

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS**



**TESIS DE GRADO**

**“PROPUESTA DE ADOPCIÓN DEL PRINCIPIO DE INTRUSIÓN EN  
ASUNTOS DE COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL”**

**(Tesis de grado para optar al grado de licenciatura en Derecho)**

**POSTULANTE: QUISPE SARSUSO ANA STEFI**

**TUTOR: DR. EMERSON CALDERÓN GUZMÁN**

**LA PAZ – BOLIVIA**

**2013**

**DEDICATORIA:**

A la querida Facultad de Derecho de la UMSA y a la gran familia docente - estudiantil que lo conforma.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, mi Señor, a Él sea la gloria. Aún cuando yo pensé mis caminos, Él enderezó mis pasos.

A mis padres, amigos y compañeros que alentaron y apoyaron la idea y el desarrollo del presente trabajo.

A María Elena García, gran maestra y mentora, por su orientación y guía, por los conocimientos y experiencias impartidos.

## RESUMEN ABSTRACT

A lo largo del tiempo, las emergencias desatadas por desastres naturales o antrópicos han sido objeto de atención y trabajo por parte de la Comunidad Internacional debido a su repercusión multifacética tanto en el contexto interno de los estados afectados como en el contexto internacional.

Por esa razón, surge una institución promovida por la ONU y la Cruz Roja Internacional, con la finalidad de coordinar acciones mitigantes de los impactos y efectos de los desastres en general cuando éstos rebasan la capacidad de respuesta de los países afectados, “la Asistencia o Cooperación Humanitaria Internacional (CHI) en Caso de Desastres”, la cual, no obstante a su creciente desarrollo normativo, está dispersa y poco sistematizada, careciendo de uniformidad.

El disperso conjunto de instrumentos jurídicos internacionales consigna un conjunto de principios elementales para alcanzar sus fines, entre los que descuelga el Principio de “Humanidad”, el cual busca beneficiar a las víctimas de desastres. Sin embargo, el acceso de CHI es determinado por el Estado afectado, y esto en virtud a los principios de “soberanía y no intervención”, aplicables en situación de desastre.

Existen circunstancias en las que radicales interpretaciones e implementaciones de los principios de soberanía y no intervención, dirigidas por políticas gubernamentales, ideologías dominantes o barreras burocráticas, tienden a obstaculizar, retrasar e incluso impedir el ingreso de ayuda humanitaria internacional en situación de desastres, lo cual podría generar una grave violación de los derechos fundamentales de las víctimas y traducirse en daños y afecciones mayores. Estas eventualidades advierten la necesidad de revisar tales principios, a fin de reflexionar sobre su alcance, utilidad y pertinencia en situación de desastres.

De esta manera, surge la propuesta del presente trabajo, “el **Principio de Intrusión**”, principio circunstancial y preventivo, cuya importancia radica en su finalidad: **“optimizar el alcance de la Cooperación y Asistencia Humanitaria Internacional en caso de desastres, en circunstancias excepcionales”**.

## ABREVIATURAS

**AGNU:** ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

**CAPRADE:** COMITÉ ANDINO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

**CHI:** COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

**CICR:** COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA.

**COEN:** CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIAS NACIONALES

**CONARADE:** CONSEJO NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES Y/O EMERGENCIAS

**CPE:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

**CRI:** CRUZ ROJA INTERNACIONAL

**DDHH:** DERECHOS HUMANOS

**DHI:** DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

**FICR:** FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA.

**IDRL:** FACILITACIÓN Y REGLAMENTACIÓN NACIONALES DE LAS OPERACIONES INTERNACIONALES DE SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE Y ASISTENCIA PARA LA RECUPERACIÓN INICIAL (por sus siglas en inglés)

**NOM:** NUEVO ORDEN MUNDIAL

**OCAH:** OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS

**OI:** ORGANISMO INTERNACIONAL

**ONG:** ORGANISMO NO GUBERNAMENTAL

**ONU:** ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

**PHF:** PRINCIPIOS HUMANITARIOS FUNDAMENTALES

**SISRADE:** SISTEMA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES Y/O EMERGENCIAS

**UN:** NACIONES UNIDAS

**VIDECICODI:** VICE-MINISTERIO DE PROTECCIÓN CIVIL Y COOPERACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL

# PROPUESTA DE ADOPCIÓN DEL PRINCIPIO DE INTRUSIÓN EN ASUNTOS DE COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

## Índice General

	Páginas
DEDICATORIA-----	I
AGRADECIMIENTOS-----	II
RESUMEN ABSTRACT-----	III
ABREVIATURAS-----	IV
<b>DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.-----	1
2. PROBLEMATIZACIÓN.-----	2
3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN-----	2
4. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN.-----	3
5. OBJETIVOS.-----	4
6. HIPÓTESIS DE TRABAJO.-----	5
7. VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN.-----	5
8. MÉTODOS.-----	6
9. TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA TESIS.-----	7
<b>DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA</b>	
<b>INTRODUCCIÓN-----</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO HISTÓRICO</b>	
1. CONSIDERACIONES GENERALES.-----	9
2. LA COOPERACIÓN HUMANITARIA EN LA HISTORIA.-----	9
3. LOS ÓRDENES INTERNACIONES Y EL PRINCIPIO DE INTRUSIÓN EN LA HISTORIA.-----	12
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO</b>	
4. CONSIDERACIONES GENERALES.-----	15
5. LA ASISTENCIA Y/O COOPERACIÓN HUMANITARIA EN CASO DE DESASTRES Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.-----	15
<b>CUADRO N° 1-----</b>	<b>16</b>

6.	NOCIÓN Y FUNCIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.-----	18
6.1.	FUNDAMENTOS MATERIALES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. (consensus internationalis)	
6.2.	CARÁCTER IMPERATIVO DEL DIH.	
6.3.	ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DIH.	
6.4.	MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.	
6.5.	EL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA.	
6.5.1.	COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL CICR.	
6.5.2.	PARTICULARIDADES DEL CICR.	
6.6.	LOS PRINCIPIOS HUMANITARIOS.	
6.6.1.	PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DIH.	
6.6.2.	PRINCIPIOS DE LA CRUZ ROJA.	
7.	LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN CASO DE DESASTRES DE HOY. -----	31
8.	LA ASISTENCIA Y/O COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.-----	32
8.1.	NOCIÓN DE COOPERACIÓN Y/O ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL.	
8.1.1.	COOPERACIÓN.	
8.1.2.	COOPERACIÓN INTERNACIONAL.	
8.1.3.	AYUDA, ASISTENCIA Y ACCIÓN HUMANITARIA	
8.1.4.	AGENTES DE COOPERACIÓN.	
8.1.5.	DESASTRES.	
8.1.6.	DEFINICIÓN PROPUESTA.	
8.2.	FUNCIONES DE LA CHI INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.	
8.3.	FUNDAMENTOS DE LA CHI EN CASO DE DESASTRES.	
8.4.	ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CHI EN CASO DE DESASTRES.	
8.5.	MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN.	
8.5.1.	MEDIDAS DE PREVENCIÓN.	
8.5.2.	MEDIDAS DE EMERGENCIA (Asistencia y Socorro).	
8.5.2.1.	LA PUESTA EN MARCHA DE LAS MEDIDAS DE RESPUESTA. PETICIÓN , OFERTA, CONDICIONES.	
8.5.2.2.	ACCESO DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA AL ESTADO AFECTADO.	
8.5.2.3.	COORDINACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SOCORRO.	
8.5.2.4.	LA UTILIZACIÓN DE RECURSOS MILITARES Y DE LA DEFENSA CIVIL PARA LAS OPERACIONES DE SOCORRO EN CASO DE DESASTRES.	
8.5.3.	MEDIDAS DE REHABILITACIÓN Y DESARROLLO.	
8.5.4.	MEDIDAS REPRESIVAS.	
8.6.	CARÁCTER IMPERATIVO. (Ius Cogens Internacional)	
8.6.1.	EL IUS COGENS INTERNACIONAL.	
8.6.2.	IDENTIFICACIÓN DEL IUS COGENS.	
8.7.	LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA.	
8.7.1.	COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LA FICR.	
8.7.2.	INICIATIVAS DE LA FICR.	
8.8.	PRINCIPIOS HUMANITARIOS.	
8.8.1.	PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA CHI EN CASO DE DESASTRES.	
8.8.2.	LOS PRINCIPIOS DE HUMANIDAD, NEUTRALIDAD E IMPARCIALIDAD.	
8.8.3.	LOS PRINCIPIOS DE NO DISCRIMINACIÓN Y COOPERACIÓN.	

<b>8.8.4.</b>	EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN.	
9.	LA CHI EN CASO DE DESASTRES Y EL DIH, DISTINTAS RAMAS HUMANITARIAS.	69
	<b>CUADRO N°2</b>	70
10.	LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN, Y LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.	72
10.1.	SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL.	
10.2.	SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CHI EN CASO DE DESASTRES.	
10.3.	LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN VERSUS EL DERECHO Y DEBER DE INJERENCIA.	
11.	EL NUEVO ORDEN MUNDIAL Y EL PRINCIPIO DE INTRUSIÓN.	80
11.1.	TEORÍAS SOBRE LOS ÓRDENES INTERNACIONALES.	
11.2.	NUEVO ORDEN MUNDIAL.	
11.3.	ANÁLISIS DEL PRINCIPIO RECURRENTE DE NO INTERVENCIÓN Y DEL INNOVADOR PRINCIPIO DE INTRUSIÓN.	
11.4.	CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE INTERVENCIÓN.	
11.5.	CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE INJERENCIA.	
11.6.	CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE INTRUSIÓN.	
11.7.	INTRUSIÓN VERSUS INTERVENCIÓN E INJERENCIA.	
<b>CUADRO N° 3</b>		91

### **CAPÍTULO III: MARCO JURÍDICO**

12.	CONSIDERACIONES GENERALES.	92
13.	PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURÍDICO-INTERNACIONALES PARA LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.	93
14.	DIRECTRICES IDRL: “DIRECTRICES SOBRE LA FACILITACIÓN Y REGLAMENTACIÓN NACIONALES DE LAS OPERACIONES INTERNACIONALES DE SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE Y ASISTENCIA PARA LA RECUPERACIÓN INICIAL”.	94
15.	LEGISLACIÓN BOLIVIANA.	96

### **CAPÍTULO IV: MARCO PRÁCTICO**

16.	LOS DESASTRES Y SU TRASCENDENCIA EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL.	99
17.	LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES: FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS.	101
18.	LOS PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES Y LAS DIFICULTADES SOBRE EL TERRENO.	104
18.1.	BIRMANIA (2008).	
18.2.	HAÍTÍ 2010.	
18.3.	JAPÓN 2011.	
18.4.	BOLIVIA 2007.	
19.	EXPOSICIÓN Y COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS.	113
20.	PROPUESTA: EL PRINCIPIO CIRCUNSTANCIAL Y PREVENTIVO DE INTRUSIÓN PARA ASUNTOS DE COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.	116



20.1. PRESUPUESTOS, CONDICIONES Y CARACTERISTICAS DE APLICACIÓN.	
21. CONCLUSIONES.-----	120
22. RECOMENDACIONES.-----	123
23. ANTEPROYECTO.-----	124
BIBLIOGRAFIA.-----	V
ANEXOS.-----	VIII

## **PROPUESTA DE ADOPCIÓN DEL PRINCIPIO DE INTRUSIÓN EN ASUNTOS DE COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL**

### **DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **10. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.**

La Cooperación y Asistencia Humanitaria Internacional establecen, para su aplicación, una serie de principios rectores, conducentes y pertinentes para el caso de desastres naturales o los causados por el hombre. Entre los principios mencionados descuella el “Principio de Soberanía”, por el cual, el acceso de Cooperación Humanitaria Internacional es condicionado por la voluntad del Estado afectado. En ese sentido, se halla una limitante a los objetivos de la Cooperación Humanitaria Internacional.

El contexto interno de los países es diverso y multifacético, características que derivan en una complejidad por las distintas políticas e ideologías gubernamentales. Muchas de ellas se traducen en actitudes y respuestas reacias hacia la comunidad internacional. Independientemente del contenido y causales de tales réplicas, éstas constituyen un factor determinante en los Asuntos de Cooperación Humanitaria Internacional, puesto que implican un riesgo de rechazo o respuestas evasivas de las mismas. En otras palabras, bajo una inadecuada interpretación o aplicación de “soberanía” podría llegarse a obstaculizar la atención oportuna de desastres. Por tanto, siendo los desastres en general una problemática de interés común en la sociedad internacional, es necesario considerar la adopción del principio circunstancial y preventivo de Intrusión en los casos pertinentes.

## 11. PROBLEMATIZACIÓN.

- ¿Cuál es la importancia y trascendencia de la Cooperación Humanitaria Internacional en el actual contexto Internacional?
- ¿Por qué los principios humanitarios existentes presentan dificultades? ¿Qué factores justifican su revisión?
- ¿Por qué los principios de soberanía y no-intervención se constituyen en elementos condicionantes y limitantes de la Cooperación Humanitaria Internacional?
- ¿Qué es el principio de Intrusión, y cuáles son sus características?
- ¿Qué factores hacen necesaria la adopción del Principio de Intrusión en Asuntos de Cooperación Humanitaria Internacional?
- ¿Qué presupuestos demandaría la aplicación del Principio de Intrusión en Asuntos de Cooperación Humanitaria Internacional?

## 12. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

A fin de establecer la viabilidad y los alcances de la presente investigación se considera necesario delimitar la misma en tres áreas:

12.1. **TEMÁTICA.** La investigación se concentra en el área jurídico-internacional, particularmente en la Cooperación Humanitaria Internacional, instituida por un conjunto de normas de Derecho Internacional Público, las cuales regulan las respuestas, mecanismos y acciones en situaciones de desastres naturales o causados por el hombre.

12.2. **ESPACIAL.** Considerando que los Estados y las Organizaciones Internacionales son sujetos de Derecho Internacional Público por excelencia, la

investigación se ha desarrollado propiamente dentro del ordenamiento jurídico de la comunidad internacional en relación con la temática, tomando en cuenta, además, los casos más significativos suscitados en ésta.

12.3. **TEMPORAL.** El desarrollo de esta investigación fue orientado principalmente desde los años 1990 a la fecha, debido a las grandes transformaciones en lo político, económico, social y ambiental, acontecidas a nivel mundial, las cuales se constituyen en factores influyentes para la *Cooperación Humanitaria y el Principio de Intrusión*.

Por otra parte, es necesario señalar que los desastres naturales o causados por la intervención del ser humano, por lo general, son eventos fortuitos, desencadenados indistintamente a través del tiempo y el espacio, razón por la que los casos concretos de análisis para esta investigación serán seleccionados en virtud a su relevancia con el tema.

### **13. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN.**

Las causales motivadoras para la realización de la presente investigación, concerniente a la Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres, se justifican en virtud a su trascendencia en la sociedad mundial y al lento desarrollo de la temática, lo que deriva, a su vez, en la necesidad de proponer nuevas alternativas preventivas y fortalecedoras de esta rama humanitaria.

En el mundo cada vez más interdependiente en el que vivimos, se hacen cada vez más notorias las consecuencias producidas por los desastres naturales o provocados por el hombre, puesto que sus alcances no son impasibles a la coyuntura internacional. Es así, que las implicaciones políticas, sociales, económicas y ambientales, emergentes de los desastres, determinan indefectiblemente la importancia de abordar la presente temática.

Adicionalmente, los escasos estudios y aportes relativos a la Cooperación y Asistencia Humanitaria descubren un nuevo desafío en el campo investigativo, de donde se espera que el presente trabajo oferte propuestas con un sinnúmero de perspectivas, cuyo contenido pueda considerarse, además, de índole controversial.

#### **14. OBJETIVOS.**

Para el alcance de un desarrollo pertinente a la temática planteada, se formularon dos clases de objetivos:

##### **14.1. OBJETIVO GENERAL.**

Mediante la presente investigación, y en función a su naturaleza, se pretende proponer la adopción del *Principio de Intrusión*, como medida excepcional y preventiva, destinado a la solución de posibles conflictos o controversias suscitadas en Asuntos de Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres.

##### **14.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**

En concordancia, y a fin de alcanzar el objetivo principal señalado, se pretende además:

- Establecer la importancia y trascendencia de la Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres en el actual contexto Internacional.
- Exponer las dificultades presentes en los principios humanitarios existentes, identificando los factores que justifican su revisión.
- Identificar los factores condicionantes y limitantes de Cooperación Humanitaria que reprimen el alcance de sus fines.

- Establecer las características del Principio de Intrusión, así como sus similitudes y diferencias con relación a los términos intervención e injerencia.
- Justificar la necesidad de adoptar un principio coadyuvante a los fines humanitarios, es decir, el *Principio de Intrusión*.
- Desarrollar los presupuestos de aplicación del *Principio de Intrusión* en Asuntos de Cooperación Humanitaria.

## **15. HIPÓTESIS DE TRABAJO.**

El ingreso de la Cooperación o Asistencia Humanitaria Internacional en caso de desastres determinado y condicionado por los principios de soberanía y no intervención, y éstos por la política, ideología o estructura gubernamental del país afectado, arriesga y obstaculiza la atención oportuna de víctimas de desastres, por lo que es necesario adoptar un principio circunstancial y preventivo para los casos pertinentes al igual que un marco legal que facilite su implementación.

## **16. VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN.**

### **16.1. INDEPENDIENTE.**

El ingreso de Cooperación o Asistencia Humanitaria Internacional en casos de desastres determinado y condicionado por los principios de soberanía y no intervención, y éstos por la política, ideología o estructura gubernamental del país afectado.

### **16.2. DEPENDIENTE.**

Arriesga y obstaculiza la atención oportuna de víctimas de desastres, por lo que es necesario adoptar un principio circunstancial y preventivo para los casos pertinentes al igual que un marco legal que facilite su implementación.

## 17. MÉTODOS.

Para la consecución de los objetivos señalados en la presente investigación, se emplearon como método general el Método Deductivo, puesto que la investigación parte de una visión amplia de los mecanismos jurídicos actuales de aplicación de la Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres, sus principios, alcances, efectos y trascendencia en la sociedad mundial, para luego centrarse en el análisis de los factores jurídicos y políticos condicionantes y limitantes del objeto de estudio señalado.

Seguidamente, una vez identificados y expuestos dichos factores se procedió a desarrollar y justificar la propuesta de la investigación, señalando los casos pertinentes para su aplicación.

Asimismo, se emplearon métodos específicos como el Método Comparativo, Gramatical y Teleológico.

Se acudió al Método Comparativo a fin de establecer similitudes y diferencias entre las variables recurrentes de *Intrusión, Intervención e Injerencia*, cuyo uso indistinto es susceptible de malinterpretar y confundir el sentido de lo propuesto por el presente trabajo.

De esta manera, una vez señaladas las características del principio de intrusión, este método fue útil para identificar la aplicación del mismo en las distintas fases de la historia de la humanidad a fin de mostrar su recurribilidad y vigencia en el actual orden internacional.

Finalmente, en virtud de éste método se analizaron los instrumentos jurídico-internacionales en materia de desastres, correspondientes a la Cooperación Humanitaria Internacional, juntamente con el Derecho Internacional Humanitario con el propósito de establecer sus diferencias y puntos afines.

El Método Gramatical coadyuvó de manera preponderante al mencionado Método Comparativo, puesto que la observación etimológica y semántica de los términos “*intrusión, intervención e injerencia*”, permitieron establecer sus similitudes y diferencias.

Finalmente, fue aplicado el Método Teleológico en virtud a su pertinencia e idoneidad al momento de señalar los principales intereses y bienes jurídicos protegidos por el conjunto de instrumentos jurídicos en materia de Cooperación o Asistencia Humanitaria. Para ello se establecieron las causas inspiradoras y motivadoras del objeto de estudio.

## **18. TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA TESIS.**

Las técnicas utilizadas en el proceso de investigación, según la naturaleza de este trabajo, fueron:

- **Análisis Documentación Bibliográfica**
- **Lectura y Análisis de Documentos**
- **Observación**



## INTRODUCCIÓN

Las diversas emergencias producidas por desastres naturales o causados por el hombre, acontecidas en el mundo durante el Siglo XX y los últimos años, han sido objeto de atención y trabajo por parte de la Comunidad Internacional debido a su repercusión en el ámbito de los Derechos Humanos, lo cual trasciende, a su vez, en los ámbitos político, económico, social y ambiental, aspectos que hacen de este tema una problemática mundial.

En ese contexto surge la Asistencia o Cooperación Humanitaria Internacional, institución internacional promovida por la Organización de Naciones Unidas y la Cruz Roja Internacional, con la finalidad de coordinar acciones mitigantes de los impactos y efectos consecutivos a los desastres en general. Sin embargo, hasta la fecha, es evidente la ausencia de un instrumento jurídico de carácter multilateral y universal que regule, como tal, la Cooperación o “Asistencia” Humanitaria Internacional en caso de desastres. Los mecanismos reguladores y ejecutorios vigentes se traducen, en gran parte de los Estados, únicamente en instrumentos jurídicos multilaterales de alcance sectorial, normativas bilaterales y disposiciones pertenecientes al Derecho Interno. Tales cuerpos normativos consignan un conjunto de principios, elementos guía sustanciales al momento de suministrar Asistencia Humanitaria a los Estados afectados.

Los posibles conflictos obstaculizadores de Asistencia Humanitaria, emergentes de políticas gubernamentales, ideologías dominantes o barreras burocráticas, son factores que hacen necesaria la revisión del conjunto de principios humanitarios ya existentes, a fin de reflexionar sobre el alcance, utilidad y pertinencia de los mismos. De esta manera, surge el *Principio de Intrusión*, como propuesta del presente trabajo, principio circunstancial y preventivo, cuya importancia radica en su finalidad: *“optimizar el alcance de la Cooperación y Asistencia Humanitaria Internacional en caso de desastres, en circunstancias excepcionales”*.

## CAPÍTULO I

### MARCO HISTÓRICO

#### 24. CONSIDERACIONES GENERALES.

A objeto de analizar la Cooperación Humanitaria Internacional y la Intrusión de hoy, y justificar las expectativas de esta investigación, es necesario considerar los precedentes históricos de estos fenómenos en el campo de las relaciones internacionales. Para ello, se expondrán los mismos por separado para una mejor comprensión.

#### 25. LA COOPERACIÓN HUMANITARIA EN LA HISTORIA.

La Cooperación, entendida como aquel trabajo realizado de manera coordinada y conjunta en busca de un fin común, es una actividad propia del ser humano, por lo que ha estado presente en cada período de la historia de la humanidad.

La recolección de alimentos, actividades de caza, construcción de refugios, defensa de “enemigos”, como actividades propias de la humanidad primitiva, evidencian el estado de dependencia entre los hombres.

Añadiendo a la cooperación la cualidad de humanitaria, se puede señalar como precedente descollante a las enseñanzas de Jesucristo, las cuales inspiraron los principios de la Iglesia Cristiana desde sus inicios hasta nuestra era. El resumen de lo enseñado por Jesucristo en cuanto a la relación entre los hombres se encuentra en el evangelio de Marcos, capítulo 12 verso 31: “*Amarás a tu prójimo como a ti mismo...*”. Este mandamiento inspiró el obrar de sus seguidores a través del tiempo, y de manera preponderante en la Iglesia Católica durante la Edad Media. Si bien esta época no se caracteriza por el trato humanitario, debido a los preferentes intereses eclesiásticos y monárquicos, es preciso señalarlo, puesto que inspirarían a largo plazo las misiones de paz de la Edad Moderna y Contemporánea.

Por otra parte, las expediciones militares realizadas en Tierra Santa en la Edad Media, conocidas como “Las Cruzadas”, constituyen un claro ejemplo de cooperación cívico-militar. Puesto que la proclama del año 1187 realizada por el Papa Gregorio (tercera Cruzada) asoció tres grandes monarcas a filas cruzadas: Federico I, Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico; Felipe II Augusto, Rey de Francia; y Ricardo I Corazón de León, Monarca de Inglaterra. Éstos constituyeron la fuerza cruzada más grande desde sus inicios.

En ese contexto pueden distinguirse acciones humanitarias, las cuales correspondían a “la Orden de los Caballeros de San Juan de Jerusalén”, orden militar cuyo nombre actual completo es “Soberana Orden Militar del Hospital de San Juan de Jerusalén, de Rodas y de Malta”. En sus comienzos, su función fue proteger un hospital construido en Jerusalén antes de las Cruzadas, donde se dedicaron a cuidar de peregrinos y cruzados razón por la que sus miembros fueron llamados “Hospitalarios o Caballeros Hospitalarios”<sup>1</sup>.

Ya en la Edad Contemporánea, es inevitable citar la creación de la Cruz Roja como un hito fundamental para el humanitarismo, puesto que es la primera en ser reconocida de manera internacional como un emblema de protección, bajo la cual se pueden realizar tareas humanitarias.

La iniciativa de fundar la Cruz Roja surgió en 1859 por el filántropo suizo Jean Henri Dunant, quien horrorizado por la falta de cuidados que sufrían los soldados en el campo de batalla, hizo un llamamiento a los dirigentes nacionales de su época para fundar sociedades dedicadas a ayudar a los heridos en tiempos de guerra. En ese cometido, cinco ciudadanos suizos impulsaron la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja y pidieron la celebración de una conferencia mundial, que se celebró en

---

<sup>1</sup>HISTORIA UNIVERSAL. Grupo Editorial Océano. Volumen II. Págs. 384 y 385.

Ginebra en octubre de 1863 y a la que asistieron delegados de 16 estados<sup>2</sup>. La misma abrió el paso a una serie de conferencias y convenciones, cuyos principios sentaron la base para el desarrollo normativo del Derecho Internacional Humanitario y de las Convenciones de la Haya y de los Convenios de Ginebra.

El desarrollo de la comunicación y los transportes, el desarrollo de armas y nuevas formas de ataque, hicieron del siglo XX el más sangriento y pacifista de la historia. Una muestra de ello fue el desenlace de la Segunda Guerra Mundial. Éste gran suceso fue el impulso creador de la Organización de las Naciones Unidas, establecida para “mantener la paz y seguridad internacional, desarrollar relaciones de amistad entre las naciones, alcanzar una *cooperación internacional* fundada sobre las relaciones de amistad entre las naciones, alcanzar una *cooperación internacional* en la solución de problemas económicos, sociales, culturales o *humanitarios* y fomentar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”<sup>3</sup>.

Si bien el interés de cooperar entre los estados es antiguo, puede constarse que las iniciativas históricas de cooperación humanitaria, históricamente, han sido inspiradas en su mayoría por el dolor humano en contextos bélicos y armados.

Por otra parte, en cuanto a la atención humanitaria en casos de desastres, los mecanismos de acción y asistencia fueron progresando hasta nuestros días en la medida que las demandas históricas de víctimas de conflictos bélicos eran atendidas. Por lo tanto, puede afirmarse que la ayuda humanitaria en situación de desastres históricamente tuvo un trato accesorio y/o subordinado a lo actualmente conocido como “Derecho Internacional Humanitario”.

Los recursos dispuestos para el socorro de víctimas de desastres a través de la historia fueron provistos de manera interna por los países afectados y de manera externa

---

<sup>2</sup>“Historia de una idea. El movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja desde 1859 hasta nuestros días.”- Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, Suiza. 2007

<sup>3</sup>Carta de las Naciones Unidas. Art. 1.

por países vecinos o potencias económicas de la comunidad mundial. Sin embargo, éstas eran proporcionadas de manera individual o con pocos índices de coordinación, lo cual podría denominarse “Ayuda Humanitaria”.

Es en 1919, cuando las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, unidades básicas del movimiento Internacional de la Cruz Roja, fundaron la Liga de Sociedades de la Cruz Roja como una organización puramente voluntaria, apolítica, no gubernamental y no sectaria con el fin de prevenir, disminuir y aliviar el sufrimiento causado por las enfermedades y los *desastres* de manera sistemática y específica. Asimismo, a fin de asegurar la coordinación de sus actividades internacionales, la formulación y aplicación de normas y políticas comunes, el desarrollo organizacional, el fortalecimiento de la capacidad, una eficaz gestión internacional de desastres, así como también de tener una presencia y un reconocimiento internacionales como asociados mundiales en la asistencia humanitaria, decidieron unirse y establecer una institución internacional, denominada la “Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”, cuyo propósito es inspirar, estimular, facilitar y promover continuamente y bajo todas sus formas la acción humanitaria.

En este sentido, no puede hablarse de Cooperación Humanitaria Internacional como tal, sino hasta la primera mitad del siglo XX, cuando la estructura internacional del mundo contemporáneo revela la trascendencia de esta problemática, cuyo interés es mundial.

## **26. LOS ÓRDENES INTERNACIONES Y EL PRINCIPIO DE INTRUSIÓN EN LA HISTORIA.**

El Principio de Intrusión, por el cual el concepto usual de soberanía pierde su alcance tradicional, según el tratadista argentino Rosendo Fraga, es considerado una situación innovadora, producto de los sucesos acontecidos en la segunda mitad del siglo XX, dominado por la Guerra Fría. Sin embargo, para Fraga, retrocediendo en el tiempo,

es posible encontrar numerosos antecedentes en analogía con el *Principio de Intrusión* del presente<sup>4</sup>.

Siguiendo a Fraga, uno de los sucesos destacados tuvo lugar en Europa en los primeros años del siglo XIX, cuando surgió la idea de constituir un “nuevo orden internacional” en defensa de la legitimidad dinástica. Este suceso acordado en el Congreso de Viena de 1814-1815, denominado también como “Santa Alianza”, fue asumido por las preponderantes potencias de la época (Austria, Prusia y Rusia) en respuesta a la corriente desatada por la Revolución Francesa durante los últimos años del siglo XVIII. Los monarcas autocráticos invocaban el “**derecho de intervención**” sancionado por la Santa Alianza para mantener el statu quo en Europa, para tal efecto, para impedir el surgimiento de otro nuevo fenómeno republicano, como el francés, se comprometieron a sostener por la vía militar a las monarquías de todo el orbe. Es así que muchas insurrecciones democráticas y nacionalistas ocurridas en el siglo XX fueron aplacadas en nombre de la Santa Alianza. Hoy en día, este precedente de intrusión, es considerado como símbolo del absolutismo.

