



Ayuda internacional humanitaria en casos de desastres: Una aproximación a la Cruz Roja

VERÓNICA HERNÁNDEZ ALCÁNTARA

I. NOTA INTRODUCTORIA

Por regla general en toda catástrofe o crisis humanitaria, desafortunadamente siempre coinciden dos aspectos antagónicos que derivan en desastres; uno de ellos, se constituye por la propia catástrofe en sí, y el segundo, se ocasiona ante el arribo de la ayuda humanitaria, de los más diversos orígenes, dadas las consecuencias de desorganización y ausencia de mecanismos idóneos que permitan el ajustar el actuar (ya de por sí trastocado ante lo intempestivo de los hechos) con la realidad reinante, en la cual todo apunta hacia la improvisación e implementación de métodos y estrategias para hacer frente de manera rápida y oportuna a las contingencias que imperan.

Este doble carácter al cual se hace referencia, ha permeado en todas las instituciones y organizaciones sociales, públicas y privadas, que directa o indirectamente enfrentan los efectos producidos ante el acaecimiento de un evento provocado por un caso fortuito o de fuerza mayor, lo cual ha generado que se manifiesten múltiples posturas y reflexiones acerca de las acciones que deberían emprenderse ante situaciones tan difíciles en las cuales estas instituciones y organizaciones saben y experimentan las desventajas de acciones ineficientes que redundarán en un mayor perjuicio para los sujetos pasivos de los eventos catastróficos, situación que se ve aún más acentuada cuando la ayuda proviene de entidades extranjeras.

Ante esa vorágine de elementos dispersos, tratar de ayudar y no saber cómo actuar o cómo canalizar dicho apoyo, aparecen conductas reprobables a todas luces, enfocadas a la apropiación o adjudicación mezquina de la acción humanitaria generalmente por parte de los gobiernos o las fuerzas armadas en ciertas crisis que reclamaban atención y solución inmediata, sin duda las políticas, han hecho que, en ocasiones, la ayuda humanitaria sea calificada como parte del problema y no como parte de la solución a estos eventos.

La participación de nuevos entes al contexto humanitario, que afortunadamente no siempre es negativa, ha dado pauta a la aparición de problemáticas muy particulares, ya que al carecer de una serie de lineamientos o normas, en las cuales, al no estar perfectamente bien claras las funciones y misión de cada uno de los actores participantes en brindar apoyo, se ha tornado mucho más compleja la actuación en situaciones ya de por sí difíciles como las que requieren de ayuda humanitaria inmediata, rápida y eficaz.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Por tanto, resulta indispensable precisar algunas cuestiones, relacionadas con la multiplicidad de organismos que intervienen en operaciones humanitarias y sus relaciones, a fin de que la solidaridad entre los pueblos contribuya a la verdadera solución de los problemas y no se convierta en un instrumento más de la política exterior de los Estados o en una simple respuesta basada en un deber abstracto de las poblaciones de los países poderosos.

II. ANTECEDENTES

Si se toma como punto de partida que el objetivo fundamental de la ayuda humanitaria es socorrer a las víctimas ante la presencia de conflictos armados, catástrofes naturales o emergencias de cualquier otro tipo, en aras de garantizar su permanencia, se efectuará un análisis histórico respecto de su origen, desarrollo y evolución, en la cual se apreciará que invariablemente y por regla general, estas acciones siempre han sido desempeñadas en su mayoría en el ámbito de organizaciones no gubernamentales.

En su origen y durante mucho tiempo las organizaciones religiosas, filantrópicas o caritativas de la más diversa naturaleza se dieron a la tarea de prestar apoyo, asistencia y por ende, pugnar por beneficiar a los desvalidos ante una situación de desastre, a ese incipiente apoyo se puede atribuir el carácter de “humanitario”. En este sentido, la misión del Estado simplemente se circunscribía a dejar que dichas organizaciones se manejaran en absoluta libertad, en aras de hacer más llevadera la reincorporación de la población afectada a la nueva realidad.¹

Fue hacia 1864, cuando nace formalmente la Cruz Roja, tras el impacto ocasionado en su fundador Henry Dunant por la batalla de Solferino de 1859, en este sentido se debe reconocer una doble aportación, y de carácter innovador, dado que, por

¹ Hacia mediados del siglo XIX la siempre convulsa Europa se debatía en nuevas guerras y casi todas las naciones del viejo Continente sufrían sus efectos, en los campos de batalla los soldados sin ninguna clase de recursos, sin nada que mitigara el dolor de sus heridas, sin atención científica de ningún género, sin el consuelo de una voz de aliento o de piadosa oración, aquellos mártires no encontraban otra liberación que no fuera la muerte.

Debía de ser una mujer la que conmovida en la fibra sensible de su humano corazón iniciara junto con un grupo de abnegadas servidoras la noble empresa llena de peligros y sacrificios de socorrer aquellos desventurados; Florence Nightingale, inglesa nacida en hogar rico prefirió la azarosa tarea de ir de campo en campo de batalla, de ir de país en país donde hubiera una epidemia socorriendo desvalidos, curando heridos, dejando oír su dulce voz de aliento antes que las comodidades placenteras de su hogar. En el año de 1854 en plena guerra de Crimea no sólo el combate diezma los soldados sino que una epidemia de cólera se desata y ante la repetida insistencia de Florence Nightingale el Ministro de Guerra Sidney, la autoriza para establecer la primera estación sanitaria. Nació así la primera gran obra de primeros auxilios con fines sanitarios y de socorro científicamente encaminados y bajo el respaldo de un Gobierno.

una parte nace una organización dedicada específicamente a socorrer, capaz de aliviar el sufrimiento de las víctimas de los conflictos armados, principalmente protagonizados por las fuerzas militares de aquél entonces, y en segundo término, se emprende la búsqueda de diversas vías a través de las cuales se impongan barreras o límites a la extralimitación de las facultades que les asistían a los cuerpos militares y a la posibilidad de generar nuevas víctimas. En este escenario aparece el **Derecho Internacional Humanitario (DIH)** cuyo primer Convenio firmado en Ginebra en 1864 va dirigido precisamente a permitir el socorro a los militares heridos.²

Henry Dunant se dio a la tarea de convencer a Napoleón III, que en virtud de haber resultado vencedor en la batalla de Solferino, se situaba en ese momento ante un deber moral de ayudar a los vencidos que habían sucumbido en el campo de batalla, asistiéndoles en sus heridas y conferirles un buen trato, dado que la batalla ya había llegado a su final y obviamente se identificaba a plenitud quiénes resultaron vencedores, por lo tanto recomendaba al monarca que era un gesto de elemental respeto, cortesía y caballerosidad ayudar a los heridos en el campo de batalla, haciendo caso omiso de la nacionalidad a la cual pertenecieran y de las fuerzas armadas a quienes servían.

En esta tesitura Napoleón III, al verse sensibilizado por la idea, de un inicio “buena voluntad”, decidió elevarlo a un derecho de elemental justicia brindar apoyo y asistencia por disposición emitida y avalada por él de manera oficial.

Napoleón III convirtió un asunto inicialmente definido como de buena voluntad, en uno de derechos y justicia, al permitir que se brindara asistencia bajo la protección de una disposición oficial³.

