Naciones Unidas A/CN.4/590

Asamblea General

Distr. general
11 de diciembre de 2007
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional
60º período de sesiones
Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y
7 de julio a 8 de agosto de 2008

Protección de las personas en casos de desastre

Memorando de la Secretaría

Resumen

Los desastres afectan cada año a multitud de personas en todas las regiones del mundo, cobrándose gran número de vidas, causando lesiones y provocando pérdidas económicas. Aunque dista de ser un fenómeno reciente, la cooperación internacional para la prestación de socorro en casos de desastre es cada vez más importante en la época contemporánea, lo que ha planteado la necesidad de mejorar su regulación jurídica.

El presente estudio tiene por objeto ofrecer una visión general de los instrumentos y textos jurídicos en vigor que se aplican a los diversos aspectos de la prevención de desastres y la prestación de socorro, así como a la protección de las personas en casos de desastre, con especial hincapié en los desastres naturales. Aunque no existe ningún tratado multilateral generalizado sobre el tema, hay varias normas pertinentes que han sido codificadas en algunos tratados multilaterales (fundamentalmente sectoriales), tanto a nivel mundial como regional, y en más de 150 tratados bilaterales y memorandos de entendimiento. Asimismo, se han identificado más de 100 leyes internas que se refieren directamente al tema e innumerables leyes nacionales que abordan aspectos específicos de la cuestión. Los perfiles del tema también han sido delimitados por una serie de importantes resoluciones, entre ellas la resolución 46/182 de la Asamblea General, que, junto con otros instrumentos como la resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional y el Marco de Acción de Hyogo, son los elementos fundamentales de un marco reglamentario en expansión. Recientemente, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja adoptó las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, de 2007. Además, otros órganos han elaborado diversos textos expositivos y de carácter no vinculante.

07-65639 (S) 200608 150808

Varios principios fundamentales subyacen en los instrumentos jurídicos relacionados con las actividades de socorro en casos de desastre, entre ellos, los de humanidad, neutralidad, imparcialidad, no discriminación, cooperación, soberanía y no intervención, y prevención, mitigación y preparación. Aunque muchos de estos principios se aplican al derecho internacional que regula de forma más general la asistencia humanitaria, también son igualmente aplicables en el contexto de la asistencia en casos de desastre.

Los principios de soberanía y no intervención contienen dos importantes corolarios: por una parte, la asistencia que los actores prestan en casos de desastre está sujeta al consentimiento del Estado receptor y, por otra, el Estado receptor es el principal responsable de la protección de las personas que se encuentran en su territorio o están sujetas a su jurisdicción o control durante un desastre.

Por otro lado, cada vez se reconoce con mayor claridad que las cuestiones de la prevención, mitigación y preparación ante casos de desastre son esenciales para la prestación de asistencia en esas situaciones, y actualmente es habitual encontrar disposiciones sobre esos temas junto a las normas más tradicionales sobre respuesta en casos de desastre. Las actividades de reducción de riesgos sirven para aumentar la capacidad de resistencia frente a las amenazas y para garantizar que las medidas en favor del desarrollo no aumenten la vulnerabilidad ante esas amenazas. A nivel jurídico, ello implica elaborar y aplicar un marco jurídico que permita, entre otras cosas, realizar evaluaciones de riesgo, elaborar campañas de concienciación pública, aplicar programas de mitigación de riesgos técnicos y físicos, y promover el intercambio de información y conocimientos.

El derecho internacional que rige la respuesta en casos de desastre ha evolucionado hasta convertirse en un complejo entramado de normas que regulan la iniciación de la asistencia, temas relacionados con el acceso y aspectos relativos al estatuto jurídico, así como las cuestiones relacionadas con la prestación de asistencia propiamente dicha. El proceso de prestación de asistencia se inicia normalmente a partir de una petición de asistencia presentada por el Estado afectado, y se basa en el consentimiento de dicho Estado. Aunque el “deber” de prestar asistencia sólo existe en el marco de ciertos acuerdos concretos, hasta cierto punto se reconoce que los actores que prestan asistencia tienen “derecho” a hacer ofertas no solicitadas (sujetas al consentimiento del Estado afectado). Numerosos instrumentos regulan la cuestión de la entrada de personal de asistencia en casos de desastre en el territorio del Estado receptor, incluida la expedición de visados para ese personal; la obtención de permisos de trabajo o autorizaciones; y el reconocimiento de sus competencias profesionales. Del mismo modo, varios instrumentos reglamentan la admisión de bienes para su uso en las operaciones de asistencia en casos de desastre, así como la tramitación de los procedimientos de despacho aduanero y, en ciertos casos, prescriben exenciones de derechos, tasas y restricciones a la importación. Ciertos instrumentos relacionados con el socorro en casos de desastre regulan la cuestión de la libre circulación en el Estado receptor, aunque se han identificado tanto disposiciones que la facilitan como preceptos que la prohíben. Varios tratados multilaterales y bilaterales y leyes nacionales incluyen una disposición que reconoce derechos de sobrevuelo y aterrizaje.

En cuanto a la cuestión del estatuto jurídico, los acuerdos suelen abordar cuestiones como la identificación del personal dedicado a operaciones de socorro en casos de desastre y sus prerrogativas, inmunidades y facilidades. Entre las

disposiciones sobre identificación cabe señalar las relativas al uso de un símbolo reconocido internacionalmente, la expedición de tarjetas de identidad a miembros individuales o unidades de socorro en casos de desastre, y la presentación de listas de personal a las autoridades del Estado receptor. En cuanto a las prerrogativas, inmunidades y facilidades de las operaciones de socorro en casos de desastre y de su personal, puede distinguirse entre las que se otorgan a funcionarios del Estado; a organizaciones intergubernamentales y su personal, y a organizaciones no gubernamentales. En este último caso, aunque el reconocimiento por un Estado de prerrogativas e inmunidades a una organización no gubernamental extranjera sigue siendo excepcional, puede entenderse que algunos instrumentos internacionales relacionados con el socorro en casos de desastre contemplan medidas de ese tipo.

En lo que atañe a la prestación de la asistencia, los instrumentos relacionados con el socorro en casos de desastre incluyen disposiciones sobre el intercambio inicial de información entre el Estado que recibe la ayuda y el Estado, la organización internacional o la autoridad coordinadora que la presta; la cuestión de las instalaciones y el equipo de comunicaciones; la coordinación de las actividades de socorro; la utilización de recursos militares y de protección civil; la cuestión de la calidad de la asistencia; la protección del personal de socorro; los gastos de las operaciones de respuesta en casos de desastre; la responsabilidad y la indemnización por hechos ocurridos durante el desastre; la solución de controversias; y la eventual terminación de la asistencia.

Para ser completo, cualquier régimen internacional de socorro en casos de desastre debe tener en cuenta la protección de las personas en esas situaciones de desastre. Aunque está claro que el Estado receptor es el principal responsable de la protección, otros actores pueden desempeñar una importante función en la medida en que lo permita el derecho internacional. En el núcleo del contenido de la protección en situaciones de desastre se encuentran las obligaciones internacionales vigentes en materia de derechos humanos. Aunque varios instrumentos no vinculantes sugieren la existencia de un “derecho a la asistencia humanitaria” específico que sería aplicable en casos de desastre, la ley sigue sin pronunciarse con claridad sobre este extremo. Las actividades de protección durante desastres también requieren conseguir el acceso humanitario a las víctimas y establecer zonas seguras. Algunos mecanismos, como el concepto de espacio humanitario y el establecimiento de corredores de asistencia, permiten que el Estado receptor facilite un consentimiento geográfico limitado en lo que respecta a la asistencia humanitaria.

Índice

		Párrafos	Página
I.	Introducción	1–9	8
	A. Los desastres y el derecho	3–7	9
	B. Alcance del estudio	8–9	14
II.	Principios	10–27	15
	A. Humanidad	11–12	15
	B. Neutralidad	13	17
	C. Imparcialidad	14–15	18
	D. No discriminación	16	19
	E. Cooperación	17–19	20
	F. Soberanía y no intervención	20–23	22
	G. Prevención, mitigación y preparación	24–27	26
III.	Prevención, mitigación, preparación y rehabilitación	28–46	27
	A. Reducción del riesgo de desastres	29–32	28
	B. Aspectos jurídicos de la prevención y mitigación	33–46	30
	1. Cooperación internacional en la prevención y mitigación de desastres	35–45	31
	2. Otros instrumentos jurídicos pertinentes	46	40
IV.	Respuesta en casos de desastre y prestación de asistencia	47–248	41
	A. Iniciación	48–80	42
	1. Notificación de un desastre inminente	49–50	42
	2. Peticiones y ofertas de asistencia	51–65	46
	a) Peticiones de asistencia	52–59	47
	i) Petición	52	47
	ii) Autor de la petición	53	48
	iii) Destinatarios de la petición	54	48
	iv) Marco jurídico aplicable	55–56	48
	v) ¿Obligación de solicitar ayuda?	57	49
	vi) Aceptación genérica de ofertas	58	50
	vii) Requisitos para formular una solicitud previstos en el derecho interno	59	50

b)	Ofertas de asistencia	60–65	52
i)	¿Deber de ofrecer asistencia?	61–63	52
ii)	Ofertas no solicitadas	64	54
iii)	Aceptación de las ofertas	65	55
3.	Condiciones de la prestación de asistencia	66–80	56
a)	Retención del control nacional	67–68	56
b)	Cumplimiento de las normas nacionales e internacionales	69–75	58
i)	Cláusulas generales de cumplimiento	72	59
ii)	Cláusulas de salvaguardia relativas a la conformidad respecto de disposiciones o cuestiones específicas	73–74	60
iii)	Disposiciones que requieren la modificación de normas nacionales	75	62
c)	Otras condiciones de la prestación de socorro	76–77	62
d)	Modalidades	78–80	64
i)	Procedimiento	78	64
ii)	Puntualidad	79	65
iii)	Especificidad	80	65
B.	Acceso	81–119	66
1.	Facilitación de la entrada del personal de socorro	82–93	67
a)	Visados de entrada	83–86	67
b)	Permisos o visados de trabajo	87–91	70
c)	Reconocimiento de las competencias profesionales	92–93	72
2.	Acceso al material: aduanas y derechos y aranceles aduaneros	94–109	73
a)	Importación temporal	96–99	74
i)	Identificación de las mercancías	97	75
ii)	Obligación de reexportar las mercancías	98	75
iii)	Únicamente mercancías necesarias	99	76
b)	Facilitación del despacho de aduanas	100–104	77
c)	Exención de derechos de importación, impuestos y restricciones	105–109	80
i)	Restricciones financieras	105–106	80
ii)	Restricciones no financieras	107–109	82
3.	Tránsito y libre circulación	110–119	84
a)	Tránsito a través de los Estados de tránsito	111	84

b) Tránsito y libre circulación dentro del Estado receptor 112–119 86

i) Obligación de no restringir indebidamente el acceso a la zona del desastre 113–115 86

ii) Facilitación del acceso 116–117 88

iii) Derechos de sobrevuelo y aterrizaje 118–119 90

C. Estatuto jurídico 120–156 91

1. Identificación 121–128 92

a) Signo o emblema distintivo para las operaciones de socorro en casos de desastre. 122–124 92

b) Tarjetas de identidad 125–127 93

c) Listas de personal 128 95

2. Prerrogativas, inmunidades y facilidades 129–156 95

a) Funcionarios del Estado que participan en operaciones internacionales de socorro en casos de desastre. 131–140 97

b) Organizaciones intergubernamentales que participan en operaciones de socorro en casos de desastre y su personal. 141–149 102

c) Organizaciones no gubernamentales que participan en operaciones de socorro en casos de desastre y su personal. 150–156 106

D. Prestación de socorro en casos de desastre 157–248 109

1. Intercambio de información. 158–159 109

2. Instalaciones y equipo de comunicaciones. 160–174 111

a) Facilitación de las telecomunicaciones en casos de desastre 161–171 112

i) Disposiciones generales que establecen el derecho a disponer de servicios de comunicación eficaces en casos de desastre o la obligación de facilitarlos 162–164 112

ii) Disposiciones específicas sobre medidas sustantivas para facilitar las comunicaciones en casos de desastre 165–171 114

b) Telecomunicaciones y seguridad 172–173 117

c) Otras cuestiones 174 118

3. Coordinación de las actividades de socorro 175–189 119

a) Panorama general de la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas. 177–180 119

b) Multiplicidad de las modalidades de coordinación 181–187 121

c) Coordinación y flexibilidad 188–189 126

4. La utilización de recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre 190–193 127

5. Calidad de la prestación de socorro 194–202 132

a) Disposiciones en materia de control de la calidad 195–200 132

b) Disposiciones sobre la calidad que restringen la normativa 201–202 136

6. Protección del personal de socorro 203–214 137

a) Funcionarios de las Naciones Unidas y personal asociado 204–209 137

b) Protección de otras categorías de personal de socorro 210–214 141

7. Gastos relacionados con las operaciones de respuesta en casos de desastre 215–222 143

a) Mecanismos centrales de financiación 216 144

b) Mecanismos basados en la presunción 217 145

c) Mecanismos territoriales 218 146

d) Otros métodos de distribución de los gastos 219–222 147

8. Responsabilidad (“liability”) e indemnización 223–236 149

a) Asignación de la responsabilidad y la indemnización entre Estados 224–230 149

b) Responsabilidad individual e indemnización 231–235 153

c) Otras cláusulas comunes 236 155

9. Solución de controversias 237–241 156

10. Terminación de la asistencia 242–248 159

a) Alcance de la terminación 243 159

b) Mecanismos de terminación 244–247 160

c) Evolución de la noción de terminación 248 163

V. Socorro y protección en casos de desastre 249–267 163

A. Protección: ¿a cargo de quién? 250 164

B. Contenido de la “protección” 251–267 166

1. Normas de derechos humanos vigentes aplicables en caso de desastre natural 252–256 166

2. “Derecho” a la asistencia humanitaria 257–258 170

3. Otros mecanismos de protección 259–267 172

a) El espacio humanitario 262 173

b) Corredores de socorro humanitario 263–267 174

Anexos*

* Los anexos I (Glosario), II (Lista de instrumentos) y III (Selección bibliográfica) al presente documento se publicarán con las signaturas A/CN.4/590/Add.1, Add.2 y Add.3, respectivamente.

I. Introducción*

1. Los desastres afectan cada año a multitud de personas en todas las regiones del mundo. El hecho de que se produzca un "desastre" depende del proceso de riesgo, es decir, del grado de exposición de las personas, la infraestructura y la actividad económica a una "amenaza"[1], como un terremoto o un huracán, así como de la vulnerabilidad[2] de quienes están expuestos a tal amenaza[3]. Los volcanes que entran en erupción en zonas aisladas tienen un impacto menor, dado el bajo nivel de exposición de las comunidades a esa amenaza, que los que lo hacen cerca de asentamientos humanos. Al mismo tiempo, un determinado terremoto puede causar mayores estragos a una comunidad que otro similar que se produzca en un lugar distinto, según el grado de vulnerabilidad de la comunidad de que se trate[4]. Es precisamente esa vulnerabilidad la que hace que se produzca un "desastre". También está claro que, dada su mayor vulnerabilidad, los desastres afectan de forma desproporcionadamente mayor a las comunidades más pobres, lo que provoca, entre otras cosas, un aumento de la inseguridad alimentaria y un agravamiento de la pobreza[5]. Esto se ve exacerbado por otros factores, como los crecientes niveles de urbanización, las deficiencias en materia de infraestructuras básicas y las inadecuadas políticas de gobernanza.

2. Aunque los desastres suelen ocurrir enteramente en un mismo país, en algunos casos provocan sufrimientos a gran escala que afectan a múltiples Estados. Claro ejemplo de ello fue el tsunami de 26 de diciembre de 2004, que se cobró la vida de

---

* En su 58° período de sesiones, celebrado en 2006, la Comisión de Derecho Internacional incluyó el tema "Protección de las personas en casos de desastre" en su programa de trabajo a largo plazo (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10* (A/61/10), párr. 257). En su 59º período de sesiones, celebrado un año después, la Comisión decidió incluir el tema en su programa de trabajo y nombró Relator Especial a Eduardo Valencia Ospina (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 10* (A/62/10), párr. 375). La Comisión también pidió a la Secretaría que preparase un estudio básico sobre el tema (ibíd., párr. 386).

[1] En 2004, en el marco de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres), "amenaza" se definió como un "evento físico, fenómeno y/o actividad humana potencialmente perjudicial que puede causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden derivar en futuras amenazas/peligros, los cuales pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)". "Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de los desastres", Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2004, vol. I, pág. 17.

[2] Por "vulnerabilidad" se entienden "las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas" (ibíd.).

[3] Ibíd., pág. 17; "Reducing the risk of disasters – helping to achieve sustainable poverty reduction in a vulnerable world: policy paper", Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido, marzo de 2006, pág. 5.

[4] Ibíd., pág. 6, donde se cita el ejemplo de un terremoto de magnitud 6,5 en la escala de Richter que tuvo lugar en el centro de California en 2003 y causó dos muertos y 40 heridos, mientras que otro de magnitud 6,6 que sacudió la República Islámica del Irán cuatro días más tarde se cobró la vida de más de 40.000 personas. Ambos tuvieron lugar en zonas densamente pobladas.

[5] En la Declaración de Hyogo, la comunidad internacional reconoció que "los desastres tienen efectos sumamente perjudiciales para las actividades que se realizan a todos los niveles para erradicar la pobreza en el mundo; los efectos de los desastres siguen siendo un notable desafío para el desarrollo sostenible" (A/CONF.206/6, cap. I, resolución 1, párr. 1).

unas 240.000 personas en 12 Estados y dejó más de 1 millón de desplazados. En 2006, se produjeron 427 desastres naturales que afectaron aproximadamente a 143 millones de personas y provocaron más de 23.000 muertes en todo el mundo[6]. Por término medio, los desastres naturales han causado daños por valor de 70.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales en el período comprendido entre 1987 y 2006, excluidos los importantes costos económicos derivados de los retrocesos en las iniciativas de desarrollo[7].

A. Los desastres y el derecho

3. Aunque no es necesariamente un fenómeno reciente, la cooperación internacional para la prestación de socorro en casos de desastre es cada vez más importante en la época contemporánea. La creciente participación de la comunidad internacional en la prestación de ese tipo de asistencia ha planteado la necesidad de mejorar su regulación jurídica. Sin embargo, pese a la gran envergadura y el carácter internacional de algunos desastres, el derecho internacional que regula las actividades relacionadas con ellos sigue estando relativamente poco desarrollado. Actualmente no existe ninguna convención universal que regule de forma general los principales aspectos del socorro en casos de desastre, incluida la prevención, la respuesta y la protección[8]. El único tratado multilateral de alcance universal relacionado directamente con la respuesta a situaciones de desastre, la Convención y el Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, de 1927[9], ya no está en vigor[10]. La ausencia de instrumentos convencionales multilaterales

---

[6] A/62/323, párr. 2.

[7] Ibíd., párr. 8.

[8] 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" (FICR, *World Disasters Report 2000*, pág. 145).

[9] La Convención y el correspondiente Estatuto de la Unión Internacional de Socorro fueron concebidos en un momento de gran optimismo sobre la posibilidad de lograr importantes avances en el ámbito de la asistencia humanitaria y la colaboración entre la Sociedad de las Naciones y la Cruz Roja. No obstante, debido a dificultades financieras la Unión nunca fue capaz de proporcionar socorro inmediato en situaciones de desastre y, por lo general, se limitó a elaborar estudios científicos sobre el socorro en casos de desastre. Cuando se produjo el terremoto de Orissa en 1934, el Gobierno de la India no aceptó la asistencia directa de la Unión, aunque sí la canalizada a través de la Cruz Roja. Tras el terremoto de Baluchistán de 1935, siete gobiernos aportaron socorro por conducto de la Unión. Cuando en 1937 se produjeron las inundaciones de Mississippi y Ohio, los Estados Unidos declinaron la asistencia ofrecida por la Unión. Véase P. MaCalister-Smith, "The International Relief Union: reflections on establishing an International Relief Union of July 12, 1927", *Legal History Review/Revue d'histoire du droit/Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, vol. 54 (1986), págs. 368 a 372.

[10] A finales de la segunda guerra mundial, se dudaba de que siguiera existiendo. En 1948, la resolución XLII aprobada en la 17ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja dispuso que la Cruz Roja se retirara oficialmente de la Unión. El Consejo Económico y Social, en su resolución 286 (X) de 8 de febrero de 1950, recomendó que los Estados Miembros de las Naciones Unidas que también eran miembros de la Unión tomaran medidas para disolver la Unión. El Comité Ejecutivo de la Unión se reunió en 1963 y recomendó que los activos y responsabilidades de la Unión fueran transferidos a las Naciones Unidas. Esa medida fue adoptada por el Consejo Económico y Social mediante su resolución 1268 (XLIII) de 4 de agosto de 1967. Aunque a raíz de ello varios Estados se retiraron de la Convención, conforme a lo dispuesto en su artículo 19, hay otros Estados (Albania, Alemania, Bélgica, Bulgaria, China, Ecuador, Finlandia, Italia, Mónaco, Polonia, República Islámica del Irán, San Marino, Sudán, Suiza, Turquía, Venezuela y

importantes aplicables a los casos de desastre contrasta acusadamente con el amplio corpus de derecho internacional humanitario que se aplica durante los conflictos armados[11].

4. No obstante, el hecho de que no haya una convención generalizada sobre el derecho de las actividades de socorro en casos de desastre es un tanto engañoso en lo que respecta a la existencia de normas aplicables en esta esfera[12]. En el plano

---

la ex Yugoslavia que, en el momento de elaborar el presente estudio, no se habían retirado oficialmente de la Convención.

[11] Se han producido varios intentos de codificación, aunque sin éxito. En 1984, el Consejo Económico y Social tuvo ante sí una propuesta para la elaboración de una convención internacional sobre la cuestión de la respuesta en casos de desastre. A iniciativa del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, se elaboró un proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, junto con un amplio estudio sobre el tema, que fue examinado por un grupo de expertos jurídicos internacionales presidido por él a la sazón Presidente de la Comisión de Derecho Internacional, Sr. Laurel Francis, e integrado por representantes de varios organismos de las Naciones Unidas (véase A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2). El proyecto de convención fue presentado al Consejo Económico y Social con la recomendación de que decidiera si había de ser objeto de un nuevo examen por un grupo de expertos gubernamentales (ibíd., párr. 9). No se tomaron nuevas medidas en relación con la iniciativa. En 1990, el Secretario General observó que "los donantes, los gobiernos receptores, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales […] han manifestado su opinión sobre la conveniencia de crear nuevos instrumentos jurídicos para superar los obstáculos con que tropieza la asistencia humanitaria" (A/45/587, párr. 41). Sin embargo, se observó que "un grupo de importantes organizaciones no gubernamentales ha declarado que no está a favor de una convención de esta índole. El punto de vista de estas organizaciones es que todas las nuevas iniciativas relativas a la asistencia humanitaria deben juzgarse en última instancia en base al criterio de eficacia, es decir, de si representan o no una mejora en relación con la presente situación de las víctimas de desastres. En su opinión, una convención no constituiría una mejora sino que, por el contrario, tendría el riesgo de debilitar los progresos conseguidos a lo largo de los años en la prestación de asistencia humanitaria. En particular, [...] se supone que el concepto de soberanía nacional, según lo interpretan algunos, podría reforzar la insistencia de los gobiernos en que no haya injerencia en sus asuntos internos y, de este modo, hacer que la convención fuera contraproducente" (ibíd., párr. 44). En 2000, el Secretario General alentó a que se presentaran iniciativas para elaborar un "marco jurídico de la asistencia internacional en casos de desastres naturales y situaciones de emergencia ambiental, describiendo las responsabilidades de los países que prestan apoyo y de los que lo reciben" y observó que "los Estados Miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de elaborar un convenio sobre el despliegue y la utilización de los equipos […] de búsqueda y rescate en zonas urbanas […] que aportaría un marco operativo para las cuestiones complejas, como la utilización del espacio aéreo, las reglamentaciones aduaneras para la importación de equipos, las responsabilidades respectivas de los países aportantes y los países receptores, que deben resolverse *antes de* la iniciación de la respuesta internacional ante un desastre natural repentino" (A/55/82, párr. 135 m) (sin cursiva en el original)). Aunque posteriormente se propuso un proyecto de convención internacional sobre búsqueda y rescate en zonas urbanas, la iniciativa fue finalmente sustituida por la negociación de la resolución 57/150 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2002, que hizo suyas las directrices del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento.

[12] Para un estudio exhaustivo de las normas jurídicas vigentes que resultan aplicables en la materia, véase: David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007, págs. 33 a 87, y anexo II, en el que figura una lista de instrumentos y textos pertinentes. Véase también la base de datos en línea creada y mantenida por el Programa de leyes, normas y principios que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), disponible en www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp.

mundial, existen varias convenciones multilaterales de alcance sectorial que resultan pertinentes, las más importantes de las cuales son el Convenio de Tampere[13], que establece un marco jurídico general sobre asistencia en materia de comunicaciones durante operaciones de socorro en casos de desastre, incluida la coordinación de esa asistencia y la reducción de las barreras reguladoras, y el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil[14], que regula la cooperación entre entidades nacionales de protección civil[15]. A nivel regional hay una serie de acuerdos multilaterales en vigor. Algunos sólo regulan aspectos concretos del socorro en casos de desastre o afectan tangencialmente al tema, mientras que otros abarcan de manera más general las cuestiones relacionadas con los desastres y, en algunos casos, establecen una base jurídica para la cooperación intrarregional, en particular mediante la creación de mecanismos institucionales específicos. El ejemplo más reciente de este último tipo de acuerdo regional es el Acuerdo de la ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental), adoptado en 2005[16], que refleja en parte las ideas contemporáneas de los responsables de formular políticas sobre algunas cuestiones fundamentales en esta esfera[17]. Además, existen más de 150 acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento relativos al socorro en casos de desastre[18].

5. También se han adoptado varios textos no vinculantes sobre el tema, en particular, resoluciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y otros órganos como la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; declaraciones políticas; códigos de conducta; directrices operativas; y normas y reglamentos internos de las Naciones Unidas que ofrecen criterios de interpretación en lo que respecta a la preparación, movilización, coordinación, facilitación y entrega de asistencia humanitaria en tiempos de desastre.

---

[13] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906).

[14] Este Convenio, que entró en vigor en 2001, fue adoptado en una conferencia internacional celebrada en Ginebra en 2000 bajo los auspicios de la Organización Internacional de Protección Civil.

[15] Hay otros tratados multilaterales globales que contienen disposiciones pertinentes para el tema, o regulan otros aspectos relacionados con esta materia, y se citan, cuando procede, a lo largo del presente estudio. Véase el anexo II (que se publicará como A/CN.4/590/Add.2) para una lista completa de esos tratados.

[16] Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005, ASEAN Document Series 2005, pág. 157.

[17] Entre los demás acuerdos pertinentes destacan los siguientes: Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 26 de febrero de 1991; Convención Interamericana para facilitar la asistencia en caso de desastres, 7 de junio de 1991; Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998; Acuerdo entre los Estados Miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, 17 de abril de 1999; Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de planificación civil y militar en casos de emergencia para Europa sudoriental, de 3 de abril de 2001; y Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), 3 de septiembre de 2003. Véase el anexo II (que se publicará como A/CN.4/590/Add.2) para una lista completa de instrumentos regionales.

[18] Véase el anexo II (que se publicará como A/CN.4/590/Add.2) para una lista completa.

6. La principal resolución contemporánea es la resolución 46/182 de la Asamblea General[19], que, junto con otros instrumentos como la resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional[20] y el Marco de Acción de Hyogo[21], son los elementos fundamentales de un marco reglamentario en expansión. Además, recientemente varias organizaciones y entidades han elaborado diversos textos que contienen disposiciones normativas específicas. Entre ellos destacan el proyecto de acuerdo modelo de 1980 sobre derecho internacional médico y humanitario de la Asociación de Derecho Internacional[22]; las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre publicadas por el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), en 1982[23]; la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en 2003[24]; y las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos[25], finalizadas en 2006[26]. Una importante novedad

---

[19] Resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, anexo.

[20] Resolución 6 aprobada en la 23ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Bucarest, 1977, en *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* (3ª ed., 1994), págs. 811 a 815. Las medidas también se reproducen en el documento A/32/64, anexo II y fueron respaldadas por el Consejo Económico y Social, en su resolución 2102 (LXIII) de 8 de agosto de 1977, y la Asamblea General, en su resolución 32/56 de 8 de diciembre de 1977. Véase también: Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, preparados por la FICR, en consulta con el CICR, y reimpresos en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 310 (29 de febrero de 1996), anexo IV; y Declaración de principios sobre la organización de socorro en favor de la población civil en caso de desastre, resolución 26 aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre de 1969, que complementa los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre. Véase R. Perruchoud, *International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies* (Ginebra: Instituto Henry Dunant, 1982), págs. 52 y 53. Véase también: Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, anexo VI del informe titulado "Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección", documento 95/C.II/2/1, 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 3 a 7 de diciembre de 1995.

[21] Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, aprobado el 22 de enero de 2005 en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (A/CONF.206/6, cap. I, resolución 2).

[22] Informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (Belgrado, 17 a 23 de agosto de 1980), págs. 520 a 527. Véase también la resolución sobre derecho internacional médico y humanitario, aprobada en la 57ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (Madrid, 29 de agosto a 4 de septiembre de 1976), en informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, págs. xlvi a xlix.

[23] UNITAR, *Policy and Efficacy Studies* No. 8 (número de venta: E.82.XV.PE/8).

[24] Aprobada en la sesión de Brujas de 2 de septiembre de 2003, tras 10 años de trabajos sobre el tema. Véase *Anuario del Instituto de Derecho Internacional*, vol. 70-I (2002-2003), págs. 399 a 576 y vol. 71-II (2004), págs. 133 a 250.

[25] Aprobadas por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente de las Naciones Unidas entre Organismos el 9 de junio de 2006 sobre la base de una propuesta preparada por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. Publicadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, Washington, D.C., 2006.

[26] Otros textos que se citan en el presente estudio son: el proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria (Heidelberg, Alemania: Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991); la Carta Humanitaria y las normas

más se produjo en 2007 con la aprobación por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja 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[27].

7. Al menos 100 Estados han aprobado legislación nacional para regular la prevención y la respuesta en casos de desastre, o diversos aspectos relacionados con esta materia[28]. Algunos Estados han aprobado legislación relacionada específicamente con la gestión de los desastres, sobre todo en los últimos años, mientras que numerosos países regulan diferentes aspectos de la prevención y la respuesta ante casos de desastre mediante leyes internas que abordan temas diversos, como la protección del medio ambiente y la conservación, los recursos forestales, la salud, la seguridad alimentaria, el saneamiento, las epidemias, la seguridad, la vigilancia, el orden público, la protección civil, la inmigración, los derechos y aranceles aduaneros, las actividades de búsqueda y rescate, las emergencias, los recursos hídricos, la seguridad contra incendios, la prevención de accidentes industriales, los impuestos, la meteorología, la ordenación del territorio, y la prevención de terremotos. Aunque la legislación interna no siempre es pertinente para el desarrollo de normas internacionales, en varias cuestiones las normas internas son determinantes, bien porque dotan de contenido a una norma internacional (por ejemplo, aunque exista una norma internacional que obligue a prestar acceso urgente, es el derecho nacional pertinente el que debe facilitar el correspondiente procedimiento), bien porque permiten poner en marcha la operación de cooperación internacional (por ejemplo, en muchos Estados sólo puede

---

mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera (Ginebra: Proyecto Esfera, 2000, revisadas en 2004); las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre ("Directrices de Oslo"), Rev.1, 27 de noviembre de 2006; y los Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, reimpresos en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (febrero de 1995), págs. 192 a 208.

[27] Aprobadas en la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26 a 30 de noviembre de 2007.

[28] En el momento de elaborar el presente estudio se había confirmado que los siguientes países o zonas disponían de legislación nacional en materia de desastres o relacionada con ellos (incluso sobre cuestiones de protección civil) o sobre algunos aspectos relativos al tema: Alemania, Angola, Argelia, Argentina, Armenia, Austria, Bahrein, Belarús, Belice, Benin, Bolivia, Brasil, Camboya, Camerún, Canadá, Chad, Chile, China, Colombia, Comoras, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Islas Salomón, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Japón, Jordania, Kenya, Kirguistán, Lesotho, Lituania, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Mongolia, Montserrat, Nepal, Nicaragua, Níger, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, República Checa, República de Corea, República del Congo, República Democrática del Congo, República Islámica del Irán, República Unida de Tanzania, Rumania, Santa Lucía, Senegal, Serbia y Montenegro, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Túnez, Turquía, Ucrania, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Viet Nam, Yemen, Zimbabwe y Provincia china de Taiwán. Además, debe destacarse que aunque, de hecho, muchos Estados han promulgado leyes específicas sobre la prevención y respuesta en casos de desastre, el corpus de legislación relevante en la materia incluye no sólo leyes relacionadas con las situaciones de desastre, sino disposiciones pertinentes en leyes que regulan cuestiones como los impuestos, la inmigración, las aduanas, la concesión de licencias para actividades profesionales, la salud pública y otros aspectos de importancia en casos de desastre.

solicitarse asistencia internacional una vez que se haya declarado el estado de emergencia conforme al derecho nacional).

B. Alcance del estudio

8. El presente estudio tiene por objeto ofrecer una visión general de los instrumentos y textos jurídicos en vigor que se aplican a los principales aspectos de la prevención de desastres y la prestación de socorro (incluida la respuesta en situaciones de desastre), así como a la protección de las personas en casos de desastre[29]. Aunque el grueso del estudio se refiere a los desastres que son consecuencia de fenómenos naturales, son pocos los instrumentos y textos jurídicos citados que hacen una distinción clara entre desastres naturales y desastres causados por el hombre. Del mismo modo, se hace alusión a disposiciones de instrumentos relacionados fundamentalmente con desastres causados por el hombre en la medida en que tales disposiciones son de carácter genérico. Sin embargo, no se incluyen normas específicas sobre este último tipo de desastres.

9. Por otra parte, la mayoría de los instrumentos y textos jurídicos relativos a la prevención de desastres, prestación de socorro y protección de las personas no distinguen entre el desencadenamiento de un único desastre y las denominadas "emergencias complejas"[30], como normalmente se hace en los textos doctrinales sobre políticas. Más bien, tal distinción contextual es consecuencia de la diferencia básica entre la aplicabilidad de las normas por las que se rigen la prevención y la respuesta en casos de desastre y la protección de las personas en tales situaciones cuando ocurren en tiempo de paz, frente a la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario que regulan los conflictos armados. Aunque ambos conjuntos de normas comparten un mismo origen humanitario (por lo que, cuando procede, se establecen analogías con las normas del derecho internacional humanitario), el estudio se centra fundamentalmente en el conjunto de normas

[29] El presente estudio no aspira a ofrecer una enumeración exhaustiva de todas las posibles cuestiones jurídicas. También debe observarse que no todos los instrumentos jurídicos internacionales mencionados en el estudio estaban en vigor en el momento de redactarlo y que no se establecen distinciones entre instrumentos con niveles relativamente altos y bajos de ratificación. De hecho, muchos de los instrumentos que se citan con profusión en el presente estudio son de carácter no vinculante. Se hace referencia a todos los instrumentos pertinentes, con independencia de su naturaleza y su estado actual de ratificación y aplicación, a fin de dejar constancia del tipo de disposiciones que se han adoptado en otros ejercicios de codificación. Por otra parte, en el presente estudio no se establecen las distinciones entre distintos tipos de arreglos convencionales que se han hecho en algunos estudios anteriores (véanse, por ejemplo, las Normas modelo del UNITAR para las operaciones de socorro en casos de desastre, de 1982, que prevén arreglos entre a) el Estado que presta la asistencia y el que la recibe, b) la organización que presta la asistencia y el Estado que la recibe, y c) el Estado o la organización que presta la asistencia o el Estado que la recibe y el Estado de tránsito, y el proyecto de acuerdo modelo de 1980 sobre derecho internacional médico y humanitario de la Asociación de Derecho Internacional, que también incluye dos modelos, uno para su uso entre el Estado receptor y la organización que presta la asistencia y otro para su aplicación entre el Estado que recibe la asistencia y el que la presta).

[30] Las "emergencias complejas" se han definido como "una crisis humanitaria en un país, región o sociedad que implica una pérdida total o considerable de autoridad resultante de un conflicto interno o externo y requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o capacidad de un solo organismo o el programa en curso de las Naciones Unidas" (Documento de trabajo sobre la definición de emergencia compleja, Comité Permanente entre Organismos, diciembre de 1994 (archivo de la División de Codificación)).

citado en primer lugar, mientras que el segundo queda fuera de su alcance *ratione materiae*[31]. Por consiguiente, es razonable inferir que las diversas normas que se identifican en el presente estudio se aplicarían a las "emergencias complejas" en las que también se produjeran desastres naturales o causados por el hombre (es decir, las normas que rigen la prevención, respuesta y protección en casos de desastre despliegan sus efectos de forma paralela al derecho internacional humanitario y sirven para regular no el propio conflicto armado sino la respuesta a un desastre acaecido en ese contexto)[32].

II. Principios

10. Varios principios fundamentales subyacen en los instrumentos jurídicos relacionados con las actividades de socorro en casos de desastre. Muchos de esos principios, como los de humanidad, neutralidad, imparcialidad, no discriminación y cooperación, se sitúan en el núcleo de todas las actividades de asistencia humanitaria, incluida la de prestación de asistencia de socorro. Otros, como los principios de soberanía y no intervención, son pertinentes para la posición del Estado afectado que solicita y recibe tal asistencia. Un último grupo incluye principios como los de prevención, mitigación y preparación, que se aplican especialmente en el contexto de situaciones de desastre y son, por lo tanto, objeto de normas específicas.

A. Humanidad

11. Los tres primeros principios —humanidad, neutralidad e imparcialidad— comparten el mismo fundamento, por lo que se examinan conjuntamente antes de abordar sus aspectos específicos. Se trata de principios básicos que suelen considerarse el fundamento de las medidas de asistencia humanitaria con carácter general[33]; y dado que el sector especializado de normas internacionales que regulan

---

[31] Con la excepción limitada de las normas de derecho internacional humanitario que establecen obligaciones internacionales en el sentido de ofrecer socorro en ciertos contextos, como el relativo a la protección de la población civil en un territorio ocupado. Véase el análisis sobre la puesta en marcha de la asistencia que se expone en la sección IV.A *infra*.

[32] Así sucede justamente cuando se trata del ejercicio de obligaciones de protección de los derechos humanos en relación con las víctimas de un desastre que tiene lugar en el escenario de un conflicto armado. Véase, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Opinión consultiva de 9 de julio de 2004, *I.C.J. Reports 2004*, párr. 106 ("[...] la protección que ofrecen los convenios y convenciones de derechos humanos no cesa en caso de conflicto armado, salvo en caso de que se apliquen disposiciones de suspensión como las que figuran en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En cuanto a la relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, pueden presentarse tres situaciones: algunos derechos pueden estar contemplados exclusivamente en el derecho internacional humanitario, otros pueden estar contemplados exclusivamente en el derecho de los derechos humanos, y otros pueden estar contemplados en ambas ramas del derecho internacional"). Véase también, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, *I.C.J. Reports 2005*, párrs. 216 a 220 y 345 3) (donde se declara la existencia de violaciones separadas del derecho humanitario y las normas de derechos humanos sobre las que la Corte se pronuncia en la parte dispositiva de la sentencia).

[33] Junto con los de independencia, servicio voluntario, unidad y universalidad, esos tres principios integran los siete principios fundamentales codificados en los Estatutos del Movimiento

la prestación de socorro en casos de desastre se desarrolló dentro del corpus general de normas relativas a las actividades humanitarias, esos tres principios aparecen de forma reiterada en numerosos instrumentos como fundamento de las medidas de socorro en situaciones de desastre. Por ejemplo, en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General se afirma que "la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad"[34]. En las resoluciones de la Asamblea General 43/131 y 45/100 sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares se subraya que "en los casos de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, todos los que proporcionan asistencia humanitaria deben prestar especial consideración a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad"[35]. Algunos instrumentos más contienen pronunciamientos similares que reiteran esos tres principios básicos[36].

12. En lo que respecta, en particular, al principio de humanidad, tanto las Directrices de Oslo como los Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja establecen que ese principio encierra la noción de que "es preciso aliviar el sufrimiento humano dondequiera que ocurra, con especial atención a los sectores más vulnerables de la población, como los niños, las mujeres y las personas mayores. Deben respetarse y protegerse la dignidad y los derechos de todas las víctimas"[37]. Según el documento titulado "Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias", la acción humanitaria ha de guiarse por el principio humanitario de "humanidad, en el sentido de que lo fundamental es salvar

---

Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Véase: Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados en la 25ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja celebrada en Ginebra en 1986 (modificados en 1995 y 2006).

[34] Resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 2.

[35] Resoluciones de la Asamblea General 43/131, de 8 de diciembre de 1988, preámbulo, y 45/100, de 14 de diciembre de 1990, preámbulo.

[36] Véase, por ejemplo: resolución 57/150 de la Asamblea General, de 27 de febrero de 2003, preámbulo ("Reconociendo la importancia de los principios de neutralidad, humanidad e imparcialidad para la prestación de asistencia humanitaria"); Principios rectores de los desplazamientos internos, de 2000 (véase nota 53 *infra*), principio 24 ("La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna"); Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, de 2000, art. 3 ("La asistencia se proporcionará en un espíritu de humanidad, solidaridad e imparcialidad"); Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera (Ginebra: Proyecto Esfera, 2000, revisadas en 2004), págs. 16 y 17; resolución 48/57 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1993, párr. 18; resolución 54/233 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1999, preámbulo; y Marco unificado de políticas del Programa Mundial de Alimentos (PMA), documento WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 (14 de noviembre de 2005), párr. 42.

[37] Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre ("Directrices de Oslo"), Rev.1, 27 de noviembre de 2006, párr. 20; J. M. Ebersole, "The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies", *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (febrero de 1995), págs. 192 a 208, en especial página 196 ("el sufrimiento humano debe aliviarse dondequiera que ocurra. Deben respetarse y protegerse la dignidad y los derechos de todas las víctimas").

vidas y aliviar el sufrimiento dondequiera que ocurra”[38]. Este principio también se reconoce en otros instrumentos[39].

B. Neutralidad

13. Con arreglo al principio de neutralidad, la asistencia humanitaria se presta con independencia del contexto político, religioso, étnico o ideológico. Por ejemplo, los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja establecen que “con 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”[40]. En relación con la neutralidad, las Directrices de Oslo y los Criterios de Mohonk disponen que “la asistencia humanitaria debe prestarse sin participar en hostilidades ni tomar parte en controversias de orden político, religioso o ideológico”[41]. Los “Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias” establecen que la acción humanitaria ha de guiarse por el principio humanitario de “neutralidad, en el sentido de que la acción humanitaria no debe favorecer a ninguna de las partes en un conflicto armado o en cualquier otra situación en que se realice”[42]. Por último, el Marco unificado de políticas del Programa Mundial de Alimentos (PMA) enumera la neutralidad como principio humanitario básico y subraya que “el PMA no tomará partido en un conflicto y no iniciará ninguna controversia de carácter político, racial, religioso ni ideológico”[43].

---

[38] “Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias”, aprobados en la Reunión Internacional sobre la buena gestión de las donaciones humanitarias, Estocolmo, 17 de junio de 2003, párr. 2.

[39] Véase, por ejemplo: Declaración de principios sobre la organización de socorros en favor de la población civil en caso de desastre, de 1969, párr. 1 (“La preocupación fundamental de la humanidad y de la comunidad internacional, en las situaciones de desastre, es la protección y el bienestar de las personas y la salvaguarda de los derechos humanos fundamentales”); y Marco unificado de políticas del Programa Mundial de Alimentos (PMA), documento WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 (14 de noviembre de 2005), párr. 42 (en el que se incluye la “humanidad” como principio fundamental y se subraya que “el PMA tratará de prevenir y aliviar el sufrimiento humano dondequiera que se encuentre y de responder con ayuda alimentaria cuando proceda. Prestará asistencia respetando la vida, la salud y la dignidad”).

[40] Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados en la 25ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja celebrada en Ginebra en 1986 (modificados en 1995 y 2006), preámbulo.

[41] Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (“Directrices de Oslo”), Rev.1, 27 de noviembre de 2006, párr. 20; Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, de 1995, en J. M. Ebersole, “The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies”, *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (febrero de 1995), pág. 196.

[42] “Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias”, aprobados en la Reunión Internacional sobre la buena gestión de las donaciones humanitarias, Estocolmo, 17 de junio de 2003, párr. 2.

[43] Marco unificado de políticas del Programa Mundial de Alimentos (PMA), documento WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 (14 de noviembre de 2005), párr. 42.

C. Imparcialidad

14. Según el principio de imparcialidad, la prestación de asistencia humanitaria a personas sólo debe guiarse por sus necesidades, dando prioridad a los casos de peligro más urgentes. Por ejemplo, el proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria establece que "la asistencia humanitaria debe prestarse sobre una base imparcial sin establecer distinciones desfavorables entre todos aquellos que tengan necesidades urgentes"[44].

15. El principio de imparcialidad está estrechamente relacionado con el principio de no discriminación que se examina a continuación, y varios instrumentos sobre socorro en casos de desastre definen la imparcialidad refiriéndose directamente a la no discriminación[45]. No obstante, debe subrayarse que los principios de imparcialidad y no discriminación son efectivamente conceptos jurídicos diferenciados. La Cruz Roja ha aclarado esta distinción:

> [...] la no discriminación implica hacer abstracción de las distinciones objetivas entre los individuos; la imparcialidad propiamente dicha requiere obviar las distinciones subjetivas. Para ilustrar la diferencia entre las dos nociones, digamos que, si una Sociedad Nacional se niega a prestar sus servicios a un determinado grupo de individuos a causa de sus orígenes étnicos, viola el criterio de no discriminación. Y si un colaborador de la Sociedad Nacional favorece a uno de sus amigos otorgándole un trato privilegiado con respecto a otros, también contraviene la imparcialidad requerida en el ejercicio de sus funciones[46].

El Comentario al Primer Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra examina la distinción entre no discriminación e imparcialidad en términos similares, explicando que la no discriminación "se refiere al objeto mismo de la acción: las

---

[44] Peter MacAlister-Smith, Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria (Heidelberg, Alemania: Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991), párr. 6 a).

[45] Véase, por ejemplo: J. M. Ebersole, "The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies", *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (febrero de 1995), pág. 196 ("Imparcialidad: la asistencia humanitaria debe prestarse sin hacer distinción por motivos de origen étnico, género, nacionalidad, opinión política, raza o religión. La prestación de socorro a las personas que sufren sólo debe guiarse por sus necesidades y debe darse prioridad a los casos de peligro más urgentes"); Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre ("Directrices de Oslo"), Rev.1, 27 de noviembre de 2006, párr. 20 ("Imparcialidad: la asistencia humanitaria debe prestarse sin hacer distinción por motivos de origen étnico, género, nacionalidad, opinión política, raza o religión. La prestación de socorro a quienes sufren sólo debe guiarse por las necesidades y debe darse prioridad a los casos de peligro más urgentes"); "Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias" (Principios de Estocolmo), 17 de junio de 2003, párr. 2 (La acción humanitaria ha de guiarse por el principio humanitario de "imparcialidad, en el sentido de que las acciones se emprenden exclusivamente sobre la base de la necesidad, sin discriminación entre las poblaciones afectadas ni dentro de los grupos de población"); y Marco unificado de políticas del Programa Mundial de Alimentos (PMA), documento WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 (14 de noviembre de 2005), párr. 42 (en el que se incluye la imparcialidad como principio humanitario fundamental y se subraya que "al prestar asistencia, el PMA se guiará únicamente por la necesidad y no discriminará por motivos de origen étnico, nacionalidad, opinión política, sexo, raza o religión").

[46] Comité Internacional de la Cruz Roja, *Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1996).

personas que sufren. Por el contrario, el concepto de imparcialidad se refiere al sujeto de la acción: es una cualidad moral que debe estar presente en la persona o institución que está llamada a actuar en beneficio de los que sufren. Dicho de otro modo, el principio de no discriminación elimina distinciones objetivas entre personas, mientras que la imparcialidad elimina las distinciones subjetivas"[47]. Por consiguiente, el prestador de socorro en casos de desastre respeta el principio de imparcialidad cuando considera a los posibles receptores desde un punto de vista objetivo y no subjetivo. Al oponerse a tratar a los posibles receptores del socorro de forma diferente en función de criterios objetivos (distintos de la necesidad), el prestador de la asistencia también se atiene al principio de no discriminación.

D. No discriminación

16. De conformidad con el principio de no discriminación, 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. Por ejemplo, los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja establecen que "el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Medía Luna Roja 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"[48]. De modo similar, la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional el 2 de septiembre de 2003 dispone que "la asistencia humanitaria debe ofrecerse, y si es aceptada, distribuirse sin hacer ninguna distinción por motivos prohibidos y teniendo en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables"[49]. El Convenio marco de asistencia en materia de protección civil establece que "la asistencia deberá prestarse sin hacer distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, convicción política o de otra índole,

[47] Claude Pilloud y otros, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987), párrs. 2800 y 2801 (en los que se cita la proclamación de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja, aprobados mediante la resolución IX de la 20ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Viena 1965); y Jean Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965: Commentary* (Ginebra: Instituto Henry Dunant, 1979), págs. 33 a 51. Véase también Jean Pictet, *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1952), pág. 109 ("Imparcialidad no necesariamente significa igualdad matemática; de hecho, casi nunca es así. Si quien presta socorro sólo dispone de 10 vendas para repartir entre 100 heridos, el principio de imparcialidad no exige en modo alguno que divida cada venda en 10 fragmentos iguales —aunque inutilizables—, y menos aún que renuncie a repartirlas para no incurrir en desigualdad. Lo que significa es que su decisión no puede obedecer a ningún prejuicio, ni depender de consideraciones personales de aquellos a quienes dé o deniegue su ayuda. La exigencia de imparcialidad se respeta si, en el caso de que los 100 heridos estén dispersos, quien presta socorro ofrece las vendas a los 10 primeros que encuentre, con independencia de quiénes sean, o si, suponiendo que todos ellos están a su alcance, se guía en su elección por la gravedad aparente de las heridas, sin distinguir entre amigos, aliados o enemigos. Lo ideal sería que el reparto del socorro pudiera basarse por completo en las necesidades reales").

[48] Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de 1986 (modificados en 1995 y 2006), preámbulo.

[49] Secc. II, párr. 3.

pertenencia nacional o social, fortuna, origen o demás situaciones”[50]. El proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia de 1984 estipula que “la asistencia se distribuirá o prestará sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, nacimiento o cualquier otra condición”[51]. Disposiciones parecidas figuran comúnmente en otras convenciones multilaterales[52], principios rectores[53], tratados bilaterales[54], normas de la Unión Europea[55] y leyes nacionales[56].

E. Cooperación

17. El principio de cooperación es una premisa fundacional del ordenamiento jurídico internacional, como se reconoce en repetidas ocasiones en la Carta de las Naciones Unidas[57]. Es también uno de los siete principios fundamentales del

---

[50] Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 22 de mayo de 2000, art. 3.

[51] A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo, art. 5 1) c).

[52] Convención y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, de 1927, art. 3 (“La Unión Internacional de Socorro desempeñará sus funciones en favor de todas las personas afectadas por desastres sea cual fuere su nacionalidad y su raza, sin hacer distinción alguna por motivos sociales, políticos o religiosos”).

[53] Walter Kälin, “Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations”, *Studies in Transnational Legal Policy*, No. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000), principio 4 1) (“Los presentes principios se aplicarán sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, patrimonio, nacimiento o cualquier otra circunstancia similar”).

[54] Véase, por ejemplo: Acuerdo entre la República de China y los Estados Unidos de América relativo a la prestación de socorro al pueblo chino por parte de los Estados Unidos (con canje de notas), de 1947, art. II (“Los suministros de los Estados Unidos […] serán distribuidos por el Gobierno chino y los organismos voluntarios sin discriminación alguna por motivos de raza, religión u opinión política”); Acuerdo entre el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia y Albania relativo a las actividades del UNICEF en Albania (extractos), de 1947, art. II (“El Gobierno se compromete a garantizar que esos suministros se entreguen o distribuyan de forma equitativa y eficiente, atendiendo a las necesidades y sin hacer discriminación alguna por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política”); y Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la India para la entrada libre de impuestos de suministros y cargamentos de socorro, de 1964, art. III (“Los bienes y embalajes normalizados importados conforme al presente Acuerdo se utilizarán exclusivamente para actividades de socorro y rehabilitación o para proyectos de salud y bienestar social y, en cuanto a su entrega, se distribuirán de forma gratuita entre los pobres y los necesitados de todos los sectores de la población sin hacer discriminaciones por ningún motivo”).

[55] Reglamento (CE) No. 1257/96 del Consejo de la Unión Europea, de 20 de junio de 1996, relativo a la ayuda humanitaria (*Diario Oficial*, L 163, 2 de julio de 1996), art. 1 (“La ayuda humanitaria de la Comunidad consistirá en acciones no discriminatorias de asistencia, socorro y protección a favor de las poblaciones de terceros países, en particular las más vulnerables y, de modo prioritario, a las poblaciones de los países en vías de desarrollo víctimas de catástrofes naturales, de acontecimientos de origen humano tales como guerras o conflictos, y de circunstancias o situaciones excepcionales semejantes a calamidades naturales o provocadas por el hombre”).

[56] Véase, por ejemplo, Ley de gestión de desastres de 2005 (India), párr. 61 (“Al facilitar indemnizaciones y socorro a las víctimas de un desastre, no se hará discriminación alguna por motivos de sexo, casta, comunidad, descendencia o religión”).

[57] Carta de las Naciones Unidas, Art. 1 (en el que se establece que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas

derecho internacional que figuran en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas[58] y, en los debates que se mantuvieron en torno a esa resolución, los Estados describieron el principio como "uno de los principios fundamentales de las Naciones Unidas"[59], "uno de los principios clásicos de la coexistencia pacífica"[60] y "la esencia misma del derecho internacional y de unas relaciones internacionales sanas"[61]. Otras muchas resoluciones de la Asamblea General contienen referencias específicas al principio de cooperación[62] y varios comentaristas han reconocido que dicho principio es fundamental para muchas cuestiones internacionales de relevancia, como la protección del medio ambiente[63], la prevención del terrorismo[64] y las iniciativas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas[65].

18. En el contexto específico del socorro en casos de desastre, el principio de cooperación es una condición sine qua non para el éxito de las medidas de asistencia dada la multiplicidad de actores que intervienen en las iniciativas internacionales de socorro en tales situaciones, entre los que suelen figurar varios Estados (Estado o Estados que prestan asistencia, Estado o Estados de tránsito y Estado receptor) y, en

---

internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario"), Art. 11 ("La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales"), Art. 13 ("La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines [de] fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación [y] fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión"), Art. 55 ("La Organización promoverá […] la cooperación internacional en el orden cultural y educativo") y Art. 56 ("Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55").

[58] Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo, párr. 1 ("Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias"). Para una descripción detallada del principio de cooperación según se codifica en la Declaración, véase: V. S. Mani, *Basic Principles of Modern International Law* (Nueva Delhi: Lancer Books, 1993), págs. 168 a 199; y Bogdan Babović, "The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter", en Milan Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* (Dobbs Ferry, Nueva York: Oceana Publications, 1972), págs. 277 a 321.

[59] A/C.6/SR.933 (18 de noviembre de 1966), párr. 12 (Argentina).

[60] A/AC.125/SR.35, págs. 6 y 7 (Polonia).

[61] A/AC.125/SR.58, pág. 13 (Ghana).

[62] Véanse, por ejemplo, resoluciones de la Asamblea General 1236 (XII), de 14 de diciembre de 1957; 1301 (XIII), de 10 de diciembre de 1958; 1710 (XVI), de 19 de diciembre de 1961; y 1815 (XVII), de 18 de diciembre de 1962.

[63] Alan E. Boyle, "The principle of cooperation: the environment", en Vaughan Lowe y Colin Warbrick, *The United Nations and the Principles of International Law: Essays in memory of Michael Akehurst* (Londres: Routledge, 1994), págs. 120 a 136.

[64] David Freestone, "The principle of cooperation: terrorism", ibíd., págs. 137 a 159.

[65] Alan James, "The principle of cooperation: United Nations peacekeeping", ibíd., págs. 160 a 174.

ocasiones, numerosas organizaciones de socorro. De hecho, en su amplio estudio sobre el derecho internacional relativo al socorro en casos de desastre realizado durante la preparación del proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia de 1984, J. Toman definió el principio de cooperación como "una fuerza dinámica fundamental para la promoción del socorro internacional"[66].

19. El principio de cooperación se ha plasmado en múltiples instrumentos relacionados con el socorro en casos de desastre. Por ejemplo, en la resolución 46/182 de la Asamblea General se establece que "la magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados"[67]. La Declaración de la ASEAN para la asistencia mutua en casos de desastre natural enumera ámbitos específicos en los que es preciso cooperar cuando se presta socorro en tales situaciones, entre ellos a) la mejora de los cauces de comunicación en lo que respecta a la alerta de desastres, b) el intercambio de expertos y becarios, c) el intercambio de información y documentos, y d) la distribución de suministros médicos, servicios y asistencia de socorro[68]. El Convenio marco de asistencia en materia de protección civil ofrece una lista aún más detallada de modalidades de cooperación, incluidos aspectos como el intercambio de información necesaria; el compromiso de enviar solamente las unidades de socorro que se hayan solicitado; la reducción de las formalidades aduaneras; la concesión de privilegios, inmunidades y facilidades al personal que presta asistencia; la protección de las personas y los bienes de quienes prestan asistencia; y la facilitación del tránsito[69]. A esta lista podría añadirse la importancia de la cooperación para las cuestiones del acceso del personal y los cargamentos de socorro y para la prevención de los desastres y la reducción de los riesgos.

F. Soberanía y no intervención

20. El principio de soberanía territorial es una de las piedras angulares del derecho internacional. Tal como declaró la Corte Internacional de Justicia en 1949, "entre Estados independientes el respeto de la soberanía territorial es un fundamento esencial de las relaciones internacionales"[70]. El principio de la soberanía territorial se ha destacado en numerosos instrumentos relativos al socorro en casos de desastre. Por ejemplo, la resolución 46/182 de la Asamblea General dispone que "deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"[71]. Asimismo, la

---

[66] Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia: informe presentado por J. Toman (Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, 1983), pág. 93.

[67] Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 5.

[68] Declaración de la ASEAN para la asistencia mutua en casos de desastre natural, Manila, 26 de junio de 1976, art. 1.

[69] Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 22 de mayo de 2000, art. 4.

[70] *Corfu Channel*, Sentencia de 9 de abril de 1949, *I.C.J. Reports 1949*, págs. 4 y ss., en especial, página 35.

[71] Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 3. Véase también: Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005, art. 3 ("Se respetarán la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de las Partes").

asistencia humanitaria debe proporcionarse "con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado"[72].

21. El principio de soberanía territorial se ve complementado por el principio de no intervención[73]. En la causa relativa a las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*, la Corte Internacional de Justicia examinó la relación específica entre la no intervención y la asistencia humanitaria internacional y llegó a la conclusión de que la prestación de ayuda financiera, adiestramiento, suministro de armas, inteligencia y apoyo logístico a los "contras", que se había justificado como "asistencia humanitaria", "[constituía] una clara violación del principio de no intervención"[74].

22. Del examen de los antecedentes del proceso de redacción de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General se desprende que el principio de no intervención ha sido esgrimido reiteradamente por los Estados, que por regla general han vinculado expresamente su apoyo a las resoluciones de la Asamblea General a la condición de que tales resoluciones no se interpreten en el sentido de crear una obligación o un derecho de injerirse en los asuntos internos de otro Estado[75].

---

[72] Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 3. Véase además el análisis sobre las solicitudes y las ofertas de asistencia que se expone en la sección IV, *infra*.

[73] *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, fondo, Sentencia, *I.C.J. Reports 1986*, págs. 14 y ss., en especial páginas 106 a 108, párrs. 202 a 205. Véase también: Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo): "Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro".

[74] *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, pág. 124, párr. 242. La Corte también vinculó el principio de soberanía con los principios de humanidad y no discriminación examinados anteriormente, destacando que "para no tener el carácter de una intervención condenable en los asuntos internos de Nicaragua, la 'asistencia humanitaria' no sólo debe limitarse a los fines consagrados por la práctica de la Cruz Roja, es decir, 'prevenir y aliviar el sufrimiento humano' y 'proteger la vida y la salud, además de hacer respetar a toda persona', sino que también debe, sobre todo, prodigarse sin discriminación a todos los que lo necesiten en Nicaragua, y no sólo a los 'contras' y las personas a su cargo" (ibíd., pág. 125, párr. 243).

[75] Por ejemplo, en los debates previos a la aprobación de la resolución 43/131 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1988, el Brasil subrayó que la "asistencia no puede prestarse sin la aprobación del país interesado. El Estado afectado es el único que debe decidir si quiere ser destinatario de esa forma de ayuda y de quién desea recibirla; de lo contrario, aun la asistencia humanitaria puede interpretarse como injerencia en los asuntos internos de un país" (A/C.3/43/SR.49, párr. 79). México observó que "ha habido ocasiones en que bajo la denominación de asistencia humanitaria se ha prestado ayuda a grupos armados para desestabilizar la situación de un país" (ibíd., párr. 80). Etiopía manifestó que "debe quedar absolutamente claro que todas las actividades de socorro realizadas por los expatriados en cualquier país deben regirse por la legislación interna y no por resoluciones o decisiones de organismos o instituciones que no tengan en cuenta la soberanía, la integridad territorial o los intereses en materia de seguridad del país afectado". Asimismo, señaló que "ha habido muchos casos en los cuales la práctica de asistencia humanitaria ha pretendido mantenerse por encima de la ley, tanto nacional como internacional. Etiopía nunca ha aceptado este tipo de conducta ni la aceptará en el futuro" (ibíd., párr. 82). El Perú afirmó que "no cabe deducir del proyecto de resolución la existencia de derechos ni de obligaciones de ayuda, y todos los párrafos deben interpretarse con arreglo a los principios y las normas de derecho internacional y con pleno respeto de las leyes y los reglamentos internos del Estado receptor" (ibíd., párr. 84). El Sudán declaró que "la ayuda no [puede] utilizarse nunca como medio de injerencia en los asuntos

1. Otro corolario del principio de soberanía territorial es el reconocimiento de que el Estado receptor es el principal responsable de la protección de las personas que se encuentren en su territorio o estén sujetas a su jurisdicción o control durante

---

internos de otros Estados" (ibíd., párr. 85). Nicaragua subrayó que "incumbe al Estado receptor aceptar la ayuda ofrecida y desempeñar un papel fundamental en su distribución" (ibíd., párr. 86). Del mismo modo, Chile recalcó que "las disposiciones del proyecto de resolución no deben interpretarse en el sentido de permitir injerencias en los asuntos internos de los Estados" (ibíd., párr. 87).

Asimismo, un considerable número de Estados hizo hincapié en el respeto de la soberanía nacional en las deliberaciones que precedieron la aprobación de la resolución 46/182 de la Asamblea General. China subrayó que "la asistencia como tal debe proporcionarse con pleno respeto por la soberanía de los Estados que la reciban; en caso contrario, se verá privada de su significado intrínseco" (A/46/PV.39, pág. 27). México destacó la importancia de "uno de los principios fundamentales en los que descansa el sistema de relaciones internacionales, que es el respeto irrestricto a la soberanía de los Estados" (ibíd., pág. 37). El Japón también reafirmó "el principio de la soberanía" y declaró que, en su opinión, "la puesta en marcha y la aplicación de la asistencia humanitaria en su territorio es responsabilidad principal del gobierno del país afectado, y que el gobierno debe asumir la responsabilidad de facilitar y apoyar las actividades de asistencia humanitaria para las personas de su población que estén necesitadas" (ibíd., págs. 58 a 60). Francia subrayó que "debemos conceder atención especial a la soberanía de los Estados cuyo territorio ha sido afectado y hacia los cuales debe dirigirse el socorro [...] La acción humanitaria respeta la soberanía y las competencias estatales. De ninguna manera esa acción deberá intervenir en asuntos que dependen esencialmente de la competencia nacional. Por ello, preocupada por proteger a la vez el principio de la no intervención y el del libre acceso del socorro a las víctimas de desastres, la Asamblea General recordó uno de los grandes principios del derecho humanitario, cual es el del carácter subsidiario del socorro. En virtud de este principio, conforme a las resoluciones 43/131 y 45/100, corresponde a los Estados afectados el papel principal en 'la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria en sus territorios respectivos'. De manera que la acción humanitaria es subsidiaria y nunca unilateral" (ibíd., pág. 72). La India destacó que "se trata de cuestiones delicadas, difíciles y sensibles, de las que no se puede hacer caso omiso con el argumento de que las crisis exigen soluciones innovadoras. Debe evitarse estrictamente toda innovación que se realice a expensas de la soberanía de una nación o que requiera una limitación renuente de dicha soberanía. La Carta de las Naciones Unidas subraya la jurisdicción interna de los Estados; nadie puede ni debe diluir ese aspecto de la soberanía nacional, independientemente de la importancia de lo que esté en juego" (A/46/PV.41, pág. 18). El Pakistán declaró que "al suministrar asistencia de emergencia se debería tratar de no comprometer la soberanía nacional" (ibíd., págs. 24 y 25). Túnez afirmó que "la asistencia humanitaria, que debe considerarse como expresión de la solidaridad de la comunidad internacional con los países víctimas de catástrofes naturales, no debe inmiscuirse en ningún caso en el principio de la soberanía nacional" (ibíd., pág. 27). Ghana manifestó que "el Grupo de los 77 se siente un tanto preocupado por el hecho de que alguno de nosotros pueda no ser sensible frente a determinados pedidos de que se respete obligatoriamente la soberanía de las naciones" (ibíd., págs. 34 y 35). La República Islámica del Irán observó que "la reforma de los sistemas humanitarios no debería en modo alguno poner en peligro el respeto de la soberanía nacional de los Estados que reciban asistencia" (ibíd., págs. 64 y 65). Cuba hizo la siguiente declaración: "Con todo vigor nos oponemos a una nueva versión y, sobre todo, a una práctica a escala global de la sedicente doctrina de la soberanía limitada, peligro que se asoma en nociones tales como el derecho de injerencia y la interpretación que pretenden dar algunos a la asistencia humanitaria, con lo cual se confunden deliberadamente las revalorizaciones del concepto de soberanía a que dan lugar los procesos integracionistas, y se pretende disponer de un aval para intervenir en los asuntos internos de los Estados" (A/46/PV.42, págs. 33 a 35). El Iraq manifestó que "la asistencia y el suministro de la misma [tiene] que respetar la soberanía de los Estados y los pueblos" (ibíd., págs. 43 a 45). Suiza indicó que "todo esfuerzo de reorganización debe tener en cuenta también la soberanía de los Estados afectados por una catástrofe y a los que se destinará la asistencia humanitaria de emergencia" (ibíd., pág. 52).

un desastre[76]. No obstante, se reconoce, como cuestión de derecho internacional, que "la prestación de asistencia estrictamente humanitaria a personas o fuerzas en otro país, sean cuales fueren su filiación política o sus objetivos, *no puede interpretarse como una intervención ilícita, o contraria en cualquier otro modo al derecho internacional*"[77], especialmente en circunstancias en que la capacidad de

---

[76] Véase: resoluciones de la Asamblea General 38/202, de 20 de diciembre de 1983, párr. 4, 43/131, de 8 de diciembre de 1988, párr. 2, y 45/100, de 14 de diciembre de 1990, párr. 2, en la que la Asamblea reafirmó "la soberanía de los Estados y el papel principal que les corresponde en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria en sus territorios respectivos"; resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 4 ("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"); Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de de 2005, art. 3 1) ("cada parte afectada será la principal responsable de responder a los desastres que se produzcan en su territorio"); y Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, de 1991, art. IV a). Véase también: Walter Kälin, "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations", *Studies in Transnational Legal Policy*, No. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000), principio 25 1); Resolución No.11 aprobada por el Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Birmingham (Reino Unido), 29 y 30 de octubre de 1993, (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 297 (1993), párr. 1 b); Instituto de Derecho Internacional, Resolución sobre asistencia humanitaria, 2 de septiembre de 2003, sección III, párr. 1; y Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, de 1995, sección II.1. Esta posición también se refleja de forma general en el plano nacional, donde la mayoría de los Estados han promulgado normas internas de un tipo u otro sobre asistencia humanitaria en situaciones de desastre (que regulan desde la gestión de los desastres hasta el establecimiento de mecanismos de protección civil) en las que se establece que la prestación y la coordinación general de la asistencia incumbe principalmente al gobierno nacional.