Avanzando en el tiempo, es posible apreciar a la “intrusión” continuamente presente en nuestra región.

En este entendido, puede señalarse la década de los sesenta, cuando ante el riesgo de que el comunismo tomara el poder en un país del continente se generaban presiones e intervenciones externas. Por ejemplo, medidas como el bloqueo interamericano a Cuba y la intervención en Santo Domingo fueron aplicaciones del actual principio de “intrusión”, cuyo fin estaba dirigido a impedir la expansión del comunismo.

Mencionadas medidas, son muy similares al funcionamiento del sistema interamericano en los años noventa en América, contexto en el que este principio se

---

<sup>4</sup> FRAGA, Rosendo (Director del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría): El Nuevo Orden Internacional y la Historia. Buenos Aires – Argentina, 1999.

destaca, cuando el sistema interamericano desplegaba presiones y acciones para mantener o restablecer la democracia en países en los cuales ésta se vio amenazada. El caso de Haití y las acciones frente al movimiento del general Oviedo en el Paraguay en 1996 son evidencias de esta situación.

En el Medio Oriente, las operaciones multinacionales contra el gobierno de Irak bajo el mando de Saddam Husayn entre 1991 y 1993, es una muestra de aplicación del principio de intrusión, puesto que estas medidas respondían a los ataques producidos en desmedro de Kuwait, lo cual significaba un interés multinacional.

Por lo enunciado, se puede establecer que el *Principio de Intrusión* ha estado presente en cada etapa u “orden internacional”. Se trata entonces, como afirma Fraga, de un esquema aparentemente novedoso cuya denominación moderna alude a fenómenos continuamente presentes en las relaciones internacionales.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **27. CONSIDERACIONES GENERALES.**

Entendido este punto como el sustento teórico de la investigación, se exponen en este acápite las diferentes corrientes y teorías en cuanto a la temática abordada.

En ese sentido, se realiza también la exposición de los órganos, mecanismos, instituciones e instrumentos existentes en el contexto internacional actual que atañen a la Cooperación y/o Asistencia Humanitaria en caso de desastres y al principio propuesto por este trabajo.

La asimilación y distinción del conjunto de elementos internacionales señalados son fundamentales para entender y comprender la realidad que ostenta el actuar, rol y función de cada uno de ellos en el presente, para luego distinguir sus falencias, limitaciones, necesidades y expectativas.

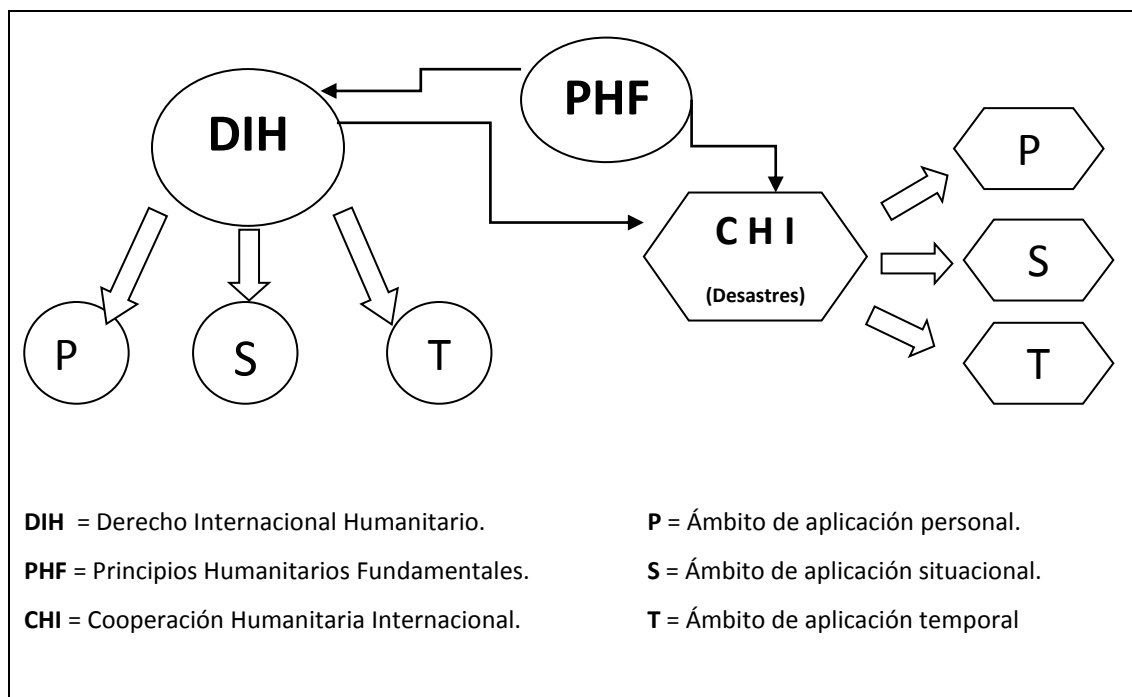
#### **28. LA ASISTENCIA Y/O COOPERACIÓN HUMANITARIA EN CASO DE DESASTRES Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.**

La Asistencia y/o Cooperación Humanitaria en caso de desastres, como un “instituto” pendiente de la atención de las necesidades inmediatas provocadas por catástrofes naturales o causadas por el hombre, ante la ausencia de instrumentos jurídicos internacionales de carácter universal, pertinentes y propios a la problemática, se fue traduciendo en un conjunto disperso de instrumentos jurídicos y de acción humanitaria inspirados en aquellos instrumentos jurídicos que conforman y hacen al Derecho Internacional Humanitario. Por esta razón, la temática que ocupa a la cooperación humanitaria en caso de desastres, hoy en día, es concebida de manera equívoca como un asunto del Derecho Internacional Humanitario.



Aunque es posible identificar una relación, vínculo o conexión entre el Derecho Internacional Humanitario y la Cooperación y/o Asistencia Humanitaria en caso de desastres, no significa que ambos conformen una unidad temática-jurídica. La relación o conexión entre ellos corresponde, de manera principal, al impacto material de las normas de la primera para la existencia y efectividad funcional de la segunda, generándose una relación de dependencia de la segunda con la primera, lo cual se plasma en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 1: Relación del Derecho Internacional Humanitario con la Cooperación y/o Asistencia Humanitaria en casos de desastre.**



Pese a la relación de dependencia de la CHI respecto al DIH, puede observarse que ambos son inspirados de manera común por Principios Humanitarios Fundamentales (PHF). Esto viene a constituirse en un punto equivalente y afín entre éstas dos; por lo que (desde el punto de vista de sus principios) es posible deducir la existencia de dos ramas humanitarias.

En adición, los círculos “P, S y T” representan los ámbitos de aplicación de ambos institutos (Derecho Internacional Humanitario y Cooperación Humanitaria Internacional en caso de Desastres). Los mismos presentan divergencias debido a sus fundamentos o causas que las originan, lo cual, de manera terminante, verifica que se trata de dos ramas humanitarias distintas.

Por otra parte, la relación o conexión entre el DIH y la CHI en caso de desastres, consistente en el impacto material de las normas de la primera para con la segunda, no significa una ampliación del alcance del Derecho Internacional Humanitario, sino un despliegue de sus “efectos reflexivos necesarios”. Es decir, la falta de un cuerpo normativo propio y pertinente para la atención de víctimas de desastres de interés, alcance o preocupación internacional, generó la necesidad de ubicar y disponer de un conjunto de normas e instituciones preexistentes de carácter internacional, análogas, conexas o equivalentes en alguna medida con la problemática en cuestión, para su atención respectiva: “El Derecho Internacional Humanitario”.

No obstante a la influencia del DIH y al conjunto disperso de instrumentos jurídicos, la asistencia humanitaria internacional en caso de desastres requiere de instrumentos jurídicos multilaterales de carácter universal, propios a la problemática; con principios, mecanismos, instituciones, etc., acordes a su naturaleza. Por esta razón, es necesario identificar y señalar aquellos puntos equivalentes y divergentes entre el Derecho Internacional Humanitario y la Asistencia y/o Cooperación Humanitaria en caso de desastres, a fin de descubrir las particularidades, dificultades y necesidades del objeto de estudio de este trabajo.

En ese sentido, se procede a realizar una exposición de las principales nociones e institutos del Derecho Internacional Humanitario, haciendo hincapié en un factor preponderante: “Los principios humanitarios”.

## 29. NOCIÓN Y FUNCIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.

Siguiendo al jurista CHRISTOPHE SWIRMARSKI, se dice que el Derecho Internacional Humanitario (DIH) es “*un cuerpo de normas internacionales, de origen convencional y consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados, internaciones o no internacionales, y que limita, el derecho de las Partes en conflicto a elegir libremente los métodos y medios utilizados en la guerra (Derecho de la Haya), o que protege a las personas y a los bienes afectados (Derecho de Ginebra).*”<sup>5</sup>

De esta manera, dicho jurista justifica plenamente la apelación más técnica del Derecho Internacional Humanitario como: “Derecho Internacional Aplicable en Situaciones de Conflictos Armados”.

El Derecho Internacional Humanitario tiene como propósito el someter al dominio de las leyes una situación de violencia actual, limitando, por sí mismo, la soberanía estatal en un plano tan delicado como la guerra. En otras palabras, se constituye en una limitación a la soberanía del Estado respecto a la conducción de las hostilidades y a los individuos implicados en los conflictos bélicos.

Asimismo, pueden identificarse las siguientes funciones:

- Es un *complemento internacional a las insuficiencias, carencias y falencias emergentes del derecho interno de un Estado* a raíz de la existencia de un conflicto bélico en su territorio.

---

<sup>5</sup>SWIRMARSKI, CHRISTOPHE. “Principales Nociones e Institutos del Derecho Internacional Humanitario Como Sistema Internacional de Protección de la Persona Humana”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 1990

- Se hallan intereses que los Estados están dispuestos a concertar a nivel internacional para mejorar la protección de víctimas de conflictos armados, ante una situación en la cual la eficacia de sus propios sistemas jurídicos internos no son confiables. Por lo tanto, el DIH tiene una *función organizadora*, es decir, establece las relaciones entre los Estados (o dentro de un estado entre las partes en conflicto) en situación de conflicto armado.
- Finalmente, implica una *función protectora*. Consiste en brindar amparo a las personas humanas (y en cierta medida a los bienes). Esto, además, permite al DIH ser el primer cuerpo de normas internacionales destinado a proteger de manera específica a la persona humana, en la cronología del desarrollo de todo el Derecho Internacional Público.

Por las funciones citadas, es posible advertir que este derecho tiene dos vertientes, las cuales corresponden a sus dos objetivos:

- Limitar el recurso a ciertos métodos y medios de combate en las hostilidades.
- **Proteger a las víctimas del conflicto.**

### **29.1. FUNDAMENTOS MATERIALES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.** (consensus internationalis)

Es necesario señalar que los fundamentos formales del DIH vienen a constituir sus fuentes, entre las cuales se pueden citar: Los tratados y convenios internacionales, los principios generales del derecho, la jurisprudencia internacional, la doctrina y de manera particular “los instrumentos aprobados en el marco de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja”. La particularidad de estos últimos será tratada en forma separada, por su relevancia y relación con el objeto de estudio de este trabajo, en los acápites correspondientes al Comité Internacional de la Cruz Roja.

Habiendo señalado los fundamentos formales, es necesario concentrar la atención en el fundamento material de este derecho, es decir, en su razón causal de ser.

Para el jurista SWIRMARSKI este fundamento se explica por la *idoneidad y la identidad de los intereses* que establecen las actitudes de los Estados al elaborar la normativa aplicable en un conflicto bélico. Por ello, afirma que *“todo el andamiaje jurídico no habría sido posible sin el postulado de equilibrio entre los intereses político-militares de los Estados- las famosas “necesidades militares”- y las consideraciones de diversos orígenes con el propósito de civilizar la guerra o por lo menos temperar sus efectos excesivos inútiles y laterales”*.

En ese sentido, el citado autor afirma que el “bien protegido” por el DIH en última ratio legis es la “humanidad”, no percibida sólo como un sentimiento o actitud de un ser humano ante las vicisitudes del destino de otro, sino, como un conjunto de seres humanos que tiene que seguir existiendo, superando los peligros de la guerra.

## **29.2. CARÁCTER IMPERATIVO DEL DIH.**

Es importante resaltar el carácter imprescindible del principio de “Humanidad”, que se constituye en el principio elemental del Derecho Internacional Humanitario para la supervivencia de la comunidad internacional, puesto que en él se protegen las garantías fundamentales de la persona humana. Esto conduce a reconocerlo tomando el concepto de “ius cogens”, así como lo señala MOHAMED EL – KOUHENE<sup>6</sup>:

*“...al precisar el carácter irreductible de estos derechos (garantías fundamentales de la persona humana procedentes del derecho internacional de los derechos*

---

<sup>6</sup> Citado por SWIRMARSKI, CHRISTOPHE. Ob. Cit. Pág. 27

*humanos y del Derecho Internacional Humanitario- ad junción nuestra), se ha demostrado que se trata de las normas de esencial importancia para la comunidad internacional y para la humanidad. El ámbito de las garantías fundamentales de la persona humana es sin lugar a dudas, aquel en el cual los conceptos de **ius cogens** y del **sumo derecho imperativo** encuentran su mayor “raison d’etre”.*

### **29.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DIH.**

Los aspectos protectores de aplicación del Derecho Internacional Humanitario se pueden analizar en los siguientes ámbitos: Ámbito situacional (*ratione situationis*), ámbito temporal (*ratione temporis*) y el ámbito personal (*ratione personae*).

- **Ámbito de Aplicación Situacional** (*ratione situationis*). Las situaciones comprendidas y regidas por las reglas del DIH son:
  - Los **conflictos armados** tanto internacionales y no internacionales, conforme al Art. 2 de los Convenios de Ginebra de 1949.
  - Disturbios interiores y tensiones internas. En estos casos el DIH es invocado o aplicado de manera indirecta y/o por analogía, puesto que los principios fundamentales de los convenios de Ginebra pueden servir como patrones de procedimientos jurídicos o inspirar la elaboración de normas aplicables en el Derecho Interno de los Estados en conflicto.
- **Ámbito de aplicación Temporal** (*ratione temporis*). Este ámbito supone 3 situaciones:
  - Desde el inicio de las hostilidades hasta su fin.

- Temporalidad Ilimitada en cuanto a “Reglas de aplicación permanente”. Esta situación es notable en materia de Difusión del Derecho Internacional Humanitario.
  - Hasta que sus objetivos se cumplan. Esto en virtud a su finalidad jurídica (ratio legis).
- **Ámbito de aplicación Personal** (ratione personae). El DIH considera como “víctima” a toda persona afectada o potencialmente a ser afectada por un conflicto armado, lo cual implica una característica de la persona protegida.

En este punto, es necesario establecer que los beneficiarios son las personas (en las situaciones citadas), sin embargo los destinatarios son los Estados partes. Por otra parte, quien ejerce la titularidad de deberes y derechos es el Comité Internacional de la Cruz Roja (Como sujeto de Derecho de Gentes.)

#### **29.4. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.**

Se distinguen tres tipos de mecanismos de implementación:

- **Medidas Preventivas.**

Dentro de estas podemos considerar “*las medidas de implementación nacional*” que cada estado tiene la obligación general de tomar al ratificar un tratado, dentro del marco del respeto a sus obligaciones internacionales.

Las medidas nacionales son necesarias para activar toda la serie de disposiciones de los Convenios y de los Protocolos adicionales.

Por otra parte, también es necesario considerar como una de las principales medidas para prevenir inobservancias o violaciones del DIH, a lo contemplado en el Convenio de Ginebra y sus Protocolos Complementarios: “*la obligación de difusión del contenido de los convenios hacia todos los órganos destinatarios y todos los beneficiarios*”.

- **Medidas de Control.**

Esta medida fue inspirada en un antiguo Instituto de Derecho Internacional Público: “*El de la potencia protectora*”, donde un país neutral frente al conflicto era encargado por una de las partes para proteger sus intereses en el territorio de la otra parte. Esto es conocido como el “Mandato de Viena”.

Cuando se trata de una potencia designada para velar por la observancia de los Convenios de Ginebra y para controlar su aplicación, se habla del “mandato de Ginebra”. Sin embargo, ha sido considerado ineficiente en la práctica, puesto que funciona normalmente en el entendido del “mandato de Viena”.

Son razones políticas las que dificultan los acuerdos para la designación de la Potencia Protectora. Para estos casos, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) puede ser llamado a asumir las tareas de control con el acuerdo de los Estados partes en el conflicto. Por lo tanto, el CICR puede ser considerado como un sustituto de las Potencias Protectoras.

- **Medidas de Represivas.**

La existencia de un aparato de sanciones en el Derecho Internacional Humanitario dispone su eficacia, lo cual también implica un propósito preventivo.



Aquí, dentro de las medidas represivas, es posible distinguir dos etapas, una interna y otra internacional.

En virtud a la primera etapa, los Estados deben sancionar los actos no conformes a las disposiciones de los convenios y protocolos adicionales. Entonces, en lo que atañe al derecho interno, las actuaciones contrarias al DIH serán pasibles de sanciones administrativas, disciplinarias o judiciales.

La etapa internacional implica la omisión de la responsabilidad sancionadora del Estado en la primera etapa, es así que la Corte Penal Internacional, por lo establecido en su propio Estatuto, tiene competencia para enjuiciar al individuo transgresor del DIH.

#### **29.5. EL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA.**

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se constituye en el órgano fundador y componente del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, establecido en Ginebra-Suiza, presente y activo en casi todos los países del mundo.

Sus competencias y funciones establecidas en los Convenios de Ginebra, en sus protocolos complementarios y en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja manifiestan, además de sus atribuciones, las particularidades de esta institución humanitaria y su impacto a nivel internacional.

##### **29.5.1. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL CICR.**

El Comité Internacional de la Cruz Roja es considerado el principal instrumento de actuación internacional humanitaria del Derecho Internacional Humanitario, puesto que los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos

Adicionales de 1977 (instrumentos jurídicos del DIH) reconocen al CICR una serie de competencias propias o delegadas<sup>7</sup>, entre las cuales se señalan a continuación:

- Empezar actividades humanitarias en favor de las víctimas de conflictos armados.
- Tiene la facultad de actuar como sustituto de la Potencia Protectora.
- Puede beneficiarse de la protección del emblema protector.
- Actuar en favor de prisioneros de guerra y personas civiles.
- Visitar a los prisioneros de guerra y a las personas civiles internadas o detenidas

A cada competencia corresponde una función determinada, pero en el desempeño de sus funciones, el CICR, puede aparecer asumiendo tareas que corresponden a diversas órbitas de su competencia, razón por la que sus funciones no podrían ser clasificadas de manera rigurosa y estática. En este entendido, se tienen las siguientes funciones:<sup>8</sup>

- Promover y custodiar el DIH y los principios de la Cruz Roja.
- Es el agente de implementación de los Convenios de Ginebra, es decir, trabaja por la fiel aplicación del DIH.
- Dirigir las operaciones internacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en situaciones de conflicto armado. Además, despliega actividades humanitarias operacionales para proteger y asistir a las víctimas de guerra.
- Gestor de actividades humanitarias por encargo de la comunidad internacional.
- Actor de la Acción Internacional Humanitaria por su propia iniciativa.

---

<sup>7</sup> Competencias delegadas: aquellas que el CICR habría de asumir si los otros titulares no lo hubieran hecho.

<sup>8</sup> **ESTATUTOS DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA.** Art. 5 num.2

Para el citado jurista, SWIRMARSKI, estas diversas funciones de la institución configuran una situación jurídica “sui generis” en toda la historia de las relaciones internacionales y constituyen la personería jurídica de la entidad.

### **29.5.2. PARTICULARIDADES DEL CICR.**

Para identificar las principales características del Comité Internacional de la Cruz Roja es necesario considerar esta institución desde dos dimensiones: por sus modos de accionar y por su calidad subjetiva.

Desde el punto de vista de sus *modos de accionar*:

- Como promotor del DIH, el CICR elabora normas propias de actuación, consistentes en reglas de conducta o comportamiento con vigencia interna, llamada también “*doctrina del CICR*”, puesto que ellas pueden influir en la formación de normas convencionales internacionales o trascender a ese nivel.
- El accionar del CICR no se limita a los medios formales contemplados en los Convenios de Ginebra, sino que éstos instrumentos reconocen la posibilidad de accionar mediante otras vías:
  - **Por su propia iniciativa.** Llamada también “iniciativa humanitaria extraconvencional”. Por esta vía, dentro del ámbito situacional del DIH y en el marco de los principios humanitarios, el CICR puede ofrecer a los gobiernos sus servicios humanitarios por iniciativa propia.

Esta característica permite a la institución entrar en relaciones directas con los Estados para el desempeño de su respectivo cometido, e incluso, admite la posibilidad de ampliar los alcances de protección y la gama de actividades humanitarias.

- **Por la concurrencia de la voluntad de estados u organismos internacionales y la voluntad del CICR.** Se refiere a compromisos concertados en forma de acuerdos internacionales entre los que descuellan los “Acuerdos de Sede”. Estos acuerdos toman la forma de un tratado bilateral y surten, en el derecho interno del estado parte, los respectivos efectos de un acto jurídico de esa naturaleza.
- Las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, mediante sus resoluciones, tienen la facultad de encargar al CICR funciones y actividades propias a sus mandatos específicos, por lo que se consideran cometidos complementarios y subsidiarios, significando así una extensión de las tareas del CICR.

Desde el punto de vista de su *calidad subjetiva*, el cometido y estatuto jurídico del CICR lo diferencian de organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, como agente de implementación de los Convenios de Ginebra y por las atribuciones que ésta le confiere, el CICR puede ser apreciado como una institución con la competencia de una organización internacional intergubernamental, por las razones que a continuación se detallan:

- Las suscripciones de acuerdos de Sede con autoridades de casi todos los países donde trabaja fueron realizados en sujeción al derecho internacional.
- Por lo anterior, goza de privilegios e inmunidades.
- Asimismo, la concurrencia de la voluntad de estados u organismos internacionales y la voluntad del CICR como medio alternativo de su accionar humanitario, comprueban su capacidad de concertar tratados internacionales.

## 29.6. LOS PRINCIPIOS HUMANITARIOS.

Los principios, según la Real Academia Española, son normas no legales, supletorias de ellas y constituidas por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales. Para CABANELLAS el Principio será “*el primer instante del ser, de la existencia, de la vida. Razón, fundamento, origen, causa primera. Fundamento o rudimentos de una ciencia o arte. Máxima, norma guía*”.<sup>9</sup>

En ese entendido, son principios humanitarios aquellos que subyacen en los instrumentos jurídicos relacionados con actividades de asistencia humanitaria y prestación de socorro, los mismos que se constituyen en el núcleo de todas sus operaciones.

Aquí, es preciso introducir una distinción, puesto que “los principios humanitarios” implican una denominación genérica. Es así que desde el punto de vista de su aplicación los principios humanitarios pueden clasificarse en: principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario y principios de la Cruz Roja.

### 29.6.1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DIH.

Entre los *principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario (DIH)* descuella de manera preponderante el principio de “Humanidad”, seguida por los principios de distinción y proporcionalidad<sup>10</sup>. El cumplimiento de estos principios corresponde a los Estados o partes del conflicto armado y los beneficiarios de su aplicación son los sujetos no implicados en el conflicto o las víctimas del mismo.

<sup>9</sup> CABANELLAS, Guillermo: Diccionario de Derecho Usual. Tomo III, 1976, Pág. 381

<sup>10</sup> Consignados por los Protocolos adicionales I y II de 1977, complementarios de los Convenios de Ginebra de 1949.

### 29.6.2. PRINCIPIOS DE LA CRUZ ROJA.

Por otra parte, se tienen a *los Principios de la Cruz Roja*<sup>11</sup>, los cuales son custodiados y promovidos, al igual que el DIH, por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y demás componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, puesto que se constituyen en sus principios fundamentales. El CICR, como se vio, es considerado el principal instrumento de actuación internacional humanitario, es decir, es quien procura garantizar, proteger y asistir a las víctimas amparadas por el DIH. A diferencia de los principios enunciados primeramente, su cumplimiento corresponde a los agentes voluntarios del CICR en la prestación de ayuda o asistencia humanitaria en beneficio de las víctimas protegidas por el DIH.

Entre los principios de la Cruz Roja sobresale, igualmente, el principio de “Humanidad”, seguida por los principios de imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad.

Debido a su relación con la temática de estudio (CHI en caso de desastres), se desarrollan a continuación los Principios de la Cruz Roja, en particular, aquellos considerados “generales o fundamentales”: Humanidad, imparcialidad, neutralidad<sup>12</sup>.

- **Humanidad.** En virtud de este principio, las acciones desempeñadas por los agentes del Movimiento de la Cruz Roja buscarán prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en toda circunstancia y dondequiera se produzca. Para tal efecto, se protegerá la vida, la salud y se hará respetar a la persona humana.

<sup>11</sup> Proclamados oficialmente en la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja. Viena, 1965.

<sup>12</sup> Los principios de Independencia, voluntariado, unidad y universalidad, son considerados principios orgánicos, propios de la organización de la Cruz Roja.

El principio de “humanidad” se constituye en un principio general, ó sea, de importancia e interés colectivo. Ello, como señala el CICR, “favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos”<sup>13</sup>.

- **Imparcialidad.** La imparcialidad, principio universalmente aceptado, implica el no hacer ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político (recoge las ideas de no discriminación). Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, en función de sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes, no consintiendo otros criterios.
- **Neutralidad.** Este principio tiene la finalidad de conservar la confianza de todos, por lo que el Movimiento de la Cruz Roja, en todo contexto, se abstiene de tomar parte en las hostilidades y en las controversias de orden político, religioso, racial e ideológico.

Sobre la neutralidad se ha llevado un antiguo debate en las organizaciones que asumen este principio, lo cual derivó en diversas interpretaciones.

Por lo que respecta a la Cruz Roja, considerando el DIH, la neutralidad tendría dos aspectos: *la neutralidad militar*, es decir, no actuar de forma que pueda beneficiar a una de las partes. Y la *neutralidad ideológica*, cual implica una posición de reserva y prudencia en las controversias políticas, religiosas, ideológicas, etc.

Asimismo, puede añadirse otro aspecto, en razón a las últimas referencias a este principio por parte del CICR que plantean la *neutralidad*

---

<sup>13</sup> COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: “DESCUBRA EL CICR”. Material de difusión. Ginebra-Suiza, Febrero de 2011. Pág. 9

*como comportamiento*<sup>14</sup>. Esta nueva apreciación no exige de los agentes humanitarios el “ser neutrales”, sino tener un comportamiento neutral ante cualquier circunstancia.

### **30. LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN CASO DE DESASTRES DE HOY.**

La acción o asistencia humanitaria internacional de nuestros días es un instituto componente del trabajo en conjunto (cooperación) de distintos actores del Derecho Internacional. El dispositivo de la acción humanitaria, al igual que sus ámbitos de aplicación, engloban las distintas poblaciones del mundo afectadas por crisis emergentes de circunstancias de distinta índole, las que por su naturaleza generan una respuesta internacional.

Según la Comisión Independiente para las Cuestiones de Derecho Humanitario, constituida en 1983, son tres crisis principales las que determinan los ámbitos de aplicación de la asistencia humanitaria internacional: Los conflictos armados (pertinente al abordado DIH), los grupos de riesgo (refugiados, desaparecidos, niños, apátridas, etc.) y *las catástrofes*, cualquiera que sea su origen.

Por lo anterior, siendo la Asistencia Humanitaria Internacional un instituto amplio y complejo, es necesario señalar que el presente trabajo aborda aquellos aspectos asistenciales-humanitarios propios de los originados por catástrofes naturales o causados por el hombre.

Realizadas estas consideraciones preliminares, es posible señalar las preponderantes características de la Asistencia Humanitaria en el actual contexto internacional, las mismas que son propuestas en su mayoría por el profesor MARIO BETTATI<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> De acuerdo a la investigación denominada “Fuerzas Armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas”, realizada por Francisco Rey Marcos, Laurence Thieux y Jesús A. Núñez Villaverde. Fundación Carolina – CeALCI - IECAH. Madrid - España, 2007. Pág 6

<sup>15</sup>CITADO POR: RUIZ RUIZ, Florentino. “Problemática Jurídica de la Asistencia Humanitaria”. CIDOB, 1995.



- A) Pone en juego personas, privadas o públicas, dispuestas a prestar socorros y encargadas de aliviar los sufrimientos, salvar las vidas, nutrir los cuerpos, organizar la instalación, el tránsito o el retorno de poblaciones desplazadas en el interior de su propio país o en el exterior de éste.
- B) En la “asistencia humanitaria” se entremezclan cuestiones relativas a la protección de los Derechos Humanos fundamentales y las referidas al respeto de las normas de Derecho Humanitario.
- C) Según FLORENTINO RUIZ, la configuración del campo de aplicación de la ayuda humanitaria puede ser calificada de restrictiva. La asistencia humanitaria se justifica en los “*casos de catástrofes naturales*”, situación determinada por los estados, puesto que ellos deciden si éstas corresponden o no al orden de una catástrofe natural, por consiguiente, susceptible de poner en marcha los mecanismos de prestación de la ayuda humanitaria. Este criterio supone dejar la decisión sobre cuándo, cómo y dónde aplicar la ayuda humanitaria en manos del soberano territorial.
- D) El destinatario y/o beneficiario de la ayuda humanitaria, desde la perspectiva de los Derechos Humanos, es el individuo. Por lo que se concibe a la asistencia humanitaria como un derecho de la persona humana que debe ser reconocido a todo individuo y a todo grupo humano amenazados o víctimas graves en su vida, salud física y psíquica.

### **31. LA ASISTENCIA Y/O COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.**

Si bien no se trata de un fenómeno reciente, los asuntos de cooperación humanitaria en caso de desastres son cada vez más relevantes en la época contemporánea. Hoy en día, existe una creciente participación de la comunidad internacional en la prestación de asistencia humanitaria de este tipo. Esta tendencia se debe al creciente número de desastres naturales acaecidos en el mundo y al progresivo alcance de sus efectos.