Desde entonces, todos los Estados que firmaban los sucesivos Convenios de Ginebra se comprometían a hacer respetar, aplicar y a permitir el desarrollo del trabajo de las organizaciones humanitarias independientemente de su nacionalidad.

Esta relación entre las organizaciones humanitarias, primero exclusivamente a través del Comité Internacional de la Cruz Roja, más tarde se adhirieron muchas otras asociaciones, sin dejar de lado los esfuerzos de los diferentes gobiernos los cuales en su conjunto han estado presentes desde el nacimiento de las incipientes acciones humanitarias, pero con funciones y objetivos perfectamente bien estructu-

² Henry Duanant, fundador de la Cruz Roja, que casi en esos mismos años ante los desastrosos y dantescos cuadros de la batalla de Solferino engendraron en Dunant la idea llevada a efecto de establecer disposiciones internacionales que protegieran los heridos con su famoso lema: “El enemigo herido deja de serlo al no estar sufriendo”; al poco tiempo con el apoyo de Napoleón III logra acordar la neutralidad de los que se hallaran prestando socorro a los heridos, así como el respeto formal y efectivo al personal sanitario y de ambulancia.

³ Es aquí donde hallamos los orígenes de las Convenciones de Ginebra y la Haya y muchas de las declaraciones actuales sobre temas humanitarios ³

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

rados, en los que la capacidad de acción y respuesta se conferían de manera directa a la organizaciones humanitarias.

No fue sino hasta la década de los años ochenta y noventa cuando, de haberse conferido de inicio, la mayor parte de la responsabilidad de asistencia humanitaria a las organizaciones humanitarias que contaban con una estructura, misión y visión perfectamente definida, se dispersaron numerosas agrupaciones que carecían de estabilidad estructural pero que ondeaban banderas de ayuda humanitaria, plagadas de muy buenas intenciones pero carentes de orden y control.

Ante esta perspectiva, el panorama de las organizaciones de todo tipo que intervienen en este ámbito se ha complicado de manera exponencial.⁴

III. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Son entidades de carácter privado, con fines y objetivos definidos libremente por sus integrantes, cuya creación obedece a requerimientos totalmente independientes de los gobiernos, de las regiones, de las naciones u organismos de carácter internacional.

En cuanto a su naturaleza jurídica, suelen adoptar diferentes matices y formas de estructurarse, tales como asociaciones, fundaciones, corporaciones, patronatos, sociedades altruistas, sociedades cooperativas etc.

Al conglomerado que forman las distintas asociaciones, independientemente de la naturaleza jurídica que ostenten, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) asumen diferentes denominaciones: sector altruista, sector voluntario, sector no lucrativo, sector solidario, sector de la economía social y tercer sector social.

Su integración generalmente obedece a necesidades muy especiales de generalmente particulares (voluntarios) que sustentan su actuar en principios básicos de apoyo a los sectores en situación de desastre. Obviamente no siempre cuentan de inicio con un nivel de reconocida organización, pero emplean todos los medios de los cuales puedan allegarse, para alcanzarla. Generalmente se nutren de recursos económicos provenientes de las más diversas fuentes, principalmente empresas, Organismos Internacionales, agrupaciones también de carácter altruista, etc.

El socorrer a un sector que se ha visto perjudicado por un desastre, por sí mismo, no es necesariamente humanitario. Lo humanitario no se refiere solo a lo que se hace sino a cómo se hace. La acción humanitaria no solo implica suministrar cuidados, socorrer, sino hacerlo de modo que se realice y sea percibido como imparcial,

⁴ Aguirre, Mariano. *Los dilemas del intervencionismo humanitario*, *Política Exterior*, vol. 47, nº IX, octubre de 1995. También Francisco Rey, *La ayuda humanitaria en 1996: debates y realidades desde la Unión Europea*, en Mariano Aguirre (ed.), *Anuario del CIP 1996*, Icaria/CIP, Madrid 1997.

AYUDA INTERNACIONAL HUMANITARIA: UNA APROXIMACIÓN A LA CRUZ ROJA
Verónica Hernández Alcántara

no discriminatorio, independiente de cualquier ideología, religión, etc., y sobre todo, dirigido a salvar vidas, mantenerlas con dignidad, suministrar protección y resolver necesidades humanas básicas de las víctimas. Prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin ninguna distinción; este es el concepto de acción humanitaria que surge desde Solferino en 1859 y que se recoge en el Código de Conducta de las ONG, el Proyecto Esfera y otros documentos.

Ante la necesidad de que estas organizaciones sociales no gubernamentales cuenten con una serie de lineamientos que regulen su actuar, se han creado diversos ordenamientos entre los que destaca esencialmente: “El Código de Conducta en la Ayuda en Desastres”, elaborado en 1994 por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras Organizaciones No Gubernamentales de reconocida participación, tiene como objetivo definir unas normas de conducta y garantizar la independencia, la eficacia y la repercusión de las operaciones de ayuda humanitaria.

Los principios elaborados para las Organizaciones No Gubernamentales que participan en programas de ayuda humanitaria para catástrofes incluyen los siguientes:

- El punto de partida e imperativo básico es el humanitario; la ayuda se entrega con independencia de la raza, credo o nacionalidad de los receptores y sin distinción de ningún tipo;
- Las prioridades de la ayuda se evalúan únicamente en función de la necesidad; no se utilizará la ayuda para promover un punto de vista político o religioso determinado;
- Deberán soslayar por todos los medios no actuar como instrumentos de la política exterior de los gobiernos;
- Respetar la cultura y los usos y costumbres locales;
- Basar su respuesta a la catástrofe tomando como marco de referencia las capacidades locales;
- Se buscarán medios para implicar a los beneficiarios de los programas en la gestión de la ayuda humanitaria;
- La ayuda humanitaria deberá hacer lo posible para reducir la vulnerabilidad futura ante las catástrofes, así como satisfacer necesidades básicas;
- La obligación ineludible de Las Organizaciones No Gubernamentales es además de socorrer, el rendir cuentas tanto ante los donantes como a los destinatarios (beneficiarios) de los apoyos.
- Al realizar la difusión de la información, se concederá un trato especial a las víctimas de la emergencia, partiendo del concepto de que se está tratando con seres humanos en situación de desgracia, y que como tal en ningún momento se han trastocado sus valores y dignidad y como tal no deben considerarse como objetos desesperanzados que inspiran compasión.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

La gran mayoría de las Organizaciones No Gubernamentales coinciden con los puntos anteriormente citados, aunque cada una de ellas traiga aparejadas múltiples diferencias ideológicas, esta concepción de la acción humanitaria es ampliamente compartida.

Tras la aprobación del Código, las ONG han dado un paso más con la puesta en marcha de la primera parte del llamado *Proyecto Esfera*⁵ de “Carta humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre”. De modo muy resumido Esfera refleja no solo el compromiso ético y moral que ya contenía el Código sino una determinación y compromiso de mejorar la eficacia de la asistencia y de asumir una verdadera responsabilidad frente a los beneficiarios. La Carta y las Normas se aplican en toda situación en la que la población deja de disponer de los medios normales para asegurarse la vida en condiciones dignas, sea a causa de un desastre natural o debido a una catástrofe provocada por seres humanos cualquiera que sea el país o continente donde esto ocurra.

