

# Víctimas de catástrofes naturales y derecho a la asistencia humanitaria: Una opinión profesional

por **Peter Walker**

Algunos autores, en particular Hardcastle y Chua en el artículo que se publica en este número de la *Revista*<sup>1</sup>, presentan argumentos para defender la existencia de un derecho jurídico internacional a la asistencia humanitaria o para destacar la necesidad de instituirlo cuanto antes.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es uno de los principales proveedores de asistencia humanitaria a las víctimas de catástrofes naturales en el mundo, por medio de la labor de las Sociedades Nacionales y con el respaldo internacional que en ese sentido brinda la Federación. Las deliberaciones sobre la necesidad o la legitimidad de un derecho internacional a la asistencia motivaron la reflexión de la Federación acerca de diversas cuestiones fundamentales centradas en la prestación de la asistencia humanitaria en la actualidad, en situaciones que no son las del fragor de la batalla.

## ¿Qué es una catástrofe natural?

En cualquier conversación sobre derecho a la asistencia invariablemente se plantea la definición de catástrofe natural y, claro está, de los parámetros para determinar su magnitud.

---

**Peter Walker** es director del Departamento de Política en Materia de Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en Ginebra.

Original : inglés

<sup>1</sup>Rohan J. Hardcastle y Adrian T.L. Chua «Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales», *supra*, p. 633,

*Modificación de la fisonomía de las catástrofes*

Durante un decenio caracterizado por turbulentos cambios políticos y económicos en todo el mundo, los organismos humanitarios han centrado su atención en conflictos, caos y Estados en desintegración, particularmente en los planos de políticas y de la política. Las denominadas emergencias complejas en Somalia, ex Yugoslavia, Liberia y la región de los Grandes Lagos en África, parecen haber insumido el grueso de nuestra energía intelectual y operacional.

En este contexto fueron constituidos el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y su sucesora, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. No obstante, habiéndose concentrado en estas catástrofes de aguda gravedad, gran presencia visible y múltiples dimensiones, la comunidad proveedora de asistencia humanitaria parece haber olvidado que su trabajo no se circunscribe a las víctimas de la guerra, los refugiados y las personas desplazadas dentro de fronteras nacionales. La dedicación humanitaria es un *ethos* que debería beneficiar a todos, incluidos los 65,8 millones de víctimas de inundaciones y los 59,3 millones de víctimas del hambre provocada por la sequía en un año promedio. Las recientes inundaciones registradas en China tuvieron gravedad sin precedentes en una generación y trastornaron la existencia de más de 240 millones de personas. Según informes de la prensa, los daños se cifran en no menos de mil millones de dólares.

En los últimos dos años, la Federación ha observado un cambio significativo en las tendencias de las necesidades en el mundo. A comienzos de 1990, un 6% de los beneficiarios de la asistencia que aportaba la Federación en el mundo eran víctimas de inundaciones y ciclones, mientras que los refugiados, las personas desplazadas internamente y las personas afectadas por crisis económicas totalizaban del 70% al 80%. La Federación no ha interrumpido su labor de asistencia a los refugiados ni a las víctimas de desastres tecnológicos o de aceleradas transformaciones sociales y económicas. El panorama general, no obstante, denota rápidos cambios: casi la mitad de los 22 millones de beneficiarios de la ayuda que prestó la Federación en 1997 eran víctimas de inundaciones o sequías.

Ahora bien, aunque el menor número de refugiados y desplazados internos explica, en parte, esta evolución, cabe atribuirle también, en gran medida, al aumento de la cantidad y de la intensidad de las catástrofes naturales.

Aunque legítimamente se puede calificar como fenómenos naturales catastróficos a las inundaciones en China y a la sequía en África, resta

por saber si son «naturales» los desastres que causan. Las catástrofes asociadas a las inundaciones tienen tanto que ver con la utilización presente y pasada de las tierras como con la pluviometría. En el último decenio, el hambre generalizada originada por sequías coincidió con conflictos de diversa intensidad, e incluso una catástrofe tan natural como el *tsunami* que afectó a Papúa Nueva Guinea en el verano de 1998 se vio agravado por la deforestación debida a la tala de bosques en la zona.