Los efectos de mencionados eventos fortuitos se traducen en pérdidas de vidas, desplazamientos forzados y destrucción de bienes materiales que afectan la vida y desarrollo normal de los estados que las padecen. Asimismo, tales resultados tienden a agravarse por varios factores, entre ellos, el crecimiento demográfico, el avance tecnológico y el cambio climático, excediendo la capacidad de respuesta del estado o estados afectados.

Este escenario variable manifiesta la continua necesidad de reforzar y hacer más eficaces los esfuerzos nacionales e internacionales vigentes en la prestación de ayuda humanitaria en caso de desastres. De tal manera, a objeto de identificar sus avances y proyecciones, y establecer sus necesidades, será necesario exponer el estado actual de la Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres, así como, su posición respecto al Derecho Internacional. En ese sentido, es menester señalar como base y fuentes del siguiente desarrollo a los principales instrumentos humanitarios en materia de desastres, los mismos que corresponden al Sistema de Naciones Unidas y al Sistema del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.

### **31.1. NOCIÓN DE COOPERACIÓN Y/O ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL.**

Para hablar de Cooperación Humanitaria en un escenario internacional es preciso abordar de manera individual cada palabra de este término compuesto, de esa forma se logrará una mejor comprensión del mismo. Asimismo, es necesario considerar los términos afines a esta materia, como ser: Ayuda, asistencia y acción humanitaria; agentes de cooperación y desastres.

#### **31.1.1. COOPERACIÓN.**

La palabra cooperación deviene del latín “*Cooperationis*” que significa “trabajar con”. Una definición básica de cooperación, desarrollada por la Real

Academia Española señala que es “*el obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin*”. Ambas aproximaciones señalan a la Cooperación como aquel trabajo u obra que implica la acción conjunta de dos o más agentes.

Del mismo modo, con el propósito de construir una definición de Cooperación es necesaria la apreciación de sus características:

- La cooperación supone **la actuación de múltiples sujetos** quienes colaboran entre sí para lograr fines comunes.
- El trabajo cooperativo no contiene ni compete en busca de intereses particulares, sino que **suma fuerzas hacia el objetivo**.
- Puesto que no persigue intereses particulares, **busca beneficiarse en conjunto**.
- La multiplicidad de sujetos está compuesta por la **afinidad entre sus miembros**, quienes comparten valores, fines, etc.

En ese sentido, la cooperación será aquel trabajo, obra o actividad desarrollada de manera conjunta por dos o más sujetos afines, quienes buscan un objetivo común.

### 31.1.2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Puesto que el estudio se sitúa en las relaciones de **cooperación internacional**, se debe entender a la misma, según CALDUCH CERVERA, como: “*toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias*”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>GONZÁLEZ PÉREZ, María Inmaculada: La cooperación educativa internacional ante la rebeldía de las culturas. (Una propuesta de pluralidad mestiza para América Latina). 2003, Pág. 61.

Dentro las relaciones Internacionales existen diferentes formas de Cooperación, las cuales difieren entre sí por los fines perseguidos. Entre ellas, por ejemplo, tenemos a la **Cooperación al Desarrollo**, entendida como: “*el conjunto de recursos y posibilidades que los países industrializados ponen a disposición de los países en desarrollo con el objetivo de facilitar su progreso económico social*”.<sup>17</sup>

### 31.1.3. AYUDA, ASISTENCIA Y ACCIÓN HUMANITARIA

La Real Academia Española (RAE) contempla estas tres acepciones para la ayuda humanitaria, de ellas, la tercera sustenta: “*Que tiene como finalidad aliviar los efectos que causan la guerra u otras calamidades en las personas que las padecen*.”<sup>18</sup>

La asistencia, ayuda o acción humanitaria en caso de desastres, son acepciones comunes y válidas, cuyo significado se halla en su fin, “*salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas de los desastres*”<sup>19</sup>. Se trata, entonces, de los mecanismos y/o acciones adoptadas por los agentes de cooperación y destinadas a salvar vidas y mitigar el sufrimiento de las víctimas de desastres. Por ejemplo: satisfaciendo las necesidades básicas de suministro de alimentos, techo y atención médica.

### 31.1.4. AGENTES DE COOPERACIÓN.

Serán aquellas personas naturales, colectivas, organizaciones u otros grupos de trabajo que llevan a cabo la labor humanitaria en un marco de coordinación. Las mismas están conformadas por: Estados, instituciones, agencias y organizaciones que participan en operaciones humanitarias y de socorro, ya sea en sistemas universales (Naciones Unidas y Cruz Roja), regionales, subregionales, etc.

<sup>17</sup>ALONSO, J.A.. “El sistema de Cooperación internacional al desarrollo”. 1997 Pág. 73.

<sup>18</sup>RAE vigésimo segunda edición.

<sup>19</sup>Laurence Thieux, Francisco Rey Marcos; Núñez Villaverde, Jesús A.: **FUERZAS ARMADAS Y ACCIÓN HUMANITARIA: DEBATES Y PROPUESTAS**. Madrid, 2007 Pág. 3

Aquí, con el propósito de diferenciarlos del resto de los actores, es necesario referirse a **los Organismos Internacionales Intergubernamentales**, agentes de cooperación preponderantes en el sistema internacional, por el cual entendemos: *"Una asociación de estados establecida por un acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparato permanente de órganos, encargado de perseguir la realización de objetivos de interés común por medio de una cooperación entre ellos."*<sup>20</sup>

Estas organizaciones u organismos, fundadas y constituidas por Estados y apoyadas por los representantes de los gobiernos, proyectan en un plano institucional, una sociedad constituida teóricamente por estados soberanos e iguales, aunque en la práctica sea distinta. Además, poseen personalidad jurídica internacional (reconocida por el Derecho Internacional) y la capacidad necesaria para el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, pueden emitir instrumentos internacionales, cuyo cumplimiento está sujeto a la voluntad política de cada estado. Su existencia se justifica en sus funciones y acciones en el campo de la cooperación internacional.

### **31.1.5. DESASTRES.**

Para OSSORIO un desastre será: *"Perjuicio grave. Infortunio nacional, en lo bélico y territorial sobre todo. Calamidad o caso fortuito extraordinario"*.<sup>21</sup>

Según la Comisión de Derecho Internacional en su sexagésimo período de sesiones, un **"desastre"** es el resultado de un proceso de riesgo, es decir, del grado de exposición de las personas, la infraestructura y la actividad económica a una amenaza, es decir, un *"evento físico, fenómeno y/o actividad humana potencialmente perjudicial que puede causar la muerte o lesiones, daños"*

<sup>20</sup>VIRALLY, M.: *"Définition et classification des organization sinternationales: approche juridique"*, citado por GONZÁLEZ PÉREZ, María Inmaculada (2003): op. cit. Pág. 49.

<sup>21</sup> OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 2005, Pág. 333

*materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental*". Éstas, a su vez, pueden tener diferentes orígenes: "*natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)*"<sup>22</sup>.

Por último, según las Directrices IDRL de la Federación Internacional de la Cruz Roja "**desastre**" es entendido como "*una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, que constituye una amenaza importante y general para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con prescindencia de que se deba a un accidente, a la naturaleza o a la actividad humana o de que se produzca repentinamente o como resultado de procesos a largo plazo, pero con exclusión de los conflictos armados*"<sup>23</sup>.

En ese sentido, se concibe un "desastre natural", como aquel evento fortuito, natural o provocado por el hombre, desencadenado a través del tiempo y el espacio, de manera indeterminable, en todas las regiones del mundo, cuyos efectos se traducen en daños o afecciones a la humanidad de forma desproporcionada.

### **31.1.6. DEFINICIÓN PROPUESTA.**

Conforme a los términos propios y afines, expuestos y analizados, se concluye que la *Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres*, objeto de la investigación, es "**aquella labor regulada por un cuerpo de normas internacionales disperso, desarrollada de manera conjunta y coordinada por los diferentes agentes de cooperación internacional y sus miembros, con el**

---

<sup>22</sup> "Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de los desastres". Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, 2004. Citado por la **Comisión de Derecho Internacional. 60º período de sesiones: "Protección de las personas en casos de desastres"**. Ginebra- Suiza, 2008. Pág. 8

<sup>23</sup> FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: "Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial" (Directrices IDRL). Ginebra-Suiza, 2007.

**objeto de proveer asistencia o ayuda a las víctimas de desastres, salvando vidas y mitigando su sufrimiento”.**

Asimismo, cabe señalar el denominativo **“Asistencia Humanitaria Internacional en caso de desastres”** como término alternativo al desarrollado en el anterior párrafo. Puesto que la Asistencia Humanitaria es el componente principal de la Cooperación Humanitaria, es decir, el mecanismo mediante el cual se manifiesta.

### **31.2. FUNCIONES DE LA COOPERACIÓN Y/O ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.**

Como principales funciones de la Cooperación y/o Asistencia Humanitaria Internacional (CHI) en caso de desastres, pueden señalarse los siguientes:

- Funge como un **complemento internacional** *“para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados”*<sup>24</sup>. Es decir, este tipo de cooperación busca cubrir y/o fortificar la insuficiente o precaria respuesta del Estado afectado por el acaecimiento de un desastre en su territorio.

- Por lo anterior, la CHI en caso de desastres tiene una **función coordinadora**, puesto que establece relaciones entre el o los estados afectados y los agentes de cooperación para facilitar la prestación de asistencia humanitaria.

- Finalmente, implica una **función coadyuvante**. Consiste en brindar ayuda o asistencia, en dos aspectos: uno en cuanto a la capacidad nacional del estado afectado, y por otro en cuanto a las personas víctimas de desastres.

---

<sup>24</sup> Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 46/182: Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas.

### **31.3. FUNDAMENTOS DE LA CHI EN CASO DE DESASTRES.**

Entre los fundamentos de la Cooperación Humanitaria Internacional se pueden señalar los fundamentos formales y los fundamentos materiales.

Los fundamentos formales se constituyen en sus fuentes. En materia de Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres se pueden citar: Los tratados y convenios internacionales, los principios generales del derecho, las leyes nacionales, la doctrina y de manera particular “los instrumentos aprobados en el marco de las Naciones Unidas y las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja”. La particularidad de cada una de ellas será abordada de manera preponderante en los puntos siguientes.

Por otra parte, el fundamento material, razón de ser, de esta rama humanitaria se manifiesta en tres factores:

- El sufrimiento de las víctimas de desastres, seguida por la insuficiente capacidad de respuesta del estado afectado.
- El reconocimiento a esas necesidades por parte de los miembros de la comunidad internacional.
- El trabajo en conjunto para la superación de las necesidades.

En ese sentido, como bien protegido puede identificarse a la “humanidad”, al igual que en el Derecho Internacional Humanitario, no percibida sólo como un sentimiento o actitud de un ser humano sino como un conjunto de seres humanos que tiene que seguir existiendo, superando los infortunios causados por los desastres.



### 31.4. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CHI EN CASO DE DESASTRES.

Al igual que en el Derecho Internacional Humanitario, los aspectos de aplicación de la Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres se analizan desde tres ámbitos: *Ámbito situacional (ratione situationis)*, *ámbito temporal (ratione temporis)* y el *ámbito personal (ratione personae)*.

- **Ámbito de Aplicación Situacional** (*ratione situationis*). Las situaciones comprendidas y regidas por las reglas de la Cooperación Humanitaria Internacional son las situaciones de emergencia producidas por desastres naturales o causados por el hombre, como señala la Resolución N°46/182 de las Naciones Unidas.

Según las Directrices IDRL, el ámbito de aplicación de las mismas no implican las situaciones de conflicto armado o a los desastres ocurridos durante conflictos armados.<sup>25</sup>

- **Ámbito de Aplicación Personal** (*ratione personae*). La Cooperación Humanitaria Internacional en casos de desastre entiende como “víctima” a toda persona afectada o potencialmente a ser afectada por un desastre. Esto se constituye en la característica principal de la persona protegida.

Es necesario establecer que los beneficiarios son las personas (en su condición de víctimas de desastres), sin embargo los destinatarios son tanto los Estados afectados como los agentes de cooperación internacional, quienes a su vez ejercen la titularidad de deberes y derechos.

---

<sup>25</sup> **Directrices IDRL:** Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. **Objetivos y alcances, num. 4**

- **Ámbito de Aplicación Temporal** (*ratione temporis*). Este ámbito supone 2 situaciones:

a) *Desde el inicio de la catástrofe hasta la recuperación y desarrollo a largo plazo*. Esto implica tres etapas asistenciales:

- **Socorro de emergencia o etapa inicial**. Implica el acceso de asistencia o ayuda humanitaria al estado afectado. Por su preeminencia en el tiempo, esta etapa es la que garantiza la consecución de las dos siguientes. Por lo tanto, ésta es la etapa que ocupa de manera preponderante al presente trabajo de investigación.
- **Rehabilitación y reconstrucción**. Es considerada como una oportunidad para reestructurar y mejorar las instalaciones destruidas y los servicios interrumpidos por las situaciones de emergencia.
- **Cooperación Internacional para el desarrollo**. Implica la reducción de las incidencias y los efectos de desastres y situaciones de emergencia futuros.

b) *Temporalidad ilimitada en cuanto al “intercambio y difusión de información técnica relativa a la evaluación, pronóstico y mitigación de desastres”* a objeto de elaborar medidas de prevención y mitigación de los mismos. Para ese propósito se han realizado varios llamados por parte de notables actores humanitarios como Naciones Unidas y la Cruz Roja Internacional, los cuales subyacen en instrumentos como la Resolución 46/182 y las Directrices IDRL.

### 31.5. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN.

En función a las etapas señaladas en el ámbito de aplicación temporal, se distinguen tres tipos de mecanismos de implementación:

### 31.5.1. MEDIDAS DE PREVENCIÓN.

La naturaleza de la prevención señala el “deber de actuar” en un escenario que no exige necesariamente la obligación de hacerlo. Hoy en día, este mismo “deber” adquiere un mayor significado, debido a la contingencia de emergencias causadas por desastres y a su creciente impacto en el mundo. Asimismo, siendo los desastres impredecibles, mas no imprevisibles, es imperativo adoptar medidas anticipadas o previas al acaecimiento de los mismos. Esto es posible debido al progreso técnico y a la constante ampliación de los conocimientos sobre las actividades peligrosas, catástrofes naturales y los riesgos que suponen. Por estas razones puede hablarse de una “obligación de prevenir”.

En adición a lo expuesto, es oportuno señalar a la prevención, como un principio. Al respecto, un estudio realizado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas<sup>26</sup> refiere a la prevención como un principio aplicado, entre otros casos, en el contexto de situaciones de desastre. En ese marco, el principio de prevención es especialmente pertinente en países propensos a desastres, es decir, lugares vulnerables, altamente expuestos al riesgo de daños por peligros como terremotos, volcanes, fenómenos naturales, etc.

Independientemente de la vulnerabilidad del terreno, este principio es ampliamente aplicable, ó sea, en todo contexto. Por esa razón, ha sido reconocido considerablemente en tratados multilaterales de distinta índole<sup>27</sup>, y de manera específica en los principales instrumentos reguladores de Asistencia Humanitaria y

---

<sup>26</sup> Estudio denominado “Protección de las personas en casos de desastre”, elaborado en su 60º período de sesiones Ginebra- Suiza, 2008.

<sup>27</sup> Relativos al cuidado del medio ambiente, Derecho al Mar, etc.

actividades de socorro en caso de desastres, correspondientes al sistema de Naciones Unidas y al sistema de la Cruz Roja Internacional.

En el marco de desastres, la implementación de la prevención consiste en *el intercambio y difusión de información técnica y el conocimiento del riesgo, y la aplicación de programas de asistencia técnica*. Así lo establece la Resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas en su apartado segundo.

En otros casos, la implementación de esta medida implicará la *adopción de un régimen jurídico-normativo nacional adecuado*, que establezca los marcos institucionales y normativos necesarios para realizar actividades de prevención y mitigación. Esto ha sido consignado en la Introducción a las Directrices IDRL (sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial) de la FICR.

Eventualmente, comprendidas las “medidas de prevención” como aquellas realizadas con anterioridad al acaecimiento de un desastre, se distinguen tres clases de ellas, las cuales ostentan distintos propósitos:

- **Medidas preventivas.** Aquellas centradas en evitar el efecto perjudicial de un peligro.
- **Medidas de mitigación.** Se refiere a aquellas medidas destinadas a limitar un perjuicio.
- **Medidas de Preparación.** Aquellas medidas asumidas por adelantado para garantizar una respuesta eficaz al desastre (Por ejemplo: la comunicación rápida y eficaz de alertas tempranas y la evacuación temporal de personas y bienes).

Estas tres medidas se encuentran estrechamente relacionadas con las medidas de emergencia y rehabilitación por su integración ante el acaecimiento de un desastre.

### **31.5.2. MEDIDAS DE EMERGENCIA (Asistencia y Socorro).**

Las medidas de emergencia constituyen el núcleo central del presente trabajo, puesto que de ella emergen las principales condicionantes y limitantes de la Cooperación o Asistencia Humanitaria Internacional en caso de desastres.

Por este motivo, se desarrollan a continuación cuatro aspectos diferenciados de las medidas de emergencia.

#### **31.5.2.1.LA PUESTA EN MARCHA DE LAS MEDIDAS DE RESPUESTA.**

Para iniciar la prestación de asistencia humanitaria, esta fase exige el consentimiento del Estado afectado (así lo establecen los instrumentos pertinentes de Naciones Unidas y de la FICR).

Puesto que los estados son los principales responsables de responder a los desastres acaecidos en su territorio, el consentimiento de ellos será determinante para el ingreso de la asistencia humanitaria. El consentimiento del Estado afectado es reconocido como una consecuencia preponderante de los *principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de un estado* y se manifiesta en tres actos concatenados: Presentación de la petición, ofertas (la aceptación a la oferta como respuesta a la petición) y el establecimiento de las condiciones de la prestación de asistencia.

#### **A. PETICIÓN.**

Se constituye en la manifestación del consentimiento por excelencia. La petición de asistencia humanitaria marca el inicio de un procedimiento que

establece una relación jurídica entre el estado afectado requirente y los agentes de cooperación.

Actualmente, los instrumentos reguladores de asistencia humanitaria en caso de desastres establecen que la solicitud o petición de la misma debe proceder del Estado afectado, constituyéndose ésta *en una facultad discrecional del Estado afectado*. No obstante, en ciertos casos la presentación de una petición puede ser motivada por una oferta de asistencia.

En cuanto al destinatario de la petición, el Estado afectado puede realizar la solicitud de asistencia a distintos agentes de cooperación (estados, organismos intergubernamentales u organismos no gubernamentales), siendo los destinatarios “ilimitados”. Asimismo, estas peticiones pueden realizarse en el marco de un tratado o fuera de él. Es decir, siendo el estado afectado parte de un tratado, las peticiones de asistencia pueden dirigirse a los agentes de cooperación reconocidos por tal acuerdo o bien a los demás agentes de cooperación reconocidos por la comunidad internacional en general.

## **B. OFERTA.**

Aunque su definición tiene un carácter inconcluso, puede concebirse a la oferta como una propuesta que señala la intención o la promesa de ejecutar o dar algo. La oferta (como respuesta a una petición) y su aceptación, perfeccionan la relación jurídica entre el agente de cooperación y el estado beneficiario de la asistencia.

A diferencia de la petición, la oferta no ha sido abordada como tal en los acuerdos e instrumentos que regulan la asistencia humanitaria. Sin embargo, algunos contienen orientaciones sobre las cuales es posible inferir ciertos criterios, los cuales responden a las siguientes cuestiones:

***a) ¿Tienen los estados requeridos la obligación o deber de ofrecer asistencia humanitaria?***

Existen aquellas conocidas como “*obligaciones positivas de prestar asistencia, previa solicitud*”. Estas obligaciones de prestar y ofrecer asistencia se presentan en el marco de acuerdos específicos (bilaterales o regionales), donde la oferta de asistencia está condicionada por la capacidad y posibilidades del estado parte requerido.

Por otra parte, instrumentos universales como la Resolución 46/162 de la Asamblea General de la ONU se limitan a señalar la importancia de la cooperación internacional e instan a los estados a participar de estas tareas, no haciendo referencia a obligación o deber alguno.

En este contexto, se ha planteado la tesis conocida como el “Derecho a la Asistencia Humanitaria en caso de desastre natural”<sup>28</sup>, la cual atribuye a la comunidad internacional el “deber de prestar asistencia”, lo que implica el deber de ofrecerla. Por su trascendencia, esta cuestión será abordada de manera específica más adelante.

***b) ¿Está la comunidad internacional (terceros estados, organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes) facultada para ofrecer asistencia no solicitada?***

---

<sup>28</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Comisión de Derecho Internacional: “**Protección de las personas en casos de desastre**”. 60º período de sesiones, Ginebra- Suiza, 2008. Pág.52

Se prevé en algunos instrumentos la posibilidad de formular ofertas no solicitadas. Estas ofertas no solicitadas se realizan en dos circunstancias particulares:

- Cuando el Estado afectado no presenta la petición de asistencia internacional o no puede hacerlo. Esta última suele ocurrir por la falta de efectividad del gobierno del Estado afectado.
- Cuando la petición no se dirige al estado que formula la oferta.

No obstante a la posibilidad de ofrecer asistencia no solicitada, no se contempla la posibilidad de asistir sin el consentimiento del Estado afectado. Por lo tanto, puede afirmarse que la comunidad internacional está facultada para ofrecer asistencia, lo cual no puede interpretarse como una injerencia en los asuntos internos del Estado afectado, puesto que la decisión de aceptar o no la oferta no solicitada está sujeta a su voluntad.

***c) ¿Qué implica la aceptación de una oferta?***

La aceptación es una exigencia fundamental, puesto que perfecciona el consentimiento del Estado afectado y permite el ingreso de la asistencia internacional. Es por ello que la aceptación está reconocida, expresa o implícitamente, en todos los acuerdos sobre asistencia humanitaria internacional en caso de desastres.

El consentimiento del Estado afectado es discrecional, por lo que es susceptible de retirarse o someterse a condiciones.

Por último, cabe mencionar que la aceptación de una oferta de asistencia, en el marco de un tratado o no, no crea necesariamente un vínculo de relaciones políticas entre las autoridades de los Estados cooperante y beneficiario.



### C. CONDICIONES.

Actualmente, los acuerdos sobre asistencia humanitaria en caso de desastres reconocen ciertas condicionantes que se superponen a la petición y oferta de asistencia. Las condiciones preponderantes son:

- a) **La retención del control nacional.** Por la que el Estado afectado ejerce el control global sobre todos los aspectos concernientes a la prestación y distribución de la asistencia humanitaria dentro de su territorio. Este control se extiende, además, a la determinación del tiempo o duración de la asistencia.
- b) **Cumplimiento de las normas nacionales e internacionales.** Los instrumentos internacionales relativos a la prestación de asistencia humanitaria en caso de desastres sugieren el cumplimiento y aplicación del Derecho Internacional y de las leyes nacionales.

En un sentido amplio, el cumplimiento del Derecho Internacional atañe a las reconocidas como aplicables en caso de desastres, extendiéndose a la normativa internacional relativa a la protección de los derechos humanos, medio ambiente, refugiados, desplazados internos y el derecho internacional humanitario (en los casos pertinentes).

En sentido particular, las normas internacionales relativas a la prestación de asistencia en caso de desastres sugieren la aplicación o modificación de las leyes nacionales. Por un lado, la aplicación de leyes

nacionales presupone la disposición de reglamentos y procedimientos internos especiales para la prestación de la asistencia internacional; en tanto, la modificación supone su inexistencia, por lo que exhorta su creación.

Lo señalado establece que el respeto a las leyes y normas nacionales será un requisito fundamental para la CHI en caso de desastres, puesto que implicarían acciones exógenas dentro la jurisdicción del Estado afectado.

Aquí que se halla el primer óbice de la Cooperación Humanitaria Internacional, puesto que, en su mayoría, las legislaciones nacionales son ineficaces o de aplicación complicada. Estos obstáculos son atribuibles principalmente a la carencia de uniformidad y a la dificultad de interpretación de las normas y procedimientos nacionales, lo cual resulta costoso en cuanto a tiempo y recursos empleados. Por lo enunciado, el objetivo de muchos tratados multilaterales ha sido el modificar o armonizar las normas nacionales.

#### **31.5.2.2. ACCESO DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA AL ESTADO AFECTADO.**

La etapa del acceso se encuentra condicionada por la etapa desarrollada anteriormente. Por lo tanto, es acertado afirmar que las medidas de iniciación o puesta en marcha de las medidas de emergencia se constituyen en un presupuesto decisivo para consumir la asistencia humanitaria internacional.

El acceso de asistencia humanitaria internacional comprende el ingreso e interacción de un complejo conjunto de agentes, acciones y recursos hacia un escenario devastado por los efectos de un desastre. Por lo mismo, esta etapa viene a constituirse en el aspecto técnico y material de la asistencia humanitaria como tal.

Este conjunto complejo, componente del acceso de asistencia humanitaria internacional, se traduce en las siguientes acciones:

- Facilitación de la entrada del personal de socorro: Visados, permisos, reconocimiento de competencias profesionales.
- La entrada de insumos de socorro o acceso material: Aduanas y derechos y aranceles aduaneros; importación temporal de mercancías; facilitación del despacho de aduanas; exención de derechos de importación, impuestos y restricciones.
- Tránsito y libertad de circulación del personal de socorro: a través del estado de tránsito, dentro del estado receptor.
- Identificación, prerrogativas, inmunidades y facilidades del personal y las organizaciones de socorro.

### **31.5.2.3. COORDINACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SOCORRO.**

La coordinación de las actividades de socorro es un aspecto elemental para la eficacia de las actividades señaladas. Elevada a un nivel de cooperación internacional, la coordinación tiende a complicarse, puesto que ello implica la participación de múltiples actores (gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o internacionales) y a menudo con procedimientos y mecanismos propios.

La coordinación de las actividades de socorro busca evitar redundancias innecesarias o contraproducentes. En ese cometido se han creado mecanismos de coordinación, las cuales plantean cuestiones jurídicas específicas, siendo la principal *“la determinación de la entidad encargada de dirigir la coordinación”*. Al respecto, se postularon varias posibilidades: Naciones Unidas, el Gobierno del Estado receptor, el Gobierno del Estado que presta asistencia u otras

organizaciones internacionales (gubernamentales o no) que participen en las actividades de socorro.

- **NACIONES UNIDAS.** No obstante a la amplia gama de actores señalados, la entidad respaldada tanto por los estados como por la Liga de Sociedades de la Cruz Roja en el liderazgo de la coordinación de las actividades de socorro ha sido Naciones Unidas.

Este reconocimiento por parte de la comunidad internacional fue el resultado de un proceso culminado en la aprobación de la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, actual declaración guía de coordinación de las Naciones Unidas en materia de socorro en caso de desastres.

En 1998 se crea la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios dirigida por el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas. Entre sus principales mandatos figura la coordinación de la respuesta humanitaria dentro del sistema de las Naciones Unidas. Asimismo, ofrece información actualizada sobre situaciones de emergencia en todo el mundo, a fin de realizar llamamientos unificados para promover la financiación de asistencia humanitaria en casos específicos.

En 1992, en respuesta a la citada Resolución 46/182, fue establecido el Comité Permanente entre Organismos, el cual asocia a los principales organismos humanitarios internacionales, ya sea dentro o fuera del sistema de las Naciones Unidas. Las atribuciones de este mecanismo de coordinación, presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia, son: desarrollar políticas, acordar el reparto de responsabilidades entre los organismos humanitarios y hacer ese proceso lo más eficiente posible. Una de sus principales contribuciones ha sido el “enfoque por grupos temáticos”,

consistente en la división de tareas en casos de desastre en cuanto al suministro de ayuda humanitaria.

- **CRUZ ROJA.** Es preciso mencionar que al margen de los señalados mecanismos de coordinación, correspondientes a la estructura de las Naciones Unidas, existen otros órganos de coordinación correspondientes a la FICR (Federación Internacional de la Cruz Roja).

Los principios y normas del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja destacan la función y posición de la FICR como organismo de coordinación de socorro y como principal organismo de asistencia en caso de desastres, razones por las que será desarrollada de manera individual más adelante.

- **GOBIERNOS NACIONALES.** En muchos casos los estados establecen o han establecido mecanismos de coordinación de socorro para el caso de desastres. Estos procesos nacionales de coordinación de asistencia, por lo general, presentan dificultades de armonización con los mecanismos de coordinación internacionales. Por ejemplo, un estudio de la FICR sobre la normativa de Nepal en materia de socorro en casos de desastre llegó a la conclusión de que *“la coordinación y la cooperación entre los actores nacionales e internacionales que prestaban el socorro no eran adecuadas”*.<sup>29</sup>

#### **31.5.2.4.LA UTILIZACIÓN DE RECURSOS MILITARES Y DE LA DEFENSA CIVIL PARA LAS OPERACIONES DE SOCORRO EN CASO DE DESASTRES.**

---

<sup>29</sup> “Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response” (Nepal: Leyes, políticas, planes y prácticas en respuesta a desastres internacionales), FICR, julio de 2005, pág. 27. Citado por: Naciones Unidas. Asamblea General. Comisión de Derecho Internacional: **“Protección de las personas en casos de desastre”**. 60º período de sesiones, Ginebra- Suiza, 2008. Pág.127

En los últimos años se han utilizado cada vez más recursos militares y de la defensa civil para actividades de socorro en caso de desastres. Esto se debe a la alta capacidad logística de las fuerzas militares para tales operaciones. Sin embargo, el empleo de recursos militares y de la defensa civil para operaciones internacionales tiende a comprometer la imparcialidad y la neutralidad, principios fundamentales en la prestación de asistencia humanitaria internacional.