Esta iniciativa fue lanzada en 1997 por un grupo de Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la asistencia humanitaria y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que elaboraron una Carta Humanitaria y determinaron una serie de Normas mínimas como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastre, en cada uno de cinco sectores (abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y servicios de salud). Este proceso llevó a la publicación del primer manual de Esfera en el año 2000. En conjunto, la Carta Humanitaria y las Normas mínimas en casos de desastre, contribuyen a formar un marco de referencia operativo que facilita la rendición de cuentas a la hora de realizar esfuerzos de asistencia en casos de desastre.

La piedra angular del manual es la *Carta Humanitaria*⁶, que se basa en los principios y disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, la legislación inter-

⁵ ¿Qué es Esfera? El Proyecto Esfera se basa en dos convicciones principales: primera, que se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano producido por calamidades y conflictos; y segunda, que las personas afectadas en los casos de desastre tienen derecho a vivir con dignidad y por lo tanto tienen derecho a recibir asistencia humanitaria. Esfera es tres cosas: un manual de orientación y guía, un amplio proceso de colaboración y la expresión de un compromiso a favor de la calidad y la rendición de cuentas.

⁶ La Carta Humanitaria expresa el compromiso asumido por esos organismos de acatar dichos principios y velar por el cumplimiento de las Normas mínimas. Este compromiso se basa en el reconocimiento por los organismos humanitarios de sus propias obligaciones éticas, y refleja los derechos y deberes consagrados en el derecho internacional, respecto del cual los Estados y otras partes han contraído obligaciones.

La Carta centra la atención en las exigencias fundamentales que entraña la acción destinada a sustentar la vida y la dignidad de las personas afectadas por calamidades o conflictos. Por su parte, las

nacional sobre derechos humanos, el derecho sobre refugiados y el Código de Conducta Relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)⁷.

La Carta enuncia como principios centrales:

- El derecho de las poblaciones afectadas por los desastres, sean fortuitos o de fuerza mayor, a recibir protección y asistencia.
- El derecho de las personas afectadas por los desastres a vivir con dignidad.
- Responsabilidades legales de los Estados y de las partes beligerantes a garantizar el derecho a recibir protección y asistencia.
- Si las autoridades competentes se rehúsan a prestar ayuda o no cuentan con los medios para dotarla, están obligadas a permitir que las organizaciones de ayuda humanitaria proporcionen asistencia y protección.

La Carta enfatiza algunos elementos del Código especialmente cuando coinciden en reafirmar la convicción del imperativo humanitario y su primacía. En que se deben adoptar todas las medidas posibles para prevenir y aliviar el sufrimiento humano provocado por los conflictos y calamidades, y que la población civil víctima de esas circunstancias tiene derecho a asistencia y protección.

En virtud de lo anterior, se afirma la importancia de tres principios:

- El derecho a vivir con dignidad
- La distinción entre combatientes y no combatientes

Normas mínimas que acompañan la Carta tienen por objeto cuantificar esas exigencias por lo que respecta a las necesidades de las personas en materia de agua, saneamiento, nutrición, alimentos, refugio y servicios sanitarios. En conjunto, ambos instrumentos conforman un marco operativo para la rendición de cuentas respecto a las actividades de asistencia humanitaria.

⁷ El propósito del presente Código de Conducta es preservar nuestras normas de comportamiento. No se tratan en él detalles de las operaciones, como por ejemplo la forma de calcular las raciones alimentarias o de establecer un campamento de refugiados. Su propósito es más bien mantener los elevados niveles de independencia, eficacia y resultados que procuran alcanzar las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en sus intervenciones a raíz de catástrofes. Se trata de un código de carácter voluntario que respetarán todas las organizaciones no gubernamentales que lo suscriban, movidas por el deseo de mantener las normas en él establecidas.

En caso de conflicto armado, el presente Código de Conducta se interpretará y aplicará de conformidad con el derecho internacional humanitario. El código propiamente dicho figura en la primera sección. En los anexos siguientes se describe el entorno de trabajo que cabe desear propicien los Gobiernos, tanto de los países beneficiarios como de los países donantes, y las organizaciones intergubernamentales a fin de facilitar la eficaz prestación de asistencia humanitaria.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

- El principio de no devolución (non refoulement) de los refugiados a su país de origen.

Entre los postulados que enarbolan las Normas mínimas destacan los siguientes criterios:

- Abastecimiento de agua y saneamiento
- Nutrición
- Ayuda alimentaria
- Refugios, asentamientos y planificación de emplazamientos.
- Servicios de salud

Si bien es cierto, la posibilidad real de llevar a cabo todos los principios anteriormente citados son aún objeto de discusión e interpretación entre las múltiples Organizaciones No Gubernamentales con fines humanitarios, lo que debe privilegiarse es la tendencia para el trabajo humanitario en general y que parece existir en primer término en el ámbito no gubernamental.

IV. EL MANEJO DE INFORMACIÓN DE LOS ORGANISMOS HUMANITARIOS

Vital importancia reviste un adecuado manejo de la información por parte de los medios de difusión ante un evento de desastre cualquiera que sea su naturaleza. Cobra especial relevancia contar con información confirmada, rápida y oportuna, datos, estadísticas y fuentes. Los comunicadores de las instituciones públicas y privadas deben comprometerse a trabajar en estrategias conjuntas de comunicación y desastres, incluyendo un banco de información sobre desastres y salud.

En el contexto de la ayuda humanitaria palabras como: riesgo, emergencia, desastres, vulnerabilidad, prevención o reconstrucción, están ligadas casi siempre a la posibilidad de salvar vidas o de modificar aquellas condiciones y situaciones que así lo permitan; por lo tanto, la gestión de la información se convierte en un eje central de preocupación.

Las agencias humanitarias o aquellas instituciones vinculadas a los procesos de la gestión del riesgo, están convencidas de que en la medida en que las organizaciones sean capaces de recopilar, analizar y difundir información crítica a través de sistemas adecuados de información, más eficiente será la respuesta humanitaria y más vidas serán potencialmente salvadas.

Por ello, diversas Organizaciones No Gubernamentales han colocado en lugar preponderante el manejo de la información como una pieza clave en los procesos de respuesta humanitaria, con énfasis en la respuesta a situaciones de emergencia o desastre.

En la gran mayoría de países existe una gran variedad de sistemas de información que apoyan las intervenciones para la reducción de riesgos, la preparación y respuesta a los desastres o los procesos de recuperación/reconstrucción.

La estructuración de dichos sistemas⁸ depende en gran medida de las particulares formas como se organizan los estados hacia el interior, las más de las veces de las políticas formales e informales de las agencias en materia de desastres, del referente teórico respecto del riesgo, la cobertura en el momento oportuno, la capacidad y experiencia de los funcionarios, de los vínculos de comunicación formales e informales que se hayan establecido y obviamente de los recursos humanos y materiales disponibles.

En esencia los sistemas de información en materia humanitaria están relacionados con mecanismos de coordinación y respuesta, aunados a herramientas informáticas o automatizadas para dar a conocer con objetividad y oportunidad información fidedigna, esta información debe ubicarse dentro de una estructura y un marco donde se enuncien las políticas para el manejo de la misma, a fin de identificar a sus componentes y se maximice su potencial de utilidad y beneficios.