Así, en muchos casos, la actividad humana —de una persona, del sector privado o del Estado— convierte un espectacular fenómeno natural en un trágico desastre.

### *Magnitud*

Es también importante considerar la magnitud. No hay definición alguna que goce de reconocimiento internacional por la cual se establezca la gravedad que debe alcanzar una tragedia para que sea considerada como «catástrofe». Tampoco se han convenido parámetros para determinar la dimensión de una catástrofe. Ciertas catástrofes, como los terremotos y las últimas fases del hambre generalizada a causa de la sequía, se caracterizan por elevadas tasas de mortalidad. Otras, como las recientes inundaciones en China, afectan a las condiciones de existencia de millones de personas cuya vulnerabilidad aumentan, pero se cobran la vida de relativamente pocas víctimas. Entonces, ¿conviene definir las catástrofes en función de las muertes verificadas, de las vidas expuestas, de las personas afectadas, o según el orden de magnitud y las pérdidas económicas coxexas?

En todo intento de determinar si las víctimas de catástrofes naturales tienen «derecho a la asistencia» conviene considerar las distintas dimensiones de una catástrofe natural.

### **¿Quién presta asistencia?**

A nivel internacional se asume tácitamente que la asistencia humanitaria es aquella que prestan los organismos internacionales. En realidad, con frecuencia los organismos nacionales son los primeros en aportar ayuda, y a menudo son los más eficientes. Hardcastle y Chua mencionan en su artículo el terremoto registrado en Irán el año 1990, a raíz del cual muchas voces se alzaron para protestar contra la aparente demora en la prestación de asistencia internacional. Sobre el terreno, la ciudadanía y las organizaciones nacionales, tales como la Media Luna Roja de Irán, intervinieron sin tardanza. Además, habida cuenta del crítico y breve plazo

para salvar a las víctimas de terremotos, únicamente las organizaciones locales tenían capacidad efectiva para intervenir.

Otro tanto sucede en la mayoría de catástrofes que ocurren en países industrializados, que se trate de avalanchas en los Alpes o de inundaciones a lo largo del Misisipi; las organizaciones locales son las primeras en reaccionar.

No se trata en modo alguno de negar la función de la asistencia internacional, sino de destacar que ésta es tanto más eficaz cuanto que se canaliza en respaldo de las estructuras locales.

Este razonamiento nos permite distinguir dos cuestiones: el derecho a recibir asistencia *per se* y el derecho de los organismos internacionales a cruzar fronteras para aportar esa asistencia. Tal vez convenga examinar estos dos «derechos» por separado.

### **La legitimidad del proveedor**

En toda consideración del fortalecimiento del derecho de las organizaciones a prestar asistencia se debe, en algún momento, abordar el tema de la competencia y de la legitimidad de esas organizaciones. Ahora bien, antes de proseguir, hay una cuestión fundamental que han de reconocer tanto los particulares como las organizaciones que prestan ayuda humanitaria.

Como dijo un autor, dos éticas rigen el quehacer de la asistencia humanitaria: la ética del sacerdote y la ética del profeta. De muy diversas maneras, la dedicación humanitaria es un código moral. Quienes ejercen el «sacerdocio» dentro de la comunidad humanitaria suelen albergar la aspiración de codificarlo, determinar el contenido, fijar normas y establecer de manera específica quién puede y quién no puede prestar asistencia. Los «profetas», por el contrario, estiman que la responsabilidad de la prestación de la ayuda humanitaria incumbe a todos. Procuran divulgar el mensaje e incentivar la actividad humanitaria a nivel popular.