### **31.5.3. MEDIDAS DE REHABILITACIÓN Y DESARROLLO.**

Desarrollados los puntos referentes a las medidas de prevención y emergencia de la asistencia humanitaria en caso de desastres, es importante considerar aquellas medidas adoptadas durante un periodo de rehabilitación seguido de una fase de desarrollo progresivo. En este sentido, la Asamblea General en su resolución 46/182, insta al desarrollo en la labor de socorro en caso de desastres como papel de las organizaciones de asistencia o agentes de cooperación y subraya que *“después de la etapa inicial de socorro, la cooperación y el apoyo internacional a la rehabilitación y la reconstrucción deberían proseguir con intensidad sostenida”*<sup>30</sup>.

En el mismo sentido, los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre estipulan que *“los bienes o fondos que queden tras la terminación de una operación de socorro podrán utilizarse para actividades de rehabilitación posteriores”*<sup>31</sup>.

### **31.5.4. MEDIDAS REPRESIVAS.**

Actualmente, la Asistencia Humanitaria Internacional en caso de desastres, a diferencia del Derecho Internacional Humanitario, carece de un aparato de sanciones lo cual significa un lastre para su eficacia.

---

<sup>30</sup> Resolución 46/182 de la Asamblea General, párrs. 40 a 42

<sup>31</sup> Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, párr. 30, reimprimos en *International Review of the Red Cross* No. 310 (29 de febrero de 1996),

La ausencia de un sistema represivo deja un vacío vulnerable a omisiones por parte de los principales responsables de iniciar, organizar, coordinar y prestar asistencia humanitaria dentro de su territorio, “los Estados afectados”.

Al margen de la señalada falta de uniformidad en los diversos regímenes jurídicos y normativos sobre el acceso de asistencia humanitaria en territorios afectados por desastres, ciertas dificultades de acceso de asistencia humanitaria se deben a diversas consideraciones políticas, ideológicas o de índole gubernamental.

Al respecto, un informe preparado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja<sup>32</sup> señala como una de las principales dificultades sobre el terreno de las operaciones de asistencia humanitaria en casos de desastre a “*las demoras, ineficiencia y falta de uniformidad en la facilitación de las actividades de intervención en casos de desastre por parte de las autoridades gubernamentales*”. Estas, por lo general, guardan relación con excesos o barreras burocráticas en las estructuras administrativas del Estado afectado, las mismas que obedecen a políticas gubernamentales o a ideologías dominantes.

Puesto que la CHI en caso de desastres involucra cuestiones relativas a la protección de los Derechos Humanos Fundamentales y las referidas a las normas de Derecho Humanitario, la omisión de su solicitud y/o aceptación por parte del Estado afectado supone la vulneración de tales derechos. Esta situación ha dado lugar a una serie de discusiones académicas y debates intelectuales sobre la existencia o no de un “Derecho a la Asistencia Humanitaria”, y por otra parte al planteamiento de un “Derecho y Deber de Injerencia Humanitaria”. La última propone una medida represiva e inclusive coercitiva (ambas proposiciones se abordan más adelante).

### **31.6. CARÁCTER IMPERATIVO. (Ius Cogens Internacional)**

---

<sup>32</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Diciembre de 2003. Ginebra- Suiza

En virtud del emblema humanitario de la asistencia internacional en caso de desastres, es ineludible considerar si a esta “rama humanitaria” (como se la ha venido señalando) se le puede atribuir el *carácter imperativo – ius cogens* al igual que al DIH. Para esto, será importante repasar ciertos aspectos fundamentales del *ius cogens internacional*.

### **31.6.1. EL IUS COGENS INTERNACIONAL.**

El *ius cogens*, entendido como “aquellos principios de la conciencia jurídica de la humanidad, revelada por sus manifestaciones objetivas, considerados como absolutamente indispensables para la coexistencia y la solidaridad de la comunidad internacional en un momento determinado de su desarrollo orgánico”<sup>33</sup>, ha significado una puesta revolucionaria en el Derecho Internacional, puesto que, como afirma ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO, el *ius cogens* transforma la antigua estructura plana, horizontal, uniforme, del antiguo derecho internacional por una estructura jerárquica y vertical con normas imperativas, las cuales reflejan un auténtico derecho de subordinación a normas superiores e inexorables que no representan los intereses particulares de los estados, sino los intereses corporativos de la comunidad internacional.

En ese sentido, para determinar el carácter de *ius cogens* de la Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres, a continuación se consideran los criterios de identificación del *Ius Cogens Internacional* señalados por GÓMEZ ROBLEDO<sup>34</sup>.

### **31.6.2. IDENTIFICACIÓN DEL IUS COGENS.**

Citado jurista señala tres básicos complejos normativos entre los cuales es posible inducir normas imperativas de *ius cogens*: Normas vitales de interés de la

---

<sup>33</sup> SUAREZ, Eduardo. Citado por Antonio Gómez Robledo: *El ius cogens Internacional*. UNAM, México, 2003, Pág. 173.

<sup>34</sup> GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. *EL IUS COGENS INTERNACIONAL*. UNAM, México, 2003.



comunidad internacional, normas relativas a los Derechos Humanos y normas de carácter humanitario.

Haciendo un primer acercamiento, puede verificarse que las normas y principios componentes de la CHI en caso de desastres corresponden a los dos últimos grupos. Por consiguiente, es necesario determinar los derechos humanos y las normas de carácter humanitario protegidos por los principios y normas de la rama humanitaria en cuestión, para así precisar cuáles son aquellos que con sólido fundamento ingresarían a la categoría de *ius cogens*.

Como se tiene en el punto concerniente a los principios fundamentales de la CHI en caso de desastres, el precepto fundamental de todas las actividades de socorro es el “Principio de Humanidad”, seguida por los principios de neutralidad, imparcialidad, cooperación, soberanía y no intervención.

El principio primario de “Humanidad”, como se ve más adelante, es entendido como el deber de mitigar el sufrimiento humano y proteger la dignidad y derechos de las víctimas de desastres. Este concepto, nos permite apreciar al principio de humanidad como el continente de múltiples derechos, los cuales se ven amenazados al producirse un desastre natural de gran magnitud. Tales derechos se constituyen en: el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y a servicios médicos, el derecho a vivienda, vestido y servicios sanitarios adecuados. Esta situación, puede derivarse en la afeción de otros derechos, como: el derecho a la educación, al trabajo, el derecho a la no discriminación, etc.

Los derechos citados se constituyen a su vez en derechos fundamentales de la persona humana, aplicables en todo contexto, reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Como criterios de apreciación o identificación del *ius cogens* entre los derechos humanos, Gómez Robledo sugiere los propuestos por el profesor ERIC SUY<sup>35</sup>:

- El primer criterio consiste en cuestionar si es concebible que dos estados concluyan un acuerdo derogatorio del derecho en cuestión.
- El segundo criterio verifica si los textos oficiales autorizan o no derogar algunas de sus cláusulas para distinguir aquellas que son de *iure cogenti* de las que son de *iure dispositivo*.
- Finalmente, reflexiona el hecho de que la comunidad internacional considere la violación de esa norma como un “crimen internacional”.

Conforme al primer criterio, hoy en día, es inconcebible el hecho de que dos o más estados concluyan un acuerdo contrario a los derechos contenidos por el principio de humanidad. El fundamento de esta afirmación se encuentra respaldado por los terribles sucesos acaecidos a través de la historia y de manera preponderante en el siglo XX (II Guerra Mundial), los cuales son repudiados por la conciencia de la humanidad. Por otra parte, la violación del derecho a la vida, a la salud, y al principio de humanidad, per se, en virtud a lo establecido por el Estatuto de Roma puede ser considerado como un crimen internacional: “*Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física*”<sup>36</sup>.

Finalmente, en cuanto al segundo criterio, de la revisión del artículo cuarto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos puede verificarse la posibilidad de tomar medidas derogatorias de lo establecido en el mismo pacto “*en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya*

---

<sup>35</sup> Citado por GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. EL IUS COGENS INTERNACIONAL. UNAM, México, 2003. Págs. 168-170.

<sup>36</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Art. 7: Crímenes de Lesa Humanidad, inc. k)

*existencia haya sido proclamada oficialmente*". Sin embargo, se excluye de esa disposición, entre otros artículos, el artículo sexto relativo al Derecho a la Vida. Este precepto protector de la persona humana muestra con toda claridad su carácter imperativo. Asimismo, el artículo quinto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales niega la posibilidad de destruir, restringir o menoscabar los derechos reconocidos por el mismo pacto, lo cual implica la inderogabilidad de los mencionados derechos a la alimentación, salud, servicios médicos, vivienda, vestido y servicios sanitarios.

Por lo señalado, se establece el carácter imperativo de la Cooperación Humanitaria Internacional en caso de Desastres. Puesto que, al igual que en el DIH, el principio de "Humanidad" se constituye en el principio elemental para la protección de la comunidad internacional y con el mismo se protegen las garantías fundamentales de la persona humana.

### **31.7. LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA.**

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) integra la red humanitaria más grande del mundo, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *cuya misión es prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos; proteger la vida y la salud, y hacer respetar a la persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia*<sup>37</sup>.

La FICR, a su vez, está integrada por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Esta institución se organiza corporativamente y se

---

<sup>37</sup> XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja: ESTATUTOS DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA. Preámbulo. Ginebra-Suiza. Octubre de 1986, modificados en 1995 y 2006. Pág. 5

encuentra dotada de personalidad jurídica, la cual la afirma como una organización humanitaria independiente, no gubernamental, política, racial o confesional.

Los Estatutos del Movimiento y de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja establecen los fines de esta organización, así como sus competencias y funciones. Ese conjunto de atribuciones la distinguen como uno de los principales instrumentos de actuación internacional en asuntos de cooperación humanitaria, cuyo fin se traduce en “*inspirar, estimular, facilitar y ampliar continuamente y en todas sus formas la acción humanitaria de las Sociedades Nacionales, para prevenir y aliviar los sufrimientos humanos causados por las enfermedades y los desastres*”<sup>38</sup>. Asimismo, se destaca a la FICR como el principal mecanismo de coordinación de socorro y asistencia humanitaria en caso de desastres dentro del sistema de la Cruz Roja, quien, junto al Comité Permanente entre Organismo del sistema de las Naciones Unidas, ejerce el liderazgo mundial en la coordinación y organización de la cooperación humanitaria internacional en caso de desastres.

### **31.7.1. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA.**

De acuerdo a los estatutos del Movimiento y de la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, son cuatro áreas las que competen a la FICR: promoción de los valores humanitarios, *intervención en casos de desastre, preparación para desastres y salud y asistencia en la comunidad*.

En ese contexto, el Estatuto del Movimiento<sup>39</sup> señala que a objeto de alcanzar sus fines, la Federación ejerce diversas funciones, entre las que pueden distinguirse tres grupos: funciones relativas al Derecho Internacional Humanitario, funciones

---

<sup>38</sup>Doc. Cit. Art. 6, num. 3

<sup>39</sup> Doc. Cit. Art. 6, num. 4.

relativas a la **Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres y aquellas funciones concernientes a ambas.**

Por su pertinencia, y de conformidad al objeto de estudio del presente trabajo, se señalan a continuación las funciones que atañen únicamente a las dos últimas:

- Estimular y favorecer en cada país la fundación y el desarrollo de una Sociedad Nacional independiente y debidamente reconocida.
- Actuar como *órgano permanente de enlace, coordinación y estudio entre las Sociedades Nacionales para prestarles la asistencia que ellas soliciten.* La Federación actúa sólo mediando una petición de la Sociedad Nacional y conforme a la legislación del Estado afectado.
- *Socorrer, por todos los medios disponibles, a todas las víctimas de desastres.* Asimismo, combina esa actividad con el fortalecimiento de la capacidad de sus miembros (las Sociedades Nacionales).
- *Ayudar a las Sociedades Nacionales en la preparación de socorros en previsión de desastres, en la organización de sus acciones de socorro y durante esas acciones* (Función preventiva, coordinadora y cooperativa). En este cometido, realiza esfuerzos por mejorar la calidad de su respuesta inmediata y su labor de rehabilitación a largo plazo.
- *Organizar, coordinar y dirigir las acciones internacionales de socorro.*
- Representar oficialmente a las Sociedades miembros a nivel internacional, especialmente para tratar de todo lo concerniente a decisiones y recomendaciones aprobadas por su Asamblea, velar por la integridad de las Sociedades miembros y proteger sus intereses.
- Asumir los cometidos que le confíe la Conferencia Internacional.

### 31.7.2. INICIATIVAS DE LA FICR.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, cuenta con una Secretaría en Ginebra, cuya función es coordinar y movilizar la asistencia de socorro para emergencias internacionales, promover la cooperación entre Sociedades Nacionales y representar a éstas en el campo internacional.

La red de Sociedades Nacionales, presente prácticamente en todo el mundo, constituye la principal fuerza de la Federación para alcanzar sus fines preventivos, de coordinación y de cooperación. Sin embargo, el trabajo sobre el terreno ha identificado una serie de óbices en la prestación de asistencia humanitaria, los cuales conciernen a la exigua legislación nacional sobre cooperación y coordinación humanitaria internacional en caso de desastres.

En ese sentido, la FICR ha buscado mejorar la calidad de su respuesta inmediata a fin de reducir la vulnerabilidad humana mediante la promoción de la preparación legal para desastres, por lo que el año 2001 inicia un programa sobre derecho relativo a los desastres, denominado “*Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL)*”. Este programa ha investigado cómo los marcos legales pueden contribuir a mejorar la entrega del socorro en caso de desastres.

Como resultado de una serie de foros regionales de alto nivel, organizadas por la Federación y sus socios durante el 2006 y 2007, se desarrollaron las “Directrices IDRL”. Eventualmente, estas Directrices fueron adoptadas en 2007 en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las mismas se constituyen en un conjunto de recomendaciones sobre cómo preparar leyes y planes de desastres sobre problemas comunes en las operaciones de socorro internacional en caso de desastres, lo cual contribuye a agilizar la asistencia humanitaria internacional, evitando así los obstáculos legales del Estado afectado.

### 31.8. PRINCIPIOS HUMANITARIOS.

Según LUIS RIBÓ DURÁN, los principios no se exteriorizan a través de normas jurídicas o reglas concretas, sino que se presentan como bases orientadoras para deducir soluciones concretas para casos determinados<sup>40</sup>.

En cuanto a “los principios humanitarios” se refiere, los casos implicados en éstos engloban una diversidad de situaciones propias de dos distintas ramas humanitarias del Derecho Internacional. Al respecto, se vio una primera clasificación que responde a su aplicación en el campo del Derecho Internacional Humanitario, es decir, en situaciones beligerantes.

De la misma forma, es posible encontrar principios humanitarios fundamentales aplicables en el campo de la Cooperación o Asistencia Humanitaria Internacional (CHI) en caso de desastres. Estos principios fundamentales subyacen en los distintos instrumentos jurídicos relacionados con las actividades de socorro en situación de desastres<sup>41</sup>.

No obstante a su aplicación en situaciones de desastre, es necesario señalar que varios de estos principios, corresponden al seno del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de la Cruz Roja (principal mecanismo de actuación de ese derecho). Recordemos que este punto equivalente o coincidente entre el DIH y la CHI en caso de desastres, consiste en el impacto material de las normas de la primera para con la segunda, es decir, a la influencia del DIH para la creación y desarrollo normativo de la CHI en caso de desastres.

---

<sup>40</sup>RIBO DURAN, Luis. DICCIONARIO DE DERECHO. Ed. Bosch Barcelona – España, 1987. Pág. 480

<sup>41</sup> Entre las principales pueden citarse a la **Resolución 46/182** sobre el “Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas” y a las **Directrices IDRL**, directrices sobre la “facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial”.

### **31.8.1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.**

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR), como se vio, es considerada el principal instrumento de actuación y coordinación de la asistencia humanitaria internacional en caso de desastres. Este organismo, al igual que los demás miembros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, desempeña sus actividades de acuerdo a los principios humanitarios fundamentales de la Cruz Roja, acondicionando los mismos a las situaciones de desastres, área de su competencia.

De igual manera, las actividades humanitarias desempeñadas por los agentes del sistema de las Naciones Unidas, bajo la dirección y coordinación de la OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios) y el Comité Permanente entre Organismos, son orientadas por los principios humanitarios previstos para el caso de desastres y enunciados por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 46/182.

De manera general, los principios humanitarios de aplicación en caso de desastres, adoptados y reconocidos por señalados sistemas internacionales (Cruz Roja y Naciones Unidas), se encuentran igualmente presentes, de manera explícita o no, en todos los instrumentos jurídicos relacionados con la asistencia humanitaria internacional en situación de desastres<sup>42</sup>. El conjunto de preceptos enunciados consiste en los principios de: *humanidad, neutralidad, imparcialidad, no discriminación, cooperación, soberanía y no intervención*<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Instrumentos multilaterales, regionales, subregionales, sectoriales y bilaterales.

<sup>43</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. **Comisión de Derecho Internacional 60º período de sesiones: "Protección de las personas en casos de desastre"**. Ginebra – Suiza, 2008.



Para una mejor asimilación de estos principios rectores de la Cooperación o Asistencia Humanitaria Internacional en caso de desastres, es necesario distinguirlos en dos grupos:

- Un primer grupo de principios (humanidad, neutralidad, imparcialidad, no discriminación, cooperación) situado en el núcleo de todas las actividades de asistencia humanitaria.
- Un segundo grupo de principios (soberanía y no intervención) pertinentes a la posición del Estado afectado y requerido de asistencia.

### **31.8.2. LOS PRINCIPIOS DE HUMANIDAD, NEUTRALIDAD E IMPARCIALIDAD.**

Los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad se constituyen en los principios básicos y fundamentales de las medidas de asistencia humanitaria en general. Por esta razón estos tres principios aparecen reiteradamente en numerosos instrumentos como fundamento de la asistencia humanitaria internacional en caso de desastres. Así lo establecen instrumentos como la Resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas: *“la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad”*<sup>44</sup>. Por su parte, las Directrices IDRL ratifican lo citado: *“Los actores que presten asistencia deberían velar por que su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial se suministren de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad...”*<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 2.

<sup>45</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja. Directrices IDRL: “Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial”. Parte I: Responsabilidades básicas, num.4 párr. 2

- **HUMANIDAD.** La “Humanidad” se constituye en el primer principio elemental, tanto en el DIH como en la CHI en caso de desastres, puesto que mediante la protección de las garantías fundamentales de la persona humana determina la preservación del género humano y la estabilidad de la comunidad internacional. Por esta razón, muchos tratadistas, como Mohamed El – Kouhene<sup>46</sup> y Jalil Kasto, atribuyen a este principio la calidad de “ius cogens”. Al respecto, KASTO señala: *“Hay una estrecha conexión entre el ius cogens y el derecho humanitario... El derecho humanitario o los principios de humanidad, tienen muchos aspectos de carácter perentorio, lo que implica que no puede admitirse su violación, porque la mayoría de estos principios o normas son esenciales para la supervivencia de la comunidad o la protección de sus intereses comunes”*<sup>47</sup>.

En ese sentido el principio de humanidad es entendido como *“el deber de mitigar el sufrimiento humano dondequiera se encuentre, prestando atención especial a los grupos más vulnerables de la población, como los niños, las mujeres y los ancianos”*. Asimismo, es concebido como el *“deber de proteger la dignidad y los derechos de todas las víctimas”*<sup>48</sup>.

Por lo tanto, el aspecto fundamental del principio de “humanidad” en situaciones de desastres es el salvar vidas y aliviar el sufrimiento dondequiera que ocurra.

- **NEUTRALIDAD.** En virtud del principio de neutralidad, la asistencia humanitaria en caso de desastres debe prestarse con independencia del contexto político, religioso, étnico o ideológico. Así lo señalan los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: *“Con*

---

<sup>46</sup> Ver nota al pie N° 6.

<sup>47</sup> Citado por Gómez Robledo Antonio. El Ius Cogens Internacional. UNAM. México, 2003. Pág.172

<sup>48</sup> Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (“Directrices de Oslo”) Revisión 1.1, noviembre de 2007, párr. 20

*el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico”.*

Por otra parte, las Directrices de Oslo afirman: *“La asistencia humanitaria deberá proporcionarse sin participar en hostilidades ni tomar partido en las controversias de índole política, religiosa o ideológica”*<sup>49</sup>.

- **IMPARCIALIDAD.** Por este principio, la prestación de asistencia humanitaria sólo debe regirse por las necesidades de las víctimas de desastres, priorizando los casos más urgentes.

Los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja señalan que este principio *“no hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes”.*

### **31.8.3. LOS PRINCIPIOS DE NO DISCRIMINACIÓN Y COOPERACIÓN.**

- **PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN.** El principio de no discriminación puede ser considerado como un principio complementario al principio de imparcialidad, puesto que por este principio *“la asistencia debe prestarse sin hacer ningún tipo de distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, convicción política o de otra índole, pertenencia nacional o social, riqueza, nacimiento, edad, discapacidad o cualquier otra situación. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los*

---

<sup>49</sup> Idem.

*sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes*”<sup>50</sup>.

- **PRINCIPIO DE COOPERACIÓN.** El principio de cooperación es uno de los principios preponderantes y fundacionales del Derecho Internacional de nuestros días. Este principio es considerado, además, como el promotor de las relaciones de amistad y de las sanas relaciones internacionales.

Las relaciones internacionales de nuestros días fueron fundadas a partir del reconocimiento de problemáticas y cuestiones de interés común o general de la comunidad internacional, lo cual demandaba la participación conjunta de los distintos sujetos internacionales. En este escenario, surge el Principio de Cooperación con el propósito de solucionar problemas internacionales a fin de alcanzar la estabilidad, el progreso y desarrollo global. Este principio ha sido reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y, de manera amplia, en distintos instrumentos internacionales.

Por lo anterior, el principio de cooperación establece las guías para muchas cuestiones de relevancia internacional, así como el medio ambiente, la prevención del terrorismo, la seguridad internacional, etc.

En cuanto a los casos de desastre, el principio de cooperación se constituye en la esencia misma de la asistencia y socorro internacional, puesto que condiciona de manera sine qua non el éxito de las mismas. Este carácter de imprescindible del principio de cooperación se funda en la multiplicidad de actores requeridos en las actividades de asistencia y socorro. Esto ha sido corroborado por la Resolución 46/182 de la Asamblea General: *“la magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente*

---

<sup>50</sup> Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de 1986 (modificados en 1995 y 2006), preámbulo.

*importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados*<sup>51</sup>.

#### **31.8.4. EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN.**

El *principio de soberanía* es un fundamento esencial en las relaciones internacionales, razón por la que ha sido acentuada en la generalidad de instrumentos relativos a la asistencia internacional en caso de desastres. Al respecto la Resolución N° 46/182 de la Asamblea General señala: “*La soberanía, integridad territorial y unidad nacional de los Estados deben ser respetadas plenamente en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, la asistencia humanitaria debe contar con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una apelación presentada por el país afectado*”<sup>52</sup>.

Por lo anterior, la CHI en caso de desastres reconoce al Estado receptor como el principal responsable de la protección de las personas víctimas de desastres situadas dentro de su territorio o jurisdicción: “*Cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio*”<sup>53</sup>. En ese sentido, puede inferirse que las situaciones de emergencia producidas por desastres son consideradas un asunto interno, propio del Estado afectado. Por esa razón, surge paralelamente “el principio de no intervención” como un principio complementario al principio de soberanía.

Conforme a la Corte Internacional de Justicia el *principio de no intervención* es concebido como aquel “*derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia extranjera*”<sup>54</sup>. Por su parte, la Carta de las Naciones Unidas

<sup>51</sup> Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 5.

<sup>52</sup> Resolución 46/182 de la Asamblea General de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 3.

<sup>53</sup> Íbid. Anexo, párr.4.

<sup>54</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE: CASE CONCERNING MILITARY AND PARAMILITARY ACTIVITIES IN AND AGAINST NICARAGUA (NICARAGUA v. UNITED STATES OF AMERICA), 1986. Párr. 202. Documento

señala: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta”<sup>55</sup>.

### **32. LA ASISTENCIA Y/O COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, DISTINTAS RAMAS HUMANITARIAS.**

Anteriormente, se mencionó que con frecuencia la Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres es comprendida de manera equívoca como un asunto del Derecho Internacional Humanitario. En el acápite quinto, correspondiente a la introducción de estas dos temáticas (DIH y CHI), se pudo advertir que esta apreciación se debe a la relación, vínculo o conexión entre ambas, consistente de manera principal al impacto material de las normas de la primera para la existencia y efectividad funcional de la segunda. Tal relación no implica una unidad temática o jurídica, sino que revela la presencia de dos ramas humanitarias distintas, con puntos equivalentes y divergentes.

En ese sentido, se realizó la exposición de las principales nociones e institutos del Derecho Internacional Humanitario y de la Asistencia y/o Cooperación Humanitaria en caso de desastres, objeto de estudio de este trabajo, con el propósito de distinguirla e identificar sus características, dificultades y necesidades.

Como resultado de lo expuesto, se presenta el siguiente cuadro que de manera estricta y puntual señala las principales características afines y divergentes de la CHI en caso de desastres y del DIH, ramas humanitarias distintas.

---

Anexo de GOMEZ ROBLEDO, Alonso. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, CASO DE LAS ACTIVIDADES MILITARES Y PARAMILITARES EN NICARAGUA Y CONTRA NICARAGUA (Caso emblemático). UNAM, México, 2011.

<sup>55</sup> Carta de las Naciones Unidas, Art. 2, párr. 7

CUADRO N°2: La CHI en caso de desastres Vs. el DIH.

LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES	EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Ámbito de aplicación de la Asistencia Humanitaria Internacional</b> relativo a las <i>catástrofes</i>.</li> <li>2. Rama humanitaria aplicable en situaciones de desastres.</li> <li>3. <b>Es restrictiva.</b> Los estados afectados condicionan el acceso de asistencia humanitaria.</li> <li>4. Es un <b>complemento internacional</b> puesto que fortalece la capacidad de reacción de los países afectados. <i>Es coordinadora y coadyuvante.</i></li> <li>5. <b>Protege a la persona humana</b>, a las víctimas de desastres.</li> <li>6. <b>Fundamento formal:</b> tratados y convenios internacionales, principios generales del derecho, leyes nacionales, doctrina y de manera particular “los instrumentos aprobados en el marco de las Naciones Unidas y las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja”.</li> <li>7. <b>Fundamento material:</b> tiene tres factores: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El sufrimiento de las víctimas y la insuficiente capacidad de respuesta del estado afectado.</li> <li>- El reconocimiento a esas necesidades.</li> <li>- El necesario trabajo en conjunto.</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Ámbito de aplicación de la Asistencia Humanitaria Internacional</b> relativo a los <i>conflictos armados</i>.</li> <li>2. Derecho Internacional Aplicable en Situaciones de Conflictos Armados <i>internacionales o no internacionales.</i></li> <li>3. <b>Limita la soberanía estatal</b> en el plano de la guerra.</li> <li>4. <i>Es un complemento internacional</i> a las insuficiencias y falencias del derecho interno de un Estado. <i>Es organizador y protector.</i></li> <li>5. <b>Protege a la persona humana</b>, a las víctimas del conflicto.</li> <li>6. <b>Fundamento formal:</b> tratados y convenios internacionales, principios generales del derecho, jurisprudencia internacional, doctrina y de manera particular “los instrumentos aprobados en el marco de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja”.</li> <li>7. <b>Fundamento material:</b> La <i>idoneidad y la identidad de los intereses</i> que establecen las actitudes de los Estados.</li> </ol>

<p>8. El <b>bien protegido</b> por la CHI es la “humanidad”.</p> <p>9. El principio de “humanidad” es el principal en la CHI, es el continente de múltiples derechos protectores de la persona humana, los mismos se constituyen en normas imperativas. Esto evidencia el carácter <i>ius cogens</i> de la CHI en caso de desastres.</p> <p><b>10. Ámbitos de aplicación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Situacional: emergencias producidas por desastres.</li> <li>- Personal: Víctimas de desastres.</li> <li>- Temporal: Desde el inicio de la catástrofe hasta la recuperación y desarrollo a largo plazo, e ilimitada.</li> </ul> <p>11. Los beneficiarios son las personas, los destinatarios son los Estados afectados y los agentes de cooperación internacional, quienes a su vez ejercen la titularidad de deberes y derechos.</p> <p>12. Cuenta con mecanismos de implementación preventivos, de emergencia y medidas de rehabilitación y desarrollo.</p> <p>13. La FICR es considerado el principal instrumento de actuación internacional humanitaria de la CHI en caso de desastres.</p> <p>14. Los principios aplicados en la CHI en caso de desastres, reconocidos por los sistemas de NU y Cruz Roja son los principios de: <b>humanidad, neutralidad, imparcialidad, no discriminación, cooperación, soberanía y no intervención.</b></p>	<p>8. El <b>bien protegido</b> por el DIH es la “humanidad”.</p> <p>9. La “Humanidad” es el principio elemental del DIH, en él se protegen las garantías fundamentales de la persona humana. Esto identifica su carácter de “<i>ius cogens</i>”.</p> <p><b>10. Ámbitos de aplicación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Situacional: Conflictos armados internacionales y no internacionales.</li> <li>- Personal: Víctimas de los conflictos armados.</li> <li>- Temporal: de principio a fin, ilimitada y hasta cumplir su finalidad.</li> </ul> <p>11. Los beneficiarios son las personas, los destinatarios son los Estados partes y quien ejerce la titularidad de deberes y derechos es el CICR.</p> <p>12. Cuenta con mecanismos de implementación preventivos, de control y represivos.</p> <p>13. El CICR es considerado el principal instrumento de actuación internacional humanitaria del DIH.</p> <p>14. Los principios aplicados en el DIH se dividen en 2 grupos: <b>los principios fundamentales del DIH</b> (Humanidad, distinción y proporcionalidad) y <b>los Principios de la Cruz Roja</b> (Humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad).</p>
--	--



### **33. LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN, Y LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.**

El actual sistema de asistencia humanitaria en caso de desastres reconoce y establece al Estado afectado como el principal responsable del ingreso de ayuda internacional para las víctimas, así como la reglamentación de su entrega. Por lo tanto, *la asistencia humanitaria debe contar con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una apelación presentada por el país afectado*<sup>56</sup>. Este precepto, inspirado por los principios de soberanía y no intervención, y las contingencias gubernamentales internas evasivas de asistencia humanitaria revelan la necesidad de revisar señalados principios, correspondientes a la posición del Estado afectado y requerido de asistencia humanitaria en caso de desastres.