Respecto del análisis a esta realidad del manejo de la información, con base en los resultados obtenidos, se refleja una imperiosa necesidad: efectuar un trabajo de profundo estudio al marco teórico que sustenta los sistemas de información, dado que en primer término se carece de premisas esenciales; en segundo lugar cada uno prioriza sus objetivos y por ende se dispersan; no se han dado a conocer de una manera formal, a fin de que sean difundidos y discutidos para generar una dinámica que impulse una concatenación eficaz y eficiente de las acciones y procesos que se han instaurado como parte integrante de las políticas de atención oportuna a situaciones de riesgo y particularmente en materia de ayuda humanitaria.

He ahí la necesidad de coincidir en el concepto de lo que debe entenderse por un “sistema de gestión de información humanitaria”, en la cual todos aporten elementos para enriquecer el mismo y que realmente dé una respuesta eficaz y eficiente, ante las situaciones de riesgo que en gran medida limitan la respuesta pertinente ante los desafíos que plantean los eventos de emergencia. Por lo tanto, es fundamental avanzar en la definición de lo que es, para cada agencia y cada país, un sistema de gestión de información humanitaria, cuáles deben ser sus componentes y si éstos realmente contribuyen a salvar más vidas en la región.

Por lo anterior, son los siguientes los puntos cruciales en los cuales deben sustentarse los sistemas del manejo de información:

⁸ Conjunto de elementos organizados de tal forma que guarden relación entre sí, dentro de una estructura reconocida, formal o informalmente, por las organizaciones y que permitan, por un lado, generar conocimiento sobre situaciones complejas vinculadas a situaciones de emergencias y desastres; y por otro, tomar decisiones y acciones.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

1. El impacto de los sistemas de manejo de información, especialmente en las acciones de respuesta, no ha sido medido formalmente. Cada agencia invierte cualquier cantidad de recursos para apoyar las situaciones de emergencia, posee y aplica su propio sistema de información, planea y organiza sus actividades de respuesta atendiendo a su mandato; y no obstante que hay coordinación entre diversos actores y grupos en el terreno, no se ha evaluado el impacto real de los recursos que las diversas agencias ponen a disposición cuando se enfrenta un desastre o una emergencia.
2. Otro tema de central importancia es el relacionado con el intercambio de información; condición que, cada vez más, representa un medio para asegurar la efectividad de las acciones de respuesta. Las agencias en general reconocen la importancia del intercambio. No obstante, ya sea en situaciones de crisis o normales, el intercambio y la articulación de información han tenido un carácter operativo; es decir, relacionado a actividades programadas o de emergencia, necesidades de asistencia, requerimientos de fondos, personal en campo, etc.
3. Aunque muchas instituciones cuentan con sistemas de información complejos y definiciones estandarizadas no se ha logrado ampliar los limitados e informales espacios de intercambio respecto a mecanismos de recolección de información, normas establecidas para el funcionamiento de los sistemas, unidades de medidas, definición de indicadores, identificadores de eventos, terminología, etc.

Por lo tanto, un área de enorme oportunidad que se ha detectado es el manejo de los sistemas de información de carácter centralizado, cabe reconocer que aunque las instituciones muestran apertura para compartir información, en la práctica todas tienen políticas, ya sean formales o informales, y prefieren mantener una actitud cautelosa al momento de compartir información.

Es dable mencionar que si bien existen herramientas de información muy valiosas, tanto por el tipo de información que proveen a sus usuarios, propios o externos, como por la calidad y credibilidad de su contenido, para muchas agencias lo ideal sería contar con un sistema regional de gestión de información humanitaria que permitiera en primer término de allegarse de información fidedigna, intercambiar experiencias con base en las vivencia y manejo de las mismas, todo ello en aras de enriquecer los objetivos y preveer hacia el mañana nuevas eventualidades y la forma de atender las mismas difundíéndolas coordinadamente.

El hecho de hacer uso y aprovechar las herramientas existentes en un contexto donde se comprenda un espacio más amplio, llámese grupo, región o sector, resulta esencial para lograr el desarrollo de un sistema que responda realmente a las expectativas de los usuarios. Queda claro que ningún sistema por sí mismo puede contener toda la información requerida, pero sí puede ofrecer vínculos con diversos acto-

res que generan la información, en función de los grandes ámbitos y procesos que se dan dentro de la gestión de riesgos y desastres.⁹

V. EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de *limitar los efectos de los conflictos armados*. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El Derecho Internacional Humanitario suele llamarse también “derecho de la guerra” y “derecho de los conflictos armados”.

El Derecho Internacional Humanitario es parte del derecho internacional, que regula las relaciones entre los Estados. Está integrado por acuerdos firmados entre Estados, denominados tratados o convenios, por el derecho consuetudinario internacional que se compone a su vez de la práctica de los Estados que éstos reconocen como obligatoria, así como por principios generales del derecho.

El Derecho Internacional Humanitario se aplica en situaciones de conflicto armado. No determina si un Estado tiene o no tiene derecho a recurrir a la fuerza. Esta cuestión está regulada por una importante parte del Derecho Internacional Humanitario, que figura en la Carta de las Naciones Unidas.¹⁰

El origen del Derecho Internacional Humanitario se remonta a las normas dictadas por las antiguas civilizaciones y religiones. La guerra siempre ha estado sujeta a ciertas leyes y costumbres. La codificación del Derecho Internacional Humanitario a nivel universal comenzó en el siglo XIX. Desde entonces, los Estados han aceptado un conjunto de normas basado en la amarga experiencia de la guerra moderna, que mantiene un cuidadoso equilibrio entre las preocupaciones de carácter humanitario y las exigencias militares de los Estados.

⁹ Fiorela Mackliff, consultora independiente que llevó a cabo el estudio de diagnóstico sobre los sistemas de información para la gestión de riesgo requerido por la oficina regional de OCHA en Panamá.

¹⁰ El DIH sólo se aplica en caso de conflicto armado. No cubre las situaciones de tensiones internas ni de disturbios interiores, como son los actos aislados de violencia. Sólo es aplicable cuando se ha desencadenado un conflicto y se aplica por igual a todas las partes, sin tener en cuenta quien lo inició. El DIH distingue entre conflicto armado internacional y conflicto armado sin carácter internacional. En los **conflictos armados internacionales** se enfrentan, como mínimo, dos Estados. En ellos se deben observar muchas normas, incluidas las que figuran en los Convenios de Ginebra y en el Protocolo adicional I. En los **conflictos armados sin carácter internacional** se enfrentan, en el territorio de un mismo Estado, las fuerzas armadas regulares y grupos armados disidentes, o grupos armados entre sí. En ellos se aplica una serie más limitada de normas, en particular las disposiciones del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional II.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

En la misma medida en que ha crecido la comunidad internacional, ha aumentado el número de Estados que ha contribuido al desarrollo del Derecho Internacional Humanitario. Actualmente, éste puede considerarse como un derecho verdaderamente universal.

El Derecho Internacional Humanitario se encuentra esencialmente contenido en los cuatro **Convenios de Ginebra de 1949**, en los que son parte casi todos los Estados. Estos Convenios se completaron con otros dos tratados: los **Protocolos adicionales de 1977 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados**.