[77] *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, fondo, Sentencia, *I.C.J. Reports 1986*, pág. 124, párr. 242 (sin cursiva en el original). La prestación de asistencia en casos de desastre por organizaciones de socorro está respaldada por el "derecho de iniciativa humanitaria", conforme al cual la Cruz Roja puede ofrecer sus servicios a gobiernos sin que ello constituya injerencia en los asuntos internos del Estado de que se trate. (Comité Internacional de la Cruz Roja, "Participación en los tratados de relevancia para el derecho internacional humanitario y su aplicación nacional: Avances y actividades en América" (2006), pág. 2: "En cuanto a las situaciones de conflicto armado que no sean de índole internacional, los Estados también reconocen al CICR un derecho de iniciativa, que se menciona en los cuatro Convenios de Ginebra; en las situaciones de disturbios interiores o de tensiones internas o en cualquier otra situación que justifique su acción humanitaria, el CICR tiene un derecho de iniciativa humanitaria que se le reconoce en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y que le permite proponer sus servicios a los Estados, sin que tal ofrecimiento sea una injerencia en los asuntos internos del Estado de que se trate"). Véase: Yves Sandoz, "Le droit d'initiative du Comité International de la Croix-Rouge", *German Yearbook of International Law*, vol. 22 (1979), págs. 352 a 373; Theodor Meron, *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection* (Cambridge: Grotius Publications, 1987), págs. 105 a 117; y Paul de Geoufre de la Pradelle, "Une conquête méthodique: le droit d'initiative humanitaire dans les rapports internationaux", en *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honor of Jean Pictet* (Christophe Swinarski, ed., 1984), págs. 945 a 950. No obstante, cuando el CICR ofrece sus servicios a un Estado que se encuentra en una situación de tensión o disturbios internos, éste no está formalmente obligado a aceptar tales servicios. Por consiguiente, la posibilidad de que el CICR actúe depende de la discreción del Estado y de la relación de confianza que se entable ("ICRC, the League and the report on the re-appraisal of the role of the Red Cross (III): protection and assistance in situations not covered by international humanitarian law, comments by the ICRC"), *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 225 (1978), págs. 205 y 212.

respuesta nacional se ve rebasada, como tampoco cabe denegar de modo irrazonable el consentimiento para la prestación de asistencia internacional[78].

G. Prevención, mitigación y preparación

23. El principio de prevención no es ajeno al derecho internacional. En 2001, la Comisión de Derecho Internacional, en su proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas[79], examinó el "arraigado principio de la prevención" en el contexto de un aspecto de los desastres causados por el hombre, a saber, el daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas[80]. El principio se ha reconocido en diversos tratados multilaterales relativos a la protección del medio ambiente, el derecho del mar, los accidentes nucleares, los objetos espaciales, los cursos de agua internacionales, la gestión de los desechos peligrosos y la prevención de la contaminación marina[81]. También está relacionado con el "principio de precaución", de alcance más amplio, que se refiere a la prevención con carácter más general de los daños al medio ambiente (incluso en el interior de los Estados). En el marco de los desastres, aunque también intervienen consideraciones relacionadas con los daños transfronterizos (por ejemplo, en el requisito que obliga a informar con rapidez a otros Estados de un daño inminente)[82], la prevención está más estrechamente vinculada con una obligación primaria de prevenir los daños a la población y los bienes propios y al medio ambiente en general.

24. En su esencia, la prevención implica un deber de actuar en un marco en el que no necesariamente existe la obligación de hacerlo. En el proyecto de artículos de 2001, la Comisión analizó la obligación de prevenir (o de actuar con la debida diligencia) como una consecuencia del progreso técnico y del "constante aumento" de los conocimientos sobre las actividades peligrosas y los "riesgos que suponen"[83], y llegó a la conclusión de que "en cuanto política, prevenir es mejor que curar"[84].

---

[78] Véase el análisis sobre el deber de solicitar asistencia que se expone en la sección IV *infra*.

[79] *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 97. La obligación de prevenir se contempla en el proyecto de artículo 3: "El Estado de origen adoptará todas las medidas apropiadas para prevenir un daño transfronterizo sensible o, en todo caso, minimizar el riesgo de causarlo".

[80] Ibíd., comentario general, párr. 4). Véase: principio 21 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972; principio 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992; caso *Trail Swelter* (Estados Unidos/Canadá), 1941, Naciones Unidas, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, págs. 1905 y ss., en especial página 1978; *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, *I.C.J. Reports 1996*, pág. 226, párr. 29; *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaro,* Project (Hungary/Slovakia), Sentencia, *I.C.J. Reports 1997*, pág. 7, párr. 140; y resolución 2995 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972. Véase también: "Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, art. 174 (*Diario Oficial de la Unión Europea* C 321E, 29 de diciembre de 2006).

[81] *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 98, comentario general, párr. 4), nota 907.

[82] Véase el análisis sobre la notificación que se expone en la sección IV *infra*.

[83] El principio de prevención es especialmente pertinente en relación con comunidades vulnerables que están altamente expuestas al riesgo de daños por peligros como terremotos, volcanes y fenómenos meteorológicos extremos.

[84] *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 98, comentario general, párr. 2).

Del mismo modo, en el contexto de otros tipos de desastres, la prevención está vinculada con la capacidad técnica y el conocimiento del riesgo, y lleva aparejada la obligación de anticiparse a los acontecimientos al gestionar el riesgo. En algunos casos, la propia adopción de legislación adecuada, que establezca los marcos institucionales y normativos necesarios para realizar actividades de prevención y mitigación, es en sí misma una medida preventiva. Sin embargo, como se indica en la sección III *infra*, pueden identificarse nuevos aspectos de la obligación general de prevención que se han incorporado a los textos jurídicos que regulan las actividades de los Estados en situaciones de desastre.

25. Los principios de mitigación y preparación figuran de forma destacada en varios instrumentos. Por ejemplo, la Asamblea General, en su resolución 46/182, se ocupó de ambos principios en relación con la asistencia internacional de socorro ("El socorro internacional debería complementar las medidas nacionales encaminadas a aumentar la capacidad de los países en desarrollo para mitigar los efectos de desastres naturales de manera rápida y efectiva y para hacer frente con eficacia a todas las situaciones de emergencia") y la mejora de la capacidad de las Naciones Unidas ("Las Naciones Unidas deberían aumentar su asistencia a los países en desarrollo para mejorar la capacidad de reacción de éstos frente a desastres en el plano nacional o regional, según proceda"), en particular mediante el desarrollo de capacidades de alerta temprana.

26. Las actividades de prevención, mitigación y preparación se sitúan en puntos distintos de la serie de actos que se realizan antes de iniciarse un desastre (y se integran cada vez más en las iniciativas de recuperación que se emprenden a raíz de un desastre). La prevención se centra en evitar el efecto perjudicial de un peligro, mientras que las acciones de mitigación se refieren a medidas estructurales o no estructurales específicamente destinadas a limitar un perjuicio[85]. La preparación está relacionada con las medidas que se toman por adelantado para garantizar una respuesta eficaz, incluidas la comunicación rápida y eficaz de alertas tempranas y la evacuación temporal de personas y bienes[86]. Además, las actividades de prevención y preparación (antes del desencadenamiento de eventuales desastres) se perciben cada vez más como aspectos fundamentales de la fase de recuperación y rehabilitación posterior a la respuesta.

III. Prevención, mitigación, preparación y rehabilitación

27. En su resolución 46/182, la Asamblea General reconoció que la prevención era uno de los componentes fundamentales del fortalecimiento de la coordinación de la

[85] "Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres", Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2004, vol. I, pág. 18.

[86] Ibíd. Un ejemplo de mecanismo cooperativo internacional establecido con el fin de potenciar la preparación ante el advenimiento de desastres es el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, creado en 1991 bajo los auspicios de las Naciones Unidas como iniciativa de cooperación entre Estados propensos a desastres y Estados y organizaciones que prestan asistencia internacional. Las actividades del Grupo Consultivo se refieren, entre otras cosas, a la mejora de la preparación de emergencia con objeto de fortalecer las capacidades nacionales de respuesta. Cuando sucede un desastre los países afectados y los que prestan ayuda aplican la metodología del Grupo Consultivo según consta en las directrices y la metodología del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, revisión de 2007.

asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas. Entre otras cosas, la Asamblea afirmó que "a fin de reducir las consecuencias de los desastres, debería aumentar la conciencia de la necesidad de establecer estrategias para su mitigación, especialmente en los países propensos a desastres"[87]. A mediados de los 90, la prevención pasó a concebirse como una cuestión de gestión y reducción del riesgo de desastres. A raíz de la declaración del período 1990-1999 como Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales[88], la Asamblea General aprobó una serie de resoluciones[89] en las que instaba a los Estados a establecer políticas y estrategias para la reducción de desastres.

A. Reducción del riesgo de desastres

28. La transición de un enfoque basado en la respuesta a los desastres hacia un mayor énfasis en la reducción del riesgo de que tales desastres se produzcan culminó en la aprobación en 1994 de la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro[90]. La Estrategia incluía los siguientes principios:

1. La evaluación del riesgo es un paso indispensable para la adopción de una política y de medidas apropiadas y positivas para la reducción de desastres.

2. La prevención de desastres y la preparación para casos de desastre revisten importancia fundamental para reducir la necesidad de socorro en casos de desastre.

3. La prevención de desastres y la preparación para casos de desastre deben considerarse aspectos integrales de la política y la planificación del desarrollo en los planos nacional, regional, bilateral, multilateral e internacional.

4. El establecimiento y la consolidación de la capacidad para prevenir y reducir desastres y mitigar sus efectos constituyen una cuestión de suma prioridad que hay que tener en cuenta en el Decenio a fin de sentar una base sólida para las actividades posteriores a éste.

5. La alerta temprana de desastres inminentes y la difusión efectiva de la información correspondiente mediante las telecomunicaciones, inclusive los servicios de radiodifusión, son factores clave para prevenir con éxito los desastres y prepararse bien para ellos.

6. Las medidas preventivas son más eficaces cuando entrañan la participación en todos los planos, desde la comunidad local hasta los planos regional e internacional, pasando por los gobiernos de los países.

7. La vulnerabilidad puede reducirse mediante la aplicación de métodos apropiados de diseño y unos modelos de desarrollo orientados a los grupos

---

[87] Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 14. Véase también el análisis sobre los principios de prevención, mitigación y preparación que se expone en la sección II, *supra*.

[88] Resolución 44/236 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1989.

[89] Resoluciones de la Asamblea General 45/185, de 21 de diciembre de 1990; 46/149, de 18 de diciembre de 1991; 48/188, de 21 de diciembre de 1993; 49/22 A, de 2 de diciembre de 1994; 49/22 B, de 20 de diciembre de 1994; 50/117, de 20 de diciembre de 1995; 51/185, de 16 de diciembre de 1996; 52/200, de 18 de diciembre de 1997; 53/185, de 15 de diciembre de 1998; 54/220, de 22 de diciembre de 1999; y 56/195, de 21 de diciembre de 2001.

[90] A/CONF.172/9, cap. I, resolución 1, anexo I.

beneficiarios, mediante el suministro de educación y capacitación adecuadas a toda la comunidad.

8. La comunidad internacional reconoce la necesidad de compartir la tecnología requerida para prevenir y reducir los desastres y para mitigar sus efectos; esta tecnología debería suministrarse libremente y en forma oportuna como parte integrante de la cooperación técnica.

9. La protección del medio ambiente como componente de un desarrollo sostenible que sea acorde con la acción paliativa de la pobreza es esencial para prevenir los desastres naturales y mitigar sus efectos.

10. Recae sobre cada país la responsabilidad primordial de proteger a su población, sus infraestructuras y otros bienes nacionales de los efectos de los desastres naturales. La comunidad internacional debería demostrar la firme determinación política necesaria para movilizar recursos adecuados y hacer uso eficaz de los existentes, incluidos los medios financieros, científicos y tecnológicos, en el ámbito de la reducción de los desastres naturales, teniendo presentes las necesidades de los países en desarrollo, en particular las de los países menos adelantados.

30. En la Declaración de Hyogo[91], que se aprobó, junto con el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres[92], en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo (Japón), del 18 al 22 de enero de 2005, la comunidad internacional reconoció que "deben fomentarse a todos los niveles, desde el individual al internacional, una cultura de prevención de los desastres y de resiliencia, así como estrategias conexas previas a los desastres, que consideramos inversiones sólidas"[93].

31. Esas iniciativas responden a la conciencia cada vez más generalizada de que centrar los esfuerzos en la prestación de socorro apenas sirve para perpetuar el ciclo

[91] A/CONF.206/6, cap. I, resolución 1.

[92] Ibíd., resolución 2. Véanse también resoluciones de la Asamblea General 58/215, de 23 de diciembre de 2003; 59/233, de 22 de diciembre de 2004; 60/196, de 22 de diciembre de 2005; y 61/200, de 20 de diciembre de 2006.

[93] A/CONF.206/6, cap. I, resolución 1, párr. 3. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a "aplicar íntegramente la Declaración y el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) [...], en particular los compromisos relacionados con la asistencia a los países en desarrollo propensos a sufrir desastres y los Estados afectados por desastres en la etapa de transición hacia la recuperación física, social y económica sostenible para la realización de actividades de reducción del riesgo en la recuperación posterior a los desastres y para los procesos de rehabilitación" (resolución 60/1 de la Asamblea General, (párr. 56 g)). A nivel regional también se han aprobado varias declaraciones que apoyan el fortalecimiento de las actividades destinadas a prevenir y mitigar los riesgos y los desastres naturales. Véase, por ejemplo: Declaración de Panamá, (Asociación de Estados del Caribe, IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno, Ciudad de Panamá, 29 de julio de 2005), párr. 20; Declaración de Busan (13ª Reunión de dirigentes del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), Busan (República de Corea), 18 y 19 de noviembre de 2005); Declaración de Dakha sobre desafíos ambientales y desastres naturales en Asia meridional (13ª Cumbre de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional, Dakha, 12 y 13 de noviembre de 2005), párrs. 33 a 35; y Declaración de Guatemala (XX Cumbre Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, la República Dominicana y Belice, Ciudad de Guatemala, 18 y 19 de octubre de 1999), donde se aprobó el "Marco estratégico para la reducción de vulnerabilidades y desastres en Centroamérica".

de desastres periódicos, a un precio social, económico y ambiental cada vez mayor[94]. Por lo tanto, en los últimos años ha dejado de hacerse hincapié en la gestión de desastres, que se concentra en las necesidades a corto plazo que plantean las situaciones de emergencia, para adoptar estrategias de reducción de los riesgos de desastre (denominadas también estrategias de "gestión del riesgo de desastres"), que se centran en las actividades de prevención y mitigación que pueden contribuir a salvar vidas y proteger bienes y recursos antes de que se pierdan[95]. El objetivo es doble: crear capacidad de resistencia frente a los peligros y garantizar que los esfuerzos de desarrollo no aumenten la vulnerabilidad a esos peligros.

32. La reducción del riesgo de desastres engloba una serie de acciones que deben emprender los Estados, con la asistencia de la comunidad internacional cuando resulte adecuado y necesario. Tales acciones abarcan desde el establecimiento del marco normativo y jurídico adecuado, en particular mediante la creación de estructuras institucionales sostenibles, hasta la realización de evaluaciones de riesgo, el diseño de campañas de concienciación pública, la aplicación de programas de mitigación de riesgos técnicos y físicos, y la promoción del intercambio de información y conocimientos. Su objetivo es reducir al mínimo la vulnerabilidad y los riesgos de desastre a fin de evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos adversos de los peligros y facilitar el desarrollo sostenible[96].

B. Aspectos jurídicos de la prevención y la mitigación

33. El establecimiento de los marcos jurídicos y normativos necesarios es un aspecto clave de la prevención y la mitigación, incluida la reducción del riesgo de desastres[97]. En un examen de los avances en la aplicación de la Estrategia de Yokohama, realizado en el marco de los preparativos para la Conferencia de Hyogo, se señaló que una de las esferas principales en que existían deficiencias y retos particulares era la de los marcos institucionales, jurídicos y normativos, agrupados bajo la categoría colectiva de "gobernanza"[98]. Aunque existen normas jurídicas internacionales sobre reducción del riesgo de desastres, la regulación de este sector se realiza fundamentalmente a nivel interno, dado el papel central que se atribuye al fortalecimiento de la capacidad nacional para gestionar el riesgo de desastres. Ello incluye, por regla general, un elemento de creación de instituciones, tal como confirma el Marco de Acción de Hyogo, que considera que una de las cinco prioridades de acción es "velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de

---

[94] "Reducing the risk of disasters – helping to achieve sustainable poverty reduction in a vulnerable world: a DFID policy paper", Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido, marzo de 2006, pág. 5.

[95] Véase "Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres", Naciones Unidas/Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2004, vol. I, págs. 2 a 12.

[96] "Lineamientos: plataformas nacionales para la reducción del riesgo de desastres", Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2007, pág. 2.

[97] Véase A/60/227, párr. 34: "En el contexto del fortalecimiento de los sistemas nacionales, la legislación sobre desastres y los marcos reglamentarios son factores clave para crear un entorno propicio a la reducción de los riesgos de desastre. Por tanto, las reformas jurídicas son un componente necesario de cualquier estrategia para crear capacidades".

[98] A/CONF.206/L.1.

aplicación". Entre las "actividades esenciales" que se contemplan para poner en práctica esa prioridad destaca "adoptar, o modificar cuando sea necesario, legislación para favorecer la reducción de los riesgos de desastre, introduciendo reglamentación y mecanismos que estimulen el cumplimiento y promuevan incentivos para las actividades de reducción de los riesgos y mitigación"[99]. Del mismo modo, las iniciativas internacionales de coordinación y asistencia deben dirigirse a "ayudar [...] a los países en desarrollo a aumentar su capacidad" y "complementar los esfuerzos de los países"[100].

34. En términos generales, existen dos categorías de instrumentos jurídicos sobre prevención, ya sean internacionales o nacionales: los instrumentos relativos a la respuesta o gestión de desastres en los que la prevención y la mitigación ocupan una posición destacada o uno de cuyos elementos son las actividades de reducción de riesgos y mitigación; y los instrumentos que regulan cuestiones conexas en los que pueden figurar disposiciones pertinentes para el tema de la prevención y la mitigación de desastres, aunque desde un punto de vista accesorio. Dado que el presente estudio se circunscribe a los desastres, centraremos nuestra atención en la primera categoría y sólo se harán referencias limitadas a la segunda, sobre todo para recordar, con carácter general, que en otros contextos jurídicos también se tienen en cuenta aspectos relativos a la prevención y mitigación de los efectos de los desastres.

1. Cooperación internacional en la prevención y mitigación de desastres

35. A nivel internacional, los esfuerzos de cooperación relacionados con la mitigación y preparación se han centrado, entre otras cuestiones, en el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, sistemas de búsqueda y rescate y capacidades permanentes (incluidos mecanismos de financiación contingente)[101]. Esos aspectos han sido objeto de acuerdos o arreglos internacionales específicos, como en el caso de la alerta temprana, o de otros mecanismos establecidos a nivel internacional por conducto, entre otros cauces de las Naciones Unidas.

36. La convención internacional contemporánea[102] de alcance global más reciente que regula la prevención y la mitigación de desastres, incluida la reducción del riesgo de desastres, es el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, de 22 de mayo de 2000. El Convenio define la "asistencia" como "toda actuación llevada a cabo por el Servicio de Protección Civil de un Estado en beneficio de otro Estado orientada a prevenir las catástrofes o reducir sus consecuencias"[103]. Aunque en virtud de una disposición general los Estados Partes "se comprometen a examinar todas las posibilidades de cooperación"[104] entre otras cosas en materia de prevención, previsión y preparación, la mayoría de sus disposiciones sustantivas se refieren a la asistencia "en caso de catástrofe o amenaza

[99] A/CONF.206/6, cap. I, resolución 2, párr. 14 y 16 i) c).

[100] Resolución de la Asamblea General 46/182, anexo, párrs. 13 y 5.

[101] Véase: "An overview of policies and legislative trends in disaster prevention – concept paper", Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres, segundo período de sesiones, Ginebra, 10 y 11 de octubre de 2000, párrs. 19 a 30.

[102] La Convención y el Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, de 1927, contemplaban, que uno de los objetivos de la Unión sería "alentar, con carácter general, el estudio de medidas preventivas contra desastres" (art. 2).

[103] Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 22 de mayo de 2000, art. 1 d).

[104] Ibíd., art. 4.

de ella”[105]. El Convenio de Tampere[106], que regula el aspecto concreto de las telecomunicaciones en la asistencia humanitaria, contempla la cooperación entre los Estados, y con las entidades no estatales y las organizaciones intergubernamentales, para facilitar la utilización de las telecomunicaciones para, entre otras cosas, la “mitigación de catástrofes”[107], que se define como “las medidas encaminadas a prevenir, predecir, observar y/o mitigar los efectos de las catástrofes, así como para prepararse y reaccionar ante las mismas”[108].

37. En el plano regional, convenciones anteriores, como la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, de 1991, se centran casi exclusivamente en aspectos de la respuesta a casos de desastre[109]. Sin embargo, en consonancia con las últimas tendencias, instrumentos regionales más recientes hacen cada vez más hincapié en la prevención y la mitigación. Por ejemplo, el Acuerdo entre los Estados miembros y los Miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la cooperación regional en materia de desastres naturales, de 1999, tiene como objetivo declarado crear mecanismos jurídicamente vinculantes que promuevan la cooperación para la prevención y mitigación de los desastres[110]. El tratado incluye una disposición sobre la prevención y la mitigación y exige, entre otras cosas, que las partes adopten, individual o conjuntamente, medidas para apoyar la cooperación intrarregional e interregional en el manejo de los desastres naturales y que intercambien periódicamente información actualizada[111].

38. Más recientemente, el Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y la respuesta de emergencia, adoptado en 2005, sigue un enfoque integrado de “gestión de desastres” y abarca actividades que van desde la identificación y evaluación de riesgos de desastre y la prevención, mitigación y preparación ante ellos hasta la respuesta en situaciones de emergencia. Se exige que los Estados partes “den prioridad a la prevención y mitigación, para lo que deberán tomar medidas de precaución a fin de prevenir, controlar y mitigar desastres”[112] y “en la medida de lo posible, incorporen las iniciativas de reducción del riesgo de desastres en la formulación de políticas, planes y programas de desarrollo sostenible a todos los niveles”[113]. Las partes tienen la obligación general de cooperar en la elaboración y aplicación de medidas para reducir las pérdidas que se derivan de los desastres, a través de actividades como la identificación de los riesgos de desastre; la puesta en

---

[105] Ibíd., art. 4 a). El tratado contempla la celebración de acuerdos para establecer las modalidades técnicas y demás procedimientos de aplicación encaminados a facilitar la cooperación internacional. Art. 4 b).

[106] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40706).

[107] Ibíd., art. 3 1).

[108] Ibíd., art. 1 7).

[109] Véase también Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 1991.

[110] Art. 2.

[111] Art. 8 3). La disposición establece además que “en materia de transporte de material y equipo para la prevención y mitigación de los desastres naturales, las Partes Contratantes tomarán las medidas necesarias para obtener la cooperación del sector privado, proveedor del transporte aéreo y marítimo”.

[112] ASEAN Document Series 2005, pág. 157, art. 3 4).

[113] Ibíd., art. 3 5).

marcha de sistemas de control, evaluación y alerta temprana; y el establecimiento de mecanismos permanentes para la prestación de socorro en casos de desastre[114].

39. La obligación general de cooperar para prevenir desastres es, a su vez, objeto de disposiciones específicas que, por ejemplo, exigen que las partes realicen evaluaciones de los riesgos[115]; controlen las vulnerabilidades[116]; elaboren estrategias para detectar, prevenir y reducir riesgos derivados de situaciones de peligro[117]; adopten medidas para reducir las pérdidas derivadas de los desastres, en particular mediante la elaboración y aplicación de medidas legislativas y otras disposiciones reguladoras[118]; establezcan, mantengan y revisen mecanismos nacionales de alerta temprana de desastres[119]; cooperen, según proceda, en el control de peligros que tengan efectos transfronterizos, intercambiando datos y facilitando información sobre alerta temprana[120]; elaboren, de forma individual o conjunta, estrategias y planes de contingencia y de respuesta para reducir las pérdidas derivadas de desastres[121]; elaboren acuerdos regionales permanentes de socorro para casos de desastre y de respuesta de emergencia[122]; y, con carácter voluntario, seleccionen bienes y capacidades para su eventual puesta a disposición de acuerdos regionales permanentes de socorro en casos de desastre y de respuesta de emergencia[123]. La mayoría de los instrumentos jurídicos que regulan la cuestión de la prevención y mitigación de desastres establece un mecanismo institucional para realizar diversas funciones específicas como parte de la ejecución de las obligaciones de prevención y mitigación establecidas en virtud del tratado[124].

40. En cuanto a los desastres causados por el hombre, el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, obliga a los Estados partes a "proteger a los seres humanos y al medio ambiente contra los accidentes industriales previniendo dichos accidentes en la medida de lo posible"[125], y a adoptar "medidas oportunas" para prevenir dichos accidentes, "incluidas las medidas destinadas a incitar a los explotadores a actuar con el fin de reducir el riesgo de tales accidentes"[126]. Entre esas medidas preventivas cabe citar la fijación de objetivos en

---

[114] Ibíd., art. 4.
[115] Ibíd., art. 5 1) b).
[116] Ibíd., art. 5 1) c).
[117] Ibíd., art. 6 1).
[118] Ibíd., art. 6 2) a).
[119] Ibíd., art. 7 1).
[120] Ibíd., art. 7 2).
[121] Ibíd., art. 8 1).
[122] Ibíd., art. 8 2) a).
[123] Ibíd., art. 9 1).
[124] Véase, por ejemplo: Protocolo Adicional del Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre de 1998, adoptado el 20 de octubre de 2005; y Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005, arts. 5 3) 4), 8 4) 5) 6), y 9 2) 3), así como el artículo 20, que dispone la creación del Centro de coordinación de la ASEAN para la asistencia humanitaria. El mandato del Centro figura como anexo del tratado.
[125] Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 17 de marzo de 1992, art. 3 1).
[126] Ibíd., art. 6 1). Véase también el Convenio (No. 174) de la OIT sobre la prevención de accidentes industriales mayores, de 1993, que exige la formulación de una política nacional "relativa a la protección de los trabajadores, la población y el medio ambiente contra los riesgos de accidentes mayores" (art. 4 1)).

materia de seguridad, la adopción de disposiciones legales o de directrices sobre medidas y normas de seguridad, la identificación de actividades peligrosas específicas que exijan medidas preventivas especiales, la realización de evaluaciones de riesgos, la comunicación a las autoridades competentes de información pertinente, la aplicación de la tecnología más apropiada con el fin de prevenir esos accidentes, la prestación de educación y formación adecuadas, la exigencia de que se establezcan estructuras y prácticas eficaces de gestión, y la supervisión de las actividades peligrosas[127].

41. A nivel europeo, en 2001 se creó un mecanismo para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil[128], por el que se estableció un marco regulador para la cooperación entre la Comunidad Europea y los Estados miembros en la prestación de asistencia relacionada con la protección civil en caso de emergencias mayores. En la decisión que crea el mecanismo se reconoce que la prevención es "muy importante" para la protección contra catástrofes naturales, tecnológicas y medioambientales[129] y se destacan varias actividades de prevención y preparación que deben adoptar los Estados miembros, como por ejemplo organizar actividades de formación; determinar, con carácter previo, los equipos de intervención disponibles o que puedan establecerse, así como equipos de evaluación o coordinación; facilitar información por adelantado sobre los recursos disponibles[130]; crear centros de control; y establecer un sistema de comunicación e información de emergencia[131]. En 2007, el Consejo de la Unión Europea estableció un "Instrumento de Financiación de la Protección Civil"[132], que abarca el período comprendido entre el 1º de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, con objeto de prestar apoyo financiero y completar la labor realizada por los Estados miembros para proteger a las personas y el medio ambiente en caso, entre

---

[127] Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 17 de marzo de 1992, anexo IV.

[128] Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo, de 23 de octubre de 2001, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, vol. 44, No. L 297, 15 de noviembre de 2001. Véase también Decisión 2004/277/CE, Euratom, de la Comisión, de 29 de diciembre de 2003, que establece disposiciones de aplicación de la Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, vol. 47, No. L 87, 25 de marzo de 2004. Cf. G. Potyka y K. Beeckman, "The regulatory framework for disaster response established within the European Union: a focus on humanitarian aid and civil protection" (Cruz Roja de Austria y Programa de leyes, normas y principios que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre de la Federación Internacional de la Cruz Roja, 2005).

[129] Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo, párrafo 4 del preámbulo. Véase también la resolución (87) 2 por la que se establece un Grupo de cooperación para la prevención, la protección y la organización del socorro en caso de catástrofes naturales y tecnológicas graves ("Acuerdo parcial abierto del Consejo de Europa sobre catástrofes graves"), aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 20 de marzo de 1987.

[130] Véase Decisión 2004/277/CE, Euratom, del Consejo, de 29 de de diciembre de 2003, art. 3 ("los Estados participantes proporcionarán a la Comisión […] datos sobre los recursos disponibles para las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil").

[131] En el momento de elaborar el presente estudio, se estaba estudiando la posibilidad de reformar el mecanismo de protección civil de 2001 para, entre otras cosas, ampliar su mandato. Véase "Propuesta de decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil", documento COM(2006)29 final, presentado por la Comisión de las Comunidades Europeas, de 26 de enero de 2006. La propuesta supone hacer mayor hincapié en la prevención y la preparación, en particular mediante la exigencia de contribuir en mayor medida al desarrollo de capacidades de alerta temprana.

[132] Decisión 2007/162/CE, Euratom, del Consejo, de 5 de marzo de 2007.

otras situaciones, de catástrofes naturales y de origen humano[133], y que también se aplica a las medidas para prevenir o reducir los efectos de una emergencia[134].

42. Asimismo, se han celebrado acuerdos sobre planificación de emergencias a nivel subregional, normalmente con objeto de crear mecanismos institucionales[135]. Por ejemplo, el Acuerdo relativo al establecimiento del Consejo de planificación civil y militar en casos de emergencia para Europa sudoriental[136] enumera entre las funciones del Consejo "mejorar los métodos de coordinación en todas las etapas del ciclo de gestión de los desastres: mitigación, prevención, planificación, respuesta y reconstrucción"[137]. El Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre[138] incluye el principio básico de que "la Parte o las Partes que presten asistencia ayudarán a la Parte que la solicite mediante instrumentos y medidas encaminados a prevenir [...] las consecuencias del desastre"[139].

43. Un importante número de acuerdos bilaterales incluye componentes de prevención y preparación. Los más comunes son los tratados de cooperación mutua[140], en particular

---

[133] La prevención se regulan también en el marco de casos de desastre en los que intervienen sustancias peligrosas. Véase Directiva 96/82/CE del Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre de 1996 ("Seveso II"), relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que exige que los Estados miembros impongan diversas medidas de prevención y preparación a los operadores que manipulen sustancias peligrosas. La Directiva fue posteriormente modificada en virtud de la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de diciembre de 2003.

[134] Decisión 2007/162/CE, Euratom, del Consejo, de 5 de marzo de 2007, art. 1.

[135] También se han creado varios mecanismos institucionales subregionales en la región de América Latina: el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), el Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales, el Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia (FONDEM) y la Red Interamericana de Mitigación de Desastres. Varias organizaciones y entidades internacionales regionales, incluidas la Organización Panamericana de la Salud, la Asociación de Estados del Caribe y la Organización de Estados Americanos, también mantienen iniciativas sobre el tema. Cf. resolución AG/Res. 2314 (XXXVII O/07) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, aprobada el 5 de junio de 2007. Véase también, a nivel europeo, la resolución (87) 2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, aprobada el 20 de marzo de 1987, por la que se establece un Grupo de cooperación para la prevención, la protección y la organización del socorro en caso de catástrofes naturales y tecnológicas graves. Véase también el análisis sobre la coordinación que se expone en la sección IV *infra*.

[136] Hecho en Sofía, el 3 de abril de 2001.

[137] Art. IV.

[138] Adoptado el 15 de abril de 1998. Véase también el Protocolo Adicional del Acuerdo, de 20 de octubre de 2005, en el que se establece una red de funcionarios de enlace sobre asistencia de emergencia.

[139] Art. 3 2).

[140] Véase, por ejemplo, Convenio entre el Reino de los Países Bajos y el Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, 1984, art. 13 ("Para contribuir a la prevención de los desastres y garantizar una acción más eficaz, las Partes Contratantes cooperarán entre sí de forma permanente y estrecha. A tal fin, intercambiarán toda la información científica y técnica que resulte útil y organizarán reuniones periódicas"). Véanse también: Convención entre la República Francesa y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1977, art. 11; Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Consejo Federal de Suiza sobre asistencia mutua en

sobre cooperación técnica[141] (en cuestiones como la realización de pronósticos, el seguimiento de fenómenos peligrosos y el intercambio de información técnica)[142] y otros aspectos relacionados con la prevención y la preparación, como el establecimiento de servicios de búsqueda y rescate[143]. Entre los rasgos principales de tales acuerdos destacan: la obligación de intercambiar periódicamente información sobre situaciones peligrosas (o que puedan llegar a serlo); la prestación de asistencia mutua, en la medida de lo posible, a la hora de realizar misiones de búsqueda y rescate; la concesión de acceso mutuo a instalaciones cuando se lleven a cabo operaciones; la coordinación de actividades, en particular mediante la elaboración de procedimientos comunes; la exigencia de intercambiar información sobre los recursos disponibles y conocimientos sobre la gestión de los riesgos[144]; el compromiso de cooperar en materia de planificación de contingencias; la verificación periódica de enlaces de comunicaciones[145]; el establecimiento de

---

casos de desastre o accidente grave, 1987, art. 13 1) b); Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Malasia sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, 25 de mayo de 1998, arts. 2 y 3 (archivo de la División de Codificación); Convenio entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Italiana sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, 1992, arts. 1 a 4 (archivo de la División de Codificación); Convenio entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno del Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1981, art. 11 (archivo de la División de Codificación); Acuerdo de cooperación científica, tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres, entre el Ministerio del Interior del Reino de España y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos, 1997, art. 3 (archivo de la División de Codificación); Acuerdo de cooperación científica, tecnológica y de asistencia mutua en materia de protección civil y prevención de desastres, entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio del Interior del Reino de España, 1997, art. 3 (archivo de la División de Codificación); Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre, 1996, art. I (archivo de la División de Codificación).

[141] Véase, por ejemplo: canje de notas constitutivo de un Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el mantenimiento de las actividades de los centros de investigación sobre huracanes de las Islas Caimán creados en virtud del Acuerdo de 30 de diciembre de 1958 en su versión modificada por el Acuerdo de 15 de febrero de 1960, 1966; Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, 1992, art. 1 2).

[142] Convenio entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno del Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1981, art. 11; Acuerdo entre Dinamarca y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), 1985, art. 11.

[143] Véase, por ejemplo: Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Francesa para la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2001 (archivo de la División de Codificación); Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República de Namibia relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2000 (archivo de la División de Codificación).

[144] Véase, por ejemplo, Protocolo de intenciones entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y la República de Filipinas relativo a la cooperación en la prevención y la gestión de desastres, 2001, art. 3 3) (archivo de la División de Codificación).

[145] Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Francesa para la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2001, art. 3.

procedimientos de notificación[146]; y el compromiso de impartir capacitación a especialistas, transferir la tecnología pertinente más avanzada y divulgar información[147]. La mayoría de los acuerdos especifican las autoridades locales a quienes incumbe la aplicación del acuerdo, mientras que otros tratados establecen instituciones conjuntas[148].

44. A nivel interno, hay Estados que disponen desde hace décadas de legislación sobre prevención y mitigación de desastres, sobre todo leyes sobre protección civil[149]. Además, muchos Estados regulan en otras leyes internas ciertos aspectos de la prevención en casos de desastre[150]. Recientemente, un gran número de países ha aprobado legislación nacional específica sobre gestión del riesgo de desastres que abarca diversos aspectos de la prevención, mitigación y preparación, en algunos casos como respuesta expresa a sucesos acaecidos en el plano internacional[151], o

---

[146] Véase, por ejemplo, Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República de Estonia sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, 1995, art. 5.

[147] Véase el Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 1988, art. IV.

[148] Véase, por ejemplo: Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre cooperación para la prevención y atención en casos de desastres naturales, 1987 (por el que se establece un mecanismo consultivo conjunto a fin de reducir, en lo posible, los efectos de los desastres naturales en las poblaciones fronterizas), art.1; Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 1988, art. XXI; Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, 2001, art. 5 (archivo de la División de Codificación); Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y de seguridad civil, 2001, art. 4 (archivo de la División de Codificación); Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación para la prevención y respuesta ante situaciones de emergencia tecnológica de carácter natural o causada por el hombre, 1996, art. IV (archivo de la División de Codificación); Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre cooperación en materia de catástrofes, 1997, art. 3 (archivo de la División de Codificación).

[149] Aunque tradicionalmente la legislación sobre protección civil se ha centrado en la preparación y la respuesta (por ejemplo, Decreto-Ley No. 170 del Sistema de Medidas de Defensa Civil (Cuba), art. 2: "Se entiende por reducción de desastres el conjunto de actividades preventivas, de preparación, respuesta y recuperación […]"), algunos Estados han adoptado un enfoque más amplio para incluir actividades de prevención y mitigación. Por ejemplo, Decreto Supremo No. 19386, de 11 de enero de 1983, por el que se establece el Sistema Nacional de Protección Civil de Bolivia, que incluye entre sus objetivos "reducir […] la vulnerabilidad de las personas y de las comunidades a los daños, lesiones y mortandad resultantes de catástrofes" (art. 2 a)). Véase también la Ley para la reducción de riesgos y atención de desastres (Bolivia), No. 2140 de 25 de octubre de 2000. Véase asimismo: Ley 22 de 15 de noviembre 1982 (Panamá), art. 2; y Decreto Supremo No. 913-F de 17 de noviembre de 1976 (Ecuador), art. 78.

[150] Véase *Disaster Prevention and Mitigation: A Compendium of Current Knowledge*, vol. 9, *Legal Aspects*, Naciones Unidas, Nueva York, 1980, con ejemplos de otros tipos de leyes y reglamentos internos (como disposiciones sobre ordenación urbana y uso y parcelación de la tierra, normas sobre la construcción, y reglamentos sobre indemnizaciones, fiscalidad y seguros) que pueden ser pertinentes en el marco de las actividades de prevención y mitigación.

[151] Véase White Paper on Disaster Management, publicado por el Ministerio de Asuntos de las Provincias y Desarrollo Constitucional (Sudáfrica), enero de 1999, *Government Gazette*, vol. 403, No. 19676, en el que se cita el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales como "factor llamado a propiciar mayores inversiones en medidas de prevención y mitigación que eviten la necesidad de iniciativas de asistencia que son costosas y tienden a mantenerse en el tiempo" (secc. 2.1.2).

con la asistencia de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas[152]. El objetivo de esa legislación también es, en parte, "tomar conocimiento de aspectos de la gestión de desastres que figuran en otros instrumentos jurídicos a fin de evitar confusiones y la duplicación de esfuerzos"[153]. Por ejemplo, la Ley de gestión de desastres de Sudáfrica, de 2002[154], establece un enfoque coordinado y uniforme de la gestión de desastres para todas las esferas del gobierno. La Ley contempla la gestión de desastres como un proceso continuo e integrado, de carácter multisectorial y multidisciplinario, que tiene por objeto planificar y aplicar medidas destinadas a prevenir y reducir el riesgo de desastres; mitigar la severidad o las consecuencias de los desastres; adoptar medidas de preparación para emergencias y prepararse para hacer frente a desastres actuales o inminentes o a sus efectos; y mantener mecanismos que permitan responder con rapidez y eficacia a los desastres a fin de recuperarse de sus efectos y restablecer la normalidad[155]. Según la Ley de gestión del riesgo de desastres de Filipinas, de 2006, por reducción o prevención/mitigación de riesgos se entienden las "medidas destinadas a eliminar o reducir la intensidad de [un] suceso peligroso. Entre tales medidas cabe citar la formulación y aplicación de políticas, programas, proyectos y actividades para reducir la vulnerabilidad física, social y ambiental, tales como la ordenación general del uso de la tierra, las normas de construcción y de seguridad de edificios y las disposiciones legales"[156]. En Costa Rica, el Decreto No. 8488, de 2005, tiene por objeto regular "las acciones ordinarias […] las cuales el Estado costarricense deberá desarrollar para reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico"[157]. La Ley de gestión de desastres de la India, de 2005[158], define la "gestión de desastres" como un "proceso continuo e integrado de medidas de planificación, organización, coordinación y ejecución que son necesarias o imprescindibles para", entre otras cosas, la prevención del peligro o la amenaza de cualquier desastre, la mitigación o la reducción del riesgo de cualquier desastre o de su severidad o sus consecuencias, la creación de capacidad y la preparación para hacer frente a cualquier desastre[159].

45. Entre los demás ejemplos de disposiciones de carácter preventivo que figuran en leyes internas sobre casos de desastre cabe citar la concesión de facultades al Estado para formular políticas que alienten a los actores nacionales y extranjeros a participar en actividades relacionadas con el pronóstico, la prevención y la mitigación de desastres[160]; la norma de que tanto las autoridades del Estado como los ciudadanos tienen la obligación positiva de prevenir y mitigar las consecuencias

[152] Véase "A global review: UNDP support to institutional and legislative systems for disaster risk management", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.

[153] Política nacional de gestión de desastres (Botswana), 1996 (archivo de la División de Codificación), párr. 13.

[154] Ley No. 57 de 2002.

[155] Véase L. Buys, "An overview of the policy changes inaugurated by the South African government", en *Know Risk* (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 2005), pág. 45.

[156] Art. 3 i).

[157] Decreto No. 8488 de 11 de enero de 2006: Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, art. 1.

[158] No. 53 de 2005.

[159] Art. 2 e).

[160] Orden de prevención y control de inundaciones y fenómenos tormentosos y disposiciones de ejecución (Viet Nam), art. 4.

de un desastre[161] y de colaborar en actividades de prevención[162]; la obligación de las autoridades pertinentes del Estado de coordinar las actividades de prevención y mitigación de desastres[163] y de exigir que tales actividades se incluyan en los mandatos de las instituciones públicas correspondientes[164], así como en el proceso de planificación presupuestaria; la obligación de identificar los riesgos y los posibles efectos en la población[165]; y la obligación de incluir criterios de prevención y reducción del riesgo en las actividades de planificación de desastres[166]. Un rasgo común es el establecimiento de un mecanismo institucional interno encargado de elaborar o aplicar los planes y las políticas nacionales para casos de desastre (incluidos los planes de prevención de desastres) y de coordinar las actividades de preparación con los actores internos e internacionales[167].

---

[161] Ibíd., art. 6; Decreto No. 8488 de 11 de enero de 2006 (Costa Rica), art. 25; Ley No. 2140 – Ley para la reducción de riesgos y atención de desastres, 2000 (Bolivia), art. 3 a).

[162] Decreto 109-96 (Guatemala), art. 4.

[163] Decreto 498 de 8 abril de 1976 (El Salvador); Decreto No. 8488 de 11 de enero de 2006 (Costa Rica), art. 26; Ley básica de medidas de lucha contra desastres, No. 223 de 15 de noviembre de 1961 (Japón), art. 3 ("el Estado […] será responsable de aprovechar al máximo toda su organización y todas sus capacidades para prevenir los casos de desastre"); Decreto Legislativo No. 611 de 1990 (Perú), art. 91 ("Todas las entidades nacionales públicas y privadas, personas naturales o jurídicas, están obligadas a participar en la prevención y solución de los problemas producidos por los desastres naturales"); Directiva Presidencial No. 33 (Colombia), art. 1 ("La prevención de desastres es un concepto de planificación. Por tanto es responsabilidad de los diferentes organismos y entidades públicas que dicho concepto esté presente en la preparación de sus planes, programas y proyectos").

[164] Decreto No. 8488 de 11 de enero de 2006 (Costa Rica), art. 27 ("En los presupuestos de cada institución pública deberá incluirse la asignación de recursos para el control del riesgo de los desastres, considerando la prevención como un concepto afín con las prácticas de desarrollo que se promueven y realizan"); Directiva Presidencial No. 33 de 8 de octubre de 1990 (Colombia), art. 5; Ley de gestión de desastres, No. 53 de 2005 (India), art. 35 2) b) ("Garantizar que los Ministerios o Departamentos del Gobierno de la India incorporen las medidas de prevención y mitigación de desastres en sus planes y proyectos de desarrollo"); Ley No. 13 de 2005 de gestión de desastres de Sri Lanka, art. 10 1) ("Cada Ministerio, Departamento del Gobierno o entidad pública será responsable de elaborar su propio Plan de Gestión de Desastres para hacer frente a cualquier desastre real o inminente […]"); Ley de mitigación de desastres (Estados Unidos) de 2000, Public Law 106-390, 42 USC 5165, art. 322.

[165] Ley No. 2615/05, 10 de junio de 2005 (Paraguay), art. 4 b). Ley No. 30 de 2006 de gestión de desastres (Santa Lucía), art. 5 3) f).

[166] Decreto 93 de 13 de enero de 1998 (Colombia), art. 6 1); Ley de gestión de desastres naturales, No. 21 de 1998 (Fiji), art. 39; Ley básica de medidas de lucha contra desastres, No. 223 de 15 de noviembre de 1961 (Japón), art. 8 2) (donde se enumeran 18 actividades de prevención de desastres que deben realizar las administraciones locales); Ley No. 95-101 de 2 de febrero de 1995 (Francia), art. 16; Decreto No. 95-1089 de 5 de octubre de 1995 relativo a los planes de prevención de riesgos naturales previsibles (Francia).

[167] Véase, por ejemplo: Ley de prevención y respuesta ante desastres, 19 de julio de 2000, en su versión modificada el 29 de mayo de 2002 (Provincia china de Taiwán), art. 6 (creación del Consejo Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres), Ley de gestión del riesgo de desastres de Filipinas, de 2006 (creación del Consejo Nacional de Gestión de Desastres); Ley No. 2615/05, 10 de junio de 2005 (Paraguay); Decreto No. 919 de 1º de mayo de 1989 (Colombia); Decreto No. 8488 de 11 de enero de 2006 (Costa Rica); Decreto No. 9-90-E de 2 de diciembre de 1990 (Honduras); Ley 517 de 1996 (creación de la Organización Nacional de Gestión de Desastres) (Ghana); Ley No. 3013/2003 de protección civil, 2003 (Grecia); Ley de preparación y socorro ante casos de desastre, No. 24 de 1991 (Malawi); Ley de protección ante desastres, 2003 (Mongolia); Ley de gestión de desastres naturales, No. 21 de 1998 (creación del Consejo Nacional de Gestión de Desastres) (Fiji); Decreto Legislativo No. 777, de 18 de agosto

2. Otros instrumentos jurídicos pertinentes

46. Existe otra serie de instrumentos internacionales que, aunque en sentido estricto no entran dentro del ámbito del presente estudio, contienen no obstante disposiciones pertinentes en lo que respecta a los desastres naturales. Por ejemplo, la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 1997[168], requiere que los Estados del curso de agua tomen "todas las medidas apropiadas para prevenir o mitigar las condiciones relacionadas con un curso de agua internacional que sean resultado de causas naturales o de un comportamiento humano, como crecidas o deshielos, enfermedades transmitidas por el agua, entarquinamiento, erosión, intrusión de agua salada, sequía o desertificación, que puedan ser perjudiciales para otros Estados del curso de agua". Además, los Estados del curso de agua deben notificar a los demás Estados del curso de agua cualquier situación de emergencia y tomar todas las medidas posibles para prevenir, mitigar y eliminar los efectos nocivos de esa situación[169]. En varios tratados e instrumentos multilaterales, bilaterales y nacionales figuran también disposiciones pertinentes en ámbitos como la contaminación[170], la salud[171], las emergencias radiológicas (notificación y

---

de 2005 – Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres) (El Salvador); Ley de 22 de agosto de 1983 por la que se establece la Organización de Prevención y Socorro ante Desastres (OPDES) (Haití); Decreto No. 156 de 12 de marzo de 2002 (Chile); Ley de gestión de desastres, No. 53 de 2005 (India), cap. II (creación de la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres); Ley básica de medidas de lucha contra desastres, No. 223 de 15 de noviembre de 1961 (Japón), cap. II (creación del Consejo de Prevención de Desastres); Ley de gestión de desastres, No. 30 de 2006, por la que se crea la Organización Nacional de Gestión de Emergencias (Santa Lucía).

[168] Aprobada por la Asamblea General el 21 de mayo de 1997, resolución 51/229.

[169] Art. 28 2) y 3). Por "situación de emergencia" se entiende "la que cause graves daños a los Estados del curso de agua o a otros Estados, o cree un peligro inminente de causarlos, y que resulte súbitamente de causas naturales, como las crecidas, el deshielo, los desprendimientos de tierras o los terremotos, o de un comportamiento humano, como los accidentes industriales" (art. 28 1)). Véase también la Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, de 1992, art. 3 ("Para prevenir, controlar y reducir los efectos transfronterizos, las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, harán compatibles, las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas pertinentes […]").

[170] Véase: Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 30 de noviembre de 1990, art. 6 (donde se contemplan varias medidas de preparación para hacer frente a un suceso de contaminación por hidrocarburos); Protocolo del Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, de 1990, sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por sustancias peligrosas y nocivas, 2000; y Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, 1976, en su versión modificada el 10 de junio de 1995, y Protocolos, art. 4 1) ("Las Partes Contratantes tomarán […] todas las medidas apropiadas […] para prevenir, reducir y combatir la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo […]"). Véase también, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, art. 145, que exige que la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos establezca las normas, reglamentos y procedimientos apropiados para, entre otras cosas, prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y otros riesgos para éste.

[171] Véase, por ejemplo: Acuerdo básico entre el Gobierno de Antigua y Barbuda y la Organización Panamericana de la Salud, representada por la Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, 1982, art. III; y Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Federal de Nigeria sobre cooperación en

comunicación)[172], la seguridad nuclear[173] y el control del movimiento de desechos peligrosos[174].

IV. Respuesta en casos de desastre y prestación de asistencia

47. El régimen jurídico de la respuesta en casos de desastre comprende cuatro aspectos diferenciados. En primer lugar, se plantea el tema de la puesta en marcha de las medidas de respuesta, lo que exige que se presente una petición de asistencia (en ocasiones precipitada por una oferta), que se acepte dicha petición y que se fijen las condiciones de la prestación de asistencia. En segundo lugar, se plantean cuestiones de acceso, incluidas la entrada en el Estado receptor del personal y los artículos de socorro, y el tránsito y la libertad de circulación del personal de socorro. En tercer lugar, es preciso abordar los aspectos relativos al estatuto jurídico, entre otros los referentes a la identificación y las prerrogativas, inmunidades y facilidades del personal y las organizaciones de socorro. En cuarto y último lugar, la prestación de socorro debe regularse a varios niveles, incluidos el intercambio inicial de información entre el Estado receptor y el Estado que presta la asistencia, la organización o el centro de coordinación que se haya designado; la cuestión de las instalaciones y el equipo de comunicaciones; la coordinación de las actividades de socorro; el uso de los recursos militares y de la defensa civil; la cuestión de la calidad de la asistencia de socorro; la protección del personal de socorro; los gastos relacionados con las operaciones de respuesta en casos de desastre; la conformidad con las leyes, normas y disposiciones nacionales; el régimen de responsabilidad e indemnización en casos de desastre; la solución de controversias; y la terminación de la asistencia. En la presente sección se tratarán sucesivamente cada uno de estos aspectos.

---

el ámbito de las ciencias médicas y de la salud, de 2002 (archivo de la División de Codificación).

[172] Véase, por ejemplo, canje de notas constitutivo de un Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la República Francesa relativo al intercambio de información en casos de emergencia que ocurran en uno de los dos Estados y puedan tener consecuencias radiológicas para el otro Estado, 1983.

[173] Véase: Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Hungría sobre cuestiones de interés común relativas a la seguridad nuclear y la protección radiológica, 1990, art. 4 1) (obligación de informarse de forma recíproca y periódica sobre la evolución general de los usos pacíficos de la energía nuclear y sobre las leyes que promulguen para garantizar la seguridad de las instalaciones nucleares y la protección radiológica de los trabajadores, la población y el medio ambiente); y Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre notificación temprana de accidentes nucleares e intercambio de información relativa al funcionamiento y gestión de instalaciones nucleares (con su protocolo y anexo), 1990, art. 5 (intercambio de información). Véase también: Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1979, y Convención sobre Seguridad Nuclear, de 1994.

[174] Véase Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, 1989.

A. Iniciación

48. El comienzo de un desastre o la detección de una amenaza de desastre puede desencadenar una serie de consecuencias jurídicas para los Estados. Algunos acuerdos imponen a los Estados partes la obligación de advertir oportunamente a otros Estados de la catástrofe si es probable que estos últimos también se vean afectados por ella. Además, el desastre o la amenaza también determina la puesta en marcha de los acuerdos vigentes en materia de asistencia de socorro, por lo general en respuesta a la petición de ayuda del Estado afectado.

1. Notificación de un desastre inminente

49. La mayoría de los instrumentos internacionales pertinentes se centran en las medidas de respuesta de emergencia adoptadas en el Estado afectado. Algunos, sin embargo, también prevén la posibilidad de que el desastre afecte a otros Estados. De este modo, diversos instrumentos exigen que los Estados den parte de los desastres que ocurran o estén apunto de ocurrir[175]. Por ejemplo, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, se establece que "los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados los desastres naturales u otras

[175] Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, 1997, art. 28 2); Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, 1986, art. 2; Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 30 de noviembre de 1990, art. 5 1) c); Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, 1976, art. 9 2); Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, 1994, art. 26 3); Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo, 2002, art. 10 1) c); Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, art. 10 2); Convención sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, 1992, art. 14; Organización Mundial de la Salud, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 23 de mayo de 2005 (reimpreso en *International Legal Material*, vol. 44, pág. 1013), art. 6; Decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, decisión 2001/792/CE, Euratom, 2001, art. 2; Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Canadá sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos, 1978, art. X 2); Acuerdo sobre notificación temprana de accidentes nucleares e intercambio de información relativa al funcionamiento y gestión de instalaciones nucleares, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1990, arts. 2 a 4. Véase también: Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República de Estonia sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, 1995, art. 5; Acuerdo de cooperación en materia de servicios de rescate en la zona fronteriza entre Finlandia y Noruega, 1986, art.2; Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Hungría sobre cuestiones de interés común relativas a la seguridad nuclear y la protección radiológica, 1990, art. 2 1); Canje de notas entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Francia constitutivo de un Acuerdo relativo a los intercambios de información en casos de emergencia que ocurran en uno de los dos Estados y puedan tener consecuencias radiológicas para el otro Estado, 1983, párr. 1; proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984 (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo), art. 6 1); Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2001, proyecto de artículo 17; y, en el contexto de las actividades peligrosas realizadas por el hombre, proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2006, proyecto de principio 5 a).

situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados”[176].

50. Aunque por lo general es el Estado afectado el que debe practicar la notificación[177], algunos instrumentos tienen un alcance más amplio e imponen la obligación de notificar a los Estados partes que puedan “tener conocimiento”[178] de una emergencia inminente[179], con independencia de que se hayan visto o puedan llegar a verse afectados por ella. Ciertos instrumentos también van más allá de las emergencias de naturaleza transfronteriza[180] para incluir aquellas otras que puedan “dar lugar a una solicitud de ayuda de [otros] Estados”, abarcando, de este modo,

---

[176] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I, principio 18.

[177] Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, 1997, art. 28 2) (“cualquier situación de emergencia que sobrevenga en su territorio”); Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, 1986, art. 2; Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, art. 10 2) (“la Parte de origen”); Organización Mundial de la Salud, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 2005, art. 6 1); Decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, Decisión 2001/792/CE, Euratom, 2001, art. 2 1) (“el Estado miembro donde se produce tal situación deberá notificarla [...]”); proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2001, proyecto de artículo 17 (“El Estado de origen deberá notificar”); y proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2006, proyecto de principio 5 a). El Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, de 2005, prevé que se practique notificación en respuesta a la solicitud de información de otro Estado Parte cuando el desastre sea “susceptible de causar efectos en otros Estados miembros” (art. 4 b)).

[178] Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, exige la práctica de notificación “*cuando un Estado tenga conocimiento* de casos en que el medio marino se halle en peligro inminente de sufrir daños por contaminación o los haya sufrido ya” (art. 198) (sin cursiva en el original). Véase también: Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 5 1) (“Cuando una Parte reciba una de las notificaciones [...]”); Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, 1976, art. 9 2); Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, 1994, art. 26 3); Convenio relativo a la protección del Rin contra la contaminación química (con sus anexos), 1976, art. 11 (“[...] tenga conocimiento de un accidente que pueda resultar en una grave amenaza [...]”); Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Canadá sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos, 1978, art. X 2); proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo), art. 6 1) (“las partes en la presente Convención que posean información acerca de sucesos que puedan ocasionar un desastre [...] deberán notificar [...]).

[179] En el párrafo 2 del comentario del artículo 17 del proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 98), se señala que “los sistemas de alarma temprana establecidos o la previsión de graves perturbaciones meteorológicas pueden indicar la inminencia de una situación de emergencia”.

[180] Véase, por ejemplo, Organización Mundial de la Salud, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 2005, cuyo artículo 6 1) se refiere a “una emergencia de salud pública de importancia internacional”.

tanto las que ocurran íntegramente dentro del territorio del Estado en cuestión[181] como las que se produzcan en otro Estado diferente[182]. Los posibles destinatarios de las notificaciones también varían según el convenio de que se trate, y pueden ser las demás partes en el acuerdo[183]; más en general los Estados que puedan verse "afectados"[184], al margen de que sean o no partes en el acuerdo, y de que deban ser notificados directamente o por conducto de intermediarios[185]; o ciertas a entidades predeterminadas[186], como el Coordinador del Socorro de Emergencia de las

---

[181] Decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, Decisión 2001/792/CE, Euratom, 2001, art. 2 1). Véase también: proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, art. 6 1) ("que pueda ser útil en la prestación de asistencia").

[182] Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República de Estonia sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, 26 de junio de 1995, art. 5 ("accidentes ocurridos en otros Estados que tengan o puedan tener un efecto nocivo en el territorio de la otra Parte").

[183] Véase: Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, 1976, art. 9 2) ("cualquier Parte que pudiera resultar afectada"); Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, 1994, art. 26 3) ("otras Partes"); Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, art. 10 2) ("Partes afectadas"); Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Canadá sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos, 1978, art. X 2); Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República de Estonia sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, 1995, art. 5; Decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, Decisión 2001/792/CE, Euratom, 2001, art. 2 1) a) ("los Estados miembros a los que pudiera afectar la situación de emergencia").

[184] Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, art. 198 ("[el Estado notificante] lo notificará inmediatamente a otros Estados que a su juicio puedan resultar afectados por esos daños"); Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, 1997, art. 28 2) ("los demás Estados que puedan resultar afectados"); Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, 1986, art. 2 a) ("Estados que se vean o puedan verse físicamente afectados"); Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 5 1) c) ("todos los Estados cuyos intereses se vean afectados o puedan verse afectados); proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2001, proyecto de artículo 17 ("el Estado que pueda resultar afectado"); proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2006, proyecto de principio 5 a) ("todos los Estados afectados, o que es probable que lo sean"). Véase también: proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, art. 6 1) ("los Estados que puedan resultar afectados").

[185] Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, 1986, art. 2 a) ("por conducto del Organismo Internacional de Energía Atómica").

[186] Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, 1986, art. 2 a) ("y el Organismo [Internacional de Energía Atómica]"); Organización Mundial de la Salud, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 2005, art. 6 1) (la Organización Mundial de la Salud); Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 5 2) (la Organización Marítima Internacional); Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, 1976, art. 9 2) (la Organización Marítima Internacional); Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, 1994, art. 26 3) (el Centro regional del Mar Mediterráneo de

Naciones Unidas u otras organizaciones pertinentes[187]. Normalmente la obligación lleva aparejado el requisito de que la notificación se realice con prontitud[188]. Algunos acuerdos especifican además el tipo de información que debe incluirse en las notificaciones[189], y la forma en que pueden llevarse a cabo[190]. Esta obligación

---

intervención en casos de emergencia de contaminación marina); Decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, Decisión 2001/792/CE, Euratom, 2001, art. 2 1) b) (la Comisión Europea).

[187] Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, art. 198; Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, 1997, art. 28 2) ("organizaciones internacionales competentes"); proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, art. 6 1).

[188] Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, art. 198 ("inmediatamente"); Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, 1997, art. 28 2) ("sin demora"); Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, 1986, art. 2 a) ("de inmediato"); Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 5 1) c); Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, 1976, art. 9 2) ("sin demora"); Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, 1994, art. 26 3) ("información oportuna"); Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo, 2002, art. 10 1) c) ("inmediatamente"); Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, art. 10 2) ("sin demora"); Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 4 b) ("de inmediato"); Organización Mundial de la Salud, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 2005, art. 6 1) ("antes de que transcurran 24 horas desde que se haya evaluado la información"); Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República de Estonia sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, 1995, art. 5 ("inmediatamente"); Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Hungría sobre cuestiones de interés común relativas a la seguridad nuclear y la protección radiológica, 1990, art. 2 1) ("inmediatamente"); Decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, Decisión 2001/792/CE, Euratom, 2001, art. 2 1) ("sin tardanza"); proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2001, proyecto de art. 17 ("sin demora"); proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2006, proyecto de principio 5 a) ("sin demora"); proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, art. 6 1) ("de inmediato").

[189] Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, 1986, art. 2 b) ("la información pertinente disponible con miras a reducir al mínimo las consecuencias […]") y art. 5; Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 5 1) c); Acuerdo entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República de Estonia sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, 1995, art. 5 ("información sobre la naturaleza y el lugar del accidente, sobre cualesquiera medidas de asistencia que se hayan tomado o se vayan a tomar en el lugar del accidente o sus alrededores, así como sobre cualquier otra circunstancia significativa"); proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2001, proyecto de art. 17 ("toda la información pertinente disponible"); proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2006, proyecto de principio 5 a) ("notificará sin demora [a los Estados afectados …] el incidente y los posibles efectos del daño transfronterizo").

[190] Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, 1997, art. 28 2) ("los medios más rápidos de que disponga"); Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, art. 10 2)

de notificar a otros Estados es corolario del requisito, reconocido en algunos de los instrumentos, de que los Estados se aseguren de establecer mecanismos de alerta temprana e intercambio de información[191].

2. Peticiones y ofertas de asistencia

51. Tradicionalmente el consentimiento del Estado afectado se ha considerado requisito necesario para que pueda iniciarse la prestación de asistencia de socorro[192]. En su resolución 46/182, la Asamblea General confirmó la importancia del consentimiento, que se entendió resultado del principio de respeto a la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional[193]. También puede interpretarse como una consecuencia de la aplicación de otros principios pertinentes, como los de no injerencia en los asuntos internos de un Estado y cooperación. Al mismo tiempo, es corolario del requisito básico de que el Estado es el principal responsable de responder a los desastres acaecidos en su territorio[194]. El consentimiento para que comience a prestarse socorro se manifiesta como la aceptación de una oferta de ayuda presentada por otro Estado, un grupo de Estados, o una organización internacional, en respuesta a la petición previa del Estado afectado[195]. Esta posición es la adoptada de manera casi unánime por todos los

---

("notifique a los niveles apropiados"); Organización Mundial de la Salud, Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 2005, art. 6 1) ("por el medio de comunicación más eficiente de que disponga"); Decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, Decisión 2001/792/CE, Euratom, 2001, art. 2 2); proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, 2001, proyecto de artículo 17 ("por los medios más rápidos").

[191] Véase el análisis que se expone en la sección II *supra*. Véase también: Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 7, donde se señala que uno de los propósitos de la alerta temprana es "reducir al mínimo las repercusiones transfronterizas".

[192] Esta ha sido la posición mayoritaria al menos desde la época de la Unión Internacional de Socorro. Véase: Convención y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, 1927 (que ya no están en vigor), art. 4 (la intervención de la Unión "en cualquier país está sometida al consentimiento del Gobierno correspondiente").

[193] Anexo, párr. 3 ("Deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado"). Véase también el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 2000, art. 3 b).

[194] Véase el análisis sobre los principios de soberanía y no injerencia que se expone en sección II. F *supra*.

[195] Véase, por ejemplo, el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 2000, art. 3 a) ("Sólo podrá prestarse la asistencia que haya solicitado el Estado Beneficiario o la que haya propuesto el Estado Solidario con el consentimiento del Estado Beneficiario"); Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, arts. 3 2) (sobre la base de una solicitud nacional de asistencia) y 4 1); Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 11 2) ("La asistencia sólo podrá prestarse a petición y con el consentimiento de la Parte Solicitante o, cuando haya sido ofrecida por otra u otras Partes, con el consentimiento de la Parte Receptora"); Convención sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, 1992, art. 15 1); Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, art. 12 1); Memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y los Gobiernos de la República Helénica y la República de Turquía sobre cooperación en materia de respuesta de emergencia humanitaria,

instrumentos en la materia, muchos de los cuales contienen una disposición sobre la petición de asistencia[196], y también aparece en la legislación nacional de los Estados, algunos de los cuales contemplan expresamente la petición de asistencia internacional. Si bien esta práctica está bien consolidada en el contexto de la prestación de asistencia entre Estados (y entre organizaciones intergubernamentales y Estados), no está tan claro que se observe de manera uniforme en el ámbito de la asistencia que prestan otras entidades y organizaciones no gubernamentales de ayuda humanitaria[197].

a) Peticiones de asistencia

i) Petición

52. La petición de asistencia desencadena un procedimiento que tiene por objeto constituir una relación jurídica entre el Estado requirente y el Estado o Estados (u otras entidades internacionales) que prestan asistencia. Si la solicitud se formula en

---

16 de septiembre de 2002, art. 2 ("a raíz de la solicitud de un país afectado"); Memorando de entendimiento entre la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y el Ministerio de Defensa Civil, Situaciones de Emergencia y Eliminación de las Consecuencias de los Desastres Naturales de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de respuesta humanitaria, 1998, art. 2 1); decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, decisión 2001/792/CE, Euratom, 2001, art. 5 1); Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente entre Finlandia y Estonia, 1995, art. 6; Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 1988, art. IX; Ley 25.240, de 26 de enero de 2000, por la que se aprobó el Acuerdo concertado con Chile sobre cooperación en materia de catástrofes (Argentina), art. 4 1); y Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 10 1) ("El socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial deberían iniciarse solamente con el consentimiento del Estado afectado y, en principio, sobre la base de un llamamiento"). Por contra, el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, de 1999, no somete la prestación de ese tipo de ayuda al requisito de que previamente se haya pedido asistencia. Véase también: Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949, art. 59: "Cuando la población de un territorio ocupado o parte de la misma esté insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante *aceptará* las acciones de socorro en favor de dicha población, facilitándolas en toda la medida de sus medios" (sin cursiva en el original). Sin embargo, el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), de 1977, preveía que las acciones de socorro se emprendieran sobre la base del consentimiento previo; véase art. 70 ("se llevarán a cabo, con sujeción al acuerdo de las Partes interesadas, acciones de socorro […]"). Véase también: Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), de 1977, art. 18 2) ("con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada").

[196] Véase, por ejemplo: Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 1998, art. 4; y Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 2000, art. 3 a). Véase también: Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 7 1) ("a petición de la Parte afectada o que pueda verse afectada"); Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por sustancias peligrosas y nocivas, 2000, art. 5 1); y Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 2 1).