En ese sentido, en el presente acápite se analizan los principios de soberanía y no intervención desde una óptica general, para luego apreciarlos desde un sentido humanitario, señalando posteriormente aquellas propuestas desarrolladas en contraposición a la radical interpretación e implementación de tales principios en situaciones de emergencia. Estas propuestas, innovadoras para la década de los 80's, vienen a denominarse como “*el deber y el derecho de injerencia*”, revolucionarias ideas en el campo de la asistencia humanitaria y del Derecho Internacional.

#### **33.1. SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL.**

Existen diferentes manifestaciones en cuanto a la definición de soberanía, por lo que no es posible uniformar tal concepción. Es así, que muchos tratadistas no consideran el concepto de soberanía como absoluto o unívoco sino como amplio en sus connotaciones y determinado por el caso concreto.

---

<sup>56</sup> Resolución 46/182 de la Asamblea General de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 3.

Para TUNKIN, por ejemplo, “*la soberanía de los Estados significa el poder total dentro de su territorio y la independencia en las relaciones internacionales...*”<sup>57</sup>

Desde un punto de vista político, para SÁNCHEZ VIAMONTE, citado por el Diccionario Jurídico de Ossorio, **Soberanía** es definida como: “*La plenitud lograda por la voluntad política del pueblo para determinarse y para manifestarse, de suerte que está comprendida en ella la autolimitación o la sujeción de determinadas normas, establecidas como condición para su validez, y así, las formas jurídicas adquieren la importancia y jerarquía de condiciones impuestas a la soberanía... y de cuyo cumplimiento depende la legitimidad y validez de la voluntad política*”.<sup>58</sup>

Para ubicarnos directamente en el marco del Derecho Internacional, es necesario señalar, inicialmente, la concepción clásica de “soberanía”, desarrollada por Jean Bodino, por la que “*Soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república*”. Esta antigua concepción distingue el carácter **absoluto** e **ilimitado** de la soberanía, ó sea, del poder del Estado para regirse, gobernarse, etc.

Aquella noción de Soberanía, no obstante, ha sido modificada por el Derecho Internacional Contemporáneo, el cual propugna una interpretación amplia, buscando obedecer a la dinámica de la comunidad internacional. Esta interpretación de soberanía le atribuye un **carácter funcional**.

En ese sentido, las características de la soberanía, resultantes del actual orden internacional, se traducen según JOSE ANTONIO PASTOR RIDRUEJO en los siguientes puntos<sup>59</sup>:

---

<sup>57</sup> TUNKIN G.I.: El Derecho y la Fuerza en el Sistema Internacional. México, 1989, Pág. 54

<sup>58</sup> OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 2005, Pág. 928

<sup>59</sup> Citados por: PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO, 4ta Ed., España, 1992. Pág 297 y 298.

- En el plano jurídico ***la soberanía no es un poder ilimitado del Estado***. Un sistema normativo susceptible de ser modificado por los destinatarios, en las palabras del autor, “no cumple la función de asegurar unas bases mínimas de convivencia en el grupo social del que proviene”. En esa línea, los tratadistas británicos OPPENHEIM y LAUTERPACHT, señalan: “*la propia noción del Derecho Internacional como cuerpo de reglas de conducta obligatorias para los Estados independientemente de su legislación y Derecho interno implica la idea de su sumisión al Derecho Internacional y hace imposible aceptar su pretensión de soberanía absoluta en la esfera del Derecho Internacional*”.<sup>60</sup>
- En el plano de los hechos, ***la soberanía estatal cobra en su mayoría perfiles políticos y no jurídicos***, es decir, la actitud internacional del Estado es conducido a merced de sus intereses. Sin embargo, desde esta óptica tampoco se halla un poder ilimitado del Estado, puesto que la interdependencia e integración cada vez más estrecha entre los sujetos del Derecho Internacional provocan cierta moderación entre los mismos.
- Jurídicamente, la soberanía implica la igualdad de los Estados. Esta igualdad de los Estados, resultada del principio de soberanía, deriva, a su vez, en la independencia de los mismos y la prohibición de todo Estado a intervenir en los asuntos internos de otros, ***el principio de no intervención***.

Sobre este punto, Pastor Ridruejo, basado en la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 27 de junio de 1986<sup>61</sup>, señala dos componentes de la intervención prohibida:

- a) Debe versar sobre cuestiones respecto a las cuales el Estado tiene libertad soberana de decisión según el Derecho Internacional (elección de sistema

---

<sup>60</sup> Ibidem Pág. 298

<sup>61</sup> Vid. Supra

político, económico, social, cultural y la formulación de la política exterior).

b) Aplica medios de coerción.

Asimismo, el autor realiza una distinción entre las intervenciones:

a) **Intervenciones inmateriales.** No implica acción física ni presencia de ninguna clase en el territorio del país en el que se interviene, por lo que son lícitas

b) **Intervenciones materiales.** Supone actuación física en el territorio del Estado en cuestión, desconoce la soberanía territorial y puede conllevar el uso de la fuerza.

- En su extensión jurídica, *la soberanía del Estado tiene un carácter funcional* y se traduce en la posesión y ejercicio de una serie de competencias. Dicho de otro modo, la soberanía es aquel conjunto de poderes o competencias reconocidas por el Derecho Internacional a los Estados, para el cumplimiento efectivo de sus funciones, consistentes en velar por los intereses generales y permanentes de las comunidades humanas asentadas sobre sus territorios respectivamente. Estas competencias, por otra parte, pueden ser regladas o discrecionales.

Las competencias son *regladas*, cuando el Derecho Internacional impone criterios o señala límites respecto al ejercicio de las mismas; y *discrecionales*, cuando el mismo derecho se circunscribe a señalarlas. Estas últimas, corresponden a los asuntos de jurisdicción interna, en las que opera el mencionado principio de no intervención.

Respecto a lo anterior, el autor afirma que la tendencia actual se traduce en la ampliación del ámbito de las competencias regladas, reduciendo el de las competencias discrecionales.

### 33.2. SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CHI EN CASO DE DESASTRES.

Una vez señalados los aspectos fundamentales de la soberanía según el actual orden internacional, es preciso dirigir los mismos a los terrenos de la Cooperación Humanitaria en caso de desastres a fin de comprender los sentidos de los principios de soberanía y no intervención en ese contexto.

En ese sentido, recordaremos el objeto principal de la CHI en caso de desastres: “proveer ayuda o asistencia a las víctimas, salvar vidas y mitigar el sufrimiento”. Este objeto inmediato, correspondiente a la etapa inicial o de emergencia, implica el acceso de la asistencia o ayuda humanitaria, lo cual garantiza y determina el cumplimiento de muchos otros objetos<sup>62</sup>. El acceso o ingreso de asistencia o cooperación humanitaria internacional, por su parte, estará determinado por el consentimiento del Estado afectado, el mismo que se manifiesta, según vimos, en tres actos concatenados: Petición, oferta-aceptación y condiciones (puesta en marcha de las medidas de respuesta).

Por último, el consentimiento del Estado afectado, como requisito sine qua non para el ingreso de CHI, se justifica en los *principios de soberanía y no intervención* (principios pertinentes a la posición del Estado afectado). Al respecto la Asamblea General señala: “*La soberanía, integridad territorial y unidad nacional de los Estados deben ser respetadas plenamente en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, la asistencia humanitaria debe contar con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una apelación presentada por el país afectado.*”

---

<sup>62</sup> Además del señalado, la CHI en caso de desastres conlleva varios objetos, ya que a largo plazo estas situaciones suelen requerir de asistencia para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo, aspectos enunciados por su relación con la temática en cuestión, mas no escudriñados al ser prescindibles para esta investigación.

*Cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio*"<sup>63</sup>.

Por lo enunciado, podemos inferir lo siguiente:

- ***El principio de soberanía en asuntos de CHI*** en caso de desastres revela un ***carácter absoluto e ilimitado***.
- El acceso de CHI es una ***competencia discrecional del Estado afectado***. El consentimiento del Estado afectado es susceptible de retirarse o someter a condiciones.
- Las situaciones de emergencia producidas por desastres son ***consideradas un asunto interno***, propio del estado afectado.

En este sentido, una radical interpretación e implementación de tales principios por parte de las autoridades gubernamentales del Estado afectado (condicionadas por sus políticas gubernamentales o ideologías dominantes) pueden traducirse en excesos o barreras burocráticas en sus estructuras administrativas, las cuales causan ***dificultades, demoras, ineficiencia y falta de uniformidad en la prestación de Asistencia Humanitaria Internacional en caso de desastres***.

Asimismo, recordemos que la CHI en caso de desastres involucra cuestiones relativas a la protección de los Derechos Humanos fundamentales y las referidas a las normas de Derecho Humanitario, por lo que la omisión u obstaculización de su solicitud y aceptación por parte del Estado afectado supone la vulneración de los derechos referidos. Esta situación ha dado lugar a una serie de discusiones académicas y debates intelectuales las cuales abordamos a continuación.

---

<sup>63</sup> Resolución 46/182 de la Asamblea General de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 3 y 4.

### 33.3. LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA Y NO INTERVENCIÓN VERSUS EL DERECHO Y DEBER DE INJERENCIA.

Lo enunciado en el anterior punto dio lugar a la discusión sobre la existencia o no de un “Derecho a la Asistencia Humanitaria”, y por otra parte al planteamiento de un “Derecho y Deber de Injerencia Humanitaria”.

Puesto que la soberanía, en muchos casos, crea situaciones susceptibles de dar lugar a la prestación de ayuda humanitaria, en 1987 el fundador de Médicos Sin Fronteras, Bernard Kouchner, y el Profesor de Derecho Internacional Público, Mario Bettati, cautivaron la atención del público mundial, abriendo un debate intelectual y jurídico al manifestar que el principio de la “no injerencia en los asuntos internos de los estados” ya no era defendible y que la comunidad internacional debía intervenir, por la fuerza de ser preciso, en aquellos países donde la población civil sufriera graves violaciones de los Derechos Humanos. Esta tesis fue expuesta en el libro *Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?*

Merced a estas propuestas emerge una nueva doctrina humanitaria, la misma que se traduce en el Derecho Internacional como: “El Derecho y Deber de Injerencia”. Estas denominaciones, con frecuencia, son utilizadas de manera indistinta, razón por la que es necesario distinguirlas.

- El “*deber de injerencia*” alude una obligación de determinados sujetos, derivada de su obligación de proteger los Derechos Humanos fundamentales. La obligación aludida por este “principio” es el “prestar asistencia humanitaria a aquellas poblaciones que se encuentren precisadas de ella, con independencia de las circunstancias emergentes de esa situación.
- Por su parte, “*el derecho de injerencia*” implica la facultad de prestar asistencia humanitaria a las poblaciones necesitadas de ella, sin ser perturbados en su actuación, siempre que ésta se encuadre en los límites señalados por el Derecho.

Ambas expresiones proponen medidas represivas e inclusive coercitivas y, según sus creadores, se constituyen en excepciones de responsabilidad del Estado o sujetos intervinientes, puesto que la situación de necesidad de las poblaciones en peligro justificaría la injerencia humanitaria. Asimismo, ambas proposiciones plantean la conversión de una actuación ilícita, como la injerencia, en lícita, y esto por medio del calificativo “humanitario”.

Es oportuno señalar que “el deber y el derecho de injerencia”, fueron concebidos como propuestas para un amplio abanico de situaciones, entre ellas, las situaciones de desastres naturales, mas no de manera específica.

Por otra parte, no obstante a sus aportes e influencia en favor de la Asistencia Humanitaria en general, estas propuestas fueron catalogadas por muchos críticos como “aventuradas”, puesto que implican un atenuante del principio de Soberanía y no intervención.

Al respecto, PASTOR RIDRUEJO señala: “...*No puede hablarse...de un principio general del Derecho Internacional Contemporáneo que legitime las intervenciones humanitarias cuando éstas tengan carácter físico o material*”<sup>64</sup>. El riesgo de aplicar estos principios, según citado autor, implicaría el proporcionar un instrumento de cobertura del despliegue de la política de poder de la superpotencia y las grandes potencias según sus intereses. Sin embargo, pese a lo expresado, reflexiona: “*A nuestro juicio, la idea del derecho o del deber de injerencia, loable en términos de principio cuando tenga propósitos auténticamente humanitarios, ha de manejarse con suma circunspección en cuanto a sus aplicaciones concretas. Sólo si la comunidad internacional organizada consiguiera establecer arreglos institucionales que evitasen los inconvenientes expuestos sería aceptable, e incluso, laudable, la figura de las intervenciones humanitarias de carácter material.*”<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Ob. cit. Pág. 304.

<sup>65</sup> Idem.



### **34. EL NUEVO ORDEN MUNDIAL Y EL PRINCIPIO DE INTRUSIÓN.**

Cada época de la historia mundial se ha caracterizado por distintos personajes y sujetos con relaciones particulares, necesidades, ideales y luchas diversas. Estos aspectos configuraron el escenario u “orden” de las diferentes etapas de la humanidad mundial.

En ese entendido, este punto de análisis estudia las teorías sobre los órdenes internacionales emergentes y predominantes durante el siglo XX, los mismos que derivan en el Nuevo Orden Mundial de nuestros días, orden del cual emerge la propuesta del presente trabajo “el Principio de Intrusión”.

#### **34.1. TEORÍAS SOBRE LOS ÓRDENES INTERNACIONALES.**

Esta parte expondrá las proposiciones realizadas por los Profesores de Derecho Internacional WOLFGANG FRIEDMANN y LUIS DÍAZ MÜLLER.

Por su parte, el profesor FRIEDMANN<sup>66</sup> propone el estudio de las nuevas estructuras del Derecho Internacional, desde la observancia de las relaciones internacionales, para lo cual él considera de capital importancia el distinguir dos leyes internacionales:

- **La Ley Internacional de la “Coexistencia”.** La cual rige las relaciones “horizontales” entre Estados. Según citado profesor, esta Ley habría regido preponderantemente el Derecho Internacional Clásico. Su función básica era reguladora y moderadora.
- **La Ley Internacional de la Cooperación.** Considera el autor esta Ley como la predominante durante la segunda mitad del siglo XX, porque se manifiesta en un escenario proliferado en cuanto a sus actores. La misma, busca identificar intereses humanos comunes.

---

<sup>66</sup> FRIEDMANN, Wolfgang. LA NUEVA ESTRUCTURA DEL DERECHO INTERNACIONAL. Ed. F. Trillas S.A. México, 1967.

Es considerable este punto como el motor de las transformaciones en el marco internacional, puesto que los procesos mundializadores, característico de nuestros días, surgen a partir de la identificación de intereses y necesidades comunes.

Paralelamente, la propuesta de DÍAZ MÜLLER<sup>67</sup> expone una nueva concepción del Derecho al Desarrollo de nuestros días, el cual es señalado a partir de la distinción de dos órdenes: un Nuevo Orden Internacional y el “Nuevo Orden Mundial”, ambos emergentes del siglo pasado.

- **El Nuevo Orden Internacional.** Se refiere a aquel sistema internacional que negociaba en mejores condiciones las posibilidades de desarrollo de los países atrasados con relación al primer mundo y al segundo mundo. Es decir, este orden implicaba la existencia de tres bloques: el tercer mundo y sus relaciones con los bloques surgidos después de la segunda guerra mundial (EE.UU. y el bloque soviético).
- **El Nuevo Orden Mundial.** Se refiere al sistema de globalización o mundialización desde el término de la “guerra fría”, porque a partir de entonces se pone fin al sistema internacional de bloques y se abre el paso a un orden global con “pretensiones mundiales” encabezado por Estados Unidos, que busca tener mayor hegemonía en el mundo.

### **34.2. NUEVO ORDEN MUNDIAL.**

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la dinámica de las relaciones internacionales se configuró en una nueva forma. Emergen en el plano internacional dos grandes potencias (EEUU y URSS) y con ellas un amplio radio de influencia. Así también, nacen los organismos internacionales y otros actores transnacionales

---

<sup>67</sup> DIAZ MÜLLER, Luis T. : EL DERECHO AL DESARROLLO Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL. UNAM, México, 2004.

(multinacionales, organizaciones no gubernamentales -ONGS) que configuran la actual compleja estructura de la sociedad internacional.

Tras la caída de la URSS, durante la última década del s. XX, la sociedad internacional se hallaba en una fase de consolidación, produciéndose en ella fenómenos como:

- La *multiplicación del número de actores internacionales* y la consolidación de actores dominantes en la estructura internacional (EE.UU.).
- Se institucionalizan las principales formas de relación internacional.
- Se desarrolla una interdependencia entre las diversas estructuras internacionales en lo económico, político y cultural.
- La hegemonía de los valores de la seguridad, la estabilidad y el orden, como valores determinantes de aceptación o rechazo de actores y relaciones internacionales.

Los fenómenos enunciados influyen en la conceptualización de *la sociedad internacional* vigente: “*Aquella sociedad **global** (macro sociedad) que comprende a los grupos con un poder social autónomo, entre los que destacan los estados, que mantienen entre sí unas relaciones recíprocas, intensas, duraderas y desiguales sobre las que se asienta un cierto **orden común***”<sup>68</sup>

En el *ámbito jurídico*, dicho orden común se caracteriza por la ausencia de un orden jurídico internacional vertical y por la primacía del principio de soberanía nacional. Sin embargo, presenta algunas significantes transformaciones con la creación del Tribunal Internacional de Justicia de las Naciones Unidas (Tribunal de la Haya) y la aprobación de la Corte Penal Internacional, tras la ratificación por 66 países del *Estatuto de Roma*<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup>GONZÁLEZ PÉREZ, María Inmaculada: *op. Cit.*, Pág. 37.

<sup>69</sup> Aprobado el 17 de julio 1998 por 120 naciones.

En el *ámbito político y económico*, este orden común presenta la expansión del modelo neoliberal que se caracteriza por su apoyo al modelo económico capitalista con políticas de liberalización y apertura de mercados, el fomento de la actividad del sector privado, la reducción de las funciones del sector público y la consecuente eliminación del papel de los Estados como reguladores de las diferencias sociales, es decir una *supranacionalidad*.

En el *ámbito cultural*, nos encontramos una sociedad internacional que se encuentra aún diversificada y fragmentada. Pero a pesar de esta amplia pluralidad cultural existe una tendencia a la homogeneización.

En *el ámbito humanitario*, este orden común se caracteriza por:

- Un proceso de *universalización de Derechos Humanos*.
- La *Seguridad Humana* es *Interdependiente*.
- Seguridad humana *centrada en el ser humano*, el ser humano es el sujeto central del desarrollo, él debe ser el participante activo y el beneficiario.

Las características enunciadas, propias del orden común de la actual sociedad internacional, es lo que hace o constituye el *Nuevo Orden Mundial*, orden con “pretensiones mundiales” encabezado por Estados Unidos, que busca tener mayor hegemonía y liderazgo mundial en el cumplimiento de estos cometidos.

En estos escenarios se desarrollan las consideradas “políticas intervencionistas”, como el **principio de intrusión**, ya señalado en el marco histórico<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Véase el punto 3. LOS ÓRDENES INTERNACIONALES Y EL PRINCIPIO DE INTRUSIÓN EN LA HISTORIA. Págs. 13-15 del presente trabajo.

### 34.3. ANÁLISIS DEL PRINCIPIO RECURRENTE DE NO INTERVENCIÓN Y DEL INNOVADOR PRINCIPIO DE INTRUSIÓN.

Puesto que el empleo indiscriminado e incorrecto de cierta terminología en el lenguaje técnico jurídico induce a confundir los significados teóricos pertinentes por los que fueron establecidas, es necesario establecer la distinción entre los términos consolidados y comúnmente usados en el Derecho Internacional frente a aquellos que surgen o emergen como resultado de las nuevas realidades y exigencias de la comunidad internacional.

La situación referida acontece con los términos “*Intervención*”, “*Injerencia*” e “*Intrusión*” en el escenario contemporáneo denominado “Nuevo Orden Mundial”, según el cual el sistema internacional registra una mayor tendencia centralizadora y mundializadora del poder en las Relaciones Internacionales, donde la importancia de estos términos estriba en su irrupción frecuente en los temas de lo político, la seguridad, en lo social, en lo jurídico y lo económico, por lo que su uso indistinto produce confusión y ambigüedad.

A objeto de realizar una amplia consideración analítica de los términos enunciados en el presente acápite, y desde el punto de vista del Derecho Internacional, es necesario señalar tanto los factores retórico – gramaticales e histórico - contextuales que las produjeron para luego ser propuestas, factores que justifican la adopción de los mismos como términos significantes, de uso cotidiano (intervención o injerencia) o innovador (en el caso de “Intrusión”), en el lenguaje técnico jurídico internacional.

En ese sentido, los factores retórico – gramaticales son abordados en el presente apartado<sup>71</sup>, donde se evidenciará que gramaticalmente analizadas “*Intervención*”, “*Injerencia*” e “*Intrusión*” presentan un conjunto de

---

<sup>71</sup> Habiendo dejando lo concerniente al análisis histórico – contextual al capítulo pertinente (Marco Histórico).

características afines, a las que se suman un conjunto de características divergentes entre los términos. La etimología, semántica e historia, permiten identificar este segundo conjunto de características divergentes, las cuales señalan que estas variables recurrentes manifiestan condicionantes previas (presupuestos) diferentes, presentes en un entorno internacional determinado y con efectos similares. Asimismo, la mayoría de los intereses en juego son comunes o afectan de igual manera a la comunidad internacional.

#### 34.4. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE INTERVENCIÓN.

Es imprescindible referirse al vocablo “*intervención*”, debido a su uso indistinto con el término “*intrusión*” en el lenguaje jurídico internacional para referirse a un mismo fenómeno ocurrido durante la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, como se ha establecido, sus conceptos, definiciones y raíces orientan de distinta manera el sentido y significación de cada palabra.

Etimológicamente “Intervención” proviene de la voz latina “*Interventus*”, entre (*Inter*) vientos o corrientes (*ventus*), lo cual significa “*mediar entre corrientes*”. Por lo señalado, el término intervención “*es entendido como el tomar parte en un asunto, interponiendo uno su autoridad*”.<sup>72</sup>

Para MANUEL OSSORIO “*Intervención es la acción y efecto de intervenir, de tomar parte en un asunto, de interponer uno su autoridad; de dirigir una o varias potencias, en el orden internacional, los asuntos interiores de otra*”.<sup>73</sup> Según FENECH, la intervención se entiende “*como aquella forma de asistir con autoridad en un asunto*”<sup>74</sup>, señalando una función subsidiaria.

---

<sup>72</sup>Diccionario General de la Lengua Española, 1997 Biblograf, S.A., Barcelona.

<sup>73</sup>OSSORIO, Manuel. Pág. 532

<sup>74</sup>FENECH, Miguel: Enciclopedia Práctica de Derecho, 1952. Vol. II Pág. 1493

En materia internacional, propiamente, la intervención será “*la interferencia no consentida de uno o varios Estados en los asuntos domésticos o externos de otros, vulnerando la soberanía y la independencia del Estado afectado*”.<sup>75</sup>

#### **34.5. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE INJERENCIA.**

El significado etimológico de esta palabra se halla en dos enunciados latinos: *Gérere* entendido como gerencia y gestión; y *Sérere* como injerto, trabar, entrelazar, trenzar o sembrar. En ese sentido, etimológicamente *injerencia* significa: “*introducir una traba*”.

Por lo tanto, la *injerencia* es concebida como aquella intervención provisional en un país para modificar su forma de gobierno, cultura, economía. Asimismo, de acuerdo a la Real Academia Española, “*injerencia es considerada como aquella intromisión, introducción en una dependencia o negocio*”<sup>76</sup>.

#### **34.6. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE INTRUSIÓN.**

A objeto de realizar un acercamiento etimológico de la palabra *intrusión* se establece que ésta deriva del vocablo primitivo “*intruso*”, que proviene del latín “*intrusus*”, compuesto del prefijo *in* (hacia dentro) y *trusus*, de *trudere* (empujar), es decir, “empujar hacia dentro”. En concordancia con su origen, de manera genérica, la Real Academia Española entiende a la intrusión como “*la acción y efecto de intrusarse*”, lo cual significa apropiarse, de un cargo, autoridad, jurisdicción, etc. El diccionario inglés Collins English Definition, la señala, además, “*como una visita no permitida, una interjección*”.

---

<sup>75</sup>SEPÚLVEDA, Cesar: Alcances de la no intervención como norma legal internacional – Revista Mexicana de Política Exterior, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, num. 46, 1995. Citado por Carpizo, Jorge: Globalización y los Principios de Soberanía, Autodeterminación y No Intervención. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. IV, 2004. Pág. 20

<sup>76</sup> Real Academia española: Diccionario de la Lengua Española, MADRID, 1970.

Una primera apreciación técnica del término “intrusión” conduce a tomar en consideración el mundo informático, donde la intrusión es entendida como *el acceso no autorizado a un sistema*.

En el ámbito propiamente jurídico, la noción de intrusión se manifiesta en correspondencia a su antecedente etimológico y conceptual. En ese sentido, en el Derecho Canónico, la palabra base de Intrusión es entendida como “*el acto de introducirse en un empleo, dignidad, oficio o jurisdicción...a la fuerza*”<sup>77</sup>. Para CABANELLAS, la intrusión es “*la introducción sin derecho en una jurisdicción, oficio o dignidad*”.<sup>78</sup> Asimismo, MANUEL OSSORIO sostiene que “*es la acción de introducirse sin derecho en una dignidad, jurisdicción, oficio, propiedad*”<sup>79</sup>. Por otra parte también es entendida como “*el uso de las funciones correspondientes a una dignidad o jurisdicción*”<sup>80</sup>.

Al respecto, el mexicano HUMBERTO TORO SANTA MARÍA introduce una definición de intrusión:

*“En las Relaciones Internacionales, en la perspectiva política y estratégica, el llamado principio de "intrusión" consiste en una situación "innovadora", pues bajo consenso de la élite gobernante continental, permite a los gobiernos intervenir en otros estado-naciones para defender y hacer prevalecer determinados valores, supuestamente supranacionales y regionales, como la vigencia de cierto sistema y régimen político”*<sup>81</sup>.

Por otra parte, el argentino ROSENDO FRAGA comenta:

<sup>77</sup> MENDOZA ARZABE, Fernando: Diccionario Usual de Latinismos Jurídicos. Pág. 207

<sup>78</sup> CABANELLAS, Guillermo: Diccionario de Derecho Usual. Tomo II. Año 1972. Pág. 428

<sup>79</sup> OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 2005, Pág. 534

<sup>80</sup> FENECH, Miguel: Enciclopedia Práctica de Derecho, 1952. Vol. II Pág. 1494

<sup>81</sup> TORO SANTA MARÍA, Humberto: Principios Recurrentes “Intrusión” y “Antiagresión selectiva”.



*“Algo de esto ocurre en lo que hace a los fenómenos del mundo de hoy en materia de seguridad internacional. Cuando los analizamos con la perspectiva del último medio siglo, dominado por la Guerra Fría, hay situaciones que nos parecen realmente innovadoras. Pero cuando vamos más atrás y entramos, por ejemplo, en el siglo XIX, encontramos numerosos antecedentes en analogía con situaciones del presente. Tal es el caso del principio que parece predominar hoy en las relaciones internacionales, por el que el concepto “tradicional” de soberanía ya ha perdido su alcance tradicional. Esto ha dado origen al llamado **principio de “intrusión”**, el que -según sus teóricos- consiste en una situación innovadora, por la que **las naciones pueden intervenir en otras para defender determinados valores, como la vigencia de la democracia**”<sup>82</sup>.*

Por lo tanto, en cuanto al Derecho Internacional se refiere, el concepto de **"Intrusión"** consiste en la **"imposición"** de un **precepto preponderante de régimen internacional establecido, en el marco de una sociedad mundial, por el liderazgo y/o hegemonía de la única potencia o élite gobernante, reduciendo la soberanía del Estado afectado hacia una situación de sometimiento.**

#### **34.7. INTRUSIÓN VERSUS INTERVENCIÓN E INJERENCIA.**

Habiendo desarrollado el panorama conceptual y contextual (capítulo histórico) de los términos Intrusión, Intervención e Injerencia, es necesaria la comparación de los mismos, a fin de diferenciarlos al momento de su aplicación e interpretación.

Un primer acercamiento nos permite advertir que la **Intervención** o acción de intervenir, dependiendo del caso, es concebida de dos maneras, una positiva y otra negativa. Concebida la Intervención de manera positiva, en ciertos casos podrá ser

---

<sup>82</sup> FRAGA, Rosendo (Director del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría): El Nuevo Orden Internacional y la Historia. Buenos Aires – Argentina, 1999.

aplicada en respuesta a una solicitud, lo que implica la aceptación por parte del requirente.

No obstante, según su concepción negativa, habrá asuntos reacios a ser intervenidos en virtud a su naturaleza. Por lo tanto, de aplicarse la intervención en estos casos, ésta no será solicitada sino aplicada de manera directa, lo cual significará la violación del principio de “no intervención” establecido por el Derecho Internacional.

Por otra parte, los asuntos de interés que involucran la intervención son particulares o específicos, es decir, conciernen a bienes de interés nacional o doméstico, propios de los Estados. Igualmente, los asuntos mencionados, por lo general, corresponden a contextos bélicos o de índole económico. Consiguientemente, es notable que la naturaleza de la Intervención sea coadyuvante, puesto que busca contribuir o asistir a las partes o a una de ellas.

La **Injerencia**, en cambio, significa la introducción en un asunto sin previa solicitud ni llamado, no siendo permitida o aceptada. Con relación a los asuntos objeto de injerencias, éstos incumben o conciernen a la esfera interna del Estado injerido, tratándose por lo general de asuntos de orden político o gubernamental, razón por la que, usualmente, acontece en contextos pacíficos. De esta manera, sobre los asuntos mencionados pueden alegarse intereses propios o no, directos o indirectos, lo cual hace de la injerencia una manifestación reaccionaria.