Asimismo. Existen otros textos que prohíben el uso de ciertas armas y tácticas militares o que protegen a ciertas categorías de personas o de bienes. Y son principalmente:

- La Convención de la Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos;
- La Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas;
- La Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus cinco Protocolos;
- La Convención de 1993 sobre Armas Químicas;
- El Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal;
- El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

Es importante hacer la distinción entre Derecho Internacional Humanitario y *derecho de los derechos humanos*. Aunque algunas de sus normas son similares, estas dos ramas del derecho internacional se han desarrollado por separado y figuran en tratados diferentes. En particular, el derecho de los derechos humanos, a diferencia del Derecho Internacional Humanitario, es aplicable en tiempo de paz y muchas de sus disposiciones pueden ser suspendidas durante un conflicto armado.

El Derecho Internacional Humanitario cubre dos ámbitos:

- La protección de las personas que no participan o que ya no participan en las hostilidades.
- Una serie de restricciones de los medios de guerra, especialmente las armas, y de los métodos de guerra, como son ciertas tácticas militares.

El Derecho Internacional Humanitario protege a las personas que no toman parte en las hostilidades, como son los civiles y el personal médico y religioso. Protege asimismo, a las personas que ya no participan en los combates, por ejemplo, los combatientes heridos o enfermos, los náufragos y los prisioneros de guerra.

Esas personas tienen derecho a que se respete su vida y su integridad física y moral, y se benefician de garantías judiciales. Serán, en todas las circunstancias, protegidas y tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable. En particular, está prohibido matar o herir a un adversario que haya depuesto las armas o que esté fuera de combate. Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos por la parte beligerante en cuyo poder estén. Se respetarán el personal y el material médico, los hospitales y las ambulancias.

Normas específicas regulan las condiciones de detención de los prisioneros de guerra y el trato debido a los civiles que se hallan bajo la autoridad de la parte adversa, lo que incluye, en particular, su mantenimiento, atención médica y el derecho a corresponder con sus familiares. El Derecho Internacional Humanitario prevé, algunos signos distintivos que se pueden emplear para identificar a las personas, los bienes y los lugares protegidos. Se trata principalmente de los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja, así como los signos distintivos específicos de los bienes culturales y de la protección civil.

El Derecho Internacional Humanitario prohíbe, entre otras cosas, los medios y los métodos militares que:

- No distinguen entre las personas que participan en los combates y las personas que no toman parte en los combates, a fin de respetar la vida de la población civil, de las personas civiles y los bienes civiles;
- Causan daños superfluos o sufrimientos innecesarios;
- Causan daños graves y duraderos al medio ambiente;

Desafortunadamente, abundan los ejemplos de violaciones del Derecho Internacional Humanitario. Las víctimas de la guerra son, cada vez más, civiles. Sin embargo, ha habido importantes casos en los que el Derecho Internacional Humanitario ha permitido cambiar las cosas, ya sea protegiendo a los civiles, a los prisioneros de guerra, a los enfermos y los heridos, principalmente limitando el empleo de “armas inhumanas”, sólo que en este concepto habría que aclarar ¿qué debería entenderse por un arma inhumana y una humana? finalmente las dos son armas, entonces ¿hasta dónde está marcado el límite?

Dado que el Derecho Internacional Humanitario se aplica sólo en períodos de violencia extrema, respetarlo planteará siempre grandes dificultades. En este sentido, los Estados tienen la obligación de dar a conocer las normas de ese derecho a las respectivas fuerzas armadas y al público en general. Deben prevenir y, si procede, castigar todas las violaciones del derecho internacional humanitario. Para ello, deben, en particular, promulgar leyes para castigar las violaciones más graves de los Convenios de Ginebra y de los Protocolos adicionales, denominadas crímenes de

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

guerra. Asimismo, habría que aprobar una ley que garantice la protección de los emblemas de la cruz roja y de media luna roja.

Asimismo, se han tomado medidas a nivel internacional. Se han creado dos tribunales para castigar los crímenes cometidos en los conflictos de ex Yugoslavia y de Ruanda. Una corte penal internacional ha sido creada por el Estatuto de Roma aprobado en 1998. Todos podemos hacer una importante contribución a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, ya sea a través de los gobiernos y de las organizaciones, ya sea individualmente.

El Derecho Internacional Humanitario y, en general, todo el aparato jurídico diseñado para hacer frente a los conflictos armados fue estructurado fundamentalmente para guerras interestatales. Aunque el Protocolo II de los Convenios de Ginebra aprobado en 1977 trataba de adecuarse a los conflictos no internacionales, es cierto que el actual Derecho Internacional Humanitario no es suficiente para abordar los actuales conflictos, emergencias complejas y situaciones en las que se produce un verdadero colapso del aparato estatal.

Si la aplicación del Derecho Internacional Humanitario es siempre problemática, en estas situaciones donde se produce una enorme proliferación de actores no estatales lo es aún más. En 1999 se conmemoró el cincuenta aniversario de la firma de los Convenios de Ginebra de 1949 y el centenario de los Convenios de La Haya de 1899 y el balance hecho por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con este motivo está lleno de matices de la más diversa naturaleza y que obedece a múltiples intereses.

Afortunadamente numerosos Estados han firmado los cuatro Convenios y se han adherido al Protocolo I; con ello se han producido avances en la regulación de ciertos tipos de armas y se han prohibido a partir del Tratado de Ottawa en 1997 las minas antipersonas.

En estos relativos “avances”, el hecho más destacado del siglo veinte ha sido la puesta en marcha de los Tribunales Penales especiales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda y, sobre todo, la aprobación en la Conferencia de Roma del Estatuto del Tribunal Penal Internacional.

La realidad apunta a que muchos Estados poderosos, se sustraen al hecho de suscribir y ratificar estas normas, faltando a la responsabilidad colectiva de hacer respetar sus obligaciones.¹¹

¹¹ François Mitterrand “ningún Estado es propietario del sufrimiento que engendra o acoge” y, por tanto, los Estados también tienen el derecho de ofrecer a otros Estados su asistencia si aquel carece de medios para actuar. La tensión entre el principio de soberanía de los Estados y el derecho - deber de asistencia humanitaria sigue presente pero comienza a aparecer con mayor claridad la necesidad de situar a las víctimas en el centro de la preocupación dado que dejar a éstas sin asistencia constituye una amenaza a la vida y un atentado a la dignidad inherente a todo ser humano.

En efecto, como ha señalado Yves Sandoz, “desde la adopción de los Protocolos de 1977 hay que leer el artículo primero del Protocolo I, en correlación con el 89, el cual en caso de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario, exige que los Estados actúen conjunta o separadamente en cooperación con las Naciones Unidas y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Y es obvio que esta corresponsabilidad de los Estados en plena armonía con la Carta de las Naciones Unidas no se da.