[197] David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007, pág. 92.

virtud de un acuerdo internacional, la petición de asistencia hará que los Estados en cuestión, sin dejar de ser partes en el acuerdo, se transformen en "receptor de asistencia" y "proveedor de asistencia", con todas las consecuencias jurídicas que se derivan de esa nueva relación.

ii) Autor de la petición

53. Todos los instrumentos que tienen por objeto regular las peticiones de asistencia humanitaria establecen, como mínimo, que la solicitud debe proceder del propio Estado afectado. En casos excepcionales, algunos acuerdos contemplan la posibilidad de que las peticiones sean formuladas por otras entidades. Así, por ejemplo, el Acuerdo de Cotonú dispone que las acciones de ayuda humanitaria y ayuda de emergencia "se emprenderán a petición del país ACP [África, el Caribe y el Pacífico] afectado por la situación de crisis, de la Comisión, de organizaciones internacionales o de organizaciones no gubernamentales locales o internacionales"[198]. En Fiji, el Plan Nacional de Gestión de Desastres de 1995 establece que "la asistencia para casos de desastre debe basarse en todo caso en una solicitud del Gobierno de Fiji o de una *organización no gubernamental reconocida*" (sin cursiva en el original)[199].

iii) Destinatarios de la petición

54. Si bien hay toda una serie de acuerdos cuyo objetivo específico es regular la prestación de socorro (previa solicitud a tal efecto), el Estado afectado no tiene por qué limitarse a dirigir sus peticiones de ayuda a Estados que también pertenezcan a tratados en los que aquél sea parte. La solicitud puede dirigirse tan sólo a un determinado subconjunto de Estados partes en un tratado o bien a la comunidad de Estados en general (incluidos terceros Estados)[200].

iv) Marco jurídico aplicable

55. La presentación de una solicitud en el marco de un acuerdo internacional vigente permite poner en marcha los procesos y procedimientos establecidos en él[201]. Dado el gran número de convenios existentes, es posible que sean varios los instrumentos de ámbito mundial, regional o bilateral aplicables a la prestación de asistencia en un determinado desastre[202]. Entre los factores que permiten determinar

---

[198] Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, 23 de junio de 2000, art. 72 6).

[199] Apéndice F.

[200] Véase, por ejemplo, Plan Nacional de Gestión de Desastres, de 1995 (Fiji), apéndice F (las solicitudes de ayuda internacional pueden dirigirse a países específicos o adoptar la forma de llamamientos generales). Además, ninguno de los instrumentos examinados en el presente estudio condiciona la prestación de asistencia humanitaria internacional a la existencia de relaciones oficiales entre los Estados solicitante y prestador de asistencia. Véase también la resolución sobre derecho internacional médico y humanitario, aprobada en la 57ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, 1976, parte I, párr. 3.

[201] En la Convención sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, de 1992, se prevé la posibilidad de que los Estados Partes establezcan procedimientos específicos para las peticiones de asistencia mutua en "situaciones críticas" (art. 15 2)).

[202] Esta posibilidad está prevista en muchos de los acuerdos internacionales que incluyen disposiciones específicas sobre su relación con otros convenios, por ejemplo el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes

el acuerdo o acuerdos aplicables se encontrarían la mención en la solicitud de un instrumento específico (o algunas de sus disposiciones) y el contexto en que se formuló dicha solicitud (por ejemplo, una petición dirigida a una organización regional indicaría la intención de activar un acuerdo específico establecido bajo los auspicios de dicha organización) o tuvo lugar el desastre (por ejemplo, una situación "compleja" de desastre en que también estuviera presente un conflicto armado permitiría aplicar además las normas del derecho internacional humanitario). En los Estados en que los acuerdos internacionales (regionales o bilaterales) se hayan incorporado al derecho interno, el recurso a los procedimientos nacionales establecidos en virtud de las leyes correspondientes como requisito previo a la presentación de una solicitud de asistencia internacional también puede indicar el acuerdo internacional que el Estado solicitante pretende aplicar a su petición.

56. Otra consecuencia del requisito de formular la solicitud es que los acuerdos internacionales no regulan automáticamente la prestación internacional de asistencia, incluso cuando una determinada catástrofe está comprendida en el marco de un instrumento concreto: en la mayoría de los casos es necesario el trámite adicional de formular la petición para que empiece a operar el acuerdo en cuestión. Todo ello debe entenderse sin perjuicio de la aplicabilidad de otras disposiciones de un convenio, por ejemplo los acuerdos permanentes de cooperación en materia de prevención y mitigación de los desastres. Así pues, la aplicación del principio de soberanía no sólo determina la primacía del consentimiento, sino que también otorga al Estado afectado la facultad de elegir libremente el marco jurídico que regulará la prestación de asistencia. La importancia de esta consecuencia resulta más clara al analizar las disposiciones específicas de los tratados, ya que a ese nivel las diferencias entre instrumentos se hacen más evidentes[203] que cuando se examinan con carácter general, sobre todo si se tiene en cuenta que todos ellos suelen ajustarse a parámetros comunes.

v) ¿Obligación de solicitar ayuda?

57. La importancia que se atribuye a que las ofertas se hagan fundamentalmente en respuesta a una petición previa (al margen de que pueda haber casos de ofertas no solicitadas (que se analizan más adelante)), como consecuencia de la aplicación de los principios de respeto de la soberanía y no intervención, parece indicar que formular la solicitud de asistencia es una facultad discrecional del Estado afectado

---

y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998, art. 10 ("El presente Convenio no afectará a los derechos y obligaciones de los Estados Partes derivados de otros acuerdos internacionales o del derecho internacional"); y el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, de 2000, art. 5. El Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, de 1992, otorga prioridad de forma expresa a la cooperación llevada a cabo en los términos de otros tratados multilaterales y bilaterales aplicables y contiene un régimen subsidiario de cooperación "Si entre las Partes no existen acuerdos bilaterales o multilaterales" (art. 12 1) y anexo X). Véase también Acuerdo entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre cooperación transfronteriza para prevenir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en caso de accidente, 1989, art. 2.

[203] Por ejemplo, la regulación de los gastos se aborda de múltiples formas en los diferentes acuerdos internacionales (véase la sección IV.B *infra*) y, en el caso de un desastre determinado, también puede ser objeto de disposiciones especiales adoptadas a nivel bilateral. Véase también David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007, págs. 86 y 87.

que puede ejercer o no libremente. Esta posición, sin embargo, podría estar evolucionando hacia un mayor reconocimiento de la obligación positiva de los Estados afectados de solicitar asistencia, al menos cuando la capacidad interna de respuesta se ve desbordada por el desastre[204]. Esta tendencia está en consonancia con el peso cada vez mayor que, como cuestión de derecho internacional, se otorga al deber de los Estados de proteger a sus poblaciones en caso de desastre[205].

vi) Aceptación genérica de ofertas

58. En un estudio reciente realizado bajo los auspicios de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se ha constatado una práctica seguida por algunos Estados afectados, normalmente los que no desean o no están en condiciones de formular peticiones específicas de asistencia internacional en forma oportuna (o que se enfrentan a obstáculos jurídicos internos), consistente en anunciar que "aceptarían" la asistencia, evitando de este modo el recurso a los mecanismos de petición y oferta[206]. Ello equivale a prestar un consentimiento anticipado a la asistencia internacional, incluida la procedente de Estados y otras entidades que no pertenezcan a ninguno de los acuerdos en que el Estado afectado sea parte. Además pone de manifiesto que, si bien la dinámica de oferta y petición constituye el procedimiento tradicional, desde el punto de vista del derecho de los tratados y la práctica de los organismos humanitarios hay otras consideraciones que, en ciertos casos específicos, permitirían eludir legítimamente el mecanismo habitual de determinación del consentimiento. Este consentimiento "genérico" no deja de estar supeditado, sin embargo, al derecho básico del Estado afectado a controlar la asistencia que se le presta, con la posibilidad de rechazar, por ejemplo, la que considere inadecuada, ni carece tampoco de implicaciones legales y normativas, ya que muchos organismos humanitarios internacionales suelen condicionar sus ofertas a la existencia de una manifestación de necesidad en forma de solicitud, que normalmente lleva aparejada una "evaluación de las necesidades". Del mismo modo, muchos de los acuerdos aplicables exigen un cierto grado de especificidad en las peticiones de asistencia (como se explica más adelante), que normalmente no está presente en un consentimiento genérico del tipo indicado.

vii) Requisitos para formular una solicitud previstos en el derecho interno

59. Conviene recordar que muchos Estados han establecido requisitos legales a nivel interno para poder activar la prestación de socorro en casos de desastre, incluido el de que se haya formulado una petición de socorro internacional. Así, en muchas leyes nacionales se exige que las autoridades competentes declaren un estado de emergencia o desastre para iniciar los procedimientos internos de

---

[204] Así lo estableció implícitamente la Asamblea General en su resolución 46/182, anexo, párr. 5. Más explícita es la referencia que aparece en las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 3 2) ("El Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería recabar asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados"). Véase también la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional el 2 de septiembre de 2003, secc. III, párr. 3.

[205] Véase el análisis que se expone en la sección V *infra*.

[206] David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007, pág. 91.

socorro[207]. Las leyes nacionales también pueden prever procedimientos específicos para solicitar asistencia internacional[208] y lo normal es que establezcan un centro nacional de coordinación o una institución encargada de coordinar la recepción de la ayuda[209].

---

[207] Véase, por ejemplo: Decreto Supremo No. 19386 de 17 de enero de 1983 (Bolivia), arts. 19 y 20; Ley No. 2140 de 25 de octubre de 2000 (Bolivia), arts. 23 y 24; Decreto No. 919 de 1º de mayo de 1989 (Colombia), art. 19; Ley 137 de 2 de junio de 1994 (Colombia); Decreto No. 8488 de 11 de enero de 2006 (Costa Rica), art. 29; Decreto No. 44 de 29 de julio de 1988, Ley de Procedimiento para Declarar la Emergencia Nacional (El Salvador); Ley de gestión de desastres naturales, No. 21 de 1998 (Fiji), art. 17; Ley LXXIV de 1999 sobre dirección y organización de la protección frente a desastres y protección contra accidentes graves relacionados con materiales peligrosos (Hungría), art. 7, que distingue entre "estados de desastre", "situaciones peligrosas" y "acontecimientos urgentes"; Ley básica de medidas de lucha contra desastres, No. 223 de 15 de noviembre de 1961 (Japón), art. 105; Ley de gestión de desastres No. 2, de 1997 (Lesotho), secc. 3 1); Ley 22 de 15 de noviembre de 1982 (Panamá), art. 7; Ley No. 2615 de 10 de junio de 2005 (Paraguay), arts. 19 a 23; Ley de gestión del riesgo de desastres de 2006 (Filipinas), art. 15; Ley de gestión de desastres, No. 30 de 2006 (Santa Lucía), art. 18; *Ley de protección civil*, No. 29 de 1986 (Singapur), art. 102; Ley de gestión de desastres, No. 57 de 2002 (Sudáfrica), art. 27; Ley de gestión de desastres de Sri Lanka, No. 13, de 2005, art. 12; y Ley No. 2935 de 25 de octubre de 1983 (Turquía), art. 5. Sin embargo, en algunos casos, aunque la declaración sigue siendo necesaria, es posible que la asistencia empiece a prestarse antes de que se haya formulado oficialmente, si es que la situación así lo exige. Véase Política Nacional de prevención y gestión de desastres, de 1993 (Etiopía). Aunque normalmente es un requisito previsto en la legislación interna, a nivel internacional existe una disposición similar en el Reglamento Sanitario Internacional, en virtud de la cual el Director General de la Organización Mundial de la Salud está facultado para determinar la existencia de una emergencia de salud pública de importancia internacional. Reglamento Sanitario Internacional, revisión de 23 de mayo de 2005, Organización Mundial de la Salud, art. 12. Véase también Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 1997, art. 19 1) y 2) ("declaración oficial sobre la urgencia de las medidas" para "proteger la salud y la seguridad públicas u otros intereses igualmente importantes").

[208] Véase, por ejemplo: Ley No. 239 de 28 de junio de 2000 (República Checa), art. 20, párr. 4); Ley de gestión de desastres naturales, No. 21 de 1998 (Fiji), art. 32 1) ("El Coordinador Nacional de Desastres podrá dirigirse al Ministro de Relaciones Exteriores para que pida ayuda exterior en una situación de emergencia […]"); Ley LXXIV de 1999 sobre dirección y organización de la protección frente a desastres y protección contra accidentes graves relacionados con materiales peligrosos (Hungría), art. 6 a) ("Al dirigir la protección frente a un desastre, el Gobierno decidirá sobre el uso de la asistencia exterior (internacional)"); Ley de gestión de desastres de Sri Lanka, No. 13 de 2005, art. 4 d); y Plan Nacional de Gestión de Desastres, de 1995 (Fiji), anexo F, secciones F-3 y F-4 ("Sobre la base de la propuesta del Coordinador Nacional de Desastres, el Primer Ministro dirigirá peticiones de asistencia internacional a países específicos o formulará llamamientos de carácter general; se solicitará asistencia internacional cuando los efectos del desastre superen la capacidad y los recursos disponibles para hacerles frente a nivel local y nacional [...] Toda asistencia en caso de desastre deberá verse precedida de una solicitud […] Al margen de la procedente de organizaciones no gubernamentales reconocidas, no podrá facilitarse asistencia internacional a menos que se haya formulado una petición oficial en tal sentido"). Véase "Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response", Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, julio de 2005, págs. 14 y 15

[209] En algunos casos, la competencia de las autoridades nacionales para solicitar la prestación internacional de socorro aparece establecida en un tratado bilateral. Por ejemplo, en el Convenio entre el Reino de los Países Bajos y el Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, de 1984, se establece que "Las autoridades competentes [según lo establecido por el Convenio] de cada una de las Partes Contratantes estarán facultadas

b) Ofertas de asistencia

60. Si bien la mayoría de los acuerdos e instrumentos regulan expresamente las peticiones de asistencia, sólo unos pocos contienen orientaciones sobre las ofertas[210]. No obstante, es posible inferir ciertas conclusiones básicas sobre la vertiente de la negociación relacionada con la oferta, así como varias condiciones que, a veces incluso de modo implícito, se imponen a las ofertas (y, cuando son aceptadas, también a la posterior prestación de asistencia). Por definición, la oferta siempre tiene un carácter inconcluso. Sólo a partir de su aceptación se perfecciona (desde el punto de vista jurídico) la relación entre prestador y beneficiario de la asistencia.

i) ¿Deber de ofrecer asistencia?

61. Sin perjuicio de que se afirme de la existencia de un "derecho a la asistencia humanitaria" de carácter general[211], esta tesis, en la medida en que atribuye a la comunidad internacional el "deber"[212] (y no el "derecho"[213]) de prestar asistencia, aún no está definitivamente consolidada a nivel mundial como norma de derecho positivo. En su resolución 46/182, la Asamblea General se limitó a afirmar que era "sumamente importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción en los países afectados"[214], e instó a los Estados situados cerca de las zonas de emergencia a que "[participaran] estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación con los países afectados a fin de facilitar, en la medida de lo posible, el tránsito de la asistencia humanitaria"[215]. Algunos tratados también contienen obligaciones más limitadas para los Estados que reciben solicitudes de socorro. Por ejemplo, el Convenio de Tampere exige que el Estado parte responda a la solicitud que se le dirige indicando, entre otras cosas "si va a proporcionar la asistencia requerida, sea o no directamente, así como el alcance, las condiciones, las restricciones y, en su caso, el coste, de dicha asistencia"[216].

---

para solicitar asistencia" (art. 3 2)). Véase también Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, de 1982, anexo A, norma 1.

[210] Por ejemplo, en la resolución 46/182 de la Asamblea General no se establece expresamente que las "ofertas" sólo puedan realizarse "sobre la base de una petición del país afectado" (anexo, párr. 3). Tampoco está claro que la asistencia proporcionada por los agentes no estatales, tales como las organizaciones no gubernamentales, comience siempre a través de un proceso formal de oferta y aceptación. Véase David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007, págs. 92 y 93.

[211] Véase el análisis sobre el derecho a la asistencia humanitaria que se expone en la sección V *infra*.

[212] Véase, por ejemplo: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 12 (E/C.12/1999/5) de 1999, párr. 38 ("Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente."); y Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, de 1995, secc. II.4 ("la comunidad internacional tiene el derecho y *la obligación* de proteger y socorrer") (sin cursiva en el original).

[213] Véase el análisis sobre las "ofertas no solicitadas" que se expone en el párrafo 64 *infra*.

[214] Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 5.

[215] Ibíd., párr. 7.

[216] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998, art. 4 3).

62. Normalmente las obligaciones positivas de prestar asistencia, previa solicitud, son objeto de acuerdos específicos, incluso de carácter bilateral o regional[217] —tales como el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, de 1999, cuyas Partes se comprometen de antemano a prestar asistencia a distintas categorías de Estados en cantidades predeterminadas— y por lo general están condicionadas a la capacidad del Estado para prestar la ayuda. Así, en el Acuerdo del Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia[218] se establece que cuando una de las partes necesite socorro en caso de desastre natural o causado por el hombre, podrá "requerir la asistencia de las demás Partes"[219], con la limitación de que "las Partes se prestarán asistencia recíproca dentro de sus respectivas posibilidades"[220].

---

[217] Véase: Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, 1994, art. 18 ("En situaciones de emergencia, toda Parte que necesite asistencia […] podrá pedir ayuda a las demás Partes […] las cuales deberán hacer todo lo posible por proporcionar la asistencia solicitada"); Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo, 2002, art. 12 1) ("Las Partes cuya asistencia haya sido requerida se esforzarán al máximo por prestarla"); Acuerdo entre el Reino de Dinamarca y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1985, art. 1 1) ("Cada Parte Contratante se compromete a ayudar a la otra Parte Contratante en casos de desastre o accidente grave"); y Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Malasia sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, 1998, art. 5 1).

[218] Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998.

[219] Ibíd., art. 3 2). Véase también el artículo 4 2) ("La asistencia se facilitará a petición de la Parte interesada").

[220] Ibíd., art. 3 3). Véase también: Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro franceses y españoles, 1959, art. I 2) ("[…] siempre que la otra parte no haya emprendido una misión de socorro o de lucha contra el incendio"); Acuerdo entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre cooperación transfronteriza para prevenir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en caso de accidente, 1989, art. 2 ("Cada Estado contratante se compromete a prestar, en caso de accidente o cuando exista peligro inmediato de accidente, la asistencia necesaria *en la medida en que sea capaz de hacerlo* y de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo") (sin cursiva en el original); Convenio entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno del Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1981, art. 1 1) ("Cada Parte Contratante se compromete a ayudar a la otra Parte Contratante en caso de desastre […] *en la medida de su capacidad*") (sin cursiva en el original); Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 1988, art. IX ("que el Estado requerido estime posible y disponible"); Acuerdo entre Finlandia y Estonia sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, 1995, art. 6 ("cada Parte podrá […] *de acuerdo con sus propios recursos* […] proporcionar la asistencia necesaria") (sin cursiva en el original); Convenio entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1977, art. 1 1); Convenio entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Italiana sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, 1992, art. 5; y Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, 2001, art. 7 ("en la medida de sus posibilidades").

63. En el contexto de la responsabilidad de las organizaciones internacionales también existe una obligación más definitiva[221]. Ello puede atribuirse a la naturaleza y al mandato propio de esas organizaciones, que en algunos casos incluye específicamente la prestación de socorro a los Estados miembros. Así, la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, de 26 de septiembre de 1986, establece que el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) "responderá a la solicitud de asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica"[222].

ii) Ofertas no solicitadas

64. En algunos instrumentos se prevé la posibilidad de formular ofertas no solicitadas, bien porque el Estado afectado no haya presentado petición de asistencia internacional o no pueda hacerlo (por ejemplo, cuando no cuente con un gobierno efectivo), o bien porque la petición no se haya dirigido al Estado que formula la oferta. El Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, de 26 de julio de 2005, contempla la posibilidad de prestar consentimiento aunque no medie solicitud: "La ayuda exterior o las ofertas de asistencia sólo podrán proporcionarse a petición *o con el consentimiento* de la Parte afectada" (sin cursiva en el original)[223]. Esta posición concuerda con la opinión de que la comunidad internacional, (incluidos los terceros Estados, las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes), está facultada para ofrecer asistencia[224], incluso aunque el "deber" en tal sentido pueda ser más

[221] Véase la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional el 2 de septiembre de 2003, secc. V, párr. 2 ("Las organizaciones intergubernamentales deberán ofrecer asistencia humanitaria a las víctimas de desastres de conformidad con sus propios mandatos y disposiciones estatutarias").

[222] Art. 2 6).

[223] ASEAN Document Series 2005, pág. 157, arts. 3 1) y 11 2). Véase también: Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 2000, art. 3 a) ("[…] o la que haya propuesto el Estado Solidario con el consentimiento del Estado Beneficiario […]); y Peter MacAlister-Smith, "Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria" (Heidelber, Alemania: Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991), art. 18 ("El Estado receptor decidirá libremente si desea o no pedir u *otorgar su consentimiento* al socorro humanitario en su territorio […]") (sin cursiva en el original). Véase también: Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 10 i) ("El socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial deberían iniciarse solamente con el consentimiento del Estado afectado y, *en principio*, sobre la base de un llamamiento") (sin cursiva en el original), que sigue la redacción utilizada en la resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 3.

[224] Véase: Walter Kälin, "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations", *Studies in Transnational Legal Policy*, No. 32 (Washington, D.C.: American Society of Internacional Law, 2000), principio 25 2) ("Las organizaciones humanitarias internacionales y otros actores pertinentes tienen derecho a ofrecer sus servicios […]"); resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, el 2 de septiembre de 2003, secc. IV, párr. 1; Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, 1995, secc. II.4 ("Cuando el gobierno o alguna otra autoridad no pueda proporcionar ayuda de carácter vital o manifiestamente se niegue a hacerlo, la comunidad internacional tiene el derecho y la obligación de proteger y socorrer a la población civil afectada y amenazada, de conformidad con los principios del derecho internacional"); y Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria (aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en abril de 1993 (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 33, No. 297 (1993)), principio 5 ("Las autoridades nacionales [...] tienen derecho a ofrecer esa asistencia cuando se

limitado[225]. Una oferta en tales circunstancias no debe interpretarse como un acto hostil ni una injerencia en los asuntos internos del Estado afectado[226]. No obstante, en la medida de lo posible corresponderá al propio Estado afectado decidir si acepta o no la oferta no solicitada. En caso afirmativo, su consentimiento subsanaría el defecto de procedimiento derivado de la falta de solicitud previa[227].

iii) Aceptación de las ofertas

65. Aunque son pocos los instrumentos que regulan expresamente la aceptación de una oferta[228], se trata de una exigencia implícita en todos los acuerdos, ya que permite perfeccionar el consentimiento del Estado afectado de cara a recibir la asistencia internacional. Por definición, el consentimiento es discrecional y puede retirarse o someterse a condiciones (que se examinan más adelante). Sin embargo, la tendencia, identificada anteriormente, partidaria de exigir que el Estado afectado pida asistencia internacional cuando su capacidad interna de respuesta se vea sobrepasada por los acontecimientos también vendría a limitar su capacidad de declinar ofertas, de lo que cabría deducir que el consentimiento no debe denegarse arbitrariamente[229]. Por otra parte, la aceptación de una oferta de asistencia, incluso

---

cumplan las condiciones establecidas en los presentes principios. Esta oferta no debe considerarse un acto hostil ni una injerencia en los asuntos internos de un Estado”).

[225] Véase el análisis sobre el “deber de ofrecer asistencia” que se expone en los párrafos 61 a 63, *supra*.

[226] Véase Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 22 de mayo de 2000, según el cual “[la oferta de] asistencia no debería considerarse como una injerencia en los asuntos internos del Estado Beneficiario” (art. 3 b)). Parece razonable partir de la base de que las ofertas presentadas en respuesta a una petición no pueden, por definición, considerarse actos hostiles o intervenciones injustificadas en los asuntos internos del Estado requirente, precisamente porque han sido solicitadas por ese Estado (sobre todo cuando exista un tratado entre el Estado que ofrezca la asistencia y el que la solicite que prevé la posibilidad de prestar socorro en casos de desastre). De ello se desprendería la presunción de que, en el contexto de un desastre, las ofertas no solicitadas deben considerarse por el Estado afectado cuando menos como actos amistosos. Véase también: Asociación de Derecho Internacional, resolución sobre derecho internacional médico y humanitario, 1976, parte I, párr. 2 (“La oferta extranjera de socorro no deberá considerarse en ningún caso una intervención ilícita en los asuntos internos de un Estado, ni podrá interpretarse en circunstancia alguna como una acción hostil”); proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia, 1991, art. 10; Instituto de Derecho Internacional, resolución sobre asistencia humanitaria, 2 de septiembre de 2003, secc. IV, párr. 1; y Declaración de principios sobre la organización de socorros en favor de la población civil en caso de desastre, resolución 26, aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre de 1969, párr. 4 (“En ningún caso se entenderá que una organización internacional de carácter imparcial y humanitario comete un acto inamistoso al proporcionar esa clase de socorros”). Véase también: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, fondo, Sentencia, *I.C.J. Reports 1986*, pág. 124, párr. 242.

[227] Véase párr. 64 y nota 223 *supra.*

[228] Una excepción a este principio aparece en el Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005, que obliga expresamente al Estado afectado a decidir si acepta o no una oferta de asistencia (art. 11 5)).

[229] Véase: Walter Kälin, “Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations”, *Studies in Transnational Legal Policy*, No. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000), principio 25 2); A/HRC/4/38/Add.1, anexo, directriz B.1.4; e Instituto de Derecho Internacional, resolución sobre asistencia humanitaria, de 2 de septiembre de 2003, secc. VIII, párr. 1. Además, en el comentario del artículo 70 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos

cuando se basa en un tratado vigente, no crea necesariamente un vínculo de relaciones políticas entre las autoridades de ambos Estados[230].

3. Condiciones de la prestación de asistencia

66. Los acuerdos actuales reconocen una serie de limitaciones que pueden imponerse válidamente a las peticiones y las ofertas de asistencia.

a) Retención del control nacional

67. Normalmente todas las peticiones de ayuda o aceptaciones de ofertas de asistencia se someten a la salvedad de que el Estado afectado mantenga el control global sobre todos los aspectos de la prestación y distribución de esa asistencia en su territorio, incluyendo la fijación de los momentos inicial y final de la asistencia[231]. El Convenio de Tampere, por ejemplo, establece que "nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará el derecho de los Estados Partes a dirigir, controlar, coordinar y supervisar, al amparo de su legislación nacional, la asistencia de telecomunicaciones proporcionada de acuerdo con el presente Convenio dentro de su territorio"[232]. El control también se refiere al derecho de

---

armados internacionales (Protocolo I), 1977, al examinar el requisito de que las acciones de socorro deben llevarse a cabo "con sujeción al acuerdo de las Partes interesadas", se recordó que durante la negociación del precepto se había afirmado claramente que la reserva "no implicaba que las Partes interesadas gozaran de libertad absoluta e ilimitada para negar su consentimiento a las acciones de socorro. Una Parte sólo podía denegar su consentimiento por razones válidas, no por motivos arbitrarios o caprichosos". (Comentario de los Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987, secc. 2805, pág. 819.) Véase también el comentario del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 1977, art. 18 (ibíd., secc. 4885, pág. 1479): "El hecho de que se necesite consentimiento no significa que la decisión quede a discreción de las partes. Si la supervivencia de la población se ve amenazada y una organización humanitaria que cumple las condiciones requeridas de imparcialidad y carácter no discriminatorio es capaz de poner remedio a la situación, las acciones de socorro deben llevarse a cabo".

[230] Asociación de Derecho Internacional, resolución sobre derecho internacional médico y humanitario, 1976, parte I, párr. 4.

[231] Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, art. 18. Véase el análisis sobre la terminación de la asistencia que se exponen en los párrafos 242 a 248 *infra*.

[232] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906), art. 4 8). Véase también: resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 4 ("[…] corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio"); Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005, arts. 3 2) y 12 1); Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, 1991, art. IV a); Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, anexo X, art. 1; Acuerdo entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre cooperación transfronteriza para prevenir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en caso de accidente, 1989, art. 2 2); decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, decisión 2001/792/CE, Euratom, 23 de octubre de 2001, art. 5 3); Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente entre Finlandia y Estonia, 1995, art. 8; Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Malasia sobre

rechazar en todo o en parte la asistencia ofrecida. Por ejemplo, según el mismo Convenio de Tampere, el Estado Parte solicitante "conservará la facultad de rechazar total o parcialmente la asistencia de telecomunicaciones ofrecida por otro Estado Parte en cumplimiento del presente Convenio, de conformidad con su propia legislación y política nacional"[233].

68. El principio de la retención del control por parte del Estado afectado no es, sin embargo, absoluto y puede quedar sujeto a ciertas condiciones. Por ejemplo, puede exigirse que la asistencia prestada por otro Estado se distribuya por el Estado afectado de manera efectiva y rápida[234], que se utilice para los objetivos previstos[235], o que se distribuya o preste sin discriminación alguna[236]. El Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, de 2005, también exige que, en la medida de lo posible, el Estado afectado proporcione "facilidades y servicios a nivel local para una administración correcta y eficaz de la asistencia"[237]. El Convenio de Tampere exige que el Estado que solicite asistencia proporcione información relativa a los privilegios e inmunidades, las instalaciones que se suministran y la existencia de obstáculos reglamentarios, con objeto de facilitar la prestación de asistencia aclarando el fundamento jurídico que la justifica en el Estado afectado[238]. La Convención Interamericana para facilitar la asistencia

---

cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, 1998, art. 8 1); Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro franceses y españoles, 1959, art. III; Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Consejo Federal Suizo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1987, art. 9 1); y Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 3 3). Algunos Estados reconocen una responsabilidad solidaria en la prestación de socorro para casos de desastre. Así, en Fiji "El Gobierno y las organizaciones no gubernamentales reconocidas deberán proporcionar socorro durante las situaciones de emergencia hasta que la comunidad vuelva a ser autosuficiente" (Ley de gestión de desastres naturales, No. 21 de 1998, art. 28 3)).

[233] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906), art. 4 5). Véanse también: Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre ("Directrices de Oslo"), Rev.1, 27 de noviembre de 2006, párr. 51 ("El Estado afectado tiene derecho a rechazar el uso de recursos [militares y de protección civil] de acuerdo con las circunstancias de cada caso, incluso aunque los organismos humanitarios de las Naciones Unidas hayan sido requeridos por el propio Estado afectado o por el Secretario General de las Naciones Unidas para prestar asistencia").

[234] Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, art. 5 1) b).

[235] Ibíd. Véase también: Peter MacAlister-Smith, proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria (Heidelberg, Alemania: Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991), art. 8.

[236] Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984 (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2), anexo), art. 5 1) c).

[237] ASEAN Document Series 2005, pág. 157, art. 12 2). Véase también: Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, 1991, art. IV b) y c); y Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, anexo X, art. 2.

[238] Art. 4 2). Véase también: Acuerdo entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre cooperación transfronteriza para prevenir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en caso de accidente, 1989, art. 6 1); y Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 10 3) ("Los Estados afectados deberían poner a disposición de los actores que prestan asistencia una información adecuada respecto de las leyes

en casos de desastre, de 1991, va más allá, al exigir a los Estados Partes que hayan aceptado la asistencia que notifiquen "rápidamente a sus autoridades nacionales competentes y/o a la Autoridad Nacional Coordinadora para que otorguen las facilidades del caso al Estado auxiliador, de acuerdo con la Convención"[239].

b) Cumplimiento de las normas nacionales e internacionales

69. La prestación de socorro en casos de desastre está sometida a otra condición: el cumplimiento tanto de la legislación nacional como de las normas internacionales[240]. La necesidad de dicho cumplimiento aparece en algunas de las declaraciones más importantes, como la resolución 46/182 de la Asamblea General[241]. Tal condición está también implícita en muchos otros textos que se remiten a principios del derecho internacional (como el de no discriminación) o a los procedimientos internos previstos en los ordenamientos nacionales para la administración y la distribución de la ayuda. La exigencia de respetar el derecho internacional se extiende a otras normas, más allá de las ya reconocidas como parte de la normativa aplicable al socorro en casos de desastre, entre otras, las relativas a las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos; las obligaciones derivadas del derecho internacional referentes a la protección del medio ambiente, y los refugiados y los desplazados internos; y el derecho internacional humanitario, en sus respectivos casos. No obstante, la mayor parte de las normas internacionales relacionadas con la prestación de socorro se refieren principalmente a la aplicación (o modificación, según el caso) de las leyes nacionales, por ejemplo reconociendo prerrogativas e inmunidades específicas, concediendo con carácter preferente otras facilidades jurídicas a las entidades que prestan el socorro, o creando procedimientos especiales para la prestación de la asistencia internacional.

---

y reglamentos nacionales especialmente aplicables a la entrada y el funcionamiento del socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial").

[239] Art. II c). Véase también artículo IX ("El Estado auxiliado procurará ofrecer el apoyo que sea necesario al personal de auxilio, la asesoría e información pertinentes y, de ser indispensable, servicios de traducción e interpretación").

[240] Véase Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 13 2) ("Los integrantes de las operaciones de asistencia deberán respetar y acatar todas las leyes y disposiciones nacionales").

[241] Anexo, párr. 5. Véase también: Walter Kälin, "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations", *Studies in Transnational Legal Policy*, No. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000), principio 27 1); Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 4 1) ("Los actores que presten asistencia y su personal deberían en todo momento observar el derecho nacional del Estado afectado y el derecho internacional aplicable, coordinar su acción con las autoridades nacionales y respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre"); y proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, 1991, arts. 9 b) ("La asistencia humanitaria sólo se facilitará de acuerdo con los principios y normas del derecho internacional") y 22 d) ("El personal encargado de prestar asistencia deberá respetar la legislación interna del Estado"). El proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, establece lo siguiente en su artículo 10 2): "El Estado o la organización asistente velará por que la asistencia se ajuste a las normas de calidad, los reglamentos sanitarios y otras normas o reglamentos pertinentes del Estado receptor, salvo en cuanto se haya suspendido o modificado la aplicación de tales normas o reglamentos por el plazo de duración de las operaciones de socorro".

70. El respeto de las leyes y normas nacionales es un requisito fundamental que informa la mayor parte del régimen jurídico del socorro en casos de desastre. Todo Estado afectado espera, como mínimo, que la asistencia internacional que se preste dentro de su jurisdicción o bajo su control se ajuste a su legislación y sus normas. Sin embargo, en términos generales, las legislaciones nacionales no son eficaces a la hora de crear un "espacio humanitario" una vez que se produce un desastre, y su aplicación puede resultar complicada y costosa en cuanto a tiempo y recursos empleados. La legislación y los procedimientos nacionales relativos, por ejemplo, a la calidad de los alimentos, la normativa de construcción, el reconocimiento de las competencias profesionales, la matriculación de vehículos u otros requisitos relacionados con las licencias, caso de existir, pueden ser demasiado rigurosos e irregulares como para permitir su cumplimiento puntual[242]. Por otra parte, la información sobre la legislación y los procedimientos nacionales aplicables no siempre resulta fácil de interpretar, especialmente cuando las leyes pueden verse modificadas por la declaración de estado de emergencia. En realidad el objetivo de muchos tratados multilaterales y bilaterales no es otro que modificar o armonizar las normas nacionales para proporcionar una base jurídica que permita prestar asistencia con rapidez[243].

71. Los instrumentos que regulan el socorro en casos de desastre suelen contener disposiciones que obligan a cumplir las leyes, normas y reglamentos nacionales. Normalmente estas disposiciones son de tres tipos. En primer lugar, algunas de ellas regulan los aspectos generales del desarrollo de la operación de socorro y establecen que en todo momento deberá respetarse la legislación nacional. En segundo término, las disposiciones pueden adoptar la forma de cláusulas de salvaguardia respecto de un determinado precepto sustantivo incluido en un instrumento e indican que dicho precepto debe aplicarse o interpretarse de conformidad con las leyes nacionales. En tercer lugar, un reducido grupo de disposiciones regula la relación entre las normas nacionales y los instrumentos internacionales desde la perspectiva opuesta, al exigir que se introduzcan cambios en la legislación nacional para ajustarla al derecho internacional aplicable en casos de desastre, o adaptarla a las necesidades propias de una situación de desastre.

i) Cláusulas generales de cumplimiento

72. Determinadas disposiciones de los instrumentos que regulan el socorro en casos de desastre establecen una obligación general de respeto de la legislación nacional en todos los actos de la operación de socorro. Por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia dispone que "los integrantes de las operaciones de asistencia deberán respetar y acatar todas las leyes y reglamentos nacionales. El director de la operación de asistencia tomará todas las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de tales normas. La Parte receptora cooperará para garantizar que los integrantes de la operación de asistencia observen las referidas leyes y reglamentos"[244]. Por lo tanto, dentro de esta cláusula general de respeto de la legislación nacional, pueden distinguirse tres

[242] Véase el análisis sobre la calidad de la asistencia que se expone en la sección IV.D.5 *infra*.

[243] Las leyes nacionales también podrían modificarse en el contexto de la prestación de socorro en casos de desastre mediante acuerdos especiales con los agentes humanitarios, o bien a través de los distintos convenios sobre el estatuto jurídico de las entidades humanitarias que establecen el régimen, jurídico de sus actividades en el Estado en cuestión.

[244] ASEAN Document Series, 2005, pág. 157, art. 13.

obligaciones diferenciadas que se atribuyen a tres sujetos distintos: la obligación de los integrantes de la operación de socorro de acatar la legislación nacional, la obligación del director de la operación de garantizar ese acatamiento y la obligación del Estado receptor de cooperar para asegurar el respeto de la legislación nacional. Otra disposición de ese mismo tipo aparece en la Convención Interamericana, que establece que "el personal de auxilio tiene el deber de respetar las leyes y reglamentaciones del Estado auxiliado y de los Estados de tránsito. El personal de auxilio se abstendrá de llevar a cabo actividades políticas u otras incompatibles con dichas leyes o con las disposiciones de la presente Convención"[245]. Las Directrices del Instituto Max Planck establecen que entre las condiciones que deben cumplirse para que pueda prestarse asistencia humanitaria se encuentra "el respeto y la observancia de las leyes de los Estados receptores durante las operaciones de asistencia humanitaria realizadas en su territorio"[246]. En su resolución 46/182 la Asamblea General estableció que la cooperación internacional para hacer frente a situaciones de emergencia "debería proporcionarse de conformidad con […] las leyes nacionales"[247]. En otros instrumentos también se recogen disposiciones similares[248].

ii) Cláusulas de salvaguardia relativas a la conformidad respecto de disposiciones o cuestiones específicas

73. Algunas disposiciones relativas a la conformidad entre la legislación nacional y las normas internacionales en el contexto del socorro en casos de desastre adoptan la forma de cláusulas de salvaguardia que tienen por objeto asegurar que una determinada disposición se aplique o interprete de acuerdo con las leyes nacionales. Por ejemplo, en el precepto que dedica al consentimiento del Estado receptor de la asistencia, el Convenio de Tampere incorpora una cláusula que exige la conformidad con la legislación nacional[249]. La Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica contiene una cláusula de salvaguardia en sus disposiciones sobre compensación y indemnización[250]. La Convención y Estatuto

[245] Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, 1991, art. XI d).

[246] Peter MacAlister Smith, Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria (Heidelberg, Alemania: Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991)), párr. 9 b). Véase también párr. 22 d).

[247] Resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 5.

[248] Véase, por ejemplo: decisión del Consejo 2001/792/CE, Euratom, de 23 de octubre de 2001 por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, vol. 44, L. 297, 15 de noviembre de 2001), preámbulo, párr. 8 (que subraya que dicho mecanismo debe operar de "conformidad con el principio de subsidiariedad"); Acuerdo para la entrada libre de impuestos de suministros y cargamentos de socorro, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte-India, 1964, art. 13 (que establece que "no se aplicará a ningún artículo de alimentación que no se ajuste a los estándares previstos en la Ley y el Reglamento para prevenir la adulteración de alimentos de la India").

[249] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 1998, art. 4 5).

[250] Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 26 de septiembre de 1986, art. 10 3). Véase también Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 1991, art. 23 3) ("Nada de lo dispuesto en el presente artículo podrá interpretarse en el sentido de impedir la compensación o indemnización previstas en los acuerdos internacionales o las normas nacionales de un Estado Participante que resulten aplicables, ni de exigir al Estado requirente que aplique el párrafo 2 del presente artículo, total o parcialmente, a sus nacionales o residentes permanentes").

por los que se establece la Unión Internacional de Socorro regulan la conformidad con la legislación nacional en la disposición dedicada a la personalidad jurídica internacional de la Unión[251]. Cláusulas similares relativas a la conformidad con la legislación nacional se encuentran también en disposiciones de otros instrumentos que regulan cuestiones tan variadas como la información protegida[252], la cooperación[253], el uso de las telecomunicaciones por el personal de socorro en casos de emergencia[254], la planificación de las labores de socorro en caso de desastre[255], la transferencia de tecnología[256], el tránsito[257], el cruce de fronteras[258] y el mantenimiento de registros[259].

74. Una esfera en que tales cláusulas de salvaguardia son especialmente frecuentes es la relativa a la libertad de circulación. Por ejemplo, en el Convenio de Tampere se establece que "cada Estado Parte facilitará, a instancia de los demás Estados Partes y en la medida en que lo permita su legislación nacional, el tránsito hacia su

---

[251] Convención y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, 1927, art. 8. Del mismo modo, en un tratado de control de la malaria se planteó la cuestión de la conformidad con la legislación nacional con motivo de la atribución de competencias a una comisión regional de control de la enfermedad. Protocolo de control de la malaria de la Iniciativa de desarrollo espacial de Lubombo, concertado entre el Gobierno de la República de Sudáfrica, el Gobierno del Reino de Swazilandia y el Gobierno de la República de Mozambique, 1999, art. 3 a) (que se examina en Tracy-Lynn Field, "International Disaster Response Law Research Report: Southern African Region", enero de 2003, pág. 10).

[252] Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, art. 22 1).

[253] Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 13.

[254] Asociación de Derecho Internacional, proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, 1980, art. 6.

[255] Recomendación Rec(2002)3 del Consejo de Europa, párr. 2. Véase anexo, párr. 6 ("Si estas actuaciones están comprendidas en sus competencias o así lo prevé el derecho interno, las entidades o autoridades territoriales también deben elaborar planes de acción y cooperar con las autoridades nacionales de su país y con las entidades y autoridades territoriales de los países vecinos"), y anexo, párr. 9 ("Los planes de acción deben tener en cuenta las disposiciones de derecho interno aplicables a las entidades y autoridades territoriales a ambos lados de una frontera común en lo que respecta a sus atribuciones y recursos disponibles").

[256] Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 9 2) (que establece que "Las Partes se comprometen a cooperar activamente, con arreglo a sus legislaciones, reglamentos y políticas nacionales, en la transferencia de tecnología relacionada con la preparación y la lucha contra la contaminación por hidrocarburos").

[257] Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 5 (que, en relación con el tránsito, establece que "el Gobierno del Estado de tránsito proporcionará todo el apoyo necesario durante el paso de la asistencia por su territorio, con arreglo a su legislación nacional y al derecho y la práctica internacionales").

[258] Ibíd., art. 9 1) (que, en relación con el cruce de fronteras, establece que "el procedimiento que deben seguir los miembros de las unidades de asistencia para cruzar las fronteras del Estado requirente o el Estado de tránsito se determinará de acuerdo con su legislación nacional, el derecho internacional y los acuerdos bilaterales de los Estados requirente y/o de tránsito").

[259] Normas y prácticas recomendadas, Reunión de las Sociedades Nacionales de los Balcanes sobre las normas que deban regir la respuesta internacional en casos de desastre (Belgrado, 20 a 26 de septiembre de 2004), art. IV b) 3) (que recomienda que los registros se lleven "de conformidad con la legislación nacional y las exigencias de los donantes"). Véase también párr. V 1) (que recomienda que los gobiernos "informen periódicamente a los donantes sobre la gestión de las operaciones de socorro, de acuerdo con la legislación y la práctica nacionales").

territorio, así como fuera y a través de éste, del personal, el equipo, los materiales y la información que requiera la utilización de recursos de telecomunicaciones para mitigar una catástrofe y realizar operaciones de socorro”[260]. Según la Declaración de la ASEAN, los Estados miembros, “previa notificación, adoptarán de inmediato las disposiciones internas que sean necesarias para facilitar el tránsito a través de sus respectivos territorios de los buques y aeronaves, el personal autorizado, los suministros y el equipo destinados al territorio del País Miembro que se encuentre en dificultades, *con sujeción a los requisitos y formalidades que puedan establecerse en su legislación*”[261]. Finalmente, la Convención Interamericana dispone que “los Estados Partes deberán respetar las áreas restringidas así designadas por el Estado auxiliado”[262].

iii) Disposiciones que requieren la modificación de normas nacionales

75. Un reducido grupo de disposiciones sobre la relación entre el derecho internacional aplicable en situaciones de desastre y la legislación nacional responde a una perspectiva opuesta, al requerir que los Estados modifiquen su legislación nacional para tener en cuenta el derecho internacional sobre los desastres o el propio estado de desastre. Así por ejemplo, el Instituto de Derecho Internacional afirmó en su resolución de 2003 sobre asistencia humanitaria que “los Estados deben aprobar leyes y reglamentos y celebrar tratados bilaterales o multilaterales que contemplen la concesión de facilidades para la prestación de la asistencia humanitaria”[263]. Del mismo modo, la Ley de gestión de desastres de Santa Lucía, de 2006, incluye una disposición referente a la aplicación de los tratados en tiempo de desastre o emergencia, que establece que “cuando Santa Lucía sea parte en un tratado o acuerdo internacional que el Gobernador General considere pertinente a los efectos de la preparación, mitigación, respuesta y recuperación para casos de emergencia o desastre en el país, podrá decretar, durante la emergencia o desastre o en cualquier otro momento, que el tratado o parte de él pasen a considerarse parte de la legislación interna de Santa Lucía en tanto se prolongue la situación de emergencia o desastre y cualquiera que sea su tipo. Mientras dure la emergencia o el desastre, las disposiciones de dicho tratado o parte de ellas, según el caso, surtirán el mismo efecto que si hubieran sido promulgadas en virtud de la presente ley”[264].

c) Otras condiciones de la prestación de socorro

76. Algunos textos también tratan de regular el aspecto cualitativo de la asistencia ofrecida y posteriormente proporcionada por los Estados que la prestan[265]. Por ejemplo, las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre se refieren a la responsabilidad de ayudar a los agentes para garantizar que la asistencia, entre otras

---

[260] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906), art. 9 4).

[261] Declaración de la ASEAN para la asistencia mutua en casos de desastre natural, Manila, 26 de junio de 1976, párr. III b) (sin cursiva en el original).

[262] Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, 1991, art. VIII.

[263] Sección VII, párr. 2.

[264] Ley de gestión de desastres, 2006 (Santa Lucía), art. 22.

[265] Véase también el análisis sobre la calidad de la asistencia que se expone en la sección IV.D.5 *infra*.

cosas, se asigne en proporción a las necesidades[266]; se facilite sin discriminación alguna entre todas las personas necesitadas[267]; no responda a motivaciones políticas, religiosas o comerciales[268]; sea administrada por personal competente y debidamente capacitado y equipado[269]; se proporcione en coordinación con las autoridades competentes del Estado afectado y, cuando sea factible, con otros agentes pertinentes, tanto nacionales como extranjeros[270]; y no se utilice para fines distintos de la prestación de socorro o recuperación inicial en caso de desastre[271]. También se insta a los Estados a alentar a sus ciudadanos a donar tan sólo aquellos artículos de socorro solicitados por el Estado afectado y desincentivar la entrega de material innecesario o inapropiado[272].

---

[266] 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 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra del 26 al 30 de noviembre de 2007), art. 4 2) a). Véase también: Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, 2000, art. 72; Convenio sobre Ayuda Alimentaria, 1999, art. VIII a) ("Sólo se proporcionará ayuda alimentaria cuando sea la forma de asistencia más efectiva y apropiada"; proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, art. 10 1) ("El Estado o la organización asistente velará por que su asistencia corresponda a las necesidades estimadas y se conforme a las tradiciones y usos del Estado receptor"); proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, 1991), art. 15 ("El Estado u organización que prestan ayuda se asegurarán de que la asistencia humanitaria sea adecuada para satisfacer en todos los aspectos las necesidades identificadas"); A/HRC/4/38/Add.1, anexo, directriz B.1.2 ("La acción humanitaria debe basarse en las necesidades identificadas […]"); Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, 1995, sección III.2 a); y Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, 1982, anexo A, norma 2 2) ("[El Estado que presta ayuda] consultará respecto de las necesidades del Estado receptor con la autoridad nacional designada a tales fines").

[267] Directrices ... (véase nota anterior), art. 4 2) b). Véase también: Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 2000, art. 3 c); y el Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, 2000, art. 72 2).

[268] Directrices ..., art. 4 2) c). Véase también: resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 5: "Las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales *que actúan de manera imparcial y con fines estrictamente humanitarios* deberían seguir aportando su importante contribución a la tarea de complementar los esfuerzos de los países" (sin cursiva en el original).

[269] Directrices ..., art. 4 3) f). Véase también: Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Consejo Federal Suizo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1989, art. 5 ("[…] deberán enviarse al lugar del desastre o el accidente grave unidades de emergencia especialmente capacitadas […] y dotadas del equipo especializado necesario para realizar sus actividades"); Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 1988, art. IX ("la asistencia será prestada en primer lugar por las unidades de intervención dotadas de los medios correspondientes").

[270] Directrices ..., art. 4 1). Véase el análisis sobre la coordinación que se expone en la sección IV.D.3 *infra*.

[271] Directrices ..., art. 4 2). Véase también: Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, 1982, anexo A, norma 3.

[272] Directrices ..., art. 5 2). Del mismo modo, las Directrices proponen que se establezca una obligación de cooperar "para impedir el desvío ilegal, la apropiación indebida, o el fraude en relación con los bienes, equipos o recursos suministrados en el contexto del socorro en casos de desastre o la recuperación inicial" y de presentar los casos para el enjuiciamiento de los responsables (art. 6); y el Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta

77. Además, varios acuerdos prevén la prestación de asistencia sobre la base de unos costos previamente especificados y con sujeción a una serie de normas mutuamente convenidas sobre el estatuto jurídico y las prerrogativas e inmunidades; la responsabilidad y la solución de controversias; y la protección del personal, el equipo y el material de socorro. Estos temas se tratan por separado más adelante.

d) Modalidades

i) Procedimiento

78. En la mayoría de instrumentos internacionales relativos a la prestación de socorro en casos de desastre se prevé que las actuaciones se inicien cuando se comunique una solicitud de asistencia, que podrá dirigirse directamente a los demás Estados partes en el acuerdo o remitirse por conducto de un interlocutor especificado a tal fin. Por ejemplo, en el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, de 1998, se contempla que las solicitudes de asistencia se transmitan a través del Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, que actuaría en calidad de "coordinador de las operaciones" a los efectos del tratado[273]. En algunos casos se identifica un interlocutor a nivel nacional[274]. Por ejemplo, la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, de 1991, exige que las solicitudes y las ofertas se transmitan "por los canales diplomáticos o por la Autoridad Nacional Coordinadora de acuerdo con las circunstancias"[275]. Algunos acuerdos bilaterales también especifican los métodos de comunicación de las peticiones y ofertas, entre otras la vía diplomática o la comunicación directa entre los ministerios[276].

---

de emergencia, 2005 establece en el artículo 12 4) que "los artículos y materiales de socorro suministrados […] deben cumplir los requisitos de las Partes interesadas relativos a la calidad y la validez para su consumo y utilización".

[273] Arts. 2 y 4 1). Véase también: Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 2 1) (las peticiones pueden dirigirse al Organismo Internacional de Energía Atómica o canalizarse a través de él).

[274] Algunos países también designan expresamente en sus leyes y políticas una entidad nacional encargada de coordinar la asistencia internacional. Véase, por ejemplo: Reglamento No. 80 de control, preparación y respuesta frente a los desastres (Movilización en caso de alerta por amenaza de desastre), de 2000 (Belice); Decreto No. 97, de 4 de octubre de 2005 (El Salvador); Ley de gestión de desastres naturales, No. 21 de 1998 (Fiji), art. 32 1) ("El Coordinador [Nacional de Desastres] y el Comité de Emergencia coordinarán toda la asistencia extranjera prestada"); Decreto No. 109-96, de 9 de diciembre de 1996 (Guatemala), art. 17; Ley de gestión de desastres, No. 57 de 2002 (Sudáfrica), art. 27 2) o) (autoridad para promulgar normas o dictar órdenes relativas a las "medidas para facilitar la asistencia internacional"); y Ley No. 13 de 2005 de gestión de desastres de Sri Lanka.

[275] Art. II a). Véase también: Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Malasia sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, 1998, art. 5 4) ("la petición de ayuda formulada por una de las Partes se transmite simultáneamente a través de los canales diplomáticos y por medio del órgano de coordinación de las Partes").

[276] Véase, por ejemplo, la Ley 25.240, de 26 de enero de 2000, por la que se aprobó el Acuerdo concertado con Chile sobre cooperación en materia de catástrofes (Argentina), art. 4 2) ("todas las comunicaciones y solicitudes de asistencia que deban cursarse las Partes se canalizarán a través de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores").

ii) Puntualidad

79. Otro requisito común es dar respuesta a las solicitudes u ofertas con prontitud. Esta exigencia se considera fundamental, dado el carácter repentino de los desastres y la necesidad de darles respuesta con rapidez. De acuerdo con el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, de 2000, "Los Estados destinatarios examinarán y responderán cuanto antes las ofertas y solicitudes de Asistencia"[277]. El Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, de 2005, establece además que el Estado afectado, al que se haya dirigido una oferta de asistencia (solicitada o no), tiene la obligación de "decidir con prontitud […] si está en condiciones de aceptar la ayuda ofrecida, y cuál ha de ser la amplitud y las condiciones de dicha asistencia"[278]. En el marco del Acuerdo de Cotonú, las acciones de ayuda humanitaria y de emergencia "serán administradas y ejecutadas siguiendo procedimientos que permitan que las operaciones sean rápidas, flexibles y eficaces"[279].

iii) Especificidad

80. La mayoría de los instrumentos que regulan la prestación de asistencia de socorro exigen que el Estado requirente especifique el alcance y el tipo de asistencia

---

[277] Art. 3 e). Véase también: Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 2 2) y 3) (el Estado Parte al que se dirija una solicitud "decidirá [...] con prontitud"); Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 4 c) ("responderá con prontitud"); Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 4 3) ("la Parte llamada a prestar asistencia decidirá inmediatamente si la proporciona …"); decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, Decisión 2001/792/CE, Euratom, de 23 de octubre de 2001, art. 5 2); Acuerdo entre Finlandia y Estonia sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, 1995, art. 6; Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, de 2000, art. 7 ("en el plazo más breve"); Ley 25.240, de 26 de enero 2000, por la que se aprobó el Acuerdo concertado con Chile sobre cooperación en materia de catástrofes (Argentina), art. 4 1) ("la otra Parte dispondrá a la mayor brevedad la intervención de los organismos competentes"); Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 10 1) ("El Estado afectado debería decidir en forma oportuna si ha de solicitar o no socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial y comunicar prontamente su decisión"). Del mismo modo, las directrices y la metodología elaboradas por el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, en su versión revisada en mayo de 2007, requieren que el país afectado "formule la petición de asistencia internacional *lo antes posible*" (sin cursiva en el original) (secc. D2.2, párr. 1).

[278] ASEAN Document Series 2005, pág. 157, art. 11 5).

[279] Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, 2000, art. 72 6).

que necesita[280]. Esa información procederá normalmente de una estimación de las necesidades[281] realizada por el Estado requirente por sí solo o conjuntamente con otro Estado[282]. La Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, de 1991, exige que el Estado auxiliador mantenga "consultas con el Estado auxiliado a fin de recibir de este último información sobre el tipo de auxilio que se considere más apropiado prestar a las poblaciones afectadas como consecuencia de dicho desastre"[283].

B. Acceso

81. La cuestión del acceso, fundamental en la prestación de socorro en casos de desastre, se examina en la presente sección desde distintos puntos de vista. En primer lugar, se analiza la entrada del personal de socorro en el Estado receptor,

---

[280] Véase: Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 1998, art. 4 2) ("el alcance y el tipo de asistencia requerida"); Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 4 2) ("el lugar, el momento, el carácter y la magnitud del desastre, y estado actual de emergencia en la zona afectada", así como las "acciones ya llevadas a cabo y la especificación de la asistencia necesaria, estableciendo las prioridades de la petición de socorro"); Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 11 3); Convención sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, 1992, art. 15 1); decisión del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, decisión 2001/792/CE Euratom, 23 de octubre de 2001, art. 5 1); Acuerdo entre Finlandia y Estonia sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, 1995, art. 6; Convenio entre el Reino de los Países Bajos y el Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, 1984, art. 3 3) ("la mayor cantidad posible de información detallada sobre la asistencia [necesaria] y las tareas que se encomendarán a la unidad de emergencia"); y Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 10 2) ("los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia deberían ser lo más precisos posibles en cuanto a los tipos y volúmenes de los bienes y de los servicios y conocimientos especializados disponibles o necesarios, respectivamente. Los Estados afectados podrían considerar, además, señalar los tipos de bienes y servicios que se podrían ofrecer pero que no se necesiten").

[281] Véase Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 3 2) ("la Parte o Partes que presten asistencia deberán auxiliar a la Parte requirente utilizando medios y medidas encaminados a prevenir o eliminar las consecuencias del desastre"). Véase también: Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 10 1) ("A los efectos de adoptar esa decisión, el Estado afectado debería evaluar prontamente las necesidades. Se debería considerar la posibilidad de realizar evaluaciones conjuntas de las necesidades con las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias que prestan asistencia"); y Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, resolución 6 del Consejo de Delegados, Birmingham, (Reino Unido), 29 y 30 de octubre de 1993, art. 2.

[282] Véase Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 11 3).

[283] Art. II b).

incluida la facilitación de los visados y la adquisición de permisos de trabajo, visados, o autorizaciones; así como el reconocimiento de las competencias profesionales. En segundo lugar, se estudia la entrada de mercancías en el Estado receptor, incluido el régimen de importación temporal establecido en el Convenio relativo a la importación temporal de 1990; la facilitación del despacho de aduanas en los términos del Convenio revisado de Kyoto de 1999 y las exenciones de los derechos de importación, impuestos y restricciones previstos en diversos instrumentos. En tercer lugar, se examina el tránsito y la libertad de circulación del personal de socorro, incluido el paso a través de los Estados de tránsito, el tránsito y la libertad de circulación dentro del Estado receptor, y las cuestiones relativas a los derechos de sobrevuelo y aterrizaje en todos los Estados.

1. Facilitación de la entrada del personal de socorro

82. Facilitar la entrada del personal de las organizaciones de socorro es un elemento de importancia crítica para lograr una asistencia oportuna, ya que la ayuda no podrá prestarse eficazmente si se excluye la posibilidad de que el personal pertinente entre en el Estado afectado o se impide de algún otro modo que desarrolle su labor mediante la imposición de múltiples obstáculos reglamentarios. La principal facilidad en este contexto es la entrega de visados de entrada para el personal de socorro, y son numerosos los instrumentos que incluyen disposiciones sobre esta cuestión. Incluso después de acceder al Estado receptor, a menudo se precisan facilidades adicionales para que el personal pueda llevar a cabo sus funciones, en particular la expedición de permisos (o visados) de trabajo y el reconocimiento de las competencias profesionales. En general, los regímenes que regulan de manera eficaz la entrada del personal de socorro en casos de desastres naturales suelen prever un procedimiento acelerado que permite que todos los miembros de las unidades de socorro, independientemente de su nacionalidad o de cualquier otro aspecto de su estatuto personal, puedan obtener visados y permisos de trabajo y lograr el reconocimiento de sus competencias profesionales conforme a lo dispuesto en la legislación interna del Estado afectado y de forma rápida y eficiente, y los autoriza a llevar a cabo todas las actividades normales relacionadas con el socorro internacional.

a) Visados de entrada

83. Facilitar la entrega de visados de entrada al personal de socorro se considera a menudo un elemento clave para aumentar la eficacia global de las operaciones de asistencia. Así, al menos desde 1975 la Liga de Sociedades de la Cruz Roja viene observando que “la obtención de visados para los delegados y equipos encargados de los socorros en casos de desastre constituye un procedimiento muy largo que a menudo retrasa el envío de esos delegados y equipos” y ha instado a las sociedades nacionales a que “hagan gestiones cerca de sus gobiernos con miras a lograr que se simplifiquen los trámites relativos a la entrada de delegados oficiales de la Liga o de equipos nacionales oficiales”[284].

84. Diversos instrumentos contienen disposiciones sobre visados de entrada. En relación con ellos, la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, de 1991 establece que cada Estado Parte proporcionará al personal de

[284] Resolución aprobada en el 33° período de sesiones de la Junta de Gobernadores de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, Ginebra, 28 de octubre a 1° de noviembre de 1975.

socorro los documentos y facilidades migratorias necesarias, conforme a la legislación del Estado respectivo[285]. De modo análogo, el proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, de 1984 dispone que el Estado receptor otorgará con prontitud y en forma gratuita visados de tránsito, entradas y salidas múltiples para el personal representante del Estado o las organizaciones[286]. Otros tratados son algo menos explícitos en cuanto a los derechos de entrada específicos que confieren al personal de socorro en casos de desastre, y se limitan a indicar, por ejemplo, que el Estado receptor deberá facilitar la entrada, la permanencia y la salida de su territorio al personal que participa en la asistencia[287]. Este último tipo de disposición, aun resultando menos preciso, podría considerarse más amplio que el primero, ya que facilitar la estancia del personal de socorro también puede entrañar la asistencia en lo referente a los visados de trabajo y el reconocimiento de las competencias profesionales, cuestiones que se examinan más abajo.

85. En cuanto a los tratados bilaterales, las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, de 1982, disponen que "El Estado receptor deberá dejar sin efecto la exigencia de visados de entrada y salida, proporcionar en el menor plazo posible los visados en los puntos de entrada y de salida o expedir visados de entrada y salida múltiple para el personal de socorro designado. Por su parte, el Estado que presta asistencia deberá dejar sin efecto la exigencia de visados de salida, o proporcionarlos en el menor plazo posible, para el personal de socorro designado"[288]. Varios tratados bilaterales han adoptado este enfoque. Por ejemplo, en un tratado entre los Países Bajos y Bélgica se dispone que los "miembros de una unidad de emergencia estarán exentos de la obligación de llevar consigo un documento válido para cruzar la frontera" cuando el jefe de la unidad porte un certificado expedido por alguna de las autoridades definidas en el Convenio "donde se indique el alcance y la naturaleza de la asistencia que vaya a prestar"[289]. Dicho instrumento también incluye una disposición según la cual "en circunstancias de especial urgencia, podrá atravesarse la frontera en lugares que no

---

[285] Art. VII a).

[286] A/39/267/Add.2-E/1984/96, Add.2, anexo, art. 7 2) a).

[287] Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 14. Véase también: Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 8 5) ("El Estado solicitante facilitará la entrada en su territorio nacional, la permanencia en él y la salida del mismo, del personal [que participe] en la asistencia"); Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 1944, párrs. 8.8 y 8.9; Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, 1965, párrs. 5.11 y 5.12; Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 7 b); Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 2000, art. 4 3); Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 1998, art. 9 ("En lo posible y de conformidad con su legislación nacional, los Estados Partes reducirán o suprimirán los obstáculos reglamentarios a la utilización de recursos de telecomunicaciones para mitigar catástrofes y realizar operaciones de socorro [incluidas las] normas que restringen el movimiento del personal que maneja el equipo de telecomunicaciones o que resulta esencial para su utilización eficaz").

[288] UNITAR, *Policy and Efficacy Studies* No. 8 (número de venta: E.82.XV.PE/8), anexo A, norma 15.

[289] Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 6 2) y 3).

sean puntos de paso autorizados”[290]. Otros tratados bilaterales entre Estados de diferentes regiones del mundo contienen disposiciones similares[291].

86. En el plano de la legislación nacional, la expedición de visados para el personal de socorro a menudo varía de acuerdo con la organización a la que pertenece la persona. Si bien es relativamente frecuente que las leyes nacionales dispongan que a determinadas personas se les facilite la entrada como parte de las prerrogativas e inmunidades derivadas de su pertenencia a una organización intergubernamental[292], se han detectado sólo unas pocas disposiciones nacionales

---

[290] Ibíd., art. 6 4).

[291] Véase, por ejemplo: Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 4; Acuerdo entre el Gobierno de la República de Mozambique y el Gobierno de la República de Sudáfrica relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2002, art. 2 2); Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 6; Convención sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-República Federal de Alemania, 1977, art. 4; Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, 1995, art. 9; Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República de Namibia relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, art. 7; Acuerdo sobre cooperación para la prevención y atención en casos de desastres naturales, México-Guatemala, 1987, art. V; Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 2000, art. 9; Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 1988, art. XIII. La cuestión de los visados de entrada para el personal de socorro también se aborda en diversas declaraciones, resoluciones y directrices. Véase: resolución 57/150 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2002 (“Insta a todos los Estados a que, de manera consecuente con sus disposiciones pertinentes en materia de seguridad del público y seguridad nacional, simplifiquen o abrevien, según proceda, los procedimientos aduaneros y administrativos relacionados con la entrada, el tránsito, la estadía y la salida de equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas y de su equipo y suministros”); resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional, 1977 (véase nota 20 *supra*), recomendación E (“Se recomienda que todos los gobiernos renuncien a las exigencias de visado de tránsito, entrada y salida respecto de los miembros del personal de socorro que actúen a título oficial como representantes de organismos de socorro internacionalmente reconocidos”); proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, 1991, art. 21 (“Para acelerar, facilitar y proteger las operaciones de asistencia humanitaria, el Estado receptor, en particular, […] dejará sin efecto o simplificará los requisitos normales de visado para el personal del Estado o la organización que prestan asistencia que haya sido designado a tales efectos a fin de permitir que su entrada y salida no sufra demoras”); y Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (“Directrices de Oslo”), Rev.1, 2006, párr. 60 (“Los Estados afectados deben informar a los ministerios y las instancias administrativas locales pertinentes de la llegada inminente de personal extranjero de socorro y facilitar su despliegue, garantizando que no se le apliquen los requisitos de visado”). Véase también: normas y prácticas recomendadas de la Reunión de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, 2004, párr. B III) 12); y Asociación de Derecho Internacional, proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, 1980, art. 14 (“El Estado receptor otorgará al personal extranjero de la organización todas las facilidades administrativas en lo referente a la entrada en su territorio y la acogida en el país”).

[292] Por ejemplo, en la Ley de inmigración de Fiji, de 1971, se establece que “no se exigirá la posesión de un permiso [de entrada] válido a […] c) quienes, en virtud de una norma escrita y mientras dure su plazo de vigencia, gocen en Fiji de las prerrogativas e inmunidades que corresponden al personal diplomático y consular, [ni] a quienes sean miembros del personal oficial o del hogar de los beneficiarios de tales inmunidades y prerrogativas”. Legislación de

que explícitamente faciliten el acceso del personal de las organizaciones no gubernamentales en casos de desastre. Lo habitual es que a este personal se le apliquen regímenes especiales de exención de los permisos de entrada[293], que no siempre son transparentes[294]. Al menos un Estado cuenta con acuerdos con organizaciones tanto intergubernamentales como no gubernamentales para agilizar los trámites de visado y entrada en tiempos de desastre[295].

b) Permisos o visados de trabajo

87. Es posible que el personal de socorro que logre acceder al Estado receptor no reúna los requisitos necesarios para trabajar dentro de su territorio[296]. Aunque los funcionarios de las misiones diplomáticas, los consulados y los organismos de las Naciones Unidas pueden obtener visados oficiales que les permitan trabajar, el personal de las organizaciones no gubernamentales no siempre goza de ese privilegio. Así, un estudio de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre la práctica seguida en las regiones meridionales de Asia y África y en Centroamérica detectó una serie de casos en que el personal de socorro recibía visados, pero únicamente turísticos[297]. Del mismo modo, se informó de que tras el paso de la tormenta tropical Stan por Guatemala en octubre de 2005, algunas organizaciones de socorro hicieron poco uso del personal internacional debido a que por lo general tan sólo podía obtener visados turísticos[298]. Así pues, en la presente sección se examinan las disposiciones que regulan específicamente la

---

Fiji, cap. 88, art. 7 1) c). Véase el análisis sobre las prerrogativas e inmunidades que se expone más adelante.