A diferencia de los términos precedentes, se induce que la **Intrusión** es el género, de cuyas características y alcances se desglosan tanto la Intervención como la Injerencia, siendo las mismas “grados de intrusión”. Con esta distinción es asequible divisar las demás características que hacen a la intrusión:

- La intrusión no requiere de aceptación previa, por su naturaleza su aplicación es directa. Sin embargo, ello no significa que no pueda ser solicitada.

- Implica tomar parte en asuntos de interés común o general, no así en asuntos internos. Esto lo hace principal, puesto que la Intrusión alega un derecho o interés propio de la comunidad internacional sobre un asunto endógeno, cuyos efectos repercuten más allá de sus fronteras haciéndose trascendental, lo cual justifica la atención, defensa y auxilio por parte de la comunidad mundial.
- El bien – objeto por el cual reacciona es de interés supranacional, trasciende las fronteras.
- Es aplicable en todo contexto.

De lo enunciado se induce también que un presupuesto de intrusión demanda la oposición a una disposición preponderante de régimen internacional por parte de un Estado en razón a su Soberanía, lo cual resulta en la imposición al cumplimiento de dicha disposición. Por lo que se infiere su naturaleza impositiva.

**CUADRO N° 3: Distinción entre intrusión, intervención e injerencia.**

N°	INTRUSIÓN	INTERVENCIÓN	INJERENCIA
1.	Es el género	Especie	Especie
2.	De aplicación directa, no requiere de aceptación. Puede ser solicitada o no.	- Puede ser solicitada y/o aceptada.  - Puede no ser solicitada (vulnerando el principio de no intervención)	No es solicitada, ni admitida.
3.	Dirigido a asuntos de interés general, directo y principal	Para asuntos de interés particular o específico	Implica intereses propios o no, directos o indirectos
4.	Protege bienes de interés supranacional	Implica bienes de interés nacional o doméstico	Asuntos Internos
5.	Aplicable en todo contexto	Aplicado en contextos bélicos y económicos	Aplicado en contextos pacíficos, en asuntos políticos
6.	Naturaleza impositiva.	Naturaleza coadyuvante	Manifestación reaccionaria simple

### CAPÍTULO III

#### MARCO JURÍDICO

#### 35. CONSIDERACIONES GENERALES.

Pese a su trascendencia y carácter internacional, el aspecto jurídico sobre la CHI en caso de desastres naturales continúa relativamente poco desarrollado. Actualmente no existe un tratado multilateral que regule de manera general los principales aspectos de ayuda, asistencia y socorro en caso de desastres. La realidad actual presenta una ausencia de instrumentos convencionales multilaterales de carácter universal sobre señalados aspectos.

Al respecto, la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) ha observado que “no existe una fuente de derecho internacional definida y ampliamente aceptada que enumere las normas jurídicas, los procedimientos, los derechos y las obligaciones en materia de respuesta y socorro en casos de desastre”.<sup>83</sup>

Sin embargo, como afirma un estudio realizado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, es posible encontrar una amplia gama de normas pertinentes codificadas en algunos tratados multilaterales, tanto a nivel mundial como regional (sectoriales en su mayoría), y en más de 150 tratados bilaterales y memorandos de entendimiento. Asimismo, de acuerdo al estudio mencionado, se han identificado más de 100 leyes internas referidas directamente al tema.<sup>84</sup> En ese entendido, para la presente investigación fueron considerados aquellos instrumentos jurídico-internacionales (vinculantes y no) de mayor influencia a nivel universal y regional, las cuales se constituyen en los factores determinantes en el desarrollo de la CHI en caso de desastres, fundamentales para la propuesta del presente trabajo.

---

<sup>83</sup>FICR, World Disasters Report - 2000, pág. 145.

<sup>84</sup>NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Comisión de Derecho Internacional: “Protección de las personas en casos de desastre”. (60° Período de sesiones, Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008).

### 36. PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURÍDICO-INTERNACIONALES PARA LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.

- **Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Estos tratados, relativos a los Derechos Humanos, configuran los derechos fundamentales de la humanidad en general, protegidos en todo tiempo y lugar, razones por las que su consideración ha sido determinante para el estudio de la CHI en caso de desastres. De la observación de estos instrumentos puede evidenciarse una estrecha relación entre los DDHH y la CHI en caso de desastres, relación que puede resumirse en lo siguiente: Género y especie; continente y contenido.
- **La Carta de las Naciones Unidas** o documento fundacional de la ONU (quizá el principal organismo internacional de nuestros tiempos) consigna en sus normas los más altos intereses de la comunidad internacional en su conjunto, entre ellos, la Cooperación Humanitaria.
- **Resoluciones 46/182, 43/131 y 45 /100 de la Asamblea General de las Naciones Unidas Resoluciones sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia.** Estas resoluciones enuncian los principios más importantes a aplicarse en la Asistencia Humanitaria en situación de desastres. Sin entrar en profundas consideraciones relativas al valor jurídico de las Resoluciones de la AGNU se puede afirmar, en concordancia con ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO, que *“las resoluciones...de la Asamblea General, van imponiéndose, cada día con mayor peso, como proceso productivo, o por lo menos como manifestación de auténticas normas jurídicas”*.<sup>85</sup>
- **Directrices de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones**

---

<sup>85</sup> Ob cit. Pág.165

**internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (Directrices IDRL)**, de 2007; y la Resolución: **Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las Barreras regulatorias en la Mitigación, la Intervención y la Recuperación de Desastres una Raíz**, aprobada por la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de 2011. El rasgo de estos instrumentos es equivalente a lo enunciado en el anterior punto, al igual que su preponderancia en la CHI. Sin embargo, estos instrumentos encierran una mayor particularidad, puesto que corresponden a la producción normativa de la Cruz Roja Internacional, organismo internacional privado con rasgos, resultados e impacto que la equiparan a un organismo intergubernamental.

### **37.DIRECTRICES IDRL: “DIRECTRICES SOBRE LA FACILITACIÓN Y REGLAMENTACIÓN NACIONALES DE LAS OPERACIONES INTERNACIONALES DE SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE Y ASISTENCIA PARA LA RECUPERACIÓN INICIAL”.**

De acuerdo a un estudio realizado por la Comisión de Derecho Internacional<sup>86</sup>, se han identificado más de 100 leyes internas referidas directamente al tema de atención y prevención de desastres naturales o gestión de riesgo de desastres. Sin embargo, señalados estudios también han verificado que gran parte de las legislaciones nacionales son ineficaces o de aplicación complicada, lo cual resulta costoso en cuanto a tiempo y recursos empleados en las actividades de asistencia humanitaria internacional en caso de desastres. Estos obstáculos son atribuibles principalmente a la carencia de uniformidad y a la dificultad de interpretación de las normas y procedimientos nacionales. Por ello, los principales gestores de la cooperación humanitaria internacional en caso de desastres naturales persiguen la uniformidad jurídica, es decir, modificar o armonizar las normas nacionales en esta materia.

---

<sup>86</sup> Op cit.

Entre las principales iniciativas uniformadoras descuellan la iniciativa promovida por la FICR en coordinación con la ONU, denominada “**Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL)**”, que se tradujo eventualmente en el desarrollo de las “*Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial*”, *Directrices IDRL*<sup>87</sup>, adoptada unánimemente en noviembre de 2007 por los participantes de la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna. En esa oportunidad, la Conferencia animó y encomendó a la FICR a desarrollar nuevas herramientas y modelos para mejorar la preparación legal para desastres.

En ese cometido, en 2011, la XXXI Conferencia Internacional acogió con satisfacción los importantes avances realizados en la aplicación de las Directrices IDRL. De esta manera, los Estados fueron llamados a examinar y fortalecer sus marcos jurídicos nacionales y considerar el uso de las Directrices IDRL. Por otra parte, debido a nuevos requerimientos por parte de los estados y otros actores internacionales se realizaron esfuerzos por parte de la FICR y la ONU para desarrollar una “*Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y asistencia para la recuperación inicial*” para ayudar a los Estados en la incorporación de las recomendaciones de las Directrices IDRL en su legislación nacional.

Por su parte, la Asamblea General de la ONU desde 2008 ha mencionado las Directrices IDRL, pidiendo a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales que tengan en cuenta esas Directrices para fortalecer sus marcos operativos y jurídicos para las operaciones internacionales de socorro. Más recientemente, la Asamblea General, en su sexagésimo quinto período de sesiones, incluyó el siguiente texto en la resolución general sobre “Fortalecimiento de la

---

<sup>87</sup> Ver anexo N° 2



coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas":

*“La Asamblea General (...) acoge con beneplácito las iniciativas de nivel regional y nacional relacionadas con la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobadas en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se celebró en Ginebra del 26 al 30 de noviembre de 2007, y alienta a los Estados Miembros y, cuando corresponda, a las organizaciones regionales a que adopten nuevas medidas para fortalecer los marcos operacionales y jurídicos del socorro internacional en caso de desastre, teniendo en cuenta las Directrices, según proceda”<sup>88</sup>*

### **38. LEGISLACIÓN BOLIVIANA.**

Desde un plano general, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, norma fundamental, reconoce como uno de los fines y funciones del Estado el *“garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas...”*<sup>89</sup> Asimismo, reconoce los Derechos Fundamentales de la persona humana, derechos contenidos por el principio de Humanidad: Derecho a la vida y a la integridad física, derecho a la alimentación, derecho a la salud, derecho a un hábitat y vivienda, servicios básicos.<sup>90</sup> Por otra parte, en materia de Derechos Humanos, la CPE concede a los tratados internacionales jerarquía constitucional y supraconstitucional (tratándose de derechos más favorables a los contenidos en la Constitución).

Sobre la temática en cuestión, hablando de legislación relativa a la prevención y mitigación de desastres naturales o causados por el hombre, a nivel interno Bolivia dispone desde el año 2000 de la **Ley Para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (Ley N° 2140 de 25 de Octubre de 2000)**, cuyas disposiciones siguen a continuación:

---

<sup>88</sup> Resolución N° 65/133 de la Asamblea General de la ONU, párrafo 11.

<sup>89</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Art. 9 num.2

<sup>90</sup> CPE. Arts. 15 – 20.

- Regula actividades de reducción de riesgos y **atención de desastres y/o emergencias** (naturales, tecnológicos y antrópicos).
- Establece un marco institucional para la reducción de riesgos y para la atención oportuna y efectiva de los eventos causados por los desastres señalados.
- El ámbito de aplicación comprende las actividades que tengan responsabilidad, competencia y jurisdicción en el ámbito nacional (departamental o municipal).
- Entre sus principios, descuellan los principios de Derecho a la Protección y Subsidiariedad.
- Está constituido por un conjunto orgánico de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen los agentes de asistencia interna entre sí. Este sistema es denominado Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE).
- En cuanto a los desastres, el SISRADE persigue tres clases de objetivos: preventivos, de mitigación de los efectos y de rehabilitación.
- El SISRADE está compuesto por:
  - El Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (CONARADE), instancia superior de decisión y coordinación. El CONARADE estará presidido por el presidente del Estado y está conformado por el Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y Ministerio de Gobierno.  
Entre sus atribuciones está el definir estrategias políticas y normas nacionales para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias.
  - Las instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, departamental y municipal vinculadas al cometido señalado.
- Señala al Servicio Nacional de Defensa Civil como el encargado de recibir y centralizar los recursos destinados para la Atención de Desastres y/o Emergencias,

ya sean nacionales (provenientes del TGN) o **internacionales**. Su cometido es distribuir los recursos en tales situaciones de manera pronta y eficiente.

De lo observado, puede constatarse que señalada ley (Ley N°2140) regula de manera general las actividades de reducción de riesgos y atención de desastres naturales en beneficio de las víctimas o poblaciones vulnerables en un marco de cooperación interna, circunscribiéndose a beneficiarios, gestores y mecanismos dentro del territorio nacional. De esa manera, escasamente menciona a la Cooperación Internacional, omitiendo la regulación del ingreso y prestación de la Asistencia Humanitaria Internacional.

## **CAPÍTULO IV**

### **MARCO PRÁCTICO**

#### **39. LOS DESASTRES Y SU TRASCENDENCIA EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL.**

En la actualidad los desastres naturales son considerados una temática relevante e ineludible en el contexto internacional, puesto que su acaecimiento trasciende en cuanto a sus efectos en los escenarios político, económico, social, ambiental y jurídico de la comunidad internacional.

Lo anterior se justifica por la creciente incidencia e impacto de los desastres naturales de gran escala en todo el mundo durante los últimos años: desde el ciclón que arrasó en Birmania el 2008, tormentas e inundaciones que sumergieron gran parte de Pakistán y Colombia en 2010, los terremotos que azotaron Haití en 2010 y China en 2009, hasta el terremoto, el tsunami y la emergencia nuclear del pasado año (2011) en Japón.

Asimismo, el número y la diversidad de agentes internacionales de socorro (agentes humanitarios) también han ido creciendo en los últimos años a diferencia del pasado, cuando señalados agentes en condiciones de intervenir ante un desastre natural eran escasos. Este hecho puede deberse a la cada vez más estrecha interdependencia entre los países del mundo y al gran impacto de algunos acontecimientos en los medios de comunicación, razones por las que la ayuda puede provenir no sólo de unos pocos Estados vecinos, sino de una gran cantidad de entidades humanitarias asentadas en lugares distantes. Por ejemplo, después de la catástrofe del año 2011 en Japón, las autoridades de ese país recibieron ofrecimientos de ayuda de 163 gobiernos y 43 organizaciones internacionales<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> (Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 2011) datos señalados por el informe de la **XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja: "Progreso en la aplicación de las**

Innegablemente, no todos los desastres alcanzan las proporciones de los ejemplos mencionados ni convocan a tantos agentes humanitarios internacionales, pero incluso situaciones de una dimensión media generan hoy en día una ayuda mayor y más variada de la comunidad internacional, lo cual no tiene precedentes en la historia.

Por lo señalado, en virtud a sus efectos, pueden inferirse dos clases de desastres naturales:

- a) **Desastres naturales localizados**, cuyos efectos trascienden en el contexto interno del Estado afectado, siendo de interés y responsabilidad interna de los Estados.
- b) **Desastres naturales a gran escala y/o de alcance internacional**, cuyos efectos se extienden más allá de las fronteras del Estado afectado, siendo su atención un asunto de interés mundial.

La primera clasificación (a), por lo general es atendida por instancias o agentes internos de los Estados afectados, puesto que son asuntos de responsabilidad de sus gobernantes. Ésta, a su vez, puede contar con el apoyo de la cooperación humanitaria internacional en virtud a los principios de humanidad y cooperación, cuando la capacidad de respuesta del Estado afectado sea insuficiente por la magnitud del desastre.

En cuanto a la segunda clasificación de desastres (b), éstos suelen presentarse en dos circunstancias:

- Cuando el desastre se origina en determinado estado, mas su magnitud tiende a desencadenar efectos transfronterizos.
- En otros casos, si bien la situación inicial configura un desastre natural localizado, eventos posteriores la transforman necesariamente en un asunto de

---

**Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial".** Ginebra – Suiza, 2011.

interés internacional. Tales eventos, comúnmente son atribuibles a omisiones u obstáculos legales ocasionados por autoridades gubernamentales del Estado afectado. Pueden distinguirse, en este sentido, dos instancias. Una primera instancia donde el interés, responsabilidad de mitigar y atender las consecuencias producidas por desastres naturales corresponden a los Estados afectados. Asimismo, una segunda instancia, desprovista actualmente de mecanismos que la hagan eficiente, donde los eventos posteriores al desastre acaecido hacen del mismo un asunto de interés y responsabilidad de la comunidad internacional.

Por lo enunciado, esta clase de desastres (b) requiere del esfuerzo de múltiples actores, nacionales e internacionales, puesto que los bienes y derechos afectados, en peligro o amenaza, trascienden a los protegidos por una jurisdicción implicando a dos o más jurisdicciones y/o a la comunidad internacional. Por lo mismo, esta clase de desastres revela un asunto de interés general de la sociedad internacional, la que, no obstante a su distinción y envergadura, es asumida al igual que la primera.

#### **40. LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES: FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS.**

Habiendo expuesto y desarrollado, en el segundo capítulo, el estado actual de la CHI en caso de desastres y su posición respecto al Derecho Internacional, corresponde ahora reflexionar sobre sus virtudes, expectativas, deficiencias e inminencias.

##### **40.1. FORTALEZAS.**

- Las relaciones de complementariedad, coordinación y asistencia promovidas por la CHI en caso de desastres fomentan la paz y seguridad internacional.

- El carácter imperativo del *ius cogens* es atribuible a la CHI en caso de desastres, puesto que su principio fundamental, “Humanidad”, protege los derechos fundamentales de la persona humana en situación de desastres.
- Existe actualmente una gran cantidad de agentes humanitarios reconocidos por la comunidad internacional, lo cual significa una amplia gama de posibilidades para el Estado afectado por desastres.
- La creación de mecanismos de coordinación (dentro de los sistemas de la ONU y de la Cruz Roja Internacional) muchas veces ha logrado evitar redundancias innecesarias en la prestación de asistencia humanitaria, puesto que las mismas ayudan a determinar la entidad encargada de dirigir la coordinación de las actividades de socorro.
- La CHI en caso de desastres cuenta con la FICR, la red humanitaria más grande del mundo, especializada en materia de desastres. Asimismo, se afirma como un organismo internacional independiente, no gubernamental, político, racial o confesional, lo cual facilita y amplía su actuación internacional en asuntos de cooperación humanitaria en caso de desastres.

#### 40.2. OPORTUNIDADES.

- La creciente interdependencia y universalización de intereses en la actual estructura de la sociedad internacional significa una oportunidad de modificación y fortalecimiento de los alcances de la CHI en caso de desastres, la cual es limitada por lineamientos de derecho internacional clásico, muchas veces impertinentes a lo exigido por los casos concretos.
- El programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL), las Directrices IDRL y la **“Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial”**, promovidas por la FICR constituyen en una oportunidad dirigida a los países

miembros de la comunidad internacional para elaborar y fortalecer leyes y planes nacionales para la respuesta a desastres.

#### **40.3. DEBILIDADES.**

- Considerados los desastres naturales como asuntos internos de los Estados afectados, el principio fundamental de “Humanidad” se encuentra condicionado por los principios de soberanía y no intervención.
- Si bien la labor de los mecanismos de coordinación es meritoria, la Cooperación Humanitaria Internacional en situaciones de desastres ha demostrado en distintas oportunidades una persistente falta de coordinación entre los agentes de cooperación, dentro de las estructuras nacionales e internacionales.
- Lo anterior, en muchos casos, es atribuible a la falta de uniformidad normativa y procedimental de los agentes humanitarios y de los sujetos destinatarios de asistencia (Estados afectados).
- Las normas internacionales relativas a la prestación de asistencia humanitaria en caso de desastres establece el respeto a las leyes y normas nacionales. Sin embargo, las legislaciones nacionales existentes en esta materia en su mayoría son ineficaces o de aplicación complicada.
- A diferencia del DIH, la CHI en caso de desastres carece de un sistema represivo, lo cual significa un lastre para su eficacia.

#### **40.4. AMENAZAS.**

- Las políticas gubernamentales, ideologías dominantes y barreras burocráticas de los distintos países pueden traducirse en dificultades de acceso, respuestas reacias o evasivas de asistencia humanitaria internacional en caso de desastres.



- Siendo el Estado afectado el principal responsable de ingreso de la Asistencia Humanitaria Internacional, éste podría consentir o rechazar discrecionalmente la misma.

#### **41. LOS PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES Y LAS DIFICULTADES SOBRE EL TERRENO.**

Como se vio en el capítulo segundo, ante el acaecimiento de un desastre natural de mediana o gran magnitud se desata uno de los más complejos mecanismos de implementación de la CHI en caso de desastres, correspondiente a las “medidas de emergencia o respuesta”. Estas medidas, implican una serie de actos concatenados que tendrán como principales actores al Estado afectado, a los agentes de cooperación y a las víctimas del desastre. Asimismo, esta serie de actos y actuaciones suponen la puesta en práctica de los principios fundamentales de la CHI en caso de desastres: *Humanidad, neutralidad, imparcialidad, no discriminación, cooperación, soberanía y no intervención.*

Al respecto, los últimos desastres naturales acaecidos alrededor del mundo han puesto a prueba la capacidad de los Estados afectados y de los agentes internacionales de socorro para implementar tales medidas de respuesta a fin de suministrar eficazmente la asistencia humanitaria. A continuación, se exponen ciertos casos, elegidos por su relevancia temática y coyuntural, cuyas circunstancias nos llevarán a identificar los principios enunciados y las dificultades sobre el terreno.

##### **41.1. BIRMANIA (2008).**

El 2 y 3 de mayo de 2008, Birmania, uno de los países más pobres de Asia, sufrió las consecuencias de un ciclón (llamado “Nargis”) que arrasó en el sur de ese país. Tras el desastre, habían sido reportadas 22.000 víctimas fatales,

aproximadamente 41.000 personas desaparecidas y decenas de miles de familias desamparadas y sin techo.

Positivamente, la Cooperación Humanitaria Internacional, a cargo de la OCAH (Oficina de Coordinación en Asuntos Humanitarios), Cruz Roja Internacional (FICR), otras instituciones internacionales y 24 países, hicieron manifiesta su predisposición de asistir a las víctimas en las diferentes operaciones de cooperación y asistencia humanitaria, pero sus acciones para materializar dicha ayuda se vieron frustradas debido a los obstáculos de su gobierno, Junta Militar birmana, cuyas relaciones con occidente eran de extrema tensión al momento de la catástrofe.

Si bien la ayuda internacional fue aceptada, ésta fue limitada, puesto que el ingreso de la misma en muchos casos fue rechazada y en otros se estrelló con la estricta normativa del país, lo que complicó las acciones de los distintos agentes de cooperación humanitaria.

Eventualmente, tras el despliegue de solicitudes y rogativas al gobierno birmano, la ayuda internacional ofrecida masivamente fue aceptada con reticencia y 5 días después del desastre. No obstante, posteriormente se constató que gran parte de esa ayuda había sido confiscada por el ejército birmano. De esa manera, la ayuda internacional ingresaba y llegaba a las víctimas a destiempo y a regañadientes debido al poder despótico de la Junta Militar.

Ante esos hechos, el 22 de mayo de ese año, desde el seno de la Unión Europea se había aprobado una resolución que condenaba la actitud de las autoridades birmanas, cuestionando su posición de *“soberanía nacional”* por encima de los *Derechos Humanos*. Esta resolución, a su vez, contemplaba la posibilidad de juzgar a los miembros de la Junta Militar birmana por crímenes contra la humanidad si la Junta persistía en su actitud reacia de ayuda humanitaria para los damnificados por el ciclón. En ese sentido, el texto reclamaba a los

gobiernos de la Unión Europea que "ejerzan presión" para que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remitiera el asunto al Fiscal de la Corte Penal Internacional<sup>92</sup>.

#### **41.2. HAITÍ 2010.**

El 12 de enero de 2010, Haití, el país más pobre de América Latina, registró una de las catástrofes naturales más grandes y devastadoras en su historia y en la historia del mundo, puesto que un **terremoto** de gran magnitud se había generado en el país caribeño. El sismo, a su vez, fue perceptible en países vecinos como Cuba, Jamaica y República Dominicana, sin embargo, los efectos causados sobre Haití fueron devastadores.

El número de afectados, dado a conocer de manera oficial un año después del suceso, fue de 316.000 fallecidos, 350.000 heridos, y más de 1,5 millones de personas sin hogar<sup>93</sup>.

Antes del impacto del terremoto, Haití ya era uno de los países más pobres del mundo. La magnitud del desastre, combinada con la pobreza y la falta de infraestructuras ya existentes, hicieron que la operación de socorro fuera uno de los mayores retos de los agentes internacionales de cooperación humanitaria hasta entonces. En ese contexto, la ayuda humanitaria desplegó las ofertas de asistencia de varios países y organizaciones internacionales como Estados Unidos, países latinoamericanos y europeos, la Cruz Roja Internacional, la Secretaría General Iberoamericana, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) entre otros. Asimismo, movilizó una gran ayuda en dinero, alimentos, voluntarios, bomberos, expertos y otros recursos especializados en búsquedas.

---

<sup>92</sup> PARLAMENTO EUROPEO: Resolución del Parlamento Europeo sobre la trágica situación en Birmania. RC\724674ES.doc. 20 de mayo de 2008.

<sup>93</sup> OXFAM: Informe del Avance en Haití – Enero – Diciembre de 2011. [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org) Pág. 4

El terremoto ocurrido en Haití demostró la movilización coordinada de grandes mecanismos y recursos transfronterizos para la consecución de un fin humanitario común a la comunidad internacional. Esto es atribuible a las peculiaridades presentadas en ese desastre. Por ejemplo, miles de haitianos utilizaron las redes sociales y otros medios de comunicación para pedir ayuda, lo que difundió la emergencia a nivel mundial. La magnitud del desastre se derivó en no sólo en la pérdida de hogares, escasez de alimentos y falta de acceso a los servicios básicos, sino en el incremento de criminalidad, pobreza, enfermedades, etc. Así también, las devastadoras consecuencias han demandado, hasta nuestros días, el trabajo continuo para la recuperación y rehabilitación del país haitiano<sup>94</sup>.

#### **41.3. JAPÓN 2011.**

El 11 de marzo de 2011 un terremoto y tsunami arrasaron en la zona Noreste de Japón, un país mundialmente destacado por su cultura de prevención y reacción ante desastres.

No obstante al sistema de alerta de terremotos de Japón, que desató la alerta temprana por medio de diferentes medios de comunicación japoneses, las catástrofes causaron millonarias pérdidas y miles de damnificados. Si bien las alertas tempranas pudieron salvar varias personas, las víctimas fatales ascendieron a aproximadamente 20.000, 3.000 desaparecidos y 6.000 heridos.

Por otra parte, a las señaladas pérdidas y damnificados se sumó un riesgo aún peor, la central nuclear de Fukushima resultó afectada, estallando dos de sus reactores, lo que llevó a un riesgo de fuga masiva de radiación. Esto resultó en el desplazamiento forzado de 600.000 personas que vivían en un radio de 20

---

<sup>94</sup> FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA: Terremoto de Haití 2010 – Informe de avance de dos años. 2011 ([www.ifrc.org](http://www.ifrc.org))

kilómetros de la planta. Además, oficialmente se informó que varias personas habían sido expuestas a la radiación.<sup>95</sup>

Si bien Japón se ha recuperado de varios desastres climáticos, ésta situación fue catalogada como “la peor de sus crisis desde la segunda guerra mundial”, debido a la desatada alerta nuclear, lo cual implicaba un riesgo mundial. Es así que la comunidad internacional, una vez más, aunó sus esfuerzos en beneficio de las víctimas y frente al riesgo nuclear. Esta ayuda fue movilizada tanto por organismos internacionales de cooperación, como la ONU y la Cruz Roja Internacional, como por distintos países (Alemania, Argentina, Australia, Estados Unidos, Francia, México, Reino Unido, Suiza, Uruguay, etc.). La ayuda consistía en el envío de equipos especializados en búsqueda y rescate de víctimas, personal especializado en rescates, envío de fragatas y buques de aterrizaje, equipos médicos, alimentos. Por ejemplo, Estados Unidos trasladó buques de guerra y portaaviones para proporcionar su asistencia, así como refrigerantes para la Central Nuclear en Fukushima.

#### **41.4. BOLIVIA 2007.**

Una serie de tormentas a inicios del 2007 causaron severas inundaciones en nuestro país, produciendo uno de los desastres naturales más graves. Según reportes, las inundaciones afectaron a 116.077 familias (aproximadamente 580.385 personas) en los 9 departamentos, destruyendo más de 200.000 hectáreas de cultivos, originando millones de dólares en daños y brotes de enfermedades (malaria, fiebre hemorrágica, tétano y dengue). Por ejemplo, el Beni fue el departamento más afectado, puesto que más del 40 por ciento del territorio quedó sumergido.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> SUITE 101: Tsunami y terremoto en Japón 2011: Amenazó a más de 20 países <http://suite101.net/article/tsunami-y-terremoto-en-japon-2011-mas-de-20-paises-en-alerta43798#xzz2826plqBE>.

<sup>96</sup> FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA: **Asuntos Legales de la Respuesta Internacional a las Inundaciones del 2007 en Bolivia**. Un caso de estudio comisionado por el Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios de Respuesta a Desastres (IDRL) de la FICR. Pág. 6

En ese contexto, se sumaron los esfuerzos de las autoridades bolivianas, organismos internacionales asentadas en nuestro territorio y con sede en el extranjero y varios otros actores internacionales.

#### **A) AGENTES Y MECANISMOS NACIONALES DE COOPERACIÓN.**

Entre los agentes bolivianos de cooperación y mecanismos de coordinación nacional intervinientes en la respuesta a los desastres se pueden señalar al **SISRADE** (Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención a Desastres y/o Emergencias), **CONARADE** (órgano supremo de toma de decisiones y coordinación del SISRADE) presidido por el presidente y compuesto por un cuerpo de ministros convocados por el Ministerio de Defensa Nacional, el **VIDECICODI** (Vice-ministerio de Protección Civil y Cooperación de Desarrollo Integral) que es parte del Ministerio de Defensa Nacional, y el responsable de la respuesta a los desastres naturales, manejando las alertas, coordinando las operaciones de repuesta y recuperación inicial y proveyendo asistencia técnica a todos los niveles de gobierno, siendo también el responsable de dirigir el Centro de Operaciones de Emergencias Nacionales (**COEN**), que es una agrupación de respondedores de desastres del gobierno nacional, organizaciones de socorro internacional y ONG's.