Estas limitaciones a las que hemos hecho referencia han abierto un debate, que sin duda continuará, sobre la necesidad de adaptar el Derecho Internacional Humanitario a los actuales conflictos y reforzar el control de la aplicación del derecho. Para Sandoz “aunque el derecho internacional humanitario ocupa un lugar marginal y quizás provisional en la historia, el porvenir de la humanidad depende en gran parte de reforzar la cohesión alrededor de los valores fundamentales defendidos por este derecho: su respeto prepara la paz en medio de la guerra y debe guiar a todos, en todo tiempo, en el combate - esencial y permanente – que hay que librar contra las raíces de esta última.”¹²

Con motivo del Aniversario de los Convenios de Ginebra hacia 1999, se han puesto de manifiesto estas carencias del Derecho Internacional Humanitario y abordado las cuestiones que permanecen abiertas o sin resolver por éste:

1. *Reglas relativas a los conflictos internos.* El Protocolo II de 1977 plasmó una serie de disposiciones, sin embargo subsisten problemas de interpretación, precisamente por parte de los gobiernos que a su juicio perciben que subyace un reconocimiento de la legitimidad de las fuerzas belicosas, y por ende, una limitación a su poder soberano.
2. *Reglas que regulan la conducción de hostilidades.* Nociones como la definición de objetivo militar, la proporcionalidad de los ataques (provocar el menor daño posible), las necesarias precauciones, etc. recordadas en el Protocolo I se han visto muy genéricas y abstractas a la luz de la experiencia de la Guerra del Golfo y más aún en los bombardeos de la OTAN contra la República Federal Yugoslava.
3. *Reglas sobre el tratamiento de las armas nucleares.* Se consideró que estas armas quedaban fuera de las consideraciones del Derecho Internacional Humanitario, sin embargo esto es sumamente utópico, nadie podría aceptar el postulado de que las armas nucleares están al margen del Derecho Internacional Humanitario.
4. *Prohibición o restricción de nuevas armas.* A través del Tratado de Ottawa se dio un primer acercamiento, pero la investigación sobre nuevos tipos de armas continúa y será preciso acelerar la creación de normas que prohíban, o en su caso, regulen su uso.
5. *Aplicación del Derecho Internacional Humanitario por las fuerzas de la ONU.* A raíz de los conflictos armados en los cuales se ha visto necesaria la incursión del uso de la

¹² Yves Sandoz, “El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, n.º834, junio 1999.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

fuerza por parte de la ONU, se ha observado que se han visto confrontadas a situaciones en las que deberían aplicar el Derecho Internacional Humanitario. Por ello ante los numerosos casos de abusos por sus fuerzas debería hacer avanzar el compromiso de la ONU con el desarrollo y aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

6. *Control de la ayuda humanitaria.* El Derecho Internacional Humanitario tiene previstas una serie de normas y condiciones para proporcionar socorro, sin embargo no precisa los criterios y mecanismos para garantizar ese control.

7. *Protección específica de las mujeres.* Muchos conflictos que se han gestado recientemente han dado pie a la violación y el maltrato hacia las mujeres, esta también es un arma de guerra que debería servir para tomar conciencia de la necesidad de mayor protección.

Ante estos cuestionamientos surgen una serie de interrogantes que de inicio se tornan muy complejas: ¿Puede realmente abordarse el tema de la existencia de un derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria? ¿Es dable considerar a la asistencia humanitaria como un derecho humano fundamental? ¿En el supuesto de que el Derecho Humanitario fuera considerado como un derecho humano fundamental, se colocaría a éste en un nivel de supra a subordinación, en relación con los derechos reconocidos y garantizados por los Estados? ¿Este relativamente nuevo derecho humanitario se encuentra en pugna con el principio de soberanía estatal?¹³

Desde un punto de vista estrictamente jurídico existe discusión sobre quién sería el titular de este derecho de asistencia humanitaria y, para algunos, son *de iure* los Estados o las autoridades *de facto* en casos de desintegración del Estado, los que tienen derecho a solicitar asistencia.

Según Carrillo Salcedo “es preciso conceder la debida relevancia a la posición jurídica de la persona en el derecho internacional posterior a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos” y es por tanto preciso situar a las víctimas como sujetos de este derecho a recibir asistencia humanitaria.¹⁴

Este “nuevo” derecho que como se ha dicho estaría en fase de creación y no todavía como derecho subjetivo definido y articulado, formaría, para algunos, parte

¹³ Junto a esto y como recoge Joana Abrisqueta, las Resoluciones de Naciones Unidas y los numerosos testimonios por parte de las ONG han creado un clima de opinión alrededor de la idea de que existe también un deber de asistencia humanitaria que es complementario al derecho a recibirla. No hay que olvidar, además, que al margen del mayor o menor compromiso por parte de los Estados en su defensa, existen unos derechos recogidos en el “núcleo duro” de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconocidos como inviolables: derecho a la vida, a la integridad física, al alimento, etc. Toda formulación del derecho a la asistencia humanitaria debe partir del reconocimiento de estos derechos.

¹⁴ J.A. CARRILLO SALCEDO, J.A. “La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo, Universidad de Sevilla, 1997.

de los llamados *derechos de tercera generación*¹⁵ o de la solidaridad, llamados así por oposición a los de primera generación¹⁶ - derechos civiles y políticos- y a los de segunda - económicos, sociales y culturales-.

¹⁵ Los Derechos de Tercera Generación también conocidos como Derechos de Solidaridad o de los Pueblos contemplan cuestiones de carácter supranacional como el derecho a la paz y a un medio ambiente sano. El contenido de estos derechos no está totalmente determinado. Los Derechos de los Pueblos se encuentran en proceso de definición y están consagrados en diversas disposiciones de algunas convenciones internacionales.

Derechos de Tercera generación o Derechos de Los Pueblos

- Derecho a la autodeterminación
- Derecho a la independencia económica y política
- Derecho a la identidad nacional y cultural
- Derecho a la paz
- Derecho a la coexistencia pacífica
- Derecho a el entendimiento y confianza
- La cooperación internacional y regional
- La justicia internacional
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos
- El medio ambiente
- El patrimonio común de la humanidad
- El desarrollo que permita una vida digna

¹⁶ *Derechos de Primera Generación o Derechos Civiles y Politicos*

- Toda persona tiene los derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, color, idioma, posición social o económica
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre
- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

En los derechos de la segunda generación¹⁷ estarían comprendidos los derechos Económicos, Sociales y Culturales que tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos. Su reconocimiento en la historia de los Derechos Humanos fue posterior a la de los derechos civiles y políticos, de allí que también sean denominados derechos de la segunda generación.

La razón de ser de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se basa en el hecho de que el pleno respeto a la dignidad del ser humano, a su libertad y a la vigencia de la democracia, solo es posible si existen las condiciones económicas, sociales y culturales que garanticen el desarrollo de esos hombres y esos pueblos. La vigencia de estos derechos se encuentra condicionada a las posibilidades reales

-
- Los derechos de Segunda Generación o Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos. Su reconocimiento en la historia de los Derechos Humanos fue posterior a la de los derechos civiles y políticos, de allí que también sean denominados derechos de la segunda generación.
 - La razón de ser de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se basa en el hecho de que el pleno respeto a la dignidad del ser humano, a su libertad y a la vigencia de la democracia, solo es posible si existen las condiciones económicas, sociales y culturales que garanticen el desarrollo de esos hombres y esos pueblos.
 - La vigencia de estos derechos se encuentra condicionada a las posibilidades reales de cada país, de allí que la capacidad para lograr la realización de los mismos varía de país a país.
 - Estos derechos económicos, sociales y culturales, pueden exigirse al Estado en la medida de los recursos que efectivamente él tenga, pero esto no significa que el Estado puede utilizar como excusa para el cumplimiento de sus obligaciones, el no poseer recursos cuando en realidad dispone de ellos.
 - En este aspecto, deben verificarse los indicadores de desarrollo integral en relación con la distribución que hace el Poder Público de sus ingresos en razón de la justicia social.