[293] Véase, por ejemplo, Ley de inmigración de Fiji, de 1971, art. 7 3) (ibíd.): "El Ministro goza de la facultad discrecional de dictar órdenes para eximir a una persona o una categoría de personas de la obligación de obtener cualquiera de los permisos previstos en la presente Ley en las condiciones que el propio Ministro determine".

[294] Por ejemplo, en un estudio de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se concluyó que "en tiempos de desastre, el Gobierno se había mostrado dispuesto a reducir las medidas burocráticas para permitir la entrada y circulación rápidas de personal extranjero en su territorio", pero se señaló que "la naturaleza especial de estas disposiciones hace que a veces se pasen por alto los canales oficiales y en su lugar se celebren acuerdos individuales y menos transparentes entre el personal y funcionarios del gobierno", "Indonesia: laws, policies, planning and practices on international disaster response", Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, julio de 2005, pág. 24.

[295] Tracy-Lynn Field, "International disaster response law research report: Southern African region", enero de 2003, págs. 12 y 13 (en relación con Sudáfrica).

[296] Esto es particularmente cierto en lo que respecta al personal que trabaja a tiempo completo para las organizaciones de socorro, pero también ocurre en ocasiones con los voluntarios, ya que algunos Estados parecen incluir la labor de estos últimos en una noción amplia "trabajo", lo que obliga a todo el personal de socorro a obtener visado o permiso de trabajo y no un simple visado de turista para llevar a cabo las actividades de asistencia.

[297] "International Disaster Response Law Project field studies in South Asia, Southern Africa and Central America", Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (Ginebra, 2003), pág. 117.

[298] "Asuntos Legales de la Respuesta Internacional a la Tormenta Tropical Stan en Guatemala", estudio comisionado por el Proyecto de normas relativas a la respuesta internacional en casos de desastre de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (abril de 2007), pág. 33. Véase también "Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response", Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, julio de 2005, pág. 24.

capacidad del personal de socorro para trabajar en el Estado receptor una vez que éste ya ha permitido el acceso a su territorio.

88. Varios instrumentos exigen específicamente a los Estados de acogida que proporcionen permisos de trabajo al personal de socorro. El proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, de 1984, obliga a los Estados receptores a eximir "de todo permiso de trabajo que pudiera requerirse conforme a su legislación"[299]. En el proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario se dispone que el gobierno del Estado receptor proporcionará al personal de la organización permisos de trabajo a tal efecto, que también podrán consistir en sellos estampados en los documentos expedidos por la organización[300]. Según las normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, los gobiernos "deben comprobar que se otorgue el debido reconocimiento jurídico a los conocimientos profesionales y se concedan los permisos de trabajo"[301].

89. Algunos instrumentos, aun sin mencionar expresamente los permisos de trabajo, incluyen disposiciones lo bastante amplias como para abarcarlos. Por ejemplo, el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil dispone que "el Estado Beneficiario concederá, en el marco de las legislaciones nacionales, *todos los privilegios, inmunidades y servicios que hagan falta* para prestar la asistencia"[302]. De modo análogo, un tratado entre España y la Argentina establece implícitamente que las unidades de socorro en casos de desastre pueden llevar a cabo su labor sin necesidad de permiso de trabajo al disponer que "los Estados contratantes se comprometen a no sujetar a otras formalidades que las previstas en el presente Convenio el ingreso y *la estadía* en el territorio del Estado requirente [...] de las unidades de intervención del Estado requerido"[303]. La resolución sobre asistencia humanitaria del Instituto de Derecho Internacional, de 2003, parece dar cabida a los permisos de trabajo en la disposición que establece que "cuando se requieran visados u *otras autorizaciones*, deberán facilitarse pronta y gratuitamente"[304].

90. Distintas legislaciones nacionales también incorporan múltiples disposiciones relativas a permisos de trabajo para el personal de socorro. Por ejemplo, las Directrices de inmigración de Fiji establecen que "toda persona empleada temporal o periódicamente por una organización benéfica reconocida por el Secretario Permanente tendrá derecho a trabajar en Fiji sin necesidad de obtener el permiso legalmente establecido"[305]. En la legislación de la Provincia china de Taiwán se

---

[299] A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo, art. 7 2) e).

[300] Proyecto de acuerdo modelo de la Asociación de Derecho Internacional, art. 15 1). Reproducido en el informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (Belgrado, 12 a 23 de agosto de 1980).

[301] Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, reunión sobre las normas que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre (Belgrado, 20 a 26 de septiembre de 2004), parte III, párr. 14.

[302] Art. 4 5) (sin cursiva en el original).

[303] Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 1988, art. XII (sin cursiva en el original).

[304] Secc. VII, párr. 1 (sin cursiva en el original).

[305] "Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response", Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, julio de 2005 (donde se citan las Directrices de inmigración de Fiji (en su forma enmendada en 1984), Legislación de Fiji, cap. 88, secc. 3). Véase también Ley de inmigración de Fiji de 1971, Legislación de Fiji,

establece que el Ministerio del Interior proporcionará permiso de trabajo "a las organizaciones civiles de voluntarios que ayuden en las labores de prevención y respuesta ante desastres"[306]. En otros países o zonas se han puesto en marcha planes especiales en la materia[307].

91. En conclusión, la autorización para trabajar es un componente importante del acceso del personal internacional de socorro al Estado receptor, sin que deba darse por sentado que las disposiciones que regulan la entrada de ese personal lo autorizan en todo caso a trabajar en el país a partir de su ingreso. Diversos instrumentos relativos a los desastres han comenzado a aclarar esta cuestión regulando los permisos de trabajo separadamente de los visados de entrada.

c) Reconocimiento de las competencias profesionales

92. Incluso luego de que el Estado receptor haya permitido trabajar al personal internacional de socorro concediéndole permisos o visados de trabajo, pueden presentarse otros obstáculos normativos adicionales. Las profesiones relevantes en las actividades de socorro en casos de desastre —como las de médico, enfermero, conductor o piloto— están sometidas por lo general a procedimientos de licencia que difieren según el país de que se trate, y hay algunos convenios regionales que regulan el reconocimiento de títulos y diplomas extranjeros. Por ejemplo, el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en Asia y el Pacífico dispone que "los Estados Contratantes se comprometen a adoptar todas las medidas posibles para garantizar que los certificados, diplomas o títulos expedidos por las autoridades competentes de los demás Estados Contratantes sean efectivamente reconocidos a efectos del ejercicio de una profesión"[308]. Tales convenios, sin embargo, no se refieren en particular a las situaciones de socorro en casos de desastre y por ello no se ocupan, por ejemplo, de la necesidad específica de un reconocimiento acelerado en ese tipo de situaciones.

93. Algunos instrumentos relativos a los desastres han comenzado a convertir este régimen fragmentario en un marco general y acelerado de reconocimiento aplicable en el contexto de los desastres. Por ejemplo, el Convenio de Tampere prevé que "en lo posible y de conformidad con su legislación nacional, los Estados Partes reducirán o suprimirán los obstáculos reglamentarios […] La reducción de los obstáculos reglamentarios podrá

---

cap. 88, art. 7 1) c), que prevé la posibilidad de que el Ministro disponga específicamente que un grupo de personas que de otra manera no estarían autorizadas a hacerlo "entren, residan *o trabajen*" en Fiji (sin cursiva en el original).

306 Ley de prevención y respuesta ante desastres, 2000 (Provincia china de Taiwán), art. 50.

307 Por ejemplo, se ha informado de que, tras el tsunami que tuvo lugar en Asia en 2004, Sri Lanka empezó a utilizar un procedimiento acelerado de tramitación de visados para el personal de socorro internacional mediante el que puede obtenerse un visado de trabajo presentando los datos de identificación de la persona, la descripción del proyecto y su duración, copia del pasaporte, currículum vitae y una descripción de las actividades. Véase "Legal issues from the international response to the tsunami in Sri Lanka", Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, julio de 2006, pág. 14.

308 Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en Asia y el Pacífico, 1983, art. 5. Véase también Convenio del Consejo de Europa y la UNESCO sobre reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior en la región europea, 1997; Convenio Regional de Convalidación de Estudios y Certificados, Diplomas, Grados y otros Títulos de Educación Superior de los Estados de África, 1981; y Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados Árabes, 1978.

[consistir en] el reconocimiento […] de las licencias de explotación [extranjeras]”[309]. Del mismo modo, el proyecto de convención para acelerar la protección de socorro de emergencia, de 1984, dispone que el Estado receptor “reconocerá los títulos universitarios, certificados profesionales y otros certificados de competencia y licencias que posea el personal de socorro y que sean necesarios para el cumplimento de sus funciones convenidas”[310]. El Acuerdo modelo sobre el estatuto de los recursos militares y de la defensa civil, anexo a las Directrices de Oslo establece que “el Gobierno del Estado afectado se compromete a aceptar como válidos, sin necesidad de abonar impuestos ni tasas, los certificados expedidos a instancias del interesado por el Jefe de la operación de recursos militares y de defensa civil relativos a la cualificación técnica y profesional de cualquiera de sus miembros que ejerza una profesión u oficio similar en el ámbito de la operación”[311]. De acuerdo con las normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, los gobiernos “deben comprobar que se otorgue el debido reconocimiento jurídico a los conocimientos profesionales”[312]. En una de sus recomendaciones, el Consejo de Europa dispone que “el personal médico y de ambulancias del Estado requerido debe ser autorizado a administrar tratamientos de emergencia en el Estado requirente”[313].

2. Acceso al material: aduanas y derechos y aranceles aduaneros

94. La mayoría de los Estados exigen la realización de los trámites de despacho aduanero y el pago de los aranceles y otros derechos y tasas antes de autorizar la entrada de mercancías en su territorio. La imposición de tales procedimientos y obstáculos financieros a los artículos y suministros de socorro humanitario (entre ellos los artículos de ayuda y los materiales utilizados por el personal de socorro), a menudo fuente de demoras y gastos, es una de las principales preocupaciones de los proveedores de asistencia humanitaria, incluidos los terceros Estados y las organizaciones internacionales[314].

95. Cuestiones como la facilitación y simplificación de tales procedimientos internos y la exención de los impuestos y otras exigencias financieras aparecen contempladas en una serie de acuerdos, convenios internacionales y declaraciones. Se han establecido procedimientos especiales para simplificar el despacho de aduanas y eliminar aranceles y otras barreras para la importación de mercancías, según el caso. En particular, una serie de Estados aplican un régimen especial de “importación temporal” de mercancías en sus jurisdicciones, y han elaborado procedimientos acelerados para la importación (y exportación) de artículos de socorro. Normalmente también se prevé la exención de los aranceles y derechos de

---

[309] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998 (Naciones Unidas, *Treaty Series,* vol. 2296, No. 40906), arts. 9 1) y 9 3) d).

[310] A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo, art. 7 2) d).

[311] Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (“Directrices de Oslo”), Rev.1, noviembre de 2006, anexo I, párr. 35.

[312] Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes, reunión sobre las normas que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre (Belgrado, 20 a 26 de septiembre de 2004), parte III, párr. 14.

[313] Consejo de Europa, recomendación Rec(2002)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre cooperación transfronteriza en materia de protección civil y asistencia mutua en casos de desastre natural y tecnológico en zonas fronterizas, aprobada por el Comité de Ministros el 6 de marzo de 2002 en la 786ª reunión de los Delegados de los Ministros, párr. 13.

[314] David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007, pág. 98.

importación (y exportación), así como la eliminación o mitigación de las restricciones no financieras.

a) Importación temporal

96. De conformidad con el artículo 2 del Convenio relativo a la importación temporal ("Convenio de Estambul"), "las Partes contratantes se comprometen a conceder la importación temporal[315] […] a las mercancías (incluidos los medios de transporte) mencionadas en [el] presente Convenio [y] la importación temporal se concederá con suspensión total de los derechos e impuestos de importación y sin aplicación de las prohibiciones o restricciones a la importación de carácter económico". Además, el Convenio contiene reglas especiales sobre las mercancías importadas con fines humanitarios[316]. Así, exige que estas mercancías se beneficien de la importación temporal[317], siempre que reúnan los siguientes requisitos: a) las mercancías importadas con fines humanitarios deberán pertenecer a una persona establecida fuera del territorio de importación temporal y ser enviadas a título de préstamo gratuito; b) el material médico-quirúrgico y de laboratorio[318] deberá destinarse a hospitales u otros centros sanitarios que, por encontrarse en circunstancias excepcionales, tengan necesidad urgente del mismo, siempre que en el territorio de importación temporal no se disponga de dicho material en cantidad suficiente; y c) los envíos de emergencia deberán destinarse a personas autorizadas por las autoridades competentes del territorio de importación temporal[319].Varios acuerdos bilaterales aplican específicamente el régimen jurídico de la importación temporal al equipo, los materiales y las mercancías de ayuda de emergencia utilizados en las operaciones cubiertas por el acuerdo en cuestión[320].

---

[315] El Convenio relativo a la importación temporal (Estambul, 26 de junio de 1990) define la "importación temporal" como "el régimen aduanero que permite introducir en un territorio aduanero, con suspensión de los derechos e impuestos de importación y sin aplicación de las prohibiciones o restricciones a la importación de carácter económico, determinadas mercancías (incluidos los medios de transporte) importadas con un objetivo definido y destinadas a ser reexportadas en un plazo determinado sin haber sufrido modificación alguna, excepción hecha de su depreciación normal como consecuencia del uso" (art. 1 a)).

[316] Ibíd., anexo B.9.

[317] Ibíd., art. 2.

[318] Véase también anexo B.2 del Convenio relativo a la concesión de la importación temporal de equipo profesional, que incorpora las disposiciones del Convenio Aduanero relativo a la Importación Temporal de Material Profesional, 1961.

[319] Convenio relativo a la importación temporal, art. 3.

[320] Véase: Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 5 2) ("dichas mercancías se considerarán sometidas al régimen de importación temporal […] en el territorio de la Parte contratante requirente"); Convenio entre Alemania y Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1980, art. 5 2); Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 1981, art. 5 2); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 7 1); Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 7 1); y Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 1988, art. XIV. Véase también Acuerdo modelo sobre las medidas para acelerar la importación, exportación y tránsito de los envíos de socorro y los efectos personales de los miembros de los equipos de socorro en casos de desastre y emergencia (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 1996), art. 3.3.2 (admisión temporal de equipo).

i) Identificación de las mercancías

97. En el Convenio relativo a la importación temporal se prevé la preparación de un inventario de las mercancías, que sustituiría al documento aduanero y la garantía en relación con la importación de material médico-quirúrgico y de laboratorio. Del mismo modo, si bien "la importación temporal de envíos de emergencia se concederá sin que se exija documento aduanero y sin depósito de garantía […] las autoridades aduaneras podrán exigir la presentación de un inventario de dichas mercancías"[321]. Otros acuerdos imponen exigencias similares, como presentar en el punto de entrada[322], y también en el de salida una vez concluida la misión[323], una declaración donde consten los fármacos y sustancias psicotrópicas utilizados, con indicación de su nomenclatura y cantidad, u otros requisitos, tales como empaquetar, clasificar, marcar e inspeccionar adecuadamente los envíos de asistencia humanitaria[324].

ii) Obligación de reexportar las mercancías

98. La importación temporal de mercancías con fines humanitarios está sujeta además a la obligación de reexportar los artículos en cuestión[325]. Según el Convenio relativo a la importación temporal, el plazo de reexportación del material médico-quirúrgico y de laboratorio se determinará "teniendo en cuenta las necesidades", mientras que el plazo de reexportación de los envíos de emergencia será de al menos 12 meses a partir de la fecha de importación temporal[326]. Varios acuerdos exigen expresamente la reexportación del equipo y los suministros

---

[321] Convenio relativo a la importación temporal, Estambul, 26 de junio de 1990, anexo B.9, art. 4.

[322] Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 10 3) (debe presentarla el jefe de la unidad de asistencia).

[323] Ibíd. ("Una vez que la misión haya finalizado deberá presentarse ante las autoridades aduaneras de la Parte requirente una declaración de los fármacos y sustancias psicotrópicas que se hayan utilizado, firmada por el director y el médico de la unidad de asistencia y certificada por el representante del organismo competente de la Parte requirente.") Véase también: Acuerdo para la entrada libre de impuestos de suministros y cargamentos de socorro, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte-India, 1964, art. II 2).

[324] Véase: proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, 1991, art. 16 a); y Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 17 3).

[325] Convenio relativo a la importación temporal, Estambul, 26 de junio de 1990, anexo B.9, art. 4. Véase también Acuerdo entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre cooperación transfronteriza para prevenir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en caso de accidente, 1989, art. 3 3) ("Una vez concluida la operación, los vehículos, materiales de salvamento y demás equipo deberán sacarse del país lo antes posible"). La reexportación no sólo se considera un deber, sino que algunos textos también la regulen como un derecho. Véase: Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 17 1) d) ("los Estados afectados deberían […] autorizar la reexportación del equipo o los bienes no utilizados que sean de propiedad del Estado o la organización humanitaria que presta asistencia y que éstos deseen conservar"); y David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007, pág.104.

[326] Convenio relativo a la importación temporal, Estambul, 26 de junio de 1990, anexo B.9, art. 5.

médicos[327], los vehículos[328], y los equipos y artículos que no se hayan utilizado durante la emergencia, salvo cuando no sea posible hacerlo[329], supuesto para el que se prevé un procedimiento diferente[330].

iii) Únicamente mercancías necesarias

99. Varios acuerdos bilaterales limitan específicamente las mercancías que las unidades de emergencia pueden llevar consigo al equipo y demás artículos necesarios para las operaciones de emergencia[331].

---

[327] Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 10 3) ("los fármacos y sustancias psicotrópicas que no se hayan utilizado durante la misión deberán salir del territorio del Estado de la Parte requirente"); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 5 4); Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, 1995, art. 9; Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 1981, art. 5 4); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 7 3) y 5) ("Al final de la operación, el personal, el equipo, los medios de asistencia de emergencia y los bienes operacionales que no hayan sido distribuidos deberán devolverse al territorio del Estado remitente a través de un punto fronterizo autorizado"); Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 2000, art. 10; Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 7 4) y 5); Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 1988, art. XIV ("La reexportación […] será concedida sin demoras"); Convenio en materia de protección y de seguridad civil, España-Francia, 2001, art. 10 2); Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, España-Marruecos, 1987, art. 2 7) ("deben regresar […] una vez terminadas las operaciones […] o en el momento en que las autoridades competentes del país en cuyo territorio se intervenga consideren innecesaria la presencia de los servicios de socorro de la otra Parte"); Protocolo sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, España-Portugal, 1992, art. 3 6); y Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, España-Federación de Rusia, 2000, art. 11. Véase también Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 17 1) d) y 4), que amplía el alcance de la obligación para incluir "la responsabilidad de retirar los bienes de socorro y recuperación inicial que no se hayan usado y no se necesiten y disponer de ellos, particularmente cuando esos bienes puedan constituir un peligro para la salud o la seguridad de las personas o el medio ambiente".

[328] Protocolo sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, España-Portugal, 1992, art. 3 6).

[329] Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, 1995, art. 9 ("[…] excepto el equipo que haya quedado destruido").

[330] Véase, por ejemplo: Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 7 3) ("Si por circunstancias especiales los artículos no pueden reexportarse, el tipo, la cantidad y la ubicación de la mercancía deberá comunicarse a la entidad responsable de la operación de emergencia, quien notificará esta información a la autoridad aduanera competente. En estos casos se aplicará la legislación interna del Estado requirente"); y Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, 1987, España-Marruecos, art. 2 7) (el material de socorro que no regrese al país de origen sin motivo justificado, quedará sometido "a las disposiciones de carácter aduanero establecidas por la legislación interna de cada país").

b) Facilitación del despacho de aduanas

100. Despachar con rapidez los bienes de asistencia humanitaria para lograr que la ayuda resulte eficaz es un requisito adicional que se repite en varios de los instrumentos pertinentes en este contexto. El Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, de 1973, en su versión revisada de 1999 ("Convenio revisado de Kyoto"), dispone que "los envíos de socorro objeto de exportación, tránsito, importación temporal o importación se despacharán con carácter prioritario"[332] y preferiblemente sin tener en cuenta el país de origen[333]. El Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, de 2005, requiere que la Parte receptora "facilite la entrada y la permanencia en su territorio, así como la salida de él, del personal y el equipo, los instrumentos y los materiales utilizados en la asistencia"[334].

---

[331] Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 7 2); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 5 3); Convenio entre Alemania y Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre natural o accidente grave, 1980, art. 5 3); Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 1981, art. 5 3); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 7 2) ("Las unidades de emergencia no introducirán ninguna mercancía que no forme parte del equipo, los medios de ayuda de emergencia y los bienes operacionales que sean necesarios para el éxito de la operación de emergencia […]"); Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 7 3); y Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, España-Federación de Rusia, 2000, art. 11.

[332] Anexo específico J 5), art. 2. Véase también: Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, España-Federación de Rusia, 2000, art. 11; y Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, 1982, anexo A, norma 5 ("se concederá prioridad absoluta a los suministros de socorro").

[333] Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, 1973, en su versión revisada de 1999, anexo específico J 5), art. 5.

[334] ASEAN Document Series, 2005, pág. 157, art. 14 b). Véase también: Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 8 5); Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 1998, art. 9 4); Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, 1991, art. V; Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 7 1); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 5 2); Convenio entre Alemania y Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre natural o accidente grave, de 1980, art. 5 2); Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, 1995, art. 9 ("Cada Parte se compromete a que, cuando las unidades de socorro de la otra Parte atraviesen sus fronteras, los trámites fronterizos y aduaneros se completen con celeridad y sin complicaciones injustificadas"); Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 1981, art. 5 2); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 7 1); y Declaración de principios sobre la organización de socorro en favor de la población civil en caso de desastre, resolución 26 aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre de 1969, art. 5.

101. Además, se alienta al Estado receptor a adoptar medidas legislativas[335] que faciliten el despacho rápido[336] de las mercancías, estableciendo, por ejemplo, procedimientos más sencillos[337] que permitan presentar una declaración simplificada de mercancías o una declaración provisional o incompleta para su conclusión dentro de un plazo determinado[338], así como llevar a cabo la presentación y el registro o la verificación de la declaración de mercancías y los documentos de apoyo antes de la llegada del envío[339], y despacharlos tan pronto como lleguen; previendo la posibilidad de que el despacho se realice fuera del horario de oficinas o de las propias instalaciones de la aduana y que las mercancías queden exentas de cualesquiera derechos aduaneros al respecto[340]; estableciendo que el examen o la toma de muestras de productos sólo se produzca en circunstancias excepcionales[341]; y eximiendo los envíos de socorro de los requisitos

---

[335] Véase: Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 7 3) ("cada una de las Partes deberá adoptar las medidas legales o administrativas que sean necesarias para facilitar"); y Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre ("Directrices de Oslo"), Rev. 1, 2006, párr. 60.

[336] Véase: Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 7 3) b); Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, España-Marruecos, 1987, art. 2 3) ("Ambas partes, reconociendo que la eficacia de los socorros depende de la rapidez de la intervención […]); y Protocolo sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, España-Portugal, 1992, art. 3 3) y 4).

[337] Véase: Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 10 2) ("La inspección aduanera y el control de los equipos y materiales de asistencia se llevarán a cabo de manera simplificada y con carácter prioritario, previa notificación de los órganos competentes de las Partes en la que deberán especificarse la estructura de las unidades de asistencia y la lista de equipo y bienes que hayan de exportarse o importarse"); Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 2000, art. 10; Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, España-Marruecos, 1987, art. 2 3) ("Ambas Partes [...] comprometiéndose a reducir al mínimo indispensable las formalidades de paso de frontera"); proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984 (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2), art. 20 2); Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 17 1) c); proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, 1991, art. 16 b); y Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, 1982, anexo A, norma 5.

[338] Véase Convenio relativo a la importación temporal, 1990, anexo A relativo a los títulos de importación temporal (cuadernos ATA y cuadernos CPD), que incorpora las disposiciones del Convenio aduanero sobre el cuaderno ATA para la importación temporal de mercancías, 1961.

[339] Véase Acuerdo modelo sobre las medidas para acelerar la importación, exportación y tránsito de los envíos de socorro y los efectos personales de los miembros de los equipos de socorro en casos de desastre y emergencia (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 1996), art. 3.3.4.

[340] Véase: Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera para agilizar la remisión de los envíos de socorro en casos de desastre, documento T2-423, 1970, párr. 7, y Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 17 2) b).

[341] Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, 1973, en su versión revisada de 1999, anexo específico J 5), art. 3. Véase también Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales

relativos a facturas y certificados consulares de origen y demás documentos mercantiles habituales[342]. Algunos instrumentos imponen el requisito adicional de notificar a otros Estados y agentes humanitarios las medidas adoptadas para facilitar el despacho de las mercancías[343].

102. Ciertos Estados han aprobado leyes nacionales que contemplan la entrada libre de impuestos de los envíos de socorro. Por ejemplo, en la Ley de aduanas de Viet Nam, se establece que "las mercancías exportadas e importadas para satisfacer necesidades urgentes podrán despacharse antes de se hayan presentado las declaraciones y documentos aduaneros[344]". Estas mercancías comprenden "los productos destinados a hacer frente de manera inmediata a las consecuencias de los desastres naturales[345]" .

103. Del mismo modo, se alienta también a los Estados que prestan asistencia y a otros donantes a notificar con prontitud los envíos inminentes de socorro a sus destinatarios[346], examinar los procedimientos para el envío de las remesas de socorro[347], incluir manifiestos detallados con cada envío[348] y tratar de que el destinatario confirme puntualmente la llegada del envío[349].

104. Varios acuerdos bilaterales establecen procedimientos acelerados para el transporte transfronterizo de mercancías de socorro. Por ejemplo, el Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, de 1988, dispone que "el jefe de una unidad

---

de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 17 2) a) (exención o mitigación de los requisitos de inspección).

342 Resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional, 1977 (véase nota 20 *supra*) recomendación B ("a condición de que esos envíos vayan acompañados de documentación adecuada de los organismos de socorro reconocidos"); y Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, 1982, anexo A, norma 5.

343 Véase, por ejemplo: Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 1998, art. 9 5) (que exige que el Estado receptor informe sobre las medidas adoptadas para reducir o eliminar los obstáculos reglamentarios y sobre los procedimientos que pueden seguir los Estados Partes, otros Estados, entidades no estatales u organizaciones intergubernamentales para la exención de los recursos de telecomunicaciones especificados que se utilicen para mitigar catástrofes); y Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, 1982, anexo A, norma 5.

344 Ley de aduanas, de 29 de junio de 2001, art. 35.

345 Ibíd.

346 Véase también Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, 1982, anexo A, norma 2 3).

347 Véase: Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera para agilizar la remisión de los envíos de socorro en casos de desastre, documento T2-423, 1970, párr. 2 ("como norma general en la tramitación de las exportaciones, aceptar las declaraciones escritas del exportador del envío de socorro como prueba del contenido y del uso que se dará a las mercancías"); y Acuerdo modelo sobre las medidas para acelerar la importación, exportación y tránsito de los envíos de socorro y los efectos personales de los miembros de los equipos de socorro en casos de desastre y emergencia (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, 1996, art. 3.1.2.

348 Véase, por ejemplo, Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la India para la entrada libre de impuestos de suministros y cargamentos de socorro, 1964, art. II.2.

349 Resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional, 1977 (véase nota 20 *supra*), recomendación H.

de emergencia tan sólo estará obligado a presentar a las autoridades fronterizas del Estado requirente una lista de los equipos y artículos que se importen[350]".

c) Exención de derechos de importación, impuestos y restricciones

i) Restricciones financieras

105. La mayoría de los instrumentos en la materia contienen normas específicas relativas al pago de derechos, impuestos, tasas, aranceles u otras cargas relacionadas con la importación de los envíos de socorro, tales como los equipos[351] y las mercancías (incluidas las recibidas como donaciones para su distribución entre las víctimas[352], las que hayan sido objeto de préstamo a las organizaciones humanitarias para su uso en las labores de socorro[353] y las posesiones de personal de socorro[354]), en el territorio del Estado afectado[355]. La estrategia básica consiste en exigir a los Estados receptores la suspensión o la exención de todas las restricciones financieras sobre las importaciones y las exportaciones[356], a condición

---

[350] Art. 7 1). Véase también: Convenio en materia de protección y de seguridad civil, España-Francia, 2001, art. 10 1); Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, España-Marruecos, 1987, art. 2 3); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 5 6) ("No se exigirán ni expedirán documentos de importación o exportación para los artículos del equipo, los medios de ayuda de emergencia ni las mercancías operacionales. No obstante, el jefe de la unidad de emergencia deberá portar un breve inventario de los artículos del equipo, medios de ayuda de emergencia y mercancías operacionales que vayan a introducirse, con la certificación, salvo en casos de urgencia, de la autoridad de que dependa la unidad"); Convenio entre Alemania y Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre natural o accidente grave, 1980, art. 5 6); Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 1981, art. 5 6); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 7 1); Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 7 2); Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 1988, art. XIV.

[351] Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005, art. 14 a) ("el uso de los equipos, incluidos los vehículos y el material de telecomunicaciones, las instalaciones y los materiales introducidos en el territorio del Estado receptor con la finalidad de prestar asistencia").

[352] Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera para agilizar la remisión de los envíos de socorro en casos de desastre, documento T2-423, 1970, párr. 5 ("en particular cuando dichos envíos consistan en productos alimenticios, medicamentos, ropa, mantas, tiendas de campaña, casas prefabricadas u otros artículos de primera necesidad").

[353] Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera para agilizar la remisión de los envíos de socorro en casos de desastre, documento T2-423, 1970, párr. 6.

[354] Acuerdo modelo sobre las medidas para acelerar la importación, exportación y tránsito de los envíos de socorro y los efectos personales de los miembros de los equipos de socorro en casos de desastre y emergencia (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 1996), art. 3.3.1.b.

[355] Véase Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005, art. 14 a) ("y otras cargas de naturaleza similar").

[356] Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros de 1973, en su versión revisada en 1999, anexo específico J 5), párr. 5. La Convención recomienda además que "los envíos de socorro recibidos como donaciones de organizaciones autorizadas, para que éstas los usen o distribuyan gratuitamente o para que se usen o distribuyan gratuitamente bajo su control, deben admitirse sin la exacción de derechos o impuestos de importación y sin que se les apliquen prohibiciones o restricciones económicas de importación". (párr. 6). Véase: Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta

de que las mercancías se destinen a la prestación de asistencia[357] y posteriormente sean reexportadas[358].

---

de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 10 1); Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 26 de julio de 2005, art. 14 a); Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, 1991, art. V; Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 8 3); Acuerdo entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre cooperación transfronteriza para prevenir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en caso de accidente, 1989, art. 3 3); Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 7 5); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 5 4) ("en la medida en que se agoten durante la operación de emergencia"); Convenio entre Alemania y Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre natural o accidente grave, 1980, art. 5 4); Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, 1995, art. 9; Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 1981, art. 5 5); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 7 3); Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 2000, art. 10; Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 7 4); Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 1988, art. XIV; Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, España-Marruecos, 1987, art. 2 3); Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, España-Federación de Rusia, 2000, art. 11; Acuerdo de asistencia técnica en materia de salud, 1957, Suecia-Etiopía, art. VIII; Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la India para la entrada libre de impuestos de suministros y cargamentos de socorro, 1964, art. I 1); canje de notas constitutivo de un Acuerdo entre los Estados Unidos y el Ecuador respecto de la entrada libre de aranceles y la exención de impuestos internos del suministro y el equipo de socorro, 1955, párr. 1; Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la India para la entrada libre de impuestos y cargas de transporte interior de los suministros y remesas de socorro, 1951, art. 1. Véase también: Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera para agilizar la remisión de los envíos de socorro en casos de desastre, documento T2-423, 1970, párrs. 1 y 5; resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional, 1977, (véase nota 20 *supra*), recomendación C; Acuerdo modelo sobre las medidas para acelerar la importación, exportación y tránsito de los envíos de socorro y los efectos personales de los miembros de los equipos de socorro en casos de desastre y emergencia, (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 1996), art. 3.1.1; Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre (reimpresos en *Revista Internacional de la Cruz Roja* No. 310 (29 de febrero de 1996)), anexo IV, párr. 9 5); Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, 1995, anexo I, párr. 3; Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 17 1) a); Instituto de Derecho Internacional, resolución sobre asistencia humanitaria, 2 de septiembre de 2003, secc. VII, párr. 1; Asociación de Derecho Internacional, resolución sobre derecho internacional médico y humanitario, 1976, parte II, párr. 2; y Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, 1982, anexo A, norma 6.

[357] Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 8 3).

[358] Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 7 3) ("si son reexportados inmediatamente después de la operación").

106. Las legislaciones nacionales regulan la exención de las restricciones financieras de distintas maneras. En Fiji, por ejemplo, puede obtenerse la reducción o el reembolso de los derechos de importación de mercancías que una persona u organización hayan abonado o deban abonar mediante una solicitud escrita donde se indiquen, entre otras cosas, los beneficios para el país de la concesión solicitada[359]. Según la legislación de la India, "cuando el Gobierno Central lo considere necesario en beneficio del interés público podrá decidir, mediante notificación en el Boletín Oficial, que los bienes descritos a tales fines queden exentos, con carácter general o en las condiciones que se establezcan, de la totalidad o parte de los derechos de aduana que devenguen[360]"

ii) Restricciones no financieras

107. Un planteamiento similar se sigue respecto de otras barreras no económicas a la importación o la exportación[361], como las prohibiciones o restricciones[362], los obstáculos reglamentarios[363], los requisitos de licencia o registro[364] o la necesidad

---

[359] Ley de 2001 por la que se modifica la Ley de aranceles aduaneros (Fiji), 24 de diciembre de 2001, art. 10.

[360] Ley de aduanas de 1962 (India), art. 25 1). Véase también: art. 76a (que prevé el establecimiento de "zonas económicas especiales en áreas específicamente delimitadas donde, en lo que a los derechos de aduana se refiere, podrá considerarse que cualquier mercancía importada se encuentra fuera del territorio aduanero de la India de acuerdo con lo dispuesto en la legislación india"); y Circular aduanera No. 68/2003, de fecha 30 de julio de 2003, de desarrollo de la disposición contenida en el capítulo X A de la Ley de aduanas, 1962: Publicación del reglamento sobre zonas económicas especiales.

[361] Asociación de Derecho Internacional, resolución sobre derecho internacional médico y humanitario, 1976, parte II, párr. 2 ("Los artículos y suministros para uso de los servicios de personal y los objetos de la misión estarán exentos de las restricciones a la importación").

[362] Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, 1973, en su versión revisada en 1999, anexo específico J 5), párr. 5; Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 7 3); Convenio entre Alemania y Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre natural o accidente grave, 1980, art. 5 4) y 5); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 5 5) ("Las prohibiciones y restricciones del tráfico transfronterizo de mercancías no serán aplicables a las mercancías que se declaren exentas de impuestos"); Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 1981, art. 5 5); Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 7 6); y Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 17 1) b) ("[…] de todas las restricciones a la exportación, el tránsito y la importación").

[363] Véase: resolución del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional, 1977 (véase nota 20 *supra*), recomendación D ("[…] que los posibles gobiernos beneficiarios renuncien —en la medida en que ello sea compatible con las normas mínimas de la higiene y la protección animal— a las exigencias normales relativas a los certificados de fumigación y las restricciones a las importaciones de alimentos en los casos en que impidan la admisión de artículos de socorro indispensables para la protección de las víctimas de desastres"); y Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, 1982, anexo A, norma 7 ("El Estado receptor y el Estado que presta la asistencia suavizarán en la medida en que ello sea compatible con las normas de higiene y protección animal los requisitos normales de fumigación y las prohibiciones y restricciones a las importaciones y exportaciones de alimentos en relación con los suministros de socorro designados").

[364] Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, 1995, anexo I, párr. 3.

de presentar garantías[365]. Por ejemplo, el Convenio de Tampere establece lo siguiente:

> En lo posible y de conformidad con su legislación nacional, los Estados Partes reducirán o suprimirán los obstáculos reglamentarios a la utilización de recursos de telecomunicaciones para mitigar catástrofes y realizar operaciones de socorro, incluida la prestación de asistencia de telecomunicaciones[366]

108. Varios tratados bilaterales también contienen disposiciones específicas que dejan sin efecto las restricciones a la importación (y la posterior reexportación) de los suministros médicos, incluidos los estupefacientes, con sujeción a una serie de condiciones, por ejemplo que los artículos sólo se transporten para satisfacer unas necesidades médicas urgentes, que solo puede utilizarlos personal médico cualificado que actúe de conformidad con la legislación del Estado contratante al que pertenezca la unidad de emergencia[367] o que el jefe de la unidad de asistencia declarare el contenido y la naturaleza de los medicamentos que se importan[368]. Las importaciones de esas mercancías entre las partes también suelen excluirse del ámbito de aplicación

---

[365] Véase: Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 7 5) ("importados sin observar las formalidades de procedimiento y sin presentar garantía para su utilización temporal libre de impuestos"); Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera para agilizar la remisión de los envíos de socorro en casos de desastre, documento T2-423, 1970, párr. 6 ("no exigir garantías, sino contentarse siempre que sea posible con el compromiso […] de reexportar dicho equipo").

[366] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 1998, art. 9 1). El Convenio proporciona a continuación ejemplos de "obstáculos reglamentarios", entre ellos las normas que restringen la importación o exportación de equipos de telecomunicaciones, la utilización de equipo de telecomunicaciones o del espectro de radiofrecuencias, el movimiento del personal que maneja el equipo de telecomunicaciones o que resulta esencial para su utilización eficaz y el tránsito de recursos de telecomunicaciones por el territorio de un Estado Parte y los retrasos en la administración de dichas normas (art. 9 2)).

[367] Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 7 4); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 5 5); Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 1981, art. 5 5); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1987, Francia-Suiza, art. 7 4); Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 2000, art. 10; Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica 1984, art. 7 6); y Convenio en materia de protección y de seguridad civil, España-Francia, 2001, art. 10 3).

[368] Véase, por ejemplo, Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, España-Federación de Rusia, 2000, art. 11.

de las convenciones internacionales sobre estupefacientes[369] que prohíben su importación (en la medida en que sean pertinentes)[370].

109. A nivel interno, los Estados han previsto en sus ordenamientos jurídicos la exención de las restricciones relativas a la importación de artículos de socorro. En Indonesia, por ejemplo, un decreto de 1997 del Ministro de Finanzas permite a las organizaciones religiosas, benéficas, sociales y culturales que hayan obtenido el correspondiente permiso a la importación de numerosos artículos, incluido el material necesario para construir o reparar edificios religiosos, hospitales, centros policlínicos, y escuelas; los bienes que forman parte de sus inventarios permanentes; el equipo quirúrgico, los dispositivos médicos y el material de vendaje utilizado por las organizaciones sociales; y los alimentos, medicinas y ropas distribuidos de forma gratuita para fines de interés social[371]. Aunque la Ley de bienestar social de Nepal, de 1992, impone con carácter general un procedimiento de autorización previa y un plazo de espera de 45 días para que las organizaciones e instituciones sociales puedan importar material, también establece que "no se requerirá autorización previa a las instituciones internacionales creadas en virtud de acuerdos internacionales en que sea parte el Gobierno de Su Majestad en relación con los bienes que se utilicen para la prestación de socorro de emergencia"[372].

3. Tránsito y libre circulación

110. A fin de que las actividades de socorro en casos de desastre sean eficaces, debe existir plena libertad de circulación. Esta proposición general entraña aspectos más específicos, como el tránsito a través de los Estados de tránsito, el tránsito y la libre circulación dentro del Estado receptor y cuestiones relativas a los derechos de sobrevuelo y aterrizaje. En esta sección se examinarán sucesivamente cada uno de esos aspectos[373]. Las cuestiones del tránsito de bienes y la libre circulación del

---

[369] Véase: Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, en su forma enmendada por el Protocolo de 1972 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 976, No. 14152); Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, 21 de febrero de 1971 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1019, No. 14596); y Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 20 de diciembre de 1988 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, No. 27627).

[370] Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 7 4); Convenio entre Alemania y Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre natural o accidente grave, 1980, art. 5 5); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 5 5); Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 1981, art. 5 5); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 7 4); Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 7 6); y Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, España-Argentina, 1988, art. XIV.

[371] "Indonesia: laws, policies, planning and practices of international disaster response", Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, julio de 2005, págs. 21 y 22, donde se cita el decreto No. 144/KMK.05/1997 del Ministro de Finanzas de Indonesia, art. 1. Véase también: Decreto No. 569/KMK.05/1998 del Ministro de Finanzas de Indonesia relativo a los procedimientos de exención para las importaciones de mercancías destinadas a satisfacer las necesidades de los organismos internacionales, art. 3.

[372] Nepal, Ley de bienestar social, 2049 (1992), art. 16.

[373] Algunos instrumentos abordan distintos aspectos del tránsito (entrada, salida y paso a través de un Estado) en una misma disposición. Véase, por ejemplo: Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 7 3)

personal se analizarán conjuntamente, ya que en la mayoría de los instrumentos ambas cuestiones se abordan en la misma disposición[374].

a) Tránsito a través de los Estados de tránsito

111. Muchos instrumentos contienen disposiciones que tratan específicamente del tránsito a través de los Estados de tránsito hasta el Estado receptor. Por ejemplo, con arreglo al proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, de 1984, las partes en la convención "concederán el derecho de tránsito a través de sus territorios y sobre ellos a los envíos, equipo y personal de socorro del Estado o la organización asistente, así como a sus medios de transporte, cuando se dirijan al Estado receptor o regresen de él"[375]. Otros instrumentos van más allá y obligan a los Estados de tránsito a "facilitar" el tránsito a través de su territorio o a "proporcionar todo el apoyo necesario"[376], aunque por regla general no precisan las actividades concretas que han de realizarse[377]. La Asamblea General, en su

---

(cada Parte adoptará las medidas legales o administrativas necesarias para facilitar "la entrada, salida y paso con rapidez por su territorio del personal, mercancías, materiales y equipo"), y Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 2000, art. 4 a) 7) ("En caso de catástrofe o amenaza de ella los Estados Partes se comprometen a facilitar el tránsito de las Unidades de Protección Civil por vía aérea, terrestre, marítima y fluvial").

[374] Sin embargo, véase, por ejemplo: Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, 2007, art. 16 1) d) (libre circulación del personal) y art. 17 1) b) y c) (tránsito de bienes).

[375] A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo, art. 20 1) a).

[376] Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 5 ("El Gobierno del Estado de tránsito proporcionará todo el apoyo necesario durante el paso de la asistencia por su territorio, con arreglo a su legislación nacional y al derecho y la práctica internacionales").

[377] Véase, por ejemplo: Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 9 ("Cada Estado parte, a petición del Estado requirente o de la parte que preste asistencia, procurará facilitar el tránsito a través de su territorio del personal, equipo y bienes debidamente reseñados en la correspondiente notificación que se utilicen en la asistencia, para que entren y salgan del Estado requirente"); Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 1991, art. 22 ("Los Estados participantes adoptarán, a petición del Estado requirente o del Estado de envío, todas las medidas necesarias para facilitar el tránsito a través de sus territorios del personal, equipo y bienes debidamente reseñados en la correspondiente notificación que se utilicen en la asistencia, para que entren y salgan del Estado requirente"); y art. 9 d) ("La Junta de Directores [...] establecerá y mantendrá sistemas para facilitar la circulación de los recursos que procedan de un Estado participante o transiten por él, teniendo en cuenta los requisitos impuestos por las autoridades de inmigración y aduanas"); Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 16 1) ("Cada Parte, a petición de la Parte interesada, procurará facilitar el tránsito a través de su territorio del personal, equipo, servicios y materiales debidamente reseñados en la correspondiente notificación que se utilicen para prestar asistencia a la Parte requirente o receptora"); Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre ("Directrices de Oslo"), Rev.1, 27 de noviembre de 2006, párr. 63 ("Los Estados de tránsito, en especial los que compartan fronteras con el Estado afectado, facilitarán la circulación de los recursos militares y de la defensa civil solicitados por el Estado afectado en la misma forma que facilitan la circulación de los bienes y el personal de socorro"); y Declaración de principios sobre la organización de socorros en favor de la población civil en caso de desastre, resolución 26 aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre de 1969, párr. 5 ("Se ruega a todos los Estados que ejerzan sus derechos soberanos y

resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, "insta a los Estados situados cerca de zonas afectadas por desastres naturales y situaciones de emergencia similares, particularmente en el caso de regiones de difícil acceso, a que participen estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación con los países afectados con objeto de facilitar, en la medida de lo posible, el tránsito de la asistencia humanitaria"[378]. En la resolución 46/182, la Asamblea General "insta a los Estados situados cerca de las zonas de emergencia a que participen estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación con los países afectados a fin de facilitar, en la medida de lo posible, el tránsito de la asistencia humanitaria"[379]. Algunas disposiciones tratan específicamente de los visados de tránsito para el personal que presta asistencia y que debe atravesar un Estado de tránsito[380]. Algunos instrumentos también imponen la obligación positiva de garantizar la seguridad y protección de las operaciones de socorro en tránsito[381].

b) Tránsito y libre circulación dentro del Estado receptor

112. La libre circulación dentro del Estado receptor es esencial para poder prestar asistencia de manera eficaz en casos de desastre, y no debe suponerse que las cuestiones relativas al acceso concluyen una vez que se han cruzado las fronteras del Estado receptor. Un actor que presta asistencia puede lograr el acceso al Estado receptor pero no a la zona del desastre propiamente dicha. En algunos casos ello puede deberse a restricciones impuestas por el Estado receptor por motivos políticos o de seguridad. En otros, es posible que los actores que prestan asistencia no puedan acceder a la zona del desastre por problemas de tipo práctico o logístico, como puentes destruidos o carreteras inundadas, o simplemente por falta de recursos para transportar artículos de socorro a gran escala[382]. En el primer supuesto, algunos

---

legales en forma que se facilite el tránsito, la entrada y la distribución de los socorros enviados por las organizaciones internacionales de carácter imparcial y humanitario para ayudar a la población civil de las regiones devastadas, cuando la situación ponga en peligro la vida y el bienestar de esta población").

[378] Resolución 43/131 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1988, párr. 6. Véase también resolución 45/100 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990, párr. 7.

[379] Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 7.

[380] Véase, por ejemplo: resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional, 1977 (véase nota 20 *supra*), recomendación E ("Se recomienda que todos los gobiernos renuncien a las exigencias de visado de tránsito, entrada y salida respecto de los miembros del personal de socorro que actúen a título oficial como representantes de organismos de socorro internacionalmente reconocidos"), y Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, 1995, anexo I, párr. 2 ("Los Gobiernos de los países beneficiarios deberán facilitar la rápida entrada del personal de socorro, en particular mediante la derogación de los requisitos para la concesión de visados de tránsito, ingreso y salida, o la simplificación del procedimiento para su expedita obtención").

[381] Véase, por ejemplo, proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984 (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo), art. 20 1) c).

[382] Por ejemplo, en un análisis de la Comisión Europea sobre la práctica europea reciente se señala que "no todas las autoridades de la protección civil de los Estados miembros poseen medios de transporte aéreo con los que puedan contar en todo momento. En algunos casos, no existen procedimientos para utilizar los medios militares nacionales para el transporte de la protección civil. Recurrir a aviones comerciales es a menudo engorroso y lleva tiempo. Puede darse que los Estados miembros compitan por los mismos medios. Además, los costos de transporte son en algunos casos desproporcionados respecto al valor económico de la asistencia prestada".

instrumentos internacionales imponen a los Estados receptores la obligación negativa de no restringir indebidamente el acceso a la zona del desastre. En el segundo, algunos instrumentos imponen a los Estados receptores la obligación positiva de facilitar el tránsito de distintas maneras. En esta sección se examinarán sucesivamente cada una de esas obligaciones.

i) Obligación de no restringir indebidamente el acceso a la zona del desastre

113. En muchos instrumentos se sugiere la existencia de una obligación del Estado receptor de no restringir indebidamente el acceso a la zona del desastre. Por ejemplo, según las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, de 1982, "el Estado receptor permitirá que el personal de socorro designado acceda libremente a las zonas afectadas por el desastre y circule libremente por ellas, según resulte necesario para el desempeño de sus funciones acordadas específicamente"[383]. El proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario de la Asociación de Derecho Internacional establece que "la organización, su personal, vehículos, buques, aeronaves y equipo gozarán de la libertad de circulación necesaria para desempeñar sus actividades de manera eficaz, en particular en la zona de operaciones y entre ésta y los puntos de acceso al territorio (nacional)"[384]. Según la resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre asistencia humanitaria, de 2003, "los Estados afectados permitirán que el personal humanitario tenga acceso pleno y libre a todas las víctimas y garantizarán la libertad de circulación y la protección del personal, los bienes y los servicios que le proporcionen"[385]. En otros textos de carácter

---

Comisión Europea, propuesta de decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil (refundición), COM(2006)29 final, 2006, pág. 7.

[383] UNITAR, *Policy and Efficacy Studies* No. 8 (número de venta: E.82.XV.PE/8), anexo A, norma 16.

[384] Art. 9. Reproducido en el informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (Belgrado, 17 a 23 de agosto de 1980).

[385] Secc. VII, párr. 3. Véase también secc. VII, párr. 1 ("Las misiones de asistencia humanitaria quedarán exentas de cualesquiera medidas de requisición, restricciones a la importación, exportación o tránsito y derechos de aduana sobre los bienes y servicios de socorro").

declarativo existen disposiciones similares[386]. Por el contrario, no se han encontrado disposiciones de esta índole en tratados multilaterales o bilaterales[387].

114. En el ámbito nacional existen distintos enfoques. En varias legislaciones nacionales se restringe, de hecho, la libertad de circulación en tiempos de desastre. Según la Ley de gestión de desastres de Sudáfrica, cuando se haya declarado el estado de desastre nacional el Ministro competente podrá "adoptar normas o emitir directrices [...] para regular la circulación de personas y bienes hacia la zona amenazada o afectada por el desastre, desde ella o dentro de la misma"[388]. Existen disposiciones similares en otras legislaciones nacionales o territoriales[389]. Con arreglo a la Ley básica de medidas de lucha contra desastres del Japón, "cuando se produzca un desastre o éste sea inminente, el alcalde del municipio o la ciudad podrá, cuando se considere necesario para prevenir una amenaza para la vida o la integridad física, establecer una zona restringida de acceso restringido o prohibido a toda persona que no participe en las operaciones de emergencia, o podrá ordenar que quiénes no participen en esas operaciones abandonen la zona"[390].

115. Otras legislaciones nacionales permiten un mayor acceso del personal de socorro en casos de desastre. Por ejemplo, la legislación húngara obliga a la policía

---

[386] Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, 1995, párr. 2 (donde se exhorta a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a "reconocer y garantizar el derecho de las organizaciones de asistencia humanitaria a tener acceso a las poblaciones en peligro en las situaciones de emergencia compleja"); Acuerdo modelo sobre el estatuto de los recursos militares y de la defensa civil (Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre ("Directrices de Oslo"), Rev.1, noviembre de 2006, anexo I), párr. 9 (donde se establece que "el Gobierno del Estado afectado permitirá que la operación de recursos militares y de la defensa civil y sus miembros, así como sus vehículos, buques, aeronaves y equipo, circulen libremente dentro de la zona del desastre del Estado afectado y en cualquier otra zona necesaria para el desempeño de sus tareas"). También cabe citar las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos y los Principios rectores de los desplazamientos internos, que contienen ambos disposiciones que garantizan la libertad de circulación de las víctimas de desastres; véase A/HRC/4/38/Add.1 (23 de enero de 2006), parte D.2, y "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations", en *Studies in Transnational Legal Policy*, No. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000), principio 6 2) d).

[387] Sin embargo, algunos tratados bilaterales contienen disposiciones relativas a la facilitación del acceso y sobre derechos de sobrevuelo y aterrizaje (véanse párrs. 116 a 120 *infra*).

[388] Ley de gestión de desastres, 2002 (Sudáfrica), art. 27 2). El artículo 27 3) de la Ley establece, sin embargo, que esa facultad sólo puede ejercerse en la medida en que sea necesaria para alcanzar determinados objetivos enumerados específicamente: la prestación de asistencia y protección a la población, la prestación de socorro, la protección de bienes, la prevención o subsanación de perturbaciones o la subsanación de los efectos destructivos o de otra índole del desastre.

[389] Véase, por ejemplo: Ley de prevención y respuesta ante desastres, 2002 (Provincia china de Taiwán), art. 31 2); Ley de gestión de desastres del Estado de Gujarat, 2003, art. 21 2) d) (según el cual el Comisionado del Estado para el socorro podrá "controlar y restringir el tráfico de vehículos hacia, desde y dentro de la zona afectada, [así como] controlar y restringir la entrada de personas a una zona afectada, su salida de ella y sus desplazamientos dentro de ella"); y Ley relativa a la prestación de socorro en casos de desastre natural, 1982 (Nepal), párr. 4 a ("El Gobierno de Su Majestad podrá emitir una orden por la que se obligue a las personas u organismos extranjeros a obtener la autorización del Gobierno de Su Majestad para entrar, cualquiera que sea el motivo para ello, en una zona afectada por un desastre natural").

[390] Ley básica de medidas de lucha contra desastres, junio de 1997 (Japón), art. 63. Véase también art. 76, relativo a las restricciones de tráfico en tiempos de desastre.

a "tomar medidas para ayudar al avance rápido por las carreteras públicas de las fuerzas que participan en tareas de ayuda en caso de desastre o emergencia y proteger las vías por las que circulen los envíos de ayuda y las unidades de asistencia nacionales e internacionales"[391]. Con arreglo a la legislación de Mongolia, el acceso a la zona del desastre es uno de los derechos del personal de socorro[392]. La legislación de la República Checa establece que los propietarios, usuarios o administradores de bienes inmuebles están obligados "a permitir el acceso de las personas que desempeñen labores de rescate o reparación al inmueble o al interior de los edificios"[393].

ii) Facilitación del acceso

116. Algunas disposiciones relativas a la libre circulación no se limitan simplemente a evitar que los Estados receptores pongan trabas a la libre circulación, sino que les imponen la obligación de adoptar medidas positivas para facilitar esa circulación. La resolución 46/182 de la Asamblea General reviste especial importancia a este respecto, al prever que el Coordinador del Socorro de Emergencia tendrá la responsabilidad de "facilitar activamente, incluso mediante negociaciones, en caso necesario, el acceso de las organizaciones operacionales a las regiones afectadas por la emergencia para lograr la distribución rápida de la asistencia de emergencia mediante la obtención del consentimiento de todas las partes interesadas a través de modalidades como el establecimiento de corredores provisionales de socorro en los casos en que fuera necesario, así como días y zonas 'de tranquilidad' y otros métodos"[394]. Otros instrumentos instan a los Estados a facilitar el tránsito y la libre circulación sin precisar las modalidades específicas de esa obligación[395]. Varios instrumentos abordan la facilitación del acceso mediante la asignación de espacio libre en las líneas aéreas nacionales o en otros servicios. Por ejemplo, en un tratado bilateral entre los Estados Unidos y China se establece que "el Gobierno chino permitirá y *facilitará* la entrada de los representantes de los Estados Unidos al territorio chino, la salida de éste y sus desplazamientos dentro del país" y se impone al Gobierno chino la obligación específica de "proporcionar los medios de transporte por automóvil necesarios para que los representantes de los Estados

[391] Orden No. 48/1999 (XII.15) del Ministro del Interior sobre las tareas de protección en casos de desastre de los órganos dependientes del Ministerio del Interior (Hungría), art. 15 3) c) y d).

[392] Ley de protección ante desastres (Mongolia), art. 30 2). Véase también Ley No. 13, de gestión de desastres, 2005 (Sri Lanka), párr. 14 1) a) (con arreglo al cual la entrada en la zona del desastre es una de las obligaciones de las organizaciones de socorro en casos de desastre, pero sólo es aplicable a las organizaciones designadas por el Consejo Nacional de Gestión de Desastres).

[393] Ley del sistema integrado de rescate (República Checa), 2000, art. 25 2) c).

[394] Anexo, párr. 35 d).

[395] Véase, por ejemplo: Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo de la Unión Europea, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* vol. 44, L 297), art. 4 h) (según el cual "la Comisión deberá [...] adoptar medidas para facilitar el transporte de recursos para las intervenciones de ayuda y otras acciones de apoyo"), y proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, 1991, art. 21 h) (los Estados deberán "asegurar *y* facilitar el libre acceso a la zona de las operaciones de asistencia humanitaria, así como la libre circulación dentro de ella, del personal designado del Estado o la organización que presta asistencia, a fin de que pueda desarrollar su misión") (sin cursiva en el original).

Unidos puedan viajar libremente por toda China sin demora”[396]. Asimismo, en un tratado bilateral entre Suiza y Filipinas se establece que “las autoridades competentes del Estado requirente procurarán facilitar el rápido desplazamiento al lugar del desastre de las unidades de asistencia, sus perros, equipo y suministros de socorro”[397].

117. Las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR indican que “el Estado receptor y el Estado que presta asistencia adoptarán todas las medidas posibles para que sus líneas aéreas ofrezcan servicios de transporte de manera prioritaria al personal y los suministros de socorro designados” y “adoptarán todas las medidas posibles para que sus líneas aéreas ofrezcan al personal y los suministros de socorro designados servicios de transporte gratuitos o a bajo precio”[398]. Las Normas modelo también recomiendan que el Estado receptor y el Estado que presta asistencia ofrezcan servicios de transporte gratuitos para los envíos de socorro o cobren tarifas “que no superen las aplicadas por el Estado al transporte de sus propios suministros”[399]. De conformidad con los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, “las Sociedades Nacionales tratarán de obtener de las empresas nacionales de transporte, gubernamentales o privadas, facilidades para el envío y el transporte rápidos y, en lo posible, gratuitos o a tarifa reducida, de los suministros de socorro destinados a las víctimas de desastres, incluidos los que estén en tránsito”[400]. En la resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional se recomienda que “todos los gobiernos autoricen a sus líneas aéreas nacionales —sean o no miembros de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo— a conceder transporte gratuito o, en caso de no ser posible, a tarifas mínimas para los envíos de socorro y el personal de socorro, en la medida que sea razonable. Los posibles gobiernos beneficiarios, en especial, deberían dar instrucciones a sus líneas aéreas nacionales a fin de que otorgaran un trato semejante al personal de socorro y a los envíos de socorro que llegaran, inclusive hasta el punto de postergar el transporte ordinario de pasajeros y carga comercial”. El Plan del Gobierno australiano para la asistencia en casos de desastre en ultramar establece que “los recursos de las organizaciones no gubernamentales enviados para responder a una solicitud de asistencia formulada por una organización homóloga en un país afectado por un desastre podrán ser transportados por el Gobierno de Australia cuando se disponga de espacio para ello y siempre que el desplazamiento haya sido autorizado por el organismo de gestión de desastres del país receptor”[401].

---

[396] Acuerdo entre la República de China y los Estados Unidos de América relativo a la prestación de socorro al pueblo chino por parte de los Estados Unidos (con canje de notas), 1947, art. V a) y b).

[397] Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, 6 de diciembre de 2001, art. 8.2.

[398] UNITAR, *Policy and Efficacy Studies* No. 8 (número de venta: E.82.XV.PE/8), anexo A, norma 8.

[399] Ibíd., norma 11 2).

[400] Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, párr. 9.4. Reimpresos en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 310 (29 de febrero de 1996), anexo IV.

[401] Recomendación J (véase la nota 20 *supra*); Plan del Gobierno australiano para la asistencia en casos de desastre en ultramar, abril de 1998, párr. 6.1.2.

iii) Derechos de sobrevuelo y aterrizaje

118. Los instrumentos relativos al socorro en casos de desastre contienen a menudo disposiciones específicas sobre derechos de sobrevuelo y aterrizaje. Aunque estas cuestiones pueden plantearse en cualquiera de los contextos examinados en las secciones a) y b) *supra* (es decir, en el Estado de tránsito o en el Estado receptor), con frecuencia tales disposiciones no distinguen entre ambas situaciones, sino que están redactadas de manera general y son aplicables a cualquier lugar[402].

119. En el anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional se establece que "los Estados contratantes facilitarán la entrada, la salida y el tránsito por su territorio de las aeronaves que realicen vuelos de socorro de organizaciones internacionales reconocidas por las Naciones Unidas, o en nombre de éstas, o bien de los Estados o en nombre de ellos"[403]. También se subraya que "dichos vuelos comenzarán lo más rápidamente posible después de que se haya obtenido el consentimiento del Estado que reciba la ayuda" y que el personal y los artículos que lleguen a bordo de los vuelos de socorro serán "admitidos sin demoras"[404]. Varios tratados bilaterales contienen disposiciones similares sobre derechos de sobrevuelo y aterrizaje en casos de desastre. Casi todos los tratados bilaterales se limitan a abordar la cuestión del tránsito y la libre circulación mediante una disposición de ese tipo y no se ocupan de las cuestiones relativas a la circulación por vía terrestre en los Estados de tránsito o receptores examinadas en las dos secciones anteriores[405]. En muchas resoluciones también se incluye una disposición sobre

---

[402] Véase, sin embargo, Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, 1982, anexo A, norma 10 ("El *Estado receptor* autorizará los sobrevuelos y aterrizajes de las aeronaves que transporten al personal y los suministros de socorro designados") (sin cursiva en el original).

[403] Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 1944, párr. 8.8. Véase también párr. 8.10 ("En casos de emergencia, los Estados contratantes facilitarán la entrada, el tránsito y la salida de aeronaves dedicadas a combatir o impedir la contaminación marina o a realizar otras operaciones necesarias para garantizar la seguridad marítima, la de las poblaciones y la protección del medio ambiente marino").

[404] Ibíd., párrs. 8.8 y 8.9.

[405] Véase, por ejemplo: Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 8; Acuerdo entre Dinamarca y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), 1985, art. 6; Convención entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno del Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1981, art. 6; Convención entre la República Francesa y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1977, art. 6; Acuerdo entre el Gobierno de la República de Mozambique y el Gobierno de la República de Sudáfrica relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2002, art. 5 5); Convenio entre el Reino de los Países Bajos y el Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, 1984, art. 8; Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro portugueses y españoles, 1980 (que quedó sin efecto y fue sustituido por el Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, 9 de marzo de 1992), art. 2 4) y 5); Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República de Namibia relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2000, art. 5 5); y Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 1988, art. XV. El Protocolo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Uzbekistán con miras a facilitar la prestación de asistencia humanitaria al Afganistán por parte de Uzbekistán, 2001, párrs. 1.16 y 1.17, impone obligaciones complementarias a las Naciones Unidas y al Gobierno: aunque las Naciones

derechos de sobrevuelo y aterrizaje, en la que se prevé, según los casos, que "la autorización de sobrevuelo y estacionamiento debe concederse sin demora y ha de renunciarse a cualesquiera derechos de aterrizaje o gastos conexos"[406] y que es "deseable que se concedan tales derechos para que sean efectivos durante toda la etapa del socorro de emergencia"[407].

C. Estatuto jurídico

120. El estatuto jurídico del personal que participa en el socorro en casos de desastre y de las organizaciones a las que pertenecen plantea importantes cuestiones. En esta sección se examinarán primero los posibles modos de identificar las operaciones de socorro en casos de desastre, como el uso de un emblema reconocido internacionalmente, la expedición de tarjetas de identidad a los miembros de las unidades de socorro en casos de desastre y la presentación de listas de personal a las autoridades del Estado receptor. En segundo lugar, se analizará la cuestión de las prerrogativas, inmunidades y facilidades, en particular las reconocidas a los funcionarios del Estado, las organizaciones intergubernamentales y su personal y las organizaciones no gubernamentales internacionales.

Unidas están obligadas a informar con antelación de los sobrevuelos y aterrizajes previstos de sus aeronaves y comunicar a todas las organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales las normas sobre el espacio aéreo aplicables en Uzbekistán, el Gobierno está obligado a conceder equitativamente derechos de sobrevuelo y aterrizaje a todos los proveedores de asistencia humanitaria.

[406] Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, 1991, art. 14.

[407] Resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional, 1977 (véase nota 20 *supra*), recomendación L. Véase también Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, 1995, anexo I, párr. 2 ("Los gobiernos deberán conceder autorización para que las aeronaves que transporten suministros y personal de socorro internacional puedan sobrevolar su territorio y aterrizar en él durante la fase de urgencia de la operación de socorro").

1. Identificación

121. A fin de que el personal de socorro en casos de desastre pueda desempeñar sus funciones con eficacia, es necesario que pueda ser fácilmente identificado por las víctimas, los miembros del Gobierno del Estado receptor y otras unidades de socorro en casos de desastre. A este respecto, en los instrumentos relacionados con desastres existen por lo general tres tipos distintos de disposiciones en materia de identificación. En primer lugar, ciertas disposiciones permiten que el personal de socorro en casos de desastre lleve un emblema reconocido internacionalmente en sus prendas de vestir o que lo coloque en su equipo. En segundo lugar, existe otro tipo de disposición que trata de la identificación específica de cada uno de los miembros de una unidad de socorro en casos de desastre, por lo general mediante tarjetas de identidad. En tercer lugar, algunas disposiciones relativas a la identificación exigen que la entidad que presta asistencia presente una lista de personal al Estado receptor. En esta sección se examinarán sucesivamente esos distintos tipos de disposición.

a) Signo o emblema distintivo para las operaciones de socorro en casos de desastre

122. En varios instrumentos se prevé el uso de un signo distintivo para identificar las operaciones de socorro en casos de desastre, su personal y su equipo. En el Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia se establece que "el personal militar y los oficiales civiles asociados que participen en operaciones de asistencia podrán llevar uniforme con distintivos identificativos cuando realicen funciones oficiales"[408]. En la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 1994, ampliada mediante Protocolo Facultativo de 2005[409], se exige que el personal, los vehículos, las embarcaciones y las aeronaves que participen en la prestación de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia lleven "la debida identificación a menos que el Secretario General de las Naciones Unidas decida otra cosa"[410]. El proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, de 1984, establece que "los Estados o las organizaciones asistentes que utilicen emblemas distintivos reconocidos internacionalmente deberán emplear esos emblemas según sea necesario para la identificación de sus envíos, equipo, medios de transporte, personal y locales de socorro", y quienes normalmente no utilicen tales emblemas deberán emplear el símbolo internacional de la defensa civil[411].

123. Las directrices del Instituto Max Planck prevén que "podrá utilizarse un signo distintivo internacionalmente reconocido a fin de identificar los envíos, servicios y personal de asistencia humanitaria" y que "habrán de respetarse las normas aplicables por las que se rige el uso de la bandera y el emblema de las Naciones

---

[408] ASEAN Document Series 2005, pág. 157, art. 15.

[409] Véase el análisis sobre la protección de los funcionarios de las Naciones Unidas y el personal asociado que se expone en los párrafos 204 a 209 *infra*.

[410] Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2051, No. 35457), art. 3 1).

[411] A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo, art. 12 1) y 2). El artículo 12 3) del proyecto de convención establece, además, que todos los actores "tomarán las medidas necesarias para controlar el uso de esos emblemas e impedir su uso indebido".

Unidas y de los emblemas de la Cruz Roja y la Media Luna Roja”[412]. Las Normas y prácticas recomendadas de las Sociedades Nacionales de los Balcanes alientan a que los gobiernos “permitan la identificación de los bienes, servicios y personal de socorro con arreglo a la ley, en especial el uso del emblema de la Cruz Roja/Media Luna Roja”[413]. En el proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario de la Asociación de Derecho Internacional se establece que “el personal de la organización llevará uniforme/un signo distintivo”[414].

124. Por lo que respecta al derecho nacional, la legislación de Mongolia prevé que “el militar encargado de la protección en casos de desastre llevará uniforme con el rango y las insignias que correspondan a su posición oficial”[415]. La Ley húngara de protección civil establece que “en las prendas de vestir de las personas que desempeñen tareas de protección civil, así como los vehículos, equipo técnico o instalaciones utilizados con fines de protección civil, figurará el signo distintivo internacional de protección civil con la inscripción ‘Servicio de Protección Civil de la República de Hungría’”[416]. Asimismo, la legislación de Panamá prevé que el Instituto Nacional de Protección Civil ha de identificarse mediante un emblema distintivo, y establece una descripción detallada de ese emblema[417]. En la legislación de los Estados Unidos figura una disposición similar[418].

b) Tarjetas de identidad

125. En algunos instrumentos se aborda la cuestión de la identificación mediante disposiciones que prevén el uso de tarjetas de identidad y que están redactadas de tres maneras distintas. En primer lugar, algunas disposiciones imponen al propio personal de socorro la carga de disponer de documentos de identificación válidos. Por ejemplo, el tratado bilateral celebrado entre España y la Argentina en materia de socorro en casos de desastre establece que los miembros del personal de socorro “deberán estar munidos de un documento de identificación válido en el Estado requerido [es decir, su propio Estado]”, así como de un certificado “expedido por el organismo de coordinación del propio Estado, que atestigüe la misión de intervención y la lista de las personas que forman parte de la unidad correspondiente”[419].