En enero de 2007, el presidente Morales, en su calidad de jefe del SISRADE y del CONARADE, emitió el Decreto Supremo No. 29013, declarando un “Estado de Emergencia Nacional” en Bolivia por las inundaciones causadas por el fenómeno del Niño. El 7 de febrero, se solicitó apoyo a la comunidad internacional. Ya en febrero, el Presidente emitió el D.S. No. 29040 del 28 de febrero de 2007, declarando un “Estado de Desastre Nacional”, lo que permitió al Ministro de Hacienda hacer disponibles y manejar fondos extraordinarios para la respuesta a desastres en coordinación con otros Ministerios, priorizando las necesidades urgentes en el departamento de Beni. En ese contexto fue creado de manera

temporal el Comando Único Transitorio (CUT) de las FF.AA. de Bolivia, siendo su cometido el orientar y coordinar las actividades de rescate, socorro y distribución de ayuda en el Beni.

## **B) MECANISMOS REGIONALES E INTERNACIONALES DE COORDINACIÓN Y RESPUESTA EN BOLIVIA.**

A nivel regional, la Comunidad Andina en el 2002 formó un cuerpo subsidiario conocido como el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (**CAPRADE**) para actuar como *“un mecanismo institucional para coordinar y organizar, de manera sistemática, tanto la cooperación como las acciones conjuntas tomadas por todos los Estados Miembros para prevenir y lidiar con los efectos de desastres naturales o antropogénicos”*<sup>97</sup>. CAPRADE está constituido por los representantes de la Comunidad Andina de Protección Civil, Ministerios de Relaciones Exteriores, Planificación y otros ministerios relevantes de los países miembros, entre ellos Bolivia.

Respecto a los principales mecanismos internacionales podemos señalar a la ONU a través de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) que, pese a no contar con una oficina permanente en Bolivia, envió dos equipos, uno de Desastres y Evaluación y otro Equipo Técnico de Emergencia para ayudar en los esfuerzos de respuesta a las inundaciones del 2007.

Asimismo, la Cruz Roja Internacional, operó a través de la FICR, la que no tiene un acuerdo de estatus legal con el gobierno de Bolivia, por lo que no tiene una personería jurídica específica para operar en el país. No obstante, la FICR actuó en Bolivia en apoyo a la Cruz Roja Boliviana (CRB). En consulta con CRB, el 15 de febrero de 2007, la FICR lanzó un Llamamiento Global para fondos a fin de ayudar

---

<sup>97</sup> Comunidad Andina: DECISIÓN 529, CREACIÓN DEL COMITÉ ANDINO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, firmado el 7 de julio de 2002 ([www.comunidadandina.org/INGLES/normativa/D529e.htm](http://www.comunidadandina.org/INGLES/normativa/D529e.htm))

a las familias afectadas por las inundaciones. A su vez, la FICR desplegó personal y equipos especializados para proveer apoyo técnico, logístico y de coordinación a la Cruz Roja Bolivia. Ellos apoyaron la operación por más de dos meses en el terreno asistiendo y participando en el COEN y los COED en Beni y en Santa Cruz.<sup>98</sup>

Por otra parte, países como Argentina, Brasil, China, Colombia, Francia, Japón, México, España y los Estados Unidos contribuyeron al esfuerzo de socorro con bienes, equipo, asistencia logística, técnica o médica y/o efectivo.

### **C) ASPECTOS RELEVANTES DE LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN BOLIVIA, 2007.**

- Un aspecto positivo es que para enero del 2007, una serie de organizaciones internacionales (OI) y ONG's humanitarias que prestaron socorro ya estaban establecidas y operando legalmente en Bolivia con el respectivo reconocimiento jurídico.
- No se reportaron problemas en cuanto a la entrada de personal extranjero. Sin embargo, un informe elaborado por la FICR reportó que no hay un estatus de visa específico para trabajadores de socorro humanitario y de emergencia, ni una visa expedita disponible para tales propósitos cuando se llega a Bolivia.
- Se reportaron algunos problemas con respecto a la entrada de bienes de socorro y equipo a través de aduanas. Si bien las Organizaciones Internacionales (OI) y las ONG internacionales reconocidas tienen el derecho de importar bienes de socorro humanitario sin pagar ningún cargo o impuesto aduanero<sup>99</sup>, no existe un proceso especial acelerado para la importación de bienes durante una emergencia. Por lo general, las OI y las ONG se atienen al mismo proceso y normas para trámites aduaneros aplicables en situaciones que no implican una emergencia. El 2007, muchas organizaciones manifestaron que este proceso de importación, en la

---

<sup>98</sup> Ob cit. Pág. 12

<sup>99</sup> Derecho derivado ya sea de la Convención de las Naciones Unidas sobre Privilegios e Inmidades (para OI) o del Acuerdo Marco individual (para ONG) entre el gobierno boliviano y la ONG internacional.



práctica, es arduo, puesto que involucra a múltiples ministerios, niveles burocráticos y formalidades<sup>100</sup>, a lo que se suma una falta de comunicación entre los oficiales y autoridades del MREC y la Aduana Nacional de Bolivia. Toda esta rigidez tiende a producir considerables retrasos de importación de ayuda humanitaria.

Por ejemplo, se importaron mosquiteros desde la sede central de una organización en un país extranjero, cuyo destino eran las víctimas de las inundaciones de Beni y Santa Cruz a fin de prevenir enfermedades transmisibles por mosquitos. El envío fue transportado en dos aviones de carga, cuyos vuelos tuvieron que hacer una escala en Santa Cruz por la falta de vuelos directos a La Paz. Uno de los aviones de carga aterrizó en Santa Cruz y continuó hasta La Paz, donde fue procesado y enviado después de regreso a Santa Cruz para su distribución. El otro avión no pudo llegar a La Paz por razones fortuitas atribuibles a las aerolíneas bolivianas y a la escasez de combustible. Por ello, autoridades oficiales de la FIRC intentaron persuadir a los oficiales de aduanas en Bolivia para procesar los mosquiteros directamente en Santa Cruz, para no tener que enviarlos hasta La Paz y luego de regreso a Santa Cruz a fin de ahorrar tiempo y gastos. Sin embargo, Aduanas se rehusó.

Se pretendía que cada familia damnificada recibiera dos mosquiteros. Sin embargo, debido a la disponibilidad de sólo la mitad de los mosquiteros, se entregó sólo un mosquitero por familia. La otra mitad del envío de los mosquiteros llegó a La Paz semanas después y luego fue procesada por Aduanas. Pero, para entonces, se consideraba que era muy tarde y muy caro distribuirlos en Santa Cruz, y por lo tanto los mosquiteros fueron donados a una organización local para que los tuvieran de reserva para sus necesidades de emergencia<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores Boliviano (MRE), Embajada o consulado boliviano en el país de origen de la donación, MRE boliviano y la Aduana Nacional de Bolivia, Ministerio de Hacienda.

<sup>101</sup> *Ibíd.* Pág. 19

- La creación del CUT (Comando Único Transitorio) compuesta por militares de las FF.AA., mecanismo de coordinación ad hoc para entonces, fue recibida con aprensión por parte de los agentes internacionales de cooperación, puesto que legalmente se les había dado el control de todos los bienes y operaciones de socorro, lo cual derivó en una falta de comunicación entre el CUT y los agentes de cooperación internacional. Por ejemplo, las fuertes inundaciones dificultaron la llegada de trabajadores de socorro a las áreas más afectadas (Santa Cruz y Beni) debido a la destrucción y/o inundación de caminos. Ello bloqueó el acceso a la población afectada, por lo que algunos países ofrecieron asistencia de transporte de manera bilateral para poder transportar bienes y equipos por aire a las áreas afectadas. En el operativo, se reportó que el acceso a algunas rutas de transporte eran impedidas por el CUT porque estas organizaciones no habían recibido previa autorización de sus entregas y rutas de tránsito planeadas.
- Hubo una ausencia de información precisa y oportuna sobre los daños y necesidades por parte del gobierno municipal, departamental y nacional, lo cual impedía a los actores internacionales planificar adecuadamente sus operaciones de socorro y distribución. Se especulaba que la fricción política entre los gobiernos nacional y departamental jugó un papel en impedir el flujo de información.

#### **42. EXPOSICIÓN Y COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS.**

A lo largo de la investigación se ha establecido la importancia de la Cooperación Humanitaria Internacional (CHI) y su trascendencia en las situaciones de desastres en el actual contexto Internacional. De esa manera, se describieron y estudiaron los distintos mecanismos de respuesta internacional existentes para el caso de desastres, así como los principios que actualmente los orientan, los cuales se han plasmado en el amplio y disperso marco jurídico internacional en materia de CHI en caso de desastres. Asimismo, se analizaron sus fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y las dificultades sobre el terreno.

Lo anterior enunciado llevó a formular la siguiente hipótesis:

*El ingreso de la Cooperación o Asistencia Humanitaria Internacional en caso de desastres determinado y condicionado por los principios de soberanía y no intervención, y éstos por la política, ideología o estructura gubernamental del país afectado, arriesga y obstaculiza la atención oportuna de víctimas de desastres, por lo que es necesario adoptar un principio circunstancial y preventivo para los casos pertinentes al igual que un marco legal que facilite su implementación.*

En primer lugar, se hallaron dificultades en los principios humanitarios existentes, puesto que se evidenciaron circunstancias en las que el objetivo principal de la CHI en caso de desastres (mitigar el sufrimiento humano) no era alcanzado o lo era a destiempo, constituyéndose esto en un factor preponderante para la revisión de tales principios.

De la revisión, se identificaron como factores determinantes, limitantes y condicionantes de CHI en caso de desastres a los principios de soberanía y no intervención. Esto se debe a que los desastres naturales son considerados como asuntos internos de los Estados afectados, dependiendo el ingreso de ayuda humanitaria internacional del consentimiento del mismo estado<sup>102</sup>.

Aunque estos principios corresponden a la posición del Estado afectado y no propiamente a los Principios Humanitarios, los mismos figuran en todas las operaciones de asistencia internacional y, en muchos casos, se imponen al principio primario de “Humanidad”. Esto suele deberse al autoritarismo y a la unilateralidad por parte de algunos gobiernos internos o a políticas internas de los Estados. Por ejemplo, el desastre provocado por el ciclón Nargis en Birmania el 2008 movilizó la CHI a fin de asistir a las víctimas de la catástrofe. Sin embargo, los hechos mostraron un rechazo y obstaculización de la cooperación internacional por parte del gobierno birmano de entonces, pese a su insuficiente capacidad de respuesta ante el desastre. La comunidad

---

<sup>102</sup> Ver Pág. 82

internacional, en esa ocasión sólo pudo negociar el ingreso de ayuda humanitaria, puesto que la barrera se hallaba justificada por los principios de soberanía y no intervención, los mismos que obedecían a la política e ideología impuesta por el gobierno birmano (junta militar). Por otra parte, se tienen a las dificultades ocurridas el 2007 en nuestro país, donde el acceso y distribución de asistencia humanitaria para las víctimas de las inundaciones fue obstaculizada y/o retrasada debido a la rígida y ardua estructura burocrática. No obstante a la normativa interna boliviana vigente, relativa a la respuesta ante desastres, ésta se vio incompleta al no regular la ayuda internacional de manera específica.

Lo enunciado, justifica la necesidad de adoptar un principio circunstancial y preventivo, coadyuvante a los fines humanitarios en situación de desastres, el cual garantice el ingreso de cooperación humanitaria internacional, así como un marco legal que facilite su implementación. Nunca ha sido tan necesario como ahora estar preparados desde el punto de vista jurídico para hacer frente a desafíos como asegurar una ayuda rápida y eficaz a las víctimas afectadas por desastres. Debido a los efectos del cambio climático se pueden prever nuevos desastres en el futuro, con efectos devastadores y en múltiples lugares, incluso de manera simultánea (como en Haití 2010) y de diferentes maneras (como en Japón 2011). Del mismo modo, es probable que aumente la necesidad de recurrir a la solidaridad internacional y que países que nunca antes habían necesitado de la ayuda externa lo requieran en un futuro cercano.

Por ejemplo: El terremoto - tsunami y la emergencia nuclear registrados en Japón el 2011, manifestaron la posibilidad de que incluso los países más preparados del mundo algún día necesiten la ayuda externa y deban asumir el problema de gestionar una gran cantidad de ofrecimientos de asistencia. Esta realidad, insinúa que incluso Bolivia debe estar preparada.

De esta manera, por lo desarrollado y expuesto en este apartado, se considera comprobada la hipótesis planteada.

#### **43. PROPUESTA: EL PRINCIPIO CIRCUNSTANCIAL Y PREVENTIVO DE INTRUSIÓN PARA ASUNTOS DE COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES.**

Vivimos en un mundo dinámico y cambiante, la evolución de la sociedad internacional ha demostrado nuevas realidades con problemáticas y necesidades diferentes a las ya conocidas, lo cual ha derivado en la proliferación de las funciones del derecho internacional contemporáneo y, por tanto, en la evolución de los conceptos y principios clásicos. Tal es el caso de los principios de la CHI en caso de desastres y el principio de soberanía.

Desde la óptica de la CHI en caso de desastres, el principio de soberanía ejerce un carácter absoluto, por lo que los desastres naturales en general son considerados asuntos de interés interno de los estados, siendo el ingreso de ayuda humanitaria internacional una decisión discrecional del Estado afectado. Sin embargo, como vimos, existen desastres que, por su elevada magnitud e impacto en la sociedad mundial, escapan a la “soberanía” del estado donde se originan, requiriendo de una respuesta inmediata. El principio de soberanía en estos casos debería ser asumido de manera relativa, ya que ellos implican intereses de la comunidad internacional. En ese sentido, se propone como una alternativa o recurso al *Principio de Intrusión*.

Es necesario recordar que este principio, hallado en las relaciones internacionales<sup>103</sup>, ha sido sometido a diferentes interpretaciones e incluso manipulaciones, sobre todo, por parte de las grandes potencias mundiales a lo largo de la historia y de manera preponderante por Estados Unidos en el escenario denominado Nuevo Orden Mundial<sup>104</sup>. Puesto que ha justificado la introducción en distintos estados

---

<sup>103</sup> Ver Págs. 14 y 15 (Marco Histórico), y Págs. 92-94 (Concepto y Definición de Intrusión)

<sup>104</sup> **En palabras de Henry Kissinger:** *En el siglo XX, ningún país ha influido tan decisivamente en las relaciones internacionales, y al mismo tiempo con tanta ambivalencia como Estados Unidos. Ninguna sociedad ha insistido con mayor firmeza en lo inadmisible de la intervención en los asuntos internos de otros Estados, ni ha afirmado más apasionadamente que sus propios valores tenían aplicación*

para defender y hacer prevalecer determinados valores, considerados, supranacionales y/o universales, y en muchos casos por la fuerza.

Sin entrar en discusión sobre lo positivo o negativo, pertinente o impertinente del ***Principio de Intrusión*** en las relaciones internacionales políticas y económicas contemporáneas; se considera que el mismo resultaría apropiado ***en los Asuntos de Cooperación Humanitaria Internacional (CHI) en caso de desastres*** (naturales o antrópicos), ya que ***permitiría la introducción directa de ayuda humanitaria internacional mediante los agentes de cooperación humanitaria acreditados en casos pertinentes.***

Recordemos que, a diferencia de la intervención e injerencia, la intrusión se caracteriza por atenerse a asuntos considerados de ***interés general de la comunidad internacional*** (asuntos endógenos con efectos transfronterizos), lo que justifica su aplicación (introducción) directa (solicitada o no), pudiendo ser impuesta en caso de oposición, ya que protege bienes estimados de interés supranacional.

En ese sentido, se encuentra una correlación entre la ***CHI en caso de desastres*** y el ***Principio de intrusión***, puesto que a la primera se le atribuye el carácter imperativo de *ius cogens* en virtud al principio fundamental de “Humanidad”, el cual protege los derechos fundamentales de la persona humana en situación de desastres, constituyéndose en una norma superior e inexorable.

---

*universal...Ningún país se ha mostrado más renuente a aventurarse en el extranjero, mientras formaba alianzas y compromisos de alcance y dimensiones sin precedente.*

*Las singularidades que los Estados Unidos se han atribuido durante toda su historia han dado origen a dos actitudes contradictorias hacia la política exterior. La primera es que la mejor forma en que los Estados Unidos sirven a sus valores es perfeccionando la democracia en el interior, actuando así como faro para el resto de la humanidad; la segunda, que los valores de la nación le imponen la obligación de hacer cruzada por ellos en todo el mundo...Ambas escuelas de pensamiento...consideran normal un orden global internacional fundamentado en la democracia, el libre comercio y el derecho internacional...*

**KISSINGER, Henry. LA DIPLOMACIA. Fondo de Cultura Económica, México (1994 en inglés, 1995 en español). Págs. 11 y 12**

Aquí, puede identificarse una similitud entre el *Principio de Intrusión para asuntos de CHI en caso de desastres* y los señalados “*Derecho y deber de injerencia humanitaria*”<sup>105</sup>, puesto que ambos se justifican y fundamentan en cuestiones humanitarias relacionadas con la protección y el respeto de los derechos humanos fundamentales, ambas implican una intervención física o material y atenúan los principios de soberanía y no intervención. Sin embargo, de su observación sobresalen también notables diferencias:

- El *derecho y deber de injerencia humanitaria* fueron concebidos para un *amplio abanico de situaciones*. En cambio, la *intrusión* propuesta por este trabajo se circunscribiría a las *emergencias producidas por desastres naturales*.
- El *derecho y deber de injerencia humanitaria* aluden a la obligación de *intervenir* de determinados sujetos *en los asuntos internos de un estado por razones humanitarias*, lo cual legitima la intervención. En cambio, el principio de *intrusión* alude la obligación de introducir la asistencia humanitaria en las situaciones de desastre natural a gran escala y/o de alcance internacional, las que por su trascendencia no representan los intereses particulares o internos de los estados sino *intereses generales de la comunidad mundial*, puesto que repercuten en los escenarios político, económico, social y medioambiental no sólo de un territorio, sino más allá de sus fronteras, y en el ámbito de los Derechos Humanos y Humanitarios, derechos universalmente reconocidos

#### **43.1. PRESUPUESTOS, CONDICIONES Y CARACTERÍSTICAS DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE INTRUSIÓN EN ASUNTOS DE CHI EN CASO DE DESASTRES.**

Puesto que la aplicación del Principio de Intrusión significaría la limitación del Principio de Soberanía, principio clásico del Derecho Internacional prevaleciente en las relaciones internacionales, es necesario delimitar la misma

---

<sup>105</sup> Ver Págs. 83-85.

señalando los presupuestos, condiciones y características en el escenario de la CHI en caso de desastres.

**A) PRESUPUESTOS.** Para la procedencia del Principio de Intrusión en asuntos de CHI será necesario.

- El acaecimiento de un desastre (natural o antrópico) de gran escala o de alcance internacional.
- La necesidad de Cooperación Humanitaria Internacional para la superación del desastre.
- El peligro en la retardación o demora de la asistencia internacional.

**B) CONDICIONES.**

- La insuficiente capacidad de respuesta del Estado o Estados afectados.
- La omisión de solicitud u obstaculización de ingreso de la Cooperación Humanitaria Internacional por parte de los responsables locales.
- La introducción directa de asistencia humanitaria coordinada por *mecanismos de actuación humanitarios, independientes, neutrales e imparciales* como la Cruz Roja Internacional, a través de la FICR.
- La existencia de relación entre las pretensiones humanitarias y las medidas adoptadas.
- De ser posible, el respeto a las leyes y normas nacionales.

**C) CARACTERÍSTICAS DEL PRINCIPIO DE INTRUSIÓN.**

- **Medida excepcional.** No sería aplicable en todas las situaciones de desastres.
- **Medida preventiva.** Busca de antemano garantizar una respuesta pronta y eficaz al desastre.
- **Medida circunstancial.** Responde a aquellas situaciones evasivas o retardadoras de CHI en caso de desastres.



#### 44. CONCLUSIONES.

- Actualmente, los temas concernientes a la atención de desastres naturales a nivel internacional son considerados un asunto del Derecho Internacional Humanitario. No obstante a su relación e influencia normativa, las grandes catástrofes naturales, su repercusión indistinta en el mundo, los bienes y derechos afectados por su acaecimiento y los grandes mecanismos y recursos transfronterizos que pone en movimiento para su atención, constituyen varios de los aspectos que hacen de la sociedad internacional moderna una sociedad cada vez más interdependiente e interrelacionada en cuanto a sus intereses. Por ello, es preciso catalogar a todo ese movimiento técnico y jurídico en situación de desastres como un verdadero asunto de Cooperación Humanitaria Internacional, distinto al mencionado DIH.
- El desarrollo institucional, normativo y tecnológico en los asuntos de Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres ha sido notable hasta nuestros días. Sin embargo, este crecimiento ha sido seguido por una serie de lastres que pueden traducirse en: falta de uniformidad normativa internacional y nacional, falta de coordinación entre los agentes de cooperación humanitaria y un ausente mecanismo protector y garante del acceso de asistencia humanitaria internacional.
- Las bases de la CHI en caso de desastres, en el transcurso de su desarrollo, fueron asentadas en principios conocidos como “Humanitarios”. Con todo, este conjunto de preceptos, incluyen ciertos principios pertinentes a la posición de los Estados, lo cual relativiza su carácter humanitario. Igualmente, se han identificado casos y supuestos en los que este conjunto de preceptos presentan una serie de dificultades sobre el terreno, es decir, a tiempo de aplicar los mismos. Por este motivo, puede afirmarse una falta de correlación entre los principios humanitarios aplicables en asuntos de CHI en caso de desastres, lo cual amerita reflexionar sobre la pertinencia de cada uno de ellos.

- Los fines perseguidos por la CHI en caso de desastres son amplios y favorables a las víctimas de tales incidentes. Estos fines requieren, para materializarse, el ingreso al país afectado. Sin embargo, pese a su carácter humanitario y al principio fundamental de “Humanidad”, el acceso de cooperación humanitaria internacional en caso de desastres es determinado por el Estado afectado, y esto en virtud a los principios de soberanía y no intervención (aplicables en situación de desastres). De esta manera, pueden señalarse a estos principios como limitantes y condicionantes de la CHI.
- Existen circunstancias en las que radicales interpretaciones e implementaciones de los principios de soberanía y no intervención, dirigidas por políticas e ideologías gubernamentales o trabas burocráticas, tienden a obstaculizar e incluso impedir el ingreso de ayuda humanitaria internacional en situación de desastres, lo cual podría generar una grave violación de los derechos fundamentales de las víctimas y traducirse en daños y afecciones mayores. Por esta razón, es necesario considerar la adopción del principio excepcional, preventivo y circunstancial de Intrusión.
- Si bien el principio de Intrusión originalmente fue implementado por grandes potencias con fines intervencionistas particulares en lo político, económico, social y militar, lo cual provoca su descalificación en el Derecho Internacional, su naturaleza, fuerza y fundamento material pueden ser útiles y significativos en el contexto de la CHI en caso de desastres ante casos circunstanciales y excepcionales, donde la actitud de gobiernos autoritarios o barreras burocráticas nieguen o dificulten el acceso de ayuda humanitaria.
- Desde la óptica de la Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres, el principio de soberanía es entendido de manera absoluta. Los desastres naturales en ese contexto son considerados asuntos de interés interno de los estados, siendo el Estado afectado el principal responsable del ingreso de ayuda humanitaria internacional. Sin embargo, existen desastres que, por su elevada magnitud e

impacto en la sociedad mundial, escapan a la “soberanía” del estado donde se originan; o circunstancias que obstaculizan la atención de las mismas. El principio de soberanía en estos casos debe ser asumido de manera relativa, ya que ellos implican intereses de la comunidad internacional. Estos casos vienen a constituirse en escenarios de actuación del Principio de Intrusión.

- Es atribuible a la CHI en caso de desastres el carácter imperativo de *ius cogens*, debido al principio primario de “Humanidad” (continente de varios derechos fundamentales de la persona humana: vida, salud, servicios básicos, etc.). Por lo tanto, el acceso de CHI en situación de desastres no debe eludirse. Por lo mismo, los objetos y fines humanitarios, perseguidos en un plano de Cooperación Internacional en situación de desastres, tienen preeminencia sobre los principios de soberanía y no intervención y sobre los conflictos evasivos de asistencia humanitaria suscitados en razón a ellos.
- La CHI en caso de desastres se ve afectada también por una gran falta de uniformidad normativa. Las legislaciones nacionales existentes en esta materia son ineficaces o de aplicación dificultosa, con grandes costos en cuanto a tiempo y recursos empleados. Por lo tanto, es necesario considerar la regulación de los principales aspectos de la asistencia humanitaria internacional en el derecho interno de los estados, entre ellos el Principio de Intrusión propuesto. Al respecto, un referente es el modelo establecido por la FICR y la ONU, principales organismos de coordinación humanitaria internacional en caso de desastres.
- Bolivia está propensa a una variedad de desastres naturales. Los desastres más devastadores y frecuentes se han relacionado con condiciones climáticas, notablemente tormentas debido al fenómeno de El Niño. La gravedad de estos desastres y su eventualidad futura señalan la importancia de la Cooperación Internacional, y la necesidad de adoptar un marco jurídico y mecanismos que faciliten su actuación.

#### **45. RECOMENDACIONES.**

- Frente al análisis realizado, considerando los aspectos regulados y omitidos por la Ley boliviana N° 21040 (sobre Gestión de Riesgo de Desastres y/o Emergencias), las directrices y la ley modelo sobre la cooperación humanitaria internacional en caso de desastres promovidas por la FICR y la ONU, es necesario y aconsejable contar con una ley subsidiaria a la señalada Ley 21040.

Aspectos fundamentales como el ingreso y distribución de ayuda y/o asistencia humanitaria internacional no son abordados en nuestra actual normativa. Esta carencia, bien puede ser suplida por una ley complementaria, ley basada en el modelo propuesto por la FICR, principal organismo coordinador de asistencia humanitaria a nivel mundial.

- Conforme a lo propuesto por este trabajo, es pertinente considerar la inclusión del Principio de Intrusión en la nueva Ley Complementaria. Este principio permitiría la actuación directa e inmediata de los agentes humanitarios dirigidos por la FICR en el contexto específico de los desastres (naturales o antrópicos) con los presupuestos, condiciones y características señalados, evitando así las barreras burocráticas y posibles actitudes reacias de cooperación humanitaria internacional.
- Un marco jurídico complementario a la ley 2140 relativo a procedimientos y reglamentos específicos para el acceso de asistencia humanitaria internacional y la adopción del Principio de Intrusión en la misma, podrían facilitar y acelerar el suministro de ayuda para los afectados conciliando las exigencias internacionales y las necesidades internas.

#### **46. ANTEPROYECTO.**

##### **ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**

#### **ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA FACILITACIÓN Y REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRE PARA LA RECUPERACIÓN INICIAL.**

##### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Bolivia está propensa a una variedad de desastres naturales, las mismas que se han traducido en daños y afecciones indistintas a través del tiempo y a lo largo de nuestro territorio. La repercusión de estos hechos condujeron a su atención por parte del Estado lo cual fue consignado mediante la **Ley N° 2140 de 25 de Octubre de 2000**, por la que se regula la **Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias**.

Mencionada ley y sus reglamentos, vigentes a la fecha, regulan aspectos logísticos a fin de reducir riesgos y atender situaciones de desastres y/o emergencias acontecidos en el ámbito nacional, es decir, establece: actividades, un marco institucional, un conjunto orgánico de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos a nivel nacional, departamental y municipal. Asimismo, los fines perseguidos por los distintos agentes que conforman este sistema son preventivos, de mitigación y rehabilitación.

No obstante a lo novedoso y plausible de la Ley N° 2140, ésta sólo contempla los mecanismos y relaciones que establecen entre sí los agentes de asistencia interna, siendo escasos, cuando no inexistentes, los aspectos concernientes al ingreso y distribución de la cooperación y/o ayuda humanitaria internacional.

Debido al cambio climático y a la creciente interdependencia de los miembros de la comunidad internacional, los desastres naturales y antrópicos se han suscitado cada vez más con efectos devastadores a gran escala, en múltiples lugares y de maneras

diversas. Países que nunca antes habían necesitado de ayuda externa, los requirieron en los últimos tiempos debido a la insuficiente capacidad de respuesta de los Estados afectados, presente casi en la generalidad de los casos.

Esta realidad se ha traducido en la proliferación de organismos humanitarios internacionales destinados a cooperar y coordinar acciones de respuesta ante desastres y en una creciente necesidad de recurrir a la solidaridad internacional. No obstante a ello, hoy en día, aspectos como la falta de regulación del ingreso y distribución de ayuda humanitaria internacional en situación de desastre en el derecho interno de los estados, barreras burocráticas y actitudes gubernamentales injustificadas, tienden a retrasar, obstaculizar u obstruir la entrada del personal internacional y de los bienes y equipo de asistencia humanitaria, recursos urgentes en situaciones de desastre.

Lo enunciado nos exhorta a reflexionar sobre la gravedad de los desastres, su eventualidad futura y la importancia de la Cooperación Humanitaria Internacional para afrontar las consecuencias que repercuten en nuestro territorio. Por ello, es necesario estar preparados desde el punto de vista jurídico para hacer frente a desafíos como asegurar una ayuda rápida y eficaz a las víctimas afectadas por desastres. En ese sentido, mediante este anteproyecto de ley, se propone adoptar un marco jurídico complementario a la Ley N° 2140, la misma que garantice, facilite y regule el ingreso y actuación de la Cooperación Humanitaria Internacional en caso de desastres. Ésta se denomina: **Ley para la Facilitación y Regulación de la Cooperación Humanitaria Internacional en casos de desastre para la recuperación inicial**, basada en la *“Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial”*, elaborada y promovida desde el año 2009 por la FICR y la ONU (principales organismos de coordinación de asistencia humanitaria a nivel mundial) para ayudar a los Estados a integrar a los agentes humanitarios internacionales con los nacionales de manera coordinada, lo más rápidamente posible tras haberse producido un gran desastre que rebasa la capacidad local.

Asimismo, uno de los mecanismos preventivos, protectores y garantes del ingreso de cooperación humanitaria internacional en situación de desastres, propuesto en este anteproyecto de ley, se basa en el Principio de Intrusión, por el que se permite la actuación directa e inmediata de los agentes humanitarios de cooperación dirigidos por la FICR en coordinación con la Cruz Roja Boliviana en el contexto específico de desastres y ante circunstancias excepcionales tendientes a obstruir, negar u obtaculizar el ingreso de cooperación humanitaria internacional.