¹⁷ *Derechos de Segunda generación o Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental
- Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades
- La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita

de cada país, de allí que la capacidad para lograr la realización de los mismos varía de país a país.

Estos derechos económicos, sociales y culturales, pueden exigirse al Estado en la medida de los recursos que efectivamente él tenga, pero esto no significa que el Estado puede utilizar como excusa para el cumplimiento de sus obligaciones, el no poseer recursos cuando en realidad dispone de ellos. En este aspecto, deben verificarse los indicadores de desarrollo integral en relación con la distribución que hace el Poder Público de sus ingresos en razón de la justicia social.

En esta tercera generación estarían el derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente sano y otros, que responden a una nueva toma de conciencia sobre las necesidades y problemas que afectan a la humanidad y surgen como respuesta a éstas. Esta idea de los derechos humanos como algo vivo, histórico y en constante expansión, es una idea que vale la pena enarbolar independientemente de que los textos legales los hayan sistematizado de una forma correcta o no, ya que lo debe privilegiarse es la “ocupación” más que la “preocupación” por el sufrimiento humano y el deseo de actuar a favor de las víctimas de situaciones de extrema urgencia, es ante todo un imperativo moral y responde a una actitud ética de solidaridad con los otros en situaciones de urgencia cualquiera que sea su origen.

VI. LA CRUZ ROJA Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Poco después de finalizada la Primera Guerra Mundial, Checoslovaquia proclamaba durante la Pascua de 1922 una tregua de tres días con el fin de promover la paz en todo el mundo. Las aspiraciones que llevaron a tomar esta iniciativa vislumbraban lo que a la postre daría lugar al Día Mundial de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (CR y la MLR).

Henry Dunant proclamaba: *“Nuestra Cruz Roja desea prevenir las enfermedades para no verse obligada a curarlas; quiere también preparar a nuestra sociedad a fin de evitar las guerras, en vez de tener que soportar sus graves consecuencias. Todos sabemos cuán importante es la energía moral que genera y propaga la Cruz Roja a todos los sectores de la población. Si la acción que despliega año tras año pudiera llegar al mundo entero, ¡qué inmensa obra a favor de la paz podríamos realizar!”*

En 1934, en la XV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Tokio, se aprobaron una serie de principios denominados como la **Tregua de la Cruz Roja**, recomendando su generalización a todas las Sociedades Nacionales.

Durante la XIV Reunión del Consejo de Gobernadores de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, una vez terminada la segunda guerra mundial, se propuso establecer la celebración de un día internacional en una misma fecha para todas las Sociedades Nacionales. La fecha elegida fue el 8 de mayo, aniversario del nacimiento de Jean Henry Dunant, ciudadano suizo que en 1863 fundó el primer Comité Mundial

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

de la Cruz Roja en Ginebra. El día fue denominado **“Día Mundial de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”**. En 1953 se celebró el primer Día Mundial de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, seleccionando un tema distinto cada año para conmemorar el Día Mundial.

En la actualidad, el Día Mundial sigue siendo un excelente medio para difundir la acción humanitaria de las distintas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, constituyendo además una conmemoración oficial que recuerda el ideal de solidaridad y ayuda mutua que reúne bajo los dos emblemas a centenares de millones de hombres, mujeres y jóvenes que saben hacer de la solidaridad la más bella de las virtudes.

A raíz de la publicación de la obra *“Recuerdo de Solferino”* (1862), en la que se hacía dos solemnes llamamientos; en primer lugar, que se formaran, ya en tiempo de paz, sociedades de socorro cuyo personal enfermero debía mantenerse preparado para intervenir en tiempo de guerra y, en segundo lugar, que los voluntarios, encargados de asistir a los servicios médicos del ejército, fueran reconocidos y protegidos en virtud de un acuerdo internacional. Estas ideas no tardaron en concretarse en lo que nació con el nombre de *“Comité Internacional de Socorro a los Militares Heridos”*, que más tarde pasó a llamarse Comité Internacional de la Cruz Roja (C.I.C.R.)

Con base en una invitación del Comité Internacional, representantes de 16 países y cuatro instituciones filantrópicas se reunieron en 1863 en una Conferencia Internacional celebrada en la ciudad de Ginebra. Este evento motivó la creación de la Cruz Roja elevándola a categoría de institución, pugnando por que se reconociera internacionalmente a la Cruz Roja, sus ideales y que se aprobara un Convenio para garantizar la protección de los servicios médicos en el campo de batalla.

Hacia 1864 tuvo verificativo en Ginebra en 1864 una conferencia internacional y la celebración de un tratado, preparado por el Comité Internacional al cual se denominó: *“Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte de los heridos en los ejércitos en campaña”*.

Aquí es precisamente donde se ubica el enlace indisoluble entre la Institución de la Cruz Roja y el nacimiento de una nueva rama jurídica: el Derecho Internacional Humanitario, por ello se considera a este acuerdo como el primer tratado de Derecho Internacional Humanitario. En esta Conferencia se aprobó además un marco jurídico que sentó algunos fines fundamentales de la Cruz Roja: acción efectiva de socorro a los heridos; los vehículos y el personal sanitario deberían ser considerados y respetados como neutrales; y además deberían ser protegidos en los conflictos bélicos.

El Comité Internacional de la Cruz Roja hizo suyos cuatro principios: Caridad, Universalidad, Independencia e Imparcialidad. Al terminar la Segunda Guerra

Mundial, en una Conferencia Diplomática se aprobaron los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en los que se incluyen, por primera vez, disposiciones relativas a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra y que serían completados en 1977 con dos protocolos adicionales vigentes en la actualidad. Fue hasta 1965 cuando se definieron y aprobaron los siete principios fundamentales actualmente en vigor: **Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Carácter Voluntario, Unidad y Universalidad.**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja efectúa acciones humanitarias en casi todos los países, lo que le ha permitido convertirse en la red humanitaria más grande del mundo.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja es una organización integrada por tres componentes clave:

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Este órgano tiene su sede en Ginebra y es el fundador del Movimiento, desempeña actividades operacionales, y es el promotor y el guardián del Derecho Internacional Humanitario. Aunado a lo anterior, se constituye en vigilante de la aplicación de los Principios Fundamentales y se interesa por las víctimas de los conflictos armados.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Su encomienda esencial es coordinar la asistencia internacional humanitaria que prestan las Sociedades Nacionales a favor de las víctimas de los desastres naturales u originados por el ser humano fuera de las zonas conflictivas.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Son entes auxiliares que prestan servicios de socorro en casos de desastre, salud, asistencia social, primeros auxilios y cursos de asistencia pediátrica. Además se encargan de organizar el transporte y distribución de ayuda humanitaria, gestionar proyectos de cooperación sobre el terreno, etc. Para formar parte del Movimiento, todas las Sociedades Nacionales deben ser reconocidas por el CICR. Posteriormente, pueden hacerse miembros de la Federación Internacional.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está organizado a través de tres órganos:

1. **Conferencia Internacional**, que se reúne cada cuatro años y constituye la más alta autoridad deliberante de la Cruz Roja;
2. **Comisión Permanente**, que es el órgano que prepara la Conferencia Internacional en colaboración con la Sociedad Nacional que sea la sede de la Conferencia, y entre Conferencias, la Comisión coordina las labores del CICR y la Federación; y
3. **Consejo de Delegados**, que presenta propuestas para los puestos de Presidente, Vicepresidentes, Secretarios de la Conferencia, decide el orden de temas y sobre las propuestas que le remitan la Conferencia o la Comisión Permanente.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

En este orden de ideas se advierte un especial vínculo entre los postulados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y el buscar limitar y prevenir el sufrimiento humano en tiempo de conflicto armado, ya que esto último es la finalidad esencial del Derecho Internacional Humanitario. La *ratio esendi* de este derecho está contenida en los cuatro Convenios de Ginebra y en sus Protocolos Adicionales. Actualmente, casi todos los países del mundo se han incorporado como partes en estos Convenios.