---

[412] Peter MacAlister-Smith, proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria (Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, Heidelberg (Alemania), 1991), art. 13.

[413] Normas y prácticas recomendadas, reunión de las Sociedades Nacionales de los Balcanes sobre las normas que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre (Belgrado, 20 a 26 de septiembre de 2004), parte III, párr. 15.

[414] Art. 15 2). Reproducido en el informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (Belgrado, 17 a 23 de agosto de 1980).

[415] Ley de protección ante desastres (Mongolia), 2003, art. 32.

[416] Ley de protección civil (Hungría), art. 32.

[417] Ley 22, de 15 de noviembre de 1982, por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Protección Civil (Panamá), 1995, art. 33.

[418] Estados Unidos, Federal Civil Defense Act, 1950, art. 204.

[419] Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 1988, art. XIII. Véase también Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, 1994, art. 3 2) (“Todo el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado portará los documentos de identificación correspondientes”), ampliada mediante Protocolo Facultativo de

126. En segundo lugar, ciertas disposiciones permiten el reconocimiento en el Estado receptor de los documentos de identidad de que dispongan quienes presten asistencia. Por ejemplo, en un acuerdo entre Francia y Bélgica, en el que se utilizan términos similares a los que figuran en muchos tratados bilaterales, se establece que "el jefe de una unidad de intervención en casos de emergencia sólo deberá llevar un certificado en que se indique la operación de emergencia, el tipo de unidad y el número de personas que la integran. El certificado será expedido por la autoridad de la que dependa la unidad. Los miembros de la unidad de intervención quedarán exentos de la obligación de tener pasaporte y permiso de residencia"[420]. Aunque esta disposición figura en un artículo relativo al cruce de fronteras, la redacción empleada (la frase "sólo deberá llevar …" y la referencia a la exención de los requisitos en materia de residencia) da cabida a la interpretación de que este certificado es el único documento que se exige con carácter general al personal de socorro cuando éste ya se encuentre dentro del territorio del Estado receptor y que, por tanto, también es suficiente a efectos de identificación.

127. En tercer lugar, algunas disposiciones obligan al Estado receptor a facilitar de manera específica la identificación del personal de socorro mediante la expedición de tarjetas de identidad. Por ejemplo, según la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre "el Estado auxiliador y el Estado auxiliado harán todos los esfuerzos posibles para proporcionar al personal de auxilio documentación u otros medios que permitan su identificación en tal carácter"[421]. Asimismo, en el Acuerdo modelo sobre el estatuto de los recursos militares y de la defensa civil, anexo a las Directrices de Oslo, se establece que "el jefe de la operación de recursos militares y de la defensa civil expedirá a todo el personal contratado a nivel local una tarjeta de identidad en la que figurará la siguiente información: nombre y apellidos completos, fecha de nacimiento, servicio (cuando proceda), fecha de expedición y de vencimiento y una fotografía"[422].

2005. Véase el análisis sobre la protección de los funcionarios de las Naciones Unidas y el personal asociado que se expone en los párrafos 204 a 209 *infra*.

[420] Convención entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno del Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1981, art. 4 2). En el artículo 4 3) de la Convención se establece, además, que "si, en un caso especialmente urgente, no puede presentarse el certificado que se menciona en el párrafo 2 *supra*, bastará cualquier otro certificado apropiado en que se indique la necesidad de cruzar la frontera para realizar una operación de emergencia".

[421] Art. VII b).

[422] Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre ("Directrices de Oslo"), Rev.1, noviembre de 2006, anexo I, párrs. 31 y 32. Véase también párr. 33 ("El personal militar y de defensa civil desplegado en el marco de los recursos militares y de la defensa civil de las Naciones Unidas llevará distintivos apropiados para su identificación"); párr. 6 ("El Gobierno del Estado afectado permitirá que la operación de recursos militares y de la defensa civil exhiba la bandera nacional u otra identificación adecuada en su cuartel general, sus campamentos u otras instalaciones, así como en sus vehículos y buques. El personal militar y de defensa civil desplegado bajo los auspicios de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y que tenga la condición de experto en misión para las Naciones Unidas llevará un distintivo apropiado"); y párr. 29 ("El personal militar y de defensa civil extranjero que participe en misiones de socorro en casos de desastre llevará su uniforme nacional").

c) Listas de personal

128. Por último, en algunos instrumentos se aborda la cuestión de la identificación mediante disposiciones que obligan al jefe de una operación de socorro a presentar una lista de personal al Estado receptor. Por ejemplo, en el tratado bilateral entre Chile y la Argentina se establece que el Estado que preste asistencia enviará al Estado receptor, por vía diplomática, una lista con la información siguiente: el lugar, fecha y hora de entrada de su personal; el nombre, categoría, funciones y documento de identidad de los integrantes de su personal; el organismo al que pertenecen; y una descripción de los medios técnicos de apoyo que lleven[423]. El Plan del Gobierno australiano para la asistencia en casos de desastre en ultramar prevé que habrá de facilitarse una lista con información similar al Centro nacional para la coordinación de la gestión de emergencias "a fin de que el jefe de la misión australiana pueda [...] expedir los documentos de identidad que sean necesarios"[424].

2. Prerrogativas, inmunidades y facilidades

129. Varias convenciones internacionales conceden prerrogativas e inmunidades a determinadas entidades y categorías de personas, como los representantes diplomáticos y consulares de los gobiernos[425] o las organizaciones intergubernamentales y su personal[426]. Esas prerrogativas e inmunidades varían según el beneficiario, pero por lo general incluyen los siguientes aspectos: facilidades para la entrada en el territorio y la obtención de permisos de trabajo; libertad de circulación y desplazamiento por el territorio, con sujeción al derecho interno; inviolabilidad de los locales, los archivos y las comunicaciones; exenciones de gravámenes personales, derechos de aduana e impuestos; inmunidad contra detención o arresto personal y contra todo procedimiento judicial; y otras facilidades para el desempeño de las funciones de las misiones diplomáticas y consulares o de las organizaciones internacionales. Las organizaciones internacionales también gozan de personalidad jurídica con arreglo al derecho interno y, por tanto, de capacidad para contratar, adquirir y disponer de propiedades y entablar procedimientos judiciales. Las Convenciones mencionadas han sido ampliamente ratificadas y se reconoce con carácter general que al menos algunas de sus normas forman parte del derecho consuetudinario[427].

---

[423] Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina sobre cooperación en materia de catástrofes, 1997, art. 5 1).

[424] Plan del Gobierno australiano para la asistencia en casos de desastre en ultramar (abril de 1998), párrs. 6.3.2 y 6.3.3.

[425] Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 1961; Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 1963; Convención sobre las Misiones Especiales, 1969. Aunque esta última Convención define la "misión especial" de manera amplia, como "una misión temporal, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado con el consentimiento de este último para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado" (art. 1 a)), los *trabajos preparatorios* ponen de manifiesto que su finalidad era regular el fenómeno de la diplomacia ad hoc (véase A/CN.4/166 en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1964*, vol. II, párrs. 11 a 19 y 61 a 119, y párrafos 2 y 3 del comentario de la Comisión sobre el artículo 1, *Anuario ... 1967*, vol. II, pág. 348).

[426] Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, 1946; Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, 1947; Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Organismo Internacional de Energía Atómica, 1959.

[427] En relación con las prerrogativas e inmunidades reconocidas por las Convenciones de Viena de 1961 y 1963, véase Corte Internacional de Justicia, *Diplomatic and Consular Staff (United*

130. Las normas generales que se describen más arriba pueden ser pertinentes en las situaciones examinadas en el presente estudio. Así, por ejemplo, las organizaciones internacionales que participen en operaciones de socorro en casos desastre y su personal disfrutarán, en ese contexto particular, de las prerrogativas e inmunidades previstas en las correspondientes convenciones. Sin embargo, cabe preguntarse si es preciso adaptar las prerrogativas e inmunidades que se reconocen normalmente en el derecho internacional a las especificidades de las operaciones de socorro en casos de desastre. Ello plantea dos cuestiones que se han tratado en varios instrumentos internacionales e internos. La primera (*ratione materiae*) consiste en determinar si las prerrogativas e inmunidades que se reconocen normalmente deben ir acompañadas de otras facilidades jurídicas que se ajusten mejor a las necesidades de las operaciones de socorro en casos de desastre. Esta cuestión ya se ha tratado ampliamente en otras secciones del presente estudio, relativas a los visados, los permisos de entrada y trabajo y la libre circulación del personal de socorro en casos de desastre, los derechos y aranceles aduaneros para los envíos de socorro, las comunicaciones, etc. La segunda cuestión (*ratione personae*) consiste en determinar si han de concederse prerrogativas e inmunidades a entidades o personas que participan en operaciones de socorro en casos de desastre y a las que normalmente no se aplican tales prerrogativas[428].

States v. Iran), sentencia de 24 de mayo de 1980, I.C.J. Reports 1980, párr. 62 (véase también párr. 86). También es un principio bien asentado que el derecho internacional reconoce asimismo determinadas prerrogativas e inmunidades a otras personas (como los funcionarios del Estado, en particular los Jefes de Estado o de Gobierno).

428 Varios instrumentos en este ámbito contienen disposiciones generales en las que se insta al Estado que recibe la asistencia a facilitar la labor de asistencia humanitaria de las entidades pertinentes (véase, por ejemplo, párrafo 6 del anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General; párrafo 6 de la Declaración de principios sobre la organización de los socorros en favor de la población civil en caso de desastre (resolución 26 aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja en septiembre de 1969); y artículo 27 2) o) de la Ley de gestión de desastres de Sudáfrica, Ley No. 57 de 2002) o asegurar la protección del personal que presta el socorro. Si bien es cierto que las prerrogativas, inmunidades y otras facilidades se encuadran en el marco general de la cooperación que debe prestar el Estado receptor, la presente sección se centrará más bien en las disposiciones de los instrumentos internacionales e internos que tratan específicamente de la cuestión de las prerrogativas, inmunidades y facilidades.

La presente sección se centrará, además, en las prerrogativas, inmunidades y facilidades a nivel internacional y, por tanto, no se examinarán las disposiciones que otorgan inmunidad contra los procedimientos judiciales a los funcionarios y empleados nacionales que participan en operaciones de socorro en casos de desastre (un ejemplo de este tipo de disposición figura en el párrafo 74 de la Ley No. 53, de gestión de desastres (India), 23 de diciembre de 2005).

Por último, cabe señalar que algunas leyes nacionales contienen disposiciones según las cuales no puede obligarse a las personas que gozan de prerrogativas e inmunidades con arreglo al derecho internacional (como el personal diplomático) a prestar ayuda a título personal en el contexto de operaciones de socorro en casos de desastre, ni pueden requisarse los bienes cubiertos por las prerrogativas e inmunidades a fin de prestar el socorro (véase, por ejemplo, párrafo 26 del capítulo II (Excepciones) de la parte II (Derechos y obligaciones de las personas jurídicas y físicas en casos de emergencia) de la Ley del sistema integrado de rescate y de modificación de determinadas leyes (República Checa), 28 de junio de 2000; artículos 72 b) y 74 de la Ley de Seguridad Nacional 1987-1988 (Ecuador); o artículo 19 2) de la Ley No. 2935 sobre el estado de emergencia (Turquía), 27 de octubre de 1983). Tales disposiciones no forman parte del objeto de la presente sección.

a) Funcionarios del Estado que participan en operaciones internacionales de socorro en casos de desastre

131. Algunos tratados multilaterales contienen disposiciones específicas que tratan de la cuestión de las prerrogativas, inmunidades y facilidades de los funcionarios de un Estado que participan en operaciones de socorro en casos de desastre en el territorio de otro Estado. Esas disposiciones normalmente obligan al Estado receptor a conceder las prerrogativas, inmunidades y facilidades necesarias para el desempeño de las actividades de socorro. En algunos instrumentos el reconocimiento de las prerrogativas e inmunidades se limita al enunciado de este principio general. Por ejemplo, el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil establece que, en caso de catástrofe o amenaza de ella:

> El Estado beneficiario concederá, en el marco de las legislaciones nacionales, todos los privilegios, inmunidades y servicios que hagan falta para prestar la asistencia y garantizará la protección de las personas y los bienes de la unidad de protección civil del Estado solidario[429].

132. Sin embargo, otros tratados multilaterales contienen disposiciones más detalladas, como normas que establecen de manera precisa los beneficiarios de esas prerrogativas e inmunidades y su correspondiente obligación de respetar las leyes del Estado receptor. Por ejemplo, según el artículo 8 de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, de 1986, el Estado solicitante está obligado a conceder inmunidad de prisión, detención y proceso judicial y exención de impuestos, derechos u otros gravámenes al personal de la parte que presta asistencia (cuyos nombres hayan sido debidamente notificados al Estado solicitante y aceptados por éste) para el desempeño de sus funciones de asistencia, así como conceder exención de impuestos, derechos u otros gravámenes e inmunidad de embargo, secuestro o requisa respecto del equipo y los bienes usados para prestar la asistencia[430]. Con arreglo al Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, de 1998[431], el Estado Parte solicitante

> concederá, en la medida en que lo permita su legislación nacional, a las personas físicas que no sean nacionales suyos, así como a las organizaciones que no tengan su sede o su domicilio dentro de su territorio, que actúen con arreglo a lo dispuesto en el presente Convenio para prestar asistencia de telecomunicaciones y que hayan sido notificadas al Estado Parte solicitante y aceptadas por éste, los privilegios, inmunidades y facilidades necesarios para el desempeño adecuado de sus funciones[432].

El Convenio impone por tanto la obligación (limitada por la referencia a la legislación nacional del Estado) de otorgar las prerrogativas, inmunidades y facilidades necesarias a quienes presten asistencia. La disposición contiene, a

---

[429] Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 22 de mayo de 2000, art. 4, párr. a) 5).

[430] Párrs. 2 y 3. Cabe señalar que los Estados pueden declarar que no se consideran obligados por los párrafos 2 y 3 al firmar, ratificar, aceptar o aprobar la Convención, o al adherirse a ella (párrs. 9 y 10). También se especifica que el Estado solicitante no está obligado a conceder a sus nacionales o residentes permanentes tales privilegios e inmunidades (párr. 6), y que quienes gocen de esos privilegios e inmunidades tienen el deber de respetar sus leyes y reglamentos (párr. 7). También se incluye una cláusula de salvaguarda en relación con los derechos y obligaciones correspondientes a privilegios e inmunidades concedidos en virtud de otros acuerdos internacionales o el derecho internacional consuetudinario (párr. 8).

[431] Art. 5 (Privilegios, inmunidades y facilidades).

[432] Art. 5 1).

continuación, un listado no exhaustivo de las prerrogativas e inmunidades que han de concederse, entre las que figuran la inmunidad de arresto, detención o procedimiento judicial por conductas directamente relacionadas con el suministro de asistencia de telecomunicaciones; la exoneración de impuestos, aranceles u otros gravámenes; y la inmunidad contra la confiscación, el embargo o la requisa del equipo, materiales y bienes utilizados para la asistencia de telecomunicaciones. También se hace referencia a la obligación del Estado solicitante de proporcionar, en la medida de sus capacidades, instalaciones y servicios locales para la adecuada y eficaz administración de la asistencia de telecomunicaciones y de garantizar la protección del personal, el equipo y los materiales utilizados para prestar esa asistencia.

133. También hay disposiciones sobre prerrogativas, inmunidades y facilidades en convenciones regionales. Por ejemplo, según el Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear, de 1963, "el Estado Solicitante concederá, en relación con la asistencia, las facilidades y los privilegios e inmunidades necesarios para garantizar el ejercicio expedito de las funciones a que se refiere el presente Acuerdo"[433]. Con arreglo al Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, de 2005, la Parte requirente o receptora, de conformidad con sus leyes y reglamentos nacionales, concederá a la entidad que presta asistencia exenciones y facilidades respecto de la prestación de asistencia[434]. Según lo previsto en la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, de 1991, el Estado auxiliado "proporcionará, en la medida de su capacidad, instalaciones y servicios locales para la adecuada y eficaz administración de la asistencia" y hará "todo lo posible por proteger al personal, el equipo y los materiales llevados a su territorio a tales efectos por el Estado auxiliador o en nombre suyo"[435]. Además, el personal de auxilio "no estará sujeto a la jurisdicción penal, civil ni administrativa del Estado auxiliado por actos relacionados con la prestación de asistencia"[436].

134. Las convenciones regionales también pueden contener disposiciones en la materia más detalladas. Por ejemplo, en el artículo 21 del Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el

---

[433] Art. VI. El artículo hace referencia además a las prerrogativas e inmunidades que han de concederse al Organismo Internacional de Energía Atómica: "En lo que respecta a la asistencia prestada por el Organismo Internacional de Energía Atómica, el Estado Solicitante aplicará el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Organismo".

[434] ASEAN Document Series 2005, pág. 152, art. 14. Más concretamente, la parte requirente o receptora "concederá a la entidad que presta asistencia exenciones de impuestos, derechos y otros gravámenes de similar naturaleza respecto de la importación y utilización de equipo, en particular vehículos y telecomunicaciones, servicios y materiales introducidos en el territorio de la Parte requirente o receptora a fin de prestar la asistencia" y "facilitará la entrada, permanencia y salida de su territorio del personal que participa en la asistencia y del equipo, servicios y materiales utilizados para prestarla". También se insta a la parte receptora a cooperar con el Centro de coordinación de la ASEAN para la asistencia humanitaria en la gestión de los desastres, a fin de facilitar la tramitación de las exenciones y facilidades respecto de la prestación de asistencia.

[435] Art. IV.

[436] Art. XI. El artículo precisa que esta exención no se aplica a "actos ajenos a la prestación de la asistencia ni, tratándose de acciones civiles o administrativas, a faltas intencionales de conducta o negligencia grave". El artículo señala además que el personal de auxilio tiene el deber de respetar las leyes y reglamentaciones del Estado auxiliado y de los Estados de tránsito y ha de abstenerse de llevar a cabo actividades políticas o de otra índole incompatibles con dichas leyes o con las disposiciones de la Convención. Por último, ese mismo artículo prevé que "las acciones judiciales emprendidas contra el personal de auxilio o contra el Estado auxiliador serán conocidas y podrán ser resueltas en los tribunales del Estado auxiliado".

Caribe, de 1991, se afirma el principio según el cual "el Estado requirente concederá al personal del Estado de envío y al personal que actúe en su nombre las prerrogativas, inmunidades y facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones de asistencia", pero también establece una lista de prerrogativas e inmunidades específicas que han de concederse, similar a la prevista en la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica.

135. Los acuerdos bilaterales modelo en el contexto de las operaciones de socorro en casos de desastre suelen contener disposiciones específicas sobre prerrogativas, inmunidades y facilidades. Por ejemplo, las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR establecen que el Estado receptor, en sus relaciones con un Estado que presta asistencia, "concederá al personal de socorro designado las facilidades necesarias para el rápido desempeño de las funciones de socorro"[437]. El personal de socorro, por su parte, tiene la correspondiente obligación de "cooperar en todo momento con las autoridades competentes del Estado receptor para facilitar la correcta administración de justicia, garantizar la observancia de las ordenanzas de policía y prevenir cualquier abuso en relación con las facilidades concedidas"[438]. Asimismo, en su proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, la Asociación de Derecho Internacional también recomienda que se incluyan disposiciones sobre prerrogativas e inmunidades en los acuerdos bilaterales suscritos entre un Estado receptor y una entidad (en particular la procedente de un Estado) que preste socorro, e incluye proyectos de artículo sobre la inviolabilidad de los locales y la correspondencia de la entidad (artículo 4), exenciones de derechos aduaneros e impuestos (artículo 5) y facilidades para la entrada del personal en el territorio y la seguridad de ese personal (artículo 14)[439].

136. Aunque algunos tratados bilaterales están redactados en términos generales[440], por lo general la mayoría de ellos contienen disposiciones más detalladas y se centran en facilidades jurídicas específicas relativas, por ejemplo, a la entrada en el territorio, la renuncia a las solicitudes de indemnización, la protección de las comunicaciones o determinadas exenciones de impuestos o inmunidades para el Estado que presta asistencia, su personal y su equipo, envíos o bienes operacionales.

---

[437] UNITAR, *Policy and Efficacy Studies* No. 8 (número de venta: E.82.XV.PE/8), anexo A, norma 14.

[438] Ibíd.

[439] Reproducido en el informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (Belgrado, 17 a 23 de agosto de 1980). Véase también Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre ("Directrices de Oslo"), Rev.1, noviembre de 2006, párr. 30 y anexo I.

[440] Véase, por ejemplo, artículo V (Representantes de los Estados Unidos), párr. c), del Acuerdo entre la República de China y los Estados Unidos de América relativo a la prestación de socorro al pueblo chino por parte de los Estados Unidos (con canje de notas), 1947, que equipara las prerrogativas e inmunidades del personal que participa en las operaciones de socorro a las del personal diplomático de los Estados Unidos en China ("Los representantes de los Estados Unidos y los bienes de la misión y de su personal gozarán en China de las mismas prerrogativas e inmunidades de que disfrutan el personal de la Embajada de los Estados Unidos en China y los bienes de la Embajada y de su personal"). En disposiciones de este tipo a veces se hace referencia a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961. Por ejemplo, con arreglo al artículo II del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Belarús en materia de cooperación para facilitar la prestación de asistencia, 1996, "el personal del Gobierno de los Estados Unidos que se encuentre en la República de Belarús a fin de aplicar los programas de asistencia de los Estados Unidos gozará de un estatuto jurídico equivalente al concedido al personal administrativo y técnico" con arreglo a la Convención de Viena de 1961. En ese mismo artículo también se especifica que "las disposiciones del presente Acuerdo se interpretarán sin perjuicio de las demás prerrogativas e inmunidades a que tenga derecho el personal".

Por ejemplo, de conformidad con un acuerdo concertado entre la Argentina y España, los componentes de la unidad de intervención que preste asistencia en caso de desastre "estarán exentos de la jurisdicción administrativa, civil y penal del Estado requirente por los actos ejecutados en el ejercicio de las propias funciones en el territorio de dicho Estado"[441]. Con arreglo al Acuerdo entre los Estados Unidos de América y Bangladesh relativo a una donación para actividades de socorro y rehabilitación, los empleados del Gobierno de los Estados Unidos y sus familiares, así como las organizaciones públicas o privadas que hayan suscrito contratos con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o recibido financiación de ella, su personal y los familiares de éste (que no sean ciudadanos o residentes permanentes), que participen en la administración o concesión de la donación estarán exentos de impuestos sobre los ingresos, gravámenes de seguridad social e impuestos similares previstos en la legislación de Bangladesh, así como de derechos de aduana y derechos de importación y exportación sobre sus efectos personales, equipo y suministros[442].

136. En algunos casos, los tratados bilaterales incluyen una disposición detallada sobre tipos específicos de facilidades jurídicas y una cláusula residual en la que se prevé la concesión de todas las facilidades necesarias al personal de las operaciones de socorro. Así, en un acuerdo sobre cooperación en casos de emergencia, Suiza y Filipinas acordaron "adoptar todas las medidas precisas para garantizar la eficacia y la necesaria rapidez de la asistencia"; tras esta disposición general figuran disposiciones más específicas en materia de transporte, tarjetas de identidad, entrada, almacenamiento, utilización y reexportación de equipo, circulación en el territorio, etc.[443]

137. En los instrumentos internacionales de carácter no vinculante también se reconoce la importancia de conceder prerrogativas, inmunidades y facilidades a las entidades que prestan socorro. Por ejemplo, la Declaración de la ASEAN para la asistencia mutua en casos de desastre natural establece que "el país miembro que solicite asistencia deberá adoptar las medidas administrativas internas necesarias para facilitar la entrada de los buques, aeronaves, personal autorizado, suministros y equipo necesarios para el rescate y el socorro, libres de impuestos gubernamentales y de cualesquiera otros derechos o gravámenes"[444]. Las Normas y prácticas recomendadas adoptadas por las Sociedades Nacionales de los Balcanes alientan a que los gobiernos "velen por que se concedan las facilidades necesarias para el

---

[441] Artículo XVIII del Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 1988. Véase también el artículo 8 del Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre cooperación en materia de catástrofes, 1997, según el cual los integrantes de una operación de socorro en caso de desastre de una Parte gozarán en el territorio del Estado requirente de inviolabilidad personal, inmunidad de jurisdicción en materia penal, civil y administrativa, exención de derechos de aduana e impuestos sobre los objetos destinados a uso personal durante el desarrollo de la operación y exención de la inspección de su equipaje, salvo que hubiera motivos fundados para ello. El artículo también establece que los integrantes de la operación de socorro en caso de desastre tienen la obligación de respetar las leyes y reglamentos nacionales del Estado receptor.

[442] Artículo VIII, sección 8.2 (Impuestos y cuestiones conexas), del Acuerdo relativo a una donación para actividades de socorro y rehabilitación, firmado en Dacca el 30 de mayo de 1972.

[443] Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, 2001, art. 8, párrs. 1) y 2).

[444] Artículo VI de la Declaración de la ASEAN para la asistencia mutua en casos de desastre natural, Manila, 26 de junio de 1976.

socorro" y que "se respeten las disposiciones sobre el personal de socorro y sus prerrogativas e inmunidades, cuando se concedan mediante acuerdo"[445].

138. Las entidades privadas que han estudiado la cuestión del socorro internacional en casos de desastre han hecho hincapié en principios similares para la concesión de inmunidades, prerrogativas y facilidades. Así, por ejemplo, el Instituto de Derecho Internacional señaló, en su resolución de 2003 sobre asistencia humanitaria, que los Estados "facilitarán la organización, el suministro y la distribución de la asistencia humanitaria prestada por otros Estados y organizaciones" y "les concederán, en particular, las inmunidades necesarias". El Instituto alentó además a los Estados a "aprobar leyes y reglamentos y a celebrar tratados bilaterales o multilaterales que establezcan las facilidades antes mencionadas en relación con la asistencia humanitaria"[446].

139. Por último, en la legislación nacional también se ha tratado la cuestión de las prerrogativas e inmunidades del personal extranjero que presta socorro en casos de desastre. Debe señalarse, desde un principio, que por regla general los Estados partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas han aprobado normas para dar cumplimiento, a nivel interno, a las obligaciones internacionales contraídas y que, en ocasiones, las prerrogativas e inmunidades pertinentes se amplían en la práctica y se aplican al personal extranjero que participa en operaciones de socorro en casos de desastre[447]. En cualquier caso, ese personal extranjero gozaría de las prerrogativas e inmunidades previstas en las normas específicas sobre socorro en casos de desastre, cuando existan tales normas; sin embargo, esas prerrogativas e inmunidades suelen ser más limitadas que las que se conceden normalmente al personal diplomático[448].

---

[445] Normas y prácticas recomendadas, reunión de las Sociedades Nacionales de los Balcanes sobre las normas que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre (Belgrado, 20 a 26 de septiembre de 2004), secc. III, párrs. 9 y 13.

[446] Secc. VII, párrs. 1 y 2. Véase también proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, 1991, que enumera una serie de obligaciones que incumben al Estado que recibe la asistencia, entre ellas la obligación de "conceder al Estado u organización que presta asistencia y al personal designado las prerrogativas, protección y facilidades necesarias para desarrollar con eficacia las operaciones de asistencia humanitaria" (art. 21 i)).

[447] Por ejemplo, en un estudio sobre Nepal se indicó que "el gobierno que deseara prestar este tipo de apoyo ya contaría con una misión diplomática en el país y, por tanto, sería probable que esa misión formulara directamente una solicitud al Gobierno de Nepal para realizar tales actividades. En caso de que se aprobara tal solicitud, probablemente se aplicaría a ese personal la Ley de prerrogativas e inmunidades de los Estados y el personal diplomático extranjeros, de 1970" ("Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, pág. 20 (sin cursiva en el original)).

[448] En un estudio sobre Fiji se señaló que podía resultar necesario que el Ministerio competente aclarara con antelación en qué medida el personal temporal de socorro podía beneficiarse de las prerrogativas e inmunidades del personal diplomático. "Sin embargo, todo el personal que preste socorro en casos de desastre con arreglo a la Ley nacional de gestión de desastres gozará de las inmunidades mínimas previstas en ella" ("Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, pág. 18). Según esa Ley, "la persona que desempeñe una tarea o responsabilidad de conformidad con el Plan Nacional de Gestión de Desastres, el Plan de Apoyo de los Organismos o cualquier normativa aplicable en una situación de emergencia no será responsable de las lesiones o pérdidas sufridas por otra persona, a menos que resulten de una negligencia o un acto doloso" (ibíd., págs. 16 y 17).

b) Organizaciones intergubernamentales que participan en operaciones de socorro en casos de desastre y su personal

140. Como ya se ha mencionado, las convenciones internacionales generales que conceden prerrogativas e inmunidades a las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el OIEA se interpretan en el sentido de que se aplican, en particular, a esas organizaciones y a su personal cuando participan en una operación de socorro en caso de desastre. En un informe de 1971 sobre la situación jurídica de los grupos de socorro facilitados por las Naciones Unidas en casos de desastres naturales, el Secretario General precisó los casos en que las disposiciones de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas se aplicarían a esos grupos y su personal[449]. Algunos acuerdos internacionales contienen disposiciones específicas en las que se establece que las prerrogativas e inmunidades previstas en esas convenciones se mantendrán en el contexto particular de las operaciones de socorro en casos de desastre[450].

142. En ocasiones, las disposiciones sobre prerrogativas e inmunidades que figuran en las convenciones multilaterales que se ocupan de cuestiones relacionadas con el socorro internacional en casos de desastre están redactadas de manera tal que se aplican también a las organizaciones intergubernamentales y a su personal[451]. Así ocurre, por ejemplo, en el Convenio de Tampere, que se aplica a "las organizaciones que no tengan su sede o su domicilio dentro [del] territorio [del Estado Parte solicitante], que actúen con arreglo a lo dispuesto en el presente Convenio para prestar asistencia de telecomunicaciones y que hayan sido notificadas al Estado Parte solicitante y aceptadas por éste"[452]. Asimismo, las exenciones y facilidades

---

[449] El Secretario General acotó, en particular, los casos en que el grupo es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas, tiene una condición jurídica independiente de las Naciones Unidas y sus miembros pueden considerarse "expertos de misiones de las Naciones Unidas". También señaló que, cuando las disposiciones de la Convención no fueran aplicables (por ejemplo, cuando el Estado receptor no fuera parte en ella), quedaría, no obstante, a discreción del país receptor otorgar prerrogativas e inmunidades similares a las previstas en la Convención, y puso el ejemplo de la Unidad Técnica de la Fuerza Sueca de Urgencia (que no era un órgano subsidiario de las Naciones Unidas), que había prestado servicios en el Perú y a la que el Gobierno de ese país había concedido tales prerrogativas e inmunidades (E/4994, párrs. 16 a 19, reproducido en *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas* (1971), págs. 203 a 205).

[450] En general, esas disposiciones adoptan la forma de una cláusula "sin perjuicio de". Véase, por ejemplo, el artículo 6 del Acuerdo modelo entre las Naciones Unidas y los Gobiernos sobre las medidas para acelerar la importación, exportación y tránsito de los envíos de socorro y los efectos personales de los miembros de los equipos de socorro en casos de desastre y emergencia, aprobado por el Comité Técnico Permanente de la Organización Mundial de Aduanas en sus sesiones 157ª y 158ª, en abril de 1996: "Nada de lo contenido en el presente Acuerdo se considerará una exención, expresa o implícita, de cualquier inmunidad de juicio o proceso legal, o de cualquier privilegio, exención u otra inmunidad de que gocen, o puedan gozar, las Naciones Unidas y su personal en virtud de la Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General el 13 de febrero de 1946".

[451] Lo mismo ocurre con algunos de los documentos no vinculantes ya citados, tanto los de carácter oficial como los procedentes de fuentes privadas, que a menudo se refieren, en términos generales, a las operaciones de asistencia llevadas a cabo no sólo por un Estado, sino también por una "organización" (véase, por ejemplo, Instituto de Derecho Internacional, resolución sobre asistencia humanitaria, 2003).

[452] Art. 5. Cabe señalar que ese mismo artículo establece, en su párrafo 8, que lo dispuesto en él se entenderá sin perjuicio de los derechos y obligaciones con respecto a los privilegios e inmunidades concedidos en aplicación de otros acuerdos internacionales (incluidas la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de 1946, y la

reconocidas en el artículo 14 del Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia se conceden a toda "entidad que presta asistencia", que se define como un "Estado, organización internacional o cualquier otra entidad o persona que ofrece o presta asistencia a una Parte receptora o a una Parte requirente en situaciones de emergencia ocasionadas por desastres". Según la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, "las organizaciones internacionales gubernamentales que presten auxilio en casos de desastre podrán, con el consentimiento del Estado auxiliado, acogerse *mutatis mutandis* a los preceptos de esta Convención"[453]. En la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 1994[454], se establece que "el Estado receptor y las Naciones Unidas concluirán lo antes posible un acuerdo sobre el estatuto de la operación de las Naciones Unidas y de todo el personal que participa en la operación"[455], en el cual figurará, por lo general, una disposición sobre las prerrogativas e inmunidades del personal en cuestión.

143. Las convenciones multilaterales por las que se crean organismos internacionales con la finalidad específica de prestar o coordinar el socorro en casos de desastre prevén por lo general las prerrogativas e inmunidades que han de concederse a esos organismos. Un ejemplo clásico al respecto es la Convención y el Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, en virtud de los cuales las Partes contratantes acordaron "conceder a la Unión Internacional de Socorro y a las organizaciones que actúen en su nombre, [...] en la medida en que resulte posible con arreglo a la legislación local, las más amplias inmunidades, facilidades y exenciones para su establecimiento, la circulación de su personal y suministros, las operaciones de socorro y la publicidad de sus llamamientos"[456].

144. En algunos casos, los Estados miembros sólo conceden prerrogativas e inmunidades a las organizaciones internacionales que participan en operaciones de socorro en casos de desastre con carácter voluntario: así ocurre, por ejemplo, con las prerrogativas e inmunidades del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) previstas en su Convenio constitutivo[457]. En otros casos, los Estados miembros acuerdan conceder prerrogativas e inmunidades a este tipo de organismos internacionales en términos más absolutos. También en estos supuestos las disposiciones pertinentes pueden ser

---

Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, de 1947) o del derecho internacional.

[453] Art. XVI.

[454] El ámbito de aplicación de la Convención se amplió para abarcar al personal que participa en la prestación de asistencia humanitaria de emergencia, incluido el socorro en casos de desastre, por medio de un Protocolo Facultativo aprobado en 2005 (resolución de la Asamblea General 60/42, anexo). Véase el análisis sobre la protección de los funcionarios de las Naciones Unidas y el personal asociado que se expone en los párrafos 204 a 209 *infra*.

[455] Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2051, No. 35457, art. 4.

[456] Artículo 10 de la Convención y el Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, 1927.

[457] Con arreglo al artículo 15 del Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, 2003, "cada Estado Miembro está en libertad de conceder los beneficios fiscales y aduanales, así como las prerrogativas e inmunidades diplomáticas, de acuerdo con la legislación internacional y su legislación interna. El Centro es un organismo regional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y en esa condición se determinarán sus privilegios e inmunidades".

muy detalladas e indicar las prerrogativas e inmunidades específicas que han de concederse, además de enunciar el principio general en la materia. Con arreglo al Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, dicho Organismo tendrá personalidad jurídica internacional y la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus objetivos; sus bienes y activos gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial en el territorio de los Estados participantes (excepto en caso de renuncia) y de inmunidad frente a cualquier medida de embargo adoptada por un órgano ejecutivo o legislativo, y estarán asimismo exentos de restricciones, reglamentaciones, controles y moratorias de toda índole; sus archivos serán inviolables y el tratamiento otorgado a sus comunicaciones oficiales no será menos favorable que el conferido por cada Estado a otras organizaciones internacionales[458]. En otra disposición de ese mismo Acuerdo se abordan las exenciones de impuestos y derechos de aduanas respecto del Organismo y sus bienes, activos, ingresos, operaciones y transacciones, así como de los salarios y retribuciones abonados al personal del Organismo y los expertos en misión que no son nacionales de los Estados participantes[459].

145. Por lo que respecta a los acuerdos modelo relativos a las operaciones de socorro en casos de desastre, las disposiciones modelo preparadas por la Asociación de Derecho Internacional se aplican a cualquier entidad que preste socorro, incluidas las organizaciones internacionales. Las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR, por el contrario, contienen disposiciones específicas sobre las prerrogativas e inmunidades de las organizaciones que prestan asistencia y establecen distinciones entre las diferentes categorías de ese tipo de organizaciones, como las Naciones Unidas, los organismos especializados y el OIEA, y todas las demás organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales[460].

146. Los acuerdos bilaterales celebrados entre Estados y organizaciones intergubernamentales (en particular las Naciones Unidas y sus organismos) para prestar asistencia técnica o establecer oficinas nacionales contienen, por lo general, disposiciones específicas relativas al reconocimiento y al estatuto jurídico de la organización en el país y a la concesión de prerrogativas e inmunidades a la organización, sus bienes y su personal. Tales disposiciones se basan normalmente en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de 1946, o en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, de 1947, y, en particular, conceden facilidades en relación con la entrada en el territorio y los permisos de trabajo del personal, la libertad de circulación y desplazamiento, la inviolabilidad de los locales, archivos y comunicaciones, las exenciones de gravámenes personales, derechos aduaneros e impuestos, así como la inmunidad contra detención o arresto personal y contra todo procedimiento judicial. Existen ejemplos de esta práctica en los acuerdos

[458] Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, aprobado en el marco de la Comunidad del Caribe (CARICOM), 1991, art. 26 (Prerrogativas e inmunidades del Organismo).

[459] Ibíd., art. 28 (Exenciones de impuestos y derechos de aduanas).

[460] UNITAR, *Policy and Efficacy Studies* No. 8 (número de venta: E.82.XV.PE/8), anexo B, norma 14.

concertados entre Fiji y las Naciones Unidas, el UNICEF y el PNUD[461], entre Indonesia y las Naciones Unidas, el UNICEF y la OMS[462] y entre Uzbekistán y las Naciones Unidas[463].

147. En algunos casos, los acuerdos bilaterales prevén la expedición de un "certificado" para asegurar la concesión de las prerrogativas e inmunidades a las organizaciones que participan en operaciones internacionales de socorro. Así, por ejemplo, el Acuerdo modelo entre las Naciones Unidas y los Gobiernos sobre las medidas para acelerar la importación, exportación y tránsito de los envíos de socorro y los efectos personales de los miembros de los equipos de socorro en casos de desastre y emergencia, de la Organización Mundial de Aduanas, contiene un "Modelo de certificado de las Naciones Unidas" en virtud del cual la organización expedidora certifica que una determinada organización, persona o equipo participa en una operación de socorro de las Naciones Unidas emprendida a solicitud del Gobierno y pide a las autoridades competentes "que faciliten al portador todos los servicios, privilegios e inmunidades que le correspondan y que, por todos los medios adecuados, faciliten el cumplimiento de la misión en la que participa"[464].

148. También en este caso las disposiciones sobre prerrogativas e inmunidades que figuran en los acuerdos bilaterales pueden ser muy detalladas. Así, por ejemplo, el Acuerdo básico entre el Gobierno de Antigua y Barbuda y la Organización Panamericana de la Salud concede a esta última "la capacidad jurídica y las prerrogativas e inmunidades necesarias para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus objetivos como organismo internacional". El Acuerdo también sienta el principio de independencia y libertad de acción de la Organización. La Organización y sus bienes, activos, locales y archivos gozan de inmunidad contra todo procedimiento judicial y administrativo y de la exención de todo tipo de impuestos y gravámenes; su correspondencia goza de las mismas prerrogativas e inmunidades que la correspondencia y la valija diplomáticas; los funcionarios y demás personas que trabajan para la Organización gozan de facilidades para la entrada en el país y de prerrogativas e inmunidades. Existen disposiciones específicas en materia de identificación de las personas beneficiarias del Acuerdo y

---

[461] Véase "Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, pág. 7.

[462] Véase "Indonesia: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, págs. 8 y 9.

[463] Véase artículo 3 del Protocolo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Uzbekistán con miras a facilitar la prestación de asistencia humanitaria al Afganistán por parte de Uzbekistán, 2001 (en ningún caso se equiparará al personal de las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales con los empleados o agentes de las Naciones Unidas, aun cuando se determine que desarrollan programas humanitarios de buena fe en el Afganistán en conexión con el Protocolo).

[464] Anexo del Acuerdo modelo entre las Naciones Unidas y los Gobiernos sobre las medidas para acelerar la importación, exportación y tránsito de los envíos de socorro y los efectos personales de los miembros de los equipos de socorro en casos de desastre y emergencia. El certificado también precisa que el portador, en su calidad de participante en una operación de socorro de las Naciones Unidas, "tiene derecho a que las autoridades aduaneras, en los puntos de entrada y/o salida, le apliquen las medidas de facilitación aduanera que se aplican a los envíos de socorro y/o a los artículos en posesión del personal de socorro en casos de desastre que participan en operaciones de socorro de las Naciones Unidas".

prevención de abusos en relación con las prerrogativas, inmunidades y facilidades concedidas[465].

149. Por lo que respecta a la legislación nacional, normalmente se conceden prerrogativas, inmunidades y facilidades a las organizaciones intergubernamentales que participan en operaciones de socorro en casos de desastre en las leyes que aplican las convenciones generales sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el OIEA o las convenciones específicas descritas en los párrafos anteriores[466].

c) Organizaciones no gubernamentales que participan en operaciones de socorro en casos de desastre y su personal

150. Por regla general, el derecho internacional no concede prerrogativas e inmunidades a las organizaciones no gubernamentales, y la concesión por un Estado de tales prerrogativas e inmunidades a una organización no gubernamental extranjera sigue siendo excepcional.

151. Sin embargo, ciertas disposiciones de algunos instrumentos internacionales sobre socorro en casos de desastre se han interpretado en el sentido de que incluyen a las organizaciones no gubernamentales entre los beneficiarios de las prerrogativas, inmunidades y facilidades. Esto es lo que se ha sugerido, por ejemplo, en relación con el artículo 5 del Convenio de Tampere[467] o el artículo 14 del Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia[468]. Podría

---

[465] Artículo VI del Acuerdo básico entre el Gobierno de Antigua y Barbuda y la Organización Panamericana de la Salud, representada por la Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, firmado en Washington el 29 de octubre de 1982 y en Antigua el 11 de mayo de 1983. Pueden encontrarse otros ejemplos de ese tipo de disposiciones detalladas en materia de prerrogativas e inmunidades concedidas a las organizaciones internacionales en acuerdos bilaterales en los artículos VII, VIII y XIII del Acuerdo de cooperación entre el Gobierno Real de Camboya y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1994; Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Gobierno de la República de Uganda, 1994; y artículo VI, sección H, del Acuerdo sobre el programa para el fortalecimiento de los servicios agrometeorológicos e hidrológicos de los países del Sahel y el establecimiento de un centro de capacitación, investigación y aplicación en agrometeorología e hidrología operacional entre el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel y la Organización Meteorológica Mundial.

[466] Véase, por ejemplo, Ley de organizaciones internacionales (inmunidades y prerrogativas) de Singapur, según la cual el Presidente podrá, mediante orden, decidir que cualquier organización que haya sido declarada una organización de la que son miembros el Gobierno y el gobierno o los gobiernos de una o más potencias extranjeras soberanas goce de inmunidades y prerrogativas y de la capacidad jurídica de una persona jurídica; también pueden concederse prerrogativas e inmunidades, mediante el mismo procedimiento, a los funcionarios y empleados de la organización. En el estudio de la FICR sobre Fiji se indica que se reconocen como organizaciones internacionales las organizaciones que son objeto de una declaración ministerial en el sentido de que constituyen "organizaciones de las que son miembros dos o más Estados o gobiernos" y, por tanto, se les conceden las prerrogativas e inmunidades que figuran en la Ley sobre prerrogativas e inmunidades diplomáticas ("Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, pág. 18).

[467] David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, FICR, 2007, pág. 40.

[468] Según la definición que figura en el artículo 1 de ese Acuerdo, una "entidad que presta asistencia" abarca, además de los Estados y las organizaciones internacionales, "cualquier otra entidad o persona que ofrece o presta asistencia a una Parte receptora o a una Parte requirente en situaciones de emergencia ocasionadas por desastres".

hacerse una interpretación similar del artículo 10 de la Convención y el Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, a la luz del artículo 5 de la Convención, con arreglo al cual entre las organizaciones que cooperan con la Unión (y que se benefician de las prerrogativas e inmunidades previstas en el artículo 10) figuran las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y todas las demás organizaciones oficiales o no oficiales que puedan realizar las mismas actividades en beneficio de las poblaciones afectadas. Además, las organizaciones no gubernamentales que participan en la prestación de asistencia humanitaria de emergencia en una operación de las Naciones Unidas en el territorio de un Estado parte en la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 1994, y su Protocolo Facultativo de 2005, pueden considerarse "personal asociado" a los efectos de la Convención[469]. Por consiguiente, estarían comprendidas en el ámbito del acuerdo que han de concertar el Estado receptor y las Naciones Unidas sobre el estatuto, entre otros, de "todo el personal" que participa en la operación[470] y, por tanto, gozarían de cualesquiera prerrogativas e inmunidades específicas que se les conceda en virtud de dicho acuerdo.

152. En ciertos casos, las disposiciones del instrumento contemplan expresamente la situación de las organizaciones no gubernamentales. Así, según el artículo XVI de la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, "los Estados y organizaciones internacionales gubernamentales que presten auxilio podrán incorporar en sus misiones de auxilio a personas privadas, físicas o jurídicas o a organizaciones internacionales no gubernamentales; esas personas se beneficiarán de la protección que ofrece esta Convención".

153. Las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR[471] también están concebidas para aplicarse en este contexto, aunque la referencia que se hace en el comentario a la dificultad de precisar las prerrogativas e inmunidades concretas que ha de conceder el Estado parece especialmente pertinente en relación con las organizaciones no gubernamentales.

154. A veces se reconocen a nivel bilateral prerrogativas e inmunidades similares a las de las organizaciones intergubernamentales, en particular respecto de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR). Los acuerdos relativos al estatuto jurídico celebrados por la Federación y los Estados receptores normalmente confieren a aquélla el estatuto de organización internacional en el país receptor y, por consiguiente, las prerrogativas e inmunidades basadas en las disposiciones de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, de 1947. Por ejemplo, el Acuerdo de 1997 sobre el estatuto jurídico de la Federación Internacional y su delegación en Nepal concede a la Federación facilidades, prerrogativas e inmunidades como la libertad de circulación (salvo las restricciones que pueda imponer el gobierno), la inviolabilidad de los locales, bienes y archivos, la libertad de las operaciones financieras, la exención de impuestos y derechos aduaneros, la libertad de las comunicaciones, así como inmunidades y exenciones de impuestos a los miembros de las delegaciones y

[469] En relación con la aplicación de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, 1994, y su Protocolo Facultativo de 2005, véase el análisis sobre la protección de las categorías de personal de socorro que no son funcionarios de las Naciones Unidas que se expone en los párrafos 210 a 214 *infra*.

[470] Véase artículo 4 de la Convención (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2051, No. 35457).

[471] UNITAR, *Policy and Efficacy Studies* No. 8 (número de venta: E.82.XV.PE/8), anexo B, norma 14 2).

funcionarios de la Federación cuando realicen funciones oficiales[472]. La Federación ha celebrado acuerdos similares sobre el estatuto jurídico con otros países en Asia meridional, África meridional y América central[473].

155. En ocasiones se conceden prerrogativas e inmunidades a otras organizaciones no gubernamentales internacionales. Por ejemplo, en un convenio de cooperación celebrado con el Ecuador se otorgó al personal extranjero del Comité de Coordinación de las Organizaciones para el Servicio Voluntario (una organización no gubernamental italiana que participa en programas de cooperación técnica y económica) el estatuto de funcionario público internacional, así como exenciones de derechos aduaneros para bienes de uso profesional y personal; la legislación del Ecuador reconoció la personalidad jurídica del propio Comité y le concedió facilidades legales para la importación de bienes[474].

156. Salvo en los casos en que se apliquen los acuerdos anteriormente descritos[475], la legislación nacional normalmente no concede prerrogativas e inmunidades a las organizaciones no gubernamentales internacionales[476]. Sin embargo, algunas leyes internas sobre socorro en casos de desastre otorgan un número limitado de prerrogativas e inmunidades a las organizaciones no gubernamentales

---

[472] Véase "Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, págs. 10 y 11.

[473] Véase FICR, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (Ginebra, 2003), cap. 7, págs. 116 y 117.

[474] Véase Convenio básico de cooperación entre el Gobierno de Ecuador y COSV-Comité de Coordinación de las Organizaciones para el Servicio Voluntario, firmado en Quito el 1° de diciembre de 2000 (reproducido en Ecuador, Registro Oficial No. 241, 10 de enero de 2001, págs. 6 a 9). Según ese mismo Convenio, el personal en cuestión estaba obligado a respetar la legislación nacional y a no interferir en asuntos de política interna, y el Comité asumió obligaciones en relación con su propia actuación y registro.

[475] En el estudio de la FICR sobre Fiji se indica que el Gobierno de ese país considera que la Ley sobre prerrogativas e inmunidades diplomáticas (que, en principio, se circunscribe a las organizaciones intergubernamentales) se aplica tanto a la FICR como al CICR. Ello se explica porque ambas entidades han concertado acuerdos en materia de estatuto jurídico con Fiji, que reconocen las mismas o similares prerrogativas, inmunidades y facilidades que las previstas en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados ("Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, págs. 18 y 19).

[476] Por ejemplo, del estudio de la FICR sobre Nepal se desprende que las organizaciones o entidades que han entrado en el país en las condiciones previstas en la Ley de bienestar social (No. 2049, de 2 de noviembre de 1992) "no gozan de prerrogativas o inmunidades específicas y están plenamente sujetas a la legislación nacional de Nepal. Sin embargo, se ha informado de que el Gobierno ha conservado la facultad de examinar, controlar y supervisar directamente las funciones de las organizaciones no gubernamentales y, por tanto, puede acelerar los procedimientos o conceder prerrogativas en caso necesario" ("Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, págs. 19 y 20).

extranjeras[477]. Por ejemplo, con arreglo a una norma de Indonesia aprobada recientemente, el jefe del órgano ejecutivo está facultado para preparar un memorando de entendimiento con organizaciones o personas extranjeras (incluidas las organizaciones no gubernamentales extranjeras, las empresas extranjeras, las universidades extranjeras y las personas extranjeras que hagan donaciones para rehabilitación y reconstrucción) que contenga disposiciones sobre "facilidades y prerrogativas otorgadas a donantes o patrocinadores"[478]. A la hora de ejecutar sus programas, las organizaciones y personas extranjeras pertinentes también pueden obtener facilidades en Indonesia como la no sujeción al procedimiento de inmigración y los requisitos relativos al personal, la exención de requisitos técnicos en relación con el equipo, los bienes y los servicios, y facilidades en relación con el despacho de aduanas, los impuestos y los impuestos especiales[479].

D. Prestación de socorro en casos de desastre

157. La prestación de socorro en casos de desastre es un proceso complejo que comprende múltiples aspectos. En esta sección se analizarán sucesivamente cada uno de esos aspectos, como el intercambio inicial de información entre el Estado receptor y el Estado o la organización que presta asistencia o el centro de coordinación designado; la cuestión de las instalaciones y el equipo de comunicaciones; la coordinación de las actividades de socorro; la utilización de recursos militares y de la defensa civil; la cuestión de la calidad de la prestación de socorro; la protección del personal de socorro en casos de desastre; los gastos relacionados con las operaciones de respuesta en casos de desastre; las normas y disposiciones; la responsabilidad y las indemnizaciones en casos de desastre; la solución de controversias; y la terminación en última instancia de la asistencia.

1. Intercambio de información

---

[477] Por ejemplo, en el estudio de la FICR sobre Fiji se indica que el personal de socorro extranjero de las organizaciones no gubernamentales, si bien no tiene acuerdos especiales de seguridad con el Gobierno de Fiji ni goza de muchas de las prerrogativas e inmunidades generales de que disfrutan las organizaciones internacionales y las misiones diplomáticas, goza sin embargo de cierto grado de inmunidad respecto de determinadas responsabilidades en virtud de la Ley nacional de gestión de desastres, según la cual "la persona que desempeñe una tarea o función de conformidad con el Plan Nacional de Gestión de Desastres, el Plan de Apoyo de los Organismos o cualquier normativa aplicable en una situación de emergencia no será responsable de las lesiones o pérdidas sufridas por otra persona, a menos que resulten de un acto negligente o doloso". El estudio señala, sin embargo, que no se ha examinado si esta inmunidad se ha puesto en práctica ni cuál puede ser su alcance según la interpretación de los tribunales ("Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, págs. 16 y 17).

[478] Véase artículo 2, párrafos 6 y 7 i), del Decreto del Presidente de la República de Indonesia No. 69, de 2005, relativo a la participación de organizaciones o personas extranjeras en la concesión de donaciones para la rehabilitación y reconstrucción de la región y para la población de la provincia de Nanggroe Aceh Darussalam y de las islas Nias, en la provincia de Sumatra Septentrional. La definición de organización o persona extranjera figura en el artículo 1 del Decreto.

[479] También se plantean otras cuestiones como el reconocimiento de una personalidad jurídica propia de las organizaciones no gubernamentales que les permita, por ejemplo, abrir cuentas bancarias. Véase David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, FICR, 2007, págs. 125 y 126.

158. El intercambio de información durante la fase de respuesta en casos de desastre es fundamental para prestar con éxito el socorro internacional. En muchos de los instrumentos que establecen mecanismos de prevención y preparación en casos de desastre se prevé la posibilidad de ese intercambio de información[480]. Aunque está implícita en la mayoría de los acuerdos, algunos instrumentos imponen de manera expresa la obligación general de intercambiar información sobre la aplicación del acuerdo en cuestión[481] o hacen referencia específicamente a la obligación de intercambiar información de manera continua durante la fase de respuesta en caso de desastre[482], como obligación distinta de la obligación impuesta

---

[480] En la primera Conferencia Internacional sobre las comunicaciones en casos de desastre, organizada por la UNDRO en Ginebra en 1990, se reconoció por primera vez la importancia del papel de las telecomunicaciones para el socorro en casos de desastre (Informe sobre la Conferencia Internacional sobre las comunicaciones en casos de desastre, UNDRO, Ginebra, 1990, documento 90/4GE.91-00046). Véase también GIGnos Consulting, "Evaluation of OCHA's emergency telecommunications project" (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, enero de 2003), pág. 10. En la Declaración de Tampere sobre las comunicaciones en casos de desastre, aprobada en la segunda Conferencia Internacional sobre comunicaciones en casos de desastre (Tampere (Finlandia), 20 a 22 de mayo de 1991), se exhortó a que se procediera a "elaborar un convenio sobre comunicaciones en casos de desastre, tal como se detalla a continuación, y a que las negociaciones al respecto concluyan a más tardar en 1993". En resoluciones posteriores se siguió instando a los gobiernos a apoyar la aprobación de un convenio sobre telecomunicaciones en casos de emergencia (véase por ejemplo, resolución 644 de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (Ginebra, 1997), sobre recursos de telecomunicaciones para la mitigación de las catástrofes y las operaciones de socorro; Declaración de La Valetta aprobada por la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (La Valetta, 1998); y resolución 19, sobre recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro, aprobada en la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (La Valetta, 1998)). Este proceso condujo, en última instancia, a la adopción del Convenio de Tampere por una conferencia intergubernamental en 1998 en la que participaron 76 países y varias organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (Consejo de la Asociación Euroatlántica, Comité de Planificación de las Comunicaciones Civiles, "CEP [Civil Emergency Planning] Consequences of the Tampere Convention", documento de trabajo EAPC(CCPC)WP(2202)03, 5 de marzo de 2002, pág. 2). El Convenio ha sido respaldado con posterioridad en numerosas resoluciones, como la resolución 54/233 de la Asamblea General, de 25 de febrero de 2000, párr. 9; la resolución 36 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT, Minneapolis (Estados Unidos), 12 de octubre a 6 de noviembre de 1998 (en la que se "insta a los Estados miembros a que trabajen en aras de la más pronta ratificación, aceptación, aprobación o firma final del Convenio de Tampere por las autoridades nacionales competentes, [y se] insta asimismo a los Estados miembros partes en el Convenio de Tampere a adoptar todo tipo de medidas prácticas para la aplicación del Convenio y a colaborar estrechamente con el coordinador de las operaciones previsto en él"); la resolución 2002/32 del Consejo Económico y Social, de 26 de julio de 2002, párr. 7; la resolución 34 de la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones, Estambul, 2002; y la declaración sobre una conexión permanente de telecomunicaciones aprobada en la 8ª reunión ministerial del Acuerdo parcial abierto del Consejo de Europa sobre catástrofes graves, Atenas, 21 y 22 de febrero de 2000 ("Los Ministros [...] recomiendan a los Estados miembros del Acuerdo [...] que firmen y ratifiquen el Convenio de Tampere").

[481] Véase, por ejemplo, Acuerdo entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia sobre cooperación transfronteriza para prevenir o limitar los daños a personas o bienes o al medio ambiente en caso de accidente, 1989, art. 6 1) ("Los Estados contratantes se facilitarán mutuamente información pertinente a los efectos del presente Acuerdo").

[482] Por ejemplo, el Convenio marco de asistencia en materia de protección civil, 2000, obliga al Estado beneficiario a "facilitar toda la información necesaria y disponible relativa a la situación de que se trata a fin de asegurar el buen funcionamiento de la asistencia" (art. 4 a) 1)). Véase también Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de

al Estado requirente de facilitar información al solicitar asistencia a otro Estado, una organización internacional u otra entidad.

159. La información puede intercambiarse con un Estado que presta asistencia o con una entidad[483] o centro de coordinación[484] que se haya designado, como el Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre[485]. La obligación puede ser recíproca, es decir, que el Estado que obtenga información pertinente para un Estado afectado esté obligado a compartirla[486]. En algunos acuerdos la obligación de intercambiar información incluye la de facilitar información al público[487]. El suministro de información también puede estar sujeto a requisitos adicionales, en particular en materia de especificidad[488] y confidencialidad[489].

2. Instalaciones y equipo de comunicaciones

160. La Asamblea General viene reconociendo la importancia que tienen las comunicaciones para la eficacia de las operaciones de socorro en casos de desastre al menos desde 1968, cuando instó a adoptar medidas "en previsión de posibles

---

Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 4 4); y Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, 1992, art. 6.

[483] Véase, por ejemplo: Organización Mundial de la Salud: Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 2005, art. 6 2); y Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 5 2).

[484] Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 1988, art. XVII ("Los organismos de coordinación se intercambiarán todas las informaciones relativas a las intervenciones en el curso de las cuales se hayan causado los hechos indicados en el presente artículo").

[485] Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo), 1984, art. 6 3).

[486] Ibíd., art. 6 2).

[487] Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, art. 9 1) ("Las Partes se asegurarán de que se dé al público información suficiente en las zonas que puedan verse afectadas por un accidente industrial resultante de una actividad peligrosa"). Véase también Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, 25 de junio de 1998 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2161, pág. 447).

[488] Por ejemplo, Organización Mundial de la Salud: Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 2005, art. 6 2) ("Una vez cursada la notificación, el Estado parte seguirá comunicando a la OMS información oportuna, exacta y suficientemente detallada sobre la salud pública de que disponga relativa al evento notificado, con inclusión, en lo posible, de definiciones de los casos, resultados de laboratorio, origen y tipo del riesgo, número de casos y defunciones, condiciones que influyen en la propagación de la enfermedad y las medidas sanitarias aplicadas; y notificará, cuando sea necesario, las dificultades surgidas y el apoyo necesario en la respuesta a la posible emergencia de salud pública de importancia internacional"); y Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 5 2).

[489] Véase: Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 6; proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984 (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo), art. 6 4) ("El receptor de información confidencial proporcionada en relación con la asistencia deberá tomar medidas para evitar, en cuanto sea posible, que se divulgue esa información o que se haga uso indebido de ella"); y Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, 1992, art. 8.

desastres naturales, [incluido] el desarrollo de [...] medios de comunicación rápida"[490]. La cuestión de las telecomunicaciones en casos de desastre es especialmente compleja debido a que las propias instalaciones de telecomunicaciones forman parte de la infraestructura física del Estado receptor y, por tanto, pueden ser destruidas durante un desastre. Por ejemplo, tras el paso de la tormenta tropical Stan por Guatemala en octubre de 2005, se constató que, "en muchos casos, había fallas en los medios de comunicación más comunes (teléfonos y radios) mientras que los deslizamientos y puentes destruidos bloquearon el acceso a caminos"[491]. En consecuencia, las disposiciones en materia de telecomunicaciones no sólo han de ser políticamente aceptables, sino viables en la práctica a la luz de las distintas situaciones en casos de desastre.

a) Facilitación de las telecomunicaciones en casos de desastre

161. La función principal de las redes de telecomunicaciones durante los desastres es facilitar una comunicación eficaz entre todos los agentes clave a fin de que el socorro prestado sea, a su vez, más eficaz. A este respecto, se ha constatado que existen dos tipos de disposiciones. Por una parte, algunas disposiciones tienen por finalidad establecer el derecho sustantivo del personal de socorro a disponer de servicios de comunicación eficaces, o una obligación general del Estado receptor de "facilitar" las comunicaciones en casos de desastre. Por otra parte, varias disposiciones contemplan métodos más específicos para facilitar las comunicaciones en casos de desastre. Las siguientes subsecciones se ocupan sucesivamente de estos dos aspectos.

i) Disposiciones generales que establecen el derecho a disponer de servicios de comunicación eficaces en casos de desastre o la obligación de facilitarlos

162. Ciertas disposiciones en materia de comunicaciones en casos de desastre establecen el derecho del personal de socorro a disponer de servicios de comunicación por teléfono u otros medios. Por ejemplo, en el acuerdo bilateral entre las Naciones Unidas y el Pakistán sobre la Operación de Socorro de las Naciones Unidas en el Pakistán Oriental (UNEPRO) se subrayaba que "el personal de la UNEPRO y el personal asociado gozará de un derecho ilimitado a disponer de servicios de comunicación, ya sea por radio, teléfono u otros medios, cuando realice funciones que correspondan a la UNEPRO"[492]. Asimismo, en el acuerdo bilateral

---

[490] Resolución 2435 (XXIII), de 19 de diciembre de 1968, párr. 1. Véase también resolución 2717 (XXV), de 15 de diciembre de 1970, párr. 5 d) (en la que se invita al Secretario General a que presente recomendaciones sobre la aplicación de la tecnología con objeto de prevenir y contener los desastres naturales).

[491] Asuntos legales de la respuesta internacional a la tormenta tropical Stan en Guatemala, un estudio de caso encargado por el Programa de Leyes, Normas y Principios Relativos a la Respuesta Internacional en Casos de Desastre de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (abril de 2007), pág. 41.

[492] Acuerdo de declaración de principios, Naciones Unidas-Pakistán, documento SG/1763/IHA 93 (17 de noviembre de 1971), art. F (en el que se establece también que "las Naciones Unidas podrán, a tal fin, establecer un sistema de comunicación por radio en el Pakistán oriental conectado con la red de radio de las Naciones Unidas, que se utilizará según lo previsto en los acuerdos, convenciones y reglamentaciones internacionales en vigor"). Véase también Protocolo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Uzbekistán con miras a facilitar la prestación de asistencia humanitaria al Afganistán por parte de Uzbekistán, 2001, párr. 1.23 ("El Gobierno facilitará los esfuerzos de las Naciones Unidas y las organizaciones gubernamentales

modelo propuesto por la Asociación de Derecho Internacional se prevé que "*en la zona de operaciones (la zona afectada) la organización tendrá derecho a disponer de servicios de comunicación* por radio, teléfono, telégrafo o cualquier otro medio y a adoptar las medidas necesarias para mantener esas comunicaciones dentro de sus instalaciones o entre éstas y sus unidades de servicio"[493] (sin cursiva en el original).

163. Otros instrumentos abordan la cuestión de las telecomunicaciones en casos de desastre desde la perspectiva opuesta y establecen la obligación de facilitar las telecomunicaciones. Por ejemplo, por lo que respecta a los tratados bilaterales, el Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, de 2001, establece que "las autoridades competentes del Estado requirente procurarán facilitar la utilización por las unidades de asistencia de los sistemas de telecomunicaciones existentes o la utilización de frecuencias especiales, o ambas cosas, o bien el establecimiento por las unidades de asistencia de un sistema de telecomunicaciones de emergencia"[494]. Asimismo, en el Acuerdo entre Dinamarca y Alemania se prevé que "se concertará un acuerdo especial para la utilización de las instalaciones de radio con las que estén equipadas las unidades de emergencia o que se pongan a su disposición"[495]. Existen disposiciones similares en otros muchos tratados bilaterales[496].

164. En varias resoluciones también se sugiere la existencia de una obligación de facilitar las comunicaciones en casos de desastre. Por ejemplo, en la resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional se recomienda "que los posibles gobiernos beneficiarios tomen medidas con antelación para autorizar al personal reconocido de los organismos de socorro a tener acceso a todos los servicios disponibles de télex, cable, telégrafo, teléfono y radio, en la medida en que lo exijan las circunstancias

---

y no gubernamentales internacionales que actúen de buena fe en relación con la autorización y registro del equipo de comunicaciones utilizado por su personal humanitario, incluidas las radios de alta o muy alta frecuencia y los teléfonos móviles y por satélite, y el acceso a frecuencias de radio esenciales para la seguridad y las actividades humanitarias dentro del Afganistán").

[493] Proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, art. 6. Reproducido en el informe de la 59ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (Belgrado, 17 a 23 de agosto de 1980). Aunque no se refiera específicamente a los desastres, cabe mencionar también el Tratado de 1980 por el que se rigen las relaciones entre el CICR y Nicaragua, que prevé, en su artículo 9, que "la Delegación tendrá libertad para transmitir correspondencia postal, telegráfica, de radiotelegrafía (télex) y radiotelefonía con las oficinas centrales del Comité, con sede en Ginebra, con otros organismos internacionales conexos y con oficinas del Gobierno o entidades particulares".

[494] Art. 8 2).

[495] Acuerdo entre Dinamarca y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), 1985, art. 10 3).

[496] Véase, por ejemplo: Convención entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno del Reino de Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1981, art. 10 3); Convención entre la República Francesa y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1977, art. 10 3); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 14; Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 11 1) a); Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro portugueses y españoles, 1980 (que quedó sin efecto y fue sustituido por el Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, 1992), art. 7 2) d).

del socorro en casos de desastre, para sus comunicaciones internas y externas”[497]. Asimismo, en las conclusiones de la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones se recomienda “que las administraciones se aseguren de que los proveedores de servicios de telecomunicación tienen debidamente en cuenta las telecomunicaciones en caso de desastre”[498]. Existen disposiciones similares en el derecho nacional; así, la legislación peruana establece que en los casos de desastre natural “los medios de comunicación social del Estado y privados programarán espacios gratuitos para la difusión de los mecanismos que orienten a la población en acciones de defensa civil”[499].

ii) Disposiciones específicas sobre medidas sustantivas para facilitar las comunicaciones en casos de desastre

165. Si bien el establecimiento del derecho del personal de socorro a disponer de servicios de comunicación en casos de desastre o la obligación de los Estados receptores de facilitar esas comunicaciones es un buen punto de partida, es poco probable que se cumplan si no van acompañados de disposiciones prácticas más específicas para su materialización. A este respecto, se han adoptado al menos cuatro enfoques diferentes en los distintos instrumentos. En primer lugar, las medidas de mayor calado contemplan la creación de un sistema de comunicaciones específico para casos de desastre. En segundo lugar, algunos instrumentos prevén que se dé prioridad a las comunicaciones en casos de desastre cuando se realicen a través de las redes de comunicaciones existentes. En tercer lugar, se han detectado algunas disposiciones cuyo objetivo es eliminar las barreras normativas que puedan afectar a las telecomunicaciones en casos de desastre. En cuarto lugar, algunas disposiciones tienen por objeto facilitar las comunicaciones en casos de desastre mediante el establecimiento de una frecuencia de radio específica para el socorro en casos de desastre.

a. Creación de un sistema específico para operaciones de emergencia

166. Las disposiciones de mayor calado en materia de facilitación de las comunicaciones en casos de desastre natural contemplan la creación de un sistema de comunicaciones específico, completamente autónomo, para las operaciones de socorro en casos de desastre. Por ejemplo, en el Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe se prevé que la unidad de coordinación “establecerá, equipará y mantendrá un sistema para operaciones de emergencias capaz de asegurar las telecomunicaciones en casos de emergencia y de facilitar la coordinación de las respuestas de emergencia en que se utilicen numerosos servicios, suministros e instalaciones”[500]. En el marco de la

[497] Recomendación M (véase nota 20 *supra*).

