las normas esporádicas actuales por lo que atañe a algunos aspectos y tipos de asistencia humanitaria no bastan para que se reconozca el derecho a la asistencia humanitaria.

## **Conclusiones**

Hay una diferencia fundamental entre las normas jurídicas relativas a la asistencia humanitaria en tiempo de conflicto armado y las relativas a esa asistencia en tiempo de paz. Aunque hay

razones para esta diferencia básica, ésta no se justifica. Además, hay situaciones mixtas, originadas tanto por conflictos armados como por desastres naturales o de otra índole, que causan gran sufrimiento al ser humano. No es fácil clasificarlas en una u otra de las dos categorías de situaciones. Por lo tanto, consideramos que esa diferencia debería ser objeto de preocupación para todos. Ya es hora de que se emprendan serios esfuerzos para elaborar un instrumento internacional en el que se reglamente la asistencia humanitaria en tiempo de paz.

Gracias a la Cruz Roja, el derecho internacional humanitario ha alcanzado su actual nivel de desarrollo. Desde sus comienzos, el año 1863, la Cruz Roja ha luchado por el desarrollo de ese derecho, al mismo tiempo que despliega sus actividades generales, y esos esfuerzos han tenido éxito. Como la misión de la Cruz Roja es proteger la vida y la salud, particularmente durante las emergencias en tiempo de guerra, sería pertinente que el Movimiento elaborara las normas jurídicas correspondientes para la asistencia humanitaria en tiempo de paz, lo que complementaría sus esfuerzos por aliviar el sufrimiento de las víctimas de la guerra. El Movimiento aportaría no sólo su amplia y larga experiencia, sino también su sentido de la realidad; señalaría las realidades del mundo actual y la necesidad de respetar las posibilidades y los límites. Al mismo tiempo, el Movimiento insistiría en que el principio de humanidad y de los importantes intereses de las víctimas deben prevalecer y aplicarse y desarrollarse plenamente, tanto como lo permitan las condiciones actuales. También aportaría su experiencia con respecto a los procedimientos para realizar las acciones de socorro en casos de desastre. Por supuesto, el Movimiento no debería trabajar sólo, sino con otros organismos. Una de las finalidades de las Naciones Unidas es lograr una cooperación internacional para resolver los problemas internacionales, incluidos los de índole humanitaria<sup>16</sup>, y la asistencia humanitaria en casos de desastre en tiempo de paz entra en el marco de ese cometido. Así, la Organización de Naciones Unidas no puede eludir su responsabilidad en cuanto a la mejora de la cooperación en este ámbito y debería emprender la acción adecuada, con mucha más energía que hasta el presente. Creemos que esa acción debería incluir esfuerzos de sus organismos o agencias para la elaboración de un acuerdo internacional, o de acuerdos relativos a la asistencia humanitaria. Un esfuerzo conjunto por parte de la Cruz Roja, las Naciones Unidas y

---

<sup>16</sup> Carta de las Naciones Unidas, artículo 1 (3).



todas las partes concernidas sería un gran progreso en este ámbito, vital para las numerosas víctimas de los desastres que requiera una mejor, más eficiente y más racional acción <sup>17</sup>; además, contribuiría al respeto y al ejercicio de algunos derechos humanos fundamentales.

Por lo que atañe a la asistencia humanitaria en tiempo de guerra, se necesitan más esfuerzos, en particular para garantizar el cumplimiento de las normas del derecho internacional humanitario, que permitan el pleno desarrollo de la asistencia humanitaria. Las partes concernidas deberían emprender, apoyar y concertar esos esfuerzos —los Estados, individual o colectivamente, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, otras organizaciones no gubernamentales y otros organismos a los que conciernen las relaciones internacionales. Esta acción es perentoria en el convulsionado mundo actual, cuando tantos son los sufrimientos humanos. Contribuiría a consolidar el cometido y la influencia del principio de humanidad como bastión contra la creciente ola de violencia.

### Doctor Boško Jakovljević

El doctor **Boško Jakovljević** es doctor en derecho por la Universidad de Belgrado (1958). Tema de su tesis: «El IV Convenio de Ginebra de 1949». Asesor especial de la Cruz Roja Yugoslava para relaciones internacionales y derecho internacional humanitario y secretario general de la Asociación Yugoslava de Derecho Internacional. Experto en numerosas reuniones de la Cruz Roja Internacional y de otras entidades en cuestiones relativas al derecho internacional humanitario, ha publicado cuatro obras, de las cuales *New International Status of Civil Defence*, así como unos 180 artículos sobre el derecho humanitario y los derechos humanos. Dedicado a la difusión del DIH en diferentes círculos, tanto en su país como en el extranjero, también ha publicado manuales de enseñanza a este respecto.

<sup>17</sup> Véase, en particular, Peter Macalister-Smith, *op. cit.* En la conclusión dice: «No se pone en duda la necesidad de coordinación. Es posible que se requieran más esfuerzos para consolidar el sistema de coordinación de la asistencia humanitaria tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta su experiencia operacional» (p. 165). Creemos que, sin un acuerdo internacional en el que se estipulen ciertas normas de conducta mediante disposiciones de derecho internacional, no es posible una coordinación apropiada en un mundo integrado por Estados soberanos.