Huelga decir que ambos enfoques son útiles. El sacerdocio puede subsistir únicamente en la medida en que los profetas logren generar cierta dedicación. Legítimamente cabe incluso el argumento de que, si bien ante el sufrimiento es obligación de todo individuo prestar asistencia inmediata de la mejor manera posible, cuando esa ayuda se aporta en el contexto de un programa organizado y profesional, se requieren códigos y normas para salvaguardar los derechos de las personas.

## Mecanismos internacionales para garantizar la calidad

Para todo sistema de derechos encaminado a legitimar la función de los proveedores de asistencia no gubernamentales se deben tener en cuenta medios que avalen la competencia, la legitimidad y el empeño de estas organizaciones en favor de las víctimas de catástrofes. No hay mecanismo alguno de esa índole. El código de conducta<sup>2</sup> elaborado en 1994 y que goza de amplio reconocimiento por parte de los Estados y de las organizaciones no gubernamentales es un pequeño adelanto en ese sentido, pero dista de ser suficiente.

Sin embargo, la iniciativa reciente de una gran coalición de organizaciones humanitarias podría acercarnos mucho más a la consecución de una garantía de calidad objetiva en la labor humanitaria.

## El Proyecto de la Esfera

*El Proyecto de la Esfera — Normas Mínimas en la Respuesta Humanitaria* es fruto de la cooperación entre varias organizaciones independientes que participan en la asistencia humanitaria<sup>3</sup>, entre ellas las principales organizaciones no gubernamentales, así como la Cruz Roja y la Media Luna Roja. La finalidad del proyecto es determinar normas prácticas fundamentales por las que se rija la asistencia humanitaria, en particular la ayuda inmediata de importancia crucial para salvar vidas, tales como el suministro de agua y el saneamiento, la alimentación, la atención sanitaria y el alojamiento. Muchos sectores de la labor humanitaria están ya supeditados a normas mínimas análogas a éstas. El problema reside en que a menudo hay normas contradictorias, caducas o incompletas. El Proyecto de la Esfera es la primera iniciativa orientada al establecimiento de un conjunto completo y consecuente de normas que una amplia gama de organizaciones está dispuesta a suscribir y que pueden ser pautas de referencia para evaluar los correspondientes resultados.

El Proyecto de la Esfera se basa en los derechos humanos fundamentales que cimentarán un edificio de niveles claramente definidos de asis-

---

<sup>2</sup> «Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales», reimpresión en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n° 133, enero-febrero de 1996, p. 128. Véase también bajo: <http://www.ifrc.org/pubs.code>.

<sup>3</sup> «El Proyecto de la Esfera — Normas Mínimas en la Respuesta Humanitaria», <http://www.ifrc.org/pubs/sphere>.

tencia y de la competencia imprescindible para aportarla. Deberá servir de rasero para las organizaciones humanitarias en materia de planificación y de evaluación.

La cobertura de las necesidades humanitarias críticas y la restauración de la dignidad humana son principios angulares de cualquier actividad humanitaria. En las Normas Mínimas en la Respuesta Humanitaria del Proyecto de la Esfera se establece un vínculo explícito entre los derechos humanos fundamentales y los principios humanitarios, así como entre los derechos humanos fundamentales y normas claras relativas a suministro de agua, saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, alojamiento y selección de emplazamientos, atención de salud.

### *Actuación responsable y eficiencia*

Las Normas Mínimas en la Respuesta Humanitaria también reflejan el empeño de las organizaciones humanitarias por lograr mayor eficiencia en su labor y mejorar la rendición de cuentas a quienes las apoyan. Aceptando estas normas vinculantes, las organizaciones internacionales se comprometen a prestar servicios de determinado nivel y asumen responsabilidad por sus actuaciones. Estas normas se han concebido con ese propósito y cada una de ellas va acompañada de varios indicadores mensurables que tienen importancia tanto para la planificación y la realización de los programas de una organización como para dar a las víctimas de catástrofes, al personal de las organizaciones, a los donantes, al público en general y a las demás partes interesadas la posibilidad de evaluar los servicios que se prestan de conformidad con esos programas. Así, las Normas Mínimas en la Respuesta Humanitaria determinan un marco práctico para una actuación responsable.