[498] Unión Internacional de Telecomunicaciones, recomendación 12, Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (Estambul, 2002), recomendaciones 1 y 2.

[499] Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, cap. XV, arts. 91 a 95: Prevención de los Desastres Naturales, en El Peruano, Diario Oficial, vol. IX, No. 3667, págs. 89515 y ss., en especial página 89524, art. 93.

[500] Art. 11 c). Véase también: Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, art. 6 2) c) (cada Parte establecerá “planes pormenorizados y medios de comunicación para hacer frente a un suceso de contaminación por hidrocarburos”); Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 8 2) (en caso

Unión Europea, una Decisión del Consejo de 23 de octubre de 2001 insta a la Comisión a "crear y gestionar un sistema común de comunicación e información de emergencia fiable que permita la comunicación y el intercambio de información entre el Centro de Control e Información y los puntos de contacto designados a tal efecto por los Estados miembros"[501]. Según la recomendación Rec(2002)3 del Consejo de Europa, "sería deseable establecer, o examinar la posibilidad de establecer, redes permanentes de telecomunicaciones que conecten entre sí a las autoridades nacionales encargadas de la gestión de los riesgos. Las autoridades locales pertinentes deberían tener acceso a esas redes. El programa Edrim (Electronic Discussion Group for Risk Management), que se elaboró en el marco del Acuerdo parcial abierto sobre catástrofes graves, podría servir de modelo"[502].

167. También se han encontrado varias leyes nacionales en las que se contempla la creación de redes de comunicaciones o líneas telefónicas específicas para desastres. Por ejemplo, en la República Checa la Ley del sistema integrado de rescate, de 28 de junio de 2000, prevé la creación de una línea telefónica que esté permanentemente en servicio para llamadas relacionadas con emergencias, y obliga a los proveedores de telecomunicaciones a cooperar con el Ministerio del Interior en su preparación, concepción y mantenimiento[503]. Asimismo, la Ley de protección ante desastres de Mongolia, de 20 de junio de 2003, contiene una disposición detallada sobre comunicaciones en la que se prevé el establecimiento de una red especial de comunicaciones y según la cual todas las "comunicaciones, información, señales de alerta e información de alerta sobre desastres se transmitirán a través de una red de comunicaciones específica"[504].

b. Asignación de prioridad a las comunicaciones de socorro

168. Una alternativa generalizada al establecimiento de un sistema de telecomunicaciones específico para el socorro en casos de desastre es la inclusión de una disposición en que se da prioridad a las comunicaciones relacionadas con los desastres que se realicen a través de la infraestructura de comunicaciones existente. A este respecto, muchas de las primeras convenciones sobre telegrafía contenían disposiciones que permitían la interrupción de las transmisiones telegráficas en los casos de emergencia[505] o que daban prioridad a las llamadas de socorro[506].

---

necesario, el Estado requirente proporcionará al Estado que presta asistencia los medios para comunicarse con el cuartel general); y Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 14 a) (por el que se exime el equipo de telecomunicaciones de impuestos y derechos de importación).

[501] Unión Europea, Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, vol. 44, L 297, 15 de noviembre de 2001, pág. 7), art. 4 b).

[502] Recomendación Rec(2002)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre cooperación transfronteriza en materia de protección civil y asistencia mutua en casos de desastre natural y tecnológico en zonas fronterizas, aprobada por el Comité de Ministros el 6 de marzo de 2002 en la 786ª reunión de los Delegados de los Ministros, párrs. 11 y 12.

[503] Art. 7, párr. 6, y art. 18, párrs. 1 a 4.

[504] Art. 11.

[505] Véase, por ejemplo: Convenio Telegráfico Internacional de París (Convenio de París, 1865), art. 11; Reglamento del servicio telegráfico internacional (revisión de Bruselas) (1928), art. 36.

[506] Convenio Radiotelegráfico Internacional de Berlín (Convenio de Berlín, 1906), art. 9; Convenio Radiotelegráfico Internacional (1912), art. 9; Reglamento general anexo al Convenio Radiotelegráfico Internacional (Convenio de Washington) (1927), art. 11; Reglamento del

Asimismo, en las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR se establece que "el Estado receptor autorizará al personal de socorro designado a utilizar, en el ejercicio de sus funciones, servicios de télex, cablegrama, telegrama, telefonía y otros medios de comunicación *con carácter prioritario* y de manera gratuita, o a tarifas que no sean superiores a las aplicadas por el Estado receptor"[507]. En el derecho nacional también son frecuentes las disposiciones que prevén que las operaciones de socorro en casos de desastre tengan prioridad para utilizar las telecomunicaciones[508].

c. Supresión de barreras normativas

169. Existen algunas disposiciones cuyo objetivo es facilitar las comunicaciones en casos de desastre mediante la eliminación de las barreras normativas que puedan existir y que pudieran limitar esas comunicaciones. Aunque este enfoque puede parecer, en cierto modo, más indirecto, en ocasiones puede resultar bastante eficaz, ya que las barreras normativas pueden representar el principal obstáculo para que las comunicaciones sean eficaces. Por ejemplo, en el estudio de la FICR sobre la práctica de Indonesia tras el tsunami de 2004 se señala que "algunas organizaciones obtuvieron las licencias de radio para su equipo con retraso"[509]. Asimismo, la legislación nacional de Nepal prohíbe que las personas, las instituciones, las organizaciones extranjeras o las organizaciones no gubernamentales internacionales utilicen sus propios sistemas de telecomunicaciones sin una licencia del Organismo de Telecomunicaciones, y no prevé ninguna excepción para los casos de desastre o emergencia de otra índole[510].

170. Por lo que respecta a las disposiciones específicas referidas a las barreras normativas que impiden que las telecomunicaciones sean eficaces, la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones aprobó una resolución sobre comunicaciones en casos de catástrofe, en la que se insta a los gobiernos nacionales

---

servicio telegráfico internacional (revisión de Bruselas) (1928), art. 35; Convenio Internacional de Telecomunicaciones (1932), art. 36; Reglamento Internacional de Telecomunicaciones (1989), art. 5.

[507] UNITAR, *Policy and Efficacy Studies* No. 8 (número de venta: E.82.XV.PE/8), anexo A, norma 12 (sin cursiva en el original). La norma prevé, además, que "el Estado receptor también podrá permitir que el personal de socorro designado establezca un sistema de comunicación por radio".

[508] Ley básica de medidas de lucha contra desastres (Japón), junio de 1997 (por la que se actualiza la Ley No. 223, de 15 de noviembre de 1961), art. 79 ("Cuando, en casos de desastre, resulte especialmente urgente realizar comunicaciones a fin de ejecutar medidas de emergencia, el funcionario jefe de un órgano administrativo nacional o local designado, el gobernador de la prefectura o el alcalde de un pueblo o ciudad podrá, salvo que la ley disponga lo contrario, utilizar con carácter prioritario los servicios públicos de comunicación eléctrica o utilizar las instalaciones de comunicación eléctrica o de radio de los particulares"); Ley de gestión de desastres de 1997 (Lesotho), art. 4 f) (en la que se atribuye al Ministro competente para ejecutar la Ley la facultad, durante un estado de desastre, de "tener acceso a equipo y servicios de comunicación por radio y utilizarlos"); y Ley de gestión de desastres de 2002 (Sudáfrica), art. 27 2) j) (cuando se haya declarado un estado nacional de desastre, el Ministro competente para ejecutar la Ley podrá "adoptar normas o emitir directrices, o autorizar la emisión de directrices, en relación con el mantenimiento o la instalación de líneas de comunicación temporales hacia, desde o dentro de la zona del desastre").

[509] "Legal issues arising from the international response to the tsunami in Indonesia", FICR, julio de 2006, pág. 20.

[510] "Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, pág. 21.

"a que tomen todas las disposiciones prácticas necesarias para facilitar el rápido despliegue y el uso eficaz del equipo de telecomunicaciones para el socorro en caso de catástrofe *reduciendo y, cuando sea posible, suprimiendo los obstáculos reglamentarios*"[511]. Esa resolución fue refrendada posteriormente por la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1994[512]. A resultas de esas dos resoluciones se creó el Grupo de Trabajo sobre telecomunicaciones en situaciones de emergencia, un subgrupo del Comité Permanente entre Organismos, como foro para aumentar la eficacia de sus participantes en relación con los aspectos normativos, operacionales y técnicos de las telecomunicaciones para el socorro en casos de desastre[513]. En particular, el subgrupo A del Grupo de Trabajo se ocupa de las cuestiones normativas, como la utilización transfronteriza de equipo de telecomunicaciones durante emergencias graves[514].

d. Armonización de frecuencias

171. Por último, algunas disposiciones tienen por objeto facilitar las comunicaciones en casos de desastre mediante el establecimiento de una frecuencia de radio específica para esas comunicaciones. Por ejemplo, una resolución de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2000 recomienda que se proceda a la "identificación de bandas de frecuencia armonizadas en el plano mundial/regional para aplicar futuras soluciones avanzadas que permitan satisfacer las necesidades de organismos públicos de protección, como los que se encargan de situaciones de emergencia y operaciones de socorro"[515]. Asimismo, la recomendación No. 1 de la Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones, de 1979, alienta a las administraciones a que asignen frecuencias para su uso en casos de desastre[516]. La resolución 10 de la Conferencia

[511] Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (Buenos Aires, 1994), resolución 7: Comunicaciones en casos de catástrofe (sin cursiva en el original).

[512] Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT (Kyoto (Japón), 1994), resolución 36.

[513] Revisión de las atribuciones del Grupo de Trabajo sobre telecomunicaciones en situaciones de emergencia, aprobada en la 14ª sesión plenaria en Ginebra (20 y 21 de febrero de 2003). Véase también el documento de trabajo EAPC(CCPC)WP(2202)03 del Consejo de la Asociación Euroatlántica, 5 de marzo de 2002, pág. 2. En el Grupo de Trabajo participan los jefes de los servicios de telecomunicaciones de todas las entidades de las Naciones Unidas que prestan asistencia humanitaria internacional, la Cruz Roja y las principales organizaciones no gubernamentales, así como expertos de los sectores privado y académico y representantes de los gobiernos con intereses específicos en las telecomunicaciones en situaciones de emergencia.

[514] El Grupo de Trabajo pasó posteriormente a denominarse Grupo de Referencia sobre Tecnología de la Información y la Comunicación del Comité Permanente entre Organismos, aunque normalmente se lo sigue denominando Grupo de Trabajo sobre telecomunicaciones en situaciones de emergencia (GIGnos Consulting, "Evaluation of OCHA's emergency telecommunications project" (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, enero de 2003), pág. 4.

[515] Resolución 645 (CMR-2000) sobre la armonización mundial del espectro para la protección pública y el socorro en casos de desastre, Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, Estambul, 2000.

[516] Recomendación No. 1 relativa a la utilización de sistemas de radiocomunicación espacial en caso de desastres naturales, epidemias, hambrunas y emergencias similares, Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones, Ginebra, 1979.

Mundial de Radiocomunicaciones de 2000 insta a los Estados a que asignen frecuencias de trabajo a la Cruz Roja para comunicaciones inalámbricas[517].

b) Telecomunicaciones y seguridad

172. Las telecomunicaciones tienen especial incidencia en la relación entre la seguridad del Estado receptor y las operaciones de socorro de los Estados que prestan asistencia y las organizaciones de socorro. Si bien el equipo de telecomunicaciones de los actores que prestan asistencia es cada vez más sofisticado y puede constituir un instrumento más eficaz en las operaciones de socorro, también plantea mayores problemas de seguridad para los Estados receptores, que pueden, en consecuencia, denegar su importación. Por ejemplo, un estudio realizado por la FICR a raíz del tsunami de 2004 puso de manifiesto que las organizaciones de socorro habían tenido dificultades para importar equipo de telecomunicaciones durante ese desastre, en particular porque se consideró que ese equipo era de carácter militar y podía, por tanto, entrañar riesgos para la seguridad[518]. Asimismo, en estudios y entrevistas realizados por la FICR en Noruega, Sri Lanka y Viet Nam se constató que algunos entrevistados habían tenido dificultades para obtener autorización para el uso de teléfonos por satélite en zonas de conflicto[519].

173. Algunas disposiciones abordan directamente este vínculo entre telecomunicaciones en casos de desastre y seguridad nacional. Por ejemplo, las directrices del Instituto Max Planck incorporan las cuestiones de seguridad mediante una cláusula de salvaguardia en la que se establece que el Estado receptor "permitirá que el Estado u organización que presta asistencia utilice sus propios medios de comunicación, salvo que ello menoscabe intereses esenciales de seguridad nacional"[520]. Otras disposiciones abordan la cuestión de las telecomunicaciones y la seguridad de manera más indirecta y tratan de facilitar el uso, en los casos de desastre, de redes de aficionados que, en otras circunstancias, no podrían utilizarse por motivos de seguridad[521].

---

[517] Resolución 10 (CMR-2000) sobre la utilización de telecomunicaciones inalámbricas bidireccionales por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, Estambul, 2000.

[518] "Legal issues from the international response to the tsunami in Sri Lanka", FICR, julio de 2006, págs. 21 a 23.

[519] FICR, *International Disaster Response Law Project, report on studies and interviews conducted in Norway, Sri Lanka and Vietnam*, febrero-mayo de 2003, pág. 7.

[520] Peter MacAlister-Smith, Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria (Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, Heidelberg (Alemania), 1991), art. 21 e).

[521] A este respecto, la recomendación D-13 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, relativa a la utilización eficaz de los servicios de aficionados en la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, enero de 2006, recomienda que los gobiernos "incluyan los servicios de aficionados en sus planes nacionales en caso de catástrofes y repertorios de información sobre asistencia en telecomunicaciones; que las administraciones disminuyan y, en lo posible, eliminen los obstáculos que impiden una utilización eficaz de los servicios de aficionados para establecer comunicaciones en caso de catástrofes y llevar a cabo las correspondientes actividades de formación; [y que alienten] a las organizaciones de radioaficionados y de operaciones de socorro en caso de catástrofes, así como a los encargados de intervenir en situaciones de emergencia, a elaborar entre sí y con las administraciones memorandos de entendimiento y a cooperar con otras partes interesadas en la elaboración y puesta a disposición de acuerdos modelo y reglas de práctica idónea en las telecomunicaciones en caso de catástrofe".

c) Otras cuestiones

174. La UIT ha aprobado otras resoluciones y recomendaciones sobre otros aspectos de las comunicaciones en casos de desastre. Una de sus resoluciones tiene por objeto la utilización de las telecomunicaciones para garantizar la seguridad sobre el terreno del personal de socorro en casos de desastre[522]. Varias recomendaciones se refieren, por ejemplo, a la utilización de infraestructuras de radiodifusión por satélite[523], radiocomunicaciones fijas[524], servicio fijo por satélite[525] y servicios de aficionados por satélite[526] en la mitigación de los efectos de los desastres y en la prestación de socorro, así como la circulación transfronteriza de equipo de radiocomunicaciones en situaciones de desastre[527].

3. Coordinación de las actividades de socorro

175. La coordinación de las actividades de socorro mediante la cooperación internacional es un aspecto importante para la eficacia general de esas actividades[528]. Así ocurre, en particular, en los desastres a gran escala, en los que el socorro es a menudo prestado por múltiples actores, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o internacionales. Si no se coordinan esas actividades, se corre el riesgo de que sean redundantes, innecesarias o incluso contraproducentes[529]. Si bien ya en 1927 se hizo hincapié en la necesidad de coordinación, esta coordinación es aún más importante en la actualidad debido al aumento del número de actores que participan con regularidad en las iniciativas de socorro.

176. La coordinación también plantea cuestiones jurídicas específicas, relacionadas principalmente con la existencia de mecanismos de coordinación. La cuestión clave consiste en determinar qué entidad debería encargarse de la dirección de esos mecanismos de coordinación y, a ese respecto, existen varias posibilidades: las Naciones Unidas, el Gobierno del Estado receptor, el Gobierno del Estado que presta asistencia u otras organizaciones internacionales, entidades u organizaciones no gubernamentales que participen en las actividades de socorro.

---

[522] Resolución 98, Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT, Minneapolis (Estados Unidos), 12 de octubre a 6 de noviembre de 1998.

[523] Utilización de las infraestructuras de radiodifusión por satélite y terrenal para alertar a la población, mitigar los efectos de las catástrofes y facilitar las operaciones de socorro, recomendación UIT-R BT.1774-1 (2006-2007).

[524] Equipo transportable de radiocomunicaciones fijas para operaciones de socorro, recomendación UIT-R F.1105-2 (1994-2002-2006).

[525] Utilización de sistemas en el servicio fijo por satélite en situaciones de desastre natural y otras emergencias similares para alertas y operaciones de socorro, recomendación UIT-R S.1001-1 (1993-2006).

[526] Comunicaciones de los servicios de aficionados y aficionados por satélite en situaciones de catástrofe, recomendación UIT-R M.1042-3 (1994-1998-2003-2007).

[527] Circulación mundial e interfronteriza de equipos de radiocomunicaciones en situaciones de emergencia y operaciones de socorro, recomendación UIT-R M.1637 (2003).

[528] En efecto, la palabra “coordinación” aparece en el título de varios instrumentos. Véase, por ejemplo: Acuerdo entre el Gobierno de la República de Mozambique y el Gobierno de la República de Sudáfrica relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2002; Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Francesa relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2001.

[529] Convención y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, 1927, art. 2 (uno de los principales objetivos de la Unión era “coordinar, en su caso, las iniciativas de las organizaciones de socorro”).

a) Panorama general de la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas

177. La coordinación del socorro internacional en casos de desastre ha sido una cuestión importante en las Naciones Unidas durante más de cuatro decenios[530]. La coordinación por las Naciones Unidas ha sido respaldada tanto por los Estados[531] como, en su momento, por la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, que hizo hincapié, en particular, en la importancia de la coordinación entre las actividades de socorro de las Naciones Unidas y otras iniciativas de ayuda multilaterales y bilaterales[532]. En 1970 la Asamblea General pidió por primera vez al Secretario General que estudiara la posibilidad de crear "una oficina permanente en la Secretaría, encargada de coordinar las medidas tomadas en casos de desastres naturales, epidemias, hambre y análogas situaciones de emergencia"[533]. El año siguiente la Asamblea General, mediante su resolución 2816 (XXVI), creó oficialmente el puesto de Coordinador para el Socorro en Casos de Desastre y la Oficina permanente.

178. Se asignó al Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre un papel primordial en la coordinación general del socorro[534]. La Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre concertó al menos 13 memorandos de entendimiento con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones de coordinación interinstitucional para la prestación de socorro[535]. A finales del decenio de 1980 se renovaron los esfuerzos por aumentar la eficacia de la coordinación del socorro en casos de desastre, al designar la Asamblea General el decenio de 1990 como Decenio Internacional para

---

[530] Ya en 1964 el Consejo Económico y Social pidió por primera vez al Secretario General que estudiara la cuestión de la coordinación del socorro internacional en casos de desastre (resolución 1049 (XXXVII) del Consejo, de 15 de agosto de 1964). A raíz de esta solicitud inicial, el Secretario General presentó varios estudios (véase, por ejemplo, A/5845, A/5883, E/4554 y E/4853).

[531] Véase, por ejemplo, *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 51° período de sesiones,* 1786ª sesión (21 de julio de 1971), párrs. 22 (Reino Unido) y 67 (Indonesia).

[532] Ibíd., 1787ª sesión (21 de julio de 1971), párr. 30.

[533] Resolución 2717 (XXV) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1970, párr. 4 c).

[534] Su mandato incluía la cooperación con todas las organizaciones interesadas a fin de asegurar la prestación de la asistencia más eficaz; la movilización, orientación y coordinación de las actividades de socorro de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; la coordinación de la asistencia de las Naciones Unidas con la ayuda prestada por las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en particular por la Cruz Roja Internacional; la recepción, en nombre del Secretario General, de las contribuciones que se le ofrecieran para actividades de socorro que debieran llevar a cabo las Naciones Unidas, sus organismos y programas en situaciones de emergencia concretas; la asistencia a los Estados receptores para evaluar sus necesidades de socorro y de otro tipo y para determinar la prioridad de tales necesidades, difundir esa información a los posibles donantes y otros interesados y servir de centro de coordinación de la asistencia que estuvieran prestando o proyectaran prestar todas las fuentes de asistencia exterior; el estudio de la prevención de desastres; la difusión de información pertinente para la coordinación del socorro en casos de desastre; la decisión de poner fin a las operaciones de socorro que se efectuaran bajo su dirección; y la preparación de un informe anual sobre las actividades de socorro en casos de desastre para el Secretario General, que se presentaría al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General (resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1971).

[535] Peter MacAlister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985), págs. 135 y 136.

la Reducción de los Desastres Naturales[536] y aprobar las resoluciones 43/131, de 8 de diciembre de 1988, y 45/100, de 14 de diciembre de 1990, sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales. Este proceso culminó en la aprobación de la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, que sigue siendo la declaración fundamental en que se basa, hasta la fecha, la coordinación de las Naciones Unidas en materia de socorro en casos de desastre[537].

179. En 1996 se creó la Sección de Apoyo a la Coordinación sobre el Terreno en el seno del entonces Departamento de Asuntos Humanitarios. Su principal objetivo es desarrollar, preparar y mantener una capacidad de reserva para el despliegue rápido en caso de emergencia repentina a fin de ayudar a las autoridades del Estado afectado y al Coordinador Residente de las Naciones Unidas a evaluar rápidamente las necesidades prioritarias y a coordinar el socorro internacional sobre el terreno. La Sección cuenta con una serie de instrumentos que se han desarrollado en el último decenio a fin de mejorar la coordinación y cooperación internacionales en situaciones de desastre natural y emergencia compleja, como el equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre[538], el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento[539], el Centro virtual de coordinación de operaciones sobre el terreno[540] y la Asociación Humanitaria Internacional[541].

180. En 1998 el Departamento de Asuntos Humanitarios se transformó en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en el marco del programa de reforma del Secretario General[542]. Dentro de la Oficina, la División de Coordinación y Respuesta presta apoyo directo al Coordinador del Socorro de Emergencia en el desempeño de su función de principal asesor del Secretario General en cuestiones humanitarias y coordinador de la respuesta humanitaria internacional. La División también puede actuar como enlace con los Coordinadores Residentes y de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, que son los funcionarios de las Naciones Unidas de mayor rango encargados de cuestiones humanitarias sobre el terreno en situaciones de emergencia, designados por el Coordinador del Socorro de

---

536 Resolución 42/169 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1987, párrs. 3 y 4.

537 Véase el análisis de la resolución 46/182 que se expone en la sección I *supra*.

538 El equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre es un equipo de reserva integrado por profesionales especializados en la gestión de desastres, designado y financiado por gobiernos de los Estados Miembros y organismos humanitarios de las Naciones Unidas y que puede ser desplegado en pocas horas para evaluar rápidamente las necesidades prioritarias y ayudar a las autoridades nacionales y al Coordinador Residente de las Naciones Unidas a coordinar el socorro internacional sobre el terreno.

539 El Grupo Consultivo es una red mundial de más de 80 países y organizaciones de socorro en casos de desastre centrada en cuestiones de búsqueda y salvamento en áreas urbanas, creada en 1991 a raíz del terremoto de 1988 en Armenia. El Grupo Consultivo ha aprobado unas Directrices con una lista de verificación detallada, en particular para las actividades de búsqueda y salvamento, pero también, de manera más general, para la coordinación y cooperación entre las iniciativas de socorro en casos de desastre.

540 El objetivo del Centro es facilitar la adopción de decisiones para la respuesta internacional ante grandes desastres mediante el intercambio de información en tiempo real entre todos los actores que participan en la respuesta internacional en casos de desastre.

541 La Asociación fue creada en 1995 como un mecanismo oficioso de cooperación entre varios organismos nacionales de desarrollo y ofrece apoyo logístico a los organismos de las Naciones Unidas, en especial en casos de desastre repentino.

542 Su mandato se reorientó para abarcar tres actividades principales: la coordinación de la respuesta humanitaria, la formulación de políticas y la promoción de la acción humanitaria.

Emergencia, y que tratan de lograr una asistencia rápida, eficaz y bien coordinada. Por último, en el marco del mismo programa de reforma, el Secretario General creó el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia, que celebra reuniones mensuales en Nueva York y que incorpora los pilares humanitario, de desarrollo, político y de mantenimiento de la paz del sistema de las Naciones Unidas en las consultas sobre socorro humanitario.

b) Multiplicidad de las modalidades de coordinación

181. Una de las dificultades de la coordinación del socorro en casos de desastre es la multiplicidad de mecanismos de coordinación que existen. Además de las estructuras de las Naciones Unidas expuestas anteriormente, existen otros órganos de coordinación bajo los auspicios de la FICR, los gobiernos nacionales y otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales clave que participan en las iniciativas de socorro en casos de desastre. En la presente subsección se examinarán los mecanismos previstos en los distintos instrumentos y se acotarán cuatro tendencias principales en ese ámbito.

182. El primer caso, y el más frecuente, es el de los instrumentos que hacen hincapié en los mecanismos nacionales de coordinación[543]. Por ejemplo, el Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, de 1988, establece de manera inequívoca que "en todo caso, las autoridades del Estado requirente se encargarán de coordinar y dirigir las operaciones de rescate y emergencia" y que "las instrucciones dirigidas a las unidades de emergencia del Estado de envío se transmitirán únicamente a los jefes de éstas, quienes informarán a su personal sobre el plan de acción"[544]. Existen disposiciones similares en otros tratados bilaterales[545]. En la Declaración de la ASEAN de 1976[546] y en el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media

---

[543] Véase, por ejemplo: Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, 1991, art. III; Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, arts. 6 y 8; y Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 3 a). Véase también Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, arts. 17 y 18. El Acuerdo de la ASEAN establece un mecanismo de coordinación regional pero subraya que tal mecanismo "operará según el principio de que incumbe a la Parte adoptar primero medidas para gestionar los desastres y responder a ellos" (Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 20).

[544] Art. 9.

[545] Véase, por ejemplo: Acuerdo entre Dinamarca y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), 1985, art. 7; Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, 1995, art. 8; Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro franceses y españoles, 1959, actualizado mediante Protocolo de 1973, art. III; Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, 2001, art. 9 1); y Protocolo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Uzbekistán con miras a facilitar la prestación de asistencia humanitaria al Afganistán por parte de Uzbekistán, 2001, párr. 2.1 (el Estado designará a un Ministro para que ayude a las Naciones Unidas a coordinar las medidas de socorro en casos de desastre).

[546] Declaración de la ASEAN para la asistencia mutua en casos de desastre natural, Manila, 26 de junio de 1976, art. I.

Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, de 1995[547], también se hace hincapié en los mecanismos nacionales de coordinación. La Decisión del Consejo de la Unión Europea, de 23 de octubre de 2001, establece un mecanismo internacional para coordinar la ayuda en el ámbito de la protección civil entre los Estados miembros[548], pero señala además que "la dirección de las intervenciones de ayuda será competencia del Estado miembro solicitante"[549]. No queda claro exactamente en qué difiere esta función de coordinación del mecanismo de la función de dirección del Estado receptor. También se ha constatado que existe una gran cantidad de legislación nacional en la que se crean mecanismos de coordinación completamente nacionales sin hacer referencia a los mecanismos intergubernamentales existentes[550]. La única excepción es la Ley de gestión de desastres de la India, de 2005, que hace referencia a la coordinación entre los

---

[547] Anexo I, párr. 4.

[548] Unión Europea, Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* vol. 44, L 297, 15 de noviembre de 2001, pág. 7), art. 1 1).

[549] Ibíd., art. 5, párrs. 3 y 4 (en los que se establece además que "las autoridades del Estado miembro solicitante marcarán las directrices y, si fuera necesario, los límites de las tareas confiadas a los equipos de intervención, sin entrar en los detalles de su ejecución, que correrán a cargo del responsable nombrado por el Estado miembro que preste la ayuda. El Estado miembro solicitante podrá pedir a los equipos que dirijan en su nombre la intervención, en cuyo caso los equipos que hayan enviado los Estados miembros y la Comunidad intentarán coordinar sus intervenciones").

[550] Véase, por ejemplo: Decreto No. 109-96, Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado, 9 de diciembre de 1996 (Guatemala); Ley No. 13, de gestión de desastres, 2005 (Sri Lanka), arts. 2, 12 y 21 (por la que se encomienda la coordinación en casos de desastre al Consejo Nacional de Gestión de Desastres, sin hacer referencia a los mecanismos internacionales de coordinación); Plan del Gobierno australiano para la asistencia en casos de desastre en ultramar, abril de 1998, párrs. 5.5 y 5.9 (que prevén que el Centro nacional australiano para la coordinación de la gestión de emergencias y el jefe de la misión australiana, junto con los oficiales de enlace australianos para la gestión de emergencias, coordinarán las actividades de socorro de Australia en casos de desastre en ultramar, pero que no mencionan los mecanismos internacionales de coordinación); Reglamento de la Ley Nacional de Emergencia, No. 7914: Reglamento de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, 3 de febrero de 2000 (Costa Rica), art. 19 (por el que se faculta a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, en coordinación con el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, a coordinar la ayuda internacional en casos de desastre, incluida la ayuda prestada por la Cruz Roja); Decreto Ley por el que se modifican disposiciones del Decreto Ley No. 369, 1974 (Chile), en Diario Oficial de la República de Chile, 11 de agosto de 1975, pág. 1 (en el que se obliga a que toda la coordinación se realice por conducto de la Oficina Nacional de Emergencia); Decreto Supremo No. 19386, en Gaceta Oficial de Bolivia, No. 1813, arts. 1 a 5 (por el que se crea el Sistema Nacional de Protección Civil y se le atribuyen facultades para facilitar la "coordinación y cooperación" en el ámbito de la prevención, preparación y socorro en casos de desastre, incluidas las actividades de socorro de otros gobiernos y de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales); y Ley de gestión de desastres, 2005 (India), art. 10 2) n) (por la que se faculta al Comité Ejecutivo Nacional a "coordinar las actividades de los ministerios o departamentos del Gobierno de la India, las autoridades estatales, los órganos legales, otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y otras partes que intervengan en la gestión de desastres") y art. 35 2) g) ("El Gobierno central adoptará todas las medidas que estime necesarias u oportunas para la gestión de los desastres, [en particular] la coordinación con los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y los gobiernos de países extranjeros a los efectos de la presente Ley").

organismos nacionales e internacionales, si bien dejando claro, que esa función incumbe en última instancia al Gobierno central de la India[551].

183. En segundo lugar, ciertos instrumentos designan como coordinador principal a una entidad u oficina internacional específica. Por ejemplo, según el Convenio de Tampere, el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas será el coordinador de las operaciones a los efectos del Convenio[552]. Los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre hacen hincapié en la función de coordinación de la FICR y destacan su posición "como uno de los principales organismos de asistencia en casos de desastre"[553]. El Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos atribuye funciones de coordinación a la Organización Marítima Internacional[554]. También cabe mencionar varias resoluciones de la Asamblea General en las que se atribuyen funciones de coordinación, por ejemplo, al Secretario General[555], al Coordinador del Socorro de Emergencia[556] o al Comité Permanente entre Organismos[557]. En las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente

---

[551] Tras establecer autoridades de gestión de desastres en los planos nacional, estatal y de distrito y asignar a cada una de ellas funciones de coordinación dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, la Ley atribuye al Gobierno central facultades de coordinación entre los ministerios del Gobierno de la India, las organizaciones no gubernamentales, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y otros gobiernos. Ley de gestión de desastres, 23 de diciembre de 2005.

[552] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, 18 de junio de 1998 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906), art. 2 (en el que se faculta al coordinador de las operaciones a ejercer funciones de coordinación respecto de actividades concretas).

[553] Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, art. 4. Reimpresos en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 310 (29 de febrero de 1996), anexo IV.

[554] Art. 12.

[555] Uno de los primeros ejemplos de ello figura en la resolución 36/225 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1981, que establece, en sus párrs. 9 y 10, que, a raíz de una solicitud de socorro de un Estado afectado por un desastre, el Secretario General o su representante (normalmente el Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre) convocará reuniones para coordinar medidas de socorro concertadas entre todas las partes interesadas y, cuando resulte necesario, designará un organismo principal para llevar a cabo las operaciones de socorro.

[556] La resolución 46/182 de la Asamblea General, que es la principal resolución en materia de coordinación dentro de las Naciones Unidas, contiene disposiciones específicas sobre coordinación en forma de funciones encomendadas a un Coordinador del Socorro de Emergencia (anexo, párrs. 34 y 35). Asimismo, la resolución 48/57 menciona la coordinación tres veces en la misma disposición, al poner de relieve "la necesidad esencial de una mejor coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas y, al tiempo que reafirma el mandato y las funciones del Departamento de Asuntos Humanitarios a ese efecto, pide al Coordinador del Socorro de Emergencia que fortalezca aún más la coordinación y la gestión tanto en la Sede como sobre el terreno, incluida la coordinación de los trabajos de los organismos operacionales pertinentes" (párr. 4).

[557] Por ejemplo, en la resolución 47/168, de 22 de diciembre de 1992, se destacó "la importancia de la función primordial que incumbe al Coordinador del Socorro de Emergencia de lograr, inclusive con el apoyo del Comité Permanente entre Organismos, una mejor preparación para los casos de desastres naturales y otras emergencias, así como una reacción rápida y coherente ante éstos".

entre Organismos también se hace hincapié en los mecanismos internacionales de coordinación[558].

184. En tercer lugar, algunos acuerdos crean nuevos mecanismos para coordinar específicamente las iniciativas que se basan en ese instrumento. Esta modalidad es particularmente común en los tratados por los que se crean organizaciones regionales de socorro y respuesta en casos de desastre, como la unidad de coordinación creada en el seno del Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe[559] y el Centro de coordinación para la asistencia humanitaria creado en el marco del sistema de la ASEAN[560]. También se recurre a ella en muchos tratados bilaterales, en los que se abordan las cuestiones de coordinación mediante el establecimiento de comisiones mixtas[561].

185. En cuarto lugar, algunos instrumentos simplemente contienen disposiciones en las que se establece que los actores pertinentes "coordinarán" sus actividades, sin precisar las modalidades específicas de esa coordinación[562]. Otros instrumentos abordan situaciones de coordinación singulares: los Criterios de Mohonk contienen una disposición que trata específicamente de la coordinación entre los mandatos político, humanitario y de mantenimiento de la paz en las emergencias complejas[563], mientras que las Directrices de Oslo contienen disposiciones concretas sobre coordinación civil y militar en casos de desastre natural[564].

---

[558] Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos (Washington, D.C.: Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamientos internos, 2006), párr. B.1.6 ("Las organizaciones y organismos internacionales y los demás actores que presten asistencia humanitaria deberán coordinar sus acciones entre sí y con las autoridades nacionales y locales").

[559] Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 1991, arts. 10 y 11.

[560] Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 20 y anexo.

[561] Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 2000, art. 5; Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre cooperación para la prevención y atención en casos de desastres naturales, 1987, art. I; Acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica, República de Corea-Polonia, 1993, art. 4; y Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades, 1988, art. XXI.

[562] Véase, por ejemplo: Organización Mundial de la Salud: Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, de 2005, art. 14; Consejo de Europa, resolución (72)6 del Comité de Ministros relativa a las precauciones ante desastres naturales y de otra índole y la planificación y prestación de socorro en casos de desastre, 1972, art. I.3; Declaración de principios sobre la organización de socorros en favor de la población civil en caso de desastre, resolución 26 aprobada en la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre de 1969, párr. 3.

[563] Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, 1995, párr. IV.

[564] Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre ("Directrices de Oslo"), Rev.1, 2006, párrs. 48 a 50. Véase el análisis sobre la utilización de los recursos militares y de la defensa civil que se expone en la secc. IV.D.4 *infra*. Aunque no esté codificada en una convención, cabe mencionar también la propuesta formulada por el Consejo de la Asociación Euroatlántica de la OTAN en una reunión ministerial en diciembre de 1997 de crear un Centro euroatlántico de coordinación de la respuesta en casos de desastre con miras a complementar los mecanismos de coordinación

186. Así pues, la tendencia más común a la hora de crear mecanismos de coordinación del socorro en casos de desastre es recurrir a los establecidos por el Gobierno del Estado receptor. Sin embargo, también existen importantes mecanismos internacionales de coordinación, como los que se encuentran bajo los auspicios de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la FICR, los órganos regionales de coordinación y las comisiones bilaterales de coordinación. Se ha observado que con frecuencia existen dificultades para armonizar estos procesos nacionales e internacionales de coordinación. Por ejemplo, en un estudio de la FICR sobre la normativa de Nepal en materia de socorro en casos de desastre se llegó a la conclusión de que "había consenso general en que la coordinación y la cooperación entre los actores nacionales e internacionales que prestaban el socorro no eran adecuadas"[565]. Asimismo, en un estudio de la FICR sobre Asia meridional, África meridional y América central se llegó a la conclusión de que "los problemas para prestar la asistencia humanitaria con rapidez y eficacia tenían su origen fundamentalmente en las dificultades para lograr una respuesta coordinada entre los distintos actores locales e internacionales"[566] .

187. Se ha encontrado un problema común, consistente en que, si bien los mecanismos nacionales de coordinación suelen carecer de los conocimientos sobre políticas, procedimientos y métodos de trabajo de las organizaciones internacionales de socorro necesarios para coordinar sus actividades de manera eficaz, a menudo los mecanismos internacionales de coordinación tampoco disponen de suficientes conocimientos en materia de gobierno local y cuestiones culturales para ser eficaces[567]. Parece por tanto necesario que exista una coordinación general entre los mecanismos nacionales e internacionales de coordinación a fin de potenciar los puntos fuertes de cada uno de ellos y reducir al mínimo sus puntos débiles. Sin embargo, en la práctica los mecanismos nacionales e internacionales de coordinación han evolucionado, con frecuencia, de manera autónoma.

c) Coordinación y flexibilidad

188. En la esfera de la coordinación se suscitan problemas singulares en relación con las ventajas relativas de la seguridad jurídica, por una parte, y la flexibilidad, por otra. Cabe afirmar que, si bien en otros ámbitos analizados en el presente estudio hay un consenso más amplio sobre las ventajas de codificar normas jurídicas claras, la coordinación es una esfera en la que no existe tal consenso. En efecto, muchos interlocutores en el ámbito del socorro en casos de desastre han considerado que una formalización excesiva de las funciones de coordinación podría tener consecuencias negativas para la flexibilidad ante desastres reales (e imprevisibles). Según este razonamiento, en caso de desastre podría resultar más oportuno, eficiente

---

de la OCAH. Véase Consejo de la Asociación Euroatlántica, Comité de Planificación de las Comunicaciones Civiles, "CEP [Civil Emergency Planning] Consequences of the Tampere Convention", documento de trabajo EAPC(CCPC)WP(2202)03, 5 de marzo de 2002, pág. 5.

565 "Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response", FICR, julio de 2005, pág. 27 (donde se indica que "se consideró que había problemas fundamentales como la inexistencia de un mecanismo central para determinar las capacidades y conocimientos de cada organización y la falta de información sobre las regiones en que realizaban sus actividades").

566 FICR International Disaster Response Law Project, report on findings from South Asia, Southern Africa and Central America based on field studies commissioned by the International Federation (marzo de 2003), pág. 17.

567 Ibíd.; Coalición para la Evaluación del Tsunami, "Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries" (julio de 2006), págs. 40 y 41.

y eficaz que los actores u organizaciones que ya estén presentes sobre el terreno o que estén especialmente dispuestos a prestar asistencia asuman un papel destacado en la coordinación, en lugar de verse limitados por mecanismos de coordinación centralizados y poco flexibles establecidos de antemano con carácter general sin tener en cuenta la situación específica en cuestión.

189. En efecto, cuando se han producido desastres a gran escala que requerían una coordinación internacional de ese tipo (como el tsunami ocurrido en Asia en 2004), ha habido una tendencia a la flexibilidad en la creación y el funcionamiento de los mecanismos de coordinación. Por ejemplo, aunque con arreglo a la Ley de Protección Civil de Tailandia, de 1979, la coordinación y ejecución de las operaciones de socorro en casos de desastre en el país incumben por lo general a la Secretaría de Protección Civil, el Gobierno de Tailandia facultó al Organismo de cooperación internacional tailandés para coordinar la ayuda extranjera prestada a Tailandia a raíz del tsunami de 2004[568]. Sin embargo, esta flexibilidad también puede acentuar las dificultades para delimitar las funciones entre los mecanismos nacionales e internacionales de coordinación expuestas anteriormente.

4. La utilización de recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre

190. En los últimos años se han venido utilizando cada vez más recursos militares y de la defensa civil para actividades de socorro en casos de desastre. En efecto, las fuerzas militares nacionales cuentan con una capacidad logística avanzada que puede ser de gran utilidad para las operaciones de socorro en casos de desastre[569]. No obstante, preocupa que el empleo de recursos militares y de la defensa civil para esas operaciones pueda comprometer la imparcialidad y la neutralidad, distorsionar la distinción fundamental entre actuación civil y militar, carecer de la sensibilidad cultural necesaria para que el socorro en casos de desastre sea efectivo e incrementar los gastos generales[570]. Desde un punto de vista jurídico, las

---

[568] "Legal issues from the international response to the tsunami in Thailand", FICR, julio de 2006, págs. 7 y 19.

[569] Como se menciona en el Australian Government Overseas Disaster Assistance Plan (abril de 1998), la capacidad de reacción rápida y los conocimientos y el entrenamiento especial del personal de las fuerzas de defensa nacional, así como su capacidad de autoapoyo en un entorno de desastre, permite confiar enormemente en este elemento de respuesta del Gobierno australiano para operaciones de socorro en ultramar (párr. 5.6.1).

[570] Estas cuestiones se han abordado en numerosos documentos al respecto de organizaciones no gubernamentales. Véase, por ejemplo: Caritas Internationalis y las relaciones con los militares (abril de 2006); Humanitarian Policy Group, Resetting the rules of engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations (marzo de 2006); Ockenden International, Bleeding boundaries: Civil-military relations and the cartography of neutrality (noviembre de 2005); Humanitarian Practice Network, A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response (enero de 2002); Association of German Development Non-Governmental Organisations (VENRO), Armed Forces as Humanitarian Aid Workers? Scope and Limits of Co-operation between Aid Organisations and Armed Forces in Humanitarian Aid (mayo de 2003). En diversos artículos académicos se aborda también la cuestión de los recursos militares y de la defensa civil. Véase, por ejemplo: Manuel Bessler y Kaoruko Seki, "Civil-Military Relations in Armed Conflicts: A Humanitarian Perspective" Liaison, vol. 3, No. 3 (2006); Eric James, "Two Steps Back: Relearning the Humanitarian-Military Lessons Learned in Afghanistan and Iraq", *Journal of Humanitarian Assistance* (octubre de 2003); Meinrad Studer, "The ICRC and civil-military relations in armed conflict", en International Review of the Red Cross, vol. 83, No. 842, págs. 367 a 391.

Directrices de Oslo constituyen la principal referencia actual en lo que se refiere a recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre[571], aunque existen numerosas otras directrices que son relevantes[572].

191. En las Directrices de Oslo se codifican los siguientes principios y normas relacionados con el empleo de recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre: los recursos militares y de la defensa civil deben utilizarse únicamente como último recurso "cuando no existe una alternativa civil equivalente y únicamente puede responderse a una necesidad humanitaria decisiva mediante la utilización de recursos militares"[573]; la operación de socorro en casos de desastre "debe mantener su naturaleza y carácter civiles": Si bien los recursos militares pueden permanecer bajo el control de las fuerzas militares, la operación en su conjunto debe mantenerse bajo la autoridad y el control generales de la organización humanitaria responsable"[574]; la prestación directa de socorro deben llevarla siempre a cabo organizaciones humanitarias y, "en la medida

[571] Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en casos de Desastre – "Directrices de Oslo", Rev.1, 27 de noviembre de 2006.

[572] Véase, por ejemplo, Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, marzo de 2003; Principles on Military-Civilian Relations, Comité Permanente entre Organismos, enero de 1995; Guidelines on the Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys, Comité Permanente entre Organismos, septiembre de 2001; Guiding Principles for Civil-Military Interaction, Australian Council For Overseas Aid, septiembre de 2002; Guideline for relations between United States Armed Forces and Non-Governmental Humanitarian Organizations in Hostile or Potentially Hostile Environments, Inter-Action, julio 2007. Se han elaborado directrices específicas para los países en el caso del Iraq, el Afganistán, Liberia y la República Democrática del Congo (véase http://ochaonline.un.org/). Además, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios cuenta desde 1996 con la Sección de Coordinación Civil-Militar, que se encarga de coordinar las actuaciones civiles y militares y que ha realizado varios estudios sobre el tema. Civil Military Relationship in Complex Emergencies – An IASC Reference Paper, Comité Permanente entre Organismos, 28 de junio de 2004; The Use of Military and Civil Defence Assets in Support of Humanitarian Operations: Report of the Task Force, Comité Permanente entre Organismos, 27 de septiembre de 1995; Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, the Use of Military and Civil Defence Assets in relief Operations: MCDA Reference Manual (15 de noviembre de 1995).

[573] Directrices de Oslo, noviembre de 2006, párr. 5. Véase también párr. 32 ii).

[574] Ibíd., 32 iii) (obsérvese que "esto no implica ningún mando ni régimen de control civil respecto de los recursos militares"). Véase también párr. 37; Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre Cooperación en Materia de Catástrofes, de 1997, art. 7 3) ("Los integrantes del personal de la Parte que envía sólo recabarán instrucciones de los organismos competentes de la Parte receptora en relación a sus tareas de colaboración en las acciones en caso de catástrofe, manteniendo por el resto su estructura operacional, relación de mando y régimen disciplinario conforme a lo establecido por sus leyes y reglamentos"); Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia de 2005, art. 12 1) ("Cuando en la asistencia participen personal militar y funcionarios civiles conexos, el Estado que presta asistencia designará, en consulta con la parte requirente o receptora, una persona encargada de la supervisión operacional inmediata del personal y del equipo que se proporcionen"); Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, de 1991, art.15 4) ("De no haber acuerdo en contrario entre el Estado que solicita la asistencia y el Estado que la envía, los miembros de las fuerzas de este Estado estarán bajo el control y la autoridad disciplinaria de sus oficiales al mando") de 1991 y art. 15 1) (Los recursos militares y de la defensa civil estarán coordinados por un coordinador designado entre "los altos mandos de dichas fuerzas").

en que las organizaciones militares desempeñan una función de apoyo a la labor humanitaria, en lo posible ésta no debería abarcar la asistencia directa"[575]; los recursos militares y de la defensa civil que intervengan en "actividades humanitarias deberán distinguirse claramente de las fuerzas que participen en misiones militares", entre otras formas mediante el empleo de emblemas o símbolos internacionalmente reconocidos[576]; cualquier empleo de dichos recursos para operaciones de socorro en casos de desastre debe estar "claramente limitado en tiempo y escala"[577]; el personal militar y de la defensa civil que participe en el socorro en casos de desastre no debe ir armado[578]; y los miembros de dicho personal que intervengan en operaciones de socorro en casos de desastre no deben hacerlo también en las labores de protección del personal de esas operaciones, sino que debe haber una unidad independiente destinada a este fin[579]. Por último, las Directrices de Oslo hacen hincapié en que los principios generales aplicables a las operaciones de socorro en casos de desastre lo son también a la utilización de recursos militares y de la defensa civil[580], incluida la condición previa del consentimiento del Estado receptor[581] y los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad[582].

192. También se encuentran disposiciones sobre los recursos militares y de la defensa civil en una variedad de instrumentos. Por ejemplo, en lo que se refiere a la amenaza que puede suponer para la soberanía del Estado receptor la actuación de personal militar y de la defensa civil extranjero en su territorio, se encontró un documento que prohíbe que personal militar y de la defensa civil de otro país

---

575 Directrices de Oslo, noviembre de 2006, párr. 32 iv). Podría desempeñar un papel importante, por ejemplo, en el transporte de asistencia, la utilización de su capacidad logística, si bien dejar la entrega final de la asistencia a los agentes humanitarios. Véase Australian Government Overseas Disaster Assistance Plan (abril 1998), párr. 5.6.2 ("Podrá asignarse a los agregados y asesores de defensa en misiones de ultramar funciones específicas de enlaces ... pero, de otro modo, no tendrán responsabilidades directas en el socorro de emergencia").

576 Directrices de Oslo, noviembre de 2006, párrs. 39 y 40. Véase también Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, párr. 15 1) ("El personal militar y los oficiales civiles asociados que participen en operaciones de asistencia podrán llevar uniforme con distintivos identificativos cuando realicen funciones oficiales"); y párr. 15 3) ("Las aeronaves y los buques utilizados por personal militar y oficiales civiles asociados de la entidad que preste asistencia podrán utilizar placas de matrícula fácilmente identificables sin necesidad de abonar impuestos ni contar con licencias o cualquier otro permiso").

577 Directrices de Oslo, noviembre de 2006, párr. 32 v).

578 Ibíd., párr. 41. Véase también Consejo de Europa, recomendación Rec(2002)3, párr. 13; y Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 12 2).

579 Directrices de Oslo, noviembre de 2006, párr. 43. Véase también Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia de 2005, art. 12 2) ("El Estado requirente o receptor asegurará la protección del personal, el equipo y el material llevado a su territorio por la entidad que presta la asistencia, o en nombre de ésta, con este fin. El personal militar y los oficiales civiles asociados que participen en esas actividades no deben llevar armas"). Compárese con las Guidelines on the Use of Military and Armed Escorts for Humanitarian Convoys, Comité Permanente entre organismos, septiembre de 2001 pág. 10 (en ellas se establece la utilización de escoltas armadas en convoys humanitarios si bien se hace hincapié en que se considera una medida de precaución extrema que debe adoptarse únicamente en circunstancias excepcionales).

580 Directrices de Oslo, 2006, párr. 32 vi).

581 Ibíd., párr. 32 i).

582 Ibíd., párr. 20.

participe en "el mantenimiento del orden público" del Estado receptor[583], o su participación en cualquier medida extraordinaria que suponga la suspensión de derechos garantizados constitucionalmente[584]. También requiere que para la protección de todo el personal humanitario se utilicen exclusivamente recursos militares y de la defensa civil del Estado receptor[585]. En cuanto a la preparación, en un acuerdo se dispone que "las partes prepararán, en su caso, procedimientos operativos estándar respecto de la cooperación regional y de las medidas nacionales que se requieran en virtud del acuerdo, entre ellos la utilización del personal militar y civil"[586] y "que cada parte determinará recursos y capacidades que puedan utilizarse en acuerdos regionales relativos a las fuerzas de reserva para el socorro y la respuesta de emergencia en casos de desastre, como recursos militares y civiles"[587]. En cuanto a la situación en las legislaciones nacionales, si bien un tratado regional estipula que las actividades de los recursos militares y de la defensa civil "se regirán por la legislación de la parte que presta asistencia en lo que se refiere al estatuto de dicho personal"[588], en un tratado bilateral se dispone que "en los casos en que en los equipos de emergencia haya personal militar, éste se regirá, durante la operación, por la legislación nacional aplicable a su estatuto"[589]. Respecto al consentimiento del Estado receptor, en varios instrumentos se requiere que el Estado receptor manifieste específicamente su consentimiento a la utilización de recursos militares y de la defensa civil[590], o a que éstos entren en su territorio[591]. Además se encontró un instrumento en el que se prohíbe estrictamente la utilización de recursos militares y de la defensa civil[592].

193. La utilización de recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre plantea dificultades en la situación cada vez más común de las emergencias complejas, en las que se produce un desastre en una zona de conflicto armado, o cercana a ésta[593]. En primer lugar, los riesgos que se

---

583 Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre cooperación en materia de catástrofes, 1997, art. 7 1).

584 Ibíd.

585 Ibíd., art. 7 3).

586 Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 8 2) b).

587 Ibíd., art. 9 1) b). Véase también art. 11 6).

588 Acuerdo entre los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 9 3).

589 Convenio sobre previsión y prevención de riesgos graves y asistencia mutua en casos de desastre natural o provocado por la actividad humana, Francia-Italia, 1992, art. 10 4).

590 Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 1991, art. 15 3).

591 Acuerdo relativo a la mejora de los servicios de rescate en las zonas fronterizas (con canje de notas), Suecia-Noruega, 1974, Art. 3; Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, de 26 de junio de 1995, art. 9.

592 Acuerdo sobre cooperación respecto de los servicios de rescate en las zonas fronterizas entre Finlandia y Noruega, 1986, art. 6 ("no podrán utilizarse, en virtud del presente acuerdo, unidades militares, equipo militar o material militar para operaciones de rescate en el territorio del otro Estado").

593 Véanse Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, marzo de 2003); Guidelines for relations between United States Armed Forces and non-governmental humanitarian organizations in hostile or potentially hostile environments, InterAction, julio de 2007.

plantean para la imparcialidad y neutralidad de las operaciones humanitarias (o al menos para la percepción que de ellas tiene la opinión pública) se complica por la actuación simultánea de diversos recursos militares y de la defensa civil que participan en las labores de socorro y de otros recursos de ese tipo que son parte en el conflicto. En tales casos, adquieren especial relevancia algunos principios anteriormente examinados, como el de que los recursos militares y de la defensa civil que participen en las labores de socorro en casos de desastre estén completamente separados de los que participen en el conflicto, que no vayan armados y que puedan identificarse claramente. Además, la utilización de recursos militares y de la defensa civil en emergencias complejas plantea cuestiones difíciles respecto del principio de distinción entre combatientes y no combatientes en un conflicto armado[594]. Varios de los principios anteriormente examinados están también estrechamente vinculados con esta cuestión, como el requisito de que haya una distinción clara de los recursos militares y de la defensa civil que participen en operaciones humanitarias, la insistencia en el control civil respecto de la utilización de los recursos militares, y la utilización de recursos militares y de la defensa civil diferentes para fines de protección y asistencia. No obstante, debe señalarse que, con arreglo al derecho internacional humanitario, todos los miembros de las fuerzas armadas son combatientes, a excepción del personal médico y religioso, una excepción que, cabe presumir, no incluiría a todo el personal que forma parte de los recursos militares y de la defensa civil para las operaciones de socorro en casos de desastre[595]. Si bien el comentario al Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra establece que el personal médico y religioso es el único entre los de las fuerzas armadas que tiene el estatuto de no combatiente[596], los manuales militares

[594] Véase, por ejemplo, Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I, 1977, arts. 48, 51 2) y 52 2); Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II, 1977, art. 13 2); Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, CICR, 2005, págs. 3 a 8 y 25 a 29. La Corte Internacional de Justicia considera que el principio de extinción es uno de los "principios cardinales" del derecho internacional humanitario y uno de los "principios inviolables del derecho internacional consuetudinario". *Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, opinión consultiva, I.C.J. Reports 1996*, pág. 226, en especial página 257, párrs. 78 y 79.

[595] Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 1977, art. 43 2); Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law,* CICR, 2005, págs. 11 a 14 (rule 3).

[596] Véase, por ejemplo, el comentario al Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 1977, pág. 516, párrs. 1677 y 1678 ("En todo ejército hay numerosas e importantes categorías de soldados cuya tarea principal o habitual tiene poco que ver con el disparo de armas. Entre ellos figuran los pertenecientes a servicios auxiliares, a los de servicios administrativos, a los servicios jurídicos militares y a otros servicios. Carece de importancia si este personal realmente dispara armas. Está facultado para hacerlo, lo cual no se aplica al personal médico o al religioso, pese a su estatuto de miembro de las fuerzas armadas, ni a los civiles, ya que no son miembros de las fuerzas armadas. Todos los miembros de las fuerzas armadas son combatientes, y sólo los miembros de las fuerzas armadas son combatientes ... Toda interpretación que permita que los combatientes en el sentido del artículo 43 se "desmovilicen" de manera voluntaria para volver a adquirir su estatuto de civil y que después vuelvan a adquirir nuevamente su estatuto de combatiente, según los cambios de la situación o las operaciones militares lo requieran, tendría como consecuencia la supresión de cualquier progreso que se haya logrado con el presente artículo").

de algunos Estados conceden el estatuto de no combatiente a otros miembros de las fuerzas armadas, lo que podría incluir a una categoría más amplia de personal de recursos militares y de la defensa civil que participan en operaciones de socorro en casos de desastre[597].

5. Calidad de la prestación de socorro

194. La cuestión de la calidad del socorro en casos de desastre se aborda en los instrumentos en vigor en dos formas muy diferentes. Por una parte, algunas disposiciones tratan de asegurar que el socorro en casos de desastre tenga una cualidad lo suficientemente alta como para constituir un beneficio, más que un posible daño, para quienes lo reciban. Con arreglo a este concepto general de calidad, hay muchas disposiciones diversas, incluidas las que tratan de asegurar que el socorro en casos de desastre sea pertinente desde el punto de vista geográfico y cultural, que sea oportuno, y que esté coordinado a fin de asegurar que no sea redundante. Por otra parte, un tipo muy diferente de disposiciones relativas a la calidad la consideran desde la perspectiva opuesta, la de asegurar que los regímenes normativos subyacentes de los Estados, es decir los que no están relacionados con los desastres, que tratan de mantener determinados niveles de calidad, salud o seguridad, no se conviertan en un obstáculo para la eficiencia en el transcurso de una operación rápida de respuesta para la prestación de socorro. Así ocurre, por ejemplo, en las disposiciones en las que se trata de eximir de los requisitos característicos de fumigación y cuarentena en el caso de envíos perecederos para operaciones de socorro.

a) Disposiciones en materia de control de la calidad

195. En varios instrumentos figuran disposiciones sobre la calidad cuya finalidad es asegurar que el socorro internacional en casos de desastre tenga un nivel suficiente para beneficiar en la mayor medida posible a las víctimas. La calidad puede entenderse de diversas maneras, en relación con cuestiones como la seguridad, la nutrición, la pertinencia y la adecuación desde el punto de vista cultural. Además de estos ámbitos fundamentales, la labor de mejora de la calidad puede adoptar muchas

---

[597] Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, CICR, 2005 pág. 13 ("El manual militar de Alemania explica que 'Los combatientes son las personas que participan directamente en las hostilidades, es decir que participan en la utilización de un arma o de un sistema de armas en una función indispensable', y especifica por tanto que 'las personas que son miembros de las fuerzas armadas pero no tienen ninguna misión en el combate, como los jueces, funcionarios del gobierno y personal laboral, no son combatientes'. En el manual naval de los Estados Unidos se estipula que 'el personal de la defensa civil y los miembros de las fuerzas armadas que hayan adquirido el estatuto de defensa civil no son combatientes, además del personal médico y religioso"). La utilización de recursos militares y de la defensa civil plantea también dificultades terminológicas. A fin de distinguir claramente otros conceptos como el de "intervención humanitaria" y el de "humanismo militar", se sugirió en el Comité Permanente entre Organismos que cualquier actividad de asistencia realizada por recursos militares y de la defensa civil evitara la utilización del término "humanitario", y en el documento de referencias del Comité Permanente entre Organismos sobre la relación civil-militar en emergencias complejas se tiene mucho cuidado en que toda palabra relacionada con la prestación de asistencia por parte de los militares reciba la calificación de "socorro" en lugar de la de "humanitaria". Véase Manuel Bessler y Kaoruko Seki, "Civil-Military Relationship in Armed Conflicts: A Humanitarian Perspective", *Liaison*, vol. 3, No. 3 (2006) (cita del Comité Permanente entre Organismos ("Civil-military relationship in complex emergencies – an IASC reference paper", 28 de junio de 2004).

otras formas, como asegurar el mantenimiento de registros adecuados de vacunación; separar la asistencia en casos de desastre del proselitismo o de otro tipo de manipulación de la distribución de la ayuda de socorro con arreglo a intereses propios; impedir que las organizaciones lleven a cabo proyectos que queden fuera de su ámbito de conocimientos; evitar la corrupción; impedir la importación de demasiados artículos de socorro; limitar el empleo de personal de otros países cuando pueda recurrirse a personal local; y evitar el movimiento excesivo de personal de socorro para casos de desastre[598].

196. El catálogo más completo de este tipo de disposiciones en materia de calidad es la carta humanitaria del Proyecto Esfera, una codificación exhaustiva de normas de calidad para la respuesta en casos de desastre desarrollada durante un período de ocho años por 400 entidades de 80 países en una labor de colaboración[599]. En la carta del Proyecto Esfera figuran varias normas mínimas comunes, entre otras: a) la participación de la población afectada en las labores de socorro, b) la realización de valoraciones iniciales, c) la necesidad de una respuesta humanitaria, d) la selección de los beneficiarios de la ayuda humanitaria, e) el seguimiento de los programas de asistencia, f) la evaluación de las labores humanitarias, g) las competencias del personal de asistencia, y h) la supervisión y gestión[600]. También se incluyen normas mínimas relativas a la calidad en los ámbitos específicos del abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene; la seguridad alimentaria, la nutrición y la ayuda alimentaria; el refugio, los asentamientos y los artículos no alimentarios; y los servicios de salud[601].

197. Otras disposiciones importantes en materia de calidad se encuentran en las directrices del Comité Permanente entre Organismos, que estipulan que “durante la fase de emergencia del desastre y con posterioridad a ésta deben proporcionarse alimentos, agua, servicios sanitarios, refugio, vestido adecuado y servicios de salud esenciales a las personas afectadas por los desastres naturales que necesiten estos bienes y servicios”[602].

---

[598] FICR, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia, julio de 2006, págs. 30 a 34; International Disaster Response Law Project field studies in south Asia, southern Africa and Central America, in IFRC, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflection, Prospects and Challenges* (Ginebra, 2003), págs. 121 y 122.

[599] El Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre (Ginebra, el Proyecto Esfera, 2000, versión revisada en 2004) pág. 6.

[600] Ibíd., cap. 1.

[601] Ibíd., caps. 2 a 5.

[602] Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters (Washington D.C.: Brooklyn-Bern Project on Internal Displacement, 2006), párr. B.2.1. En las directrices se establece un requisito que consta de cuatro partes para determinar la conveniencia de los bienes y servicios de socorro en casos de desastre: a) la disponibilidad supone que estos bienes y servicios se pongan a disposición de la población afectada en cantidad y cualidad suficientes; b) la accesibilidad requiere que estos bienes y servicios i) se proporcionen sin discriminación a todos los que los necesiten, ii) se encuentren dentro de un radio de alcance seguro y puedan ser físicamente accesibles por todo el mundo, incluidos los grupos vulnerables y marginados y iii) todos los beneficiarios tengan conocimientos de ellos; y c) la aceptabilidad hace referencia a la necesidad de proporcionar bienes y servicios que sean adecuados desde el punto de vista cultural y tengan en cuenta las características de género y edad; y d) la adaptabilidad requiere que estos bienes y servicios se proporcionen de manera suficientemente flexible para adaptarlos al cambio de las necesidades en las distintas fases del socorro de emergencia, la reconstrucción y, en el caso de los desplazados, el retorno. En la fase inmediatamente posterior a la emergencia, se considerará que los alimentos, el suministro de agua y los servicios sanitarios, el refugio, el

198. Además de estas amplias disposiciones sobre la calidad del socorro en casos de desastre, las disposiciones más generales se refieren a la pertinencia del socorro. Por ejemplo, en el Acuerdo de Cotonú se estipula que "la asistencia humanitaria y de emergencia se concederá exclusivamente con arreglo a las necesidades e intereses de las víctimas de los desastres"[603]**.** Los principios y Normas de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para el socorro en caso de desastre estipulan que "si una Sociedad Nacional desea enviar suministros de socorro que no figuran en el llamamiento efectuado por la Federación, y/o el CICR debe obtener previamente el acuerdo de la Sociedad Nacional del país siniestrado o de la Federación y/o el CICR. Cuando aún sin que medie un llamamiento, una Sociedad Nacional desee enviar sus suministros de socorro a la Sociedad Nacional del país siniestrado, es igualmente necesario que ésta última haya dado su acuerdo previo y que se informe a la Federación y/o al CICR"[604]. Los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria estipulan la asignación de fondos humanitarios "en proporción a las necesidades, determinándose éstas mediante las evaluaciones correspondientes", y requieren "pedir a las organizaciones humanitarias de ejecución que hagan todo lo posible por que los beneficiarios participen en la mayor medida posible en la concepción, aplicación, supervisión y evaluación de la respuesta humanitaria"[605]. El Acuerdo Marco de Asociación con las Organizaciones Humanitarias de la Comisión Europea establece que "la calidad en la asistencia humanitaria conlleva una concentración clara en los beneficiarios. Debe darse prioridad al análisis de la situación de los beneficiarios, incluidas evaluaciones de las diferentes necesidades, capacidades y funciones que puedan desempeñar mujeres y hombres en esa situación concreta y en ese contexto cultural"[606]. En la resolución adoptada en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional se recomienda "que todos los gobiernos, organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de operaciones de socorro inicien programas para hacer comprender a los donantes la importancia de evitar la aportación de artículos no esenciales con fines de socorro"[607].

---

vestido y los servicios de salud son adecuados cuando aseguren la supervivencia de todos los que lo necesiten.

[603] Acuerdo de asociación entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, firmado en Cotonú (Benin), el 23 de junio de 2000, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, vol. 43, L-317 (15 de diciembre de 2000), pág. 3, art. 72 2).

[604] *International Review of the Red Cross*, No. 310 (29 de febrero de 1996), anexo IV, párr. 27.1

[605] Principios y buenas prácticas en la Donación Humanitaria, refrendados en la Reunión Internacional sobre la buena gestión de las donaciones humanitarias, Estocolmo, 17 de junio de 2003, párrs. 6 y 7.

[606] Versión 041221, art. 17 (desarrollo de aspectos múltiples de la calidad, entre otros: a) la asignación de fondos con arreglo a las necesidades y a la evaluación de éstas; b) la promoción de la participación de los beneficiarios en la formulación, aplicación y evaluación de la asistencia humanitaria; c) los esfuerzos por basar las operaciones de asistencia humanitaria en la capacidad local, respetando la cultura, la estructura y las costumbres de las comunidades y de los países en los que se lleven a cabo las operaciones de asistencia humanitaria; d) el establecimiento de vínculos entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo; y e) la cooperación para reforzar las capacidades de las comunidades afectadas).

[607] Recomendación G, (véase nota 20 *supra*). Véase también la recomendación F ("Se recomienda que todos los donantes limiten sus contribuciones con fines de socorro a las necesarias para atender a las necesidades prioritarias de socorro determinadas por las autoridades y organismos de socorro pertinentes, a fin de lograr una utilización más eficiente de los recursos y una satisfacción más rápida de las necesidades de socorro básicas").

199. En algunos tratados se aborda la cuestión de la relevancia desde el punto de vista de la demanda, tratando de asegurar que la prestación de socorro sea relevante mediante la inclusión de una disposición que estipule que "la parte requirente especificará el alcance y el tipo de asistencia requerida y, cuando sea posible, facilitará a la entidad que presta asistencia la información necesaria para que ésta determine hasta qué punto puede responder al requerimiento"[608]. Del mismo modo, algunos tratados bilaterales contienen una disposición en el sentido de que "la parte requirente deberá especificar la naturaleza y el alcance de la asistencia requerida y, en la medida de lo posible, proporcionar a la otra parte la información que ésta necesite para determinar el alcance de la asistencia"[609].