El 22 de agosto de 1864 se firmó el primer Convenio de Ginebra, desempeñando desde entonces un papel decisivo en la humanización de los conflictos y el remedio de sus efectos. Los actuales Convenios, vigentes desde el 12 de agosto de 1949, así como los Protocolos Adicionales fueron firmados en principio por 61 Estados, adhiriéndose después un total de 188 países que son hoy Estados partes de los mismos.

El Departamento Político del Consejo Federal Suizo es el depositario de los Convenios de Ginebra. A él se dirigen los Gobiernos que desean adherirse o rectificarlos. La protección que se garantiza en los **Convenios** se aplica a las siguientes categorías de personas:

- Convenio I: Heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña;
- Convenio II: Heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar;
- Convenio III: Prisioneros de guerra; y
- Convenio IV: Personas civiles en tiempo de guerra.

Además existen los *Protocolos Adicionales* de 1977, mismos que complementan los Convenios de Ginebra y su finalidad es poner límites al uso de la violencia y proteger a la población civil, potenciando así las normas que rigen la conducción de las hostilidades.

De este modo, los Gobiernos que son Parte se han comprometido a cuidar a amigos y enemigos de manera similar, respetar al ser humano, su honor, los derechos de la familia, las costumbres, las convicciones religiosas y la dignidad de la mujer; autorizar a los delegados para que visiten los campos de prisioneros de guerra, a los internados civiles y para que se entrevisten sin testigos con los detenidos; prohibir el trato inhumano o degradante, las tomas de rehenes, las exterminaciones, las torturas, las ejecuciones sumarias, las deportaciones, el saqueo, los actos de violencia y la destrucción injustificada de los bienes particulares.

Con base en lo anterior, convergen dos principios básicos: por una parte la realidad social que se gesta ante un evento de emergencia y la preocupación de prestar auxilio, y por la otra, que esa intervención se encuentre apegada a derecho, he aquí la importancia del Derecho Internacional Humanitario al que ha dado nacimiento la

preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

VII. COMENTARIO FINAL

La preocupación por el problema de la incidencia de la asistencia humanitaria en los Países en vías de desarrollo aparece a principios de la década de los sesenta cuando la ONU, por primera vez, empieza a atender las solicitudes de asistencia humanitaria en casos de catástrofes naturales de los países en vías de desarrollo.¹⁸

Ante las crisis humanitarias, que originan grandes sufrimientos en la población afectada, la comunidad internacional reacciona favorablemente prestando asistencia de emergencia, siendo una gran multitud de Organizaciones No Gubernamentales, organizaciones internacionales y Estados los que en el marco de la cooperación internacional entran en acción.

La ONU además de servir de centro de armonización de estos esfuerzos, es un actor humanitario más; su participación es relevante cuantitativa y cualitativamente, lo que en una perspectiva histórica es un dato esperanzador: esta presencia importante por las preocupaciones humanitarias en el marco de la mayor organización internacional no es sino el reflejo de los sentimientos de humanidad latentes en la sociedad internacional.

Lo humanitario, sin embargo, no tendría sentido si quedara ceñido a meras actuaciones coyunturales en aquellos países vulnerables a las crisis y que se encuentran en un proceso de desarrollo.

Por ello desde diversos foros tanto de juristas como de Organizaciones No Gubernamentales se han elaborado Reglas o Códigos de Conducta que enfatizan este protagonismo de los derechos de las víctimas y del compromiso humanitario con ellas como elemento fundamental de la acción humanitaria. Los Estados deben asegurar que esta ayuda humanitaria se proporciona y, al menos, autorizar el libre paso de la misma,

Especial vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo a las crisis humanitarias: la realización de actividades de prevención, preparación y alerta temprana, y la sustitución del socorro por actividades de rehabilitación y reconstrucción hasta llegar a las de desarrollo estrictamente.

Los debates, estudios y publicaciones demuestran la complejidad de los problemas que plantean estas cuestiones, pudiendo resumirse en dos palabras: coordina-

¹⁸ Así, tras el inicio de programas concretos a países afectados en 1962, se adopta la Resolución 1049 (XXXVII), "Asistencia en casos de desastres naturales", de 15 de agosto de 1964.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

ción y financiamiento. Quizás es simplificar demasiado los numerosos problemas, pero son dos factores transversales presentes en todos, o en la gran mayoría de ellos. La gran diversidad de actores humanitarios y de desarrollo respectivamente, requiere ya una coordinación en cada sector; es comprensible que en actuaciones donde ambos sectores se encuentran implicados, la coordinación deba avivarse progresivamente.

Una de las tendencias viene siendo acoplar a las nuevas crisis humanitarias fruto de los conflictos armados, los conceptos e instrumentos utilizados para hacer frente a las crisis derivadas de desastres naturales, siempre que ello sea posible. Una mayor claridad y objetividad debería presenciarse en los trabajos para la salvaguarda de la dignidad humana, facilitar la agilidad y eficacia de los programas.

Por lo tanto, el reto es avanzar en la definición de un verdadero derecho de intervención humanitaria que clarifique la responsabilidad de la comunidad internacional e impida el uso, a todas luces arbitrario, que se ha hecho hasta ahora de esta cuestión.

VIII. FUENTES

AGO, R., *Las Organizaciones Internacionales y sus funciones en el campo de la actividad interna de los Estados, Escuela de Funcionarios Internacionales, Cursos y Conferencias Año Académico 1955-56*. Madrid, 1957.

Aguirre, Mariano, *Los dilemas del intervencionismo humanitario, Política Exterior*, vol. 47, nº IX, octubre de 1995.

CARRILLO SALCEDO, J.A., *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997.

REY, Francisco, *La ayuda humanitaria en 1996: debates y realidades desde la Unión Europea, Anuario del CIP 1996*, Icaria/CIP, Madrid 1997.

Ross, J., Maxwell, S. & Buchanan-Smith, M., Linking (1994), *Relief and Development, Discussion paper*, nº 344, Brighton, 1994.

Sandoz, Yves, *El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra, Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, nº834, junio 1999.

Monografías y artículos de revista u otros

ACNUR-Ministerio de Asuntos Sociales. (1995) *La situación de los refugiados en el*

mundo. En busca de soluciones, Madrid: Alianza Editorial, pp. 143-186.

Carrillo Salcedo, J.A. (1995) "Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: derechos humanos, acción humanitaria y desarrollo", *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática.

AYUDA INTERNACIONAL HUMANITARIA: UNA APROXIMACIÓN A LA CRUZ ROJA
Verónica Hernández Alcántara

El PAÍS, Artículo relativo a los Desastres Naturales , miércoles 9 de octubre de 1996.
Encuentro de la cultura cubana revista cubaencuentro.com