### *Aplicación de las normas mínimas*

Las normas mínimas se aplican a cualquier situación en la cual, sea debido a catástrofes naturales sea provocadas por la actividad humana, las personas hayan quedado desprovistas de los medios que, en circunstancias normales, les permiten subsistir con cierta dignidad. Las normas se aplican específicamente a la fase aguda de una emergencia y en ellas se enuncia lo que las personas tienen derecho a esperar en ese período. Se establecen específicamente los niveles mínimos aceptables en materia de suministro de agua, nutrición, asistencia alimentaria, alojamiento, selección de emplazamientos y servicios sanitarios. Se les ha conferido la mayor especificidad posible, aunque velando por su amplia aplicación a diferentes situaciones de emergencia.

Por definición, las comunidades que acogen a las personas desplazadas a causa de conflictos o de catástrofes también sufren las repercusiones de éstos y podrían, por ende, necesitar asistencia. Las normas mínimas se aplican, por consiguiente, a las dos comunidades.

La responsabilidad del socorro humanitario reposa sobre muchos hombros. Las personas directamente afectadas por las catástrofes y quienes las rodean son siempre los primeros en reaccionar ante cualquier crisis. Sin embargo, incumbe a los Gobiernos y a los organismos internacionales hacer gala de voluntad política para prevenir, mitigar y aliviar las consecuencias de las catástrofes siempre que sea posible. Cuando la población y los mecanismos corrientes de apoyo de que ésta dispone ya no logren satisfacer las necesidades humanas, resulta necesaria la asistencia de las organizaciones humanitarias.

*¿Y luego qué?*

No hay duda de que las Normas Mínimas en la Respuesta Humanitaria suscitarán tantas preguntas como respuestas. En primera línea se sitúan las relativas a difusión, aplicación, formación y observancia. Cabe también considerar con la debida circunspección que el establecimiento de normas para regir la prestación de asistencia humanitaria podría determinar una decisión de no intervención si no hay probabilidades razonables de que ésta se atenga a las prescripciones mínimas.

La siguiente fase del Proyecto de la Esfera abarcará la intensa promoción y la divulgación de las normas mínimas, particularmente por lo que atañe a la importancia de la formación y del desarrollo de los mecanismos necesarios para prestar servicios conformes a esas normas mínimas convenidas. Se estudiarán cauces para determinar la observancia de las normas y dar curso a las reclamaciones. Las normas mínimas no se aplican apenas a las distintas organizaciones, sino a la comunidad humanitaria en su conjunto. Habida cuenta de la interdependencia general, si las personas afectadas por una catástrofe no se benefician de asistencia adecuada, todos habremos claudicado en la observancia de las normas.

Las normas establecidas mediante el Proyecto de la Esfera brindan una extraordinaria oportunidad a las organizaciones humanitarias. El desafío reside en velar por que se aproveche como es debido esa oportunidad, se lleven a la práctica las normas, y tanto las organizaciones como los donantes y los Gobiernos de acogida respondan por sus actuaciones en función de esas pautas.

## **Conclusión**

Desde el punto de vista de un profesional, no cabe duda de que las iniciativas encaminadas a definir y promover el derecho a la asistencia humanitaria deben ir acompañadas de un empeño por parte de la comunidad humanitaria para cerciorarse de que cuenta con los medios que le permitan intervenir de manera adecuada al sobrevenir una catástrofe. Ello supone la existencia de normas claras, procedimientos internacionales para verificar la calidad, mecanismos para promover la calidad requerida y mecanismos que garanticen la obligación de que las organizaciones participantes respondan de su actuación ante las personas que se benefician de su ayuda, los Estados y los donantes.

Los esfuerzos que se hagan por la consecución de estas metas bien podrían potenciar la legitimidad de las exhortaciones relativas al reconocimiento de un derecho a la asistencia humanitaria.