200. Otros instrumentos contienen disposiciones que regulan aspectos diferentes de la calidad. Por ejemplo, en lo que se refiere a la salud y la nutrición, el Convenio sobre Ayuda Alimentaria dispone que "todos los productos proporcionados como ayuda alimentaria satisfarán las normas de calidad internacionales, guardarán conformidad con los hábitos alimentarios y las necesidades nutricionales de los beneficiarios y, con la excepción de las semillas, serán adecuados para el consumo humano"[610]. En lo que se refiere a la seguridad, el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro establece que "los estupefacientes y sustancias psicotrópicas sólo podrán importarse en las cantidades necesarias para fines de asistencia médica y utilizarse únicamente por el personal médico cualificado"[611]. En cuanto a la imparcialidad, el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales establece que "la ayuda no se utilizará para

---

[608] Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 11 3). Véase también Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, 1998, art. 4 2); Consejo de Europa, recomendación Rec(2002)3 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre cooperación transfronteriza en materia de protección civil y asistencia mutua en el supuesto de desastres naturales y tecnológicos que se produzcan en zonas fronterizas, aprobada por el Comité de Ministros el 6 de marzo de 2002 en la 786ª Reunión de Viceministros, párr. 2 (por la que se recomienda que los Gobiernos donantes "colaboren con las comunidades o autoridades territoriales, cuando éstas tengan las competencias autonómicas pertinentes con arreglo al derecho interno, en la planificación y aplicación de las medidas recomendadas en el apéndice de la presente recomendación").

[609] Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, 1995, art. 6. Véase también Acuerdo entre México y Guatemala sobre cooperación para la prevención y la asistencia en casos de desastres naturales, 1987, art. VI ("Dentro de los límites de los recursos de que dispongan, las partes establecerán los plazos y el alcance de las actividades de cooperación").

[610] Convenio sobre Ayuda Alimentaria, 1995, art. III j). En el Convenio también se recogen algunas cuestiones relacionadas con la calidad de carácter más general, como la afirmación de que la ayuda alimentaria debe ser "la forma de asistencia más efectiva y apropiada", (art. VIII a)), que debe basarse en una valoración de las necesidades locales, (art. VIII b)), y que debe destinarse a grupos vulnerables, (art. VIII c)).

[611] Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 15 de abril de 1998, art. 10 3). Véase también Canje de notas constitutivo de acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Ecuador respecto de la entrada libre de aranceles y la exención de impuestos internos del suministro y el equipo de socorro, de 1995 (por el que se establecen límites específicos sobre el alcance de los bienes de socorro aceptables, de los que quedan excluidos bienes como el tabaco y las bebidas alcohólicas.

favorecer una determinada opinión política o religiosa”[612], y que no se utilizará como instrumento de política exterior gubernamental[613]. Finalmente, en lo que se refiere al empleo legítimo de los envíos de socorro en un protocolo entre las Naciones Unidas y Uzbekistán para facilitar la prestación de asistencia humanitaria al Afganistán por parte de Uzbekistán se incluye una disposición sobre el control de la calidad que requiere que las Naciones Unidas se aseguren de que los envíos de socorro no contienen armas ilegales[614].

b) Disposiciones sobre la calidad que restringen la normativa

201. Además de las disposiciones que se ocupan directamente de las cuestiones de calidad, cabe mencionar otro grupo importante de disposiciones que se ocupan de las cuestiones de la calidad desde la perspectiva opuesta al velar por que las disposiciones y normas en vigor para asegurar la calidad en diversas circunstancias no tengan el efecto de limitar la efectividad de las operaciones de socorro en caso de desastre. Una de estas disposiciones requiere que el Estado receptor exima de las formalidades veterinarias, incluida la cuarentena, para la admisión de perros que se utilizan en operaciones destinadas a salvar vidas[615]. Asimismo, en la resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional “se recomienda que los posibles gobiernos beneficiarios renuncien, en la medida en que ello sea compatible con las normas mínimas de la higiene y la protección animal, a las exigencias normales relativas a los certificados de fumigación y las restricciones a las importaciones de alimentos en los casos en que impidan la admisión de artículos de socorro indispensables para la protección de las víctimas de desastres”[616]. Las Normas modelo para las operaciones de socorro en casos de desastre del UNITAR establecen que “el Estado receptor y el Estado que presta asistencia relajarán, en la medida en que lo permiten las normas de higiene y de protección animal, las exigencias habituales relativas a la fumigación y las prohibiciones y restricciones sobre importaciones y exportaciones de alimentos en relación con los suministros de socorro que se determinen”[617].

202. En resumen, las disposiciones relativas a la calidad en los instrumentos internacionales[618] pueden dividirse en dos tipos muy diferentes. Por una parte,

---

[612] Anexo VI de las resoluciones de la 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 1995, párr. 3.

[613] Ibíd., párr. 4. Véanse disposiciones similares sobre la protección de la integridad del mandato humanitario en los criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, 1995, párr. II.

[614] Protocolo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Uzbekistán con miras a facilitar la prestación de asistencia humanitaria al Afganistán por parte de Uzbekistán, 2001, párr. 1.7.

[615] Acuerdo entre el Gobierno Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, 2001, art. 8.2.

[616] Recomendación D (véase nota 20 *supra*).

[617] UNITAR, *Policy and Efficacy Studies* No. 8 (número de venta: E.B2.XV. PE/8), anexo A, norma 7.

[618] En lo que se refiere a la legislación y los planes de socorro nacionales, se encontraron muy pocas disposiciones en la legislación nacional examinada. No obstante, se considera que esta ostensible laguna no se debe a la carencia de disposiciones de este tipo en la legislación nacional, sino al hecho de que, en ésta, dichas disposiciones no figuran en normas sobre el socorro en casos de desastre sino en otras disposiciones que van más allá del alcance del presente estudio. Por ejemplo, en el informe de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre Fiji se señala que, aunque no existen normas directas

determinadas disposiciones tienen como finalidad mejorar la calidad de la asistencia, por ejemplo asegurando su relevancia para las víctimas en cuestión, su seguridad y su oportunidad. Por otra parte, un segundo grupo de disposiciones se ocupan de lo contrario, es decir de asegurar que las disposiciones existentes en materia de calidad no sean tan gravosas e inflexibles que impidan la prestación de asistencia de forma que se consideraría, en general, no deseable. Si bien estos dos tipos de disposiciones parecen abordar cuestiones opuestas, no son mutuamente excluyentes y, de hecho, es posible que ambas figuren en el mismo instrumento. Por ejemplo, en las Directrices del Instituto Max Planck figura una disposición sobre el control de calidad que dice que "el Estado o la organización que prestan asistencia cumplirán las normas de calidad y demás disposiciones pertinentes aplicables a los envíos de asistencia humanitaria"[619], pero al mismo tiempo incluyen una disposición sobre calidad que restringe la normativa en el sentido de que, "a fin de acelerar, facilitar y proteger las operaciones de asistencia humanitaria, el Estado receptor dejará sin efecto, en particular, cualquier prohibición, restricción o disposición que, de otro modo, demoraría la importación de envíos de asistencia humanitaria, en la medida que sea compatible con normas razonables de salud y seguridad"[620].

6. Protección del personal de socorro

203. La seguridad del personal de socorro humanitario es una condición importante para la prestación de asistencia. Cabe hacer una distinción entre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado y la de otras categorías de personal de socorro.

a) Funcionarios de las Naciones Unidas y personal asociado

204. La protección del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado se regula en la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 1994, que estipula que "el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, su equipo y sus locales no serán objeto de ataques ni de acción alguna que les impida cumplir su mandato" y que "los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para velar por la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado"[621]. La protección que la Convención concede realmente al personal de socorro humanitario que actúa en respuesta a una situación de desastre queda limitada, no obstante, por el requisito de que el Consejo de Seguridad o la Asamblea General declaren que existe un riesgo excepcional para

---

en materia de calidad y responsabilidad en la legislación de Fiji en lo que respecta al socorro en casos de desastre, dichas disposiciones pueden encontrarse en otras leyes, como la Ley de seguridad alimentaria, la Ley de abastecimiento de agua, la Ley de seguridad vial, la Ley de salud pública (incluido el Código de la construcción), la Ley de salud y seguridad en el trabajo, la Ley de transporte terrestre, y la Ley marina ("Fiji: laws, policies, planning and practices on International Disaster Response", FICR, julio de 2005, pág. 24).

[619] Peter MacAlister-Smith, Heidelberg (Alemania): Proyecto de Directrices internacional para operaciones de asistencia humanitaria (Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991), art. 16 c).

[620] Ibíd., párr. 21 b).

[621] Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2051, No. 35457, art. 7.

que la Convención pueda aplicarse al margen del contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas[622].

205. En 2005, se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención en el que, entre otras cosas, se ampliaba la protección concedida por la Convención, sin el requisito añadido de una declaración de riesgo excepcional, a "todas las operaciones de las Naciones Unidas establecidas por un órgano competente de la Organización de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y realizadas bajo la autoridad y el control de las Naciones Unidas con el fin de ... prestar asistencia humanitaria de emergencia"[623]. No obstante, en el Protocolo Facultativo figura una cláusula de exclusión que estipula que "el Estado anfitrión podrá declarar al Secretario General de las Naciones Unidas que no aplicará las disposiciones del presente Protocolo respecto de una operación ... que se realice con el fin exclusivo de responder a un desastre natural"[624].

206. Con arreglo a los *trabajos preparatorios*, la inclusión del requisito de una declaración de riesgo excepcional en la Convención y de la cláusula de exclusión en el Protocolo Adicional se debió en ambos casos a la preocupación respecto del principio de soberanía y no injerencia en los asuntos internos del Estado receptor. En relación con el régimen de la Convención se argumentó que, si la situación no se consideraba arriesgada por el Consejo de Seguridad o la Asamblea Nacional, la legislación del Estado (anfitrión) receptor debería proporcionar protección adecuada al personal y, por tanto, no era necesario contar con una protección adicional con arreglo al derecho internacional. En relación con el Protocolo Facultativo, se partió de la presunción de que el personal que presta asistencia humanitaria de emergencia se encontraría en situación de riesgo y requeriría protección[625]. No obstante, aún seguía considerándose discutible si las personas que prestan asistencia en respuesta únicamente a un desastre natural[626] se encontrarían en circunstancias similares y, por tanto, con arreglo al principio de no injerencia, la cláusula de exclusión en relación con las operaciones de respuesta en caso de desastre demostraba ser un compromiso necesario para la aprobación del Protocolo Facultativo:

> Las delegaciones que preferían conservar [la cláusula de exclusión] observaron que dicho párrafo era necesario para reflejar la realidad de que los desastres

---

[622] Ibíd., art. 1 c). Véanse también A/55/637, párrs. 6 a 12; A/58/187, párrs. 11 a 22, en donde el Secretario General señala las dificultades prácticas que conlleva el requisito de que haya una declaración: "actualmente no existen criterios generalmente convenidos para determinar que existe una situación de riesgo excepcional para la seguridad del personal que participa en una operación de las Naciones Unidas", párr. 15; y A/59/226, párrs. 5 y 6. Pese a sus reservas respecto al requisito de que exista una declaración, el Secretario General recomendó que se formulase una declaración en relación con la situación en el Afganistán (véase A/58/187, párrs. 16 a 22; A/59/226, párr. 6). No se ha hecho declaración alguna en ese sentido.

[623] Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, anexo a la resolución 60/42 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 2005, art. II 1).

[624] Ibíd., art. II 3) (en él se estipula también que dicha declaración se formulará antes del despliegue de la operación).

[625] A/C.6/60/SR.8, párr. 62 (declaración del Sr. Wenaweser, Presidente del Comité Especial y del Grupo de Trabajo sobre el alcance de la protección jurídica en virtud de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado) ("Los conceptos de consolidación de la paz y asistencia humanitaria de emergencia se introdujeron en un intento de reflejar adecuadamente el elemento de riesgo en las operaciones de las Naciones Unidas").

[626] Debe señalarse que la cláusula de "exclusión" que figura en el Protocolo Facultativo se refiere específicamente a los desastres naturales, y por tanto no prejuzga el elemento de riesgo presente respecto de otros tipos de desastres, en particular las emergencias complejas.

naturales también ocurrían en circunstancias que entrañaban un riesgo mínimo, como, por ejemplo, en los Estados donde existía un orden social estable. Por consiguiente, el personal que participase en actividades de asistencia humanitaria de emergencia estaría suficientemente protegido de conformidad con las leyes internas de ese Estad[627].

207. No obstante, otras delegaciones criticaron la cláusula de exclusión:

Se observó que no parecía razonable incluir una cláusula de exclusión en un Protocolo Facultativo cuya finalidad era precisamente ampliar el ámbito de protección a una categoría más amplia de operaciones. También se dijo que el recurso a una cláusula de exclusión por parte de un Estado anfitrión podría interpretarse como un acto hostil hacia las organizaciones que prestaban asistencia y desalentar al personal asignado a la operación. Se señaló asimismo que, puesto que muchas veces se producía un deterioro del orden público como consecuencia de los desastres naturales, dichas situaciones contenían elementos de riesgo y debían incluirse en el ámbito del proyecto de protocolo. Además, era discutible si el proyecto de protocolo sería aplicable o no a situaciones de desastres complejos, por ejemplo en el caso de un Estado que fuera afectado al mismo tiempo por un desastre natural y una situación peligrosa que requiriese actividades de consolidación de la paz. También se planteó la cuestión con respecto a las razones para excluir los desastres naturales pero no otros tipos de desastres, tales como una epidemia o desastres causados por el hombre[628].

208. La división entre los Estados respecto a la cuestión de la protección del personal de socorro en casos de desastre continuó durante el examen por la Asamblea General de la resolución 60/42, en cuyo anexo figura el Protocolo Facultativo. Mientras que un grupo de Estados manifestó su apoyo a la aplicación sin obstáculos del Protocolo a las operaciones de socorro en casos de desastre[629],

---

[627] Informe del Comité Especial sobre el alcance de la protección jurídica en virtud de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, 11 a 15 de abril de 2005, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 52* (A/60/52), párr. 32.

[628] Ibíd., párr. 29.

[629] El Reino Unido, hablando en nombre de los 25 Estados miembros de la Unión Europea y de los otros 12 países que se asociaron a la posición de la Unión Europea, dijo: “Nos complace que el Protocolo se aplique en pie de igualdad a las operaciones de prestación de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia y en situaciones de desastres naturales. El personal de las Naciones Unidas y el personal asociado requieren la protección de la Convención y del Protocolo en esas situaciones. Lamentamos el hecho de que algunas delegaciones consideraran la necesidad de una declaración de exclusión” (A/60/PV.61, pág. 3). Australia aceptó con reticencia la cláusula de exclusión, si bien esperaba que nunca se utilizara. La historia ha demostrado que los desastres naturales a menudo pueden dar lugar a un colapso del orden público. El personal de las Naciones Unidas y el personal asociado desplegado en tales circunstancias sin duda deben gozar de la protección de la Convención”, (ibíd., pág. 5). El Canadá manifestó que lamentaba que, para obtener la unanimidad, hubiera sido necesario incluir en el Protocolo una opción de abstención en situaciones de catástrofes naturales (ibíd., pág. 7). Nueva Zelandia dijo que, si bien estaba dispuesta a reconocer la probabilidad teórica de que pudiera ocurrir un desastre natural en los entornos más estables, en los que el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado que participa en la respuesta humanitaria no corre un riesgo particular, consideraba que, en términos reales, son excepcionales las situaciones hipotéticas en que no esté justificada la protección jurídica concedida por la Convención y el Protocolo (ibíd., pág. 7). Suiza dijo que una de las mejoras más importantes introducidas por el Protocolo es la supresión del mecanismo que exige una declaración de riesgos para la aplicación

otro grupo se opuso a la aplicación sin límites del Protocolo en el contexto de los desastres naturales[630].

209. En la Convención se define al "personal asociado" como: "i) las personas asignadas por un gobierno o por una organización intergubernamental con el acuerdo del órgano competente de las Naciones Unidas; ii) las personas contratadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, por un organismo especializado o por el OIEA; o iii) las personas desplegadas por un organismo u organización no gubernamental de carácter humanitario en virtud de un acuerdo con el Secretario General de las Naciones Unidas, con un organismo especializado o con el OIEA,

---

de la Convención. Subrayó, por lo tanto que los Estados partes deberían aplicar automáticamente el Protocolo a las dos categorías de operaciones de las Naciones Unidas que regula este instrumento, es decir, no sólo cuando se trate de aportar ayuda humanitaria o política o de ayuda al desarrollo en el marco de la consolidación de la paz, sino también cuando se trate de proporcionar ayuda humanitaria de emergencia (ibíd., pág. 9). Kenya dijo que era flexible respecto de la aplicabilidad del Protocolo a los desastres, y observó que la necesidad de que el Estado anfitrión formule una declaración de aplicación o no aplicación se debe estudiar cuidadosamente, porque puede dar lugar a un obstáculo innecesario en la aplicación del Protocolo (A/C.6/60/SR.9, párr. 3).

630 En opinión de Cuba, en situaciones de desastre no existe riesgo excepcional para el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado que aconseje una protección adicional, además de la que disfrutaría en virtud de la legislación nacional del país anfitrión y del acuerdo concertado con las Naciones Unidas para el despliegue de la operación de que se trate (A/60/PV.61, pág. 10). La República Islámica del Irán manifestó que, en su opinión, la cláusula de no aplicación sería una disposición útil que facilitaría la universalidad del Protocolo (ibíd., pág. 12). El Pakistán dijo que, en los casos de desastres naturales, las operaciones de asistencia humanitaria de emergencia deberían llevarse a cabo sólo con el consentimiento de los Estados anfitriones. En ese sentido, la cláusula de exclusión constituía una buena base para llegar a una solución intermedia, dado que contiene un procedimiento según el cual un Estado anfitrión podría declarar la no aplicabilidad del Protocolo Facultativo con respecto a una operación llevada a cabo en respuesta a un desastre natural (A/C.6/60/SR.8, párr. 72). Jordania dijo que, en el caso de desastres naturales, el Estado soberano debe tener derecho a declarar que su sistema jurídico interno puede prestar la protección jurídica necesaria y que no hay riesgos específicos asociados con la operación de las Naciones Unidas en cuestión (ibíd., párr. 76). La Federación de Rusia dijo que no tenía objeción a la inclusión, en el alcance de proyecto de protocolo, de las operaciones para la prestación de asistencia humanitaria de emergencia en respuesta a un desastre natural. No obstante, los riesgos del personal en dichas situaciones suele surgir a consecuencia del desastre natural, como robo, saqueo y descomposición de la sociedad, que caen dentro de la jurisdicción nacional del Estado anfitrión, por tanto, era lógico incorporar el derecho de dicho Estado a declarar que no aplicaría el proyecto de protocolo a operaciones realizadas con el único fin de responder a un desastre natural (A/C.6/60/SR.9, párr. 10). Venezuela dijo que el proyecto de protocolo sólo se debe aplicar cuando el país anfitrión así lo decida. No se debe aplicar en el caso de las operaciones de las Naciones Unidas para prestar asistencia en casos de desastres naturales, que no hayan dado lugar al riesgo excepcional (ibíd., párr. 30). China dijo que la prestación de asistencia humanitaria de emergencia debe estar sujeta a determinadas restricciones: un Estado debe tener la opción de declarar que el proyecto de protocolo no es aplicable a las operaciones de las Naciones Unidas emprendidas con el único fin de responder a un desastre natural en su territorio, e insistió en el derecho del Estado anfitrión a formular dicha declaración, no con la intención de eximir al Estado anfitrión de la obligación de proteger al personal en cuestión, sino para dejar claro que dichas operaciones no entrañen necesariamente riesgos excepcionales (ibíd., párrs. 35 y 36). La Argentina dijo que la inclusión de desastres naturales en el alcance del proyecto de protocolo supondría una carga excesiva para el gobierno del Estado afectado, cuya obligación principal en esas circunstancias es prestar socorro inmediato a las víctimas (ibíd., párr. 43). El Uruguay manifestó que la cláusula en aplicación era un reflejo del derecho legítimo del Estado anfitrión a no aplicar el Protocolo en determinadas circunstancias (ibíd., párr. 47).

para realizar actividades en apoyo del cumplimiento del mandato de una operación de las Naciones Unidas"[631]. En 2002, a solicitud de la Asamblea General[632], se preparó una disposición modelo normalizada para su inclusión en los acuerdos concertados entre las Naciones Unidas y organismos u organizaciones no gubernamentales de asistencia humanitaria a fin de aclarar qué personas desplegadas por esos organismos u organizaciones en países parte en el Tratado se considerarían "personal asociado" a los fines de la Convención[633]. Además se pedía al Secretario General que comunicase a los Estados Miembros los nombres de las organizaciones u organismos que hubiesen concertado dichos acuerdos[634].

b) Protección de otras categorías de personal de socorro

210. Sólo se encontró un instrumento en el que se distinguiera de manera explícita la protección del personal de socorro en casos de desastre en razón de la persona. En las Directrices de Oslo se distingue entre "personal militar y de la defensa civil empleado exclusivamente en apoyo de actividades humanitarias de las Naciones Unidas", al que "el Estado afectado y los combatientes deben asignarle la protección apropiada"[635] y los equipos de asistencia que no sean recursos militares y de la defensa civil que estén realizando misiones de asistencia, a los que "en principio no se otorga ninguna protección especial más que la del Estado afectado"[636].

211. En varios instrumentos figura una extensa disposición sobre la protección del personal humanitario en la que ni se incluye ni se excluye de manera específica a otros actores humanitarios (como el personal de organizaciones no gubernamentales). Por ejemplo, en varios instrumentos multilaterales se estipula que el Estado receptor "asegurará la protección del personal, el equipo y los materiales introducidos en su territorio por la Parte asistente o en su nombre con dicha finalidad"[637]. Una serie de tratados bilaterales estipulan que "las autoridades de la parte requirente ofrecerán protección a los equipos de emergencia de la parte que

---

[631] Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, art. 1 b).

[632] Resolución 57/28 de la Asamblea General, de 19 de noviembre de 2002. Véanse también resoluciones de la Asamblea General 58/82, de 9 de diciembre de 2003 y 59/47, de 2 de diciembre de 2004.

[633] Véase A/58/187, párr. 24. El texto de la disposición modelo normalizada que se propuso era: "A los efectos de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, las personas destacadas por la organización o el organismo no gubernamental de carácter humanitario de conformidad con el presente Acuerdo se considerarán 'personal asociado' en el sentido del inciso iii) del apartado b) del artículo 1 de la Convención".

[634] Véase A/59/226, párrafo 8, para un ejemplo de la aplicación subsiguiente de dicho procedimiento.

[635] Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre – "Directrices de Oslo", Rev.1, noviembre de 2006, párr. 39.

[636] Ibíd., párr. 46.

[637] Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, de 1992, anexo X, párr. 2; Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, 1986, art. 3 b); Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil, de 2000, art. 4 a) 5); Convenio de Tampere sobre suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, 1998, art. 5 3); Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 1991, art. 16 5); y Acuerdo de Cotonú (2000), art. 72 2) (se garantizará la "protección de las víctimas así como la *seguridad del personal y el equipamiento humanitarios*") (sin cursiva en el original).

presta asistencia"[638]. Así pues, sería concebible que en ambos grupos de disposiciones, que se refieren a la protección del personal que actúa en nombre del Estado que presta asistencia, se incluyera a los representantes de organizaciones no gubernamentales cuando dichas organizaciones se hayan incorporado a la labor de socorro.

212. Algunos instrumentos contienen una cláusula general sobre protección del personal de socorro en casos de desastre y amplían esta protección al personal de las organizaciones no gubernamentales, independientemente de que exista un vínculo jurídico con el Estado que presta asistencia, mediante la aplicación de una definición amplia de personal que presta asistencia. Por ejemplo, en el Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia de 2005 se estipula que el Estado receptor "asegurará la protección del personal, el equipo y los materiales llevados a su territorio por la entidad que presta asistencia o en nombre de ella"[639], habiendo definido previamente "entidad que presta asistencia" como "Estado, organización internacional y *cualquier otra entidad o persona que ofrece o presta asistencia a una parte receptora o a una parte requirente en situaciones de emergencia*"[640]. Del mismo modo, la Convención Interamericana estipula que el Estado receptor "hará todo lo posible por proteger al personal, el equipo y los materiales llevados a su territorio"[641] y posteriormente dispone que se aplicará automáticamente a las organizaciones no gubernamentales que formen parte de la misión de socorro de los Estados, así como a las organizaciones intergubernamentales[642], y que podrá aplicarse a las organizaciones no gubernamentales que no formen parte de esas misiones por acuerdo mutuo entre el Estado receptor y la organización[643].

213. Además, en la resolución sobre asistencia humanitaria del Instituto de Derecho Internacional, se dice que "los ataques intencionados contra el personal, las instalaciones, los bienes o los vehículos de una operación de asistencia humanitaria constituye un serio incumplimiento de principios fundamentales del derecho internacional" y que "de cometerse dichas infracciones, los acusados serán enjuiciados ante un tribunal internacional o nacional competente"[644]. En algunos otros textos figuran disposiciones similares[645] sin hacer distinciones entre

---

[638] Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 7 3). Véase también Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Bélgica, 1981, art. 7 3); Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia- Alemania, 1977, art. 7 3); Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 9 3); Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 5 3); Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, España-Marruecos, 1987, art. 4 2).

[639] ASEAN Document Series 2005, pág. 157, art. 12 2).

[640] Ibíd., art. 1 1) (sin cursiva en el original).

[641] Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, 1991, art. IV c).

[642] Ibíd., art. XVI b).

[643] Ibíd., art. XVI c).

[644] Secc. IX.

[645] Véase por ejemplo: Peter MacAlister-Smith, Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria (Heidelberg, Alemania: Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991), art. 20 c) ("el Estado receptor protegerá en todos los modos posibles que sean necesarios las actividades humanitarias del Estado o la organización que preste asistencia y del personal designado por ellos"); Normas y prácticas recomendadas, reunión de las Sociedades Nacionales de los Balcanes sobre las normas y

categorías de personal. En algunos casos, se hace una referencia específica al personal de las organizaciones no gubernamentales[646].

214. A nivel del derecho interno, la legislación de Mongolia estipula que el personal de socorro en casos de desastre tendrá derecho "a recibir medios de autoprotección durante la labor de asistencia humanitaria en casos de desastre"[647]. El derecho colombiano estipula que la fuerza de defensa civil de Colombia colaborará en el mantenimiento de la seguridad interna durante los desastres[648]. En el derecho cubano existe una disposición especial para la protección de los extranjeros por las fuerzas de defensa civil durante los desastres, protección que podría ampliarse al personal de socorro internacional[649].

7. Gastos relacionados con las operaciones de respuesta en casos de desastre

215. La forma y el enfoque de las disposiciones relativas a los gastos relacionados con las operaciones de respuesta en casos de desastre pueden ser enormemente

---

principios que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre (Belgrado, 20 a 26 de septiembre de 2004), part. I, párr. III 6) (recomienda que los gobiernos "protejan los envíos de socorro y a los trabajadores de socorro de ataques e interferencias en el ejercicio de su misión"); Principios Rectores de los desplazamientos internos, 2000, principio 26 ("se respetará y protegerá a las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia"); Reglamento (CE) No. 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria (*Diario Oficial* No. L 163, 2 de julio de 1996), art. 2 c) ("las acciones de ayuda humanitaria ... tendrán como objetivo, en particular, contribuir a la financiación del transporte de la ayuda y de su libre entrega a los destinatarios por todos los medios logísticos disponibles y *mediante la protección de los bienes y del personal de ayuda humanitaria*, con exclusión de las acciones que tengan implicaciones de defensa") (sin cursiva en el original); Consejo de Europa, recomendación Rec(2002)3 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre cooperación transfronteriza en materia de asistencia mutua y protección civil en el supuesto de desastres naturales y tecnológicos ocurridos en zonas fronterizas, aprobada por el Comité de Ministros el 6 de marzo de 2002 en la 786ª reunión de los Viceministros, párr. 13 ("cuando los servicios de emergencia deban incluir unidades militares o paramilitares, el Estado remitente deberá cuidarse de que éstos intervengan sin armas, con sujeción a acuerdos específicos con el Estado requirente, *en especial en lo que se refiere a la protección del personal y el equipo enviados*") (sin cursiva en el original); proyecto de acuerdo modelo de la Asociación de Derecho Internacional, 1980, art. 14 2) (el Estado receptor "deberá garantizar la seguridad del personal de la organización").

[646] Véase, no obstante, el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre, para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, 1996, anexo III, párr. 3, que estipula que las organizaciones intergubernamentales aplicarán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario las mismas medidas de protección de su seguridad que a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas". Véase también conclusión No. 83 (XLVIII) del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la seguridad del personal del ACNUR y otro personal humanitario, 1977, párr. b) i) y ii), en la que se exhorta a los Estados y a todas las partes interesadas "a que adopten todas las medidas posibles para salvaguardar la seguridad física y los bienes del personal de las Naciones Unidas y sus organismos de ejecución *así como de otro personal humanitario*" (sin cursiva en el original).

[647] Ley de protección ante desastres (Mongolia), 20 de junio de 2003, art. 30.

[648] Decreto No. 919, por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones (Colombia), 1° de mayo de 1989, art. 68 (que desarrolla el Decreto Extraordinario 2341, 1971, art. 4).

[649] Decreto Ley No. 170 del Sistema de Medidas de Defensa Civil (Cuba), 8 de mayo de 1997, art. 8.

divergentes. Algunos instrumentos, en particular los tratados multilaterales y las resoluciones que establecen un mecanismo regional o internacional de socorro en casos de desastre, contienen en general disposiciones por las que se crea un sistema de financiación permanente de dicho mecanismo y, a su vez, es este mecanismo el que, teóricamente, proporcionaría financiación para las operaciones de socorro en casos de desastre[650]. Por otra parte, en tratados bilaterales hay disposiciones que se ocupan de la cuestión de los gastos a un nivel completamente diferente. Sin mencionar ninguna financiación permanente posible, las disposiciones sobre los gastos de estos tratados adoptan la fórmula de una cláusula por la que se establece la presunción de que los gastos de las operaciones de socorro en casos de desastre correrán a cargo de una parte determinada, y en el caso de que se produzcan hechos concretos recogidos en el tratado, dichos gastos pasarán a correr a cargo de la otra parte. Con respecto a estos sistemas basados en la presunción, merece la pena señalar que parece haber poca uniformidad respecto a sobre quién recae la obligación de pago: mientras que algunos tratados establecen la presunción de que dichos gastos serán sufragados por el Estado receptor, un número similar de ellos estipula que correrán a cargo del Estado que presta asistencia. Por último, algunos instrumentos se ocupan de la cuestión de la distribución de los gastos en otras formas diversas. En esta sección se examinarán todas estas disposiciones.

a) Mecanismos centrales de financiación

216. En varios instrumentos se aborda la cuestión del pago de los gastos mediante la creación de un fondo central permanente para sufragar todos los gastos ocasionados relacionados por las operaciones de socorro en casos de desastre cuando éstas se realicen. Esta opción es particularmente frecuente en convenciones multilaterales y resoluciones que crean simultáneamente otros órganos o mecanismos rectores centralizados. Por ejemplo, en el Convenio y Estatuto por los que se crea la Unión Internacional de Socorro trató de establecerse un régimen con arreglo al cual un órgano central, la Unión, contaría con los recursos necesarios permanentes para sufragar los gastos de las operaciones de socorro en caso de desastre, de forma que en cada de una de estas operaciones no se planteara la cuestión de la distribución de la responsabilidad de los gastos entre los diversos intervinientes. En el Estatuto y el Reglamento se establecían un fondo inicial[651], algunos fondos voluntarios adicionales creados con subvenciones de gobiernos y contribuciones privadas[652], y un fondo de operaciones para volver a constituir el fondo inicial y prestar o complementar el socorro en casos de desastre para el que no existieran donaciones especiales[653]. Aunque este particular sistema se encontró con importantes dificultades, esta fórmula de financiación central ha sido, no obstante, adoptada en numerosos mecanismos regionales de socorro en casos de desastre[654]. También se ha utilizado en el contexto de las Naciones Unidas, en el

---

650 No obstante, en la práctica, dichos mecanismos no cuentan con una capacidad de financiación permanente y suficiente para financiar operaciones de socorro a gran escala sin necesidad de solicitar financiación adicional, como se expone más adelante.

651 Convenio y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, 1927, art. 9.

652 Ibíd., arts. 11 y 12.

653 Ibíd., art. 16. Debe señalarse también que en el artículo 14 del Estatuto se invitaba a “las organizaciones internacionales de la Cruz Roja ... a que proporcionaran, haciéndose cargo de los gastos y en la medida que considerasen compatible con sus recursos, los servicios centrales y permanentes de la Unión Internación de Socorro”.

654 Véase, por ejemplo, Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, 2005, art. 24; Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, decisión

caso del Fondo renovable central para emergencias, creado por la Asamblea General en su resolución 46/182[655], que establece que "los adelantos de recursos a las organizaciones operacionales del sistema deberían hacerse en la inteligencia de que esas organizaciones reembolsarían en primer lugar al fondo con el producto de las contribuciones voluntarias recibidas en respuesta a los llamamientos unificados"[656]. Los recursos de este Fondo se han visto notablemente reducidos, y la Asamblea General ha intentado complementarlo en varias ocasiones[657], sustituyéndolo en última instancia en 2005 por el fondo central para la acción en casos de emergencia[658].

b) Mecanismos basados en la presunción

217. En lugar de establecer un fondo permanente central, numerosos tratados se ocupan de la cuestión de los gastos del socorro en casos de desastre mediante una cláusula que establece la presunción de que dichos gastos correrán a cargo del Estado receptor o del Estado requirente, si bien permitiendo que éstos se trasladen al otro Estado en caso de darse una serie de circunstancias que se enumeran de manera específica. Este es el enfoque predominante en los instrumentos más recientes. En particular se promueve en los acuerdos bilaterales, pero también se adopta en varios tratados multilaterales. No obstante, no parece haber mucho acuerdo respecto a la cuestión de sobre quién debe recaer, en principio, la obligación de sufragar dichos gastos, y así hay un número igual de tratados que la imponen al Estado asistente[659] y al Estado receptor[660].

No. 529, Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), 2002, art. 5; Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), 3 de septiembre de 2003, art. 10.

655 Véase resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, anexo, párr. 23.

656 Ibíd., párr. 25.

657 Entre otras formas, haciendo un llamamiento a los Estados y a los donantes particulares para que incrementen sus contribuciones voluntarias a fin de asegurar la efectividad de la respuesta en casos de desastre, y permitiendo que el Coordinador del Socorro de Emergencia, con carácter excepcional, incurriese en gastos con cargo a los intereses acumulados por el Fondo rotatorio a fin de mejorar la coordinación de la respuesta rápida cuando no exista capacidad suficiente sobre el terreno (resolución 48/57 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1993, párr. 12).

658 En su resolución 60/124, de 15 de diciembre de 2005, la Asamblea General decidió ampliar el Fondo Renovable Central para Emergencia y que pasase a ser el Fondo central para la acción en casos de emergencia, incluyendo en él un componente de donaciones basado en contribuciones voluntarias de los gobiernos y del sector privado, como empresas, particulares, y organizaciones no gubernamentales. Véase también Informe del Secretario General: Fondo central para la acción en casos de emergencia, A/62/72-E/2007/73, de 4 de junio de 2007 y A/61/85/Add.1-E/2006/81/Add.1, de 14 de septiembre de 2006.

659 Véanse por ejemplo, art. XIV de la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre ("salvo lo previsto en los artículos IX [relativo al apoyo del Estado auxiliado] y XII [relativo a las reclamaciones e indemnización], la asistencia prestada correrá por cuenta del Estado que preste el auxilio, sin costo alguno para el Estado auxiliado, excepto acuerdo en contrario"); Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia en casos de desastre en el Caribe, 1991, art. 19; Convención sobre la Ayuda Alimentaria, 1995, art. X 1); Convenio entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1981, art. 8 y art. 10 4) ("También se concluirá un arreglo especial respecto de los gastos a que se hace referencia en el párrafo 3 del artículo 8 *supra*"); Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 9; Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania de 1985, art. 8; Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-

c) Mecanismos territoriales

218. Aunque menos frecuentes que los planteamientos anteriores, algunos instrumentos adoptan un enfoque territorial respecto del pago de los gastos ocasionados por el socorro en casos de desastre. Por ejemplo, en un tratado bilateral sobre el socorro en casos de desastre entre Francia y Suiza se estipula que "los gastos serán sufragados por el Estado que presta asistencia cuando las operaciones tengan lugar en la zona fronteriza del Estado requirente. Fuera de esta zona, los gastos de las operaciones serán sufragados por el Estado requirente"[661]. Del mismo

---

Alemania, 1977, art. 8; Convenio entre la República Federal de Alemania y Bélgica sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1980, art. 8; Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en casos de calamidades, España-Argentina, 1988, art. XVI; Acuerdo sobre asistencia mutua entre los servicios de socorro y defensa civil de Francia y Mónaco, Francia-Mónaco de 1970, art. 3; versión, actualizada, de las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre-"Directrices de Oslo", Rev.1, noviembre de 2006, párr. 27; y proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario de la Asociación de Derecho Internacional, 1980, art. 12.

660 Véase, por ejemplo, Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia de 1984 (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo) art. 15; Acuerdo sobre cooperación y Asistencia Mutua en Casos de Accidente, Finlandia-Estonia, de 1995, art. 10; Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, Francia-Malasia, de 1998, art. 7; Convenio sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil, España-Marruecos, 1987, art. 4; Acuerdo entre la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, de 2000, art. 12; Convenio de asistencia mutua entre servicios contra incendios de socorro franceses y españoles, 1959, actualizado mediante el Protocolo de 1973, art. V; Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro portugueses y españoles, 1980 (que quedó sin efecto y fue sustituido por el protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, 1992), art. 5 2); Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear, Organismo Internacional de Energía Atómica, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, 1963, art. III 3); Consejo de Europa, recomendación Rec(2002)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre cooperación transfronteriza en materia de protección civil y asistencia mutua en casos de desastre natural y tecnológico en zonas fronterizas, aprobada por el Comité de Ministros el 6 de marzo de 2002 en la 786ª reunión de los delegados de los Ministros, párr. 13 c); Decisión 2004/277/CE, Euratom de la Comisión Europea, de 29 de diciembre de 2003, que establece disposiciones de aplicación de la Decisión 2001/792/CE, Euratom del Consejo, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, art. 35 (que estipula que, de no acordarlo de otro modo, los costes de la ayuda proporcionada por un Estado correrán por cuenta del Estado solicitante, el cual también alojará y se ocupará de la manutención de los equipos de ayuda de los Estados asistentes durante el período de la intervención, si bien añade que "los equipos de ayuda deberán ser en principio independientes y autosuficientes logísticamente por un período razonable"); y Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 7. En el artículo 7 1) de esta última Convención se señala en primer lugar que "la parte que preste asistencia podrá ofrecer la asistencia sin gastos para el Estado solicitante", si bien luego añade que "cuando la asistencia se preste total o parcialmente sobre la base del reembolso, el Estado solicitante reembolsará a la parte que preste asistencia los gastos contraídos a causa de los servicios prestados por personas u organizaciones que actúen en nombre de la misma, y todos los gastos vinculados con la asistencia en la medida en que dichos gastos no sean sufragados directamente por el Estado solicitante". (Ibíd., art. 7 2)). No obstante, más adelante señala que, independientemente de esta presunción, "la parte que preste asistencia podrá en cualquier momento renunciar al reembolso o acceder a su aplazamiento, en todo o en parte" (ibíd., art. 7 3)). Así pues entre ambas disposiciones se recoge una presunción de reembolso por parte del Estado que recibe la asistencia al dejar abierta la posibilidad de que el Estado que presta la asistencia renuncie a él.

661 Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 10.

modo, la Ley de socorro en casos de desastre del Japón, de 1947, si bien no examina la cuestión de la distribución de los gastos entre el Japón y otros Estados, se ocupa de su distribución entre las prefecturas del Japón en términos similares, y estipula que los gastos de las actividades de socorro serán sufragados por la prefectura en la que se lleven a cabo las actividades de socorro, y que cualquier prefectura que preste asistencia podrá reclamar una indemnización de la prefectura que reciba la asistencia por los gastos en que haya incurrido al realizar las actividades de socorro[662].

d) Otros métodos de distribución de los gastos

219. Otros instrumentos se han ocupado de la distribución de los gastos en al menos otras cuatro formas. En primer lugar, en el Convenio de Tampere figura una disposición muy detallada sobre el pago o el reembolso de los gastos, estableciendo un sistema generalmente voluntario con arreglo al cual "los Estados partes *podrán* subordinar la prestación de asistencia de telecomunicaciones para mitigar catástrofes y realizar operaciones de socorro a un acuerdo de pago o reembolso de los gastos o cánones especificados"[663]. Cuando un Estado que presta asistencia decida ejercer su derecho en virtud del Convenio a condicionar de esa forma su asistencia, el Convenio estipula que dichas condiciones deberán establecerse por escrito y en ellas figurará a) la obligación de pago o reembolso; b) el importe de dicho pago o reembolso o los parámetros con arreglo a los cuales éste haya de calcularse; y c) cualquier otra condición o restricción aplicable a dicho pago o reembolso, con inclusión, en particular, de la moneda en que habrá de efectuarse [664]. En el Convenio se establecen también diversos criterios que deberán considerar los Estados que presten la asistencia para determinar si deben condicionar la prestación de asistencia a un acuerdo de pago o reembolso de los gastos o cánones, así como el importe de éstos y las condiciones del reembolso[665].

---

[662] Ley de socorro en casos de desastre (Ley No. 108; 18 de octubre de 1947), arts. 33 y 34. Véase también Ley básica de medidas de lucha contra desastres (Japón), 1997, cap. VII. Aparte de este ejemplo, en la legislación nacional examinada no figuran, en general, disposiciones que regulen derechos y obligaciones en relación con los gastos. Las leyes nacionales de gestión de desastres u otras leyes conexas incluyen a menudo disposiciones por las que se establece un presupuesto anual para la prevención y la respuesta en casos de desastre. Véase, por ejemplo, Ley de gestión de desastres de 2005 (India), cap. IX ("Financiación, contabilidad, auditoría"); Ley de gestión de desastres naturales (Fiji), No. 21, 1998, párr. 16 ("Presupuesto"); Ley de calamidades (desastres) naturales (Nepal), 1982, revisada en 1989 y 1992, No. 2039 B.S. (1982), art. 13 ("Fondo"); Ley de gestión de desastres (Sri Lanka), No. 13, 2005, art. 17 ("Fondo del Consejo"); Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias, No. 7914: Reglamento de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, 3 de febrero de 2000 (Costa Rica), tít. III, cap. II ("Fondo Nacional de Emergencias").

[663] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, 18 de junio de 1998 (Naciones Unidas, *Treaty Series,* vol. 2296, No. 40906) art. 7 1) (sin cursiva en el original).

[664] Ibíd., art. 7 2).

[665] Entre estos criterios figuran: los principios de las Naciones Unidas sobre la asistencia humanitaria; la índole de la catástrofe, peligro natural o peligro para la salud de que se trate; los efectos o los posibles efectos de la catástrofe; el lugar de origen de la catástrofe; la zona afectada o potencialmente afectada por la catástrofe, la existencia de catástrofes anteriores y la probabilidad de que se produzcan en el futuro catástrofes en la zona afectada; la capacidad del Estado afectado por la catástrofe, peligro natural o peligro para la salud para prepararse o reaccionar ante dicho evento; y las necesidades de los países en desarrollo (ibíd., art. 7 8)).

220. En segundo lugar, algunos instrumentos distribuyen los gastos generales entre las partes, y estipulan que determinados tipos de gastos correrán habitualmente a cargo de una de las partes y otros a cargo de la otra. Por ejemplo, en el acuerdo bilateral entre la Argentina y Chile sobre el socorro en caso de catástrofe se dividen los gastos con arreglo a una fórmula según la cual los de transporte correrán a cargo del Estado que preste la asistencia, los de personal a cargo del Estado que la reciba y los técnicos se dividirán por igual[666].

221. En tercer lugar, se encontró un instrumento en el que se determinaba la responsabilidad del pago de los gastos en función de si el Estado receptor había solicitado en un principio la asistencia, teniendo en cuenta que "si las medidas han sido adoptadas por una Parte a petición expresa de otra Parte, la Parte peticionaria reembolsará los gastos de las mismas a la Parte que prestó la asistencia", pero "si las medidas han sido adoptadas por iniciativa propia de una Parte, ésta sufragará los gastos de tales medidas"[667].

222. En cuarto lugar, las disposiciones relativas a los gastos se redactan en algunos instrumentos de manera más general y no se ocupan directamente de la carga del pago de los gastos. Por ejemplo, en el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales de 1995, se establece simplemente: "con el fin de proteger nuestra independencia, trataremos de no depender de una sola fuente de financiación"[668]. En un acuerdo entre Finlandia y Noruega se estipula: "cada una de las Partes se hará cargo de los gastos relacionados con las operaciones y servicios que se realicen en el marco del presente Acuerdo"[669]. En un instrumento se dejan vagos los detalles respecto al pago de los gastos, y se estipula que en el caso de que la Parte requirente cancele su solicitud de asistencia, "la Parte que presta asistencia podrá reclamar el reembolso de los gastos en que haya incurrido hasta ese momento"[670]. Aunque el acuerdo deja claro que el Estado receptor deberá sufragar cualquier gasto ocasionado por una operación de socorro en caso de desastre que cancele, no dispone de manera explícita que los Estados receptores estén obligados a hacerse cargo de los gastos de las operaciones de socorro en caso de desastre como norma general[671].

---

[666] Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina Sobre Cooperación en Materia de Catástrofes, 1997, artículo 6, publicado en el Diario Oficial de la República de Chile, No. 37.470, 28 de enero de 2003, págs. 1 y 2.

[667] Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990, anexo.

[668] Párr. 4.

[669] Acuerdo de cooperación respecto de los servicios de rescate en las zonas fronterizas entre Finlandia y Noruega, 1986, art. 10.

[670] Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, de 1998, art. 13.

[671] En una disposición anterior se estipula que el Estado receptor restituya al Estado que presta la asistencia todos los bienes necesarios para actuar en la zona afectada por la emergencia, pero no dice si ello incluye los propios envíos de socorro o si se trata simplemente del material de subsistencia del equipo de socorro. Tampoco resuelve la cuestión de cuál es el Estado, que en última instancia, deberá sufragar los gastos de los bienes suministrados (ibíd., art. 8 3)).

8. Responsabilidad ("liability") e indemnización

223. En las disposiciones relativas a la responsabilidad ("liability") y la indemnización en los instrumentos relacionados con el socorro en casos de desastre se aborda la cuestión de la asignación de la responsabilidad tanto entre los Estados como entre las personas interesadas. Como cabe esperar, los instrumentos internacionales se centran en la asignación de la responsabilidad y la indemnización entre los Estados mientras que la legislación nacional se centra en la responsabilidad e indemnización de las personas[672]. En esta sección se examinarán ambos supuestos y se concluirá con un breve examen de otras cláusulas que se encuentran con frecuencia en las disposiciones sobre responsabilidad e indemnización.

a) Asignación de la responsabilidad y la indemnización entre Estados

224. Los instrumentos relacionados con el socorro en casos de desastre se han ocupado de la cuestión de la asignación de la responsabilidad entre Estados en formas diferentes a las tradicionales en el derecho internacional general. En primer lugar, como cuestión terminológica, dichos instrumentos parecen utilizar el término "responsabilidad" ("liability") en sentido general para referirse a todos los perjuicios ocasionados, sean o no consecuencia de la comisión intencionada de un hecho ilícito, un empleo que no se corresponde con el especializado en derecho internacional público[673]. En el resto de esta sección se utiliza por tanto el término "responsabilidad" ("liability") ya que es el utilizado en los instrumentos de asistencia de socorro en casos de desastre, en el entendimiento de que en algunos casos el término más preciso con arreglo al derecho internacional general sería el de responsabilidad ("responsibility").

225. En segundo lugar, en dichos instrumentos se aborda la cuestión de la atribución de comportamientos ilícitos al Estado o la organización en cuestión de forma muy diferente a la seguida en el derecho internacional general. Para que un Estado sea responsable de los actos de una persona o un grupo en derecho internacional general, su comportamiento debe ser atribuible a ese Estado como resultado de alguna conexión existente entre ellos. Esta conexión generalmente se determina demostrando que la persona o el grupo en cuestión son un órgano del Estado o actúan "bajo la dirección o el control de ese Estado"[674]. Un grupo de socorro para casos de desastre establecido por las Naciones Unidas es, en principio, un órgano subsidiario de las Naciones Unidas y su conducta es imputable a la Organización[675]. La responsabilidad de la realización de operaciones conjuntas de

---

[672] Esta cuestión es diferente de la de los gastos, que se expone anteriormente, dado que los gastos se refieren a aquéllos que necesariamente forman parte de la operación de desastre, mientras que la responsabilidad se refiere a los gastos adicionales imprevistos ocasionados por negligencia o conducta inapropiada de los intervinientes.

[673] De ser así, los gastos imprevistos que no hayan sido ocasionados por la conducta inapropiada de una de las partes, como un nuevo desastre que conlleve daños financieros y pérdidas de vidas en una operación de socorro en casos de desastre, se considerarían en el contexto de la responsabilidad. De no ser éste el caso, no queda clara la distinción entre responsabilidad y gastos en situaciones de ese tipo.

[674] Véanse artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 2001, anexo a la resolución 56/83 de la Asamblea General, anexo, corregido en el documento A/56/49, vol. I), arts. 4 a 11.

[675] Véase texto de los proyectos de artículo sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales aprobados provisionalmente hasta el momento por la Comisión de Derecho Internacional, con comentarios, en particular artículo 4 (Regla general sobre la atribución de un

socorro en casos de desastre dependerá de qué parte tenga el control y el mando operacionales de dichas operaciones con arreglo a los acuerdos por los que se establezcan, o de cuál sea la parte que ejerza "el control efectivo" de la operación de no existir dichos acuerdos[676].

226. En contraposición con el planteamiento previamente mencionado de asignación vinculada al ejercicio del control respecto del comportamiento en cuestión (ya sea establecido de derecho, mediante acuerdos previos formales, o de hecho, en forma de "control efectivo"), los instrumentos que regulan la asistencia de socorro en casos de desastre adoptan generalmente un planteamiento respecto de la responsabilidad que se basa simplemente en la asignación previa. Con arreglo a uno de los paradigmas de la asignación, la responsabilidad por cualquier daño ocasionado se determina no en función de su conexión con un control establecido de manera formal o efectiva, sino más bien mediante una fórmula previamente determinada. Por ejemplo, cabe identificar una clara tendencia primaria que obliga al Estado receptor a hacerse cargo de todos los riesgos y reclamaciones resultantes de la asistencia prestada en su territorio, que se produzcan en el transcurso de la prestación de dicha asistencia o que estén de cualquier otro modo relacionados con ella. Con respecto a las convenciones multilaterales, dichas disposiciones son generales, y a menudo incluyen cláusulas independientes al efecto de que: a) el Estado receptor exima al Estado o al personal que presta asistencia en caso de cualquier reclamación o asignación de responsabilidad relacionada con la asistencia prestada, a excepción de la responsabilidad de las personas que hayan causado daños como consecuencia de un comportamiento indebido doloso o de una negligencia grave; b) el Estado receptor convenga en eximir de cualquier responsabilidad en caso de pérdida o daños que pueda imputarse al Estado o al personal que preste la asistencia como resultado de la prestación de ésta; c) el Estado receptor convenga en hacerse cargo de cualquier reclamación que pudieran presentar terceros contra el Estado que preste asistencia por pérdidas o daños; y d) el

---

comportamiento a una organización internacional), artículo 5 (Comportamiento de órganos o agentes puestos a disposición de una organización internacional por un Estado u otra organización internacional), artículo 6 (Extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones), y artículo 7 (Comportamiento que una organización internacional adopta como propio), en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 10* (A/59/10), párr. 71. En el párrafo 9 del comentario al proyecto de artículo 5 se plantea específicamente la atribución de los grupos de socorro para casos de desastre y se dice que "los principios aplicables a las fuerzas de mantenimiento de la paz se pueden hacer extensivos a otros órganos del Estado puestos a disposición de las Naciones Unidas, *como por ejemplo los grupos de socorro para casos de desastres naturales*") (sin cursiva en el original).

[676] En efecto, en un análisis jurídico realizado por el Secretario General en 1971 se dividen los grupos de socorro para casos de desastre entre los establecidos por las Naciones Unidas y considerados un órgano subsidiario de la Organización y las establecidas por una autoridad distinta de las Naciones Unidas y no considerados un órgano subsidiario. La segunda categoría se divide a su vez en dos subcategorías: los organizados por una entidad distinta de las Naciones Unidas sin la participación de Éstas, para los que las Naciones Unidas no tienen que ser parte en los acuerdos establecidos con el país receptor (aun cuando la operación se organice en respuesta a una resolución de la Asamblea General) y los establecidos por una entidad distinta de las Naciones Unidas a través de éstas, para los cuales "podría surgir una relación contractual o incluso una relación menos formal, entre las Naciones Unidas y la autoridad que hubiera establecido el grupo de socorro". Situación jurídica de los grupos de socorro facilitados por las Naciones Unidas en casos de desastres naturales, extracto de un informe del Secretario General (E/4994, anexo III), en *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas* (1971), pág. 200.

Estado receptor convenga en compensar al Estado o la organización que preste asistencia por el fallecimiento o las lesiones del personal del Estado que preste asistencia, o por los daños al equipo o los materiales de este Estado que estén relacionados con la prestación de asistencia[677].

227. Algunos tratados bilaterales adoptan un enfoque similar al requerir que el Estado receptor se responsabilice de los daños ocasionados en el transcurso de la operación de socorro en casos de desastre[678]. Otros comienzan con una disposición que establece que los Estados contratantes renuncian a reclamar al otro Estado indemnización alguna por pérdidas financieras ocasionadas por un miembro del equipo de ese Estado en el desempeño de sus funciones o por las lesiones sufridas por algún miembro del equipo o su fallecimiento en el desempeño de sus funciones, si bien más adelante vuelven al modelo que hace recaer la responsabilidad en el Estado receptor en relación con las indemnizaciones por daños a terceros o pérdidas sufridas por éstos.[679] Y otros tratados permiten que el Estado receptor exija una indemnización por los daños ocasionados por el Estado que presta asistencia que fueron causados intencionadamente o por negligencia grave[680].

228. En segundo lugar, tras esta tendencia primaria que favorece la responsabilidad del Estado receptor, cabe identificar una tendencia secundaria que se ocupa de la cuestión de la responsabilidad siguiendo un enfoque territorial. Por ejemplo, algunos instrumentos estipulan que el Estado o la organización que presta asistencia será

---

[677] Véase, por ejemplo, Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear, 1963, art. IV; proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984 (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo), art. 22; Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el Mecanismo de Cooperación Económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, 1998, art. 14; Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 10; Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, 1991, art. 12; Acuerdo por el que se establece el organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 1991, art. 23.

[678] Véase, por ejemplo, Acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 2000, art. 13; Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre cooperación en casos de desastre natural o grandes emergencias, 2001, art. 10.

[679] Véase, por ejemplo, Acuerdo entre el Gobierno de la República de Austria y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave 1988, art. 11; Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 9; Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-República Federal de Alemania, 1977, art. 9; Convenio de asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro portugueses y españoles, 1980 (que quedó sin efecto y fue sustituido por el Protocolo entre el Reino de España y la República portuguesa sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, de 9 de marzo de 1992), art. 6; Acuerdo sobre asistencia mutua entre los servicios de socorro y defensa civil de Francia y Mónaco, 1970, art. 4; Convenio de asistencia mutua entre servicios contra incendios de socorro franceses y españoles, 1959, actualizado mediante el Protocolo de 8 febrero de 1973, art. VI; Convenio de cooperación entre el Reino de España y la República Argentina para la previsión, prevención y asistencia mutua en casos de calamidades, España-Argentina, 1988, art. XVII; Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y seguridad civil de 2001, art. 13 (en poder de la División de Codificación).

[680] Véase, por ejemplo, Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia de 1995, art. 11; Acuerdo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, 2000, art. 13.

responsable de los daños ocurridos fuera del territorio del Estado receptor y que el Estado receptor será responsable de los daños ocurridos en su territorio, independientemente de quién los cause[681].

229. Otras disposiciones se ocupan de la responsabilidad y la indemnización en manera diferente. Así, en un tratado se rompe con la tendencia clara existente y se imputa la responsabilidad al Estado que presta asistencia[682]. En un instrumento se estipula que el Estado receptor eximirá al Estado que presta asistencia de cualquier responsabilidad por daños que ocasione su personal en el Estado receptor, pero que ambos Estados "cooperarán para facilitar la compensación" por los daños que se produzcan a terceros[683]. Y en dos instrumentos se vincula la responsabilidad por los daños ocasionados al Estado de origen de la persona o el personal que los ocasione[684].

230. Únicamente un número limitado de disposiciones sobre responsabilidad en instrumentos sobre asistencia en casos de desastre recogen otras normas adicionales de atribución de la responsabilidad como las que se encuentran en el derecho internacional general. Dichas disposiciones se limitan a una declaración de que "las partes apoyarán los esfuerzos internacionales apropiados para elaborar normas, criterios y procedimientos en materia de responsabilidad"[685], o de que "existirán normas para regular los daños ocasionados a personas o bienes del Estado solicitante por servicios de emergencia extranjeros y los daños ocasionados por personas o material del Estado requerido que prestó la asistencia"[686].

---

681 Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria; (Heidelberg (Alemania): Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991), arts. 24 y 25; reunión de las Sociedades Nacionales de los Balcanes sobre las normas y principios que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre, (Belgrado, 20 a 26 de de septiembre de 2004), art. IV c) hacen responsable al Estado receptor de los daños ocurridos en su territorio; Acuerdo entre los países nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear, 1963, art. IV 4); Proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, art. 22 3) (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo) (que estipula que el Estado que presta la asistencia se responsabilizará de todos los riesgos y reclamaciones relacionadas con daños o lesiones ocurridos en su propio territorio).

682 Acuerdo entre Chile y Argentina sobre Cooperación en Materia de Catástrofes, Santiago, 2002, art. 9.

683 Comisión Europea, decisión 2004/277/CE, Euratom, de 29 de diciembre de 2003, que establece disposiciones de aplicación de la decisión 2001/792/CE del Consejo, Euratom por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, art. 36.

684 Asociación de Derecho Internacional, proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, 1980 art. 16, Acuerdo de cooperación respecto de los servicios de rescate en las zonas fronterizas entre Finlandia y Noruega, 1986, art. 9 ("La indemnización por los daños causados por personal o material de los servicios de rescate será sufragada por el Estado de origen de dicho personal o por el Estado del que sea propiedad el material. El arreglo se alcanzará de conformidad con las disposiciones legales sobre indemnizaciones aplicables en el Estado en que se produzca el daño, a menos que existiera un seguro que permitiera que la parte lesionada obtuviera resultados más beneficiosos").

685 Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, art. 13.

686 Consejo de Europa, recomendación Rec(2002)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre cooperación transfronteriza en materia de protección civil y asistencia mutua en casos de desastre natural y tecnológico en zonas fronterizas, aprobada por el Comité de Ministros el 6 de marzo de 2002 en la 786ª reunión de los delegados de los Ministros, párr. 13.

b) Responsabilidad individual e indemnización

231. Las cuestiones de las responsabilidad individual resultantes del socorro en casos de desastre se abordan en numerosas leyes nacionales. En lo que respecta a la responsabilidad, en dichas disposiciones se establece la responsabilidad civil, y en algunos casos penal, de las personas que no cumplan las disposiciones sustantivas de la legislación sobre socorro en casos de desastre. Por ejemplo, la Ley de protección ante desastres de Mongolia de 2003 impone multas de hasta 60.000 tugrug a los funcionarios que no realicen actividades de formación sobre desastres, multas de hasta 250.000 tugrug a las redes de comunicaciones que no transmitan información relacionada con los desastres, y multas de hasta 25.000 tugrug a los ciudadanos que no participen en actividades de prevención, rescate, respuesta y recuperación en caso de desastre con arreglo a los procedimientos aprobados[687]. Del mismo modo, la ley de Fiji estipula que "será constitutivo de delito obstruir, obstaculizar o interceptar en cualquier modo a una persona que esté realizando una actividad, en calidad de miembro, oficial o voluntario de un organismo que esté desempeñando una función o llevando a cabo una labor, de conformidad con la legislación de Fiji, sobre socorro en casos de desastre" y que cualquier agente de policía podrá detener sin orden previa a cualquier persona respecto de la que tenga un motivo razonable para creer que está incumpliendo la disposición anteriormente mencionada, a la cual podrá imponerse una sanción de 1.000 dólares de multa y 12 meses de prisión"[688]. Otras disposiciones sobre responsabilidad civil o penal pueden encontrarse, en la legislación del Japón[689], de Santa Lucía[690], de la Provincia china de Taiwán[691], de la República Checa[692], de la India[693] y de Lesotho[694].

232. En lo que se refiere a la indemnización, pueden identificarse cuatro tipos diferentes de disposiciones. En primer lugar, algunas disposiciones sobre indemnización se ocupan de la cuestión de la indemnización del personal de socorro en casos de desastre por las pérdidas monetarias personales que hayan sufrido o por los gastos en que hayan incurrido. Por ejemplo, la legislación de Lesotho estipula que:

> El Secretario de Distrito reembolsará e indemnizará a todos los voluntarios y demás personas empleadas en una organización de gestión de desastres que haya sido establecida y mantenida por él por los gastos u obligaciones razonables en que hayan incurrido dichos voluntarios o demás personas como consecuencia de:
>
> a) El cumplimiento de una orden o la prestación de un servicio relacionado con la gestión en caso de desastre con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley; o

---

687 Ley de protección ante desastres (Mongolia), 2003 (traducción no oficial), art. 36.

688 Ley de gestión de desastres naturales, (Fiji), 1998, art. 27.

689 Ley No. 73, 15 de junio de 1978, (Japón) de medidas para luchar contra los terremotos de gran escala, arts. 36 a 39.

690 Ley de gestión de desastres, 2006 (Santa Lucía), art. 29.

691 Ley de prevención y respuesta ante desastres de 19 de julio de 2000 (Provincia china de Taiwán), arts. 38 a 42.

692 Ley sobre el sistema de rescate integrado y sobre la modificación de algunas leyes (República Checa), 28 de junio de 2000, art. 28.

693 Ley de gestión de desastres, 2005 (India), art. 57; Ley No. 20 de Gujarat, Ley de gestión de desastres del estado de Gujarat, 2003, párr. 38.

694 Ley de gestión de desastres, 1997 (Lesotho), art. 47.

b) La facilitación para fines de gestión de desastres de cualquier equipo, terreno, edificio o bien de cualquier otro tipo[695].

De manera similar, la legislación húngara establece que "los voluntarios y quienes participen en la protección en caso de desastre tendrán derecho a recibir una indemnización por los gastos en que hayan incurrido durante las labores relacionadas con la protección como consecuencia de su participación en ella o de haber facilitado bienes o servicios o el uso de estos y que no reciban ninguna indemnización de un seguro, a los cuales se les reembolsarán los gastos en que hayan incurrido en relación con esta labor"[696]. Asimismo estipula que, en ese caso, "el Estado deberá abonar la indemnización y el pago de los gastos", si bien, a su vez "tendrá derecho a recibir una indemnización del explotador de una instalación o de su propietario"[697]. La legislación japonesa estipula: "con arreglo a los criterios establecidos en la presente disposición, el gobernador de una prefectura deberá indemnizar por los gastos en que hayan incurrido a las personas que hayan participado en labores de emergencia ordenadas con arreglo a una disposición"[698]. También se encontró una disposición nacional en la que las unidades de lucha contra incendios, cuyos servicios generalmente se prestan de manera gratuita, podrían recibir una indemnización por participar en determinadas actividades de prevención[699].

233. En segundo lugar, algunas disposiciones en materia de responsabilidad de las legislaciones nacionales se ocupan de la cuestión de la indemnización del personal de socorro por daños o lesiones sufridos en el desempeño de sus funciones. Por ejemplo, la legislación de la Provincia china de Taiwán estipula que, respecto a cualquier persona que "resulte lesionada, enferma, discapacitada o que fallezca en el desempeño de actividades relacionadas con la prevención y la respuesta ante desastres, podrá solicitarse una indemnización económica con arreglo a los criterios aplicables a su trabajo habitual"[700].

234. En tercer lugar, algunas disposiciones nacionales relativas a la indemnización se ocupan de la indemnización de personas que no son parte de la operación de socorro en casos de desastre, como víctimas y otros nacionales del Estado receptor, por acciones realizadas por organizaciones de socorro que les ocasionen daños personales o a sus bienes. Por ejemplo, la Ley de gestión de desastres de Sri Lanka de 2005 estipula que "toda persona que sufra pérdidas o daños personales o materiales como consecuencia de un acto, omisión o falta de una organización de socorro en casos de desastre, tendrá derecho a recibir una indemnización por las pérdidas o daños ocasionados por un monto que determinará la Secretaría de la División en la que esté situado el bien"[701]. En la República Checa, el Gobierno

---

[695] Ibíd., art. 44.

[696] Ley LXXIV relativa a la dirección y organización de la protección en caso de desastre o accidente grave relacionado con materiales peligrosos, 1999 (Hungría), art. 44.

[697] Ibíd.

[698] Ley básica de medidas de lucha contra desastres (Japón), 1997, art. 88 2).

[699] Ley No. 15.896 del 15 de septiembre de 1987 (Uruguay), Prevención y Defensa contra Siniestros, arts. 9 a 11.

[700] Ley de prevención y respuesta ante desastres, 19 de julio de 2000 (Provincia china de Taiwán), art. 47.

[701] Ley de gestión de desastres No. 13 (Sri Lanka), 2005, art. 15. Véase también Decreto gubernamental No. 179/1999 (XII.10) relativo a la aplicación de la Ley No. LXXIV de 1999 relativa a la dirección y organización de la protección en caso de desastre o accidente grave

responde de los daños que sufran las personas jurídicas y físicas como resultado de labores y entrenamientos de rescate y reparación, pero podrá quedar exento de dicha responsabilidad si demuestra que el daño fue ocasionado por un particular[702]. En muchas otras leyes figuran disposiciones similares en materia de indemnización[703].

235. En cuarto y último lugar, se encontró una ley nacional que resolvía la cuestión de la indemnización de las víctimas en caso de desastre natural exigiendo que todos los contratos de seguros cubrieran las pérdidas debidas a desastres naturales[704].

c) Otras cláusulas comunes

236. Las disposiciones relativas a la responsabilidad y la indemnización también incluyen generalmente una cláusula en el sentido de que el Estado receptor y el Estado que presta asistencia "colaborarán" para facilitar la solución de las reclamaciones al efecto[705]. Algunas incluyen también una cláusula de salvaguardia en el sentido de que dicha disposición no impedirá el recurso a cualquier medida que permita el derecho interno[706]. En un caso, se incluyó un artículo que estipulaba

---

relacionado con materiales peligrosos (Hungría), art. 18 ("Para las normas de procedimiento de indemnización en caso de daños que se recoge en la ley de socorro ante desastres de Hungría, serán de aplicación las disposiciones del Código Civil. El Estado podrá reclamar la suma que haya abonado como indemnización por daños y perjuicios en los casos en que se conozca la persona que causó el daño, a la que podrá requerirse el pago de la suma establecida con arreglo a lo dispuesto en el código civil.")

[702] Ley relativa al sistema integrado de rescate y a la modificación de algunas leyes (República Checa), 28 de junio de 2000, art. 30. El derecho húngaro se remite en general al código civil en lo que respecta a cuestiones de indemnización por daños ocasionados en operaciones de socorro; véase Ley XXXI de 1996 relativa a la protección contra incendios, las labores de rescate y el servicio contra incendios, art. 8 ("en lo que se refiere al reembolso por los daños ocasionados por el servicio contra incendios en el transcurso de labores de rescate o contra incendios o de ejercicios relacionados con ellos o por los daños ocasionados a los participantes en una llamada en caso de incendios, las labores de rescate contra incendios relacionadas directamente con su participación, la confiscación de sus vehículos, material, o instrumentos que no pueda recuperarse de otras fuentes, a excepción del lucro cesante, serán aplicables las disposiciones del Código Civil, a menos que la presente ley establezca una excepción").