El presente anteproyecto de ley, en resumen, busca complementar a la Ley N° 2140, regulando principios, procedimientos y mecanismos específicos que garanticen y faciliten el acceso y suministro de la cooperación humanitaria internacional a las poblaciones afectadas por desastres en nuestro territorio, conciliando de esa manera las exigencias internacionales y las necesidades humanitarias internas.

**LEY PARA LA FACILITACIÓN Y REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN  
HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRE PARA LA  
RECUPERACIÓN INICIAL**

**TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPÍTULO ÚNICO**

**OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS  
FUNDAMENTALES**

**Artículo 1.- (Objeto)** La presente ley tiene como objeto establecer procedimientos, funciones y responsabilidades a fin de facilitar, regular y coordinar el ingreso y suministro de la Cooperación Humanitaria Internacional a Bolivia en situación de desastres.

**Artículo 2.- (Ámbito de aplicación).** I. El ámbito de aplicación de la presente ley comprende:

- a) Las situaciones de desastres suscitadas en territorio boliviano en las que la Cooperación Humanitaria Internacional (**CHI**) sea necesaria para complementar los esfuerzos nacionales,
- b) En cuanto a su temporalidad, a la etapa inicial de socorro o “Recuperación Inicial”.
- c) Como sujetos de actuación, al Estado Boliviano y a los Agentes de Cooperación Humanitaria nacional e Internacional; y como beneficiarios, a las víctimas del desastre.

II. Las disposiciones de esta Ley no se aplican a las situaciones de conflictos armados o desastres que se producen en un área de Bolivia también afectado por un conflicto armado. La asistencia internacional en esas circunstancias se rige por el Derecho Internacional Humanitario o *las Convenciones de Ginebra*.

**Artículo 3.- (Definiciones)** Para los propósitos de esta Ley se establecen las siguientes definiciones:

- a) **Agente de Cooperación Internacional.** Cualquier Estado extranjero, organización, entidad o individuo de carácter internacional que responda ante Desastres en el territorio boliviano.
- b) **Agente de Cooperación Nacional.** significa cualquier entidad sin fines de lucro establecida bajo las leyes bolivianas que responde a un Desastre en el territorio nacional.
- c) **Cooperación Humanitaria Internacional en casos de desastre.** Consisten en los bienes, equipos, servicios y fondos provenientes de una Donación Internacional y suministrados por los Agentes de Cooperación Internacional para satisfacer las necesidades humanitarias inmediatas de las víctimas afectadas por el Desastre.
- d) **Desastre.** Se lo define como se establece en el Artículo 4 inc. d) de la Ley N° 2140 Ley para la reducción de Riesgos y Atención de Desastres.
- e) **Víctima.** Toda persona afectada o potencialmente a ser afectada por un desastre.
- f) **Componentes Extranjeros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja and Media Luna Roja.** Significa las Sociedades Nacionales Extranjeras de la Cruz Roja o Media Luna



- Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y el Comité Internacional de la Cruz Roja.
- g) **Etapas inicial de Socorro o “Recuperación inicial”.** Se refiere al periodo acaecido inmediatamente después de un Desastre
  - h) **Personal Internacional.** Personal voluntario de cualquier agente de cooperación que presta asistencia o proporciona socorro en casos de desastre para la Recuperación Inicial en Bolivia, no siendo nacionales ni estando domiciliados en el país antes de su reclutamiento por parte del agente de cooperación.
  - i) **Facilidades Jurídicas.** Derechos y exoneraciones especiales puestos a disposición de agentes de cooperación internacional y nacional.
  - j) **Servicios.** Actividades emprendidas por los Agentes de Cooperación para asistir a los afectados por el desastre. Actividades tales como búsqueda y rescate, atención médica, servicios de protección y servicios de información.
  - k) **Agente de Cooperación Elegible.** Cualquier Agente de Cooperación que ha sido determinado como elegible para recibir las Facilidades Jurídicas, de acuerdo con

**Artículo 4.- (Principio fundamental)** Por el principio de Humanidad, nada en la presente Ley se interpretará en un sentido que limite o reduzca los derechos fundamentales de la persona humana en situación de desastres.

## TÍTULO II

### INICIACIÓN Y TERMINACIÓN DE LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRE PARA LA RECUPERACIÓN INICIAL

#### CAPÍTULO I

#### CAPACIDAD DE RESPUESTA, SOLICITUD, OFRECIMIENTO Y ACEPTACIÓN, E INTRODUCCIÓN DIRECTA

**Artículo 5.- (Capacidad nacional de respuesta)** I. Inmediatamente después de producirse un Desastre, y en consulta con las autoridades municipales o departamentales pertinentes, el **SENADECI** (Servicio Nacional de Defensa Civil) deberá decidir, en base a las estimaciones iniciales, si la capacidad nacional de respuesta parece suficiente para atender las necesidades de las personas afectadas. Esta determinación también la podrá realizar, la misma autoridad a discreción antes del inicio de un desastre eminente de importancia.

II. Si se determinare que las capacidades nacionales de respuesta no son suficientes debido a la magnitud del desastre, el **SENADECI** informará al Presidente del **CONARADE** (Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias) y le recomendará la formulación inmediata de una solicitud de Cooperación Internacional en Casos de Desastre.

III. Si se presenta tal recomendación, el **SENADECI** en consulta con las autoridades departamentales, municipales y sectoriales, desarrollará una lista preliminar de los Bienes, Equipos y Servicios requeridos, la cual pondrá a disposición de los Agentes de Cooperación Internacional potenciales que prestan asistencia inmediatamente en la Etapa Inicial de Socorro

Internacional en Casos de Desastre. Mencionada lista podrá ser actualizada en observancia de nueva información o cambio de circunstancias.

IV. Si se determina que la capacidad nacional de respuesta es suficiente y que la Cooperación Humanitaria Internacional, por lo tanto, es innecesaria, esta determinación podrá ser revisada o anulada por el **SENADECI** en cualquier momento, en vista de la información actualizada.

**Artículo 6.- (Solicitudes)** I. A la asesoría del **SENADECI**, el presidente del **CONARADE** podrá realizar una solicitud de Cooperación Humanitaria Internacional (CHI) en Casos de Desastre. Esa solicitud podrá dirigirse de forma específica a determinados Agentes de Cooperación Internacional o de forma general dirigida a la comunidad internacional en su conjunto. En este último caso, la solicitud se dirigirá a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja (FICR) a través de la Cruz Roja Boliviana y a la Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas para la asistencia en la difusión a Agentes de Cooperación Internacionales potenciales.

II. La solicitud estará acompañada de:

- a) La información sobre el alcance y tipo de asistencia requerida, según la lista preparada por el **SENADECI** de acuerdo al artículo 5 parágrafo II, a menos que esto llevara a una demora indebida; y
- b) La información sobre los procedimientos para los Agentes Internacionales que prestan Asistencia para hacer ofertas o proporcionar asistencia de acuerdo con el artículo 7.

III. La Cruz Roja Boliviana podrá pedir en cualquier momento la asistencia de los Componentes Extranjeros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para completar sus operaciones de socorro, de conformidad con las normas, reglamentos y procedimientos previamente aprobados por Bolivia en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

**Artículo 7.- (Ofrecimientos y aceptación)**I. Salvo que se estipule lo contrario en el parágrafo III, los Agentes de Cooperación Internacional podrán proporcionar Cooperación Humanitaria Internacional (CHI) en Casos de Desastre en Bolivia sólo si su oferta es aceptada de acuerdo con este Artículo.

II. Los Agentes de Cooperación Internacional (Estados, organizaciones intergubernamentales, incluida las Naciones Unidas) interesadas en la prestación directa de CHI en Casos de Desastre deberán ofrecerla al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) mediante la correspondiente Embajada de Bolivia. Las ofertas deben indicar, en términos generales, el tipo, cantidad y duración estimada de la asistencia que se preste. El MRE, consultará con el **SENADECI** sobre estas ofertas. A la dirección del **SENADECI**, el MRE podrá aceptar dichas ofertas, en todo o en parte.

III. En el caso de una petición general de CHI en Casos de Desastre realizada de acuerdo con el artículo 6 (I), los Agentes de Cooperación Internacional distintos a Estados cooperantes u organizaciones intergubernamentales estarán exentos de hacer ofertas formales. Sin embargo, deberán cumplir con los términos de la solicitud general y comunicarán al **SENADECI** el tipo, cantidad y duración estimada de la asistencia a proporcionarse, por lo menos 48 horas antes de su llegada.

IV. En ausencia de una petición general de CHI en Casos de Desastre, los Agentes de Cooperación Internacional podrán hacer ofertas no solicitadas al Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio de Relaciones Exteriores consultará con el SENADECI y, a su dirección, podrá aceptar dichas ofertas, en todo o en parte.

**Artículo 8.- (Aceptación y rechazo de ofertas)** I. El SENADECI determinará la aceptación o el rechazo a las ofertas de CHI en Casos de Desastre con la urgencia apropiada a las circunstancias.

II. El rechazo a ofertas de CHI en casos de Desastre, solicitadas o no, deberán justificarse en virtud a los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 20 o al posible incumplimiento de las responsabilidades generales establecidas en los artículos 16, 17 y 18.

**Artículo 9.- (Introducción directa de emergencia)** I. El ingreso o introducción de la Cooperación Humanitaria Internacional en Casos de Desastre será directo, prescindiendo de las formalidades de solicitud y aceptación, únicamente cuando:

- a) El desastre acaecido sobrepase la capacidad de respuesta del Estado Boliviano;
- b) La solicitud de CHI sea omitida o habiendo una oferta no solicitada ésta sea rechazada de manera injustificada; y
- c) Por el peligro en la demora o retardación de la CHI, arriesgando con ello los derechos fundamentales de los afectados y la restauración del medio ambiente, derechos y recursos inexorables.

II. El ingreso o introducción de CHI en casos de desastre también será directo cuando habiendo sido aceptada, en cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, ésta es obstaculizada en su ingreso o distribución a los sectores afectados por autoridades u oficiales locales.

**Art. 10.- (Condiciones)** I. La procedencia de la introducción directa de emergencia será evaluada por la Cruz Roja Boliviana. En caso de proceder la misma, bajo lo establecido por el artículo anterior, ésta deberá ser coordinada también por la Cruz Roja Boliviana en sujeción a los principios fundamentales de humanidad, neutralidad, imparcialidad, no discriminación y cooperación.

II. El ingreso directo de emergencia para operaciones de asistencia en casos de Desastre, no contempla la utilización de recursos militares extranjeros de ninguna clase.

## CAPÍTULO II

### DURACIÓN DE LA ETAPA INICIAL DE SOCORRO O RECUPERACIÓN INICIAL INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRE

**Artículo 11.- (Inicio)** I. La etapa inicial de Socorro o Recuperación Inicial Internacional en casos de desastre comenzará simultáneamente a la emisión de una solicitud de Asistencia Internacional, a la aceptación de una oferta o a lo dispuesto por el artículo 9 y 10 y continuará hasta que termine de acuerdo con el artículo 12, en la medida en que sea apropiado.

II. Las Facilidades Jurídicas como se describen en Título IV solamente serán efectivas durante la etapa inicial de Socorro Internacional en casos de desastre.

**Artículo 12.- (Terminación)** I. Habiendo satisfecho los requerimientos del desastre en su etapa inicial, sobre la base de una evaluación actualizada de las necesidades y otras informaciones, y en consulta con los Agentes de Cooperación Internacional, el SENADECI aconsejará al presidente del CONARADE la aprobación de una fecha de terminación de la etapa inicial de Socorro Internacional. Esta terminación no afectará la vigencia de la etapa internacional para la Rehabilitación.

II. La fecha de terminación se dará a conocer a los Agentes de Cooperación Internacional por lo menos con 30 días de antelación. El anuncio también incluirá, cuando proceda, información sobre la evolución de las necesidades previstas de Bienes y Servicios relacionados con la Rehabilitación.

### TÍTULO III

#### MECANISMO DE COORDINACIÓN PARA LA COOPERACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRE

##### CAPÍTULO I DEBERES Y DERECHOS DE LOS ACTORES

**Artículo 13.- (Deberes de Coordinación)** I. El SENADECI establecido por la Ley N° 2140, deberá servir como una Agencia central de enlace entre el Gobierno de Bolivia y los Agentes de Cooperación Internacional, para promover la facilitación efectiva, la coordinación y la supervisión de la CHI en Casos de Desastre. Como tal, el SENADECI servirá como la principal contraparte para cualquier mecanismo de coordinación regional o internacional aplicable.

II. Durante la etapa inicial de Socorro Internacional, el SENADECI podrá ordenar a la instancia departamental, municipal o local pertinente de Bolivia a emprender acciones o poner a disposición los activos o sitios requeridos para facilitar la labor de los Agentes de Cooperación Internacional. Dichas instancias deberán cumplir en la medida de lo posible dentro de sus mandatos legales.

**Artículo 14.- (Autoridades nacionales)** Las autoridades nacionales, departamentales y locales se esforzarán para integrar la función de los Agentes de Cooperación Internacional en su planificación y sus mecanismos de coordinación operacional. En particular, tratarán de facilitar la labor de los Agentes de Cooperación Internacional mediante la búsqueda de un equilibrio entre las necesidades urgentes de las personas afectadas por un Desastre y las garantías necesarias en materia de seguridad y salud pública.

**Artículo 15.- (Agentes de Cooperación Internacional)** I. Los Agentes de Cooperación Internacional coordinarán con las autoridades nacionales, departamentales y locales, en sus esfuerzos de Socorro en Caso de Desastres para una respuesta coordinada y eficaz. Asimismo, cooperarán con cualquier mecanismo internacional o regional de coordinación específicamente aprobado para una operación específica por el SENADECI.

II. Con la debida coordinación, ningún oficial de Bolivia evitará que los Agentes de Cooperación Internacional actúen de acuerdo con los principios de la Cooperación Humanitaria estipulados en el artículo 16.

## **CAPÍTULO II RESPONSABILIDADES GENERALES DE LOS ACTORES**

**Artículo 16.- (Principios de Cooperación Humanitaria)** I. Todos los Agentes de Cooperación Internacional deberán cumplir con los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad, no discriminación y cooperación. En ese sentido, establecerán sus prioridades de asistencia sólo sobre la base de la necesidad y no:

- a) Establecerán ninguna distinción, exclusión o preferencia negativa en lo que respecta al estado, como por ejemplo la nacionalidad, raza, origen étnico, creencias religiosas, clase, género, orientación sexual, discapacidad, edad u opinión política;
- b) tratarán de propiciar un punto de vista político o religioso determinado, o intervenir en asuntos internos que no son pertinentes para la respuesta al Desastre;
- c) tratará de obtener un lucro comercial de su ayuda;
- d) obtendrá información confidencial de naturaleza política, económica o militar que no guarde relación con las operaciones de Socorro Internacional en Caso de Desastre o Asistencia para la Recuperación Inicial.

II. Además, las organizaciones no gubernamentales deben cumplir con el principio de independencia. En particular, no tratarán de actuar como instrumentos de la política exterior de cualquier gobierno.

**Artículo 17.- (Respeto por la Dignidad)** Los Agentes de Cooperación nacional e internacional en Casos de Desastre respetarán la dignidad de las personas afectadas por un Desastre. En particular, consultarán con los beneficiarios de su asistencia en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del Socorro y la Asistencia que proporcionan.

**Artículo 18.- (Calidad de los Bienes y Servicios)** Los Agentes de Cooperación nacional e internacional velarán por que los Bienes y Servicios que ofrecen sean adecuados a las necesidades y circunstancias de las personas afectadas por el Desastre y en cumplimiento con los requisitos de esta Ley y todas las leyes aplicables de Bolivia.

## **CAPÍTULO III ELEGIBILIDAD PARA LAS FACILIDADES JURÍDICAS**

**Artículo 19.- (Suministro de Facilidades Jurídicas)** Las Facilidades Jurídicas solamente estarán disponibles para los Agentes de Cooperación internacional considerados Elegibles como se describe en este Capítulo y solamente son efectivas durante la etapa inicial de Socorro Internacional o Recuperación Inicial en Caso de Desastre.

**Artículo 20.- (Requisitos de Elegibilidad)** I. Se considerarán elegibles para recibir las Facilidades Jurídicas, sin un proceso de solicitud adicional:

- a) Estado que presta asistencia;

- b) Las organizaciones intergubernamentales pertinentes, incluso las Naciones Unidas y los organismos regionales;
- c) La Cruz Roja Boliviana y los Componentes Extranjeros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja; y
- d) Cualquier otro Agente de Cooperación que el SENADECI considere elegible.

II. Para facilitar el acceso a las Facilidades Jurídicas, el SENADECI proporcionará a los Agentes de Cooperación Internacional descritos en el parágrafo I un certificado que indique que el Agente que Presta Asistencia es elegible para las Facilidades Jurídicas pertinentes

**Artículo 21.- (Terminación de la Elegibilidad)** La elegibilidad de los Agentes de Cooperación para las Facilidades Jurídicas pertinentes del Capítulo VI podrá terminarse a solicitud del Agente Elegible en cuestión o a la terminación de las Facilidades Jurídicas por incumplimiento de esta Ley, de acuerdo con artículo 35.

## TÍTULO IV FACILIDADES JURÍDICAS PARA LOS AGENTES ELEGIBLES

### CAPÍTULO I PERSONAL INTERNACIONAL HUMANITARIO

**Artículo 22.- (Personal Internacional)** El personal Internacional de los agentes elegibles tendrá derecho a recibir una Visa por caso de Desastre, la cual se expedirá sin cobro de tasas y por un período inicial de tres meses, renovable por períodos de hasta seis meses, a partir de la entrada en Bolivia, y cuantas veces sea necesario durante la etapa inicial de Socorro Internacional en Caso de Desastre. La Visa por casos de Desastre no podrá procurar una residencia separada o un permiso de trabajo.

**Artículo 23.- (Calificación del Profesional Extranjero)** Los Agentes de Cooperación Elegibles que requieran desplegar Personal Internacional para tareas que requieran reconocimiento legal de sus calificaciones profesionales extranjeras certificarán la validez de estas calificaciones y la competencia de su personal para las tareas programadas.

**Artículo 24.- (Licencias de Conducir Extranjeras)** El SENADECI dará reconocimiento temporal de las licencias de conducir extranjeras al Personal Internacional de los Agentes Elegibles, durante la etapa de Recuperación Inicial.

**Artículo 25.- (Libertad de acceso)** I. Al Personal Internacional de los Agentes Elegibles, en virtud de esta Ley, siempre se les dará libre acceso a las zonas afectadas y a las personas requirentes de socorro. Asimismo, se les autorizará a ofrecer sus Bienes y Servicios directamente a las personas afectadas.

II. Posibles limitaciones sólo podrán basarse en la seguridad nacional, el orden público o la salud pública, ponderadas en el contexto de la urgencia de las necesidades de Desastre.

## CAPÍTULO II

### ENTRADA DE BIENES Y EQUIPO INTERNACIONAL PARA EL CASO DE DESASTRE

**Artículo 26.- (Facilitación de Aduanera)** Aduana Nacional facilitará la importación acelerada de consignación de Bienes y Equipos por parte de los Agentes de Cooperación Elegibles y les dará tratamiento prioritario en su manejo.

**Artículo 27.- (Requisitos de admisión)** Para beneficiarse de las Facilidades Jurídicas en esta Parte, los Agentes Elegibles:

a) Declararán que todos los Bienes y Equipo que desean importar bajo esta Parte son exclusivamente para la asistencia humanitaria en Caso de Desastre, en cumplimiento con cualesquiera estándares pertinentes bajo la ley nacional como se establece en esta Ley o sus regulaciones; y

b) Empacarán, clasificarán y marcarán sus envíos de acuerdo con los requerimientos descritos en esta parte y como lo instruya la Aduana Nacional.

**Artículo 28.- (Declaración de Aduanas)** Los Agentes Elegibles podrán realizar declaraciones directamente a la Aduana Nacional con relación a sus envíos de Asistencia Humanitaria Internacional o a través de un tercero designado en su nombre.

**Artículo 29.- (Exoneraciones)** Los envíos de Bienes y Equipo a nombre de o en representación de los Agentes Elegibles se beneficiarán de exención de todo derecho e impuesto; exención de prohibiciones y restricciones económicas y autorización de entrada con independencia del país de origen o el país desde el cual llegan los Bienes, sujeto a control por razones de salud y seguridad pública.

**Artículo 30.- (Simplificación de documentación)** La Aduana Nacional permitirá el despacho o la liberación de los Bienes y el Equipo enviados por o a nombre de los Agentes Elegibles, a la presentación de una declaración simplificada o provisional de los bienes que proporcione la información mínima necesaria para que la Aduana Nacional identifique los Bienes y el Equipo, y con sujeción, cuando se considere necesario, a la presentación de la declaración completa en un plazo determinado.

**Artículo 31.- (Extensión de horas de atención)** Solamente durante la etapa inicial de Socorro Internacional en casos de desastre, la Aduana Nacional deberá llevar a cabo, previa solicitud y sin cargos adicionales, las funciones necesarias para la liberación o el despacho de los envíos de bienes y el equipo realizados por los Agentes de Cooperación Internacional que gozan de facilidades jurídicas, fuera de su horario habitual de servicio.

**Artículo 32.- (Inspecciones y Seguridad)** Sólo durante la etapa inicial de Socorro, la Aduana Nacional deberá:

a) Sobre la base del análisis de riesgos, tomar sólo las medidas que considere esenciales para garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera y leyes relacionadas con el propósito de verificar la declaración de Bienes de un envío a nombre de un Agente Elegible;

b) utilizar el análisis de riesgos, preferiblemente sobre la base de información previa, para determinar qué envíos de Bienes y Equipo importados por los Agentes Elegibles serán inspeccionados y el alcance de esa inspección.

c) dispensar, en la medida de lo posible, de la garantía aduanera requerida normalmente, cuando se trate de envíos de Bienes y Equipos importados por los Agentes Elegibles o en su nombre.

## **TÍTULO V SUPERVISIÓN Y SANCIONES**

### **CAPÍTULO ÚNICO SUPERVISIÓN, INCUMPLIMIENTOS Y SANCIONES**

**Artículo 33.- (Supervisión)** El SENADECI será responsable de monitorear el cumplimiento de los Agentes de Cooperación con sus responsabilidades. En ese sentido, para facilitar la supervisión el SENADECI podrá requerir que los Agentes de Cooperación rindan informes ante el mismo sobre el socorro y asistencia que proporcionan.

**Artículo 34.- (Incumplimiento de los Agentes de cooperación)** I. Si, sobre la base de información creíble, el SENADECI sospecha que cualquier Agente de Cooperación ha incumplido materialmente con sus responsabilidades señaladas en los artículos 16, 17 y 18, lo consultará inmediatamente con el Agente de Cooperación y solicitará una aclaración o explicación. Si aún está insatisfecho con la aclaración o explicación, el SENADECI deberá presentar aviso de incumplimiento por escrito junto con una decisión:

- a) exigiendo el cumplimiento en un plazo determinado de tiempo, con o sin suspensión temporal de su elegibilidad;
- b) revocando la elegibilidad del Agente de Cooperación;
- c) imponiendo multas, en el caso de la tergiversación deliberada o fraude;

II. En caso de una decisión de revocación de acuerdo con el inciso b) de este artículo, si el Agente de Cooperación Internacional carece de fundamento jurídico independientemente de esta Ley para permanecer en el país, se le podrá solicitar que abandone el país, a partir de una fecha no antes de treinta días desde la fecha de la notificación.

III. Nada en este Artículo impide el enjuiciamiento de los Agentes de Cooperación Internacional o su personal internacional y local comprometido por delitos penales o la imposición de responsabilidad civil bajo las leyes de Bolivia.

**Artículo 35.- (Informes anuales de implementación)** El SENADECI informará anualmente al CONARADE sobre las medidas adoptadas para aplicar esta Ley, incluyendo la preparación para las medidas adoptadas antes de un Desastre.

### **DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS Y FINALES**

**Disposiciones Adicionales.-** Los fondos Internacionalmente Donados y recibidos por el Gobierno de Bolivia para los propósitos del Socorro en la etapa de recuperación inicial en Caso de Desastre serán regulados conforme lo establece la Ley N°2335 (LEY MODIFICATORIA DE



LA LEY N° 2140 PARA LA REDUCCION DE RIESGOS Y ATENCION DE DESASTRES Y/O EMERGENCIAS)

Cada uno de los artículos de esta Ley es divisible. Si uno de esos artículos es o se vuelve ilegal, inválido o no ejecutable en algún aspecto, no afectará ni perjudicará la legalidad, validez o carácter ejecutorio del resto de artículos de esta Ley.

**Disposición transitoria.-** Las personas jurídicas, entidades que realizan actividades en el marco de la Cooperación Humanitaria Internacional en casos de Desastre, reguladas por la presente Ley en el territorio boliviano y a la promulgación de la misma deberán adecuarse a lo establecido en esta.

**Disposiciones Finales.-** Las autoridades vinculadas por esta ley (SENADECI- Ministerio de Defensa, Aduana Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores) reglamentarán los asuntos necesarios para ejecutar esta Ley o para darle efecto.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. DICCIONARIOS.

- CABANELLAS, Guillermo: Diccionario de Derecho Usual. Ed. Heliasta, 1979.
- FENECH, Miguel: Enciclopedia Práctica de Derecho. Vol. II, 1952
- GRUPO EDITORIAL OCÉANO: HISTORIA UNIVERSAL, Editorial Océano. Volumen II.
- MENDOZA ARZABE, Fernando: Diccionario Usual de Latinismos Jurídicos. Ed. Offest Druck, 1998.
- OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta, 2005.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la Lengua Española. 1970, Madrid- España
- RIBO DURAN, Luis: DICCIONARIO DE DERECHO. Ed. Bosch, 1987, Barcelona – España.

### 2. LIBROS.

- CARPIZO, Jorge: Globalización y los Principios de Soberanía, Autodeterminación y No Intervención. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. IV, 2004.
- DIAZ MÜLLER, Luis T. : EL DERECHO AL DESARROLLO Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL. UNAM, 2004, México
- FRAGA, Rosendo : El Nuevo Orden Internacional y la Historia. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires- Argentina, 1999.
- FRIENDMANN, Wolfgang: LA NUEVA ESTRUCTURA DEL DERECHO INTERNACIONAL. Ed. F. Trillas S.A., 1967, México.
- GOMEZ ROBLEDO, Alonso: CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, CASO DE LAS ACTIVIDADES MILITARES Y PARAMILITARES EN NICARAGUA Y CONTRA NICARAGUA (Caso emblemático). UNAM, 2011, México.
- GÓMEZ ROBLEDO, Antonio: EL IUS COGENS INTERNACIONAL. UNAM, 2003, México
- GONZÁLEZ PÉREZ, María Inmaculada: TESIS DOCTORAL: La cooperación educativa Internacional ante la rebeldía de las culturas. (Una propuesta de pluralidad mestiza para América Latina). 2003

KISSINGER, Henry:	LA DIPLOMACIA. Fondo de Cultura Económica, México (1994 en inglés, 1995 en español).
PASTOR RIDRUEJO, José Antonio:	CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO, 4ta Ed., 1992, España.
REY MARCOS, Francisco; THIEUX, Laurence y NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A.	Fuerzas Armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas. Fundación Carolina – CEALCI - IECAH. 2007 Madrid – España.
SWIRMARSKI, Christophe:	Principales Nociones e Institutos del Derecho Internacional Humanitario Como Sistema Internacional de Protección de la Persona Humana”. Instituto Interoamericano de Derechos Humanos, 1990, San José - Costa Rica.
TORO SANTA MARÍA, Humberto:	Principios Recurrentes “Intrusión” y “Antiagresión selectiva”.
TUNKIN G.I.:	El Derecho y la Fuerza en el Sistema Internacional UNAM, 1989.

### 3. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES:	DECISIÓN 529, CREACIÓN DEL COMITÉ ANDINO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, firmado el 7 de julio de 2002 ( <a href="http://www.comunidadandina.org/INGLES/normativa/D529e.htm">www.comunidadandina.org/INGLES/normativa/D529e.htm</a> )
FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA:	“Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial”. (Directrices IDRL). 2007, Ginebra-Suiza.
NACIONES UNIDAS, Asamblea General.	Resolución 46/182: Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS:	Carta de las Naciones unidas
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	
PARLAMENTO EUROPEO:	Resolución del Parlamento Europeo sobre la trágica

situación en Birmania. RC\724674ES.doc.  
20 de mayo de 2008.

#### 4. INFORMES OFICIALES.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL:	“Protección de las personas en casos de desastres”. 60º período de sesiones, 2008, Ginebra- Suiza
COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA:	“DESCUBRA EL CICR”. Material de difusión. Febrero de 2011, Ginebra-Suiza.
COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA:	Historia de una idea: El movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja desde 1859 hasta nuestros días. CICR, 2007. Ginebra - Suiza.
FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA	World Disasters Report – 2010, Informe Mundial de Desastres 2011. (www.ficr.org)
FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA	XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja: “Progreso en la aplicación de las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial”. 2011, Ginebra – Suiza.
FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA	XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Diciembre de 2003. Ginebra- Suiza
FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA	<b>Asuntos Legales de la Respuesta Internacional a las Inundaciones del 2007 en Bolivia.</b> Un caso de estudio comisionado por el Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios de Respuesta a Desastres (IDRL) de la FICR.
OXFAM:	Informe del Avance en Haití – Enero – Diciembre de 2011 (www.oxfam.org)
RUIZ RUIZ, Florentino:	Problemática Jurídica de la Asistencia Humanitaria. FUNDACIÓN CIDOB (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona), 1995 (www.cidob.org)
SUITE 101:	Tsunami y terremoto en Japón 2011: Amenazó a más de 20 países <a href="http://suite101.net/article/tsunami-y-">http:// suite101.net/article/tsunami-y-</a>

10mas-de-20-paises-en-alerta43798#xzz2 826plqBE.