[703] Véase, por ejemplo: Decreto ley No. 5 relativo a la defensa civil (Bahrein), 1990, arts. 12 a 17; Ley 137, 1994 (Colombia), art. 26; Decreto 919 de 1º de mayo de 1989 (Colombia), arts. 30 y 31; Decreto No. 28445-MP (Costa Rica), Reglamento a la Ley Nacional de Emergencia (Costa Rica), No. 7914, Reglamento de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, 3 de febrero de 2000, cap. III; Decreto No. 8488, 11 de enero de 2006, art. 35; Ley de medidas para luchar contra los terremotos de gran escala (Japón), Ley No. 73 de 15 de junio de 1978, art. 27; Ley básica de medidas de lucha contra desastres de 1997 (Japón), art. 64; Ley relativa al sistema integrado de rescate y a la modificación de algunas leyes (República Checa), de 28 de junio de 2000, art. 29; ley relativa a la prestación de socorro en casos de desastre natural (Nepal), 1982, párr. 10.

[704] Ley No. 82-600 de 13 de julio de 1982 relativa a la indemnización de las víctimas de desastres naturales (Francia), arts. 1 a 3.

[705] Véase, por ejemplo: Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 1991, art. 23 1); Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, 1991, art. XII d); Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 10 1).

[706] Véase, por ejemplo: proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984 (A/79/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo), art. 22 4); Acuerdo entre los Países Nórdicos para la Asistencia Mutua de Urgencia en Caso de Accidente Nuclear, 1963, art. IV 5) (si bien señalando que dichos recursos conforme a la legislación nacional sólo podrán entablarse contra el personal de asistencia "con respecto a los daños que haya causado por

que "el Estado auxiliado podrá contratar un seguro para responder por los presuntos daños que pudiere ocasionar el Estado auxiliador o el personal de auxilio"[707].

9. Solución de controversias

237. Las cláusulas de solución de controversias son frecuentes en diversos instrumentos relacionados con la prestación de socorro en casos de desastre. La gran mayoría de dichas cláusulas son aplicables a controversias tanto respecto a la interpretación del instrumento en cuestión como a su aplicación, es decir la prestación efectiva de socorro. La cuestión principal que se plantea con respecto a dichas cláusulas es el método mediante el que se resuelven las controversias. A este respecto, el examen de instrumentos relacionados con la prestación de socorro en casos de desastre puso de manifiesto cinco posibles versiones de dichas cláusulas.

238. En primer lugar, en numerosos instrumentos, incluido un gran número de tratados bilaterales[708], algunas convenciones regionales[709] y proyectos de directrices[710], se estipula únicamente que las controversias se resolverán de manera amistosa, mediante la cooperación o mediante la vía diplomática. Este enfoque se corresponde con las conclusiones del estudio realizado por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre en

---

infracción intencional o por negligencia grave"); Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia en casos de desastre en el Caribe, 1991, art. 23 3) (que incluye también otros instrumentos de derecho internacional en la cláusula de salvaguardia); Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 10 3) (que incluye también otros acuerdos de derecho internacional en la cláusula de salvaguardia).

[707] Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, 1991, art. XII e).

[708] Véase, por ejemplo: Acuerdo entre la República de Austria y la República Federal de Alemania sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, 1988, art. 15; Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave (con canje de notas), Dinamarca-República Federal de Alemania, 1985, art. 12; Convenio sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-República Federal de Alemania, 1977, art. 12; Acuerdo sobre cooperación en materia de prevención y gestión en casos de desastre y seguridad civil, Francia-Malasia, 1998, art. 11; Acuerdo entre la República Helénica y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de prevención y respuesta ante desastres naturales y provocados por el hombre, 21 de febrero de 2000, art. 15; Convenio sobre asistencia mutua en la lucha contra los desastres y accidentes, Países Bajos-Bélgica, 1984, art. 14; Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Francesa para la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2001, art. 10; Convenio entre el Reino de España y la República Francesa en materia de protección y seguridad civil, 2001, art. 16; Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en el ámbito de la prevención de catástrofes y asistencia mutua en la mitigación de sus consecuencias, 2000 (en poder de la División de Codificación), art. 16; Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República de Filipinas sobre Cooperación en Casos de Desastre Natural o Grandes Emergencias, 2001, art. 13.

[709] Véase, por ejemplo, Acuerdo entre los gobiernos de los Estados participantes en el mecanismo de cooperación económica del Mar Negro sobre colaboración en materia de asistencia y respuesta de emergencia en casos de desastre natural o provocado por el hombre, de 1998, art. 23; Acuerdo de la ASEAN sobre gestión en casos de desastre y respuesta de emergencia, de 2005, art. 31.

[710] Proyecto de directrices internacionales para operaciones de asistencia humanitaria, Heildelberg (Alemania): Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, 1991, art. 23 ("el Estado u organización que preste asistencia y el Estado receptor colaborarán para resolver cualquier irregularidad, dificultad o controversia que surja durante el curso de las operaciones de asistencia humanitaria tras su terminación").

preparación del proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, de1984, en el que se dice que "no sería adecuado incluir en el proyecto un procedimiento detallado para dicho arreglo. Parecería preferible hacer una referencia muy general al procedimiento habitual de solución de controversias"[711]. No obstante, con arreglo a este enfoque, no queda claro lo que añade la presencia de dicha cláusula de solución de controversias al statu quo en el que los Estados siempre tienen libertad para negociar mediante la vía diplomática.

239. En segundo lugar, algunos instrumentos adoptan una cláusula de compromiso más tradicional. La más frecuente de dichas cláusulas estipula que las controversias se resuelvan mediante negociación o arbitraje, y si este sistema fracasa que se remitan a la Corte Internacional de Justicia[712]. Algunos instrumentos establecen un procedimiento progresivo de solución de controversias que incluye tres etapas sucesivas. Por ejemplo, en el Convenio de Tampere se intenta en primer lugar resolver las controversias mediante consultas entre las partes en conflicto[713]. Si este procedimiento falla tras seis meses de haberlo intentado, "los Estados Partes interesados podrán solicitar los buenos oficios de cualquier otro Estado Parte, u otro Estado, entidad no estatal u organización intergubernamental para facilitar la

---

[711] Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia (Ginebra, Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, 1983), págs. 337 y 338 (en apoyo de este planteamiento en contraposición a la cláusula de solución de controversias más generalizada que se encuentra en el artículo 48 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes en que se ofrecen numerosas opciones para la solución de controversias, entre ellas la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el recurso a órganos regionales, el procedimiento judicial u otros recursos pacíficos que elijan, o bien el recurso a la Corte Internacional de Justicia). Así pues, en el proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia de 1984 se dejó abierta la cuestión incluyendo dos alternativas para dicha cláusula de solución de controversias. En ambas se estipulaba que, en primer lugar, se trataría de resolver las controversias relativas a la interpretación mediante negociaciones entre las partes, pero luego se planteaban dos posibilidades secundarias: bien la controversia se resolvía mediante "los procedimientos que sean adoptados por la mayoría [los dos tercios] de las Partes en la presente Convención" [variante a], o será sometida a arbitraje si así lo decide la mayoría [los dos tercios] de las Partes en la presente Convención [variante b] (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, anexo, art. 31).

[712] Véase, por ejemplo: Convención sobre Pronta Notificación de Accidentes Nucleares, 1986, art. 11; Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, 1986, art. 13; Acuerdo entre los Países Nórdicos para la Asistencia Mutua de Urgencia en caso de Accidente Nuclear, 1963, art. IX; Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, 1992, art. 21 (solución mediante negociación o, si así lo acuerdan las partes, mediante el recurso al arbitraje o a la Corte Internacional de Justicia); Convención y Estatuto por los que se establece la Unión Internacional de Socorro, 1927, art. 14 ("las Altas Partes Contratantes convienen en que todas las controversias que surjan entre ellas respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención se remitirán, de no solucionarse mediante negociación directa o mediante algún otro método amistoso de solución de controversias, a la Corte Permanente de Justicia Internacional. De ser necesario, la Corte podrá conocer de una controversia a instancia de cualquiera de las Partes") (señala también que si una de las Partes en la controversia no es parte en el Protocolo relativo a la Corte Permanente de Justicia Internacional, la controversia podrá remitirse, en su lugar, a un tribunal constituido de conformidad con el Convenio de La Haya de 18 de octubre de 1907 relativo al arreglo pacífico de controversias, o a cualquier otro tribunal de arbitraje).

[713] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, 18 de junio de 1998, art. 11 1).

solución de la controversia”[714]. Si también este procedimiento falla tras seis meses del intento, cualquiera de las Partes podrá solicitar que la controversia se someta a arbitraje vinculante o a la Corte Internacional de Justicia[715]. Otros instrumentos siguen un modelo similar[716]. Otros más establecen un sistema progresivo de negociación, mediación y arbitraje[717], o la negociación mediante la “vía diplomática” seguida del arbitraje[718].

240. En tercer lugar, algunos instrumentos estipulan que las controversias serán resueltas por un consejo o comité establecido en ese instrumento. Por ejemplo, el Acuerdo modelo sobre el estatuto de los recursos militares y de la defensa civil, anexo a las Directrices de Oslo, dispone el establecimiento de una comisión de reclamaciones para la solución de las controversias, integrada por un miembro designado por cada uno de los gobiernos y un presidente designado conjuntamente por el Secretario General de las Naciones Unidas y ambos gobiernos, o, si no hubiera acuerdo, por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia[719]. Del mismo modo, el Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe estipula que, de no haber acuerdo en contrario entre las partes, las controversias que surjan de su interpretación o aplicación serán resueltas por el Consejo, un órgano administrativo y de coordinación establecido por ese Acuerdo[720]. El Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1995 establece que el Comité de Ayuda Alimentaria, un órgano administrativo creado por el Convenio para encargarse de la coordinación de la ayuda alimentaria, también se ocupará de resolver las controversias que surjan en relación con el

---

[714] Ibíd., art. 11 2).

[715] Ibíd., art. 11 3). En el Convenio se señala también que “en caso de controversia entre un Estado Parte que solicite asistencia de telecomunicaciones y una entidad no estatal o una organización intergubernamental que tenga su sede o domicilio fuera del territorio de ese Estado Parte ..., la pretensión de la entidad no estatal o de la organización intergubernamental podrá ser endosada directamente por el Estado Parte en el que dicha entidad no estatal u organización intergubernamental tenga su sede o domicilio como reclamación internacional en virtud del presente artículo, siempre que ello no sea incompatible con ningún otro acuerdo existente entre el Estado Parte y la entidad no estatal o la organización intergubernamental involucrada en la controversia” (ibíd., art. 11 5)).

[716] Véase, por ejemplo, Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), 3 de septiembre de 2003, art. 16 (que establece un procedimiento progresivo de solución de controversias que comienza con las negociaciones entre las partes, luego pasa a los buenos oficios o la mediación del Consejo de Representantes y, en última instancia la remisión a la Corte Centroamericana de Justicia).

[717] Acuerdo entre el Gobierno de la República de Mozambique y el Gobierno de la República de Sudáfrica relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2002, art. 14; Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República de Namibia, relativo a la coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2000, art. 14.

[718] Véase, por ejemplo, Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en casos de accidente, Finlandia-Estonia, 1995, art. 12; Acuerdo sobre asistencia mutua en casos de desastre o accidente grave, Francia-Suiza, 1987, art. 15 (que contiene una disposición detallada sobre la normativa procesal que regula el arbitraje); Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República Federal de Nigeria sobre cooperación en el ámbito de las ciencias médica y de la salud, 2002, art. 7.

[719] Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre – “Directrices de Oslo”, Rev.1, noviembre de 2006, anexo I, párrs. 45 a 48.

[720] Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, de 1991, art. 30.

Convenio[721]. Por último, el Reglamento Sanitario Internacional establece que las controversias relativas a la interpretación o aplicación de dicho Reglamento se resolverán, en primer lugar mediante la negociación entre las partes en cuestión y que, de fracasar dicho intento, las partes podrán remitir la controversia al Director General de la Organización Mundial de la Salud[722].

241. En cuarto lugar, un estudio de la legislación que regula la prestación de socorro en casos de desastre en la Unión Europea puso de manifiesto otro enfoque, según el cual se hacía una distinción en el proceso de solución de controversias en función de quién fuera la parte en la controversia: "Si bien las controversias con organizaciones internacionales se solucionarán mediante el arbitraje de conformidad con el Reglamento Facultativo para el arbitraje de controversias entre organizaciones internacionales y Estados de la Corte Permanente de Arbitraje, las controversias con organizaciones humanitarias serán resueltas con arreglo al derecho belga, por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas y por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas[723]".

10. Terminación de la asistencia

242. La terminación de la asistencia de socorro se ha abordado de manera diferente en distintos instrumentos y se ha vuelto a definir a lo largo del tiempo. En esta Parte se aborda la cuestión desde diferentes perspectivas, examinando en primer lugar el alcance sustantivo de la terminación, estudiando a continuación los mecanismos de terminación de los instrumentos en vigor y, por último, analizando la evolución de la noción misma de la terminación de la asistencia.

a) Alcance de la terminación

243. Si bien numerosos instrumentos relacionados con el socorro en casos de desastre contienen disposiciones sobre la terminación, difieren en cuanto a lo que, en realidad, se termina. Por una parte, los tratados multilaterales contienen generalmente disposiciones independientes sobre la terminación de las operaciones de socorro en casos de desastre y sobre la denuncia del tratado mismo. Por ejemplo, el Convenio de Tampere contiene disposiciones separadas sobre la terminación de la

---

[721] El Convenio es vago a la hora de precisar las competencias del Comité a este respecto limitándose a decir que "se reunirá y adoptará las medidas pertinentes" (art. XX a)), y que "los miembros prestarán atención a las recomendaciones y conclusiones a las que el Comité haya llegado por consenso en casos de desacuerdo con referencia a la aplicación de las disposiciones del presente Convenio" (art. XX b)).

[722] Organización Mundial de la Salud: Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 23 de mayo de 2005 (reimpreso en International Legal Materials, vol. 44, pág. 1013), arts. 56 1) y 2). En el Reglamento se estipula también que "todo Estado Parte podrá en cualquier momento declarar por escrito al Director General que reconoce como obligatorio el arbitraje para la solución de todas las controversias" (art. 56 3)). Asimismo, en el Reglamento se estipula que las controversias entre la OMS y uno o más Estados Partes se someterán a la Asamblea de la Salud (art. 56 5)).

[723] G. Potyka y K. Beeckman, The regulatory gramework for disaster response established within the European Union: a focus on humanitarian aid and civil protection (Cruz Roja de Austria y Programa de Normas, Leyes y Principios aplicables en las acciones internacionales en caso de desastre 2005), pág. 13, No. 25.

asistencia[724] y la denuncia del Convenio[725] y deja clara esta distinción con una disposición según la cual "los Estados Partes que proporcionen o reciban asistencia de telecomunicaciones en cumplimiento del presente Convenio quedan sujetos a las disposiciones de éste una vez terminada dicha asistencia"[726]. Por otra parte, los tratados bilaterales no contienen con frecuencia una disposición general[727] sobre terminación de la operación de socorro en casos de desastre del tipo que ya se ha visto en los tratados multilaterales. En su lugar, varios de esos tratados contienen únicamente disposiciones para regular la terminación del propio acuerdo, sin mencionar la terminación de la operación de socorro en casos de desastre en sí[728], en contraposición al modelo de acuerdo bilateral de la Asociación de Derecho Internacional, que no contiene una disposición de este tipo[729].

b) Mecanismos de terminación

244. Al examinar los instrumentos relacionados con el socorro en casos de desastre se encuentran tres mecanismos diferentes de terminación de ese socorro. En primer lugar, en lo que se refiere a la terminación por una de las partes, las disposiciones sobre terminación más frecuentes conceden igual derecho al Estado receptor y al Estado u organización que presta asistencia para poner fin a dicha asistencia. Algunos tratados dificultan más que sea la parte que presta asistencia la que ponga fin a ella y permiten al Estado receptor terminarla en cualquier momento, pero hacen depender la terminación por la parte que presta asistencia de diversas condiciones previas[730]. Ocasionalmente, algunos instrumentos hacen recaer la responsabilidad primordial respecto de la terminación en un tercero[731].

---

[724] Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, 18 de junio de 1998, art. 6.

[725] Ibíd., art. 15.

[726] Ibíd., art. 6 3). Véase también proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, art. 18 (terminación de la asistencia), art. 33 (Denuncia); Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia en casos de desastre en el Caribe, de 1991, art. 20 (terminación de la asistencia) y art. 35 (retirada del tratado); Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 11 (terminación de la asistencia), y art. 17 (Denuncia); Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, anexo X, párr. 10 (terminación de la asistencia), art. 31 (retirada).

[727] No obstante, algunos tratados bilaterales contienen disposiciones muy específicas para regular la terminación de las operaciones de socorro en casos de desastre, como se expone más adelante.

[728] Véase, por ejemplo: Acuerdo entre el Gobierno de la República de Mozambique y el Gobierno de la República de Sudáfrica sobre coordinación de los servicios de búsqueda y rescate, 2002, art. 12 ("Cualquiera de las partes podrá dar por terminado el presente acuerdo comunicando por escrito por la vía diplomática a la otra parte su intención de poner fin al mismo. Dicha notificación se comunicará simultáneamente a la Organización de Aviación Civil Internacional y a la Organización Marítima Internacional. El acuerdo terminará 12 meses después de la fecha en que la otra parte haya recibido la notificación, a menos que dicha notificación sea retirada mediante acuerdo antes de que concluya este plazo ...").

[729] Asociación de Derecho Internacional, Proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, 1980, art. 18.

[730] El Acuerdo entre los Países Nórdicos para la asistencia mutua de urgencia en caso de accidente nuclear, 1963 establece que el Estado receptor podrá pedir el cese de la asistencia de socorro en caso de desastre en cualquier momento pero que la parte que presta asistencia sólo podrá darla por terminada cuando en su opinión, tal asistencia ya no es necesaria al Estado solicitante, sus necesidades nacionales así lo exijan, y el Estado solicitante no cumpla las condiciones estipuladas en el presente Acuerdo (art. X). Del mismo modo, el Acuerdo entre China y los Estados Unidos de América, 1947, permite que el Estado receptor ponga fin al acuerdo "siempre

245. En segundo lugar, en cuanto a la terminación como consecuencia de un acontecimiento en particular, algunos tratados bilaterales para la concesión de préstamos de asistencia para casos de desastre establecen acontecimientos específicos que dan lugar a la aceleración de la devolución de los préstamos y a otras consecuencias. Por ejemplo, en el Convenio de préstamo entre los Estados Unidos de América y Honduras para la recuperación de zonas rurales figuran disposiciones para asegurar el pago de los préstamos de asistencia de los Estados Unidos si Honduras no cumple determinadas condiciones, como la de realizar los pagos a tiempo y la de actuar con la diligencia debida[732]. Estipula la suspensión de desembolsos de darse otros supuestos, como el incumplimiento, cualquier supuesto que el Estado que presta asistencia determine como situación extraordinaria que hace improbable que los propósitos del préstamo se logren o que el Estado receptor sea capaz de cumplir con las obligaciones contraídas con arreglo al Convenio, o cuando el Estado receptor no esté llevando a cabo un progreso satisfactorio en el desarrollo del programa de asistencia previsto en el Convenio[733]. De prolongarse la situación durante 60 días, la suspensión puede convertirse en cancelación (terminación) de las obligaciones[734].

246. En tercer lugar, en algunos instrumentos, en especial leyes nacionales, la terminación de la asistencia de socorro en casos de desastre está muy vinculada con que esta se inicie con una declaración de desastre o emergencia. En este sentido, cuando una ley nacional requiere dicha declaración, también estipula por lo general un plazo para la declaración del estado de desastre o proporciona orientación sobre

---

que considere que dicha asistencia de socorro prestada con arreglo al acuerdo ya no es necesaria", pero establece una serie de condiciones esenciales para que la parte que preste asistencia ponga fin a ésta, incluido el incumplimiento del acuerdo, la utilización de envíos de socorro para apoyar a las fuerzas armadas del Estado receptor o la reexportación de los envíos de socorro desde el Estado receptor (Acuerdo relativo a la prestación de socorro al pueblo chino por parte de los Estados Unidos (con canje de notas), 1947, art. IX). En relación con este acuerdo, cabe señalar que el derecho interno del Estado que presta asistencia establece que su Presidente podrá "poner fin a la disposición ... relativa a la asistencia de socorro al pueblo de cualquier país siempre que, en su opinión, se estén utilizando una cantidad excesiva de suministros para el mantenimiento de las fuerzas armadas de dicho país" (ibíd., Canje de notas, nota 1, en referencia a Public Law 84, 80th, Congress, 31 de mayo de 1947). Por tanto, la cuestión de la terminación es otro ámbito en que su conformidad con el derecho interno es especialmente relevante.

[731] En relación con esta cuestión, el Reglamento Internacional Sanitario estipula que el Director General de la OMS establecerá un Comité de Emergencia para asesorarle sobre si un evento constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional o acerca de en qué momento dicha emergencia de salud pública de importancia internacional ha concluido (Organizacion Mundial de la Salud). Revisión del Reglamento Sanitario Internacional, 2005, art. 48 1) b). Con arreglo a esta disposición, los Estados en cuyo territorio ocurra dicha emergencia de salud pública podrán proponer al Director General que anule la declaración de emergencia de salud pública y podrán hacer una presentación con ese fin ante el Comité de Emergencia (ibíd., art. 49 7)). No obstante, cabe señalar que este instrumento es ligeramente diferente de la mayoría de los textos que se examinan en el sentido de que su finalidad principal no es la prestación de socorro.

[732] Convenio de Préstamo entre la República de Honduras y los Estados Unidos de América para la reconstrucción y recuperación de zonas rurales con anexo, Estados Unidos de América-Honduras, 1975, art. VIII, secc. 8.02.

[733] Ibíd., secc. 8.03.

[734] Ibíd., secc. 8.04. Véanse disposiciones similares en *Acuerdo entre los Estados Unidos de América y Bangladesh relativo a una donación para actividades de socorro y rehabilitación,* 1972, art. 1, secc. 2.4 y art. VII.

cómo terminarlo[735]. Otro enfoque, recogido en el modelo de acuerdo bilateral propuesto por la Asociación de Derecho Internacional, comienza por establecer una fecha concreta en la que terminará el socorro en casos de desastre, a continuación incluye una disposición para la prórroga de esta fecha, y sólo después de esto incluye otra disposición para la terminación anticipada a solicitud de una de las partes[736]. En cuanto al régimen especial que regula la importación temporal de envíos de socorro en caso de desastre, su estatuto en virtud del régimen de importación temporal puede terminarse de varias formas, incluso mediante su reexportación, su colocación en un puerto franco o zona franca con miras a su posterior exportación o destrucción, su autorización para consumo en el país de origen "cuando las circunstancias lo justifiquen y la legislación nacional lo autorice", su exclusión por daño accidental, o su destrucción[737].

247. Cabe señalar que las disposiciones relativas a la terminación contienen diferencias sutiles en su formulación que pueden tener una repercusión importante en la práctica. Por ejemplo, algunas de ellas estipulan que la parte que desee poner fin a la asistencia podrá directamente "dar por terminada la asistencia"[738], otros establecen que "podrá dar aviso de la terminación de la asistencia"[739], mientras que otros establecen únicamente que podrá "pedir" que se ponga fin a la asistencia[740], tras lo cual ambas partes "se consultarán para disponer la conclusión correcta de la asistencia"[741].

---

[735] Véase, por ejemplo Ley de gestión de desastres de 1997 (Lesotho), art. 3 2); Ley No. 2.615 (Paraguay), que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), art. 23; Ley de gestión de desastres No. 13, 2005 (Sri Lanka), art. 11. 2); Ley básica de medidas de lucha contra desastres de 1997 (que modifica la Ley No. 223, de 15 de noviembre de 1961, (Japón) art. 106 2); Decreto 919 de 1° de mayo de 1989 (Colombia), arts. 19 y 23 (que establecen un plazo inicial de tres meses para el estado de desastre así como las condiciones para su terminación); Decreto Supremo No. 19386 (Bolivia), de 17 de enero de 1983, arts. 19 y 20.

[736] Asociación de Derecho Internacional, proyecto de acuerdo modelo sobre derecho internacional médico y humanitario, 1980, art. 18.

[737] Convenio relativo a la importación temporal, 1990, arts. 9 a 14.

[738] Véase, por ejemplo, Convención de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe de 1998, art. 6 1): "En cualquier momento y mediante notificación escrita, el Estado Parte solicitante o el Estado Parte asistente podrán dar por terminada la asistencia de telecomunicaciones recibida o proporcionada en virtud del artículo 4. Recibida dicha notificación, los Estados Partes interesados consultarán entre sí para proceder de forma adecuada y ordenada a la terminación de dicha asistencia, teniendo presentes los posibles efectos de dicha terminación para la vida humana y para las operaciones de socorro en curso".

[739] Proyecto de Convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia, 1984, art. 18 ("el Estado receptor y el Estado o la organización asistente podrán dar aviso de la terminación de la asistencia y, cuando sea preciso, las Partes en la presente Convención a las que afecte ese aviso tomarán las medidas necesarias para poner término a la asistencia en forma ordenada con arreglo a la presente Convención").

[740] Véase, por ejemplo, Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 1991 art. 20 2); Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 11; Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, de 1992, anexo X, párr. 10.

[741] Véase, por ejemplo, Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, 1991 art. 20 3); Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, 1986, art. 11; Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, 1992, anexo X, párr. 10.

c) Evolución de la noción de terminación

248. A medida que aumenta el reconocimiento de la importancia de la prevención y la mitigación de los desastres y de la reducción de los riesgos, se va desarrollando la noción de terminación. El modelo tradicional en el que el estado de desastre llega a una conclusión definitiva está siendo sustituido por otro en el que la fase de respuesta en casos de emergencia da lugar a un período de rehabilitación seguido de una fase de desarrollo progresivo. En este sentido, la Asamblea General en su resolución 46/182, insiste en el papel de las organizaciones de asistencia para el desarrollo en la labor de socorro en casos de desastre, 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"[742]. Del mismo modo, la Asamblea General, en su resolución 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, establece que el Coordinador de Socorro para Casos de Desastre "reducir[á] gradualmente las operaciones de socorro que se efectúen bajo su dirección cuando el país afectado pas[e] a la fase de recuperación y reconstrucción", pero seguirá "interesándose, dentro del marco de sus responsabilidades de socorro, en las actividades de los organismos de las Naciones Unidas encargados de la cooperación y la reconstrucción"[743]. 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 no contienen una disposición específica sobre la terminación, pero estipulan que "los bienes o fondos que queden tras la terminación de una operación de socorro podrán utilizarse para actividades de rehabilitación posteriores"[744]. A nivel de la legislación nacional, si bien en numerosas leyes se establece una distinción clara entre "el estado de desastre" y su terminación, algunas leyes se están orientando a que a partir de la emergencia haya una continuidad hacia el socorro, la recuperación y el desarrollo. Por ejemplo, en la Ley nacional de gestión de desastres de Fiji, figura una disposición sobre "la continuidad de la asistencia de socorro" en lugar de una disposición sobre la terminación de la asistencia[745].

V. Socorro y protección en casos de desastre

249. Las situaciones de desastre dejan a menudo a muchas personas desamparadas, con lo que se intensifican las desigualdades existentes y aumenta la vulnerabilidad de las poblaciones. La protección de esas personas adquiere por tanto especial importancia, y "es decisivo que se encuentre un equilibrio entre la prestación de

---

[742] Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párrs. 40 a 42. Véase también el párrafo 9 ("hay una clara relación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo. A fin de lograr una transición sin tropiezos del socorro a la rehabilitación y el desarrollo, la asistencia de emergencia debería prestarse de manera tal que apoye la recuperación y el desarrollo a largo plazo. De esta manera, las medidas de emergencia deberían considerarse un paso hacia el desarrollo a largo plazo").

[743] Párr. 1 i).

[744] Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, párr. 30, reimpresos en *International Review of the Red Cross* No. 310 (29 de febrero de 1996), anexo IV.

[745] Ley nacional de gestión de desastres No. 21, 1998 (Fiji), art. 31. Una excepción a esta tendencia es la Ley No. 20 de gestión de desastres del estado de Gujarat, 2003, art. 49 (que contiene disposiciones detalladas sobre la disolución del Organismo de Gestión de Desastres del estado de Gujarat).

asistencia humanitaria y el respecto de los derechos humanos”[746]. No obstante, este equilibrio puede ser difícil de mantener en la práctica, ya que quienes intervienen en el socorro en casos de desastre están generalmente especializados en la asistencia más que en la protección[747] y habida cuenta de la percepción que existe entre algunos de esos intervinientes de que al poner el acento en la protección podría ponerse en tela de juicio su neutralidad y complicarse su capacidad para prestar asistencia humanitaria[748]. No obstante, cada vez hay una aceptación mayor de que un sistema general de socorro internacional en casos de desastre incluiría en su alcance tanto la protección como la asistencia[749].

A. Protección: ¿a cargo de quién?

250. Como función del respeto de la soberanía y la integridad territorial del Estado receptor, es responsabilidad primordial de cada Estado encargarse de las víctimas de los desastres naturales y de otras emergencias que ocurran en su territorio[750]. La cuestión que se plantea es hasta qué punto otros intervinientes, incluidos los Estados y otros miembros de la comunidad internacional (organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales) que prestan asistencia, deben intervenir en actividades de protección en el contexto de desastres. Además de situaciones en que terceros Estados tienen una obligación de prestar asistencia, con arreglo a acuerdos específicos[751], otros intervinientes podrán, con carácter más general, desempeñar un papel importante en las actividades de protección en el contexto de desastres en circunstancias en que la capacidad de respuesta interna se haya visto superada y el Estado receptor sea incapaz, o parcialmente incapaz, de cubrir las necesidades de los afectados por el desastre que se encuentran en su territorio. Aparte de la limitada posibilidad de que una operación de socorro en casos de desastre se lleve a cabo en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas[752], dicha asistencia

---

[746] Declaración del Director del Departamento de Asuntos Humanitarios ante el Subcomité Plenario de la Oficina del ACNUDH sobre protección internacional, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Ginebra, 18 de mayo de 1994 (citado en E/CN.4/1995/50, párr. 183).

[747] Institución Brookings, Improving Institutional Arrangements for the Internally Displaced (1995), pág. 6.

[748] Véase E/CN.4/1995/50, párr. 184.

[749] Comité Permanente entre Organismos, “Internally Displaced Persons: The Next Stage” (Desplazados internos: la etapa siguiente), Ginebra, 5 de julio de 1993, en donde se reconoce que la prestación de socorro debe formar parte de un enfoque más general que aborde “las necesidades tanto de protección como de socorro” (citado en el documento E/CN.4/1995/50, párr. 183).

[750] Véase el estudio que figura en la sección II, del presente documento sobre los principios de soberanía y no injerencia.

[751] Véase el estudio sobre el deber de ofrecer asistencia que figura en la sección IV del presente documento.

[752] Si bien debe admitirse su carácter remoto, parecería teóricamente posible que un desastre de gran escala al que no respondiera el Estado receptor pudiera considerarse que constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y que las medidas de socorro en casos de desastre pudieran ser por tanto autorizadas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Véase, por ejemplo, Boutros Boutros-Ghali, Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 1* (A/48/1), párr. 481): “Las situaciones de emergencia humanitaria, al ocasionar éxodos masivos de población, pueden plantear amenazas para la paz y la seguridad internacionales”. Esta posibilidad se reconoce en una resolución sobre la asistencia humanitaria, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en 2003, en la que

quedaría no obstante sujeta a las limitaciones de acceso provenientes de la soberanía territorial del Estado receptor y, en principio, se realizaría sobre la base del consentimiento del Estado receptor[753]. También debe señalarse que el concepto de la "responsabilidad de proteger"[754], como se recoge en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005[755], no se concibió para aplicarla en el contexto de los desastres[756].

---

se dice que "cuando una negativa a aceptar una oferta de asistencia humanitaria realizada de buena fe o a permitir el acceso a las víctimas, dé lugar a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad podrá adoptar las medidas necesarias en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas", sección VIII, párr. 3. Véase también Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria, aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en abril de 1993, principio 7 ("Los órganos competentes de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales podrán adoptar las medidas necesarias, incluida la coacción, con arreglo a sus respectivos mandatos, en caso de sufrimiento grave, prolongado y masivo de la población que pudiera mitigarse con la asistencia humanitaria. Podrá recurrirse a estas medidas cuando se haya rechazado sin justificación una oferta de asistencia o cuando la prestación de asistencia humanitaria se vea gravemente obstaculizada"). Si bien no en el contexto de los desastres en sí mismos, con cada vez mayor frecuencia el Consejo de Seguridad ha autorizado a los Estados a que presten asistencia en el territorio de un Estado receptor sin el consentimiento de éste. Véase resolución 688 (1991), de 5 de abril de 1991, párr. 3 (con respecto a la concesión de acceso a las organizaciones humanitarias internacionales en el Iraq), resolución 770 (1992), de 13 de agosto de 1992, párr. 2 (con respecto a la prestación de asistencia humanitaria en Bosnia y Herzegovina); resolución 794 (1992), de 3 de diciembre de 1992, párr. 10 (en relación con operaciones de socorro humanitario en Somalia); y resolución 929 (1994), de 22 de junio de 1994, párr. 3 (autorizando la distribución de suministros de socorro en Rwanda).

[753] Véase el estudio sobre las solicitudes de asistencia que figura en la sección IV del presente documento.

[754] Véase "Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados" (Ottawa: International Development Research Council, 2001), párrs. 2.14 y 2.29; e informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565 y Corr.1), párrs. 201 y 202.

[755] Véase resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005, párrs. 138 y 139. Véase también resolución 1674 (2006) del Consejo de Seguridad, de 28 de abril de 2006, párr. 4.

[756] El concepto se limita a cuatro categorías específicas de conductas, a saber el genocidio, los crímenes de guerra, las limpiezas étnicas y los crímenes de lesa humanidad. Véase resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005, párr. 138. Las cuestiones relacionadas con la protección inherentes al tema que nos ocupa son más parecidas a las planteadas en discusiones académicas respecto de un posible derecho de injerencia, concebido en el contexto de un abanico de situaciones más amplio, que incluía los desastres naturales. Véase, por ejemplo, Mario Bettati y Bernard Kouchner, eds., *Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?* (Paris: Denoël, 1987); Special Edition of *Revue Nouvelle* en Devoir d'ingérence (Bruxelles, December, 1990); Olivier Corten y Pierre Klein, "Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective? Les possibilités d'actions non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence", *Revue belge de droit international*, vol. 23 (1990), págs. 368 a 440; Mario Bettati, "Un droit d'ingérence humanitaire", *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 95 (1991), págs. 639 a 670. No obstante, la existencia de dicho deber de injerencia, no ha sido aceptado de manera general por los Estados. También ha sido objeto de críticas entre los estudiosos. Véase, por ejemplo, Nguyen Quoc Din, Patrick Dailler and Alain Pellet, *Droii international public* (París: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 5ª Edition, 1994), pág. 427; Michel-Cyr Djiena Wembou, "Le droit d'ingérence humanitaire: un droit aux fondements incertains, au contenu imprecise et à géométrie variable", African Journal of International and Comparative Law, vol. 4, No. 3 (1992), págs. 570 a 592, en especial páginas 586 y 587.

B. Contenido de la "protección"

251. La protección es un concepto que adopta diferentes significados en contextos diferentes y no existe una definición adecuada para todas las situaciones. Por ejemplo, si en el ámbito del derecho de los refugiados la protección puede referirse, entre otras cosas, al fomento de la repatriación voluntaria o la asimilación[757], la institución del asilo y el principio de no devolución, en el derecho internacional humanitario afecta a diferentes cuestiones, entre otras, a la autorización al Comité Internacional de la Cruz Roja para que acceda a los prisioneros de guerra y los civiles privados de libertad[758], la prestación de socorro a las víctimas de la guerra[759], y la designación de potencias protectoras[760]. La protección adopta también otros significados en ámbitos como el derecho de la protección diplomática[761] y el derecho diplomático y consular[762]. La situación única que presentan los desastres da lugar a otra conceptualización especializada de la protección que incluye, por ejemplo, el acceso de la asistencia humanitaria a las víctimas, la creación de zonas seguras, la prestación de socorro adecuado y rápido y la garantía del respeto de los derechos humanos[763].

1. Normas de derechos humanos vigentes aplicables en caso de desastre natural

252. Las víctimas de desastres naturales siguen estando protegidas por las obligaciones respecto de los derechos humanos en vigor en el Estado que ostenta la soberanía territorial. Si bien la mayoría de los instrumentos de derechos humanos no hacen referencia directa al contexto de los desastres, la protección que en ellos se establece sería aplicable de manera general. Del mismo modo, los principios

---

[757] Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), anexo a la resolución 428 v) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1950, art. 8 c).

[758] Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III), 1949, art. 126; Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), 1949, art. 143.

[759] Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III), 1949, art. 125. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), 1949, art. 142.

[760] Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 1977, art. 5. Para una lista más completa de los elementos de protección y asistencia recogidos en el derecho internacional humanitario, véase Claude Pilloud, Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977* (Ginebra: Nijholl, 1987), pág. 938, párrs. 3309 y 3310.

[761] Véase proyecto de artículos sobre la protección diplomática en Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor de su 58° período de sesiones, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 10* (A/61/10), párr. 49.

[762] Véase, Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 500, No. 7310, pág. 95; y Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 1963, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 596, No. 8638, pág. 261.

[763] Véase, por ejemplo, E/CN.4/1995/50, párr. 182. Lo que es más, los límites sustantivos de esta protección diferirán en casos de desastre "simple", en donde la atención se centra en asegurar los derechos básicos a la alimentación y el refugio, en comparación con las emergencias complejas en las que predominan las cuestiones del acceso (ibíd., párr. 181).

existentes sobre los desplazados internos serían aplicables en la medida en que las víctimas de un desastre se conviertan en desplazados internos[764].

253. El alcance de la protección de los derechos humanos es especialmente relevante en el caso de un desastre natural de gran magnitud. Por ejemplo, inmediatamente después de producirse el desastre, entre los derechos que se ven generalmente más amenazados estarían el derecho a la vida[765], el derecho a la alimentación[766], el derecho a la salud y a servicios médicos[767], el derecho al abastecimiento de agua[768] y el derecho a vivienda, vestido y servicios sanitarios adecuados[769]. En la fase de recuperación, cuando ha pasado un tiempo después de producirse el desastre, entre los derechos que pueden verse especialmente afectados cabe mencionar: el derecho a la educación[770], el derecho al trabajo[771], el derecho a la libertad religiosa[772], el derecho a la no discriminación[773], el derecho a no ser sometido a detención o prisión arbitrarias[774], y el derecho a la libertad de expresión[775]. Además de esos derechos, protegidos en los instrumentos internacionales y en el derecho internacional consuetudinario, algunas leyes nacionales sobre el socorro en casos de desastre contienen disposiciones que

---

764 El Representante del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos ha puesto de manifiesto la importancia de los principios rectores de los desplazamientos internos, 1998, en el caso de los desastres naturales, aunque se analizan principalmente en el contexto de los desplazamientos resultantes de los conflictos. Véase Walter Kälin, "Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations", *Studies in Transnational Legal Policy*, No. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000), pág. 1, párr. 2 ("a los fines de estos principios, los desplazados internos son personas o grupos de personas que se han visto forzados u obligados a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de los efectos de desastres naturales o provocados por el hombre o con el fin de evitarlos, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"). Véase también E/CN.4/1995/50, párr. 119 (en donde se examina el debate sobre si debe incluirse a las víctimas de los desastres en la definición de desplazados internos); E/CN.4/1992/23, párrs. 33 a 35; y A/60/338, párr. 44 ("aunque los principales tratados de derechos humanos ... no se refieren directamente al desplazamiento interno, la protección que ofrecen estos instrumentos se aplica sin duda a las personas desplazadas, incluidas las desplazadas por desastres naturales").

765 Véase, por ejemplo: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, pág. 171), art. 6.

766 Véase Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, pág. 3) art. 11.

767 Véase, por ejemplo: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, art. 12; William A. Gunn "The Right to Health of Disaster Victims", *Disaster Prevention and Management*, vol. 12 (2003), págs. 48 a 51.

768 Véase, por ejemplo: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, No. 20378, pág. 13), art. 14 2) h); Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531, pág. 3), art. 24 2) c); Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño, de 1990 (Human Rights: A Compilation of International Instruments, vol. II; Regional Instruments (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.97.XIV.1), secc. C, No. 39), art. 14 2) c).

769 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, art. 11.

770 Ibíd., art. 13.

771 Ibíd., art. 6.

772 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, art. 18.

773 Ibíd., art. 2.

774 Ibíd., art. 9.

775 Ibíd., art. 19.

protegen determinados derechos humanos en el contexto específico de los desastres. Por ejemplo, la Ley de gestión de desastres de la India, de 2005, estipula que "no habrá discriminación por motivos de sexo, casta, comunidad, origen o religión a la hora de conceder indemnizaciones y prestar socorro a las víctimas de un desastre"[776].

254. Dos convenciones sobre derechos humanos se ocupan directamente del socorro en casos de desastre. En primer lugar, la recientemente concluida Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad hace una referencia explícita a las situaciones de desastre natural y estipula que los Estados Partes adoptarán "todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de ... desastres naturales"[777]. En segundo lugar, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño establece que los Estados partes se asegurarán de que los niños que se conviertan en refugiados o desplazados internos por causa de un desastre natural "reciban la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el goce de los derechos establecidos en la presente Carta y en otros instrumentos de derechos humanos y humanitarios en los que los Estados sean parte"[778]. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha mantenido que "cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada con los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. *Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole*"[779].

255. En junio de 2006, el Comité Permanente entre Organismos aprobó un conjunto de Directrices operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales que había preparado el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos[780]. Partiendo de la premisa de que "las personas afectadas por los desastres naturales disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho de derechos humanos reconoce a los demás habitantes del país y no serán objeto de discriminación alguna"[781] y de que "los derechos humanos son la base de toda acción humanitaria"[782], las directrices se basan en general en las

[776] Ley de gestión de desastres, 2005 (India), párr. 61.

[777] Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006 (resolución 61/106 de la Asamblea General, anexo), art. 11.

[778] Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, 1990, art. 23 1) y 23 4). Véase también art. 25 2) b), que estipula que los Estados Partes "adoptarán todas las medidas necesarias para encontrar a los niños y reunirlos con sus padres o familiares cuando la separación haya sido provocada por desplazamientos internos y externos producidos como consecuencia de desastres naturales".

[779] Observación general No. 12 (E/C.12/1999/5), párr. 15 (sin cursiva en el original). Algunos textos no vinculantes contienen párrafos similares. Por ejemplo, en la sección II de la resolución sobre asistencia humanitaria del Instituto de Derecho Internacional, 2003, se establece que "dejar a las víctimas de un desastre sin asistencia humanitaria constituye una amenaza para la vida humana y un atentado contra la dignidad humana y, por tanto, una violación de los derechos humanos fundamentales".

[780] Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales (Washington, D.C.: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2006).

[781] Ibíd., principios generales, principio I.

[782] Ibíd., principios generales, principio III.

normas de derechos humanos. En ellas se identifican cuatro grandes grupos de derechos humanos aplicables en el caso de desastres naturales: a) protección del derecho a la vida, la seguridad de la persona, la integridad física y la dignidad[783], b) protección de los derechos relacionados con las necesidades básicas de subsistencia[784], c) protección de otros derechos económicos, sociales y culturales[785], y d) protección de otros derechos civiles y políticos[786]. Las Directrices operacionales del Comité Permanente entre Organismos subrayan asimismo varios de los derechos que se ven afectados con mayor frecuencia, señalando que "los problemas que a menudo enfrentan las personas afectadas por las consecuencias de los desastres naturales incluyen: acceso desigual a la asistencia; discriminación en la prestación de asistencia; reubicación forzosa; violencia sexual y por motivos de género; pérdida de documentación; reclutamiento de niños en las fuerzas combatientes; regreso o reasentamiento peligroso o involuntario; y cuestiones relacionadas con la restitución de la propiedad"[787].

256. Si bien en épocas de emergencias públicas se plantea la cuestión de la suspensión de determinadas normas de derechos humanos, con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dichas emergencias deben ascender a un nivel que "ponga en peligro la vida de la nación"[788], antes de que se permita la suspensión de esos derechos. El Comité de Derechos Humanos ha sostenido que "no todo disturbio o catástrofe constituye una situación excepcional que ponga en peligro la vida de la nación, como se exige en el párrafo 1 del artículo 4 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos][789]. Del miso modo, el Comité de

---

783 Que incluye la evacuación, la reubicación y otras medidas para salvar vidas; la protección contra los efectos adversos de los peligros naturales; la protección contra la violencia, incluida la violencia basada en el género; la seguridad de los campamentos; y la protección contra minas terrestres antipersonal y otros dispositivos explosivos.

784 Que incluye el acceso a bienes y servicios, el suministro de alimentos adecuados, agua potable y saneamiento, alojamiento, vestido y servicios básicos de salud.

785 Que incluye los derechos a la educación; la propiedad y posesiones; la vivienda; la subsistencia; y el empleo.

786 Que incluye cuestiones relacionadas con la documentación; la libertad de circulación y el derecho de retorno; la vida familiar y familiares desaparecidos o fallecidos; la libertad de expresión, reunión y asociación, y religión; y derechos electorales.

787 Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales, 2006, pág. 8.

788 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, art. 4.

789 Véase: Comité de Derechos Humanos, observación general No. 29, 24 de julio de 2001 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11), párrs. 2, 3 y 5 ("Las medidas que suspenden la aplicación de alguna disposición del Pacto deben ser de carácter excepcional y temporal. Antes de que un Estado adopte la decisión de invocar el artículo 4 es necesario que se reúnan dos condiciones fundamentales: que la situación sea de un carácter excepcional que ponga en peligro la vida de la nación y que el Estado parte haya proclamado oficialmente el Estado de excepción ... No todo disturbio o catástrofe constituye una situación excepcional que pone en peligro la vida de la nación, como se exige en el párrafo 1 del artículo 4 ... Cuando los Estados partes consideren la posibilidad de invocar el artículo 4 en situaciones distintas de un conflicto armado, deberán ponderar cuidadosamente el motivo por el cual esa medida es necesaria y legítima en las circunstancias del caso ... Si los Estados se proponen invocar el derecho a suspender obligaciones contraídas en virtud del Pacto durante, por ejemplo, una catástrofe natural ..., deben poder justificar no solamente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también que todas las disposiciones que suspenden la aplicación de las disposiciones del Pacto son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación. En opinión del Comité, la posibilidad de limitar algunos de los derechos enunciados en el Pacto, por ejemplo, en relación con la libertad de circulación (art. 12), o la libertad de reunión (art. 21)

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el derecho a una alimentación adecuada, ha manifestado que "los Estados tienen *la obligación básica* de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre ... incluso en caso de desastre natural o de otra índole"[790].

2. "Derecho" a la asistencia humanitaria

257. La posible existencia de un derecho humano a la asistencia humanitaria en caso de desastre natural es una cuestión compleja. Ha recibido bastante atención especialmente entre los académicos[791], pero no queda clara la existencia de derecho positivo sobre la materia. Esta situación difiere claramente de la cuestión paralela que surge en épocas de conflicto armado, en la que existe un derecho a la asistencia humanitaria con arreglo al derecho convencional[792]. Existen opiniones divergentes entre los académicos respecto de la existencia de un derecho a la asistencia humanitaria: mientras que algunos alegan que no existe un derecho humano consuetudinario a la asistencia humanitaria en el contexto de los desastres

---

generalmente basta en esas situaciones, y las exigencias de la situación no justificarían ninguna suspensión de los artículos de que se trata").

[790] Observación general No. 12 (E/C.12/1999/5), párr. 6 (sin cursiva en el original).

[791] Véase, por ejemplo: "Le droit à l'assistance humanitaire: actes du Colloque international organisé par l'Unesco, Paris, 23-27 janvier 1995" (París: UNESCO, 1996); "Colloque sur la promotion et la diffusion des droits de l'homme, du droit international humanitaire, du droit des réfugiés, du droit des migrants et du droit de secours en cas de catastrophes naturelle: Monaco, 7-9 Novembre, 1985: Compte rendu", *Annales de droit international médical*, vol. 32, págs. 11 a 109; "Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance", *International Review of the Red Cross*, No. 297 (noviembre-diciembre de 1993), págs. 519 a 525; "Résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit a cette assistance", Revue Générale de Droit International Public, vol. 91 (1987), págs. 816 y 817; Frits Kalshoven (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22-24 June 1988* (Dordrecht, Países Bajos: Martinus Nijhoff, 1989); Yves Beigbeder, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance* (Dordrecht, Holanda: Martinus Nijhoff, 1991); Rohan J. Hardcastle y Adrian T. L. Chua, "Humanitarian assistance: towards a right of access to victims of natural disasters", *International Review of the Red Cross*, No. 325 (1998), págs. 589 a 609; Juan Antonio Carrillo Salcedo, "Le droit à l'assistance humanitaire: à la recherché d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires", en *Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995); Yves Sandoz, "'Droit' or 'devoir d'ingérence' and the right to assistance: the issues involved", *International Review of the Red Cross*, No. 288 (mayo-junio de 1992), págs. 215 a 227; René-Jean Dupuy, "L'assistance humanitaire comme droit de l'homme contre la souveraineté de l'État", en Frits Kalshoven (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters* (Dorderech, Países Bajos: Martinus Nijhoff, 1989), págs. 27 a 34; y Dietrich Schindler, "Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law," en R. St. J. Macdonald (ed.), *Essays in Honor of Wang Tieya* (Londres: Kluwer Academic Publishers, 1993), págs. 689 a 701.

[792] Véase, por ejemplo: Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, 1949, arts. 38 1), 59, 62 y 108; Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 1977 art. 70; Protocolo adicional a los convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 1977, art. 18 2).

naturales[793], otros consideran que existe dicho derecho y lo clasifican como una norma secundaria de derecho internacional[794], y otros entienden que ese derecho está firmemente establecido[795].

258. Si bien prácticamente no existen en tratados multilaterales referencias a un derecho a la asistencia humanitaria[796], sí se incluyen en varios textos no vinculantes. Por ejemplo, en los Principios y normas de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre, se estipula que "la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en su labor para prevenir y mitigar el sufrimiento humano, *considera que existe un derecho fundamental de todas las personas a ofrecer y a recibir asistencia humanitaria"*[797]. Del mismo modo, en los Criterios de Mohonk se estipula que "todo el mundo tiene derecho a solicitar a las autoridades competentes, o a las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales de carácter local, nacional o internacional, la asistencia humanitaria necesaria para mantener su vida y su dignidad, y a recibir de ellas dicha asistencia"[798], y se hace un llamamiento a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que "reconozcan el derecho a la asistencia humanitaria y la obligación de prestarla"[799]. La resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional el 2 de septiembre de 2003 establece que "dejar a las víctimas de un desastre sin asistencia humanitaria constituye una amenaza para la vida humana y un atentado contra la dignidad humana y, por tanto, una violación de los derechos humanos fundamentales. Las víctimas de los desastres tienen derecho a solicitar y recibir

---

[793] Véase, por ejemplo: Hardcastle y Chua, "Humanitarian assistance: towards a right of access to victims of natural disasters", *International Review of the Red Cross*, No. 325 (1998) pág. 35; observaciones de Nigel Rodley, en "Le droit à l'assistance humanitaire: actes du Colloque international organisé par l'Unesco", pág. 146: "En mi parecer está bastante claro que no existe un derecho a la asistencia humanitaria y que, si bien debería existir, y si de hecho lo hubiera, estoy seguro de que no se trataría de un derecho humano". Rodley considera la idea de dicho derecho redundante y alega que "los derechos humanos se ven conculcados desde el mismo momento en que la persona se encuentra en una situación de este tipo. No es por tanto útil sugerir que ha habido una violación de otro derecho humano, a saber, el derecho a recibir asistencia" (ibíd., pág. 146).

[794] Véase: observaciones de Marie-José Domestici-Met, en "Le droit à l'assistance humanitaire: actes du Colloque international organisé par l'Unesco", pág. 88: "En mi opinión no hay que considerar el derecho a la asistencia humanitaria como un derecho humano específico, sino como una especie de procedimientos sustitutivo de los derechos humanos. Al igual que existe un derecho a la reparación, hay un derecho a la asistencia, cuando los derechos primarios no se respetan y se ven conculcados".

[795] Observaciones de Héctor Gros Espiell, en "Le droit à l'assistance humanitaire: actes du Colloque international organisé par l'Unesco", pág. 103: "Ya podemos afirmar que el derecho a la asistencia humanitaria es esencialmente, habida cuenta de las ideas y las necesidades actuales, reconocido como tal por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, así como en la fórmula del artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. El derecho a la asistencia humanitaria constituye por tanto en la actualidad un supuesto de *jus cogens,* que entraña la nulidad de todo tratado y acto jurídico internacional que entre en conflicto con ese derecho o con las medidas requeridas para su aplicación".

[796] No obstante, véase Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño, de 1990, art. 23.

[797] Principio 2.1 (sin cursiva el original). Reimpresos en *International Review of the Red Cross*, No. 310 (29 de febrero de 1996), anexo IV.

[798] Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, de 1995, en Ebersole, J. M., "The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies", en *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (1995), págs. 192 y ss. En especial página 196.

[799] Ibíd., pág. 195, párr. 1.

asistencia humanitaria"[800]. En algunos otros textos figuran disposiciones similares[801].

3. Otros mecanismos de protección

259. En derecho internacional existen una serie de conceptos jurídicos nuevos que establecen ámbitos de especial protección para las víctimas y los órganos que les prestan asistencia humanitaria[802]. Aunque la mayoría de estos conceptos se desarrollaron en el contexto de los conflictos armados y, por tanto, no son específicamente relevantes para el presente estudio, se examinan aquí brevemente porque algunas ideas inherentes a dichos conceptos pueden informar uno similar relevante para la protección de las personas en casos de desastre. Por ejemplo, en el régimen convencional del derecho internacional humanitario, las partes podrán establecer, por mutuo acuerdo, "zonas protegidas" desmilitarizadas[803], como las zonas neutralizadas de Dacca en 1971, las zonas neutralizadas de Nicosia en 1974, las zonas neutralizadas de Saigón, en 1975 y la zona hospitalaria y de seguridad de Phnom Pehn en 1975[804]. Más recientemente, el Consejo de Seguridad ha utilizado un mecanismo similar con la creación de "zonas seguras", como la establecida en el norte del Iraq en virtud de la resolución 688 (1991), y en Bosnia y Herzegovina, en

---

[800] Secc. II, párrs. 1 y 2.

[801] Véase, por ejemplo Kälin, Walter "Guiding Principles on International Displacement: Annotations", *Studies in Transnational Legal Policy,* No. 32 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000), principio 3 ("los desplazados internos tienen derecho a solicitar a las autoridades del Estado receptor protección y asistencia humanitaria y a recibirla"); Principios rectores sobre el derecho a la asistencia humanitaria aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en abril de 1993 (Italia) (*International Review of the Red* Cross, vol. 33, No. 297 (1993)), principio 1 ("todo ser humano tiene derecho a la asistencia humanitaria a fin de asegurar el respeto de los derechos humanos a la vida, la salud, la protección contra tratos crueles y degradantes y otros derechos humanos que son esenciales para la supervivencia, el bienestar y la protección en casos de emergencias públicas"); "Doha Declaration on the priorities for progressive development of international law in the United Nations Decade of International Law to meet the challenges of the 21st century", en *International Legal issues Arising Under the United Nations Decade of International Law* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), págs. xv a xx en especial página xviii: "el derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria debe reafirmarse como un derecho humano fundamental. Este derecho asegura el respeto de otros derechos humanos fundamentales a la vida, la salud y la protección contra tratos crueles y degradantes". También se encontró una referencia a dicho derecho en la legislación nacional: Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, 2000 (Bolivia), art. 3 b) ("*Derecho a la Protección* – Todas las personas que viven en el territorio nacional tienen derecho a la protección de su integridad física, su infraestructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a los posibles Desastres y/o Emergencias").

[802] Véanse: Mohamed S. Elewa, "Genocide at the safe area of Srebrenica: a search for a new strategy for protecting civilians in contemporary armed conflict", *Michigan State University-DCL Journal of International Law*, vol. 10 (2001), págs. 429 a 463. En especial página 452; Sandoz, Yves. "The establishment of safety zones for persons displaced within their country of origin" y Franco, Leonardo, "An examination of safety zones for internally displaced persons as a contribution toward prevention and solution of refugee problems", en *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), págs. 899 a 927 y 871 a 897, respectivamente.

[803] Véanse Primer Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 1949, art. 23; Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949, arts. 14 y 15.

[804] Véase el examen del tema en Sandoz, "The establishment of safety zones for persons displaced within their country of origin", págs. 909 a 911.

virtud de las resoluciones 819 (1993), (con respecto a Srebrenica), y 824 (1993) (con respecto a Sarajevo y a otras zonas amenazadas). Las zonas de seguridad parecen diferir de las zonas protegidas en tres aspectos importantes: a) generalmente no se establecen con el consentimiento de las partes interesadas, sino que suelen imponerse, habitualmente mediante una resolución del Consejo de Seguridad[805]; b) no es preciso que tengan un carácter exclusivamente civil[806]; y c) no son necesariamente desmilitarizadas[807].

260. Los "centros de socorro abiertos" creados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Sri Lanka en 1999, que se definen como "lugares temporales en que los desplazados que se están trasladando pueden entrar o salir libremente y obtener asistencia de socorro esencial en un entorno relativamente seguro"[808], representan otro concepto único. La función primordial del socorro ha sido asegurar suministros de alimentos adecuados a las víctimas, aunque también se ha proporcionado alojamiento temporal, agua y servicios de salud[809]. Está claro que los centros de socorro abiertos son algo diferente de los refugios seguros y las zonas desmilitarizadas, ya que ambos fueron considerados en el caso Sri Lanka y rechazados por considerarlos no viables desde el punto de vista técnico y político[810].

261. Distintos de los paradigmas anteriores pero con elementos de cada uno de ellos, han surgido con una frecuencia cada vez mayor dos mecanismos teóricos en el contexto del socorro en casos de desastre: el espacio humanitario y los corredores de socorro. Si bien ambos siguen siendo conceptos generalmente teóricos, se abordan de manera breve a continuación a fin de proporcionar una visión completa de la literatura contemporánea sobre la protección de las personas en casos de desastre.

a) El espacio humanitario

262. El concepto de "espacio humanitario" se ha definido como "el acceso y la libertad de las organizaciones humanitarias para evaluar y cubrir las necesidades

---

[805] Ibíd., págs. 917 a 926; Carrillo Salcedo, Le droit à assistance humanitaire: à la recherché d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires, pág. 119; y Elewa, "Genocide at the safe area of Srebrenica: a search for a new strategy for protecting civilians in contemporary armed conflict", págs. 452 y 453.

[806] Ibíd.

[807] Ibíd.

[808] W. D. Clarance, "Open relief centres: a pragmatic approach to emergency relief and monitoring during conflict in a country of origin", *International Journal of Refugee Law*, vol. 3, No. 2 (1991), págs. 320 a 328. En especial página 325. En lo que se refiere al consentimiento, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados dividió en un principio centros de socorro en Sri Lanka sin tener el consentimiento oficial de ese Estado, aunque se ha alegado que dicho establecimiento podría justificarse, en general, por el mandato del ACNUR en el país. (B. S. Chimni, "The incarceration of victims: deconstructing safety zones", en *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), págs. 823 a 854, en especial página 846). Más de dos años después de su creación inicial, se concluyó un acuerdo oficial por el que se autorizaba a que continuase el funcionamiento de los centros de socorro (ibíd., págs. 846 y 847).

[809] Clarance, "Open relief centres: a pragmatic aprroach to emergency relief and monitoring during conflict in a country of origin", pág. 327.

[810] Chimni, "The incarceration of victims: desconstructing safety zones", pág. 845.

humanitarias”[811]. Un espacio humanitario en el contexto del socorro en casos de desastre sirve de fórmula de compromiso para el Estado receptor al permitirle dar un consentimiento geográficamente limitado en lugar de un consentimiento general a la prestación de asistencia humanitaria. Comparándolo con los tres tipos de mecanismos señalados anteriormente, el espacio humanitario en el contexto del socorro en casos de desastre se asemejaría en mayor medida a los centros de socorro abiertos dado que su función principal sería el suministro de alimentos, agua y asistencia médica[812].

b) Corredores de socorro humanitario

263. La existencia de un espacio humanitario para que los agentes humanitarios evalúen y traten de cubrir las necesidades humanitarias será ineficaz si se carece de materiales de socorro esenciales, como los alimentos, el agua potable y los suministros médicos. En 1990 el Secretario General señaló que “no cabe duda de que una de las cuestiones claves de la existencia humanitaria debe seguir siendo facilitar un acceso ilimitado a las víctimas del desastre. Se debería desarrollar más la idea de establecer corredores de socorro para que las personas que trabajan en actividades de socorro y rescate puedan proporcionar los productos esenciales de socorro. El número de estos corredores o pasajes debería limitarse según el carácter específico de la emergencia. También habría que limitar su dimensión geográfica, es decir, representarían la ruta de acceso más directa a una zona de desastre y, por último, tendrían exclusivamente la función de facilitar la distribución de asistencia de emergencia, por ejemplo alimentos y medicinas. Es evidente que al negociar el establecimiento de líneas de este tipo con los países afectados hay que tener en cuenta las exigencias de soberanía de éstos”[813].

264. Posteriormente, la Asamblea General aprobó la resolución 45/100, en cuya parte dispositiva figura un párrafo en el que se aborda específicamente el concepto de los corredores de socorro humanitario:

> La Asamblea General ... toma nota con satisfacción del informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 43/131 ... y, en particular, sobre la posibilidad de crear a título provisional en los casos en que sea necesario y en forma concertada entre los gobiernos y las organizaciones

[811] Karen Guttieri, “Humanitarian space in insecure enviroments: a shifting paradigm”, *Strategic Insights*, vol. 4, No. 11 (noviembre de 2005) (en referencia a la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea).

[812] En el cuadragésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1994, Mónaco presentó un proyecto de resolución en el que pedía que se celebraran consultas sobre la conveniencia de elaborar una convención que regulara la creación de zonas seguras, tanto en los conflictos armados como en otras situaciones de desastre humanitario. Mónaco mantuvo que con la creación de dichos espacios, “el Alto Comisionado para los Refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y las instituciones caritativas internacionales, como el Comité Internacional y la Cruz Roja o ciertas organizaciones gubernamentales reconocidas por su acción humanitaria, podrían estar en mejores condiciones de dar rápidamente protección, socorro y asistencia a las poblaciones civiles afectadas por conflictos sangrientos y la privación de sus derechos más elementales” (A/49/PV.13, pág. 7). No obstante, el proyecto de resolución no se aceptó. Véase: Karin Landgren, “Safety zones and international protection: a dark grey area”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 7 (1995), pág. 441.

[813] A/45/587, párr. 26.

intergubernamentales, corredores de socorro para la distribución de ayuda médica y alimentaria de emergencia[814].

Debe subrayarse que, si bien se habla con frecuencia sobre los corredores humanitarios en el contexto de los conflictos armados, el Secretario General ha mencionado específicamente la posibilidad de su utilización en el contexto de los desastres naturales[815].

265. Los corredores de socorro en casos de desastre también se han propuesto en otros textos. Por ejemplo, en los Principios Rectores sobre el derecho a la asistencia humanitaria se establece que "si procede, la asistencia humanitaria podrá facilitarse mediante 'corredores humanitarios' que deberán ser respetados y protegidos por las autoridades competentes de las partes interesadas y, de ser necesario, por la autoridad de las Naciones Unidas"[816]. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos establecen que "todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos"[817].

266. Los corredores humanitarios permiten al Estado receptor la posibilidad de consentir en la entrega de ayuda, en tanto en cuanto la operación de socorro no vaya más allá de la estrecha banda creada por el corredor humanitario a fin de minimizar y controlar la presencia extranjera en su territorio. Por ejemplo, en un acuerdo celebrado entre el Sudán y las Naciones Unidas en junio de 1991 se establecía un corredor humanitario sobre agua, a través del canal Nassir de Kosti-Malakal, el Nilo Blanco, y el río Sobat, para llevar suministros a la población del sur del Sudán[818].

---

[814] Resolución 45/100 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990, párr. 6.

[815] La cuestión también fue examinada por el Programa Mundial de Alimentos: "En su 15° período de sesiones, celebrado en 1989 en El Cairo, los miembros del Consejo Mundial de Alimentación, en la Declaración de El Cairo, aceptaron la propuesta para un acuerdo internacional que garantice que la ayuda alimentaria de urgencia llegue a los necesitados. La propuesta se entendió como una contribución a los debates a nivel internacional que se celebraron tras la resolución 43/131 de la Asamblea, entre otras. La cuestión de garantizar que la ayuda alimentaria de urgencia llegue a los necesitados volvió a tratarse en el 16° período de sesiones del Consejo Mundial de Alimentación celebrado en Bangkok en mayo de 1990. En sus conclusiones, los miembros recomendaron al Director Ejecutivo del Consejo Mundial de Alimentación que, por una parte, consultara con las organizaciones y las instituciones interesadas sobre el desarrollo de directrices de medidas eficaces para garantizar que la ayuda de emergencia llegara a los necesitados, y que también procurase obtener el apoyo de la Asamblea General a ese respecto" (A/45/587, párr. 24).

[816] Principios rectores del derecho a la asistencia humanitaria, aprobados por el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en abril de 1993 (*International Review of the Red Cross*, No. 297 (noviembre-diciembre de 1993), págs. 519 a 525), principio 10.

[817] Principios rectores de los desplazamientos internos, de 2000, principio 25 3). En una declaración realizada durante el debate para la aprobación de la resolución 46/182 de la Asamblea General, Francia señaló que la necesidad de los corredores humanitarios para "llegar rápidamente a las víctimas, con total respeto por la soberanía de los Estados afectados" había sido también puesta de manifiesto por la Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales (A/46/PV.39, pág. 72).

[818] Mario Bettati, "The right of humanitarian intervention or the right of free access to victims", *Review of the International Commission of Jurists*, vol. 49, No. 1 (1992), pág. 7 (en donde observa que "la operación de asistencia vital que había tenido lugar anteriormente era también una figuración previa de esos corredores mediante los cuales la Comunidad Europea había llevado ayuda en 1990 con la mediación de organizaciones no gubernamentales").

Asimismo, el Consejo de Seguridad, en su resolución 764, de 13 de julio de 1992, aprobó medidas encaminadas a reforzar el acuerdo relativo al aeropuerto de Sarajevo, de 5 de junio de 1992, en el que las partes habían acordado "que establecerían corredores de seguridad entre el aeropuerto y la ciudad, bajo el control de la Fuerza [de Protección de las Naciones Unidas], para garantizar la entrega segura de la ayuda humanitaria y la circulación del personal conexo"[819].

267. Se han propuesto cinco límites respecto a la creación de corredores humanitarios: su duración podría limitarse al período en el que la asistencia sea estrictamente necesaria; podrían limitarse geográficamente; podrían limitarse en lo que respecta a sus objetivos, y no tendrían más función que la de proporcionar la asistencia humanitaria más urgente: podrían estar limitados desde el punto de vista deontológico, en particular mediante el requisito de que se asegure la imparcialidad de los que distribuyen la asistencia humanitaria; y podrían estar sujetos a otras normas[820].

---

[819] Estos corredores de socorro fueron fundamentales para la supervivencia de la población de la ex Yugoslavia durante todo el año 1992. Véase Bettati, "The right of humanitarian intervention or the right of free access to victims", pág. 7. Véase también resolución 767 (1992) del Consejo de Seguridad, de 27 de julio de 1992, párr. 2 (relativa a la prestación de asistencia humanitaria por vía aérea a Somalia); y resolución 1199 (1998), de 23 de septiembre de 1998 (relativa al acceso humanitario en Kosovo).

[820] Se ha sugerido que podrían servir de modelo las limitaciones impuestas al paso inocente en el mar territorial que se recogen en el artículo 19 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Bettati, "The right of humanitarian intervention or the right of free access to victims", pág. 7).